

Studie naar alternatieven voor de vasthouding
van gezinnen met kinderen in gesloten centra

Deel 2: Visie en aanbevelingen

opdrachtgever:

FOD Binnenlandse Zaken

Dienst Vreemdelingenzaken

WTC Tower II (21e verdieping)

Antwerpsesteenweg 59b

1000 Brussel

opdrachthouder:

SumResearch nv

Waterloolaan 90

B-1000 Brussel

t: + 32 (0) 2 512 70 11

f: + 32 (0) 2- 512 31 90

brussel@sum.be

www.sum.be

Brussel, februari 2007

inhoud

0	Introductie – Situering	5
0.1	Contouren	6
0.2	Studie-Aanpak	11
0.3	Positionering - context	13
0.4	Doel	16
1	SumVisie	17
2	Aanbevelingen	21
2.1	Aanbevelingen voor de uitwerking van een globaal en vernieuwd migratiebeleid	22
2.1.1	Opstarten van een groot debat over migratie, en dit debat consequent, ten gronde en op structurele wijze voeren	
2.1.2	Het negatieve discours ten aanzien van migratie en de migrant trachten om te buigen	
2.2	Aanbevelingen voor de uitbouw van een korter, correcter, transparanter en coherenter asieltraject	25
2.2.1	Een coherenter asieltraject door het inzetten van persoonlijke coaches voor gezinnen met kinderen	
2.2.2	Een maximale asielprocedure van 1 jaar voor gezinnen met kinderen	
2.2.3	Monitoring en evaluatie van de filterprocedure voor de Raad van State	
2.2.4	De kwaliteit en transparantie van de asielprocedure verbeteren	
2.2.5	Eenmalige regularisatie van gezinnen met kinderen met lange verblijfsduur	
2.2.6	Behoud en verduidelijken van regularisatiemogelijkheid omwille van humanitaire redenen	
2.3	Aanbevelingen om de vasthouding van gezinnen met kinderen zoveel mogelijk te vermijden	33
2.3.1	Een aangepast terugkeertraject voor verschillende groepen	

2.4	Aanbevelingen voor alternatieve vormen van vasthouding van gezinnen met kinderen	39
2.4.1	Een familiaal terugkeercentrum voor gezinnen met kinderen	
2.4.2	Een maximale vasthoudingsduur van 1 maand voor gezinnen met kinderen	
2.5	Flankerende aanbevelingen	43
2.5.1	Een gecoördineerd systeem van dataverzameling	
2.5.2	Opvolging, evaluatie en verspreiding van de aanbevelingen	
2.5.3	Dienstverlening, management DVZ	
3	Slotwoord	45

introductie – situering

De voorstudie, waarover gerapporteerd in bijhorend document, heeft op basis van literatuur en documenten volgende aspecten uitgebreid en diepgaand onderzocht: het huidige en toekomstige vreemdelingenbeleid, het beleid ten aanzien van gezinnen met kinderen, de problematiek van vasthouding van kinderen, bestaande of al voorgestelde alternatieven voor vasthouding en visies en aanbevelingen ten aanzien van beleid en procedure. Daarnaast werden een reeks bezoeken aan gesloten centra in binnen- en buitenland gedaan, een 40-tal diepte-interviews met diverse experts en twee intense expertenpanels. Ook van dit "veldwerk" wordt uitgebreid gerapporteerd in de voorstudie.

Voor SumResearch was de voorstudie de noodzakelijke stap in het hele traject, om uiteindelijk te kunnen overgaan tot visievorming en de formulering van concrete beleidsaanbevelingen, opgenomen in dit rapport.

We starten de analyse met een omvangrijk nul-hoofdstuk, waarin wij de contouren van de studie schetsen, dieper ingaan op het gevolgde studie-traject, de positionering bepalen van onze studie binnen de actuele context op basis van enkele belangrijke rapporten en studies, en tenslotte het doel aangeven dat wij met deze studie permanent hebben betracht.

De SumVisie werd gevormd in interne discussie en overleg op basis van de kennis en uiteenlopende visies waarmee wij werden geconfronteerd in de voorstudie, meer bepaald de interviews en expertenpanels, maar ook de bezoeken aan de centra, literatuur en diverse internationale praktijken.

Het is dankzij het volledige traject dat wij gedurende de laatste maanden hebben doorlopen en op basis van de visie, dat wij kunnen overgaan tot de formulering van concrete beleidsaanbevelingen.

0.1 Contouren

Uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind

Indachtig dat de volkeren van de Verenigde Naties in het Handvest hun vertrouwen in de fundamentele rechten van de mens en in de waardigheid en de waarde van de mens opnieuw hebben bevestigd en hebben besloten sociale vooruitgang en een hogere levensstandaard in grotere vrijheid te bevorderen,

Erkende dat de Verenigde Naties in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de Internationale Verdragen betreffende de Rechten van de Mens hebben verkondigd en zijn overeengekomen dat iedereen recht heeft op alle rechten en vrijheden die daarin worden beschreven, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, eigendom, geboorte of andere status,

Ervan overtuigd dat aan het gezin, als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van de kinderen in het bijzonder, de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen,

Erkende dat het kind, voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip,

Overwegende dat het kind volledig dient te worden voorbereid op het leiden van een zelfstandig leven in de samenleving, en dient te worden opgevoed in de geest van de in het Handvest van de Verenigde Naties verkondigde idealen, en in het bijzonder in de geest van vrede, waardigheid, verdraagzaamheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit.

Een niet-willekeurige selectie:

Art 1. Elke persoon jonger dan 18 jaar wordt door het verdrag als kind omschreven

Art 2. Alle in het Verdrag omschreven rechten staan ter beschikking van alle kinderen ongeacht hun ras, huidskleur, geslacht, moedertaal, geloofsovertuiging, politieke of andere opvattingen, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, mogelijkheden, gebreken, geboorte of andere status.

Art 3. Alle acties die betrekking hebben op het kind moeten in zijn of haar belang genomen worden.

Art 4. De staten moeten het Verdrag in werkelijkheid omzetten.

Art 5. De staten moeten eerbied tonen voor de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders om te voorzien in een passende begeleiding van het kind.

Art 6. Elk kind heeft recht op het leven.

Art 7. Elk kind heeft het recht op een naam en een nationaliteit en, voor zover mogelijk, het recht zijn/haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.

Art 8. Elk kind heeft het recht op bescherming van zijn/haar nationaliteit door de staat.

Art 9. Elk kind heeft het recht om bij zijn/haar ouders te leven, tenzij dit niet in het belang van het kind zou zijn.

Art 10. Elk kind heeft het recht om zijn/haar land vrij te betreden of te verlaten, of een ander land te betreden om zich met zijn/haar gezinsleden te herenigen en de ouder-kind relatie te onderhouden.

Art 12. Elk kind heeft het recht zijn/haar eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen.

Art 14. Elk kind heeft het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.

Art 16. Elk kind heeft het recht op bescherming van willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn/haar privéleven, gezinsleven of briefwisseling.

Art 22. Elk kind heeft het recht op een specifieke bescherming voor vluchtelingen.

Art 24. Elk kind heeft het recht op de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging.

Art 25. Elk kind heeft het recht op een periodieke evaluatie van zijn/haar toestand indien hij/zij uit huis is geplaatst ter verzorging, bescherming of behandeling.

Art 26. Elk kind heeft het recht op het genot van sociale zekerheid.

Art 27. Elk kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn/haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling.

Art 28. Elk kind heeft het recht op onderwijs en gratis basisonderwijs.

Art 29. Elk kind heeft het recht op onderwijs dat hem/haar voorbereidt op een actief, verantwoordelijk leven als volwassene in een vrije samenleving met respect voor anderen en de omgeving.

Art 30. Elk kind heeft het recht om zijn/haar cultuur en godsdienst te beleven en zijn/haar taal te spreken.

Art 31. Elk kind heeft het recht op rust en vrije tijd, op deelname aan spel en het culturele en artistieke leven.

Art 32. Elk kind heeft het recht op bescherming tegen economische uitbuiting en werk dat gevaarlijk is of zijn/haar opvoeding zal hinderen of schadelijk zal zijn voor de gezondheid en zijn/haar fysieke, mentale, geestelijke, zedelijke en sociale ontwikkeling.

Art 35. Elk kind heeft het recht op bescherming tegen ontvoering of de verkoop van of handel in kinderen.

Art 36. Elk kind heeft het recht op bescherming tegen elke vorm van uitbuiting.

Art 37. Elk kind heeft het recht niet te worden onderworpen aan foltering of aan een andere onmenselijke behandeling of bestraffing. In gevangenschap wordt het kind gescheiden gehouden van volwassenen. Hij of zij kunnen niet ter dood veroordeeld of levenslang opgesloten worden en hij of zij beschikt over het recht

op juridische bijstand en contact met familieleden.

Art 39. Elk kind heeft het recht op lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij indien hij/zij het slachtoffer is van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting.

Art 41. Elk kind heeft het recht om geïnformeerd te worden over deze beginselen en voorzieningen in het land waar hij/zij leeft.

En tezelfdertijd

Uit het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (door de commissie ingediend – COM (2005) 391 definitief)

In haar mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid betreffende illegale immigratie van 15.11.2001 heeft de Europese Commissie erop gewezen dat het terugkeerbeleid een integrerend en essentieel onderdeel uitmaakt van de bestrijding van illegale immigratie. Het terugkeerbeleid dient gebaseerd te zijn op drie elementen: gemeenschappelijke beginselen, gemeenschappelijke normen en gemeenschappelijke maatregelen.

In een mededeling van de Europese Commissie van 14.10.2002 over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven werd een concreet programma voor verdere maatregelen geschetst, met de nadruk op een holistische aanpak: "Voor een optimaal resultaat moet er een nauwe aansluiting zijn met een zorgvuldig beheer van migratiekwesties, waarvoor kristalheldere consolidatie vereist is van legale immigratiekanalen en van de situatie van legale immigranten, een doeltreffend en grootmoedig asielsysteem op basis van snelle procedures die toegang bieden tot echte

bescherming voor hen die dit nodig hebben, en een ruimere dialoog met derde landen, die meer en meer gevraagd zullen worden om op het vlak van migratie samen te werken”.

Op 4/5.11.2004 werd door de Europese Raad het Haagse programma vastgesteld, waarin dit onderwerp opnieuw aan de orde komt en uitdrukkelijk wordt gevraagd om gemeenschappelijke normen op basis waarvan mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en waardigheid teruggezonden kunnen worden. In dit Haagse programma wordt de Europese Commissie verzocht begin 2005 met een voorstel van richtlijn te komen.

Dit voorstel van richtlijn vormt een antwoord op dit verzoek en tracht duidelijke, transparante en eerlijke gemeenschappelijke regels vast te leggen voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen, vreemdelingenbewaring en het opleggen van een inreisverbod, met volledige inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van betrokkenen.

De verhoopte samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap heeft natuurlijk meer kans op succes indien er eensgezindheid kan bereikt worden over de voornaamste punten van de richtlijn. Dit is momenteel zeker nog niet het geval. Op langere termijn moet dit kunnen leiden tot een aantal normen en afspraken voor een passende en gelijke behandeling van niet-legale mensen in de EU, ongeacht in welke lidstaat de terugkeerprocedure wordt toegepast.

Een doeltreffend terugkeerbeleid is volgens de Europese Commissie en Europese Raad een noodzakelijk onderdeel van een gedegen en geloofwaardig migratiebeleid. Dit moet dan ook het uitgangspunt vormen voor duidelijke, transparante en eerlijke regels waarin de mensenrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen worden geëerbiedigd.

In het voorstel van richtlijn worden dan ook volgende maatregelen uitgewerkt en voorgesteld:

- De regel invoeren dat aan illegaal verblijf een einde moet gemaakt worden door middel van een eerlijke en transparante procedure.
- Het beginsel van zelfstandige terugkeer te bevorderen door middel van de algemene regel dat normaliter een vertrektermijn moet worden toegekend – momenteel is een periode opgenomen van maximaal vier weken.
- Als algemeen beginsel een geharmoniseerde procedure in twee fasen in te voeren: eerst een terugkeerbesluit en vervolgens – indien nodig – een uitzettingsbevel, waardoor de huidige uiteenlopende procedures in de lidstaten enigszins worden geharmoniseerd.
- Een regeling te treffen voor personen die illegaal in de Unie verblijven maar (nog) niet kunnen worden uitgezet.
- Minimumprocedurewaarborgen vast te stellen.
- Het gebruik van dwangmaatregelen te beperken en te koppelen aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij minimumwaarborgen worden vastgesteld voor de manier waarop gedwongen terugkeer wordt uitgevoerd.
- Het effect van nationale terugkeermaatregelen een Europese dimensie te geven door middel van een inreisverbod dat voor de gehele EU geldt.
- Medewerking te belonen – bijvoorbeeld door het inreisverbod in te trekken – en een gebrek aan medewerking te bestraffen – bijvoorbeeld door het inreisverbod te verlengen.
- De belangen van de lidstaat in geval van een ernstige bedreiging van de nationale of de openbare veiligheid te beschermen.
- Het gebruik van vreemdelingenbewaring te beperken en te koppelen aan het evenredigheidsbeginsel. Artikel 14 - 1: “Indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het risico bestaat dat een onderdaan van een derde land tegen wie een uitzettingsbevel of een terugkeerbesluit is of zal worden uitgevaardigd, onderduikt en minder dwingende maatregelen zoals de verplichting om zich

regelmatig te melden bij de autoriteiten, een financiële zekerheid te stellen, documenten te verstrekken of op een bepaalde plaats te verblijven, of andere maatregelen niet voldoende zouden zijn om dit te voorkomen, stellen de lidstaten de betrokkene in vreemdelingenbewaring”.

- Minimumwaarborgen voor vreemdelingenbewaring vast te stellen. Artikel 14 – 2: “Het in vreemdelingenbewaring stellen gebeurt op last van een rechterlijke instantie. In dringende gevallen kan dit worden gedaan door een bestuurlijke instantie; in dat geval moet de vreemdelingenbewaring binnen de 72 uur na aanvang ervan worden bevestigd door een rechterlijke instantie”. – 3: “Het bevel tot vreemdelingenbewaring wordt minstens eenmaal per maand door een rechterlijke instantie getoetst”. – 4: “De vreemdelingenbewaring kan door een rechterlijke instantie worden verlengd tot maximaal zes maanden”. – Artikel 15 – 1: “De lidstaten zorgen ervoor dat onderdanen van derde landen in vreemdelingenbewaring op humane en waardige wijze worden behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. Op verzoek wordt hun onverwijld toegestaan contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten, evenals met relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties”. – 2: “Voor vreemdelingenbewaring wordt gebruik gemaakt van speciaal daarvoor bestemde accommodaties. Indien een lidstaat onderdanen van derde landen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde accommodatie en gebruikmaakt van een gevangenis, zorgt hij ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen fysiek gescheiden blijven van de gevangenen”. – 3: “Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de situatie van kwetsbare personen. De lidstaten zorgen ervoor dat minderjarigen niet in een gewone gevangenis in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Alleenstaande minderjarigen worden gescheiden van volwassenen, tenzij dit niet in het belang van het kind is”. – 4: “De lidstaten zorgen ervoor

dat internationale en niet-gouvernementele organisaties de accommodaties voor vreemdelingenbewaring kunnen bezoeken om na te gaan of deze voldoen. Dergelijke verzoeken kunnen afhankelijk worden gesteld van toestemming”.

- Een regeling te treffen voor gevallen waarin onderdanen van derde landen tegen wie door een van de lidstaten een uitzettingsbevel of een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, worden aangehouden op het grondgebied van een andere lidstaat.

Er moet uitdrukkelijk op gewezen worden dat dit momenteel om een voorstel van richtlijn gaat, die dan ook nog geen enkele officiële verbinding of implementering van gelijk welke lidstaat kan hebben, maar het geeft duidelijke contouren aan, hoe momenteel op Europees niveau – binnen Commissie - gewerkt en vergaderd en onderhandeld wordt om tot dergelijke richtlijn te komen, ook al zal deze nog op vele punten aangepast en gewijzigd en bijgeschaafd worden, want de verschillende zienswijzen en visies tussen de lidstaten zijn groot. Essentie is dat mag gesteld worden dat Europa ook over deze materie streeft naar Europese regelgeving en dito uniforme werkwijze.

Bovenstaande teksten – met pertinente en natuurlijk niet-willekeurig, maar ook ruim gekozen fragmenten uit zowel het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Voorstel van Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied verblijven – bepalen op vrij duidelijke wijze de contouren waarbinnen de “Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra” zich moet situeren.

Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind is de meest geratificeerde tekst ter wereld – momenteel hebben enkel de Verenigde Staten en Somalië ze niet geratificeerd – en richt zich op de rechten

van het kind als individu, van elk kind, waar ook ter wereld, in welke omstandigheden dit kind zich ook bevindt, en deze rechten worden universeel gedragen en onderschreven. Het gaat bovenal om het individuele belang van elk kind op deze wereld, dat opgroeit in een grote en complexe wereld. Het zijn universele rechten, die dan ook gelden voor alle kinderen en elk kind ook individuele bescherming wil bieden.

Het voorstel van richtlijn is een Europese poging om het Europese belang voorop te stellen – met duidelijke aandacht voor elk individu – maar het is een globale poging om op Europees niveau gelijk beleid en toepassing te realiseren, ook al is hierover nog geen consensus kunnen bereikt worden. Het is een duidelijk Europees streefdoel om ook hierover gelijk beleid te kunnen voeren op het volledige Europese grondgebied.

Deze studie wil een synthese ambiëren tussen zowel het individuele belang van het kind - als deel van een gezin - en het collectieve belang, het belang van de staat en de natie – als deel van Europa. Een synthese met respect voor beide. De studie naar alternatieven situeert zich dan ook tussen beide belangen.

Aan de ene kant ontbreekt momenteel zowel het maatschappelijke als het economische draagvlak om elke vluchteling die naar ons land komt zowel op te vangen als een legaal verblijfsstatuut te geven: dit is binnen de huidige tijdsgeest utopisch en is trouwens voor een klein land als België – in de Europese context – praktisch onmogelijk.

Maar tezelfdertijd is het voor heel veel mensen uiterst complex om echt begrip op te brengen voor de evidentie die uit bovenstaande vaststelling volgt: als niet elke vluchteling legaal in het land kan blijven, dan zal een procedure gevolgd moeten worden op basis van democratisch gestemde criteria en zullen een aantal van deze vluchtelingen die niet aan de

criteria voldoen na verloop van tijd ofwel op zelfstandige wijze¹ België (moeten) verlaten ofwel op gedwongen wijze gerepatrieerd dienen te worden. Het is deze logica die zo complex is – de meeste vluchtelingen die niet legaal kunnen blijven, vertrekken ook niet graag – en het wordt nog complexer als het om gezinnen met kinderen gaat. Want als het menselijk al zo moeilijk is om volwassenen gedwongen te laten terugkeren, des te moeilijker wordt het als het om gezinnen met kinderen gaat. In deze studie wordt hierop zo diep en zuiver als mogelijk ingegaan: wat kan en wat kan niet?, wat mag en mag niet?, wat is goed en wat is verkeerd?, wat gebeurt in andere landen?, wat zijn goede voorbeelden?, wat is goed voor kinderen?, wat is goed voor de ouders?, wat is raadzaam?, wat is dringend?, wat is noodzakelijk?, wat is uitgesloten?, wat is positief?, wat is toekomstgericht en solidair?, wat is duurzaam?, wat is kwetsend?, wat is toelaatbaar?, ... kortom, wat zijn de alternatieven en wat is finaal de beste oplossing voor deze problematiek?

Dit complexe en uiterst menselijke dilemma en deze studie spelen zich af binnen de contouren van een democratische rechtsstaat en de Europese context en moeten dus begeleid worden door formele rechtsregels. Het is een heel complexe opgave om hierin een zowel humanitair hoogstaand als consequent beleid voor te stellen, maar de essentiële betrachting van deze studieopdracht is een zo rechtvaardig mogelijk beleid te voeren – voor deze gezinnen met kinderen – wat enorm veel betrokkenheid van alle partijen, instanties, organisaties en individuele hulpverleners vergt.

1 SumResearch kiest voor de term “zelfstandige terugkeer” boven “vrijwillige terugkeer”. Uiteraard impliceert zelfstandige terugkeer dat men eveneens beroep kan doen op alle bestaande programma's die instaan voor begeleiding, zowel sociaal, als financieel, voor terugkeer en reïntegratie.

0.2 Studie-Aanpak

SumResearch heeft deze studieopdracht aangevat op 6 oktober 2006 en heeft gedurende de volledige onderzoeksperiode volgende essentiële voorwaarde en houding gehanteerd: dat alle betrokken partijen zich zoveel als mogelijk bewust zijn van de noodzaak en mogelijke impact van deze studie – in het belang van deze kinderen - en daarmee tijdens de korte periode van deze studie – oktober 2006 tot februari 2007 – alle bereidheid zouden tonen om actief en gedreven mee te werken aan de opmaak, aan het onderzoek, aan het debat en de discussie, aan de consequente zoektocht naar synthese en rechtlijnigheid, vanuit een grote openheid en empathie. Doelstelling en finaliteit zijn een haalbaar, menselijk, pragmatisch en humanitair hoogstaand beleid, vanuit een respect en betrokkenheid voor de gezinnen met kinderen die finaal niet legaal in het land kunnen blijven.

De omschrijving “alle betrokken partijen” is door SumResearch tijdens de onderzoeksperiode zo letterlijk mogelijk gehanteerd: dit gaat in de allereerste plaats over de niet-legale gezinnen met hun kinderen, maar ook over de politieke verantwoordelijken en vertegenwoordigers van alle politieke partijen, de diverse administraties, het personeel van alle opvanginitiatieven – van open tot gesloten centra, zowel in binnen- als buitenland - dit gaat over alle belangengroepen en niet-gouvernementele organisaties, over experts op medisch-sociaal-educatief vlak, juristen en criminologen, de vele mensen en instanties die actief zijn vanuit overtuiging en engagement. Deze studie laat weinig mensen onberoerd, integendeel. SumResearch heeft dit steeds ervaren en gewaardeerd als een positieve stimulans, die ook de betere oplossingen en voorstellen mogelijk maken: quasi iedereen ervaart de huidige praxis als op zijn minst voor verbetering vatbaar, en nam zijn verantwoordelijkheid op om volwaardig te participeren aan de studie-opdracht. Dit was de basisinstelling en –opdracht van SumResearch en van alle betrokken partijen.

Slechts door openheid, luisterbereidheid en samenwerking tussen al deze partijen is in dergelijke complexe problematiek zowel een rechtlijnig als rechtvaardig beleid uittekenen mogelijk en haalbaar.

Volgende methodologie is dan ook door SumResearch gehanteerd gedurende de periode van het onderzoek:

Omdat de periode om de studie uit te voeren uiterst beperkt was – begin oktober 2006 tot eind februari 2007 – was het cruciaal dat de studie de gemotiveerde en loyale medewerking mocht krijgen van de rechtstreeks professioneel betrokkenen zoals Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, CGVS, Rode Kruis, personeel in de diverse gesloten en open centra, ... SumResearch heeft diverse opvangcentra vrij kunnen bezoeken en contact kunnen hebben met het personeel, zonder beperking en eveneens zonder schending van de privacy van de bewoners. Tevens konden gedurende het onderzoek voortdurend bijkomende vragen gesteld worden en noodzakelijke informatie verkregen. Dit is door SumResearch als erg positief ervaren, ook al blijft het verwonderlijk dat het heel moeilijk is en blijft om exacte gegevens en cijfermateriaal te verwerven over gezinnen met kinderen in de gesloten centra, aantallen, exacte verblijfsduur, aantal overbrengingen, kortom de meest evidente gegevens om tot juiste conclusies te kunnen komen waren niet steeds beschikbaar of voorhanden, omdat ze ook niet op dergelijke manier door DVZ worden bijgehouden. Een grote struikelsteen is hier bijvoorbeeld de mogelijke belangrijke verschillen tussen gemiddelde verblijfsduur en de reële verblijfsduur van gezinnen met kinderen in de gesloten centra.

De belangrijke meerwaarde van de uitgebreide reeks diepgravende interviews² mag niet worden onderschat. Het ging om open en lange interviews met alle betrokken partijen, van beide taalgemeenschappen: zowel beleid als de diverse politieke partijen, de diverse administraties, personeel van open en gesloten opvangcentra, advocaten en juristen,

² Zie Voorstudie, hoofdstuk 6, voor de lijst van deelnemers en een samenvatting van de interviews en de bijlage voor de verslagen.

belangengroepen en niet-gouvernementele organisaties, experts en professoren. Zo kon draagvlak en participatie ontstaan voor deze studie, zo heeft de studie nieuwe mogelijkheden en inzichten gecreëerd voor cruciaal debat en noodzakelijke synthese, zo heeft deze studie haar menselijk gelaat en vorm kunnen verwerven.

Hier benadrukken we eveneens de evolutie en logica van de twee expertenpanels³. Terwijl de interviews de vele uitgesproken inzichten, standpunten, overtuigingen en voorstellen duidelijk maken – een heel breed scala met vele contouren en persoonlijke nuances, het is nu eenmaal een studieonderwerp waarover uitgesproken en dikwijls fel beleefde standpunten worden ingenomen – is het pas tijdens en dankzij de expertenpanels dat de reële mogelijkheid ontstaan is voor debat en discussie, voor luisterbereidheid en wederzijds begrip voor de diverse ferme overtuigingen, voor overleg en synthese, voor streven naar mogelijke vormen van consensus. De vele interviews gingen veeleer over de eigen overtuiging en inzichten in de problematiek, het zijn de twee cruciale expertenpanels die dat eigen gelijk en enorme engagement niet gerelativeerd hebben, maar wel in een globale maatschappelijke context geplaatst hebben en ook de doelstelling juist hebben kunnen situeren: welke alternatieven kunnen uitgewerkt worden voor de huidige situatie van de gezinnen met kinderen in de gesloten centra?

In het bestek voor de studieopdracht wordt uitdrukkelijk gevraagd om een vergelijkende studie te maken van gehanteerde praktijken in andere Europese en niet-Europese landen die uiteraard ook geconfronteerd worden met de problematiek van gezinnen met kinderen die niet langer legaal in het land kunnen verblijven. In deze studie wordt een uitgebreide literatuur- en documentenstudie gemaakt over dit onderwerp: het was ook voor SumResearch een positieve vaststelling dat over dit prangende onderwerp zowel nationaal als internationaal diverse studies en documentatiemateriaal en tevens wetgeving is gemaakt en verschenen. Deze studie staat – gelukkig maar – niet alleen en benadert

het onderwerp op Belgisch niveau, in haar Europese en internationale context. Tevens werden door SumResearch enkele naburige practises bezocht op het gebied van opvang van gezinnen met kinderen in gesloten centra – Nederland (Rotterdam en Zeist), Frankrijk (Lille), Duitsland (Frankfurt) – maar tegelijkertijd willen wij als studiebureau erkennen dat bijkomend internationaal onderzoek hierover opportuun en wellicht noodzakelijk is. SumResearch wil hier heel duidelijk stellen dat dit standpunt allerminst een ondergraving is van de eigen studie – deze is integer en wetenschappelijk gemaakt en uitgevoerd binnen noodzakelijke tijdstermijnen en inhoudelijke en praktische mogelijkheden – maar het internationaal onderzoek heeft zich, voornamelijk omwille van de tijdsdruk, moeten beperken tot een beknopte studie en praxisvoorbeelden in de drie buurlanden Nederland, Frankrijk en Duitsland. Zo is bezoek en verder onderzoek van de Zweedse praktijk volgens SumResearch noodzakelijk, omdat in diverse onderzoeken (en ook in diverse interviews) regelmatig verwezen is naar de Zweedse aanpak, zonder dat dit door SumResearch de visu en in realiteit – wel in literatuuronderzoek - is kunnen onderzocht worden.

3 Lijst van deelnemers: zie Voorstudie, hoofdstuk 6.

0.3 Positionering - context

Het ambitieniveau en doel van deze studie ligt onherroepelijk en evident heel hoog – hoe kan men anders de best mogelijke oplossing voor dit uiterst complexe probleem trachten aan te reiken, hierbij gesteund en aangespoord door zoveel mogelijk betrokkenen en betrokken partijen – maar tezelfdertijd is deze studie allerminst uitzonderlijk noch uniek, en kunnen we (gelukkig maar) refereren naar enkele recente studies en onderzoeken over diverse onderdelen gerelateerd aan deze studieopdracht. Een beknopt overzicht en synthese van deze 'referentie'-studies zijn dan ook noodzakelijk, om deze dan ook te situeren, wat zou moeten onthouden worden, en duidelijk te maken dat in deze nieuwe studie niet alles opnieuw gedaan en voorgesteld hoeft te worden. Dat zou pas erg zijn. Deze studies zijn ook grotendeels opgenomen en worden ook besproken in de voorstudie, maar in dit inleidende hoofdstuk is het noodzakelijk enkele cruciale fragmenten en een korte analyse weer te geven van deze recente studies, juist om de gedachtegang en logica van onze studie weer te geven.

Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid – Eindverslag van de Commissie belast met de evaluatie van de instructies betreffende de verwijdering – deel II – 31.01.2005

In juni 2004 werd door de Minister van Binnenlandse Zaken een 'Commissie belast met de evaluatie van de instructies betreffende de verwijdering' geïnstalleerd, ook gekend als de tweede Commissie Vermeersch. De opdracht bestond erin de pregnante problematiek rond de verwijderingen opnieuw te onderzoeken en te streven naar richtlijnen die trachten te garanderen dat de uitwijzingen op een humane wijze kunnen verlopen, en tevens de veiligheid en de rechtszekerheid van de politiemensen te garanderen. Deze Commissie baseert zijn aangereikte "bouwstenen" op twee grote pijlers: enerzijds humaniteit, anderzijds effectiviteit.

Het rapport van de Commissie eindigt met de formulering en uitwerking van 34 aanbevelingen, volgens een aantal thema's. Uiteraard heeft het merendeel van deze aanbevelingen betrekking op de effectieve verwijdering zelf. Niettemin spreken enkele aanbevelingen zich heel duidelijk uit over de procedure en de gesloten centra, juist vanuit de redenering en juiste logica dat slechts effectief en humaan kan gerepatrieerd worden als de persoon die gerepatrieerd wordt dit moment kan plaatsen en begrijpen als onderdeel van een persoonlijk en logisch traject. Bijvoorbeeld aanbeveling 3 – Het verwijderingsbeleid transparanter maken: een duidelijker traject, een helder stappenplan, taalgebruik, behoefte aan informatie, mogelijkheden zelfstandig vertrek, taakomschrijving open centra en lokale overheden, aanbeveling voor objectivering van de besluitvorming inzake verwijderingsbeleid. Aanbeveling 14 – De kwaliteit van de communicatie met de te verwijderen personen verbeteren: volgens de Commissie vergt het aanbeveling om een proefproject op te starten geïnspireerd op de geïntegreerde aanpak zoals het in Zweden wordt toegepast. Hierbij wordt voor een asielzoeker van bij het begin van de asielaanvraag een 'coach' toegewezen. Deze coach begeleidt de asielzoeker in alle fases van de procedure. Aanbeveling 23 – Speciale aandacht aan gezinnen met minderjarige kinderen besteden. Aanbeveling 25 – Programma's voor zelfstandige terugkeer versterken. Aanbeveling 26 – De asielprocedure drastisch versnellen.

De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen – door: Aide aux Personnes Déplacées, Caritas International België, CIRE, Jesuit Refugee Service Belgium, Ligue des Droits de l'homme, MRAX, Point d'Appui, Protestants Sociaal Centrum, Sociale Dienst Socialistische Solidariteit, Vluchtelingenwerk Vlaanderen – oktober 2006

Sinds enkele jaren zijn diverse NGO's regelmatig aanwezig in de diverse gesloten centra voor niet-legale vreemdelingen. Zij kunnen daar contact hebben met zowel personeel als met de niet-legale

vreemdelingen. In bovenstaand rapport van oktober 2006 – toen SumResearch pas gestart was met haar studie – hebben deze NGO's verslag gebracht van hun vaststellingen bij hun diverse bezoeken aan de gesloten centra. Dit is uiteraard een subjectief rapport – de diverse NGO's zijn uitgesproken tegenstander van de gesloten centra – maar het rapport heeft wel een duidelijke poging ondernomen om orde te brengen in het verschillende cijfermateriaal – wat op zich al geen sinecure moet geweest zijn. Het rapport wordt uitgebreid geïllustreerd met de beleving en getuigenissen van de mensen die worden opgesloten. Een kritisch rapport, maar het past in de opdracht van deze NGO's om de overheid steeds opnieuw te wijzen op praktijken die zij als fundamenteel verkeerd beschouwen. De NGO's ijveren voor het afschaffen van de huidige gesloten centra en nemen met bovenstaand rapport op actieve wijze deel aan het debat en de discussie.

In het slothoofdstuk 6 worden ook diverse aanbevelingen geformuleerd, ondermeer (6.1) de uitdrukkelijke vraag dat de Dienst Vreemdelingenzaken jaarlijks een algemeen en uitvoerig rapport zou publiceren betreffende de gesloten centra en de uitwijzing van vreemdelingen, met concrete en juiste cijfers en statistieken, (6.2) aanbevelingen over de geneeskundige en sociale aspecten van de opsluiting in de gesloten centra, (6.3) en concrete aanbevelingen rond de uitwijzingen zelf.

Asielzoekers en terugkeer – Een kwalitatief en kwantitatief onderzoek – Prof. Dr. Marie-Claire Foblets en Prof. Dr. Norbert Vanbeselaere – KUL – in opdracht van Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding / Observatorium voor Migraties – onderzoeksrapport van april 2006

Dit pilootproject heeft tot doel op basis van interviews en een enquêtering van asielzoekers in België een beter inzicht te krijgen in de motivaties om al dan niet terug te keren naar hun landen van herkomst.

Eén van de meest markante conclusies die gemaakt kon worden uit de enquêtering van de asielzoekers wordt helder verwoord op pagina 58 van het onderzoeksrapport: "Wat duidelijk is, is dat het merendeel van onze respondenten tijdens hun asielprocedure na verloop van tijd op paradoxale wijze gaan rekenen op de duur van hun asielprocedure en de bijzondere procedures, om deze later als grond voor een regularisatieaanvraag aan te halen. Deze hoop wordt in het merendeel van de gevallen in niet onbelangrijke mate gevoed door de verhalen en anekdotes met betrekking tot regularisatiecampagnes die we op het spoor kwamen".

SumResearch ervaart het 'Besluit en gevolgtrekkingen' bij de kwalitatieve analyse op pagina 79-81 als cruciaal om te kunnen begrijpen wat de 'gemiddelde asielzoeker' zelf beleeft en ervaart wanneer hij de asielprocedure doorloopt in België. Deze passages zijn natuurlijk ook subjectief, maar geven een goed beeld van de huidige situatie en dynamiek van de asielzoeker. Enkele uittreksels:

"Veel asielzoekers hebben bij hun aankomst in België geen idee van wat hen hier te wachten staat. Zij vernemen, zij het van de smokkelaar, zij het van de voorbijgangers op straat, dat ze moeten asiel aanvragen bij de DVZ... Willen de asielzoekers een stabiel verblijfsstatuut verkrijgen in België, dan biedt in eerste instantie enkel de asielprocedure daar de mogelijkheid toe.

Bijna alle respondenten getuigen van moeilijke leefomstandigheden op zowel fysiek, psychisch als emotioneel vlak. De "onzekerheid" over hun lot, valt het gros van de respondenten zeer zwaar. Niettemin gaan bijna alle respondenten ervan uit uiteindelijk in België te zullen blijven. ... De emotioneel en psychisch zware leefomstandigheden worden door de asielzoekers als bijzonder zwaar ervaren door hun perceptie van de procedure als ondoorzichtig. De ondoorzichtigheid geeft hen het gevoel aan willekeur te worden

blootgesteld. Op deze manier wordt de asielprocedure herleid tot een kansspel. Een kansspel is een kwestie van geluk. Als men blijft spelen, dan trekt men vroeg of laat het winnende lot. ... Naast het feit dat de asielzoekers voortdurend vasthouden aan de hoop op een verblijfsstatuut in de toekomst, trachten zij hun kansen op een verblijfsstatuut te verhogen. Het schijnhuwelijk en de integratiepogingen zijn duidelijk kansvergroten strategieën.

Binnen deze alomtegenwoordige dynamiek, waarbij de asielzoeker zich in eerste instantie richt op het verkrijgen van een verblijfsstatuut, blijkt er voor het merendeel van de asielzoekers geen plaats te zijn om over vrijwillige terugkeer te denken. Het merendeel van de ondervraagde asielzoekers interpreteren de keuze van anderen om vrijwillig terug te keren als zijnde een teken dat ze geen "echte" problemen hebben. We zien hier dus dat de asielzoekers zichzelf telkens buiten het "terugkeer-denken" plaatsen. Elke respondent gaat ervan uit dat hijzelf "echte" problemen heeft. ... De meerderheid van de asielzoekers motiveert hun gevoel niet te kunnen of willen terugkeren naar hun land van herkomst met redenen die een gevolg zijn van de asielprocedure in België, en niet zozeer van vrees voor vervolging omwille van hun ras, religie, nationaliteit, hun behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging.

De motivaties die de kandidaat-terugkeerders hebben aangegeven voor hun beslissing om met de hulp van een REAB programma terug te keren naar hun land van herkomst, moeten worden gelezen binnen de dynamiek van het kansspel. Bij de kandidaat-terugkeerders zien we hoe zij of snel na hun aankomst in België, beslissen dat hopen geen zin heeft, of nadat ze alle mogelijke strategieën hebben uitgeprobeerd, de hoop opgeven."

Etude "Enfants dans les centres fermés pour Illégaux – Projet d'amélioration des conditions d'existence" – door Valérie Silberberg en Patrick Hullebroeck van La Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente – Décembre 2006

Dit is de meest recente studie. De Franstalige Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente heeft ervoor gekozen om met deze studie concrete aanbevelingen te formuleren voor de verbetering van de situatie van de kinderen, ondanks hun fundamentele overtuiging dat kinderen niet thuishoren in de gesloten centra: de gesloten centra zijn geconstrueerd en worden georganiseerd op penitentiaire wijze, wat volgens de Ligue in tegenstelling is tot de fundamentele noden van een kind.

Dit is geen onderzoek naar alternatieven vooraleer er opgesloten wordt, hoewel dit voor de Ligue absoluut noodzakelijk is.

Er worden wel concrete aanbevelingen gedaan om de huidige situatie van de kinderen in de gesloten centra te verbeteren, op gebied van personeelsbeleid en organigram, op pedagogisch niveau, activiteiten, relatie binnen-buiten, sport en spel, organisatie van activiteiten, gebruik van ruimte en faciliteiten, de menselijke relaties tussen ouders-kinderen en personeel-autoriteiten, geestelijke gezondheid, fysieke ontplooiing, communicatie en informatie, didactische voorstellen...

Hun conclusies zijn dubbel: enerzijds is de Liga van oordeel dat er heel wat verbeteringen kunnen en moeten aangebracht worden aan de huidige situatie en leefomstandigheden van kinderen in de gesloten centra, anderzijds kan en wil de Liga zich niet neerleggen – om diverse redenen wat betreft omstandigheden, tijdsduur, begeleiding... – bij de huidige toestand dat kinderen kunnen opgesloten worden in deze gesloten centra.

0.4 Doel

Er is heel wat betrokkenheid en expertise in deze sector, die duidelijke stellingen en vurige standpunten inneemt en verdedigt over deze aangrijpende problematiek.

SumResearch ambieert een zo duidelijk mogelijke logica en hoogstaande ethiek in haar onderzoek en studie-opdracht. Er wordt gestudeerd en geredeneerd en gediscussieerd, intern binnen het onderzoeksteam en extern met alle betrokken partijen. De problematiek is er niet bij gebaat om gebanaliseerd noch gedramatiseerd te worden. Onze studie wil praktisch uitvoerbaar zijn – in zijn globaliteit, niet “à la tête du client” – en juridisch onderbouwd.

Onze studie is geen duel tussen diverse partijen, en gaat niet voor het grote gelijk, omdat deze ook niet bestaat over dergelijk complex onderwerp. Daarvoor is deze problematiek te delicaat en de groep waarover het gaat, te kwetsbaar.

SumResearch is bewust heel consequent uitgegaan van het hogere belang en de goede intenties van alle betrokken partijen. Het intense verloop en diverse discussies en debatten tijdens deze studies hebben dit ook voortdurend geïllustreerd: we beseffen met zijn allen waarover dit gaat, en dat we uiterst respectvol en betrokken moeten nadenken wat de beste alternatieven zijn voor deze gezinnen met kinderen.

Deze studie naar alternatieven brengt natuurlijk ook niet de absolute oplossing – die trouwens ook niet bestaat – maar reikt wel alternatieven en mogelijkheden aan tot een globale synthese, mits uitdrukkelijke en actieve participatie van alle betrokken partijen.

Deze studie zal ook appel doen op de effectieve betrokkenheid van zowel beleid en administratie en alle andere betrokken partijen – dus ook deze van de gezinnen zelf – om deel te nemen aan een totaalpakket.

Deze studie schrijft zich in in een consequent geheel, zowel op microniveau als op macroniveau, of – om het met het heel juiste beeld van Professor Parmentier te zeggen: het gaat niet enkel over de kraan, maar ook over het stuwmeer. Deze studie naar alternatieven voor gezinnen met kinderen in de gesloten centra gaat dus ook over migratie en tewerkstelling, economie en demografie, knelpuntberoepen en diversiteit.

In deze studie is ook de stem van de gezinnen met kinderen aanwezig en present, discreet, op de achtergrond, met enige achterdocht en soms hoon, want echt begrip opbrengen voor het huidige beleid en vertrouwen hebben in mogelijke alternatieven, kunnen ze niet.

Deze studie wil oprecht en weloverwogen, vanuit het meerzijdige belang van enerzijds de kinderen in de gesloten centra en anderzijds het belang van de overheid, alternatieven aanreiken voor een beleid dat recht doet aan alle betrokken partijen.

1

SumVisie

Daar waar in het inleidend 0-hoofdstuk geduid wordt vanuit welk kader deze studie-opdracht werd aangevat en ontwikkeld, wil dit hoofdstuk helder en gestructureerd duiden tot welke visie-opbouw deze studie-opdracht heeft geleid, waaruit in het daaropvolgende hoofdstuk de diverse concrete aanbevelingen geformuleerd worden.

In het inleidende hoofdstuk is er al op gewezen dat – op vandaag - het maatschappelijke en economische draagvlak ontbreken om elke migrant die naar ons land komt op te vangen en een legaal verblijfsstatuut te geven. Voor een klein land als België – in de Europese constellatie – is het quasi onmogelijk om de grenzen open te gooien voor iedereen die naar ons land wenst te komen. Dit betekent dat de overheid genoodzaakt is een beleid te voeren waarbij ook een aantal van deze migranten – op basis van democratisch gestemde criteria – uiteindelijk zal moeten terugkeren naar het land van herkomst, als met betrekking tot hun vraag om legaal verblijf een correcte beslissing is genomen. Dit is het uitgangspunt van de visie-ontwikkeling tijdens de studie-opdracht: dit is het kader waarbinnen we opereren en waarin de studie wordt opgebouwd.

Niettemin is SumResearch ervan overtuigd – gesteund vanuit verschillende opinies en overtuigingen die tijdens de interviews en studie aan bod kwamen, en ook vanuit een groeiende politieke en maatschappelijke bewustwording en betrokkenheid¹ – dat de huidige mogelijkheden voor migratie te beperkt zijn. Migratie is van alle tijden en zal van alle tijden blijven – mensen zullen nu eenmaal steeds op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden en betere kansen, zeker ook voor hun kinderen - maar wanneer migratie naar een land uiterst moeilijk en zeer restrictief is, mag het dan ook niet verwonderen dat migranten van alle mogelijke mogelijkheden in procedure en systeem gebruik zullen maken om toch te komen en zo lang als mogelijk te blijven. Vanuit deze overtuiging meent SumResearch dat moet worden overwogen om de

¹ We verwijzen hierbij naar een aantal recente politieke standpunten en opiniestukken in de media, over migratie en arbeidsmigratie, over individuele en collectieve regularisaties.

concrete mogelijkheden voor migratie naar ons land te verruimen en dat daarbij een grotere nadruk moet liggen op de kansen en verrijking die migratie kan bieden voor onze samenleving. Het voeren van een actiever en meer gediversifieerd migratiebeleid vormt dus een belangrijke uitdaging, die ertoe zou kunnen leiden dat er minder mensen – en dus ook gezinnen met kinderen – niet legaal in ons land verblijven en riskeren om vastgehouden te worden met het oog op een repatriëring. Dit is zowel onze visie, als ambitie als verwachting. Deze studie heeft een visie, maar is niet defensief, integendeel, ze ambieert een verwachtingspatroon en wenst kansen te creëren.

Migratie - zonder degelijke voorbereiding en lange termijnvisie - heeft in ons land maar al te dikwijls gezorgd voor onbegrip, frustratie en ontevredenheid, zowel bij de migranten als bij de autochtone bevolking, wat tot op vandaag leidt tot wantrouwen en een overwegend negatieve en defensieve houding ten aanzien van migratie. Uit deze fouten moeten we leren. Nieuwe migratie dient goed te worden voorbereid en omkaderd vanuit verschillende invalshoeken (onderwijs, opleiding, participatie, integratie, ...). Tegelijk is het belangrijk dat er meer nadruk wordt gelegd op de kansen en de verrijking - op vele vlakken (economisch, cultureel, sociaal ...) - die gepaard gaan met migratie.

Vanuit deze redenering stelt SumResearch dat:

>> De studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen moet kaderen binnen een globaal en vernieuwd migratiebeleid

Het is duidelijk dat een gefundeerd en gedragen migratiebeleid ook gecontroleerd en controleerbaar zal moeten zijn. Welke (verruimde) immigratiemogelijkheden er ook bestaan, en welke procedure de migrant ook moet doorlopen, steeds zullen er mensen zijn die een negatieve beoordeling krijgen en dus gevraagd zullen worden – vroeg of laat, liefst zelfstandig (mits begeleiding) maar desnoods gedwongen - het

land te verlaten. Men kan van een overheid niet verwachten de niet-legale status van iemand op het grondgebied te accepteren en hiertegen niet op te treden. Deze studie gaat uiteraard over de mogelijkheden tot correct en humaan en efficiënt optreden, en dit specifiek en uiterst precair voor gezinnen met kinderen die niet-legaal in het land verblijven. Het is en blijft dus van cruciaal belang dat de procedure die de migrant moet doorlopen uiterst coherent en accuraat verloopt, zodat hij snel en duidelijk weet of hij al dan niet kan blijven in het land en erop kan vertrouwen dat deze beslissing objectief en correct wordt genomen, dit ook als dusdanig ervaart en dit van daaruit ook mogelijk accepteert.

In afwachting van de uitwerking van de contouren en voorwaarden voor (bepaalde vormen van) legale economische migratie – die in de aanbevelingen zullen voorgesteld en bepleit worden - biedt voor wie een stabiel verblijfsstatuut wil verkrijgen in België, vooralsnog enkel de asielprocedure² daartoe de mogelijkheid, op basis van de Conventie van Genève, en de subsidiaire bescherming. In eerste instantie is het van essentieel belang dat de asielprocedure uiterst coherent, correct, transparant, kwalitatief en snel gebeurt. Dit zijn cruciale factoren voor een gedragen asielbeleid, dat door alle betrokkenen als eerlijk wordt beschouwd, en kan bijdragen aan een grotere bereidwilligheid om op zelfstandige basis te vertrekken na een negatieve beslissing. Hiernaast moeten er – omwille van humanitaire overwegingen en/of op basis van nieuwe elementen - voldoende mogelijkheden voor individuele regularisatie blijven bestaan.

Voor de mensen die – binnen een redelijke termijn - een negatieve asielbeslissing krijgen en ook niet in aanmerking komen voor regularisatie, moet een logisch maar even transparant en coherent terugkeerbeleid worden gevoerd. Een grijze tussenzone – met name een leven in de clandestiniteit – is zowel vanuit legislatieve als menselijke overwegingen geen optie en ook niet aanvaardbaar voor de overheid.

² Dit is althans het geval voor de meerderheid van de migranten die geen familie hebben in ons land, en dus geen aanspraak kunnen maken op gezinshereniging.

Voor sommigen - ook gezinnen met kinderen uiteraard - zal terugkeer een cruciale etappe zijn tijdens een lang migratietraject. Het terugkeerbeleid kan dus niet los gezien worden van de voorafgaande procedures, en is enkel te verantwoorden indien het hele proces dat eraan vooraf is gegaan correct, eerlijk, transparant en binnen een redelijke termijn is verlopen. Dit geldt uiteraard voor alle asielzoekers, maar de complexiteit en gevoeligheid van de problematiek is vaak nog groter wanneer het gaat over gezinnen met kinderen. In de periode dat ze hier zijn, bouwen kinderen immers aan hun toekomst, integreren ze zich in onze maatschappij, ontwikkelen ze perspectieven, ... die ze abrupt zien verdwijnen wanneer blijkt dat ze hier niet kunnen blijven en moeten terugkeren naar het land van herkomst. Er moet absoluut vermeden worden dat het beleid en procedures leiden tot absurde situaties, die uiterst pijnlijk zijn voor alle betrokkenen, en in het bijzonder voor de kinderen.

Daarom is SumResearch van oordeel dat:

>> De studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen moet kaderen binnen een coherent, correct, transparant en kwalitatief asieltraject

Ook het terugkeerbeleid zelf dient te kaderen binnen een duidelijke visie. Een daadkrachtig terugkeerbeleid dient in de eerste plaats gebaseerd te zijn op zelfstandige terugkeer en de programma's die daartoe bestaan. Pas wanneer alle mogelijke maatregelen zijn genomen om mensen op zelfstandige basis te laten vertrekken, kan overgegaan worden tot een gedwongen repatriëring. Binnen deze voorwaarden kadert ook de vasthouding van personen in een gesloten centrum.

Dit geldt voor alle asielzoekers, en in het bijzonder voor de gezinnen met kinderen. Het uitgangspunt is dat men een kind niet opsluit. Er is een zeer grote ethische verontwaardiging tegen de vasthouding van kinderen en er is een zeer grote maatschappelijke consensus dat het

vasthouden van kinderen niet betaamt. Zowel vanuit de rechten van het kind als vanuit het welzijn van het kind, kan vasthouding moeilijk worden verantwoord. Er moet dus alles aan gedaan worden om dit te vermijden. Het is ook de hoofdpodracht van deze studie om hiervoor daadwerkelijke en reële alternatieven aan te reiken.

De vasthouding van gezinnen met kinderen met het oog op een gedwongen repatriëring kan dus enkel als 'ultimum remedium'. Het moet een absolute uitzonderingsmaatregel zijn, waarbij steeds moet worden uitgegaan van de proportionaliteit van de maatregel: staat de detentie in verhouding tot het doel dat men wil bereiken? Met andere woorden, is bij het nemen van een beslissing tot vasthouding het risico dat gezinnen "verdwijnen" in de clandestiniteit correct afgewogen? Op basis van het onderzoek stelt SumResearch vast dat het vasthouden van kinderen op dit ogenblik eerder willekeurig en niet als ultieme uitzonderingsmaatregel wordt toegepast. Voor sommige groepen wordt automatisch overgegaan tot detentie; in het bijzonder voor de gezinnen die vallen onder de toepassing van de Dublin-Conventie. Hier wordt de opsluiting effectief geautomatiseerd en zo ook gebanaliseerd.

SumResearch is er van overtuigd dat:

>> De vasthouding van gezinnen met kinderen moet zoveel mogelijk worden vermeden

In de loop van het onderzoek is het duidelijk geworden dat de studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra zich niet alleen kan beperken tot een analyse van de alternatieven voor detentie (zoals meldingsplicht, een verplichte verblijfplaats, borgstelling, ...), maar dat we in de eerste plaats alles in het werk moeten stellen om te vermijden dat kinderen worden opgesloten. Dit is niet enkel een morele plicht, het gaat om een fundamentele overtuiging: een kind opsluiten omwille van niet-legaal verblijf van de ouder(s) is buiten proportie en nefast voor de ontwikkeling van dit kind.

Dit gezegd zijnde mogen we evenmin de ogen sluiten voor de realiteit: ondanks alle inspanningen om het hele traject te optimaliseren en te humaniseren, zal het nog steeds zo zijn dat sommige gezinnen het “bevel om het grondgebied te verlaten” niet wensen op te volgen en geen beroep doen op de mogelijkheden van zelfstandige terugkeer.

Hoe efficiënt de procedure en het parcours ook mogen zijn, hoe snel en consistent het traject ook mag verlopen, hoe correct de diverse instanties ook de aanvraag tot asiel hebben behandeld, steeds zullen er gezinnen met kinderen zijn die zich niet bij deze beslissing zullen neerleggen en alles zullen inzetten om toch in het land te kunnen blijven, op welke wijze ook. Ook over deze mensen gaat deze studie, we kunnen enkel hopen dat het om een vrij beperkte groep gaat. In dat geval kan vasthouding een mogelijkheid zijn om het doel, een effectieve terugkeer, te bereiken.

Daarom acht SumResearch dat deze studie zich ook moet durven uitspreken over:

>> Alternatieve vormen van vasthouding van gezinnen met kinderen

2 aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit de literatuur, de diverse plaatsbezoeken aan de gesloten centra in binnen- en buitenland, de uitgebreide interviews met vele experts, de expertenpanels en talrijke interne en externe gesprekken en discussies, formuleert SumResearch hieronder een pakket concrete aanbevelingen teneinde het beleid waarbij gezinnen met kinderen worden vastgehouden in gesloten centra bij te sturen, en indien vasthouding onvermijdelijk is, de omstandigheden waarin dit gebeurt, te verbeteren.

De aanbevelingen worden geformuleerd vanuit voorgaande visie en onderverdeeld in vier samenhangende en logisch op elkaar volgende onderdelen, in volgende rangorde:

1. Aanbevelingen voor de uitwerking van een globaal en vernieuwd migratiebeleid.
2. Aanbevelingen voor de uitbouw van een korter, correcter, transparanter en coherenter asieltraject.
3. Aanbevelingen om de detentie van gezinnen zoveel mogelijk te vermijden.
4. Aanbevelingen voor alternatieve vormen van vasthouding van gezinnen met kinderen.

Zoals de opdracht van deze studie heeft gesteld, hebben alle onderstaande voorstellen en aanbevelingen in de eerste plaats betrekking op gezinnen met kinderen, wat niet wegneemt dat sommige aanbevelingen ook voor andere groepen kunnen gehanteerd worden.

Wanneer ervoor geopteerd wordt om voor niet-legale gezinnen met kinderen een ander beleid te voeren dan voor andere niet-legale mensen op het Belgische grondgebied, dient hiervoor een juridische grond aangegeven te worden. Er kunnen verschillende inhoudelijke en ook juridische legitiematiegronden worden aangegeven: kinderen kunnen immers niet verantwoordelijk gesteld worden voor de keuzes die hun ouders hebben gemaakt, zij hebben volgens het IVRK recht op

bescherming, over het algemeen integreren gezinnen met kinderen zich – vaak dankzij de kinderen zelf, die hier naar school gaan – zeer snel in onze samenleving, schoolgaande kinderen bouwen hier aan een toekomst die dikwijls volledig weggeslagen wordt wanneer deze kinderen naar het land van herkomst moeten terugkeren, ...

SumResearch is van oordeel dat 'het gezin met kinderen' hier in de meest ruime zin moet worden geïnterpreteerd¹:

- Niet alleen de minderjarige kinderen van gehuwde koppels – of ongehuwde koppels in een stabiele relatie – of van een alleenstaande vader, moeder of voogd vormen een gezin;
- Maar tevens afhankelijke minderjarigen van deze koppels of alleenstaande ouder of voogd: zoals minderjarige familieleden die geen andere familie meer hebben of volwassen kinderen die niet voor zichzelf kunnen zorgen (bv. omwille van medische redenen).

Verder wenst SumResearch te benadrukken dat de voorgestelde aanbevelingen bij absolute voorkeur als een totaalpakket moeten worden gelezen, behandeld en bediscussieerd. Het kan niet de bedoeling zijn de verschillende aanbevelingen afzonderlijk te bekijken en er slechts één of enkele uit te halen voor eventuele uitvoering. Alle aanbevelingen hangen samen, en iedere maatregel kan slechts zinvol en succesvol zijn binnen dit geheel. Deze voorstellen kunnen dus niet uitgevoerd worden "à la tête du client" maar vormen een coherent geheel, dat in zijn totaliteit een alternatief tracht aan te reiken voor het huidige beleid.

¹ Deze definiëring is gebaseerd op een aanbeveling van UNHCR. Zie: UNHCR (april 2006), The Dublin II Regulation. A UNHCR discussion paper.

2.1 Aanbevelingen voor de uitwerking van een globaal en vernieuwd migratiebeleid

2.1.1 Opstarten van een groot debat over migratie, en dit debat consequent, ten gronde en op structurele wijze voeren

Voor SumResearch kan deze studie-opdracht niet anders dan kaderen binnen een globale visie op migratie en het migratiebeleid. Niet als een "deus-ex-machina" noch als "simpel excuus", maar gewoonweg als pertinente evidentie. De maatschappelijke realiteit is sterk gewijzigd gedurende de laatste decennia, maar het gevoerde migratiebeleid evolueerde op een andere wijze, en is niet langer op deze realiteit afgestemd. Het huidige beleid van nulmigratie is niet langer van deze tijd, waarbij geboortedaling en vergrijzing op middellange termijn een reëel probleem zullen worden in onze samenleving en de actuele arbeidsvraag – in het bijzonder de knelpuntberoepen – niet langer ingevuld raken. De huidige formele 'migratiestop' is niet meer geloofwaardig aangezien duizenden mensen niet-legaal in ons land verblijven en ook werken, en we dat eigenlijk wel weten, er rekening mee houden en in de praktijk ook aanvaarden, maar we nemen er vooralsnog niet de logische consequenties uit, wat clandestiniteit op zijn beurt absoluut niet tegenhoudt.

Deze studie durft hiervoor een pertinente aanzet zijn, zonder schroom en in alle openheid, gesteund door de overgrote meerderheid van de experts op het terrein: iedereen schreeuwt, snakt, hoopt op en verdedigt met vuur 'het grote maatschappelijke debat' over het nationale migratiebeleid, met alles erop en eraan, zonder exclusieve noch taboes, zonder naïviteit, maar visionair sterk en daadkrachtig, praktisch en pragmatisch, doelgericht en vooruitziend, niet eenmalig maar op structurele wijze, met conclusies en beleidsvoorstellen.

De actuele cijfers wijzen op een sterke daling van het aantal asielaanvragen in België, mede door een meer alerte procedure: het CGSV werkt sinds enige jaren sneller en duidelijker, dus wordt de asielpcedure voor vele

migranten nu eenmaal een stuk minder aantrekkelijk. Dit is geen oordeel maar een feit: de asielprocedure vernauwt dan ook als mogelijkheid – en dus ook als optie – voor meerdere nationaliteiten om momenteel naar België te kunnen komen. Niettemin is het duidelijk dat andere vormen van migratie sterk toenemen, de huidige vernieuwde asielprocedure op zich zal migratie dan ook niet tegenhouden. De huidige mogelijkheden om legaal naar België te migreren - politiek asiel en gezinshereniging - beantwoorden dan ook niet langer aan de realiteit. Bij gebrek aan een beleidsmatig kader met duidelijke doelstellingen en regels, wagen velen hun kans en leidt de huidige migratie in steeds grotere mate tot een leven in de illegaliteit. Dit werd ons uitvoerig bevestigd door diverse experts in de loop van dit onderzoek.

Het huidige asielbeleid leidt er bovendien toe dat asielzoekers in de open centra veel aan autonomie inboeten en in de lethargie worden gedreven. Mensen zonder papieren kunnen momenteel niet actief deelnemen in onze samenleving en worden weinig of geen toekomstperspectieven geboden, asielzoekers in de open opvanginitiatieven worden voorzien van bed-bad-brood maar worden hier vaak ook jarenlang geleefd, je kunt weinig voor hen doen, het is veel te veel een systeem van verdragen en overleven, met amper toekomstperspectief, men ondergaat waardoor deze mensen zich steeds minder waard voelen, ...

>>

SumResearch - samen met talrijke experts in het onderzoek - vindt het van essentieel belang dat er dringend een groot maatschappelijk debat - op structurele wijze, met conclusies en beleidsvoorstellen - wordt gevoerd over migratie, waarin alle mogelijk maatschappelijke actoren, sectoren en experts betrokken worden: sociologen, antropologen, demografen, economen, vakbonden, juristen, politici, onderwijs, vertegenwoordigers van NGO's, professoren, ethici en schrijvers, werkgevers en werknemers, op nationaal en internationaal niveau.

Doel van dit grote debat is om een coherent en geïntegreerd migratiebeleid te ontwikkelen, uitgaande van een gefundeerde langetermijnvisie en duidelijke doelstellingen, en op basis waarvan de noodzakelijke middelen worden bepaald. Niemand kan deze studieopdracht – alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra – los zien van het nationale migratiebeleid, maar evenmin kan het nationale migratiebeleid losgezien worden van zijn Europese en internationale context.

Dit migratiebeleid dient zich uiteraard te situeren binnen een globale visie op migratie, die verder gaat dan migratie in strikte zin, maar ook het volledige traject in beschouwing neemt. We sluiten ons aan bij een ketengedachte, waar tezelfdertijd aandacht is voor integratie, participatie, onderwijs, opleiding, tewerkstelling, buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, ... Het is evident dat dit migratiebeleid tevens moet gekaderd worden in een Europees en globaal perspectief.

Binnen dit migratiebeleid moeten er duidelijke en heldere regels en criteria worden uitgewerkt om legale migratie van bepaalde groepen mogelijk te maken: personen met een bepaalde opleiding, seizoenswerkers, knelpuntberoepen, ... en ook met ruimte voor een sociaal gecorrigeerde arbeidsmigratie. In dergelijke vorm van migratie is het dus allerminst de bedoeling om enkel de hooggetalenteerde en -gediplomeerde naar hier te halen, het moet gepaard gaan met sociale componenten en aldus ook aan mensen die niet binnen de voorgestelde criteria passen, de opportuniteit geven om te migreren naar België en op allerlei fronten actief te zijn. SumResearch waarschuwt tegelijkertijd dat fouten die in het verleden werden gemaakt, zich niet mogen herhalen. Daarom dient een volwaardig kader te worden uitgewerkt dat toelaat deze migranten op humane wijze te ontvangen en hen alle kansen te bieden tot ontplooiing en participatie in onze samenleving.

Een uitbreiding van de mogelijkheden voor legale migratie zal ook de (relatieve) druk op de asielprocedure verlichten, zodat deze procedure zich nog meer kan concentreren op deze personen die de bescherming van ons land om politieke redenen werkelijk nodig hebben.

Verantwoordelijke: Omwille van de brede reikwijdte van dit debat, zowel politiek als maatschappelijk, adviseert SumResearch dat dit debat wordt gevoerd op initiatief en onder leiding van de Eerste Minister. De nationale verkiezingen zijn gepland voor juni 2007, en het is meer dan het overwegen waard om dit structurele debat te laten leiden en coördineren door de Eerste Minister, hierin eventueel ondersteund door een nieuwe Minister en Ministerie van Migratie (zie aanbeveling 2.2.1).

Termijn: SumResearch acht dit debat prioritair voor de komende legislatuur en stelt vast dat de tijd en de geesten rijp zijn voor dergelijk geïntegreerd en structureel migratiedebat en dito beleid. We verwijzen in dit verband ook naar de actuele politieke en maatschappelijke debatten en standpunten. Het debat is begonnen, en behoeft structuur en leiding. Er is duidelijk een momentum, diverse politieke partijen voelen aan en beseffen dat dit debat cruciaal zal worden de komende jaren, op diverse niveaus als tewerkstelling, sociale zekerheid, zorgsector, welvaart en welzijn, ... Dit momentum moet aangegrepen worden om het debat te organiseren, te structureren en ook de nodige mogelijkheden te geven om op zeer korte termijn ingrijpende beleidsaanbevelingen te formuleren.

2.1.2 Het negatieve discours ten aanzien van migratie en de migrant trachten om te buigen

Migratie is een uitermate dynamisch gegeven en daar staan we als samenleving te weinig bij stil. Wie migreert laat redelijk veel achter, ook al is het in onze 'westerse' ogen relatief weinig; maar het gaat toch steeds om familie en sociale banden, dorp en stad en lokale gemeenschap. We redeneren te gemakkelijk dat migratie een eenvoudige beslissing is –

voornamelijk een zoektocht naar een betere materiële toekomst, maar er zijn zeer veel bijkomende motivaties en nuances. Deze ontgaan ons quasi compleet en hierin maken we – als Europees land – cruciale fouten. We begrijpen het niet steeds, en trachten met het migratiefenomeen zo praktisch mogelijk om te gaan, resultaatgericht in tijd, aantallen en budgetten, we trachten migratie als het ware te managen.

De volgende aanbeveling is dan ook zowel complex als eenvoudig: mochten we erin slagen om onze perceptie en ons taalgebruik ten aanzien van migratie om te zetten in een positieve kijk en semantiek, zouden we wellicht al heel wat negatieve beeldvorming oplossen. Mensen die migreren zijn vaak de meest actieve en dynamische mensen van hun gemeenschap, die effectief willen bijdragen en productief zijn. Het gaat in hoofdzaak om mensen die ambitie hebben, die wensen mee te tellen, die willen participeren, die een eigen gedrevenheid hebben, die niet wensen te profiteren, ...

SumResearch observeert dat het huidige discours ten aanzien van migratie te vaak defensief en negatief is. Op dit moment overheerst de visie dat migratie een negatief fenomeen is en een bedreiging vormt voor onze maatschappij. Immigranten worden dikwijls gestigmatiseerd en geassocieerd met profitaat, criminaliteit, ... We vinden dit negatieve discours voortdurend terug op alle niveaus: politiek, beleid, media, publieke opinie, ... Nochtans is migratie een fenomeen van alle tijden dat onze samenleving heel wat opportuniteiten en voordelen kan bieden.

>>

SumResearch acht het absoluut noodzakelijk dat het negatieve en defensieve discours ten aanzien van migratie verandert. Dit wordt een essentieel onderdeel van het grote maatschappelijke en structurele debat.

Daardoor moeten de positieve kanten van migratie beter en vaker in de schijnwerpers geplaatst worden: migratie biedt ons heel

wat voordelen en is een verrijking voor onze samenleving, zowel economisch maar ook cultureel, demografisch, maatschappelijk, ... Migratie is een positieve en dynamische beweging, het gaat over kansen creëren, een beter leven ambiëren, wie migreert wil tellen, wil bijdragen, wil produceren, wil actief zijn...

SumResearch gaat hier uit van een top-down effect: we adviseren dan ook dat het beleid de omkering van het negatieve discours inzet – als onderdeel van het maatschappelijke debat – dat zich op haar beurt zal verder zetten via de media en het middenveld naar de publieke opinie.

SumResearch verwijst hierbij tevens naar het boekje "Papa, wat is een vreemdeling" van de schrijver Tahar Ben Jelloun, die op uiterst heldere wijze complexe onderwerpen duidt als migratie, racisme, allochtoon en autochtoon, sociaal-culturele verschillen... Het is een concrete aanbeveling om ook de stem en de taal van deze en andere schrijvers te betrekken in het migratiebeleid van ons land, juist omdat ze zo teder en begrijpelijk is, en beroep doet op de humaniteit van de overheid. De overheid denkt niet steeds in heldere teksten bij logische rechtsregels en procedures, dus kan de inbreng van schrijvers en poëten soms zeer noodzakelijk en opportuun zijn om het gevoerde beleid haar menselijk gelaat maar evenzeer begrijpbaarheid te geven.

Verantwoordelijke: deze aanbeveling is eerder een advies, om beroep te doen op enkele uitzonderlijke intellectuelen en schrijvers om mee te werken en te schrijven aan het structurele migratiedebat en dito beleid.

Termijn: in combinatie en samen met het structurele migratiedebat

2.2 Aanbevelingen voor de uitbouw van een korter, correcter, transparanter en coherenter asieltraject

2.2.1 Een coherenter asieltraject door het inzetten van persoonlijke coaches voor gezinnen met kinderen

Tot op vandaag is er een zeer groot contrast tussen het traject dat asielzoekers doorlopen tijdens hun verblijf in een open opvangcentrum of LOI, en het traject dat afgewezen asielzoekers afleggen wanneer ze worden vastgehouden in een gesloten centrum met het oog op een verwijdering. Uit diverse gesprekken en interviews in het kader van dit onderzoek is gebleken dat het – ondanks een positieve evolutie – nog steeds als "not done" wordt ervaren om in de open centra en LOI de mogelijkheid van terugkeer na een negatieve asielbeslissing ter sprake te brengen: in de allereerste plaats wordt vertrokken vanuit de "belangen van de asielzoeker" waardoor weinig ruimte gecreëerd wordt voor gesprekken met betrekking tot zelfstandige terugkeer. Mede hierdoor wordt er door uitgeprocedeerde asielzoekers zeer weinig gevolg gegeven aan een BGV. Pas wanneer een asielzoeker uiteindelijk toch terecht komt in een gesloten centrum wordt het thema "terugkeer" actief besproken door het personeel van het gesloten centrum. Hierdoor ontstaat een polarisering – the good versus the bad – tussen de open en gesloten centra. Vraag is of de asielzoeker zelf daarmee gebaat is; dit is niet wat SumResearch bij de meeste experten heeft gehoord en wat ook blijkt uit de analyse van de huidige situatie, die door de meesten als nefast wordt ervaren voor de asielzoekers.

Deze polarisering uit zich momenteel ook in de absolute scheiding tussen enerzijds de verantwoordelijke instanties die instaan voor de opvang van de asielzoekers tijdens de behandeling van de asielaanvraag (Fedasil), en anderzijds de instanties die – ingeval een negatieve beslissing – instaan voor de terugkeer van de asielzoeker (DVZ). Op vandaag ontbreekt een structurele samenwerking tussen beide instanties, ondanks

persoonlijke contacten en pogingen tot de opmaak van een protocol. Deze scheiding zet zich door tot op ministerieel niveau, waar de minister van Binnenlandse Zaken bevoegd is voor Vreemdelingenbeleid en de minister van Maatschappelijke Integratie voor de opvang van asielzoekers, met het reële risico dat er verschillende visies en standpunten bestaan, dat informatie onvoldoende wordt uitgewisseld waardoor er dus geen coherent beleid kan gevoerd worden ten aanzien van het volledige asieltraject.

SumResearch stelt op basis van het onderzoek vast dat deze scheiding de oorzaak is van vele problemen waarbij het meerzijdig belang, m.n. dat van de asielzoeker en dat van de maatschappij (democratisch vertegenwoordigd door de overheid) geen recht wordt gedaan. Er is nood aan een coherente procedure die logisch en consequent is van bij het begin van de asielaanvraag, tot aan het einde van de procedure: hetzij integratie in onze samenleving indien de betrokkene erkend is als vluchteling of subsidiaire bescherming werd verleend, hetzij terugkeer naar het land van herkomst indien de betrokkene een negatieve asielbeslissing heeft gekregen.

Er is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk waarbij begeleide zelfstandige terugkeer – indien noodzakelijk - kan samengaan met gedwongen terugkeer. Gedwongen terugkeer vanuit een gesloten centrum kan pas aanvaard en uitgevoerd worden als 'ultimum remedium' als ook alle pogingen tot zelfstandige terugkeer zijn aangeboden en bepleit, ook vanuit een open opvangcentrum. Dit betekent dat er al vanuit de open opvanginitiatieven geanticipeerd moet kunnen worden op een eventuele negatieve asielbeslissing, door de mogelijkheid van zelfstandige terugkeer bespreekbaar te maken met de asielzoeker. Na een negatieve asielbeslissing moeten afgewezen asielzoekers voldoende tijd en kansen krijgen om op zelfstandige basis terug te keren naar het land van herkomst. De afgewezen asielzoekers moeten er ook op attent gemaakt worden dat een volgehouden weigering om zelfstandig terug te keren kan resulteren in een gedwongen terugkeer vanuit een gesloten centrum.

>>

Teneinde de coherentie van het asieltraject voor gezinnen met kinderen te verbeteren, stelt SumResearch voor om werk te maken van een intensieve begeleiding van de gezinnen met kinderen via de methodiek van een persoonlijke coach. De coach is de vertrouwenspersoon van het gezin gedurende het volledige asieltraject, van aanvraag tot beslissing, ofwel toekenning van asiel, ofwel - bij voorkeur zelfstandige maar desnoods ook gedwongen - terugkeer. Het traject loopt m.a.w. pas ten einde bij enerzijds de erkenning van de vluchteling na een positieve beslissing, anderzijds bij effectief vertrek (al dan niet gedwongen) na een negatieve beslissing.

Bij de registratie van de asielaanvraag krijgt elk gezin een persoonlijke coach toegewezen, die het gezin begeleidt doorheen de volledige procedure. De coach informeert het gezin over de asielprocedure, over zijn rechten en plichten, over de mogelijke uitkomst van de asielaanvraag en bij negatieve beslissing de gevolgen hiervan. De coach staat het gezin bij in alle interviews en verhoren in het kader van de asielprocedure. De coach kan contact nemen met alle in de context van het asieltraject betrokken actoren en partners: DVZ, CGVS, advocaten, Fedasil, NGO's, IOM, schooldirectie, ... De coach fungeert als centraal aanspreekpunt voor alle instanties waarmee het gezin in aanraking komt en heeft vanuit "het meerzijdig partijdig belang"² de taak als bemiddelaar op te treden. Voorts heeft de coach een adviserende rol ten aanzien van het gezin, bijvoorbeeld op het gebied van medische of juridische bijstand, onderwijs voor de kinderen, ...

2 Deze term is ontleend aan de "Contextuele hulpverlening", een methode die ontwikkeld werd door Ivan Boszormenyi-Nagy. De term verwijst naar een basishouding waarbij de belangen van alle betrokkenen in dialoog met elkaar worden verbonden en afgewogen. (Boszormenyi-Nagy I. & Krasner B.R. (1994), *Tussen geven en nemen*, De Toorts, Haarlem)

Afhankelijk van de uiteindelijke beslissing in de asielaanvraag – het gezin wordt al dan niet erkend als vluchteling of krijgt al dan niet subsidiaire bescherming – werkt de coach samen met het gezin naar een integratie in onze samenleving, of naar een terugkeer naar het land van herkomst.

De coaches worden bij voorkeur gerecruteerd binnen het huidige personeel van de open opvanginitiatieven (Rode Kruis of Fedasil). Het coach-systeem vereist een grote competentie en professionaliteit van het personeel met voldoende ervaring en maturiteit, dat zich terdege bewust is van zijn meerzijdige verantwoordelijkheid ten aanzien van het gezin maar ook ten aanzien van de maatschappij. De coach werkt vanuit ervaring en betrokkenheid, vanuit inleving maar geen medelijden, de coach adviseert en overlegt, de coach begeleidt het gezin, dat autonoom keuzes maakt en daar ook de verantwoordelijkheid van kan en wil opnemen. Het is aangewezen om een 'act of behavior' voor de coaches op te maken, een protocol tussen alle relevante instanties, waarin de rol van de coach beschreven wordt.

SumResearch begrijpt dat er zeer veel verwacht wordt van de coaches, maar stelt dat ze van cruciaal belang zijn voor de gezinnen met kinderen. De coaches spelen een wezenlijke rol om de afstand tussen de verschillende asielinstanties en de asielzoekende gezinnen te overbruggen. Verdere aanbevelingen vallen of staan met het coach-systeem.

SumResearch stelt voor om het coach-systeem – dat in Zweden wordt toegepast voor elke asielaanvraag – bij wijze van proefproject op te starten voor – in eerste instantie – een welomschreven aantal gezinnen met kinderen die asiel aanvragen. Na constante evaluatie en bijsturing van het proefproject kan het coach-systeem worden uitgebreid naar alle gezinnen met kinderen en op termijn eventueel – indien opportuun op basis van de opgedane

ervaring en verder onderzoek – naar alle asielzoekers. Daarnaast wenst SumResearch nog te benadrukken dat voor een goede implementatie van het systeem van coaches verdere analyse en evaluatie van het Zweedse model noodzakelijk is, en ook gepaard dient te gaan met een uitgebreid werkbezoek aan Zweden en dialoog met de diverse betrokkenen.

Samen met de implementatie van een coach-systeem is de sensibilisering van het voltallige personeel in de open opvanginitiatieven – opdat ook zij loyaal zouden meewerken aan het volledige asieltraject, inclusief het werken aan terugkeer – een belangrijke kritische factor voor het welslagen van het coachsysteem. Verwacht mag worden dat wanneer het systeem beter wordt – mede dankzij de coach en de nieuwe procedure – er meer bereidheid zal zijn bij het personeel van alle instanties om loyaal mee te werken in elke fase van het traject.

Teneinde een grotere coherentie in het asieltraject te verzekeren pleit SumResearch er tevens voor dat het personeel van de verschillende instanties die betrokken zijn bij de asielzoeker (Fedasil, DVZ) op regelmatige basis samenkomt om de werking van de procedure en het beleid te bespreken, om samenwerking te realiseren en te evalueren, om oplossingen te zoeken voor specifieke problemen, om de coaches te begeleiden, om te onderzoeken of het coachsysteem uitbreiding moet krijgen, ... Niet alleen de directie dient betrokken te worden bij dit overleg, maar ook het personeel dat instaat voor de daadwerkelijke uitvoering van het beleid op de werkvloer. Doel moet zijn om een optimale samenwerking en afstemming van de betrokken instanties te realiseren.

Er moet onderzocht worden of het opportuun is om nog een stap verder te gaan, en op termijn te evolueren naar één 'administratie voor migratie' – onder de bevoegdheid van één minister. Onder deze overheidsdienst zouden de bevoegdheden – en de budgetten

- inzake de opvang van asielzoekers en de terugkeer (zowel zelfstandig maar dus ook gedwongen) van afgewezen asielzoekers kunnen worden gebundeld. SumResearch opent deze piste op aangeven van meerdere experten en analyses in het onderzoek, maar acht het noodzakelijk dat dit in de nabije toekomst nader wordt onderzocht en bediscussieerd, waarbij alle voor- en nadelen worden bepaald en afgewogen.

Verantwoordelijke: Het coach-systeem dient prioritair te worden ontwikkeld en voorbereid vanuit overleg en in samenwerking met alle betrokken instanties: DVZ, CGVS, Fedasil, Rode Kruis, ... De rekrutering, werking, verloning, opleiding, opvolging en coaching van de coaches is het resultaat van een nauwe samenwerking tussen en de gedeelde verantwoordelijkheid van de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil, met medewerking van het Rode Kruis en CGVS. Het is duidelijk gebleken uit de vele interviews en gesprekken dat zowel Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil en Rode Kruis vragende partij zijn voor een structurele samenwerking wat betreft het uitwerken van dergelijk coach-systeem.

Termijn: het pilootproject voor het coach-systeem dient op korte termijn te worden opgestart – best zo spoedig mogelijk na de start van de nieuwe procedure - zodat het systeem zo snel mogelijk operationeel kan zijn en uitgebreid worden.

2.2.2 Een maximale asielprocedure van 1 jaar voor gezinnen met kinderen

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen naar het land van herkomst is uiterst complex en stuit op felle weerstand wanneer de betrokkenen al geruime tijd – vaak meerdere jaren – in België verblijven. De kans op een verregaande integratie in onze samenleving qua taal, verenigingsleven, vriendenkring, ... wordt immers groter naarmate men langer in het land verblijft. Dit geldt in het bijzonder voor gezinnen die - vaak via de kinderen die hier naar school

gaan – zeer snel en goed geïntegreerd zijn in onze samenleving en hier een nieuw leven hebben opgebouwd. De repatriëring van deze gezinnen neemt dikwijls dramatische proporties aan waarbij kinderen naar een land moeten terugkeren dat ze niet kennen, waarvan ze de taal niet spreken, ... Niet zelden leidt dit tot heftig verzet en protest van het gezin en zijn omgeving en kennissenkring. Vaak zijn deze problemen het gevolg van het feit dat deze gezinnen jarenlang hebben moeten wachten op een beslissing betreffende hun asielaanvraag, en/of een beroepsprocedure bij de Raad van State.

SumResearch verwacht dat, nu de nieuwe asielprocedure het traject van de asielzoeker aanzienlijk zal verkorten - uit gesprekken met de verantwoordelijke asielinstanties (DVZ, CGVS) is gebleken dat de beslissing om al dan niet asiel toe te kennen binnen een termijn van enkele maanden zal kunnen genomen worden - de terugkeer gemakkelijker en humaner kan verlopen.

>>

SumResearch is van oordeel dat gezinnen met kinderen zo snel mogelijk - en binnen een aanvaardbare termijn - een eindbeslissing betreffende hun asielaanvraag moeten krijgen. Vanuit menselijke overwegingen en vanuit de haalbaarheid voor een kwalitatieve beoordeling van de asielaanvragen, stelt SumResearch een maximale termijn van 1 jaar voorop voor de eindbeslissing van de asielaanvraag van gezinnen met kinderen.

Teneinde de gezinnen met kinderen absolute zekerheid te geven of ze al dan niet in het land kunnen blijven, bedraagt deze maximale termijn van 1 jaar de volledige asielprocedure, dus met inbegrip van de beroepsmogelijkheden. Voor meervoudige aanvragen is deze termijn van 1 jaar niet haalbaar; bij elke nieuwe aanvraag komt de teller op nul te staan en begint de termijn opnieuw te lopen.

Voor een snellere en kwalitatieve behandeling van de asielaanvragen dienen de noodzakelijke investeringen betreffende mensen en middelen vrijgemaakt te worden. De nieuwe asielprocedure moet systematisch opgevolgd en geëvalueerd worden, ook ten aanzien van de beslissingstermijn. Indien een maximale beslissingstermijn van 1 jaar voor gezinnen met kinderen niet haalbaar blijkt, moet de asielprocedure onverwijld worden bijgestuurd. Desnoods kunnen de asielaanvragen van gezinnen met kinderen prioritair worden behandeld.

Indien gezinnen met kinderen geen eindbeslissing – inclusief beroepsmogelijkheden – gekregen hebben binnen een termijn van 1 jaar, is het billijk dat ze zouden worden geregulariseerd. Dit mag er echter niet toe leiden dat asielaanvragen snel worden afgehaspeld om een regularisatie te vermijden. De kwaliteit van de beoordeling mag nooit in het gedrang komen.

Verantwoordelijk: DVZ, CGVS en Fedasil

Termijn: de inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure is voorzien voor de nieuwe legislatuur. Vanaf dan permanente monitoring en evaluatie van de proceduretermijnen.

2.2.3 Monitoring en evaluatie van de filterprocedure voor de Raad van State

Uit het onderzoek is meermaals gebleken dat het grote aantal beroepen bij de Raad van State ertoe leidt dat de asielprocedure wordt 'vastgereden', en een aanzienlijke vertraging van de eindbeslissing over de asielaanvragen met zich meebrengt. Vanuit de hiervoor geformuleerde redenering, dat mensen binnen een aanvaardbare termijn een eindbeslissing moeten krijgen over hun asielaanvraag, is het van cruciaal belang dat de huidige flessenhals in de asielprocedure wordt weggenomen. Er moet vermeden worden dat de Raad van State overstelpt wordt met beroepen van afgewezen asielzoekers.

>>

SumResearch gaat ervan uit dat de nieuwe filterprocedure voor de Raad van State zal leiden tot veel minder beroepen. Op basis van de filterprocedure zal immers voor alle ingediende beroepen binnen enkele dagen beslist worden of het beroep al dan niet toelaatbaar is. Het beroep bij de Raad van State dient opnieuw een uitzonderlijk beroep te worden, uitsluitend voor procedurefouten, waardoor de toegelaten beroepen binnen een redelijke termijn kunnen worden behandeld.

De nieuwe filterprocedure dient opgevolgd en geëvalueerd te worden op de efficiëntie. Wanneer de filterprocedure onvoldoende selectief is en niet leidt tot een drastische daling van het aantal te behandelen beroepen, dienen de criteria voor het toepassen van de filterprocedure te worden herzien.

Verantwoordelijke: RvS en beleid

Termijn: de nieuwe filterprocedure wordt toegepast sinds december 2006

2.2.4 De kwaliteit en transparantie van de asielprocedure verbeteren

Uit onderzoek is gebleken dat veel asielzoekers de asielprocedure als ondoorzichtig, willekeurig (de asielprocedure als "kansspel") of onrechtvaardig ervaren³. De asielprocedure met alle beroeps- en regularisatiemogelijkheden is een ingewikkeld juridisch kluwen dat moeilijk te begrijpen is voor niet-ingewijden. Voor een asielzoeker, die niet vertrouwd is met onze taal en onze samenleving, met de werking van justitie, enz., is dit uiteraard nog extra moeilijk.

³ Zie Foblets & Vanbeselaere (april 2006), *Asielzoekers en terugkeer. Een kwalitatief en kwantitatief onderzoek*.

De redenen waarom er in het éne geval wel een positieve asielbeslissing wordt genomen, en in het andere geval niet, zijn niet altijd duidelijk voor de asielzoeker. Bovendien hebben asielzoekers vaak het gevoel dat ze onvoldoende gehoord worden, en dat ze hun verhaal niet kunnen vertellen tijdens de interviews. Bij een negatieve asielbeslissing hebben veel afgewezen asielzoekers dan ook het gevoel dat ze nooit een eerlijke kans kregen. Het spreekt voor zich dat er in dit geval minder bereidheid zal zijn om op zelfstandige basis terug te keren.

Teneinde het draagvlak bij de asielzoekers voor de procedure te verhogen, is een kwaliteitsvolle en transparante asielprocedure absoluut noodzakelijk. Cruciaal is het evenwicht tussen de snelheid van de procedure, zodat de betrokkene binnen een aanvaardbare termijn weet waar hij aan toe is, en de rechten van de persoon tot verdediging, zodat hij de gelegenheid heeft argumentatie aan te brengen en het nodige bewijsmateriaal te verzamelen.

Uit verschillende gesprekken is tot uiting gekomen dat personen die toegang hebben tot het dossier van de asielzoeker (bv. advocaat, personeel open centra, professionele hulpverleners) het moeilijk hebben om een goede communicatie te creëren met de verantwoordelijke asielinstanties.

>>

Het huidige taalgebruik en semantiek zijn complex en dikwijls onbegrijpelijk voor de migrant. SumResearch formuleert dan ook de aanbeveling om alle officiële formulieren en documenten die door de overheidsdiensten (rechtbank, DVZ, CGVS, Fedasil...) worden overhandigd aan elke migrant te laten vertalen en hertalen in heldere teksten, bij voorkeur in een taal die kan begrepen worden door de betrokkene: Nederlands/Frans/Engels en waar mogelijk in de moedertaal van de betrokkene. We verwijzen hier uitdrukkelijk naar de organisaties "Wablieft" en "l'Essentiel" die beide – Nederlandstalig en Franstalig – actief zijn in het

begrijpelijk hertalen van dikwijls moeilijke teksten. De diverse mededelingen en officiële documenten die momenteel worden overhandigd en betekend – als onderdeel van hun procedure – aan de migranten, zijn dikwijls zo ingewikkeld en daardoor onbegrijpelijk, dat de overheid niet kan verwachten dat de reële betekenis van het formulier en document werkelijk kan begrepen worden, en migranten er dan ook geen gevolg kunnen aan geven. SumResearch acht het meer dan opportuun dat organisaties als Wablieft en L'Essentiel actief worden betrokken bij de hertaling van alle documenten en formulieren die worden uitgegeven door de diverse overheidsinstanties als DVZ, CGVS, Fedasil...

SumResearch is eveneens van oordeel dat de persoonlijke coach een centrale en cruciale rol zal spelen om bij te dragen aan een heldere en transparante asielprocedure. De coach staat er enerzijds voor in om het asieltraject te verduidelijken ten aanzien van gezinnen met kinderen. De coach begeleidt het gezin bovendien bij alle interviews in het kader van de asielaanvraag. Anderzijds fungeert de coach als centrale contactpersoon en bemiddelaar tussen de gezinnen met kinderen en alle betrokken actoren en partners in het asieltraject (DVZ, CGVS, advocaten, Fedasil, NGO's, IOM, ...). SumResearch beveelt aan dat de verantwoordelijke instanties zich gedurende de volledige procedure en het vervolgtraject bereikbaar en open opstellen naar het gezin en de coach.

Tenslotte acht SumResearch het raadzaam om per asielzoeker een elektronisch centraal dossier (cliënt-volg-systeem – vergelijkbaar met het cvs van de VDAB bijvoorbeeld) aan te leggen, dat door alle betrokken instanties bij het asieltraject (DVZ, coach, personeel open centra en gesloten centra, ...) kan geconsulteerd en – op basis van duidelijke afspraken - kan aangevuld worden met informatie die relevant is in het kader van het asieltraject (bv. de asielzoeker maakt deel uit van een gezin, betreft een zwangere vrouw, ...). Ook informatie over de ondernomen stappen in het kader van de

terugkeer kunnen hierin systematisch worden bijgehouden. Het spreekt voor zich dat de privacy van de betrokken personen hierbij niet mag worden geschonden.

Verantwoordelijke: DVZ, CGVS

Termijn: wordt best gekoppeld aan de effectieve invoering van het coach-systeem, dat eerst opstart als pilootproject voor gezinnen met kinderen.

2.2.5 Eenmalige regularisatie van gezinnen met kinderen met lange verblijfsduur

In de vorige aanbevelingen heeft SumResearch de contouren afgelijnd en heel hard gepleit – samen met alle betrokken actoren - voor een korte, coherente en kwalitatieve asielprocedure. Dit is een absolute noodzaak in de nieuwe procedure. Daarom durft SumResearch stellen dat - wanneer de overheid er niet zou in slagen om binnen 1 jaar een definitieve beslissing te nemen over het verblijf van gezinnen in België - deze overheid dan ook zijn verantwoordelijkheid moet nemen en deze gezinnen met kinderen dienen te worden geregulariseerd.

SumResearch meent echter dat de nieuwe procedure slechts efficiënt kan zijn en voldoende draagkracht kan krijgen, wanneer ook de fouten, onvolkomenheden, en vertragingen uit het verleden worden weggewerkt. Op dit moment heerst heel wat ontevredenheid en frustratie wanneer gezinnen met kinderen die al meerdere jaren in ons land verblijven toch nog een negatieve beslissing krijgen in de procedure, in beroep of bij regularisatie. Dit komt uitgebreid aan bod in de diverse media, en wekt veel onbegrip op voor het gevoerde beleid naar gezinnen met kinderen. SumResearch acht het noodzakelijk met een milde en gemotiveerde sponz te durven gaan over het verleden, teneinde in de toekomst dergelijke situaties te vermijden. Dergelijke schrijnende situaties ondermijnen immers de draagkracht van een asielbeleid bij de publieke opinie.

>>

SumResearch durft de overheid te suggereren om bij de opstart van de nieuwe asielprocedure deze te laten gepaard gaan met een eenmalige individuele regularisatie van gezinnen met kinderen die al lang in België verblijven, ongeacht de procedureuur en ongeacht het afgelegde proceduretraject. Alle gezinnen met kinderen die zich in België bevinden zonder geldige documenten, zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als gezinnen die nooit een aanvraag indienden, kunnen dus in aanmerking komen voor een individuele regularisatie. De regularisatie gebeurt aanvraag per aanvraag, en uiteraard worden aspecten als bijvoorbeeld plegen van een misdrijf in rekening gebracht. SumResearch acht het billijk om voor gezinnen met kinderen een verblijfsduur van minimum 2 jaar in rekening te nemen voor deze regularisatie op basis van lange verblijfsduur.

Ook al is dit waarschijnlijk niet de aanbeveling die op ieders steun zal kunnen rekenen, lijkt het SumResearch noodzakelijk en onontkoombaar over te gaan tot een korte, eenmalige regularisatieronde die alle euvels uit het verleden - voor gezinnen met kinderen althans – wegwerkt, teneinde de nieuwe, snelle procedure zo effectief en humaan mogelijk voor gezinnen in werking te laten treden. Dit moet op doorgedreven wijze gebeuren, zodat er geen etter meer in de wonde blijft zitten en de fouten uit het verleden worden hersteld.

Binnen de opdracht van deze studie, kan SumResearch zich enkel uitspreken over de noodzaak aan regularisaties voor gezinnen met kinderen. Het ligt niet in onze opdracht ook uitspraken te doen voor alleenstaanden. Niettemin neemt dit niet weg dat de overheid kan beslissen over te gaan tot een meer algemene regularisatie, eventueel met verschillende criteria betreffende verblijfsduur voor verschillende groepen.

Net zoals bij de regularisatieronde die vanaf 2000 werd gevoerd, vereist deze regularisatie een onafhankelijke regularisatie-commissie die de gegrondheid van de aanvraag moet onderzoeken, en m.a.w. moet nagaan of een gezin hier effectief al twee jaar verblijft. Immers, niet alle gezinnen zijn gekend bij DVZ, er zullen dus ook gezinnen waarover geen administratieve gegevens beschikbaar zijn, een aanvraag doen. Deze gezinnen zullen hun aanvraag moeten staven met documenten die hun verblijf gedurende twee jaar in België kunnen bewijzen, die door de Commissie dienen onderzocht op hun geldigheid. De samenstelling van deze commissie kan dezelfde zijn als in 2000, in het bijzonder vertegenwoordigers van de magistratuur, de advocatuur en de NGO's.

Verantwoordelijke: Minister en DVZ

Termijn: Deze maatregel dient op korte termijn te worden uitgevoerd, idealiter in nauwe samenhang met de inwerkingstelling van de nieuwe asielprocedure.

2.2.6 Behoud en verduidelijken van regularisatiemogelijkheid omwille van humanitaire redenen

Uitgaande van de overtuiging dat het quasi onmogelijk is – en dit vanuit humanitair standpunt – om de regularisatiemogelijkheden om humanitaire redenen in vaste criteria te vatten – ook al wordt hiervoor door meerdere NGO's gepleit - voorziet de huidige wet geen duidelijke criteria voor regularisatie. Regularisatie is en blijft een discretionaire bevoegdheid van de minister. Wel werd in december 2006, op vrij algemene vraag, door DVZ een nota gepubliceerd met een toelichting van enkele criteria die momenteel worden gehanteerd bij de regularisatie omwille van humanitaire redenen. Tijdens de interviews in het kader van dit onderzoek hebben verschillende personen erop gewezen dat het ontbreken van duidelijke regularisatiecriteria ertoe leidt dat mensen

geen rechtszekerheid hebben, en dat iedereen zijn kans waagt om te worden geregulariseerd.

Er bestaat onduidelijkheid of met de nieuwe wetgeving de mogelijkheid tot regularisatie om humanitaire redenen - zoals deze nu is voorzien in artikel 9.3 van de Vreemdelingenwet - nog behouden zal blijven, wisten enkele experts te melden. Artikel 9bis van de nieuwe wet voorziet nog steeds regularisatie omwille van buitengewone omstandigheden, maar geeft niet aan welke deze 'buitengewone omstandigheden' kunnen zijn. Overeenkomstig artikel 9ter van de nieuwe wet blijft regularisatie omwille van medische redenen in elk geval mogelijk.

>>

SumResearch beveelt aan om ook met de nieuwe asielprocedure nog steeds regularisatie mogelijk te maken omwille van humanitaire redenen. Daarbij is het niet wenselijk om alle criteria gedetailleerd en limitatief vast te leggen, zodat de mogelijkheid blijft bestaan om het begrip "humanitair" voldoende breed te interpreteren. Wel zouden een aantal krijtlijnen voor regularisatie moeten worden aangegeven, zoals de bijzondere band met België, verblijfsduur, psycho-medische redenen, slachtoffers van mensenhandel, Deze richtlijnen moeten op de meest humane manier kunnen worden geïnterpreteerd, echter zonder de mogelijkheid om massaal regularisatie aan te vragen teneinde de procedure te rekken.

Een lange verblijfsduur van gezinnen en het feit dat het gezin kinderen heeft die hier al geruime tijd naar school gaan, zouden voor SumResearch eveneens in aanmerking mogen worden genomen voor regularisatie. Niettemin menen wij dat indien het asieltraject, volgens de hiervoor aangehaalde aanbevelingen, correct verloopt (een korte en kwalitatieve procedure, beslissing binnen 1 jaar zoniet regularisatie, intensieve begeleiding door een coach die er na een negatieve asielbeslissing op toeziet dat het gezin daadwerkelijk terugkeert, ...), het in de toekomstige praktijk

minder zal voorkomen dat gezinnen met kinderen na een jarenlang verblijf niet over geldige verblijfsdocumenten beschikken.

In dit verband meent SumResearch dat vanuit de regelgeving geen incentives mogen worden gecreëerd om gezinnen – o.a. na een negatieve asielbeslissing – te laten verdwijnen in de clandestiniteit. Daarom stellen wij dat een eventuele “clandestiene” periode niet kan worden meegerekend om de verblijfsduur te bepalen in functie van een regularisatie. Op die manier hopen wij dat gezinnen worden ontmoedigd om in de clandestiniteit te leven. Ook hier is de begeleidende en adviserende rol van de coach heel belangrijk.

Regularisatie dient volgens SumResearch de discretionaire bevoegdheid van de Minister te blijven. Zoals nu al het geval is, worden alle regularisatieaanvragen dan in de eerste plaats behandeld door de DVZ. Aangezien het hier gaat om zeer menselijke en vaak complexe situaties, pleit SumResearch ervoor dat DVZ deze taak zeer menselijk opneemt en de behandeling van deze regularisatie-aanvragen op uiterst correcte manier laat uitvoeren door hooggekwalificeerde ambtenaren.

Voor deze dossiers waar twijfel of onduidelijkheid bestaat over de gegrondheid van de regularisatieaanvraag adviseert SumResearch – dit op basis van diverse gesprekken en discussies met diverse experts - dat een onafhankelijke regularisatiecommissie wordt opgericht (naar analogie met de commissie bij de eenmalige regularisaties) die de aanvraag verder onderzoekt en advies verleent aan de Minister. De eindbeslissing over de regularisatie blijft de taak van de Minister, weliswaar ondersteund door advies van DVZ en de commissie.

Verantwoordelijke: Minister van Binnenlandse Zaken en DVZ

Termijn: het is evident dat deze aanbeveling zo dicht als mogelijk aansluit op de start van de nieuwe asielprocedure

2.3 Aanbevelingen om de vasthouding van gezinnen met kinderen zoveel mogelijk te vermijden

Het beleid moet erop gericht zijn om de detentie van gezinnen met kinderen te vermijden. De opsluiting van kinderen is, hoe goed de omstandigheden ook zijn, moeilijk te verantwoorden: kinderen dragen immers geen enkele verantwoordelijkheid voor de niet-legale status van de ouder(s) en worden enkel opgesloten in een gesloten centrum omwille van deze niet-legale status van hun ouders.

Daarom wil SumResearch een aantal aanbevelingen voorstellen die tot doel hebben de vasthouding van gezinnen met kinderen te vermijden. De rol van de coach - die hiervoor al werd toegelicht - is ook hier van groot belang. Onderstaande aanbevelingen kunnen slechts tot resultaat leiden, wanneer zij deel uitmaken van het volledige pakket van aanbevelingen.

2.3.1 Een aangepast terugkeertraject voor verschillende groepen

Momenteel worden verschillende groepen vreemdelingen – dus ook gezinnen met kinderen - vastgehouden in de gesloten centra:

- Personen die vallen onder de toepassing van de Conventie van Dublin, en dienen worden teruggeleid naar de grens van de verantwoordelijke lidstaat.
- Uitgeprocedeerde asielzoekers, van wie de termijn van het BGV is verlopen.
- Vreemdelingen die niet-legaal op het grondgebied verblijven en nooit asiel hebben aangevraagd.
- Vreemdelingen in het Transitcentrum 127 die een asielaanvraag indienden aan de grens en worden vastgehouden tijdens de ontvankelijkheidsfase van hun aanvraag, en bij een negatieve beslissing, tot de terugleiding door de luchtvaartmaatschappij naar het land van inschepping.

- Personen die technisch niet repatrieerbaar blijken

SumResearch meent – andermaal op basis van de interviews en uitspraken van diverse experts en op basis van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind - dat eventuele vasthouding van de gezinnen met kinderen in een correcte verhouding moet staan tot het risico dat de betrokkenen verdwijnen en van de stand van zaken in de procedure vertrekkend vanuit het proportionaliteitsprincipe: het doel van de aangenomen maatregel – namelijk vasthouding van het gezin met kinderen in een gesloten centrum - moet legitiem zijn, de maatregel moet de meest adequate en doeltreffende maatregel zijn ten aanzien van dit doel, en de maatregel moet de minste schade veroorzaken aan de rechten van de mens en het kind.

Daarom dient volgens vele betrokkenen het volledige beleid – inclusief vasthouding - te worden gedifferentieerd naar bovenstaande groepen. Immers, de situatie van deze gezinnen verschilt in sterke mate, en vereist/verdiend dan ook een specifieke aanpak.

SumResearch stelt vast dat gezinnen met kinderen vrij 'zichtbaar' zijn in onze samenleving en moeilijker volledig in de clandestiniteit kunnen onderduiken. Vandaar dat heel wat voorstellen kunnen worden geformuleerd die op de eerste plaats moeten toelaten vasthouding van gezinnen met kinderen zoveel mogelijk te vermijden en enkel als absolute uitzonderingsmaatregel toe te passen.

2.3.1.1 Gezinnen met kinderen die vallen onder de toepassing van de Dublin-conventie

In het huidige beleid (sinds februari 2005) worden personen, ook gezinnen, waarvoor blijkt dat een andere Europese lidstaat verantwoordelijk is (conform de Dublin-conventie) systematisch vastgehouden in een gesloten centrum met het oog op hun grensleiding. Deze beslissing werd genomen omdat voorheen bleek dat deze mensen zich niet steeds spontaan naar de grens begaven of niet kwamen opdagen wanneer de grensleiding was gepland.

SumResearch heeft tijdens het onderzoek meermaals vastgesteld dat door velen de vraag wordt gesteld of vasthouding – en ook hier specifiek voor de gezinnen met kinderen - de enige mogelijkheid is om te garanderen dat de grensleiding effectief wordt uitgevoerd. Bovendien blijkt dat de termijnen voor grensleiding, zoals door de Conventie bepaald, niet steeds worden gerespecteerd, waardoor sommigen in vrij langdurige detentie worden gehouden.

SumResearch is van oordeel dat het zeker de moeite loont initiatieven te ontwikkelen die vermijden dat deze gezinnen automatisch in een gesloten centrum terecht komen, zoals nu het geval is. Een groot deel van de vastgehouden gezinnen behoort momenteel tot deze categorie (vb. 45,5% van de gezinnen in CIM, 2006). Deze initiatieven, uiteraard gecombineerd met maatregelen voor de andere groepen die verder aan bod komen, kunnen ervoor zorgen dat het aantal vastgehouden gezinnen behoorlijk wordt teruggebracht.

>>

SumResearch is van mening – op basis van het gevoerde onderzoek – dat het momenteel niet automatisch noodzakelijk is de gezinnen met kinderen die vallen onder de Conventie van Dublin systematisch op te sluiten in een gesloten centrum en adviseert daarom dat zij worden ondergebracht in een open centrum. Teneinde de uitvoering van de grensleiding te garanderen, kan de gezinnen een meldingsplicht worden opgelegd, al of niet in combinatie met een eventuele borgstelling.

Eén of meerdere van de bestaande open centra kunnen worden voorzien enkel voor deze gezinnen, naargelang de aantallen. Aangezien het verblijf in deze centra vaak behoorlijk kort is, lijkt het ons praktisch moeilijk deze kinderen te laten school lopen in de lokale scholen. SumResearch beveelt dan ook aan om in deze centra onderwijs te voorzien en refereert naar het interview met

het Vlaamse Gemeenschapsonderwijs, waarin duidelijk gesteld wordt dat de koepel bereid is hieraan een positieve invulling te geven. Op deze manier kunnen deze kinderen, in de korte tijd dat ze nog in ons land verblijven, op individuele en gerichte wijze worden begeleid. Het is evident dat ook in deze open centra alle noodzakelijke vormen van begeleiding – maatschappelijk, medisch, ...- worden aangeboden.

Gezinnen die verkiezen zelfstandig terug te keren naar het land van herkomst, boven de grensleiding naar de verantwoordelijke lidstaat, moeten daartoe uiteraard alle kansen en begeleiding krijgen.

Wanneer de grensleiding gepland is, wordt het gezin op de hoogte gebracht van het moment dat zij zullen worden opgehaald. Gezinnen die op dat moment niet aanwezig en onvindbaar zijn, zijn vooraf ingelicht over het feit dat, wanneer ze later worden teruggevonden op het grondgebied, ze zullen worden vastgehouden in een gesloten terugkeercentrum met het oog op een effectieve uitvoering van de grensleiding.

Verantwoordelijke: DVZ en Fedasil

Termijn: korte termijn, ook hier best zo gebundeld als mogelijk met alle andere voorgestelde aanbevelingen voor gezinnen met kinderen

2.3.1.2 Een terugkeertraject in stappen voor uitgeprocedeerde asielzoekers

In paragraaf 2.2.1 formuleert SumResearch aanbevelingen die kunnen zorgen voor een meer coherente procedure. Wordt de asielaanvraag desondanks negatief beantwoord en zoals voorzien binnen het jaar na indiening van de aanvraag, is de volgende stap samen met het gezin werken aan terugkeer naar het land van herkomst.

SumResearch stelt vast dat het weinig humaan is een gezin maanden of zelfs jaren op niet-legale wijze in het land te laten verblijven nadat

ze een BGV ontvangen, om dan plots de terugkeer toch uit te voeren. Daarom bevelen wij aan om na een negatieve asielbeslissing door diverse betrokken partijen gericht te werken aan de terugkeer en dat deze humaan, ondersteunend, kordaat en indien nodig gedwongen, wordt uitgevoerd.

Anderzijds stelt SumResearch vast – en is hier gedurende het onderzoek meerdere keren op aangesproken – dat de huidige termijn om het grondgebied te verlaten, zoals vermeld op het BGV – meestal 5 dagen – uitermate kort is. Uitgewezen asielzoekers, vaak in begeleiding bij professionele hulpverleners, dienen meer tijd te krijgen teneinde het zelfstandige vertrek goed te kunnen voorbereiden en te organiseren. Een terugkeerbeslissing staat immers gelijk met een droom die in duigen valt, en het vraagt vervolgens enige tijd om gemotiveerd te raken voor een terugkeer op zelfstandige basis. SumResearch begrijpt dat het belangrijk is de nodige tijd en begeleiding – ondermeer via het coachsysteem – te voorzien zodat de terugkeer zo menselijk mogelijk kan verlopen. Wij beschouwen dit als een cruciale voorwaarde om programma's voor zelfstandige terugkeer in de toekomst menselijk en daarom meer succesvol te maken.

>>

Met betrekking tot de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, raadt SumResearch aan een terugkeertraject in stappen uit te werken. Eerst wordt een terugkeerbesluit genomen – en pas als dit niet binnen een bepaalde termijn wordt opgevolgd – wordt een uitwijzingsbevel uitgeschreven (zie ook voorstel tot Europese richtlijn).

Wanneer voor een gezin een terugkeerbesluit is genomen, wordt een bepaalde periode voorzien waarin het gezin op zelfstandige basis kan terugkeren naar het land van herkomst, uiteraard gesteund door alle mogelijke terugkeerprogramma's (via IOM of Fedasil). SumResearch stelt voor deze termijn voor gezinnen met

kinderen vast te stellen op maximaal 3 maanden. Indien het gezin schoolgaande kinderen heeft – en in functie van het beëindigen van het semester – moet het mogelijk zijn deze termijn te verlengen tot maximaal 6 maanden. Het is de taak van de coach met het gezin intensief te overleggen over het moment van vertrek, volgens de specifieke situatie van het gezin, maar binnen de vastgelegde marges van 3 of 6 maanden. De coach treedt ook hier op als tussenpersoon tussen DVZ en het gezin, en wordt in deze functie ook door DVZ gehoord en gewaardeerd.

Samen met de coach worden in deze periode diverse voorbereidingen voor een zelfstandige terugkeer getroffen, volgens de meest adequate vorm, aangepast aan de specifieke situatie van het gezin. De gezinnen dienen in deze periode te verblijven op een vast adres en worden onderworpen aan een meldingsplicht.

Vele gezinnen die een terugkeerbesluit ontvangen, zullen op dat moment in een open centrum verblijven. De centra dienen zodanig georganiseerd te zijn dat terugkeer van daaruit efficiënt kan verlopen. Naast de coach speelt ook het personeel een belangrijke rol: zij dienen mee te werken aan een volledig en realistisch traject.

SumResearch gelooft – op basis van het onderzoek en betrokkenheid van de meeste experts - sterk in de potenties van zelfstandige terugkeer en reïntegratie en meent dat bijkomende inspanningen nodig blijven om de efficiëntie en het succes van deze programma's te verhogen (meer middelen, informatiecampagnes, samenwerkingsverbanden met NGO's in binnen- en buitenland, via ontwikkelingssamenwerking ...).

Aangezien in de open centra heel wat personen in aanmerking komen voor zelfstandige terugkeer, is het wellicht raadzaam dat IOM een kantoor heeft in de centra en op regelmatige basis informatiesessies geeft in de open centra.

Wanneer de maximum en/of afgesproken termijn voor zelfstandige terugkeer dan toch wordt overschreden, en het gezin nog steeds in België verblijft, wordt een uitwijzingsbevel uitgeschreven. Indien alle voorgaande maatregelen niet tot resultaat hebben geleid, is voor SumResearch vasthouding van het gezin in een familiaal terugkeercentrum met het oog op een gedwongen verwijdering de logische stap. Dit gebeurt uiteraard in overleg tussen DVZ en de coach. De gezinnen moeten vanaf het terugkeerbesluit zeer goed geïnformeerd worden over de consequenties wanneer zij geen gevolg geven aan dit besluit.

Verantwoordelijke: DVZ en Fedasil

Termijn: afhankelijk van consensus over en uitvoering van familiaal terugkeercentrum

2.3.1.3 Een versnelde procedure voor gezinnen met kinderen in Transitcentrum 127

Tijdens het onderzoek heeft SumResearch vastgesteld dat er heel wat verzet bestaat tegen de opsluiting van personen – en meer specifiek kinderen en gezinnen met kinderen - in het Transitcentrum 127 bij asielaanvraag aan de grens. Dit zorgt immers voor een ongelijke behandeling van personen in grensprocedure ten aanzien van zij in binnenlandprocedure. Het risico dat deze personen – bij de aanvang van hun procedure - zouden onderduiken in de illegaliteit is bovendien beperkt.

Tegelijk gaat SumResearch ervan uit dat de vasthouding van gezinnen die zonder geldige documenten aankomen via de luchthaven en daar asiel aanvragen, waarschijnlijk ook in de toekomst niet kan worden vermeden. De overheid kan immers niet aanvaarden dat mensen zonder geldige documenten het land betreden. Niettemin beveelt SumResearch aan dat de overheid een snelle behandeling van deze aanvragen garandeert.

In de oude procedure worden gezinnen in deze situatie vastgehouden in TC 127, tot uitspraak wordt gedaan over de ontvankelijkheid van hun asielaanvraag. Aangezien in de nieuwe procedure de ontvankelijkheidsfase verdwijnt, is het vooralsnog onduidelijk hoe dit verder zal worden aangepakt. De enige formele beslissing in de nieuwe procedure is deze ten gronde door het CGVS, dit kan enige maanden tijd kan vragen. SumResearch neemt aan dat niet kan worden overgegaan tot opsluiting van personen gedurende het onderzoek ten gronde.

Eveneens is het positief dat concrete stappen zijn gezet en afspraken gemaakt voor de bouw van een nieuw transitcentrum. SumResearch kon vaststellen dat het bestaande centrum materieel immers niet geschikt is voor de opvang van personen – laat staan voor gezinnen met kinderen. Het nieuwe, moderne centrum zal betere faciliteiten bieden voor een humane opvang.

>>

SumResearch acht het raadzaam dat voor asielaanvragen volgens de grensprocedure de behandeling in twee fasen behouden blijft (ontvankelijkheid – gegrondheid). Beide fasen worden behandeld door het CGVS. Gezinnen met kinderen kunnen dan worden vastgehouden tot de eerste uitspraak over de ontvankelijkheid.

We adviseren dat de eerste beslissing van ontvankelijkheid verloopt volgens een versnelde procedure, die afgehandeld wordt binnen de vijf werkdagen. Binnen deze termijn moet het duidelijk kunnen zijn of het gezin tot het land wordt toegelaten en de asielaanvraag ontvankelijk is, of moet worden teruggestuurd door de verantwoordelijke luchtvaartmaatschappij. Het is evident dat een versnelde procedure niet mag inboeten aan kwaliteit: de ontvankelijkheid van de aanvraag dient op grondige wijze te worden onderzocht. Er kan overwogen worden om in het transitcentrum een permanent bureau van het CGVS onder te brengen, om

een snelle en kwalitatieve behandeling van deze aanvragen te garanderen.

Gezinnen die een positief antwoord krijgen in deze eerste fase van de aanvraag, worden opgevangen in een open centrum waar zij verblijven gedurende de volledige procedure en begeleid worden door een coach.

Indien de aanvraag onontvankelijk wordt bevonden, worden deze gezinnen met kinderen verder vastgehouden in afwachting van hun terugkeer naar het land van inscheeping met de luchtvaartmaatschappij waarmee zij gekomen zijn. SumResearch acht het mogelijk deze gezinnen met kinderen nog maximum 1 week vast te houden tot de effectieve terugkeer, maar beseft dat de duur van vasthouding vanaf dit moment ook afhankelijk is van de beschikbaarheid van terugvluchten. Dit doet geen afbreuk aan de aanbeveling dat de betrokken instanties hun verantwoordelijkheid nemen om de organisatie van deze terugkeer op zeer korte termijn op te nemen.

Verantwoordelijke: CGVS, DVZ en Fedasil

Termijn: snelle onderhandelingen en afspraken hierover tussen DVZ en CGVS moeten absoluut een prioriteit en mogelijk zijn.

2.3.1.4 Gezinnen met kinderen die nooit asiel hebben aangevraagd en zich illegaal op het grondgebied bevinden

SumResearch begrijpt dat een overheid niet kan toelaten dat personen illegaal in het land verblijven. Daarom dienen maatregelen te worden genomen om gezinnen met kinderen te ontmoedigen in het land te verblijven zonder (geldige) verblijfsdocumenten. Dit is ook het standpunt van meerdere experts, omdat een leven in de clandestiniteit grote risico's in zich draagt en nu eenmaal niet kan aangemoedigd worden door de overheid.

De mogelijke regularisatie voor gezinnen met kinderen op basis van lange verblijfsduur (zie 2.2.5) zal een deel van de niet-legale gezinnen met kinderen in België een legaal verblijfsstatuut kunnen geven. SumResearch begrijpt dat het vanaf dan noodzakelijk is dat gezinnen die illegaal in het land verblijven, worden aangezet en zelfs verplicht mee te werken aan een legale situatie die hen zekerheid biedt op langere termijn.

>>

Wanneer gezinnen met kinderen worden aangetroffen die zich op niet-legale wijze in het land bevinden (nooit asiel aanvragen, dus niet geregistreerd bij DVZ), wordt hen in het kader van het proefproject een coach toegewezen.

Het is de rol van de coach op dat moment samen met het gezin op zoek te gaan naar een duidelijke en legale aanpak van hun situatie. Deze aanpak kan leiden naar een asielaanvraag, een regularisatieaanvraag, of mogelijkheden voor economische migratie, ... Uiteraard is het ook een optie dat, indien geen legaal verblijf mogelijk is, de coach deze mensen aanzet tot een zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst.

In dit laatste geval verloopt het terugkeertraject verder volgens de pistes uitgezet voor de uitgeprocedeerde asielzoekers (2.3.1.2): eerst wordt een terugkeerbesluit genomen, waarna het gezin maximaal 3 maanden heeft (6 maanden indien er schoolgaande kinderen zijn) om de terugkeer, samen met de coach voor te bereiden en te organiseren. In deze periode is het gezin onderworpen aan meldingsplicht en dient men op een vast adres te verblijven. Indien aan het terugkeerbesluit geen gevolg wordt gegeven binnen de voorziene periode, wordt een uitwijzingsbevel genomen en kan het gezin worden opgesloten in een familiaal terugkeercentrum.

Verantwoordelijke: DVZ

Termijn: systeem moet in functie kunnen treden na de regularisatieronde van gezinnen met kinderen

2.3.1.5 Regularisatie van technisch niet repatrieerbare gezinnen met kinderen

SumResearch beveelt aan – ook dit op uitdrukkelijke vraag en gemotiveerd pleidooi van heel wat experten en organisaties - dat vooraleer over te gaan tot detentie van gezinnen met kinderen, vooraf de uitvoerbaarheid van de terugkeermaatregel wordt nagegaan. In sommige gevallen kan het heel pertinent op voorhand geweten zijn dat een effectieve uitvoering van de verwijdering quasi niet mogelijk zal zijn. Vasthouding kan in dergelijke gevallen dan ook geen optie zijn voor gezinnen met kinderen.

Daarnaast beveelt SumResearch aan dat de “niet verwijderbare” gezinnen met kinderen over geldige verblijfsdocumenten zouden kunnen beschikken. Het toekennen van een tijdelijk verblijfsstatuut (in afwachting dat “verwijderbaarheid” mogelijk is) biedt hiertoe mogelijkheden, wel wetende dat dergelijk tijdelijk statuut een grote mentale druk teweegbrengt en, indien uitgesloten op vlak van tewerkstelling, dit statuut een serieuze beperking vormt om het leven structureel te organiseren.

>>

Wanneer een gezin niet verwijderbaar is omwille van administratieve redenen (de noodzakelijke documenten worden niet gegeven of de nationaliteit wordt ter discussie gesteld door het land van herkomst, er bestaat geen terugname akkoord), beveelt SumResearch aan het gezin niet op te sluiten. Deze gezinnen zouden geregulariseerd dienen te worden.

Indien de terugvlucht niet kan plaatsvinden omwille van tijdelijke redenen (vb. luchthaven gesloten), stelt SumResearch voor het gezin een tijdelijk verblijfsstatuut toe te kennen. Dit statuut wordt geregeld geëvalueerd. Een verlenging van dit tijdelijke verblijfsstatuut is enkel mogelijk als er aantoonbare aanwijzingen

zijn dat de terugkeer op korte of middellange termijn mogelijk is. Indien deze aanwijzingen voor mogelijke terugkeer niet aanwezig zijn, oordeelt SumResearch dat het gezin dient te worden geregulariseerd. Het mag niet de bedoeling zijn gezinnen gedurende lange periodes in de onzekerheid van tijdelijke verblijfsstatuten te houden.

Tenslotte benadrukt ook SumResearch – zoals zovelen - het belang van bilaterale terugname-akkoorden. België dient, binnen een Europese context, te blijven ijveren dat asielzoekers kunnen worden teruggestuurd naar alle landen van herkomst.

Verantwoordelijke: DVZ en beleid

Termijn: beslissing van de bevoegde minister

2.4 Aanbevelingen voor alternatieve vormen van vasthouding van gezinnen met kinderen

SumResearch stelt dat de vasthouding van gezinnen met kinderen pas een allerlaatste maatregel kan zijn. Enkel wanneer de volledige asielprocedure humaan en correct is verlopen, en wanneer alle voorgestelde alternatieven (zie hiervoor) niet tot een duurzame oplossing hebben geleid, kan worden overgegaan tot de vasthouding van gezinnen met kinderen voorafgaand aan hun terugkeer, als absolute uitzonderingsmaatregel en voor een zo kort mogelijke duur. We beseffen immers dat niemand kan garanderen dat alle gezinnen zullen ingaan op de mogelijkheden die hen worden geboden en alsnog de negatieve beslissing in de procedure naast zich neer zullen leggen. Het uitgangspunt blijft echter dat de opsluiting van kinderen, vanuit verschillende standpunten, niet te legitimeren is.

Eveneens wordt gesteld dat het onverantwoord is gezinnen met kinderen op te sluiten waarvan men op voorhand weet dat ze omwille van administratieve redenen niet repatrieerbaar zijn.

SumResearch heeft doorheen het onderzoek kunnen vaststellen dat heel wat verbeteringen mogelijk zijn aan de situatie waarin gezinnen op dit moment worden vastgehouden en wil daarom aanbevelingen formuleren die ertoe leiden dat de vasthouding van gezinnen – steeds bij wijze van uitzonderingsmaatregel – op een zo humane en kindvriendelijke wijze kan gebeuren.

2.4.1 Een familiaal terugkeercentrum voor gezinnen met kinderen

De vasthouding van gezinnen met kinderen is zowel vanuit het oogpunt van de rechten van het kind als vanuit het welzijn van het kind niet aanvaardbaar onder de huidige omstandigheden in de gesloten centra. Hoewel door het personeel van de gesloten centra sterke inspanningen

worden geleverd om de opvang van gezinnen met kinderen zo humaan mogelijk te laten verlopen, stelt SumResearch vast, op basis van de bezoeken aan de verschillende centra, dat geen van de bestaande gesloten centra geschikt en adequaat uitgerust is voor de opvang van gezinnen en kinderen, omwille van diverse redenen die al in deel 1 van deze studie uitgebreid zijn opgenomen: het kindonvriendelijke en penitentiare karakter van meerdere centra (prikkeldraad, personeel in uniform, groepsregime, vaste dagschema, ...), geen mogelijkheid tot vrije circulatie in de gebouwen en buitenruimtes, het gebrek aan privacy, onvoldoende ruimte of daglicht, de onmogelijkheid om als gezin op autonome wijze te leven met noodzakelijke momenten van privacy, ...

Bovendien kon SumResearch vaststellen dat de bestaande infrastructuur van de verschillende gesloten centra niet zo eenvoudig kunnen worden aangepast om aan alle voorwaarden te voldoen om gezinnen met kinderen op een menswaardige manier op te vangen. Wanneer de vasthouding van gezinnen met kinderen - als uitzonderingsmaatregel - dan toch nog noodzakelijk zou blijken, beveelt SumResearch aan om dit te doen in een specifiek centrum dat volledig is aangepast aan alle noden van het gezin.

SumResearch stelt dat de gezinseenheid te allen tijde behouden en gerespecteerd dient te worden, en dat de gezinsleden nooit van elkaar mogen worden gescheiden. Het gezin moet zijn gezinsrol steeds kunnen opnemen, met behoud van privacy en familiale intimiteit. De controle, bescherming en opvoeding ten aanzien van de kinderen is een verantwoordelijkheid van de ouders en dient zo weinig mogelijk ingeperkt te worden, zodat de ouders hun ouderrol ten volle kunnen vervullen. Het gezin moet voornamelijk gezin kunnen blijven, ook tijdens de vasthouding.

>>

SumResearch doet – op basis van het volledige studietraject en diverse nationale en internationale bezoeken aan bestaande infrastructuur - een aanbeveling voor de oprichting van een specifiek familiaal terugkeercentrum, weliswaar gesloten, dat volledig is aangepast aan de noden van een gezin met kinderen en waar het belang van het kind voorop staat.

Dit centrum heeft bij voorkeur een centrale ligging, zodat het gemakkelijk bereikbaar is voor bezoekers en zodat noodzakelijke verplaatsingen (zoals naar de Raadkamer ...) op comfortabele wijze kunnen worden georganiseerd. Bovendien ligt het centrum bij voorkeur niet te ver van de luchthaven, zodat de gezinnen vanuit het centrum rechtstreeks kunnen worden gerepatriëerd, zonder dat eerst nog overplaatsing naar een ander centrum noodzakelijk is. Kortom, een locatie in de omgeving van de luchthaven is het meest geschikt voor het familiaal terugkeercentrum.

Het familiaal terugkeercentrum wordt gezins- en kindvriendelijk ingericht en de organisatie is afgestemd op de noden van gezinnen en kinderen:

- Het familiaal terugkeercentrum vertoont nergens kenmerken van een gevangenis. De bewoners worden er niet geconfronteerd met prikkeldraad, het personeel draagt geen uniform, de gezinsruimtes worden niet gesloten 's nachts, geen tralies ...
- Afzonderlijke gezinsunits met dubbel bed voor de ouders, kitchenette, sanitair, televisie, aparte slaapruidtes voor ouders en kinderen, ... De mogelijkheid moet bestaan om units aan elkaar te koppelen, in functie van de grootte van het gezin. De gezinsruimten dienen voldoende ruim te zijn, met voldoende licht en lucht.
- Gezinnen moeten beroep kunnen doen op hun zelfredzaamheid / autonomie. De ouders moeten hun ouderrol volledig kunnen behouden door de aanwezigheid van zo weinig mogelijk elementen

die de opvoeding van de ouders inperken. Zij moeten zelf kunnen instaan voor huishoudelijke taken, zoals koken (eventueel een klein winkeltje aanwezig in het centrum), de was en de plas, poetsen, ...

- Kinderen (en ouders) moeten de mogelijkheid hebben om vrij – in binnen- en buitenruimtes - te circuleren.
- Voor de kinderen is er een volledig dagprogramma. Ook in het weekend dienen er voldoende activiteiten voor de kinderen te worden georganiseerd.
- Volwaardig onderwijs door onderwijzend personeel (dus niet enkel opvoeders), ook al is het verblijf in het familiaal terugkeercentrum idealiter zeer kort. Het onderwijs in het familiaal terugkeercentrum dient zeer flexibel te zijn, gericht op vaardigheden die voor deze kinderen waardevol zijn in hun land van herkomst (vb. ICT, Engels of Frans, ...). Dit vereist voldoende gekwalificeerd, gemotiveerd en ervaren personeel en de nodige omkadering. SumResearch verwijst in dit verband naar de door de minister recent nog genomen beslissing om extra personeel in te zetten in de gesloten centra, en naar de bereidwilligheid bij het Vlaamse Gemeenschapsonderwijs om een volwaardige rol te spelen op het vlak van onderwijs.
- We stellen een andere verhouding personeel voor in dit familiaal terugkeercentrum, met veel minder de klemtoon op bewakingsfuncties, maar veeleer educatieve en andere begeleidingsfuncties.
- Opendeurpolitiek: het centrum gaat open om met bezoek voor de kinderen en voorziet daarvoor voldoende en aangepaste ruimte.
- Specifieke aandacht voor de jongeren, voor wie de situatie van vasthouding vaak zeer moeilijk en complex is. Ook voor hen zijn voldoende activiteiten, aangepast aan hun leeftijd en interesses, noodzakelijk: o.a. aansprekende onderwijs- en mediatheekvoorzieningen (o.a. met ruime computergebruiksmogelijkheden en internetverbinding), psychische en sociale begeleiding.
- Tevens voldoende activiteiten voor de ouders: mogelijkheid om

zelf te koken, te werken, cursussen te volgen, te wassen, een filmzaaltje, een sportzaaltje, ...

- De buitenruimte ligt ingesloten tussen de gebouwen, zodat afsluiting en prikkeldraad niet nodig zijn.
- Mogelijkheid tot consultatie van gespecialiseerde medische diensten (vb. kinderpsycholoog of pediater) wanneer nodig. Men moet beroep kunnen doen op alle noodzakelijke sociale en medische voorzieningen.
- Werking en organisatie van het centrum vast te leggen in een protocol, op basis van best practices uit binnen- en buitenland.
- Goede informatie-overdracht ten aanzien van de kinderen m.b.t. de redenen waarom het gezin in een familiaal terugkeercentrum moet verblijven – onafhankelijk van de ouders.

SumResearch doet twee concrete voorstellen voor dergelijk familiaal terugkeercentrum:

- Een afzonderlijke terugkeervleugel voor gezinnen aansluitend bij het nieuwe en geplande centrum 127. SumResearch stelt voor om binnen de plannen voor een nieuw centrum nog mogelijkheid te voorzien voor de inrichting van een afzonderlijke gezinsvleugel, afgescheiden van de gemengde transitvleugel, volgens de richtlijnen die hierboven werden uitgezet.
- Een nieuw centrum, bij voorkeur in een leegstaand bestaand gebouw zoals een school, een klooster, ... met ingesloten buitenruimte (dus geen prikkeldraad, ...) op niet te grote afstand van de hoofdstad en luchthaven.

Op basis van onze bezoeken aan diverse centra in binnen- en buitenland, is het gesloten centrum vlakbij de luchthaven van Frankfurt een goed voorbeeld voor wat betreft infrastructurele en materiële omstandigheden.

Zonder een bindende uitspraak te willen doen over de capaciteit,

menen wij, op voorwaarde dat de voorgestelde aanbevelingen als een totaalpakket worden uitgevoerd en dat vasthouding voor gezinnen effectief een 'ultimatum remedium' is voor een beperkte duur, dat een 10-tal family-units zouden moeten kunnen volstaan.

Verantwoordelijke: beleid in nauw overleg met DVZ

Termijn: afhankelijk van globale bespreking en uitvoering van deze studie

2.4.2 Een maximale vasthoudingsduur van 1 maand voor gezinnen met kinderen

SumResearch besluit op basis van het vooronderzoek dat de vasthouding, ook in de meest aangepaste en gezinsvriendelijke omstandigheden, in de tijd tot het minimum moet worden beperkt. Daartoe dienen al zoveel mogelijk voorbereidingen voor de repatriëring te worden getroffen vóór de vasthouding, onder meer het verzamelen van de noodzakelijke documenten.

Niettemin zal in de praktijk niet steeds vermeden kunnen worden dat vasthouding soms enige tijd zal duren.

>>

SumResearch beveelt aan dat de vasthouding van gezinnen in een familiaal terugkeercentrum – als uiterste maatregel – pas kan gebeuren wanneer er een garantie is dat de repatriëring feitelijk mogelijk is en dat de noodzakelijke documenten kunnen worden bekomen. Dit impliceert dat er zo snel mogelijk – bij voorkeur al vanaf het terugkeerbesluit - gestart moet worden met het verzamelen van de noodzakelijke terugreisdocumenten. Wanneer men binnen de termijn voor zelfstandige terugkeer (hetzij 3 of 6 maanden) er niet in slaagt om de documenten noodzakelijk voor deze terugkeer te bekomen, kan men ervan uitgaan dat het gezin

niet repatriëerbaar is, en heeft het dus ook geen zin om het gezin vast te houden. We verwijzen hierbij naar aanbeveling 2.3.1.5 m.b.t. technisch niet repatriëerbare gezinnen.

Door al op voorhand te starten met het bekomen van de noodzakelijke reisdocumenten kan de detentieduur tot een minimum – bij voorkeur slechts enkele dagen - worden herleid. SumResearch stelt voor de maximale vasthoudingsduur voor gezinnen met kinderen vast te stellen op 1 maand. Een verlenging van de vasthouding is mogelijk, maar dient door DVZ te worden aangevraagd en te worden gemotiveerd bij de Raadkamer. Een verlening van de vasthouding met 1 maand kan enkel op basis van de volgende argumenten:

- De noodzakelijke documenten kunnen binnen een duidelijke termijn zeker worden bekomen.
- Een repatriëringpoging is onmogelijk gemaakt door verzet van het gezin.

Aldus wordt de huidige werkwijze omgekeerd: het is aan de overheid om de noodzaak tot verlenging gefundeerd te argumenteren bij de Raadkamer, terwijl het momenteel het gezin zelf is dat, via de advocaat, verzet kan aantekenen tegen de vasthouding. Dergelijke verlenging met 1 maand kan eventueel nog een tweede maal worden aangevraagd, maar dan enkel wanneer daadwerkelijk verzet bij repatriëringpogingen de enige reden van niet-repatriëring is, zodat de maximale vasthoudingsduur voor gezinnen met kinderen nooit langer dan 3 maanden kan bedragen.

Verantwoordelijke: beleid in nauwe samenwerking met DVZ

Termijn: afhankelijk van de globale bespreking en uitvoering van deze studie

2.5 Flankerende aanbevelingen

2.5.1 Een gecoördineerd systeem van dataverzameling

In de voorstudie van het onderzoek heeft SumResearch getracht op basis van cijfers en statistieken een beeld te geven over het asielbeleid, de gesloten centra en meer in het bijzonder de gezinnen met kinderen in de gesloten centra. De cijfers werden ons ter beschikking gesteld door DVZ en door de directies van de gesloten centra.

Dit was niet steeds evident.

In de diverse gesloten centra worden natuurlijk wel cijfers bijgehouden, maar dit gebeurt niet steeds op uniforme en gecoördineerde wijze, zodat van de verschillende centra andere – en dikwijls niet vergelijkbare – gegevens beschikbaar zijn. Daardoor is het onmogelijk om een correct en exact totaalbeeld over alle centra weer te geven.

Daarnaast stellen zich ook enkele specifieke problemen, bijvoorbeeld:

- Gemiddelde verblijfsduur versus exacte verblijfsduur. De meeste centra werken met de weergave van de gemiddelde verblijfsduur, wat toch een vertekend beeld geeft. Op die manier komen de meest extreme situaties, zowel zeer korte als zeer lange verblijfsduur, veel minder in beeld.
- Overplaatsingen tussen de centra: de cijfers worden per centrum weergegeven, waardoor personen die overgebracht worden van het ene gesloten centrum naar een ander gesloten centrum, opnieuw worden geteld en de teller daardoor op nul wordt gezet.

We verwijzen hier ook naar dezelfde aanbevelingen zoals geformuleerd in het rapport "De situatie in de gesloten centra", door diverse NGO's⁴.

>>

SumResearch acht het raadzaam dat DVZ een standaard document opmaakt dat door alle gesloten centra op dezelfde wijze dient te worden ingevuld. Op die manier kunnen gegevens op een systematische en uniforme wijze verzameld worden. Het gaat om minimaal volgende gegevens:

- aantal gezinnen met kinderen (gezin = ouder(s) met kinderen)
- grootte van de gezinnen
- statuut van de personen (uitgeprocedeerde asielzoekers, personen in Dublin procedure, niet-legale vreemdelingen, ...)
- leeftijd van de minderjarigen
- nationaliteiten
- duur vasthouding: gemiddeld, in verschillende klassen + aantal, minimum, maximum, duur van vasthouding per persoon, ongeacht overbrenging of mislukte repatriëringspogingen
- wijze waarop men het centrum verlaat
-

Verantwoordelijke: DVZ

Termijn: op heel korte termijn

2.5.2 Opvolging, evaluatie en verspreiding van de aanbevelingen

SumResearch hoopt oprecht dat de "Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra" – samen met

4 De Gryse P. (v.u.) et al. (oktober 2006), De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen, Aide aux Personnes Déplacées, Caritas International België, CIRE, Jesuit Refugee Service Belgium, Ligue des Droits de l'homme asbl, MRAX, Point d'Appui, Protestants Sociaal Centrum, Sociale Dienst Socialistische Solidariteit, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

de diverse andere studies over dezelfde problematiek die de voorbije maanden verschenen zijn en nog zullen verschijnen, en refererend naar diverse politieke opiniestukken en debatten over migratie en regularisatie... - de effectieve aanzet en opening mag zijn van het voorgestelde maatschappelijke en structurele debat over het federale migratiebeleid in Europese en internationale context.

>>

SumResearch drukt de hoop uit deze studie uitgebreid en in de eerste plaats inhoudelijk te mogen voorstellen en verantwoorden aan de bevoegde Kamercommissie, als aanzet tot een belangrijk en structureel debat de komende maanden.

Tevens hoopt SumResearch dat deze studie – na bespreking en debat in de bevoegde Kamercommissie – op ruime en structurele wijze zal verspreid worden naar en besproken worden met zoveel mogelijk betrokken partijen en experts.

In navolging en op basis van de ervaringen van de Commissie Vermeersch II (aanbeveling 34), stelt SumResearch dat een commissie wordt opgericht die instaat voor een systematische opvolging en evaluatie van de uitgevoerde aanbevelingen. De opdracht van deze commissie bestaat er uit om na te gaan op welke wijze de diverse aanbevelingen worden opgevolgd en geïmplementeerd, en daardoor op regelmatige tijdstippen een algemene evaluatie van het beleid ten aanzien van gezinnen met kinderen te maken. Eventueel kan één commissie worden aangesteld die zowel de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch als deze van deze studie samen evalueert en opvolgt.

2.5.3 Dienstverlening, management DVZ

In de loop van het onderzoek voor deze studie is er door verschillende experts en organisaties herhaaldelijk op gewezen dat DVZ een uiterst moeilijk bereikbare en ontoegankelijke overheidsdienst is. Veel mensen hebben laten weten dat het zeer moeilijk is om persoonlijk telefonisch contact te krijgen met de ambtenaren van DVZ, om een dossier te kunnen bespreken en eventueel modaliteiten te kunnen overleggen. Dit hoort niet voor een moderne en belangrijke administratie en wekt veel wrevel.

SumResearch acht het het juiste moment dat DVZ zich meer open en bereikbaar opstelt – naar coaches en advocaten, naar experts en diverse organisaties - zodat misverstanden en uiterst complexe situaties zouden kunnen vermeden worden mits meer openheid en “klantvriendelijkheid”, zeker ten aanzien van advocaten en professionele hulpverleners.

>>

DVZ dient dusdanig georganiseerd te worden dat zowel aan alle telefonische als mail- als schriftelijke oproepen en contacten een concreet gevolg kan worden gegeven en dat deze op correcte en klantvriendelijke wijze behandeld worden. SumResearch beveelt dan ook aan dat DVZ hiervoor mensen en middelen ter beschikking kan stellen.

3 slotwoord

Deze studie is een zeer intens traject geweest. De studie is met hoofd en verstand geschreven – elk inzicht is onderwerp geweest van discussie en overleg, elk woord is zo veel als mogelijk weloverwogen. Maar deze studie is nog meer met hart en ziel uitgevoerd, maandenlang erg intens beleefd en ook op deze wijze geschreven.

Deze studie gaat niet over het grote gelijk.

Deze studie is evenmin een opeenstapeling van alle voorstellen en ideeën van zoveel mogelijk experts en organisaties en overheidsdiensten en betrokken partijen.

Deze studie wil geen compromis zijn, maar ambieert bovenal humane synthese en pragmatische aanpak.

Deze studie hoopt bovenal minstens één doelstelling te kunnen realiseren: dat het de huidige situatie van de gezinnen met kinderen in de gesloten centra gevoelig kan doen verbeteren.

Dat is de inzet, voor SumResearch en hopelijk voor iedereen.

SumResearch wenst volgende personen uitdrukkelijk te bedanken voor hun wezenlijke bijdrage aan deze studie:

- Alle experts en organisaties en diensten (in binnen- en buitenland) die ruim hun tijd en inzichten hebben vrij gemaakt om actief te participeren aan debat en interview, discussie en overleg
- Christine Geerts en Katelijne Bergans van DVZ, die steeds bereid waren alle informatie en gegevens ter beschikking te stellen noodzakelijk voor de opmaak van deze studie
- Geert De Boeck, adjunct-kabinetschef van de bevoegde minister, voor zijn openheid en voortdurende aansporing
- Meester Kati Verstrepen en Professor Stephan Parmentier voor (meer dan) juridische ondersteuning

Namens SumResearch

Bart Canfyn, Marie Le Roy, Charlotte Noël, Lore Vanderpe en
Goedele De Winter

Februari 2007

colofon

opgesteld te Brussel
op 26 februari 2007

onder de algemene directie van
Paul Lievevrouw, voorzitter

projectleider
Bart Canfyn, bestuurder

projectmedewerkers
Marie Le Roy
Charlotte Noël
Lore Vanderpe

extern raadgever
Goedele De Winter

SumDesign
Simeon Natchev

SumContact:

SumResearch nv
Waterloolaan 90
B-1000 Brussel
t: + 32 (0) 2 512 70 11
f: + 32 (0) 2- 512 31 90
brussel@sum.be

www.sum.be