

Alternatieven voor detentie: praktisch voorbeelden van opvang van migrantenkinderen

Cursusmateriaal over alternatieven voor
detentie voor kinderen in migratie



2

De Internationale Commissie van Juristen, die is samengesteld uit 60 eminente rechters en juristen uit alle regio's van de wereld, bevordert en beschermt de mensenrechten door middel van de rechtsstaat, door gebruik te maken van haar unieke juridische expertise om nationale en internationale rechtssystemen te ontwikkelen en te versterken. De ICJ, die in 1952 is opgericht en op de vijf continenten actief is, streeft naar de geleidelijke ontwikkeling en effectieve uitvoering van de internationale mensenrechten en het internationaal humanitair recht; de verwezenlijking van burgerrechten en culturele, economische, politieke en sociale rechten te waarborgen; de scheiding der machten te vrijwaren; en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de advocatuur te garanderen.

® **Alternatieven voor detentie: praktisch voorbeelden van opvang van migrantenkinderen**
- Cursusmateriaal over alternatieven voor detentie voor kinderen in migratie

© Auteursrecht Internationale Commissie van Juristen, April 2022

De Internationale Commissie voor Juristen staat de vrije reproductie toe van uittreksels uit al haar publicaties op voorwaarde dat de nodige bronvermelding wordt opgenomen en een kopie van de publicatie met het uittreksel wordt toegezonden aan haar hoofdkantoor op het volgende adres:

International Commission of Jurists
Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1, Switzerland
t: +41 22 979 38 00
www.icj.org

Dit opleidingsmateriaal werd gefinancierd door het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie van de Europese Unie. De inhoud van dit opleidingsmateriaal geeft uitsluitend de mening van de auteurs weer en valt uitsluitend onder zijn/haar verantwoordelijkheid. De Europese Commissie aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik dat eventueel wordt gemaakt van de informatie die het bevat.



Alternatieven voor detentie: praktisch voorbeelden van opvang van migrantenkinderen

Cursusmateriaal over alternatieven voor detentie
voor kinderen in migratie

International Commission of Jurists – European Institutions (ICJ-EI)
Hungarian Helsinki Committee (HHC)
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)
aditus Foundation (aditus)
Greek Council for Refugees (GCR)
Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR)
Defence for Children International, Belgium (DCI)
Foundation for Access to Rights, Bulgaria (FAR)

April 2022

Alternatieven voor detentie: praktisch voorbeelden van opvang van migrantenkinderen

CADRE project - April 2022

Inhoudstafel

I. Alternatieven voor detentie – algemene opmerkingen	6
1.1 Definitie en concept	6
1.2 Leidende beginselen voor de beoordeling van een alternatief voor detentie voor een kind.	7
1.2.1 Beginsel van het belang van het kind	7
1.2.2 Beginsel van minimale interventie.	7
1.2.3 Regelmatige evaluatie	8
II. Alternatieven voor detentie die in overeenstemming zijn met de mensenrechten van kinderen.	9
<i>Sleutelfactoren – essentieel voor de doeltreffendheid van alternatieven voor detentie</i>	9
2.1 Casemanagement (model voor gemeenschapsbeoordeling en plaatsing (Community Assessment & Placement - CAP))	9
Voorbeelden van goede praktijken	12
2.2 Plaatsing van kinderen in het reguliere systeem voor kinderbescherming, met inbegrip van opvang in gezinsverband	17
Voorbeelden van goede praktijken	18
2.3 Andere alternatieven voor detentie gebruikt voor volwassenen	20
2.3.1 Woonvoorzieningen	21
2.3.2 Regelmatige melding	22
2.3.3 Toezicht	23
2.3.4 Borgtocht, borgsteller of borgstelling	23
2.2.5 Toegewezen huisvesting en terugkeerwoningen	24

Deze opleidingsmodule is de tweede van een reeks leermiddelen met betrekking tot alternatieven voor detentie voor migrantenkinderen die zijn ontwikkeld als onderdeel van het CADRE-project (Children's Alternatives to Detention protecting their Rights in Europe). De reeks omvat de volgende opleidingsmodules:

- I. Opvang van migrantenkinderen: de behoefte aan alternatieven voor detentie
- II. Alternatieven voor detentie: praktisch voorbeelden van opvang van migrantenkinderen
- III. Passende procedures om de toegang tot doeltreffende maatregelen te waarborgen voor migrantenkinderen in detentie en wanneer zij aan alternatieven voor detentie worden onderworpen
- IV. Hoe communiceren en werken met kinderen die aan alternatieven voor detentie worden onderworpen

I. Alternatieven voor detentie – algemene opmerkingen

1.1 Definitie en concept

In deze module verwijst de term “alternatieven voor detentie” naar een reeks formele en informele praktijken, die elke wet, elk beleid of elke praktijk vormen die wordt gebruikt in plaats van vrijheidsberoving van migranten en vluchtelingen terwijl hun status in behandeling is of in afwachting van uitzetting.² Het centraal element hierbij is dat **alternatieven voor detentie worden toegepast in plaats van detentie en niet worden gebruikt als een alternatieve vorm van detentie.**³

De VN-Commissie inzake de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden (Committee on the Rights of Migrant Workers and their Families - CMW),⁴ het toezichthoudend orgaan van het Internationaal verdrag inzake de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden verstaat onder alternatieven voor detentie alle in de gemeenschap verankerde opvangmaatregelen of niet tot vrijheidsbeneming strekkende huisvestingsoplossingen - in de wet, het beleid of de praktijk - die minder restrictief zijn dan detentie. De Commissie stelt dat deze moeten worden beschouwd in het kader van de besluitvormingsprocedures inzake rechtmatige detentie om ervoor te zorgen dat detentie in alle gevallen noodzakelijk en evenredig is, met als doel de mensenrechten te eerbiedigen en willekeurige detentie van migranten, asielzoekers, vluchtelingen en staatlozen te voorkomen.

De CMW heeft dat aangegeven: “Om ervoor te zorgen dat migranten- en asielzoekende kinderen niet in migratiedetentie of in gesloten alternatieve opvangfaciliteiten voor kinderen worden geplaatst, moeten actoren op het gebied van kindbescherming en -welzijn de primaire verantwoordelijkheid nemen voor kinderen in de context van internationale migratie.”⁵

In het algemeen mogen kinderen niet worden onderworpen aan enige vorm van administratieve detentie. Daarom moet dergelijke detentie eerder uitzondering dan regel zijn, en een **laatste maatregel**, die slechts voor zeer korte perioden en om een beperkt aantal redenen mag worden opgelegd, wanneer andere, **minder restrictieve alternatieven** niet haalbaar zijn.⁶

Kinderen mogen nooit worden vastgehouden louter en alleen vanwege hun migratiestatus of die van hun ouders.⁷

Het VN Commissie voor de Rechten van het Kind, de Speciale Rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten,⁸ de Speciale Rapporteur van de VN inzake foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing⁹ en de Parlementaire Vergadering van de Raad

¹ Migrant en vluchtelingen zijn afzonderlijke categorieën met verschillende beschermingsregelingen, maar om het kort te houden en gebruiken we in dit materiaal de term “migrantenkinderen” om beide te omvatten, waaronder ook staatloze.

² Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), *Detention Guidelines*, 2012, § 8, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>; Internationale Detentie Coalitie (IDC), *There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, 2015, p. 7, beschikbaar op <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>; Raadpleeg voor meer details van de definitie Module I over de Opvang van migrantenkinderen: de behoefte aan alternatieven voor detentie p.3-4.

³ CCDH, *Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results*, juni 2019, p. 12, beschikbaar op <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-16809687b1>.

⁴ VN-Commissie inzake de rechten van migrerende werknemers en hun gezinsleden, General comment No. 5 (2021) on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights, Voorlopige onbewerkte versie, VN doc. CMW/C/GC/5, 23 september 2021, § 48, beschikbaar op https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CMW/GEC/9459&Lang=en

⁵ Ibid, § 45.

⁶ *Rahimi t. Griekenland*, EHRM, verzoekschrift nr. 8687/08, arrest van 5 april 2011, § 109. Mensenrechtencommissie, *Algemeen commentaar 35*, § 18;

⁷ *Gezamenlijk algemeen commentaar* nr. 4 (2017) van het Comité inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 23 (2017) van het Commissie voor de Rechten van het Kind, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 november 2017, §5 *Standpunt van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) inzake detentie van vluchtelingen- en migrantenkinderen in migratiecontext* (januari 2017).

⁸ Verklaring van 16 mei 2016.

van Europa¹⁰ maken allemaal duidelijk dat detentie van migrantenkinderen **niet in hun belang** is en dat detentie van kwetsbare personen, waaronder niet-begeleide kinderen, verboden is volgens het internationaal recht.

De meest doeltreffende manier waarop de autoriteiten aan de internationale verplichtingen van de staat op het gebied van de mensenrechten kunnen voldoen, is door alternatieven voor detentie voor kinderen te implementeren, waarbij niet-begeleide migrantenkinderen door middel van passend casemanagement in het reguliere systeem voor kindbescherming worden geplaatst.

Andere alternatieven voor detentie die vaak **voor volwassenen** worden gebruikt en die ook een impact kunnen hebben op kinderen als hun familieleden en op hun rechten, zijn onder meer: plaatsing in een gemeenschap en casemanagement; meldingsverplichtingen, zoals het zich regelmatig melden bij de politie of de immigratieautoriteiten; de verplichting een paspoort of reisdocument af te geven; verblijfsvoorwaarden, zoals wonen en slapen op een bepaald adres; vrijlating op borgtocht met of zonder borgstelling; vereisten inzake een borgsteller; elektronisch toezicht, zoals tagging. Deze worden soms afzonderlijk of gecombineerd door landen ingezet, maar of zij geschikt zijn en stroken met de verplichtingen rond de rechten van het kind is omstreden.

1.2 Leidende beginselen voor de beoordeling van een alternatief voor detentie voor een kind

1.2.1 Beginsel van het belang van het kind

Het belang van het kind moet voorop staan bij elke beslissing die het kind aangaat, of het nu gaat om detentie of niet.¹¹ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft duidelijk gesteld **dat met betrekking tot migrerende kinderen de eerbiediging van het belang van het kind vereist dat staten in elk geval naar alternatieven voor detentie zoeken**.¹² De CMW en de CRC roepen staten ook op om te zorgen voor de uitvoering van alternatieven voor detentie voor gezinnen met kinderen, omdat het niet legitiem is om de detentie van kinderen te rechtvaardigen door hen niet te willen scheiden van hun familie wanneer zij worden begeleid (Gezamenlijke algemene opmerkingen nrs. 4 en 23, 2017, § 11).

Bij het bepalen van passende alternatieven voor de detentie van migrantenkinderen moet er een formele en systematische procedure zijn om te bepalen wat in het belang van het kind is. Het beginsel van het belang speelt een rol in alle fasen van de migratieprocedures, ook bij de screening en de evaluatie.¹³

1.2.2 Beginsel van minimale interventie

Het beginsel van minimale interventie¹⁴ stelt: hoe minder interventie, hoe beter. De algemene regel moet zijn dat altijd de minst beperkende maatregelen worden gebruikt, rekening houdend met de bijzondere behoeften, kwetsbaarheden en omstandigheden van het betrokken kind. .

Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results, juni 2019

163. Op VN-niveau hebben het IVRK, de UNHRC en de Speciale Rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten er onder meer op gewezen dat, wanneer in een individueel geval alternatieven voor immigratiedetentie worden toegepast, het beginsel van de minimale interventie in acht moet worden genomen en de minst ingrijpende maatregel moet worden toegepast die mogelijk is, op basis van een geïndividualiseerde beoordeling waarbij

¹⁰ Resoluties 1707(2010) en 1810(2011).

¹¹ Voor meer details over het beginsel van belang, zie Module I over de Opvang van migrantenkinderen: de behoefte aan alternatieven voor detentie 1.2.1 *Beginsel van het belang*.

¹² *Rahimi t. Griekenland*, EHRM, verzoekschrift nr. 8687/08, arrest van 5 april 2011, § 109; *Popov t. Frankrijk*, EHRM, verzoekschriften nrs. 39472/07 en 39474/07, arrest van 19 januari 2012, § 141; *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*, EHRM, verzoekschrift nr. 41442/07, arrest van 19 januari 2010, § 98; *Kanagaratnam e.a. t. België*, EHRM, verzoekschrift nr. 15297/09, arrest van 13 december 2011, § 94-95.

¹³ Zie PICUM, *Steps for the procedure and implementation when return is a durable solution in the best interests of the child*, beschikbaar op https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/2019_Flowchart_childrens_rights_in_return_policies.pdf en PICUM, *Best interests procedures*, beschikbaar op https://www.youtube.com/watch?v=uFDXw_1CdOs&list=PLGaVfHUV-9FuQ2ZfcZ5ITr3I80IIRXJsbE&index=1&ab_channel=PICUM

¹⁴ UNHCR, *Options paper 1* <https://www.unhcr.org/553f58509.pdf>, Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, *Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results*, juni 2019, p. 9, <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-/16809687b1>

rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften, kwetsbaarheden en omstandigheden van de betrokkene.¹⁵

164. Evenzo moeten volgens de Speciale Rapporteur inzake de mensenrechten van migranten, wanneer beperkingen van de persoonlijke vrijheid onvermijdelijk worden geacht, in overeenstemming met de beginselen van redelijkheid, noodzakelijkheid en evenredigheid, deze beperkingen worden beschouwd als "een glijdende schaal van maatregelen van de minst tot de meest restrictieve, die voor elke maatregel een analyse van de evenredigheid en de noodzakelijkheid toelaat."¹⁶
165. In de context van de EU heeft het HvJEU in haar leidend arrest El Dridi voorts bevestigd dat Richtlijn 2008/115/EG "de volgorde bepaalt van de verschillende stappen die die [terugkeer]procedure achtereenvolgens omvat".¹⁷ Deze volgorde is in overeenstemming met een "trapsgewijze verzwaring [...] beginnend met de maatregel die de meeste vrijheid aan de betrokkene laat [...] en eindigend met de maatregelen die hem het meest beperken."¹⁸ Daarom zijn de lidstaten verplicht "de minst dwingende maatregel" te gebruiken die mogelijk is op basis van een individuele beoordeling van elk geval. Het is van essentieel belang dat het evenredigheidsbeginsel in alle fasen van de terugkeerprocedure in acht wordt genomen.¹⁹
166. De UNHCR heeft verder verduidelijkt dat het niveau en de geschiktheid van een plaatsing in een gemeenschap (als alternatief voor detentie) "de omstandigheden van het individu en de risico's voor de gemeenschap tegen elkaar moeten afwegen."²⁰ Voorts moeten de betrokkene en/of zijn/haar gezin in een passende gemeenschap worden geplaatst als onderdeel van de beoordeling van alternatieven voor detentie en van het vereiste niveau en de beschikbaarheid van ondersteunende diensten.²¹ Ten slotte moeten personen ten aanzien van wie in het kader van alternatieven voor detentie beperkingen of voorwaarden inzake hun persoonlijke vrijheid gelden, informatie ontvangen over de voorwaarden voor de toepassing van die alternatieven, met inbegrip van hun plichten en rechten, alsmede over de gevolgen van niet-naleving.²² Detentie mag niet automatisch worden opgelegd na het falen van een alternatieve maatregel.²³

1.2.3 Regelmatige evaluatie

Alternatieve vrijheidsbeperkende maatregelen moeten worden onderworpen aan bijzonder strikte waarborgen op het gebied van de mensenrechten, waaronder voortdurende toegang tot een advocaat en regelmatige evaluatie door een onafhankelijk orgaan.²⁴

Zelfs wanneer de maatregelen geen vrijheidsbeperking inhouden, moeten kinderen die aan alternatieven zijn onderworpen, tijdig kunnen beschikken over doeltreffende klachtenmechanismen en doeltreffende rechtsmiddelen.²⁵

Door regelmatige evaluaties kunnen de autoriteiten veranderingen in de omstandigheden vaststellen die van invloed zijn op plaatsingsbeslissingen, zoals nieuwe factoren inzake kwetsbaarheid of risico's, en eventuele nieuwe of blijvende belemmeringen identificeren voor de oplossing van een case.

¹⁵ Zie Jorge Bustamante, Speciale Rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, 65e sessie, VN doc. A/65/222, 4 augustus 2010, § 92 (a) en 95; CRC, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, § 79; UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, Richtlijn 4.3, § 39.

¹⁶ François Crépeau, Speciale Rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, VN doc. A/HRC/20/24, 2 april 2012, § 53 en 73.

¹⁷ El Dridi, HvJEU, zaak nr. C-61/11 PPU, arrest van 28 april 2011, § 34 en 41

¹⁸ *Ibid.*, §41.

¹⁹ *Ibid.*, §41-43.

²⁰ UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, Richtlijn 4, § 20.

²¹ *Ibid.*, Richtlijn 4, § 20.

²² François Crépeau, Speciale Rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, VN doc. A/HRC/20/24, 2 april 2012, § 66.

²³ *Ibid.*, § 55. Zie, naar analogie, de UN Standard Minimum Rules on Non-Custodial Measures ("Tokyo Rules"), aangenomen in 1990, goedgekeurd bij resolutie 45/110 van de Algemene Vergadering van 14 december 1990,

²⁴ IDC, *There Are Alternatives: A handbook*, 2015, p. 31-33; UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, Richtlijn 4.3, § 37, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

²⁵ UNHCR en OHCHR, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, (mei 2011), 31, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>

II. Alternatieven voor detentie die in overeenstemming zijn met de mensenrechten van kinderen

Er zijn verschillende soorten alternatieven voor detentie, die worden gekenmerkt door verschillende niveaus van beperkingen en dwang.

Aangezien volgens de internationale mensenrechtennormen vrijheid de regel is en kinderen nooit mogen worden vastgehouden in de context van immigratie,²⁶ bevelen het ICJ en de partners in dit project alternatieven voor detentie aan die volgens ons aan deze normen voldoen.

Deze module richt zich dus op normen en voorbeelden van casemanagement voor zowel gezinnen als niet-begeleide kinderen (punt 2.1) en plaatsing van niet-begeleide kinderen in reguliere zorgstelsels (punt 2.2).

Sleutelfactoren – essentieel voor de doeltreffendheid van alternatieven voor detentie

De Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results van de Raad van Europa **Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH)** zet een aantal sleutelfactoren uiteen voor de doeltreffendheid van alternatieven voor detentie:

Doeltreffende alternatieve programma's omvatten de volgende essentiële elementen:

- **Screening en beoordeling** – Inzicht in de individuele omstandigheden en gebruik van screening en beoordeling om weloverwogen beslissingen te nemen over management- en plaatsingsopties;
- **Toegang tot informatie** – Ervoor zorgen dat personen goed geïnformeerd zijn en duidelijke, beknopte en toegankelijke informatie krijgen over hun rechten, plichten en de gevolgen van niet-naleving;
- **Juridische bijstand** – Zinnvolle toegang verschaffen tot juridisch advies en ondersteuning vanaf het begin en gedurende de gehele relevante procedures;
- **Casemanagementdiensten** – Ondersteuning van individuen via gepersonaliseerde casemanagementdiensten en advies;
- **Waardigheid en mensenrechten** – De waardigheid en de mensenrechten van personen beschermen en ervoor zorgen dat in hun basisbehoeften kan worden voorzien; en
- **Vertrouwen in asiel- en migratieprocedures** – Vertrouwen en respect opbouwen door een geest van eerlijkheid en samenwerking, in plaats van zich uitsluitend te richten op controle of bestraffing.

In het geval van kinderen zullen bijkomende factoren van essentieel belang zijn, zoals

- Het zo snel mogelijk aanstellen van een voogd voor niet-begeleide kinderen;
- Het recht om te worden gehoord en het belang van het kind worden te allen tijde naar behoren geëerbiedigd;
- Procedures vinden plaats op een kindgevoelige manier; en
- Procedures voor leeftijdsbepaling vinden alleen plaats wanneer dat strikt noodzakelijk is, worden uitgevoerd op een wijze die de waarde en de waardigheid van het kind eerbiedigt, en er wordt uitgegaan van het vermoeden van minderjarigheid.²⁷

2.1 Casemanagement (model voor gemeenschapsbeoordeling en plaatsing (Community Assessment & Placement - CAP))

Casemanagement is een ondersteuningsmechanisme, en gestructureerd sociaal werk, voor migranten en vluchtelingen dat gericht is op de betrokkenheid van de betrokken personen bij de migratieprocedures en op het oplossen van cases. Wat kinderen betreft, kan casemanagement op passende, systematische en tijdige wijze inspelen op de behoeften van het individuele kind door rekening te houden met het belang van het kind en met de zinvolle deelname van kinderen.²⁸ Uit een groeiend aantal praktijkervaringen en internationale gegevens blijkt dat casemanagement leidt tot een verhoogde naleving en oplossing van zaken, terwijl ook het verwerkingsproces en het welzijn van de betrokkenen verbeteren.²⁹ Door vertrouwen in het systeem op te bouwen, stabiliteit te bieden en het nemen van verantwoordelijkheid te faciliteren, vergroot casemanagement de betrokkenheid bij en deelname aan het migratieproces en wordt immigratiedetentie voorkomen.

²⁶ Zie Module I over de *Opvang van migrantenkinderen: de behoefte aan alternatieven voor detentie*, 1.2.1 Beginsel van het belang.

²⁷ Zie Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#), juni 2019

²⁸ International Rescue Committee, *Child protection at the IRC*, beschikbaar op <https://childprotectionpractitioners.org/child-protection-areas-of-intervention/child-level-interventions/child-protection-case-management/>.

²⁹ IDC, *There are Alternatives: A handbook*, 2015, p. 7 ; Internationale Detentie Coalitie (IDC), European Alternatives To Detention Network en PICUM, *Implementing Case Management Based Alternatives To Detention In Europe*, maart 2020, p.2

Autoriteiten en beoefenaars **moeten zich bewust zijn van en inzicht hebben in de culturele achtergrond van elk kind. Culturele bemiddelaars** kunnen zowel de kinderen als de autoriteiten helpen om tot een betere samenwerking en een beter begrip te komen, maar moeten goed opgeleid zijn.

Vrijheid is de regel

Casemanagement wordt met name toegepast bij gezinnen, wanneer zij kunnen beschikken over een verblijfplaats zonder vrijheidsbeperkingen, aangezien dit een voorwaarde is voor doeltreffende ondersteuning van het casemanagement en het oplossen van cases. Vertrouwen opbouwen is niet mogelijk wanneer mensen worden vastgehouden of in hun vrijheid worden beperkt. Daarom kan het helaas zeer moeilijk zijn om elementen van casemanagement te omvatten bij aankomst, bijvoorbeeld, wanneer mensen in de meeste gevallen worden vastgehouden.

Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results, juni 2019

210. Casemanagement of ondersteuning door een zaakmedewerker is een geïndividualiseerd alomvattend ondersteuningsmechanisme voor personen die een immigratieprocedure ondergaan, met als doel de zaak op te lossen.³⁰ Een gemeenschappelijk kenmerk van deze maatregel is de aanwezigheid van een casemanager die verantwoordelijk is voor de bijstand aan het individu (of de gezinnen) tijdens de gehele immigratieprocedure, vanaf de eerste aanvraag tot de terugkeer of de toekenning van de status. De rol van de casemanager, die zowel een vertegenwoordiger van de staat als van de burgermaatschappij kan zijn, bestaat erin te zorgen voor toegang tot informatie, rechtsbijstand en vertegenwoordiging in verband met immigratieprocedures. Dit kan ook elementaire overlevingsmechanismen inhouden, zoals het vergemakkelijken van de toegang tot welzijnsdiensten, gezondheidszorg, werk of onderwijs.³¹

211. Casemanagement bestaat gewoonlijk uit drie hoofdonderdelen:

- a) **een individuele beoordeling** om de behoeften en risico's van de persoon vast te stellen;
- b) de ontwikkeling van **caseplannen** om doeltreffend in deze behoeften te voorzien; en
- c) **doorverwijzing**, wat inhoudt dat er **voortdurend op wordt toegezien** dat eventuele veranderingen naar behoren worden aangepakt.³²

Het gebruik van passend casemanagement maakt een holistische benadering van het kind en zijn of haar gezin mogelijk. Bij de oplossing van een case wordt niet alleen gekeken naar de toegang tot internationale bescherming, maar ook naar andere alternatieve juridische oplossingen voor de status van de betrokkene. Het doel van gezinshereniging is een cruciaal aspect waarmee rekening moet worden gehouden in cases van niet-begeleide kinderen.

Omdat bij casemanagement vertrouwen wordt opgebouwd met de casemanager, terwijl de mensen zich in een veilige omgeving bevinden, vergroot dit ook het vertrouwen in en de betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Dit vergemakkelijkt verder de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten en het gezin/kind en kan leiden tot een betere kwaliteit van de beslissingen en een betere ondersteuning in elk afzonderlijk geval.

Kwetsbare personen

Casemanagement is bijzonder geschikt voor kwetsbare personen en groepen met meer behoefte aan ondersteuning (bijvoorbeeld iemand met een handicap, of iemand die tot een minderheidsgroep behoort). In gevallen van gezinnen moet rekening worden gehouden met de individuele behoeften en kwetsbaarheden van elk gezinslid.

Terugkeer als een optie voor gezinnen

Terugkeer is een optie die door het gezin en de casemanager moet worden overwogen, en werken op basis van vertrouwen en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen, kan de gezinnen in hun keuzes sterken.

Het beginsel van non-refoulement - het verbod op de gedwongen transfert van personen, in welke vorm dan ook, naar landen waar zij een reëel risico lopen te worden vervolgd of waar de mensenrechten ernstig worden geschonden - moet echter in alle situaties gelden.

Kinderen in de context van internationale migratie, met name kinderen zonder papieren, die stateloos zijn, zonder begeleiding of gescheiden van hun familie, zijn gedurende het hele migratieproces

³¹ Europese Commissie, Return Handbook on providing guidance to national authorities on standards and procedures for implementing the Return Directive 2008/115/EC, 2015, p. 68.

³² IDC, *Case management as an alternative to immigration detention: the Australian experience, 2009*, p. 5, beschikbaar op <http://www.refworld.org/pdfid/4f3cc2562.pdf>.

bijzonder kwetsbaar, (...).³³ (§ 39) In een briefing van het Europees Parlement werd bijvoorbeeld benadrukt dat niet-begeleide kinderen vaak geen toegang hebben tot behoorlijke en geschikte identificatie, registratie, leeftijdsbepaling, documentatie, opsporing van familieleden, voogdijsystemen of juridisch advies.³⁴

Gezinshereniging in het land van herkomst mag niet worden nagestreefd wanneer er een “redelijk risico” bestaat dat een dergelijke terugkeer zou leiden tot de schending van de mensenrechten van het kind.³⁵

In combinatie met andere meer beperkende alternatieven

Elementen van casemanagement kunnen ook worden gebruikt in combinatie met veel van de andere alternatieven voor modellen of benaderingen van detentie, of als overbruggingsperiode wanneer wordt overgestapt van detentie naar casemanagement waarbij de vrijheid wordt geëerbiedigd.

Casemanagement is een flexibel systeem, waarbij slechts bepaalde elementen in verschillende omstandigheden van toepassing zullen zijn, en in ieder geval zullen bijdragen tot een betere naleving en welzijn, gezondheid en naleving van de mensenrechten bij alternatieven voor detentie.

Het kindgevoelige CAP-model

In het kindgevoelige CAP-model (Child-sensitive Community placement and Assessment Model)³⁶ liggen de beginselen van vrijheid en van minimale normen ten grondslag aan de drie processen van besluitvorming, plaatsing en casemanagement.” Het IDC heeft een 5-stappenproces ontwikkeld om detentie van migrantenkinderen te voorkomen.

(zie diagram volgende pagina)

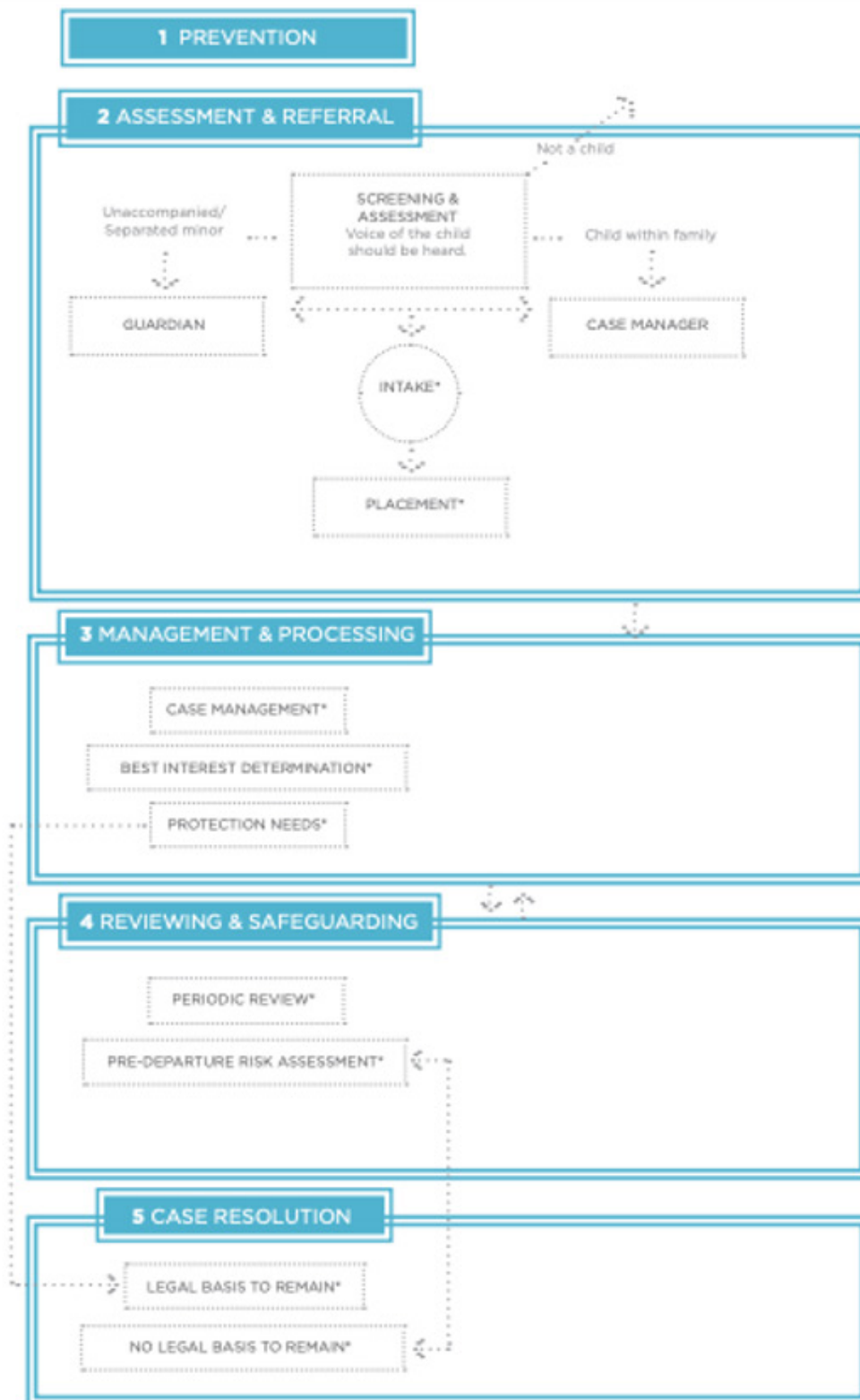
³³ CRC en CMW *Joint General Comment no. 4 on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and General Comment o. 23 (2017) on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, VN doc. CMW/C/GC/4 en 23, 16 november 2017, § 39.

³⁴ Europees Parlement (Anja Radjenovic), *Vulnerability of unaccompanied and separated child migrants*, april 2021, p. 6, beschikbaar [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690575/EPRS_BRI\(2021\)690575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690575/EPRS_BRI(2021)690575_EN.pdf)

³⁵ CRC en CMW, *Gezamenlijk algemeen commentaar 4 en 23*, § 35.

CHILD-SENSITIVE CAP MODEL

THE CHILD-SENSITIVE COMMUNITY ASSESSMENT AND PLACEMENT (CCAP) MODEL
A 5-step process to avoid the detention of refugee, asylum seeker and irregular migrant children.



* The asterisks in the diagram above represent places within the model where the voice of the child should be heard.

Case-oplossing

Casemanagement moet leiden tot een eerlijke en tijdige oplossing van de case.

Elementen die van invloed zijn op de billijkheid van het systeem voor de oplossing van cases zijn onder meer

- > moeilijkheden bij het verkrijgen van informatie over immigratieprocedures,
- > inconsistente of tegenstrijdige informatie of beslissingen,
- > zwakke mechanismen om in beroep te gaan tegen negatieve beslissingen, en
- > gebrek aan transparantie van het besluitvormingsproces (zoals de redenen voor negatieve beslissingen).

Een aanslepend en inefficiënt proces voor de oplossing van een case kan ook gevolgen hebben voor iemands geloof in het systeem en zijn bereidheid om de eindresultaten te aanvaarden, of het nu gaat om onafhankelijk of vrijwillig vertrek of uitzetting.

Bij het oplossen van cases kan gebruik worden gemaakt van een reeks oplossingen, waaronder:

- regularisatieprogramma's,
- humanitaire of beschermingsvisa,
- andere permanente visa,
- 'overbruggingsvisa' voor korte duur,
- vertrek naar een derde land,
- terugkeer naar een ander gebied van het land van nationaliteit, en extra middelen om duurzame terugkeer te ondersteunen.

Praktische uitdagingen bij de invoering van casemanagement

- >> Casemanagement vereist de aanwerving en/of opleiding van gekwalificeerde professionals op het gebied van casemanagement. Vooralsnog ontbreekt het in de meeste landen aan een specifieke of adequate professionele opleiding voor casemanagers.

VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN

Screening en vroegtijdige opvang in Nederland

Nederland werd tijdens de transnationale workshop van het ICJ als een goed voorbeeld genoemd, omdat het voldoende screeningtijd toepast. INLIA, het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven met Asielzoekers, heeft samen met de stad Groningen een model ontwikkeld waarbij zowel bed, bad als brood en hulp worden aangeboden (BBB). Dit model is gebaseerd op vijf basisbeginselen en heeft naar verluidt tot positieve ervaringen en resultaten geleid.³⁷ Het model van BBB gaat uit van het leidende beginsel dat de autoriteiten van staten op geloofwaardige wijze moeten uitleggen waarom rechtmatig verblijf al dan niet tot de mogelijkheden behoort. Deze begeleiding wordt verstrekt door een ngo.³⁸ De plaatselijke autoriteiten spelen een belangrijke rol bij het faciliteren van de BBB-operatie, aangezien zij de nodige middelen ter beschikking stellen en goede contacten onderhouden met de plaatselijke politie en in het gebied samenwerken met andere belanghebbenden.³⁹

Het BBB+ model zal alleen uitvoerbaar zijn wanneer individuele personen, van wie velen zich in een kwetsbare situatie bevinden, bereid zijn betrokken te worden bij en mee te werken aan het proces. Aangezien samenwerking met de begeleiding noodzakelijk is, wordt de duur van de opvang en ondersteuning niet van meet af aan vastgesteld, aangezien tijdsdruk contraproductief is. Het model is opgezet rond drie basisprincipes: vrede, ruimte en respect.⁴⁰

Multidisciplinaire Commissie aan een universiteit, Nederland (het BIC-model)

De Rijksuniversiteit Groningen heeft een multidisciplinaire commissie in het leven geroepen die diagnostische pedagogische beoordelingen van het belang van het kind uitvoert wanneer autoriteiten of rechtbanken een beslissing moeten nemen waarvoor een beoordeling van het belang van het kind nodig is. Dit wordt het BIC-model (Best Interests of the Child Model) genoemd.

³⁷ BBB staat voor bed, brood en bad en BBB+ staat voor bed, brood en bad en intensieve begeleiding die daarbovenop komt. Orbit vzw, *BBB+ een project op stedelijk niveau als alternatief voor de detentie van mensen zonder wettig verblijf*, 2018, p. 2-3, beschikbaar op <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBITvzwDEEL1def.pdf> in 2019 hebben vijf andere gemeenten een pilootproject opgezet genaamd LVV, dat staat voor Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen: Stichting INLIA, Dossier recht op opvang, beschikbaar op <https://www.inlia.nl/nl/expertise-centrum/dossier-recht-op-opvang>

³⁸ Orbit vzw, *BBB+ een project op stedelijk niveau als alternatief voor de detentie van mensen zonder wettig verblijf*, 2018, p. 3, beschikbaar op <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBITvzwDEEL1def.pdf>.

³⁹ Orbit vzw, *BBB+ een project op stedelijk niveau als alternatief voor de detentie van mensen zonder wettig verblijf*, 2018, p. 3, beschikbaar op <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBITvzwDEEL1def.pdf>.

⁴⁰ Orbit vzw, *BBB+ een project op stedelijk niveau als alternatief voor de detentie van mensen zonder wettig verblijf*, 2018, p. 2, beschikbaar op <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBITvzwDEEL1def.pdf>, 3.

Deze beoordeling wordt meestal gevraagd door de advocaten of de vertegenwoordigers van de kinderen. Het doel is "vanuit een gedragswetenschappelijk- en kinderrechtenperspectief een deskundigenadvies [uit te brengen] over het belang van het kind in het migratierecht."⁴¹

Om te kunnen bepalen wat de beste omgeving voor het kind is, werd de vragenlijst Best Interest of the Child – Questionnaire (BIC-Q) ontwikkeld.⁴²

De vragenlijst analyseert zeven hoofdvoorwaarden in de gezinssituatie van het kind om het belang van het kind in elke situatie te bepalen: adequate lichamelijke verzorging, veilige directe fysieke omgeving, affectieve sfeer, ondersteunende, flexibele opvoedingsstructuur, adequate voorbeelden door de ouders, belangstelling en continuïteit in de opvoedingsomstandigheden, toekomstperspectief. De vragenlijst omvat ook zeven voorwaarden met betrekking tot de "maatschappelijke opvoedingscontext" van het kind om in elke situatie het belang van het kind te bepalen. Deze zeven voorwaarden zijn: de veilige ruimere fysieke omgeving, respect, sociaal netwerk, onderwijs, contact met leeftijdsgenoten, adequate voorbeelden in de samenleving en stabiliteit in levensomstandigheden en toekomstperspectief.⁴³ De vragenlijst kan worden ingevuld vanuit het oogpunt van een professional, een ouder en het kind. Bovendien neemt het kind ook deel door zijn mening te geven over de kwaliteit van zijn omgeving door middel van een Best Interest of the Child – Self report (BIC-S).⁴⁴

In de volgende stap wordt een afspraak gemaakt om een datum vast te stellen voor het voeren van een diagnostisch gesprek met het kind en zijn of haar ouders/verzorgers, nadat een advocaat of een wettelijke vertegenwoordiger de zaak van het vluchteling- of het migrantenkind heeft geregistreerd. Dit gesprek zal zowel met de ouders/verzorgers als met het kind worden gevoerd. Het heeft tot doel de levensomstandigheden van het gezin en de ontwikkeling van het kind vast te stellen.⁴⁵ Na dit gesprek wordt informatie gevraagd aan derden die bij het kind en/of zijn familie betrokken zijn, nadat het kind en/of zijn of haar familie daarvoor toestemming hebben gegeven. Bovendien zal de veiligheidssituatie in het land van herkomst of in het land van herkomst van de ouders worden beoordeeld. Op basis van al deze informatie wordt een verslag opgesteld waarin het belang van het kind wordt beoordeeld.⁴⁶

Hoewel het BIC-model een interessant voorbeeld is, is voorzichtigheid geboden, vooral omdat de deskundigen die deze beoordeling ontwikkelen geen voorgaand contact met het kind hebben gehad en het niet kennen. Tijdens de ICJ CADRE workshop⁴⁷ werd dit naar voren gebracht als een potentieel risico van een dergelijke beoordeling van het belang van het kind door een panel van deskundigen.

Culturele bemiddelaars bij procedures voor leeftijdsbepaling in Italië

In Italië, wordt de procedure voor leeftijdsbepaling voornamelijk geregeld door de wet L. 47/2017 (bekend als "Legge Zampa") en het presidentieel decreet van de ministerraad nr. 234/2016. Bovendien zijn er enkele niet-bindende protocollen ondertekend op regionaal niveau en tussen de regio's en de centrale regering, gericht op harmonisatie van de praktijken.⁴⁸ Volgens de wet heeft de bepaling zowel een sociaal als een medisch karakter en moet zij worden uitgevoerd door middel van een **multidisciplinaire procedure** waarbij altijd **een cultureel bemiddelaar moet worden betrokken** (art. 19 bis D. lgs 142/2015). Wat de gedetailleerde onderdelen van de leeftijdsbepaling betreft, is een unieke procedure vastgesteld in het Protocol van 9 juli 2020⁴⁹ die met name als richtsnoer dient voor de rechtbanken, de sociale diensten en de ziekenhuizen op het gehele Italiaanse grondgebied. In het Protocol wordt bevestigd dat **een van de verplichte leden van het multidisciplinaire team de cultureel bemiddelaar is**, wiens aanwezigheid waarborgt dat de minderjarige de hem of haar verstrekte informatie begrijpt, dat hij of zij tijdens de procedure wordt gehoord en dat tijdens de gesprekken die erop gericht zijn de rijpheid van de minderjarige vast te stellen, naar behoren rekening wordt gehouden met zijn of haar culturele en sociale achtergrond. Bovendien bepaalt het Protocol dat bij medische beoordelingen moet worden uitgegaan van een foutmarge van twee jaar, zodat wanneer een persoon beweert een kind te zijn en dat binnen de marge van twee jaar valt, moet worden aangenomen dat het om een kind gaat.

Hoe dan ook, na meer dan een jaar na de uitvaardiging van het Protocol kan de tenuitvoerlegging ervan naar gelang van de regio aanzienlijk veranderen.

⁴⁴ University of Groningen, *Method*, 2018, available at <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/method>

⁴⁵ University of Groningen, *Method*, 2018, available at <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/method>.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ CADRE Second Transnational workshop in October 21-22 2021 on exchange of good practices on human rights compliant alternatives to detention, available at <https://www.icj.org/eu-migrant-children-should-be-treated-first-and-foremost-as-children-regardless-of-their-status/>

⁴⁸ The main one has been signed by Italian Government, Regions and Local Authorities on July 9th, 2020: "Multidisciplinary protocol on unaccompanied minors age assessment", available at <https://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

⁴⁹ Ibid.

In de Italiaanse regio Zuid-Tirol, is een goede praktijk ontwikkeld met betrekking tot de **verplichte aanwezigheid van de culturele bemiddelaar tijdens de procedure voor leeftijdsbepaling**. In de meeste delen van Italië wordt deze beroepsbeoefenaar aangesteld via het opvangsysteem, wat betekent dat de beschikbaarheid, de kwalificaties en de vaardigheden van de persoon kunnen variëren naar gelang van het specifieke opvangcentrum. In Zuid-Tirol **is de culturele bemiddelaar echter in dienst van de openbare ziekenhuizen**. Dit maakt een meer uniforme en continue aanwezigheid mogelijk van culturele bemiddelaars tijdens de procedure voor leeftijdsbepaling.

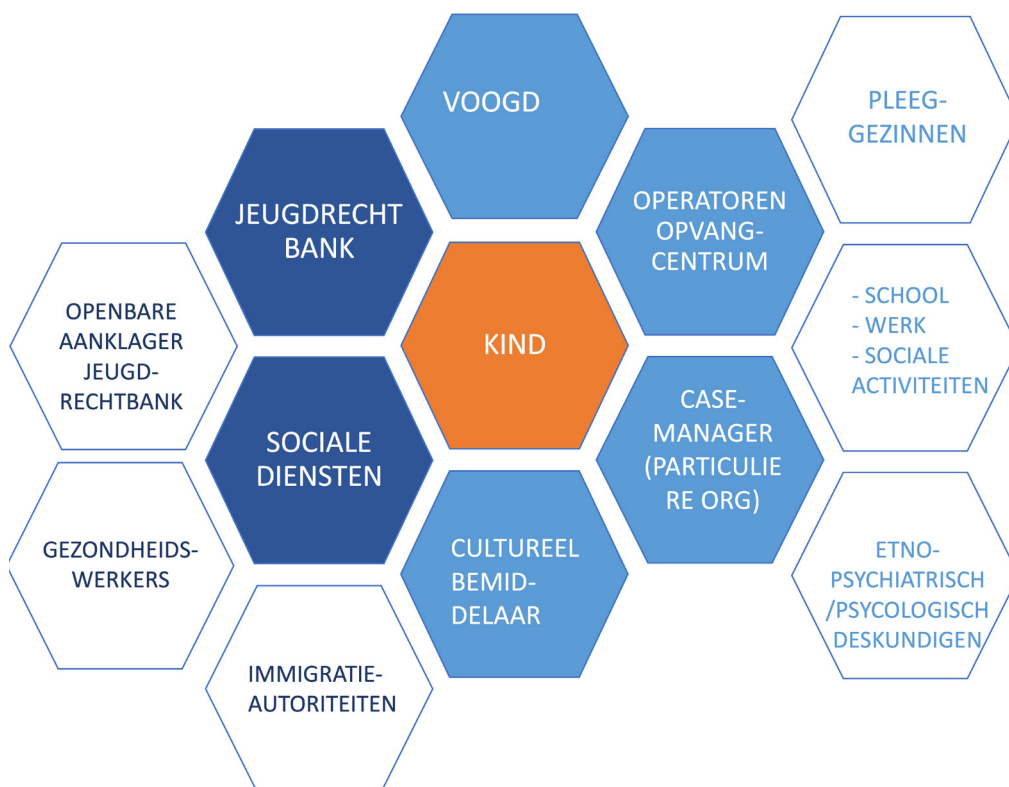
Een andere goede praktijk is het besluit van non-profitorganisaties, die instaan voor de opvangfaciliteiten voor minderjarigen, om een multidisciplinair team - bestaande uit een cultureel bemiddelaar en een ethnotherapeut - op te nemen in de diensten die in aanmerking komen voor de toewijzing van fondsen. Dit zou betekenen dat elk opvangcentrum, naast medische, sociale en juridische bijstand, ook de aanwezigheid van deskundigen op het gebied van culturele diversiteit zou kunnen toestaan tijdens de interacties van het kind met de overheidsinstanties (bijvoorbeeld tijdens de gesprekken met de sociale diensten of met de rechter).

Coöperatieve aanpak in Italië

Het systeem voor de opvang en bescherming van niet-begeleide minderjarigen in de provincie Zuid-Tirol is in 2000 ingesteld bij een administratief besluit van de uitvoerende macht van de autonome provincie (n. 1330/2001). Om het hoofd te bieden aan de verhoogde aankomst van niet-begeleide minderjarigen in de periode 2000-2003 heeft de particuliere sociale sector, in overleg met de autonome provincie Zuid-Tirol en de sociale dienst van de stad Bolzano, steun verleend aan de oprichting van een **eerste opvangcentrum voor minderjarigen die op straat leven**. Na een eerste periode van 15 dagen in de eerste opvangcentra (die tegenwoordig tot zes maanden kan worden verlengd) werden niet-begeleide minderjarigen samen met Italiaanse kinderen ondergebracht in sociaalpedagogische opvangvoorzieningen of in "begeleide tehuizen" (met een hogere mate van autonomie). De interventie was gebaseerd op het beginsel van non-discriminatie tussen minderjarige vreemdelingen en minderjarige eigen onderdanen, een beginsel dat in 2017 formeel in de Italiaanse wet is opgenomen (art. 1, L. 47/2017, bekend als "Legge Zampa").

De bijstand aan minderjarigen wordt sinds 2000 gecoördineerd door de Autonome Provincie, in samenwerking met een netwerk van particuliere organisaties. In Zuid-Tirol zijn negen ngo's, onder het acroniem CRAIS, verantwoordelijk voor het beheer van opvangvoorzieningen voor minderjarigen en worden zij door de overheidsdienst erkend als voornaamste gesprekspartner om de stand van zaken te bespreken en te verifiëren en om te beslissen over het ter zake te voeren beleid.

Kaarten van de bij het opvang-/beschermingssysteem betrokken actoren
(overheidsactoren links, particuliere actoren rechts)



Samenwerking tussen niet-gouvernementele actoren in Hongarije

Tijdens de workshop werd de noodzaak van een regelmatige communicatie tussen de reguliere actoren benadrukt.

In Hongarije bijvoorbeeld wordt er vaak actief samengewerkt tussen de betrokken personen en instellingen. Deze samenwerking bestaat uit regelmatige rondetafelgesprekken tussen de voogden van de kinderbescherming, het personeel van het kindertehuis waar niet-begeleide minderjarigen worden ondergebracht, en actoren uit het maatschappelijk middenveld: de wettelijke vertegenwoordiger, maatschappelijk werkers en psychologen. Deze besprekingen dienen als vervanging voor de procedure ter bepaling van het belang van het kind en worden indien nodig regelmatig gehouden. De bijeenkomsten zijn gericht op de beoordeling van het belang van de kinderen die onder het mandaat van de betrokken actoren vallen en op het vaststellen van individuele behoeften, alsmede op het onderling uitwisselen van relevante informatie teneinde op doeltreffende wijze een interdisciplinair antwoord te vormen.⁵⁰

Er zij echter op gewezen dat deze samenwerking wordt geïnitieerd en georganiseerd door het maatschappelijk middenveld en dat de overheidsinstanties slechts gedeeltelijk deelnemen. De actoren van de staat die deelnemen zijn de voogden van de kinderbescherming, die een zekere mate van autonomie hebben om op te treden, maar de asielautoriteit behoort niet tot de deelnemers. Deze samenwerking mag niet misbegrepen worden als een actieve, kindvriendelijke aanpak door de Hongaarse autoriteiten, die zich de afgelopen jaren schuldig hebben gemaakt aan systematische schendingen van de mensenrechten waarvan duizenden kinderen het slachtoffer zijn geworden.⁵¹

Casemanagement voor gezinnen in België

De Vluchtelingendienst van de jezuïeten in België heeft een klein pilootproject uitgevoerd⁵² (Plan Together: towards durable solutions) waarbij aan een groep vluchtelingen en migranten, gezinnen zonder papieren met minderjarigen, van september 2020 tot februari 2023 alternatieven op gemeenschapsbasis voor detentie worden geboden. Dit project werd opgezet als antwoord op drie belangrijke problemen in België. Ten eerste wordt er geen gebruik gemaakt van minder dwingende maatregelen alvorens detentie te gelasten. Ten tweede zijn "terugkeerwoningen" in feite een alternatieve vorm van detentie in plaats van een AVD. Ten derde staat de Belgische wet nog steeds de detentie van vluchtelingen- en migrantenkinderen toe.

Het project is zo opgezet dat wordt getracht de praktijkcultuur in België te verschuiven van een cultuur die gericht is op "terugkeerpercentages" naar een cultuur die gericht is op effectieve, duurzame oplossingen, die in principe legaal verblijf in België, in een ander EU-land of in het land van herkomst kunnen zijn.

JRS Belgium biedt steun aan gezinnen met kinderen (het jongste kind mag maximaal 16 jaar oud zijn) tot 16 jaar zonder wettig verblijf. De gezinnen worden thuis en op juridisch, sociaal en psychologisch vlak ondersteund om te werken aan een duurzaam toekomstperspectief. De regelmatige thuisbegeleiding komt in de plaats van en voorkomt een vrijheidsberoving van het gezin en dus detentie. Er kan nog steeds een bevel zijn om het land te verlaten, maar er is geen detentiebevel.

In het kader van het mechanisme voor casemanagement streeft dit project naar een holistisch proces waarbij alle mogelijke opties voor een persoon/gezin worden onderzocht, dat wil zeggen een legaal verblijf in België of in een andere EU-lidstaat of duurzame terugkeer, in dialoog met de immigratieautoriteiten. Het begint met screening en selectie en omvat initiële basisacties om vertrouwen op te bouwen, regelmatige huisbezoeken, maandelijkse teamvergaderingen met het immigratiebureau, juridische screening, een individueel actieplan, effectbeoordeling en uiteindelijk sluiting van de case.

>> Uitdagingen/getrokken lessen:

De eerste lessen die uit dit pilootproject kunnen worden getrokken, zijn onder meer dat het van belang is de verwachtingen van dit proces van bij het begin duidelijk te maken, namelijk dat alle opties moeten worden onderzocht, waarvan terugkeer er één kan zijn. Ook blijkt hieruit de noodzaak van concrete acties om het vertrouwen van de begunstigden te helpen winnen en van interventieplannen met bepaalde doelstellingen.

Een andere uitdaging is de ontoereikende coördinatie tussen de verschillende diensten. Advocaten moeten beter worden geïntegreerd in het casemanagement en nauwer samenwerken met het gezin en de hen omringende diensten. Vaak is hun rol beperkt tot het beheer van de asiel-

⁵⁰ Informatie verstrekt door het Hongaarse Helsinki Comité, december 2021.

⁵¹ *Ibid*

⁵² Informatie ontleend aan de presentatie van de eerste transnationale workshop *Alternatives to detention vs. alternative forms of detention of migrant children*, 17 en 18 juni 2021, beschikbaar op <https://www.icj.org/eu-real-alternatives-to-detention-for-migrant-children-should-be-used/>, Maaïke Vanderbruggen, JRS België of Origin, UN Doc. CRC/C/GC/2005/6, 1 September 2005, para 90.

aanvraag of de regularisatieprocedure. Het verband tussen de verschillende diensten is niet altijd duidelijk; de relatie met de advocaat moet worden bevorderd en het verbindingswerk van de casemanagers, die ook de juridische opvolging verzorgen, moet worden ondersteund.⁵³

2.2 Plaatsing van kinderen in het reguliere systeem voor kinderbescherming, met inbegrip van opvang in gezinsverband

Plaatsing van het kind in het reguliere systeem voor kinderbescherming van het land zal hoogstwaarschijnlijk resulteren in een hogere mate van bescherming van de mensenrechten van kinderen (recht op gezinsleven, recht op onderwijs, recht op gezondheid, enz.) omdat op deze manier de kans groter is dat kinderen betere toegang hebben tot hun rechten.⁵⁴ Om ervoor te zorgen dat niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen ten volle van deze rechten kunnen genieten, moet het gastland mogelijk bijzondere aandacht besteden aan de kwetsbare status van het kind en aanvullende maatregelen nemen.⁵⁵

Aangezien migrantenkinderen in de eerste plaats kinderen zijn, moet de speciale zorg die beschikbaar is voor kinderen van het eigen land onmiddellijk beschikbaar zijn voor asielzoekende en andere kinderen in de migratiecontext. Het kan nodig zijn aanvullende diensten in te stellen, zoals toegang tot vertolking en onderwijs over verschillende culturen voor de diensten zelf en voor de pleeggezinnen.

Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, **Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results**, juni 2019

212. Alternatieve opvang in gezinsverband is een algemene benaming voor een reeks alternatieve opvangmogelijkheden voor niet-begeleide of van hun gezin gescheiden kinderen, die zowel formele als informele omgevingen kunnen omvatten, zoals opvang door verwanten, pleegzorg en andere gezinsgebaseerde of op een gezin gelijkende omgevingen die niet "residentieel" van aard zijn.⁵⁶ Dergelijke regelingen dragen ertoe bij dat kinderen te allen tijde kunnen rekenen op de steun en bescherming van een wettelijke voogd of een andere erkende verantwoordelijke volwassene of een bevoegde overheidsinstantie.⁵⁷
213. **Opvang door verwanten ('kinship care')** wordt gedefinieerd als "zorg in gezinsverband binnen de uitgebreide familie van het kind of met naaste vrienden van de familie die het kind kent, ongeacht of die zorg formeel of informeel van aard is."⁵⁸ Opvang door verwanten kan bestaan uit zorg verleend door bloedverwanten, wettige verwanten of fictieve verwanten. Bloedverwantschap betekent dat er een genetische relatie bestaat tussen het kind en de verzorger, zoals bijvoorbeeld een grootmoeder van moederszijde die voor haar kleinkinderen zorgt. Wettelijke verwanten zijn volwassenen die trouwen in een familie maar geen genetische of biologische relatie hebben, zoals een stiefgrootmoeder. Fictieve verwanten zijn volwassenen die niet verwant zijn door geboorte of huwelijk, maar die niettemin een emotioneel significante relatie met het kind hebben die de kenmerken van een familierelatie zou aannemen (bv. leden van een etnische gemeenschap).⁵⁹
214. **Pleegzorg** wordt gedefinieerd als "situaties waarin kinderen door een bevoegde autoriteit met het oog op alternatieve zorg worden ondergebracht in de huiselijke omgeving van een ander gezin dan het eigen gezin van het kind, dat voor het verstrekken van die zorg is geselecteerd, gekwalificeerd en goedgekeurd en waarop toezicht wordt uitgeoefend."⁶⁰
215. Andere op een gezin gelijkende opvangomstandigheden omvatten alle vormen van opvang op korte of lange termijn, met uitzondering van opvang door verwanten of een pleeggezin, waarbij een kind wordt geplaatst in de huiselijke omgeving van een gezin waarvan de verzorgers zijn geselecteerd en bereid zijn dergelijke opvang te bieden, en daarvoor financiële of andere steun of compensatie kunnen ontvangen.⁶¹

⁵³ Informatie verstrekt door Emna Mzah van Defence for Children International (DCI) België, december 2021. .

⁵⁴ VN, CMW, *General Comment No. 5 (2021) on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights*, VN doc. CMW/C/GC/5, 10 november 2021, § 78; VN, CMW, *General Comment No. 2(2013) on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families*, VN doc. CMW/C/GC/2, 28 augustus 2018, § 72.

⁵⁵ VN, CRC, *General Comment No. 6 (2005) on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, VN doc. CRC/C/GC/2005/6, 1 september 2005, § 90.

⁵⁶ Zie in het algemeen, *Better Care Network et al, Discussion Paper: Identifying Basic Characteristics of Formal Alternative Care Settings for Children*, maart 2013, p.7

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld UNICEF, UNHCR en het Save the Children, *Separated Children in Europe Programme*, SCEP Statement of Good Practice, 4de herziene editie, maart 2010, p. 28.

⁵⁸ Algemene Vergadering, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, A/RES/64/142, 18 december 2009, §29 (c)(i).

⁵⁹ *Better Care Network et al, Discussion Paper*, maart 2013, p. 7-8.

⁶⁰ Algemene Vergadering, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, A/RES/64/142, 18 december 2009, § 29 (c)(ii).

⁶¹ *Better Care Network et al, Discussion Paper*, maart 2013, p. 9.

De rechten van de kinderen die in het reguliere systeem voor kinderbescherming zijn geplaatst, moeten met passende waarborgen en toezicht worden geëerbiedigd en beschermd, met inbegrip van het beginsel van het belang van het kind en het recht om te worden gehoord.

Wanneer gezinsleden aanwezig zijn, mogen kinderen nooit van hun ouders/gezinsleden worden gescheiden en in alternatieve gezinszorg worden geplaatst, tenzij dit in het belang van het kind wordt geacht - anders zou deze praktijk in strijd zijn met het **recht op een gezinsleven** van het kind en de ouders.

Kinderbeschermingsdiensten zijn misschien niet gewend om met migrantenkinderen te werken en hebben misschien verdere opleiding en bewustmaking nodig. Het is evenzeer van belang dat de kinderbeschermingsinstanties, indien nodig, kunnen beschikken over **vertolking en een interculturele opleiding** om met het kind te werken voordat het wordt geplaatst.

De casemanager biedt toegang tot andere diensten, deskundigen en beroepsbeoefenaars, naar gelang van de behoeften in elk specifiek geval; de casemanager hoeft niet noodzakelijk een advocaat of een maatschappelijk werker te zijn.

Voogd

Voogden spelen een belangrijke rol in verschillende levenssituaties van kinderen die niet begeleid of gescheiden zijn van hun gezin of zich niet kunnen beroepen op de bescherming van hun ouders/verzorgers. Voor elk niet-begeleid of van zijn of haar gezin gescheiden kind moet zo spoedig mogelijk een voogd worden aangewezen. De staten moeten ervoor zorgen dat daarvoor het benodigde juridische kader bestaat.⁶² Voogden moeten een passende beroepsopleiding hebben gehad en blijven krijgen.⁶³ De voogd vervangt niet een advocaat, waartoe kinderen ook toegang moeten hebben. Een voogd kan in sommige gevallen ook de rol van casemanager spelen.

Leeftijdsbepaling

Kinderen van wie de leeftijdsbepaling nog hangende is wegens ernstige twijfel over hun leeftijd, moeten het voordeel van de twijfel en het vermoeden van minderjarigheid krijgen. Dit doet veel vragen rijzen over waar de kinderen in afwachting van hun leeftijdsbepaling moeten worden geplaatst. Zij mogen duidelijk niet in een centrum voor volwassenen worden geplaatst. Maar kunnen zij bij kinderen worden geplaatst als er een mogelijkheid bestaat dat zij eigenlijk volwassenen zijn?

Tijdens een workshop met deskundigen en mensen uit de praktijk,⁶⁴ suggereerden sommige deelnemers dat een kind dat net 18 is geworden misschien beter in een centrum voor kinderen dan in een centrum voor volwassenen kan worden geplaatst. Benadrukt werd dat men instrumenten moet gebruiken en ontwikkelen zoals meer samenwerking met ngo's en het creëren van een veilige plek voor eventuele kinderen van wie de leeftijd wordt vastgesteld.

VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN

Plaatsing van niet-begeleide kinderen in de reguliere opvang in Italië (Zuid-Tirol)

In Italië genieten niet-begeleide buitenlandse minderjarigen volgens artikel 1, L. 47/2017, de rechten in verband met de bescherming van het kind **op dezelfde gronden als nationale en Europese kinderen**. Hoewel in de wet een non-discriminatiebeginsel is vastgelegd, worden niet-begeleide minderjarigen in de praktijk niet altijd overal in Italië op dezelfde manier behandeld als Italiaanse onderdanen. In dit verband is het voorbeeld van de autonome provincie Zuid-Tirol een goede praktijk, aangezien niet-begeleide kinderen daar samen met **Italiaanse kinderen worden ondergebracht**. Er is geen verschil tussen buitenlandse en plaatselijke kinderen wat de plaatsing in de reguliere kinderbescherming betreft, aangezien huisvesting en diensten worden beheerd door de provincie - via de sociale diensten - in samenwerking met particuliere organisaties.

Wanneer een niet-begeleid kind op het grondgebied van de provincie aankomt of wordt aangetroffen, wordt de persoon door de politie of de sociale diensten doorverwezen naar het opvangsysteem via een contactpunt (een telefoonlijn die 24/24 uur bereikbaar is), dat wordt beheerd door een van de organisaties uit de particuliere sector (Volontarius). De minderjarige wordt dus voor een eerste periode ondergebracht in de eerste opvangcentra voor buitenlandse kinderen; indien er geen plaats beschikbaar is binnen het eerste opvangsysteem, kunnen de minderjarigen worden ondergebracht

⁶² VN, CRC, *General Comment No. 6 (2005) on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, VN doc. CRC/C/GC/2005/6, 1 september 2005, § 21, 33, 69.

⁶³ Artikel 31 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (*EU-kwalificatierichtlijn*).

⁶⁴ Tweede transnationale workshop CADRE op 21-22 oktober over de uitwisseling van goede praktijken inzake mensenrechten, klachten, alternatieven voor detentie, beschikbaar op <https://www.icj.org/eu-migrant-children-should-be-treated-first-and-foremost-as-children-regardless-of-their-status/>

in “noodopvang” in gewone sociaalpedagogische faciliteiten. Na de initiële periode in de eerste opvangcentra worden niet-begeleide minderjarigen, om hun integratie te bevorderen, geplaatst in de faciliteit die het best past bij hun individuele integratieproject.

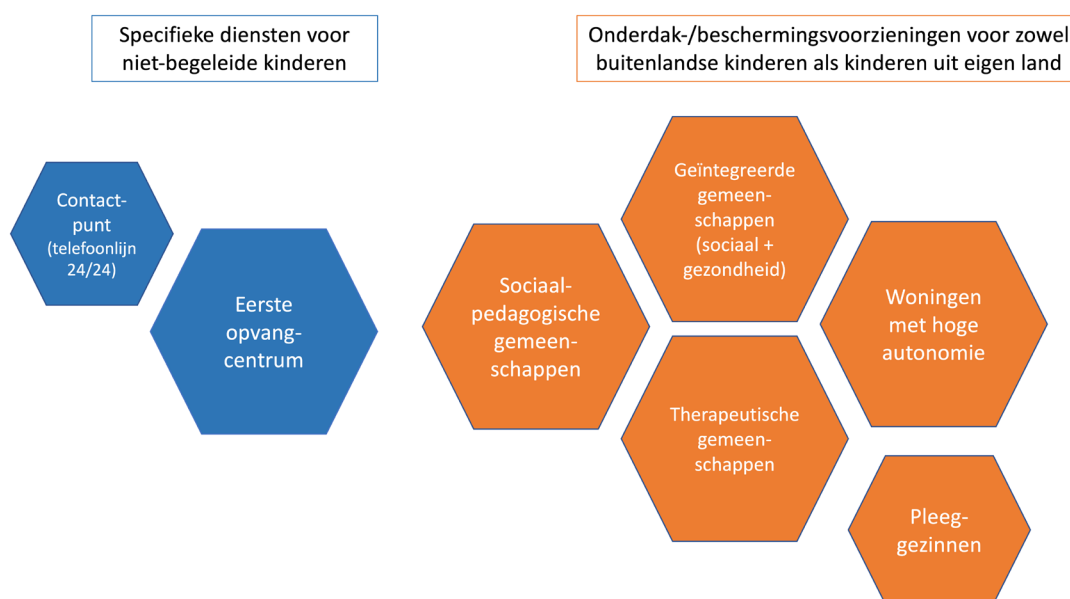
In de autonome provincie Bolzano zijn er verschillende soorten inrichtingen, die allemaal hetzelfde onderdak bieden aan allochtone als aan autochtone kinderen, afhankelijk van hun behoeften:

- sociaalpedagogische gemeenschappen (leeftijd: 3-12, 12-18, 16-21; enkel M, enkel V of gemengd M+V);
- geïntegreerde gemeenschappen (sociale + gezondheidsinterventie);
- therapeutische gemeenschappen (gezondheidsinterventie, voor minderjarigen met psychiatrische kwetsbaarheid of verslavingsproblematiek);
- assistentiewoningen / appartement met hoge autonomie.

In specifieke situaties kan het kind in een pleeggezin worden geplaatst, bijvoorbeeld wanneer het nog geen 15 jaar oud is).

Lokale sociale diensten en particuliere organisaties zijn belast met het hele systeem van opvang en bescherming van niet-begeleide minderjarigen. Zodra het kind in een centrum is ondergebracht, moeten de opvangmaatregelen worden bekrachtigd door de jeugdrechtbank, die ook belast is met de aanwijzing van een voogd. Daarom zijn de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij het systeem de actoren **van het reguliere kinderbeschermingssysteem**: in Italië hebben de immigratieautoriteiten geen enkele bevoegdheid wat betreft het beheer van de opvang van migrantenkinderen.

Kaart van het opvangsysteem voor niet-begeleide minderjarigen binnen het reguliere systeem voor kinderbescherming



Procedure voor niet-begeleide kinderen in Polen

In Polen kan een niet-begeleide minderjarige bij de grensbewakingsautoriteit zijn voornemen kenbaar maken om een verzoek om internationale bescherming in te dienen. De grensbewakingsautoriteit stelt na aanvaarding van de verklaring een rapport op en schrijft deze verklaring in het register in.⁶⁵ De grenswachter moet zich ook onmiddellijk tot de voogdijrechter wenden met het verzoek een voogd aan te wijzen om het kind te vertegenwoordigen in de procedure voor het verlenen van internationale bescherming. Als alternatief kan de voogd verzoeken om toepassing van de Dublin-procedure om een minderjarige over te brengen naar een andere lidstaat op grond van verordening 604/2013,⁶⁶ het verlenen van sociale bijstand en het verlenen van hulp bij vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst.

⁶⁵ Artikel 61 (1) Wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen

⁶⁶ De Dublinprocedure is ingesteld om de criteria te volgen die zijn vastgesteld in de Dublinverordening betreffende de vraag welke EU-lidstaat verantwoordelijk zal zijn voor het asielverzoek van de betrokkene. Zie: Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herzien)

De rechtbank kan ook worden verzocht het kind in een pleeggezin te plaatsen. De rechter dient de voogd onverwijld, doch uiterlijk binnen drie dagen na de datum van ontvangst van het verzoekschrift van de grenswachter, aan te wijzen.⁶⁷

Wanneer de rechter de voogd heeft aangewezen, moet de grenswachter het verzoek om internationale bescherming dat namens een niet-begeleid kind door de voogd is ingediend, onmiddellijk registreren, en niet later dan drie werkdagen na de datum waarop de voogd door de rechter is aangewezen. Hetzelfde geldt voor het verzoek om het niet-begeleide kind in een pleeggezin te plaatsen, aangezien dit onmiddellijk en uiterlijk binnen tien dagen na de indiening ervan moet worden onderzocht.⁶⁸

Indien tijdens de internationale beschermingsprocedure duidelijk wordt dat de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is, dient het hoofd van het bureau een verzoek in tot plaatsing van het kind in een pleeggezin. Het hoofd van het bureau gaat ook onmiddellijk op zoek naar verwanten van het kind.

De grenswachter plaatst het niet-begeleide kind in een professioneel pleeggezin. Dit gezin fungeert als een noodgezin of een soort noodvoorziening voor opvang en educatie totdat de voogdijsrechter een uitspraak heeft gedaan.⁶⁹

Het hoofd van het bureau voor vreemdelingenzaken betaalt de kosten van het verblijf van de niet-begeleide minderjarige in een pleeggezin en in een noodopvangvoorziening, alsook de kosten van medische zorg, vanaf de datum van indiening van het verzoek om internationale bescherming tot de definitieve beslissing in de asielprocedure tot verlening van internationale bescherming.⁷⁰

Indien in de asielzaak van het kind een negatieve beslissing wordt genomen, blijft de niet-begeleide minderjarige in de faciliteit totdat hij kan worden overgedragen aan de autoriteiten of organisaties van het land van herkomst. De grensbewakingsautoriteit zal in dit geval alle kosten op zich nemen.⁷¹

>> Uitdagingen/opmerkingen:

Naar verluidt heeft deze procedure in het verleden bijzonder goed gewerkt. Wat echter de recente situatie aan de grenzen met Polen en Wit-Rusland betreft, zijn er kinderen teruggedreven ('pushbacks') naar Wit-Rusland zonder dat er enige procedures werden toegepast. Het Poolse parlement heeft medio oktober 2021 wetgeving aangenomen die volgens de Poolse Ombudsman voor de Mensenrechten en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), geen effectief verhaal garandeert voor mensen - migranten of vluchtelingen - die internationale bescherming zoeken.⁷²

Arrest over de plaatsing van kinderen in de reguliere kinderbescherming in Bulgarije

Er is nog geen gangbare praktijk om (niet-begeleide) kinderen in de reguliere bescherming te plaatsen,⁷³ hoewel een vonnis uit 2017 voor de rechtbank van Ihtiman bepaalde dat een niet-begeleid kind dat als asielzoeker is geregistreerd, in de reguliere kinderbescherming moet worden geplaatst. In deze zaak heeft de rechtbank verklaard dat de **Bulgaarse wetgeving van toepassing is op alle kinderen die in het land verblijven** en dat in die zin passende beschermingsmaatregelen krachtens de wet op de kinderbescherming moeten worden genomen. De rechtbank heeft ook verklaard dat er in dit geval geen andere mogelijkheid was om het kind te beschermen en dat er een reëel gevaar bestond voor zijn leven en gezondheid wegens het ontbreken van ouderlijke zorg en toezicht. Daarom heeft de rechtbank het kind, ten behoeve van zijn recht op een goede lichamelijke, emotionele en intellectuele ontwikkeling, onder de reguliere kinderbescherming geplaatst.⁷⁴

2.3 Andere alternatieven voor detentie gebruikt voor volwassenen

Er zijn momenteel een aantal andere alternatieven voor detentie, die op grote schaal worden gebruikt en die verschillende niveaus van dwang impliceren. De meest voorkomende worden in dit punt opgesomd.

⁶⁷ artikel 61 (2) van de wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen en de wet betreffende de ondersteuning van het opvangsysteem door familie en pleeggezinnen <https://www.gov.pl/web/udsc-en/unaccompanied-minors>

⁶⁸ Artikel 61 (7) Wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen

⁶⁹ Artikel 62 (1) Wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen

⁷⁰ Wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen

⁷¹ Artikel 67 Wet betreffende het verlenen van bescherming aan vreemdelingen op het grondgebied van de Republiek Polen

⁷² Justyna Pawlak en Anna Włodarczak, *Poland passed legislation allowing migrant pushbacks at border*, Reuters, 14 oktober 2021, beschikbaar op <https://www.reuters.com/world/europe/poland-passes-legislation-allowing-migrant-pushbacks-border-2021-10-14/>.

⁷³ Het aantal kinderen dat in de reguliere kinderbescherming wordt geplaatst, is nog steeds zeer laag: in 2021 werden slechts 5 kinderen in de reguliere kinderbescherming geplaatst. Het is dus moeilijk om te spreken van een praktijk, maar eerder van uitzonderingen op een helaas negatieve trend.

⁷⁴ Rechtbank van Ihtiman, Bulgarije, zaak nr. 745/2016, vonnis van 15 januari 2017.

Volgens de beschikbare studies en voorbeelden is de kans groter dat op de gemeenschap/betrokkenheid gebaseerde alternatieven, zoals die welke hierboven zijn opgesomd, in overeenstemming zijn met de wetgeving en de normen inzake mensenrechten dan de volgende alternatieven voor detentie. Toch bieden deze maatregelen doorgaans minder dwingende modellen dan immigratiedetentie voor kinderen.

Deze omvatten:

- Woonvoorzieningen
- Regelmatige rapportage
- Toezicht
- Borgtocht, borgsteller of borgstelling
- Toegewezen verblijf
- Terugkerwoningen
- Sponsorregelingen
- Deponeren van reisdocumenten

2.3.1 Woonvoorzieningen

In woonvoorzieningen zijn kinderen meestal niet onderhevig aan detentie. De risico's in verband met ondermaatse en gevaarlijke omstandigheden in dergelijke voorzieningen blijven echter bestaan. Een dergelijk alternatief moet in overeenstemming zijn met de mensenrechten, onder meer door effectieve toegang tot essentiële diensten en procedurele waarborgen te bieden. Om zo doeltreffend mogelijk te zijn, moet het ten minste elementen van casemanagement omvatten.

CoE – Effective ATD Report

216. Woonvoorzieningen, of woonzorgvoorzieningen, zijn woonvormen voor kleine groepen in speciaal ontworpen of aangewezen faciliteiten die gewoonlijk zo zijn georganiseerd dat zij zo veel mogelijk lijken op een gezins- of kleingroepssituatie. Van woonvoorzieningen wordt over het algemeen verwacht dat zij een tijdelijke taak van opvang op zich nemen, terwijl wordt gezocht naar een stabielere regeling in de gemeenschap of in familieverband.
217. Onder woonaccommodatie kan worden verstaan “elke niet-gezinsgebonden groepssetting, zoals veilige plekken voor spoedeisende hulp, **transitcentra** in noodsituaties en alle andere kort- en langlopende woonzorgvoorzieningen, met inbegrip van **groepshuizen**”.⁷⁵
218. **Opvanghuizen** zijn een bijzondere vorm van woonaccommodatie die een verhoogde beveiliging kan inhouden in verband met de veiligheid en/of zekerheid van de bewoners - opvanghuizen kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt in het geval van slachtoffers van mensenhandel of huishoudelijk personeel dat op de vlucht is voor abusieve werkgevers. Zij zijn niet bedoeld als langetermijnoplossingen, maar kunnen geschikt zijn totdat in het individuele geval een meer permanente oplossing kan worden gevonden.

Appartementen voor zelfstandig wonen, veilige zones en hotels in Griekenland

Het belangrijkste alternatief voor detentie in Griekenland is opvang in een van de beschikbare opvangfaciliteiten, waaronder opvanghuizen, ondersteunde appartementen voor zelfstandig wonen, veilige zones en hotels.⁷⁶

Opvanghuizen voor niet-begeleide kinderen⁷⁷ omvatten opvangvoorzieningen voor niet-begeleide kinderen voor de lange en de korte termijn. Dit soort opvang biedt onderdak aan het merendeel van de niet-begeleide minderjarigen die in Griekenland verblijven. Ze worden beheerd door het maatschappelijk middenveld en liefdadigheidsinstellingen en met de steun van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Er is slechts één opvanghuis, dat wordt beheerd door een openbare instelling zonder winstoogmerk, die als privaatrechtelijke rechtspersoon is opgericht en onder toezicht staat van het Ministerie van Onderwijs, Onderzoek en Godsdienszaken, de Stichting voor Jeugd en Levenslang Leren (INEDIVIM).

“Ondersteund zelfstandig wonen voor niet-begeleide minderjarigen” is een alternatieve regeling voor huisvesting voor niet-begeleide kinderen van 16 tot 18 jaar die in 2018 is gelanceerd. Het programma omvat huisvesting en een reeks diensten (onderwijs, gezondheidszorg, enz.) en is gericht op een vlotte volwassenheid en integratie in de Griekse samenleving.

Veilige zones in tijdelijke opvangcentra zijn speciaal voor niet-begeleide kinderen ingerichte ruimtes in tijdelijke open opvangcentra waar toezicht wordt gehouden. Zij moeten worden gebruikt als kor-

⁷⁵ Algemene Vergadering, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, A/RES/64/142, 18 december 2009, § 29 (c)(iv).

⁷⁶ Bron: Base-line study for the CADRE project, door de Greek Council of Refugees in 2021

tetermijnmaatregel om niet-begeleide minderjarigen op te vangen in het licht van het ontoereikende aantal beschikbare opvangplaatsen, voor maximaal drie maanden. In de veilige zone wordt prioriteit gegeven aan niet-begeleide kinderen in detentie en aan andere kwetsbare kinderen.

Ten slotte worden noodopvangplaatsen in hotels gebruikt als maatregel om niet-begeleide kinderen op te vangen, omdat er onvoldoende opvangplaatsen beschikbaar zijn. Er wordt prioriteit gegeven aan kinderen in opvang- en identificatiecentra (Reception and Identification Centers - RIC).

>> Uitdagingen:

In Griekenland zitten de opvangvoorzieningen bijna vol⁷⁸ en er zijn nog steeds niet-begeleide kinderen die dakloos zijn en geen veilig onderdak hebben. Als gevolg daarvan zijn zij blootgesteld aan risico's, vooral in stedelijke centra. Een van de positieve stappen om deze situatie het hoofd te bieden, is dat de UNHCR van Griekenland samen met de speciale secretaris voor de bescherming van niet-begeleide minderjarigen van het ministerie van Migratie en Asiel, in samenwerking met vier ngo's, een mechanisme hebben gelanceerd om snel niet-begeleide kinderen te identificeren die dakloos zijn of in onveilige omstandigheden leven. Het voornaamste doel van dit mechanisme, dat in 2021 in werking is getreden, is het overbrengen van de kinderen naar een veilig onderkomen in het land en het voorzielt in een 24/7 telefonische hotline voor het identificeren en opsporen van kinderen in nood.

Veilige ruimte voor niet-begeleide kinderen in Bulgarije

De Internationale Organisatie voor Migratie heeft in samenwerking met het Bulgaarse staatsagentschap voor vluchtelingen in Sofia een veilige ruimte geopend voor niet-begeleide kinderen die wachten op internationale bescherming. In dit gebied worden 24 uur per dag zorg en gespecialiseerde diensten verleend in een omgeving die tegemoet komt aan een aantal behoeften van kinderen. Het onderhoud van de voorzieningen is echter projectgebonden.⁸⁰

2.3.2 Regelmatige melding

Regelmatige en periodieke melding is momenteel een van de meest gebruikte alternatieven voor detentie in de EU-landen. Dit alternatief verplicht mensen zich op gezette tijden te melden bij de politie of de immigratieautoriteiten, en is een van de vaker voorkomende alternatieven voor detentie die in de nationale wetgeving worden aangetroffen. Meldingsverplichtingen op dagelijkse, tweewekelijkse, wekelijkse of zelfs minder frequente basis kunnen ook worden opgelegd als een bijkomende eis naast de verplichting om in een bepaald gebied of op een bepaalde plaats te verblijven.⁸¹

Dit alternatief moet met de nodige omzichtigheid worden toegepast op een redelijke en evenredige manier, en alleen als er een bijzonder risico op onderduiken bestaat. Het mag niet omslachtig zijn en moet vrij flexibel zijn in geval van veranderingen in de persoonlijke situatie. Regelmatige meldingsverplichtingen moeten altijd op elk individueel geval worden afgestemd, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende factoren, zoals gezinssituatie, werkgelegenheid en financiële middelen.

Hoewel het op zich dwang inhoudt, kan regelmatige melding een aanvaardbare tussenstap zijn bij de overgang van detentie naar casemanagement en plaatsing in een gemeenschap. Om het risico van inbreuken op de mensenrechten tot een minimum te beperken, moet de voorkeur worden gegeven aan wekelijkse melding boven dagelijkse. Niet-begeleide minderjarigen moeten zich melden bij een voogd in plaats van bij de politie of andere immigratie- of rechtshandhavingsautoriteiten.

CoE – Effective ATD Report

220. Meldingsvoorwaarden behoren tot de meest toegepaste alternatieven voor immigratiedetentie in Europa,⁸² en bestaan uit de verplichting zich regelmatig te melden bij de bevoegde autoriteiten, waaronder politie, immigratieambtenaren of andere uitbestede instanties,

⁷⁸ See indicatively, *Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece*, 15 November 2021, p. 2, available at: https://www.ekka.org.gr/images/STATISTIKA/EN_EKKA_Dashboard_20211115.pdf

⁷⁹ UNHCR, Greece launches national tracing and protection mechanism for unaccompanied children in precarious conditions, Joint Press Release, 6 Apr 2021, available at <https://www.unhcr.org/gr/en/18899-greece-launches-national-tracing-and-protection-mechanism-for-unaccompanied-children-in-precarious-conditions.html>.

⁸⁰ Base-line study for CADRE project on Bulgaria, door de Foundation for access to rights, 2021. Het aantal kinderen dat in de reguliere kinderbescherming wordt geplaatst, is nog steeds zeer laag: in 2021 werden slechts 5 kinderen in de reguliere kinderbescherming geplaatst. Het is dus moeilijk om te spreken van een praktijk, maar eerder van uitzonderingen op een helaas negatieve trend.

⁸¹ FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, oktober 2015, p. 2, beschikbaar op https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-alternatives-to-detention-compilation-key-materials-2_en.pdf

⁸² EMN, Syntheseverlag, 2014, p. 34; Mededeling van de commissie aan de Raad en het

Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid, COM(2014) 199 definitief, 28 maart 2014, p. 15.

⁸³ Alice Bloomfield, Evangelia Tsourdi en Joanna Pétin, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU*, 2015, p. 89-90

zoals instanties voor kinderscherming of welzijnszorg.⁸³ Melding kan ook telefonisch gebeuren ("telefonische melding") om lange of dure verplaatsingen te vermijden. De meldingsfrequentie kan variëren van dagelijks tot maandelijks (of minder) en kan ook worden afgestemd op andere officiële afspraken in verband met immigratie, zodat de meldingslast voor degenen die betrokken zijn bij asiel- of migratieprocedures wordt verlicht.

2.3.3 Toezicht

Hoewel detentie wordt vermeden, moet dit alternatief op evenredige wijze worden toegepast, alleen als dat noodzakelijk is.

Dit alternatief kan een indringende maatregel zijn om naleving te garanderen. Het toezicht kan bijvoorbeeld onaangekondigde en/of frequente bezoeken aan de verblijfplaats van de betrokkene omvatten. In de meeste gevallen ondermijnt het toezicht het recht op privacy en op een privé- en gezinsleven.

CoE – Effective ATD Report

224. Gemeenschapstoezicht houdt in dat de betrokkene vrij in de gemeenschap mag verblijven onder toezicht van de Staat of een aangewezen vertegenwoordiger, zoals een niet-gouvernementele organisatie, een gemeenschap of een religieuze organisatie. Het toezicht kan plaatsvinden via periodieke huisbezoeken of controlebezoeken door de overheidsinstanties of de door hen aangewezen vertegenwoordiger, en kan ook het verlenen van steun bij de toegang tot werk, huisvesting, onderwijs, rechtsbijstand en/of andere diensten of de rechtstreekse levering van goederen omvatten.
225. Toezicht moet worden onderscheiden van meldingsverplichtingen, waarbij de verantwoordelijkheid bij het individu ligt om zich te melden bij een aangewezen overheidsinstantie. Het moet ook worden onderscheiden van casemanagement, dat wordt verzorgd door een neutrale partij, terwijl het toezicht zal worden uitgeoefend door de Staat zelf, of een aangewezen vertegenwoordiger, gewoonlijk met een handhavende functie.

2.3.4 Borgtocht, borgsteller of borgstelling

Door een borgtocht, borgsteller of borgstelling kunnen personen uit detentie worden vrijgelaten tegen betaling van een borgsom, een schriftelijke overeenkomst tussen de autoriteiten en de betrokkene, of een borgstelling door een derde persoon, ngo's of andere religieuze organisaties. Dit is per se onaanvaardbaar, aangezien het discriminerend is en in strijd met de internationale mensenrechtenwetgeving inzake non-discriminatie en het recht op vrijheid.

De borgtocht is inherent discriminerend en benadeelt mensen met minder financiële middelen. Indien hiervan gebruik wordt gemaakt, moet ervoor worden gezorgd dat het vastgestelde bedrag in alle omstandigheden redelijk is.

Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results, juni 2019

228. Dankzij een borgtocht, borgstelling of borgsteller kunnen personen uit detentie worden ontslagen op grond van:
 - a) betaling van een borgsom door henzelf of een borgsteller;
 - b) een schriftelijke overeenkomst tussen de autoriteiten en het individu, vaak samen met een borgsom;
 - c) een garantie van een derde persoon, ngo's of andere religieuze organisaties, dat de betrokkene zich aan de procedure zal houden.

Elke gestelde borgsom wordt verbeurd in geval van onderduiken of niet-naleving door de betrokkene. De vrijstelling kan geschieden aan een familielid, een andere persoon, een niet-gouvernementele, religieuze of gemeenschapsorganisatie.

Borgtochtvereisten in Polen

Volgens de Poolse wet kan ook borgtocht worden geëist voor het in de beslissing vermelde bedrag, dat niet lager mag zijn dan tweemaal het minimumloon.

Dit bedrag is onaanvaardbaar hoog en noodzakelijkerwijs discriminerend.

2.2.5 Toegewezen huisvesting en terugkerwoningen

Toegewezen of aangewezen verblijf is een alternatief voor detentie dat in Europa vaak wordt gebruikt.⁸⁴ Het risico bestaat dat het een alternatieve vorm van detentie wordt, zoals uit recent onderzoek is gebleken, met name wanneer het gepaard gaat met vrijheidsberoving of willekeurige beperkingen van de bewegingsvrijheid.

Wanneer aangewezen verblijf gepaard gaat met een avondklok, uitgaansverbod of andere praktische beperkingen van de bewegingsvrijheid, of zich in fysiek afgelegen of geïsoleerde locaties bevindt, kan dit neerkomen op een alternatieve vorm van detentie en neerkomen op willekeurige vrijheidsberoving of onwettige beperkingen van de bewegingsvrijheid. Mensen kunnen te maken krijgen met armoede en/of ernstige psychologische en sociale gevolgen indien zij geen middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, te werken of toegang te krijgen tot financiële of andersoortige overheidsmechanismen om te overleven.

Terugkerwoningen moeten steun in de vorm van casemanagement combineren met een verplichting om op een aangewezen plaats te blijven terwijl men zich voorbereidt op vrijwillige terugkeer. Deze kunnen heel makkelijk eerder een alternatieve vorm van detentie zijn in plaats van een alternatief voor detentie (zie het slechte praktijkvoorbeeld van terugkerwoningen in België hieronder).

Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH), Raad van Europa, *Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results*, juni 2019

221. Het houdt in dat de autoriteiten een bepaalde regio of plaats aanwijzen waar de betrokkene moet wonen. Deze maatregel kan verschillende vormen aannemen, waaronder verblijf in een bepaald geografisch gebied van het land, op een privéadres van de betrokkene of een borgsteller, in een open of halfopen opvang- of asielcentrum, of in een door de staat gefinancierde of beheerde voorziening. In sommige gevallen is nachtelijke afwezigheid van de aangewezen verblijfplaats alleen toegestaan met voorafgaande toestemming van de migratieautoriteit, terwijl andere regelingen meer flexibiliteit en zelfkeuze van het adres of de aangewezen verblijfplaats toestaan.
222. Dit alternatief verschilt van registratie bij de autoriteiten en/of invrijheidstelling op eigen erkenning, waarbij geen beperkingen worden gesteld aan de plaats waar een persoon binnen de grenzen van de staat mag verblijven, zolang hij in het kader van de betrokken asiel- of migratieprocedure in orde is. Aangewezen verblijf moet ook worden onderscheiden van open of halfopen centra waar personen niet verplicht zijn te verblijven, maar uit eigen vrije wil kunnen kiezen voor verblijf.
223. Aangewezen verblijf kan worden gebruikt in combinatie met veel van de andere alternatieve plaatsingsmogelijkheden, zoals begeleid wonen, residentiële zorg of open centra, bijvoorbeeld wanneer de plaats van aangewezen verblijfplaats dezelfde is als de locatie van de alternatieve plaatsing. (...)
227. Terugkerwoningen zijn een alternatief voor immigratiedetentie, waarbij in het ideale geval ondersteuning in de vorm van casemanagement wordt gecombineerd met de eis om op een aangewezen locatie te verblijven ter voorbereiding op een vrijwillig of gedwongen vertrek. Afgewezen asielzoekers of personen in terugkeerprocedures worden in open faciliteiten ondergebracht en krijgen individuele coaches of begeleiders om hen te informeren en te adviseren over hun mogelijkheden en om hen te helpen zich voor te bereiden op hun vertrek.

„Terugkerwoningen” in België

In België zijn de FITT-units, ook wel (open) terugkerwoningen genoemd, sinds oktober 2008 beschikbaar voor gezinnen met minderjarige kinderen.

Deze huizen of flats zijn “gemeenschapsgebaseerd”, gelegen in het dorpscentrum van gemeenten.⁸⁵ De huizen zijn opgezet “om te voorzien in de basisbehoeften van gezinnen.”⁸⁶

Hoewel de terugkerwoningen eerst als veelbelovend en zelfs als een goede praktijk werden beschouwd, is meer recent uit een evaluatieverslag gebleken dat deze terugkerwoningen **niet voldoen aan de voorwaarden om als een echt alternatief voor detentie te worden beschouwd**.⁸⁷

⁸⁴ EMN, Syntheseverslag, 2014, blz. 34.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Platform kinderen op de vlucht, *Les maisons de retour en Belgique. Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, januari 2021, p. 12.

⁸⁷ Platform kinderen op de vlucht, *The Belgian return houses. A full-fledged, child-friendly, and effective alternative to detention?* Executive summary and recommendations, januari 2021, p.3.

Ten eerste zijn er beperkende maatregelen in de units, zoals beperkte bezoekrechten, afgezien van die van familieleden; het feit dat er altijd één volwassene in het huis moet blijven; en dat terugkeerambtenaren tussen 8 uur 's morgens en 8 uur 's avonds vrij het huis kunnen binnenkomen zonder kennisgeving, hetgeen hun privacy beperkt. Aangezien de meeste gezinnen in de units worden geplaatst op grond van een detentiebevel, wijst deze juridische status er ook op dat de terugkeerwoningen geen echt alternatief zijn voor detentie.

Wat de eerbiediging van de rechten van het kind betreft, zijn er nog andere lacunes, zoals het ontbreken van de bepaling van het belang van het kind.⁸⁸ De terugkeerwoningen dreigen ook de toegang van het kind tot onderwijs, spel en vrijetijdsbesteding te belemmeren.⁸⁹

Bovendien worden gezinnen die bij aankomst internationale bescherming verzoeken in de terugkeerwoningen geplaatst,⁹⁰ maar hun automatische detentie is onwettig.⁹¹

Een ander problematisch aspect is de dubbele rol van de terugkeerambtenaren, aangezien zij tegelijkertijd werknemers van de immigratiedienst zijn en toezichhouders die de gezinnen in de terugkeerwoningen begeleiden. Dit leidt tot verwarring over hun rol en vormt een belemmering voor het opbouwen van vertrouwen met deze gezinnen.

De terugkeerwoningen zijn dus geen echt alternatief voor detentie, maar eerder een alternatieve vorm van detentie.⁹² In een rapport van het "Platform voor kinderen op de vlucht" wordt geconcludeerd dat het niet haalbaar lijkt om de terugkeerwoningen op korte termijn om te vormen tot een volwaardig en doeltreffend alternatief voor detentie. Het is van mening dat een paradigmashift nodig is om een dergelijke verandering te bewerkstelligen. Volgens het verslag moet deze paradigmashift een aanpak omvatten die gericht is op het vinden van een duurzame oplossing door middel van holistisch en intensief casemanagement met onafhankelijke casemanagers, die samenwerken met de betrokken gezinnen, in een omgeving die vertrouwd is voor de gezinnen.⁹³

⁸⁸ Platform kinderen op de vlucht, *Les maisons de retour en Belgique. Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, januari 2021, p. 71.

⁸⁹ *Ibid*, p. 71.

⁹⁰ Platform kinderen op de vlucht, *The Belgian return houses. A full-fledged, child-friendly, and effective alternative to detention?* Executive summary and recommendations, januari 2021, p. 6.

⁹¹ Platform kinderen op de vlucht, *Les maisons de retour en Belgique. Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, januari, 2021, p. 18.

⁹² *Ibid*, p. 71.

⁹³ Platform kinderen op de vlucht, *The Belgian return houses. A full-fledged, child-friendly, and effective alternative to detention?* Executive summary and recommendations, januari 2021, 4.

Commission Members

April 2022 (for an updated list, please visit www.icj.org/commission)

President:

Prof. Robert Goldman, United States

Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Executive Committee:

Sir Nicolas Bratza, United Kingdom

(Chair) Dame Silvia Cartwright, New Zealand

Justice Martine Comte, France

Ms. Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Justice Sanji Monageng, Botswana

Ms. Mikiko Otani, Japan

Mr. Belisário dos Santos Júnior, Brazil

Prof. Marco Sassòli, Italy/Switzerland

Ms. Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chingengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willly Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Mr Michael Sfard, Israel

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



International
Commission
of Jurists

Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1
Switzerland

t + 41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org