

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

12 JANUARI 2010

Voorstel van resolutie over de bescherming van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling

TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN

De Senaat,

A. Overwegende dat er een gebrek is aan concrete cijfers over het aantal NBMV die jaarlijks zonder ouder of voogd ons land binnenkomen;

B. Overwegende dat onderzoek op het niveau van de luchthaven heeft aangetoond dat de huidige procedures en praktijken inzake alleenreizende minderjarigen misbruiken faciliteren en die jongeren het risico lopen ten prooi te vallen aan allerlei criminaliteitsvormen, waaronder mensenhandel en mensen-smokkel;

C. Overwegende dat in het belang van de minderjarige al het nodige dient gedaan te worden opdat hij wordt herenigd met zijn ouders of familie en rekening houdend met het feit dat sommige Europese landen weigeren om NBMV toe te laten op hun grondgebied om ze alzo te herenigen met hun ouders omdat deze laatsten niet over de vereiste verblijfsdocumenten beschikken;

Zie:

Stukken van de Senaat:

4-875 - 2007/2008:

Nr. 1: Voorstel van resolutie van mevrouw Lanjri c.s.

4-875 - 2009/2010:

Nr. 2: Amendementen.

Nr. 3: Verslag.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

12 JANVIER 2010

Proposition de résolution relative à la protection du mineur étranger non accompagné

TEXTE ADOPTÉ
PAR LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES

Le Sénat,

A. Considérant le manque de chiffres concrets sur le nombre de MENA qui pénètrent chaque année dans notre pays sans parent ou tuteur;

B. Considérant qu'une enquête réalisée à l'aéroport de Bruxelles a démontré que les procédures et les pratiques actuelles relatives aux mineurs voyageant seuls facilitaient les abus et que ces jeunes risquaient de devenir la proie de toutes sortes de formes de criminalité, dont la traite et le trafic des êtres humains;

C. Considérant que, dans l'intérêt du mineur, tout doit être mis en œuvre pour permettre le regroupement avec ses parents ou sa famille, et compte tenu du fait que certains pays européens refusent aux MENA l'accès à leur territoire en vue d'un regroupement avec leurs parents au motif que ceux-ci ne possèdent pas les documents de séjour requis;

Voir:

Documents du Sénat:

4-875 - 2007/2008:

N° 1: Proposition de résolution de Mme Lanjri et consorts.

4-875 - 2009/2010:

N° 2: Amendements.

N° 3: Rapport.

D. Overwegende dat de opvang in een federale en gemeenschapsvoorziening sterk verschilt, zowel op het vlak van accommodatie als op het vlak van begeleiding, en de opvang nog teveel afhankelijk is van het verblijfsstatuut van de NBMV en dit terwijl de noden van de betrokkenen zouden moeten bepalen welke opvang het meest geschikt is;

E. Overwegende dat er een onrustwekkend aantal verdwijningen is genoteerd van de opgevangen NBMV (*cf. supra* punt 5.3, laatste lid);

F. Overwegende dat door de manier waarop in België invulling is gegeven aan de voogdijregeling er vandaag nog grote ongelijkheid bestaat in begeleiding, afhankelijk van de voogd die men krijgt toegewezen: tussen privé- en werknemersvoogden en tussen privévoogden onderling. De tijdsinvestering, de kennis en achtergrond verschilt sterk in het voor- of in het nadeel van de NBMV in kwestie. Bovendien ontbreekt een globaal werkingskader en is een veel betere taakverdeling nodig tussen de verschillende betrokken partners: de voogd, de diensten, de sociaal consulent, advocaat, ...;

G. Overwegende dat niet-begeleide minderjarigen die wel onderdaan zijn van een EER-land, volgens de huidige gehanteerde definitie (artikel 5 van de Voogdijwet) niet vallen onder de Voogdijwet en deze minderjarigen bijgevolg geen beroep kunnen doen op de specifieke bescherming die geldt voor NBMV en ze geen voogd toegewezen krijgen. Er is dus sprake van een feitelijke discriminatie. Ook andere instrumenten die specifiek in het leven zijn geroepen voor erkende NBMV, gelden niet voor hun Europese lotgenoten: de omzendbrief van 15 september 2005 betreffende het verblijf van NBMV en de regeling inzake terugbetaling van gezondheidszorg voor NBMV. Recentelijk is reeds een eerste stap genomen om deze problematiek te verhelpen. Er kwam op 2 augustus 2007 een omzendbrief «betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand», die de tijdelijke plaatsing van deze niet-begeleide minderjarigen onder hoede beoogt. Dit wordt georganiseerd door de Dienst SEMK, Dienst Signalement van niet-begeleide Europese minderjarigen. Er wordt geen voogd toegewezen, maar de minderjarigen worden doorverwezen naar een observatie- en oriëntatiecentrum of de bijzondere jeugdzorg. Dit is evenwel slechts een gedeeltelijke oplossing. In een tweede fase zou ook een voogd moeten worden toegewezen. Bescherming van deze minderjarigen is nodig aangezien het veelal de nieuw-toegetrokken landen bij de EER zijn die tevens de herkomstlanden zijn van NBMV die slachtoffers zijn van mensenhandel en/of smokkel;

D. Compte tenu de la différence considérable qui existe entre un accueil dans un centre fédéral et une structure communautaire, au niveau tant des équipements que de l'accompagnement, et considérant que l'accueil dépend encore trop du statut de séjour du MENA, alors que ce sont les besoins des intéressés qui devraient déterminer l'accueil le plus approprié;

E. Compte tenu du nombre inquiétant de disparitions noté chez les MENA en structure d'accueil (voir ci-dessus point 5.3, dernier alinéa);

F. Considérant que la manière dont la réglementation sur les tutelles est appliquée en Belgique, fait qu'il existe encore aujourd'hui une grande inégalité au niveau de l'accompagnement (en fonction du tuteur qui est attribué) entre les tuteurs privés et salariés, d'une part, mais aussi entre les tuteurs privés, d'autre part. L'investissement en temps, les connaissances et l'expérience du tuteur varient fortement, ce qui a pour effet d'avantager ou de désavantager le MENA concerné. Outre l'absence d'un cadre de fonctionnement global, il est également nécessaire de bien mieux répartir les tâches entre les différents partenaires concernés, à savoir le tuteur, les services d'assistance, le conseiller social, l'avocat, etc.;

G. Considérant que les mineurs non accompagnés qui sont ressortissants d'un pays de l'EEE, selon la définition utilisée actuellement (article 5 de la loi sur la tutelle), ne relèvent pas de la loi sur la tutelle, qu'ils ne peuvent dès lors pas bénéficier de la protection spécifique accordée aux MENA et qu'ils ne se voient pas attribuer de tuteur. Il y a donc une discrimination de fait. De même, d'autres instruments créés spécifiquement pour les MENA reconnus ne visent pas leurs compagnons d'infortune européens. Il s'agit de la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés et de la réglementation relative au remboursement des soins de santé pour les MENA. Un premier pas a été franchi récemment en vue de remédier à cette situation problématique. Une circulaire du 2 août 2007 «relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité» vise à mettre au point une prise en charge temporaire de ces mineurs, organisée par le service SMEV (Service Signalement des Mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité). Cette prise en charge ne prévoit pas l'attribution d'un tuteur, mais l'hébergement dans un centre d'observation et d'orientation ou l'application d'une mesure d'aide à la jeunesse. Cette formule n'est toutefois qu'une solution partielle. Dans une deuxième phase, il faudrait aussi désigner un tuteur. Il est nécessaire de protéger ces mineurs, car les MENA victimes de la traite et/ou du trafic d'êtres humains sont pour la plupart originaires des pays qui ont adhéré récemment à l'EEE;

H. Overwegende dat het verblijfsstatuut van de NBMV niet geregeld is in een wet maar in een omzendbrief;

I. Overwegende dat een NBMVniet-asielzoeker na verloop van zes maanden een voorlopige verblijfstitel kan krijgen (Bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR) voor tijdelijk verblijf) maar dit enkel kan op voorlegging van een nationaal paspoort en dat van deze vereiste slechts uitzonderlijk afgeweken wordt en dat vele NBMV evenwel niet in het bezit zijn van identiteitsdocumenten en het voor sommigen quasi onmogelijk is om eraan te geraken. Zelfs indien de NBMV in het bezit is van een nationaal paspoort wordt niet altijd een BIVR afgeleverd met als argument dat een van beide ouders gekend is.

Vraagt de federale regering :

1. Een centrale databank te creëren, wat een noodzakelijke eerste stap is om een coherent beleid afgestemd op de doelgroep uit te stippelen. Er is nood aan een systematische registratie van de NBMV met vingerafdrukken voor jongeren vanaf 14 jaar en aan een centrale databank waar de gegevens worden bijgehouden en raadpleegbaar zijn voor de betrokken diensten; dit evenwel met respect voor de privacy van de betrokkenen en op voorwaarde dat de gegevens geen ander doel kunnen dienen dan het opvolgen van de NBMV en met dien verstande dat de gegevens niet toegankelijk zijn voor diensten die instaan voor de verwijdering van NBMV van het Belgisch grondgebied. Hiertoe moet er een juridisch kader gecreëerd worden. Een centrale databank kan maar tot stand komen indien de NBMV daadwerkelijk worden gesignaleerd. In dit kader is het van belang alle betrokken instanties te sensibiliseren zodat elke NBMV als dusdanig wordt (h)erkend. Een uniforme definitie van een NBMV voor alle diensten dringt zich op. Ook dient de termijn waarbinnen de leeftijdsbepaling dient te gebeuren beperkt te worden tot maximaal 3 dagen;

2. Zich te laten leiden door de concrete aanbevelingen in de bijlage van het onderzoek van de federale politie en Child Focus teneinde de NBMV beter te beschermen, meer bepaald door beter zicht te krijgen op wie minderjarig is en alleen reist, de signalen te herkennen van mogelijk (risico op) slachtofferschap van mensenhandel, en de NBMV naar de juiste opvang te verwijzen waarbij opsluiting vermeden wordt;

3. Alle mogelijke maatregelen te nemen om kinderen met hun ouders te herenigen en bovendien in Europees verband de nog bestaande hindernissen weg te werken, zodat NBMV met hun ouders kunnen herenigd worden indien die zich in een ander Europees land bevinden en dit in het land waar de ouders zich bevinden, ongeacht het verblijfsstatuut van die ouders;

H. Considérant que le statut de séjour du MENA n'est pas réglé dans une loi mais dans une circulaire;

I. Considérant qu'un MENA non-demandeur d'asile peut obtenir un titre de séjour provisoire après six mois (certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) pour séjour temporaire) mais uniquement sur présentation d'un passeport national, qu'il n'est dérogé à cette condition que très rarement, que beaucoup de MENA ne sont pas en possession de documents d'identité et qu'il est quasiment impossible d'en obtenir pour certains; même lorsque le MENA est en possession d'un passeport national, un CIRÉ n'est pas toujours délivré en arguant du fait que l'un des deux parents est connu.

Demande au gouvernement fédéral :

1. de créer une base de données centralisée, première étape nécessaire en vue d'élaborer une politique cohérente adaptée au groupe-cible. On a besoin d'un enregistrement systématique des MENA, avec empreintes digitales des jeunes à partir de 14 ans, et d'une base de données centralisée dans laquelle les données sont stockées et peuvent être consultées par les services concernés, et ce dans le respect de la vie privée des personnes concernées et à condition que les données ne puissent être utilisées que dans le seul but d'assurer le suivi des MENA, et étant entendu que les données ne sont pas accessibles aux services chargés d'éloigner les MENA du territoire belge. Il conviendra de créer un cadre juridique à cette fin. La création d'une banque de données centralisée n'est possible que si les MENA font effectivement l'objet d'un signalement. À cet égard, il est important de sensibiliser l'ensemble des instances concernées de manière que chaque MENA soit reconnu comme tel. Il faut élaborer à l'intention de tous les services une définition uniforme de ce qu'est un MENA. Il convient aussi de limiter à trois jours maximum le délai dans lequel l'âge doit être déterminé;

2. de s'inspirer des recommandations concrètes annexées à l'étude de la police fédérale et de Child Focus afin d'améliorer la protection des MENA, notamment en distinguant mieux qui sont les mineurs voyageant seuls, en reconnaissant les signes qui indiquent que le mineur est (ou risque de devenir) une victime de la traite des êtres humains, et d'aiguiller les MENA vers la formule d'accueil adéquate, en évitant tout enfermement de ceux-ci;

3. de prendre toutes les mesures possibles afin de permettre le regroupement des enfants et de leurs parents, et de lever en outre les obstacles subsistants au niveau européen, afin que les MENA puissent être réunis avec leurs parents si ces derniers se trouvent dans un autre pays européen, dans le pays de résidence de ces derniers quel que soit leur titre de séjour;

4. Werk te maken van een onafhankelijke multidisciplinaire dispatching met experts van Fedasil en de gemeenschappen om de NBMV te verwijzen naar de juiste opvang op basis van hun noden en niet op basis van hun statuut en hiervoor samenwerkingsakkoorden af te sluiten met de gemeenschappen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan een aangepaste opvang voor kinderen jonger dan twaalf jaar. De Programmawet van 22 december 2003 voorziet in een uitbreiding van de opdrachten van Fedasil, het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (artikel 495). Fedasil wordt bevoegd voor de coördinatie van de verschillende manieren van opvang van NBMV. Hiertoe moet een koninklijk besluit de nadere bepalingen regelen. Eerst moet een samenwerkingsakkoord worden afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen om de organisatie, de financiering en de begeleiding te regelen;

5. Enerzijds werk te maken van een goede informatiedoorstroming en samenwerking tussen de verschillende instanties (onder andere de Dienst Voogdij, opvangcentra en Child Focus), wat moet leiden tot een duidelijke en eenvormige procedure bij verdwijningen, en anderzijds in een veilige vorm van opvang te voorzien om te verhinderen dat een kind (verder) wordt blootgesteld aan risico's op mensenhandel, mensensmokkel of andere vormen van misbruik of uitbuiting. Dit geldt in het bijzonder voor centra die instaan voor de eerste opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Tijdens de opvang in de eerste fase in de OOC moet er een pedagogisch klimaat worden gecreëerd dat toelaat de minderjarige van nabij op te volgen. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk een voldoende uitgebreid en opgeleid personeelskader te hebben, te werken in kleine leefgroepen, de infrastructuur aan de eisen van een voldoende beveiligde opvang aan te passen, enz. De nodige middelen en personeel dienen hiertoe ter beschikking te worden gesteld;

6. Een evaluatie van de voogdijwet te organiseren;

7. Een globaal werkingskader te creëren voor de voogden (wat betreft opleiding, deontologische code, supervisie en evaluatie door de Dienst Voogdij, enzovoort) en ook te zorgen voor een betere taakverdeling tussen de verschillende betrokken partners (de voogd, de diensten, de consultant van het Comité van de Bijzondere Jeugdzorg, de advocaat), wat moet zorgen voor professionalisering. Voorts kan onderzoek gedaan worden naar de wenselijkheid van het oprichten van een multidisciplinair team waarin dossiers van NBMV aan bod kunnen komen. Voogden zijn immers actief in verschillende domeinen die telkens een andere expertise vereisen. Ook kan via het team overleg gepleegd worden om te zoeken naar de beste duurzame oplossing voor de NBMV;

4. de mettre sur pied un dispatching multidisciplinaire indépendant composé d'experts de Fedasil et des Communautés afin d'aiguiller les MENA vers la formule d'accueil adéquate sur la base de leurs besoins et non de leur statut, et de conclure à cet effet des accords de coopération avec les Communautés. Il convient d'accorder une attention toute particulière à la mise en place d'une structure d'accueil adaptée pour les enfants de moins de 12 ans. La loi-programme du 22 décembre 2003 prévoit une extension des attributions de Fedasil, l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (art. 495). Fedasil devient compétente pour la coordination des différents modes d'accueil des MENA. Mais un arrêté royal devra régler les modalités y afférentes. Il faut tout d'abord conclure un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés afin de régler l'organisation, le financement et l'accompagnement;

5. d'une part, de mettre en place une bonne transmission des informations et une bonne collaboration entre les différentes instances concernées (notamment le service des Tutelles, les centres d'accueil et Child Focus) de manière à disposer d'une procédure claire et uniforme en cas de disparitions, et, d'autre part, de prévoir un mode d'accueil sûr afin d'empêcher qu'un enfant soit (ou continue d'être) exposé aux risques d'être victime de la traite et du trafic des êtres humains ou d'autres formes d'abus ou d'exploitation. Cela vaut en particulier pour les centres qui se chargent du premier accueil des mineurs étrangers non accompagnés. Lors de la prise en charge au cours de la première phase dans le COO, il faut créer un climat pédagogique qui permette de suivre le mineur de près. Il faut pour cela disposer d'effectifs suffisamment nombreux et formés, travailler en petites communautés, adapter l'infrastructure aux exigences d'un accueil suffisamment sécurisé, etc. Il convient de mettre à disposition les moyens et le personnel nécessaires à cet effet;

6. de procéder à une évaluation de la loi sur la tutelle;

7. de créer un cadre de travail global pour les tuteurs (en ce qui concerne la formation, le code de déontologie, la supervision et l'évaluation par le service des Tutelles, ...) et aussi de faire en sorte que les tâches soient mieux réparties entre les différents intervenants (le tuteur, les services, le consultant du Comité voor Bijzondere Jeugdzorg, l'avocat), la finalité étant d'arriver à une professionnalisation. Par ailleurs, on pourrait examiner l'opportunité de créer une équipe pluridisciplinaire chargée des dossiers des MENA. En effet, les tuteurs sont actifs dans différents domaines qui requièrent chaque fois une expertise différente. L'équipe en question pourrait également servir de lieu de concertation où l'on rechercherait la meilleure solution à long terme pour les MENA;

8. Een tijdelijke verruiming van de definitie op te nemen in de Voogdijwet, zodat ook niet-begeleide Europese minderjarigen specifieke bescherming genieten, een apart statuut krijgen dat aanleunt bij dat van Belgische minderjarigen en een voogd toegewezen krijgen. Hiertoe kan werk gemaakt worden van het wetsvoorstel nr. 4- 578/1. Tegelijk via bilaterale weg een definitieve oplossing te zoeken voor de problematiek van de niet-begeleide Europese minderjarige vreemdelingen;

9. Het beschermingsstatuut te verankeren in de Verblijfwet. Een wettelijke verankering van het beschermingsstatuut zal voor meer juridische zekerheid voor de NBMV zorgen. Het is zeer wenselijk dat de Dienst Vreemdelingenzaken telkens verplicht wordt uitvoering de reden te motiveren waarom een bijlage 38 verstrekt wordt;

10. Een versoepeling te onderzoeken van de administratieve formaliteit om een nationaal paspoort te kunnen voorleggen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning en ervoor te zorgen dat de NBMV steeds alle bescherming geniet conform de omzendbrief van 15 september 2005 betreffende de bescherming van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Een eventuele versoepeling mag de deur niet openzetten voor misbruiken.

8. d'élargir provisoirement la définition qui figure dans la loi sur la tutelle, en sorte que les mineurs européens non accompagnés jouissent eux aussi d'une protection spécifique, obtiennent un statut particulier se rapprochant de celui des mineurs belges et se voient attribuer un tuteur. À cet effet, on pourrait se baser sur la proposition de loi concernant la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés (doc. Sénat, n° 4-578/1). De chercher, en même temps, par la voie bilatérale, une solution définitive à la problématique des mineurs étrangers européens non accompagnés;

9. d'ancrer le statut de protection dans la loi sur le séjour. Un ancrage légal du statut de protection accroîtra la sécurité juridique pour le MENA. Il serait hautement souhaitable que l'Office des Étrangers soit, à chaque fois, contraint de motiver de façon circonstanciée, la raison pour laquelle une annexe 38 a été délivrée;

10. d'examiner la possibilité d'assouplir la formalité administrative exigeant la présentation d'un passeport national pour obtenir un permis de séjour. Et de veiller à ce que le mineur étranger non accompagné bénéficie en permanence d'une entière protection conformément à la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés. Un éventuel assouplissement ne peut pas ouvrir la porte aux abus.