

Advies

DATUM 27 juni 2017
VOLGNUMMER 2016-2017/7

COMMISSIE Kamer – Commissie voor de
Binnenlandse Zaken, de Algemene
Zaken en het Openbaar Ambt

Belang van het kind op de vlucht

Op 22 juni 2017 legde de federale regering een ontwerp van wet neer bij de Kamer ter wijziging van de Vreemdelingenwet van 1980 en de Opvangwet van 2007.¹ Dit wetsontwerp beoogt in de eerste plaats de Europese richtlijnen 2013/32/EU (asielprocedurerichtlijn) en 2013/33/EU (opvangrichtlijn) om te zetten in de Belgische rechtsorde. Het wetsontwerp bevat een aantal belangrijke bepalingen die de notie 'belang van het kind' steviger in de bestaande wetgeving verankeren. Toch moeten we voor verschillende punten nog afwachten hoe ze verder geconcretiseerd worden in de aangekondigde KB's. Op andere vlakken vrezen we dat de beoogde wetswijzigingen weinig zullen bijdragen aan de oplossing van problemen die bij het Kinderrechtencommissariaat gesignaleerd worden.

1. Hoorrecht en belang van het kind

1.1. Steviger verankerd in de procedures

Het Kinderrechtencommissariaat stelt tot zijn tevredenheid vast dat het belang van het kind steviger in de Vreemdelingenwet verankerd wordt. Verschillende elementen in de wet dragen hiertoe bij:

- Begeleide minderjarigen krijgen – tot vijf dagen voor het interview van de ouders – de mogelijkheid om aan de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen te vragen hen te horen (nieuw art. 57/1 §1 VW) en
 - de Commissaris-generaal kan zelf ook de begeleide minderjarige uitnodigen om gehoord te worden,
 - het kind kan ook weigeren om gehoord te worden, zonder dat dit negatieve consequenties heeft,

¹ Doc 54 2548/001 <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2548/54K2548001.pdf>

- dit horen gebeurt (minstens voor het eerste onderhoud) in aanwezigheid van een (eigen) advocaat en/of één vertrouwenspersoon (§3),
- de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hecht bij zijn beslissing een passend belang aan de verklaringen van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd, maturiteit en kwetsbaarheid (§3),
- waarbij het belang van het kind een doorslaggevende overweging vormt (§4).
- Begeleide minderjarigen krijgen de mogelijkheid bij de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen een eigen procedure tot internationale bescherming te starten (nieuw artikel 57/1 §2 VW);
 - zij kunnen hierom zelf of via hun ouders verzoeken,
 - de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan zijn beslissing ook baseren op andere elementen dan wat de begeleide minderjarige zelf aanbrengt.
- De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan voor een begeleide minderjarige ook een afzonderlijke beslissing tot internationale bescherming nemen als hij daartoe bijzondere redenen vaststelt, ook al heeft de begeleide minderjarige geen afzonderlijk verzoek tot internationale bescherming ingediend (§6).
- De ouders krijgen geen inzage in de gegevens die de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen over de begeleide minderjarige verzamelt (§7), als het gaat over gegevens
 - die derden (zoals hulpverleners) aan de Commissaris-generaal bezorgden en zij als vertrouwelijk bestempelden,
 - die wijzen op een belangenconflict tussen de begeleide minderjarige en zijn ouders.

Die veelheid van opgesomde elementen leidt tot een stevige verankering van het hoorrecht en het belang van het kind in de procedure tot het verkrijgen van internationale bescherming.

Ook preciseert het wetsontwerp welke elementen van tel zijn om het belang van het kind te behartigen (nieuw lid bij art. 37 VW):

- 1° de mogelijkheden van gezinshereniging;
- 2° het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met bijzondere aandacht voor de persoonlijke situatie van de minderjarige;
- 3° veiligheids- en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel;
- 4° het standpunt van de minderjarige in overeenstemming met zijn leeftijd, maturiteit en kwetsbaarheid.

1.2. Maar niet alles wat de toelichting belooft, staat ook in de wet

De memorie van toelichting belooft nog meer. Helaas zijn sommige van die (soms heel uitdrukkelijk) beloofde elementen niet in de ontwerp-wetstekst zelf terug te vinden. Het gaat nochtans om belangrijke elementen die de verankering van het hoorrecht en het belang van het kind nog verder zouden verstevigen:

- De bepaling (niet in art. 37 van het wetsontwerp, wel op p. 86 van de memorie van toelichting) 'dat de minderjarige vreemdeling op adequate wijze geïnformeerd moet worden over dit recht om gehoord te worden zodat de minderjarige hieromtrent een beslissing kan nemen in zijn of haar belang'.
- De mogelijkheid voor de begeleide minderjarige om zijn wens om gehoord te worden op verschillende wijzen kenbaar te maken -

schriftelijk, telefonisch, via een hulpverlener of een vertrouwenspersoon (p. 86 van de memorie van toelichting),

- De bepaling dat er voor het recht om gehoord te worden geen minimumleeftijd geldt (p. 87 van de memorie),
- De bepaling dat de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen de verklaringen van de begeleide minderjarige niet tegen de ouders mag gebruiken. De Commissaris-generaal mag tijdens het horen van de jongere ook geen bijkomende vragen stellen met als doel de verklaringen van de ouders te controleren (memorie van toelichting, p. 88).

Ook stelt het ontwerp van wettekst niet met zoveel woorden dat de ouders niet kunnen eisen om aanwezig te zijn tijdens het horen van de begeleide minderjarige. Nochtans legt de memorie van toelichting uit (p. 89) dat de aanwezigheid van de ouder(s) om diverse redenen niet aangewezen is. Ook impliceert de hoger vermelde wettelijke beperking van toegang tot de gegevens over de begeleide minderjarige (nieuw art. 57/1 §7 VW) dat de ouders niet aanwezig zijn bij het interview van de begeleide minderjarige.

We hopen dat deze voorlopig niet- vervulde beloftes opgenomen zullen worden in het Koninklijk Besluit dat nader zal bepalen hoe het interview van de minderjarige door de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen dient te verlopen (nieuw art. 57/1 §3 VW).

1.3. Nog onduidelijkheden en beperkingen

Kindvriendelijke gesprekstechnieken

Wat we niet uitdrukkelijk terugvinden in het ontwerp van wet, noch in de memorie van toelichting, zijn eisen in verband met de kindvriendelijkheid van de interviewmethode zelf bij de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. We weten dat het Commissariaat-generaal veel inspanningen doet om de protection officers in dat verband de nodige opleiding te geven. Tegelijk horen we in klachten van jongeren (meestal niet-begeleide minderjarigen) of hun voogden dat er op dat vlak grote verschillen zijn tussen protection officers. Dat lijkt te wijzen op een nood aan een goed intern kwaliteitstoezicht. We hopen dat het hoger vernoemde Koninklijk Besluit over die elementen ook de nodige duidelijkheid zal verschaffen.

Een probleem dat jongeren en voogden ons in dat verband ook signaleren, is het gegeven dat de protection officer tijdens het gesprek zelf voortdurend verslag neemt. Dat gebeurt op computer, die soms letterlijk als een muur de communicatie tussen protection officer en jongere blokkeert. Aan dat probleem zal met de wetwijziging alvast niet verholpen kunnen worden, want de verplichting voor de ambtenaar die de jongere hoort, om gelijktijdig schriftelijk verslag te nemen, staat nu met zoveel woorden in de wettekst (nieuw artikel 57/5quater). Door de precieze werkwijze van verslagneming zo gedetailleerd in de wet op te nemen belet de wetgever een flexibele toepassing die de communicatie met de jongere ten goede zou kunnen komen. We suggereren om dat in de wet meer algemeen te formuleren en de details per KB of interne instructie te regelen.

Aanwezigheid van advocaat of vertrouwenspersoon

De aanwezigheid van minstens een advocaat (en eventueel een vertrouwenspersoon) wordt alleen vereist voor het eerste gesprek op het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Bij latere oproepingen kan de Commissaris-generaal de minderjarige ook horen zonder dat advocaat en/of vertrouwenspersoon aanwezig zijn. We zouden liever zien dat bij elk onderhoud minstens de advocaat en bij voorkeur ook een vertrouwenspersoon aanwezig zijn.

Wie mag vertrouwenspersoon zijn?

De voorwaarden waaraan een vertrouwenspersoon moet voldoen, zullen ook per KB geregeld worden. We kijken daar met belangstelling naar uit.

1.4. En niet voor DVZ?

Het hele nieuwe artikel 57/1 over het recht om gehoord te worden gaat uitsluitend over wat gebeurt bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) wordt er niet één keer in vernoemd. Ze komt in verband met het horen van minderjarigen wel één keer ter sprake in de memorie van toelichting (p. 90), namelijk waar het gaat om de verklaring die de minderjarige bij een ambtenaar van die Dienst moet afleggen bij het indienen van een verzoek om internationale bescherming. Het bestaande KB van 11 juli 2003 over de organisatie van dat gehoor zal aangepast worden. In welke zin is evenwel niet duidelijk.

Nochtans zijn er ook verblijfsprocedures waarvoor vreemdelingen bij de Dienst Vreemdelingenzaken terecht moeten. Het principe van het hoorrecht en het belang van het kind zouden daar eigenlijk evengoed van toepassing moeten zijn.

2. Wijzigingen in de opvangwet

2.1. Hoe een 'waardige levensstandaard' waarborgen?

De opvangwet van 2007 is al in grote mate in overeenstemming met de opvangrichtlijn 2013/33/EU. Nieuw is vooral de bepaling dat bij het beperken of intrekken van de materiële opvang een 'waardige levensstandaard' gewaarborgd moet blijven. Het is evenwel onduidelijk hoe Fedasil die waarborg kan verstrekken als ze de opvang intrekt. Volstaat het bijvoorbeeld om een gezin met jonge kinderen een lijst te geven van liefdadigheidsinitiatieven waar het gezin terecht kan? We adviseren duidelijker te bepalen waaruit dat waarborgen van een waardige levensstandaard minimaal moet bestaan en op welke wijze Fedasil daarbij rekening moet houden met de kwetsbaarheid van de betrokken personen.

2.2. Wat omvat de individuele motivatie voor het intrekken van opvang?

Niet nieuw is dat bij een tweede of volgende verzoek tot internationale bescherming, in de korte tussenperiode waarover de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in principe beschikt om de ontvankelijkheid van dat verzoek te beoordelen, Fedasil de materiële opvang kan intrekken. Het recht op opvang herneemt dan vanaf het moment dat de Commissaris-generaal het verzoek ontvankelijk heeft verklaard. De memorie van toelichting herneemt (p. 160) de motivatie dat

Deze bepaling werd ingevoerd om te voorkomen dat asielzoekers misbruik zouden maken van de procedure door meerdere asielprocedures op te starten, in de hoop hun verblijf in België of hun verblijf in de opvangstructuur te verlengen.

Fedasil kan de opvang alleen intrekken als ze dat individueel motiveert. Niet duidelijk is wat die motivatie moet omvatten. Volstaat het te vermelden dat

het om een tweede of volgend verzoek tot internationale bescherming gaat? Of moet Fedasil de intentie tot misbruik aantonen? Dat laatste is eigenlijk niet mogelijk omdat zij geen inzage hebben in dat verzoek en ook niet de bevoegdheid hebben om te oordelen of daar wel nieuwe elementen in zitten die zo'n tweede of volgend verzoek rechtvaardigen. Die onduidelijkheid blijft ook met dit wetsontwerp bestaan. Een oplossing voor de huidige problemen die men ons in dit verband signaleert, brengt de nieuwe wet dus ook niet. We adviseren om strikter te omschrijven welke elementen de individuele motivatie tot beperking of intrekking van de materiële opvang moet bevatten. De kwetsbaarheid van de betrokken personen, in het bijzonder als het gaat over gezinnen met kinderen, lijkt ons hier meer te moeten doorwegen in de beslissing om de materiële opvang al dan niet in te trekken dan een niet-bewezen vermoeden van misbruik.