

**Samenvatting onderzoeksproject:
“De luchthaven, een veilige plek voor alleenreizende minderjarigen?”**

Inleiding

Anno 2007 is globalisering een deel van onze leefwereld geworden, waarbij reizen steeds toegankelijker wordt. Dagelijks zijn ook duizenden minderjarigen alleen onderweg, zonder ouders of wettelijke vertegenwoordiger. Deze alleenreizende minderjarigen vormen een erg heterogene groep: vooreerst zijn er de kinderen en jongeren die terugkeren van vakantie, familiebezoek,... en alleen, met een derde of begeleid door de luchtvaartmaatschappij hun reistrace afleggen. Daarnaast is er de groep van ‘niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ die met heel andere doeleinden, met name migratie, in België aankomen.

Hoewel de reismotieven van al deze kinderen en jongeren erg verschillen, bevinden zij zich allen in een min of meer kwetsbare positie gezien ze niet kunnen rekenen op de ondersteuning van hun ouders. Zij lopen het risico om ten prooi te vallen aan allerlei criminaliteitsvormen gedurende hun reistrace, waaronder fenomenen van mensensmokkel en mensenhandel. Onderzoek naar de problematiek van alleenreizende minderjarigen op het niveau van de luchthaven is bovendien internationaal schaars en in België zelfs onbestaande.

Vanuit deze bezorgdheid en vaststellingen besloten Child Focus, de Federale Gerechtelijke Politie (FGP) Airport en de Koning Boudewijnstichting de krachten te bundelen om een exploratief onderzoek uit te voeren naar deze complexe problematiek. Het onderzoek wil nagaan of de huidige procedures en praktijken inzake alleenreizende minderjarigen op Brussels Airport misbruik faciliteren en wil aanbevelingen formuleren die de dagelijkse praktijk inzake alleenreizende minderjarigen op de luchthaven optimaliseren.

Doelgroep

De groep alleenreizende minderjarigen bestaat uit drie subcategorieën. Vooreerst zijn er de “*Unaccompanied Minors*” (UM): dit zijn kinderen tussen vijf en twaalf jaar die als alleenreizende minderjarige volgens de IATA-normen¹ verplicht met begeleiding van de luchtvaartmaatschappij dienen te reizen. Zij worden geregistreerd en zijn bekend bij de luchtvaartmaatschappijen en de bemanningsleden. Ten tweede zijn er de “*Young Passengers*” (YP), jongeren tussen twaalf en achttien jaar oud die voldoende zelfredzaam worden geacht om autonoom te reizen en dus ook nergens systematisch geregistreerd worden. Uiteraard lopen deze jongeren belangrijke risico's om in aanraking te komen met criminele activiteiten gezien het feit dat niemand op de hoogte is van hun status als alleenreizende minderjarige. De derde categorie binnen de populatie van alleenreizende minderjarigen zijn de “*Minors Third Party*” (MTP): minderjarigen die gedurende de reis begeleid worden door een derde die niet over het ouderlijk gezag beschikt noch de wettelijke voogd is. Ook zij worden nergens systematisch geregistreerd waardoor hun detectie bemoeilijkt wordt aangezien ze schijnbaar niet alleen reizen. Het gegeven dat zij het reistrace afleggen in gezelschap van een derde en diens bedoelingen niet steeds kunnen worden nagegaan, maakt ook van deze categorie alleenreizende minderjarigen een uiterst kwetsbare doelgroep.

Binnen deze drie categorieën bevinden zich zowel kinderen en jongeren die terugkeren van vakantie, familiebezoek,... als ‘*niet-begeleide minderjarige vreemdelingen*’: minderjarigen die afkomstig zijn uit een land dat niet behoort tot de Europese Economische Ruimte en niet begeleid worden door hun ouder(s), wettelijke voogd of echtgeno(o)t(e)². Deze niet-begeleide minderjarige vreemdelingen doorlopen het migratietraject, de reis van hun eigen moederland

¹ IATA, de International Air Transport Association, is een niet-gouvernementele koepelorganisatie die aan haar leden standaarden oplegt, onder andere op vlak van transport van alleenreizende minderjarigen, die evenwel niet afdwingbaar zijn.

² Programmawet van 24.12.02 (B.S. 31.12.02), titel XIII, Hoofdstuk 6 'Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen'; K.B. van 22.12.03 (B.S. 29.01.04).

naar het gastland, zonder hun ouders. Heel vaak worden zij hierbij door een andere persoon begeleid, hoewel de bedoelingen van deze persoon niet steeds even duidelijk zijn en bij dit migratietraject fenomenen van mensensmokkel en mensenhandel een belangrijke impact kunnen hebben. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen kunnen in elk van de bovenstaande drie categorieën van alleenreizende minderjarigen worden teruggevonden.

Belangrijkste resultaten

Deze studie resulteert in een degelijk overzicht van de bestaande regelgeving en praktijken in verband met alleenreizende minderjarigen die aankomen op de nationale luchthaven Brussels Airport. Een aantal observaties op het terrein, evenals ervaringen in het buitenland lieten toe de bestaande praktijken te inventariseren en moeilijkheden en anomalieën te identificeren en te herkennen. Op basis hiervan werden volgende conclusies geformuleerd.

Wat betreft **cijfergegevens** over de populatie van alleenreizende minderjarigen beschikken we vooreerst over de registratiegegevens van de “Unaccompanied Minors” zoals beschikbaar gesteld door de handelingsmaatschappijen van de luchthaven. Deze cijfers leren dat er op Brussels Airport jaarlijks ruim 20.000 Unaccompanied Minors met begeleiding van de luchtvaartmaatschappij aankomen. De vakantieperiodes zijn piekmaanden voor het aantal begeleidingen. Om cijfergegevens over de twee andere groepen te bekomen, dienden we een bijkomend registratiemechanisme in te voeren op het niveau van de Grenscontrole. Zo werd, wanneer zich een alleenreizende minderjarige aanbood aan de Grenscontrole, door de grenscontroleagenten geregistreerd tot welke van de drie hierboven beschreven categorieën de minderjarige behoorde, samen met de leeftijd en de luchthaven van vertrek van de betrokken minderjarige. Uit deze analyse blijkt dat er ongeveer evenveel alleenreizende minderjarigen werden geregistreerd over de drie categorieën heen. Nader onderzoek is echter aangewezen om uit te maken of deze verhouding ook strookt met de realiteit. Een tweede opvallende vaststelling is dat er erg veel “Minors Third Party” werden geregistreerd. Dit bevestigt het vermoeden dat minderjarigen tijdens hun reistraject vaak begeleid worden door een derde persoon die niet de ouder of wettelijke voogd is. Omwille van hun extra kwetsbare situatie is het niet ondenkbaar dat zij slachtoffer worden van malafide praktijken door derden die hun kwetsbare positie trachten uit te buiten. Voornamelijk iets oudere kinderen en adolescenten reizen alleen (81% is ouder dan 10 jaar). De groep “Unaccompanied Minors” bestaat voornamelijk uit jongere kinderen (69% is tussen 8 en 13 jaar oud). Anderzijds is bijna één derde ouder dan 12 jaar, wat de aanbeveling om de verplichte minimumleeftijd om alleen te mogen reizen naar 14 jaar te verhogen, ondersteunt. De analyse van de leeftijd van de Minors Third Party geeft aan dat voornamelijk oudere alleenreizende minderjarigen begeleid worden door een derde. De luchthavens van herkomst van de geregistreeerde alleenreizende minderjarigen zijn erg divers. Toch is het opvallend dat de belangrijkste Afrikaanse landen waarmee België connecties heeft ook voorkomen in de top-20 van de luchthavens van herkomst: Kinshasa, Abidjan, Nairobi, Dakar, Banjul en Tripoli vertegenwoordigen samen ruim 16% van alle luchthavens van herkomst. Globaal gezien zijn 21% van alle gerapporteerde luchthavens van herkomst Afrikaanse luchthavens.

Daarnaast werd een analyse gemaakt van de **procedures** die op Brussels Airport voor de diverse categorieën van alleenreizende minderjarigen gehanteerd worden. Internationaal gezien is er bijzonder weinig regelgeving m.b.t. de procedures voor het omgaan met alleenreizende minderjarigen. Enkel IATA verplicht zijn leden bepaalde richtlijnen te volgen inzake “Unaccompanied Minors”, maar zij gelden enkel voor de luchtvaartmaatschappijen die zelf opteren om zich bij IATA aan te sluiten. Er blijkt met andere woorden geen enkele overheidsinstantie te zijn die afdwingbare maatregelen hanteert om alleenreizende minderjarigen afdoende te kunnen beschermen.

Specifiek voor de procedure voor *Unaccompanied Minors* leerden we uit observaties en analyses dat er verschillen zijn tussen de luchtvaartmaatschappijen in het toepassen van deze procedure, wat onduidelijkheid op het terrein kan creëren, waardoor de vraag naar harmonisering van de diverse procedures zich opdringt. Uit de observaties van 37 Unaccompanied Minors bleek dat de procedure door de medewerkers van de handelingsmaatschappij telkens correct werd toegepast. Wel is de identificatie van de afhaler van de Unaccompanied Minor een moeilijke zaak voor medewerkers van de handelings-

maatschappijen die hiermee weinig vertrouwd zijn. In elk geval blijft waakzaamheid omtrent het mogelijk misbruik van deze procedure absoluut aangewezen, niet in het minst omdat deze procedure op zich een vals gevoel van veiligheid zou kunnen teweeg brengen.

Specifiek voor de procedures inzake *Young Passengers en Minors Third Party* is het essentiële onderscheid tussen reizen intra- en extra-Schengen: passagiers die binnen het Schengengebied reizen moeten immers niet langs een grenscontrolepost passeren, waardoor er uiteraard veel minder controle mogelijkheden voorhanden zijn en deze minderjarigen dan ook potentieel meer risico's lopen. Het bleek niet evident om deze twee categorieën minderjarigen te observeren, gezien zij enkel aan de hand van vrije observaties bestudeerd konden worden en zij bovendien weinig zichtbaar zijn, wat hun detectie sterk bemoeilijkt. Toch werd in de loop van het onderzoek een aantal gevallen gedetecteerd waarbij Young Passengers of Minors Third Party slachtoffer werden van mensensmokkel of mensenhandel. Onder de eerste noemer werd een aantal situaties geobserveerd waarbij het de bedoeling was om de minderjarige via illegale kanalen sneller met de familie te herenigen. Globaal gezien is het aantal gerapporteerde situaties van mensenhandel beperkt gebleven: er werden vier situaties gedetecteerd tijdens de observatieperiode. Uiteraard is voorzichtigheid absoluut geboden: het is niet uitgesloten dat een aantal gevallen door de mazen van het net is geglipt.

Aanbevelingen

De problematiek van alleenreizende minderjarigen vergt een **meer professionele aanpak**. België heeft steeds een pioniersrol vervuld inzake mensenhandel en het is wenselijk dat de Belgische overheid ook ten aanzien van alleenreizende minderjarigen een aantal initiatieven ontwikkelt, zodat België ook hier een voortrekkersrol kan spelen. De uitvoering van de voorgestelde maatregelen zou door een multidisciplinair team met een coördinator opgevolgd moeten worden. Evaluaties zijn nodig om permanent te streven naar kwaliteitsverbetering.

Er is vooreerst nood aan een **betere afstemming van alle actoren** op het terrein die actief zijn in de problematiek van alleenreizende minderjarigen (politie, justitie, parket, Child Focus, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Dienst Voogdij en/of de voogd in concreto, de opvangcentra,...). Samenwerkingsprotocollen kunnen de samenwerking tussen de diverse actoren optimaliseren en de bevoegdheden en modus operandi van elke actor scherpstellen. Voldoende bewustmaking omtrent de problematiek van alle betrokken actoren op de luchthaven is nodig (luchtvaart- en handlingmaatschappijen, gerechtelijke autoriteiten, ...) onder meer door een degelijke initiële en permanente vorming.

Een omzendbrief zou de problematiek van alleenreizende minderjarigen moeten kaderen, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden regelen en de samenhang tussen de actoren in kaart brengen en verbeteren. Concreet gaat het om:

- (1) definiëring van de problematiek, de diverse actoren en hun bevoegdheden;
- (2) de nationale en internationale verplichting voor het hebben van eigen reisdocumenten voor minderjarigen;
- (3) een uniforme registratie van alleenreizende minderjarigen, afdwingbaar op internationaal, nationaal en regionaal vlak;
- (4) de ontwikkeling van een gedetailleerd risk assessment om potentiële gevallen van misbruik beter en sneller te detecteren, te bepalen en te bestrijden;
- (5) een afdwingbare en schriftelijke ouderlijke toestemming, met vermelding van de identiteit van de eventuele begeleider indien deze niet de ouder of wettelijke voogd is;
- (6) de aanduiding van een bevoegde overheid bij geschillen (bij voorkeur de jeugdrechter) bij verschillende interpretaties over het belang van het kind;
- (7) de harmonisering van de interne procedures van de luchtvaartmaatschappijen;
- (8) het afdwingbaar maken van deze eenvormige procedures op internationaal vlak.

De bevoegde ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken dienen een richtlijn te ontwikkelen in verband met het **probleem van misbruik van authentieke, maar op frauduleuze wijze verworven documenten**. Aangezien het om een zeer gevoelige materie gaat, dient de overheid de gepaste maatregelen te ontwikkelen om dit fenomeen tegen te gaan, met participatie van alle overheden en diensten die identiteits- of verblijfsdocumenten afgeven en kunnen bijdragen tot het beperken van frauduleus gedrag.

De **heersende procedures** kunnen als volgt geoptimaliseerd worden:

- (1) een duidelijke, eenvormige en schriftelijk vastgelegde procedure voor het traject dat de alleenreizende minderjarige doorloopt;
- (2) de uniformisering van documenten en procedures voor Unaccompanied Minors;
- (3) het optrekken van de leeftijd voor verplichte begeleiding tot 14 jaar;
- (4) een bijkomende vraagstelling over onder meer afhaler, verzender, reismotief, verblijfs-adres en bestemming;
- (5) de waakzaamheid stimuleren van de actoren om signalen te herkennen in de interactie tussen de alleenreizende minderjarige en diens afhaler. Bij twijfel over de afhaler moet de Federale Politie gecontacteerd worden.

Aanbevelingen over de **opsporing en detectie** van alleenreizende minderjarigen die een potentieel risico lopen op slachtofferschap van misbruik (mensensmokkel en mensenhandel in het bijzonder) zijn:

- (1) het reduceren van dit risico door politiemensen op de diverse sleuteldiensten de knowhow te bieden om risicosituaties te detecteren, mogelijke slachtoffers te identificeren en het onderzoek in het belang van de alleenreizende minderjarige te voeren;
- (2) een overzicht per land van welke organisaties bevoegd zijn voor specifieke problemen in het belang van het kind;
- (3) het uitwerken en implementeren van een informatiegestuurde recherche in de Schengenzone ;
- (4) het toegankelijk maken van passagiersinformatie door de luchtvaartmaatschappijen opdat de bevoegde overheden een risk assessment kunnen uitvoeren en risicoprofielen kunnen detecteren;
- (5) gespecialiseerde opleidingen inzake kinderverhoor om secundair slachtofferschap te vermijden;
- (6) verklaringen omtrent potentieel slachtofferschap mensenhandel of mensensmokkel mogen niet afgedwongen worden;
- (7) het afnemen van het verhoor in aanwezigheid van een tolk die de moedertaal van de minderjarige spreekt en een vertrouwenspersoon, i.e. de voogd indien mogelijk;
- (8) een uniforme, gestandaardiseerde en eenduidige procedure om de administratieve werklast van de betrokken actoren te minimaliseren;
- (9) een efficiënte, snelle opvolging door de lokale overheden om de echtheid van afgelegde verklaringen na te gaan en potentiële risicosituaties van nabij op te volgen.

Ten slotte vermelden wij omtrent de **opvang van en de voogdij over niet-begeleide minderjarigen** het volgende:

- (1) een vorm van beveiligde opvang is aangewezen indien het risk assessment uitwijst dat er bijzondere risico's zijn voor de veiligheid van het kind. De vorm die deze opvang dient aan te nemen, kan volgens ons best aansluiten bij de opvang die voorzien wordt door de bestaande opvangcentra in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en slachtoffers van mensenhandel, met name Juna, Minor N'dako en Esperanto, waar dergelijke veiligheidswaarborgen werden ingebouwd alsook een pedagogisch concept waarin vertrouwen en veiligheidsgevoel centraal staan;
- (2) dergelijke aanpassingen kunnen een inspiratie zijn voor alle centra die instaan voor de eerste opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, met name voor de observatie- en oriëntatiecentra te Steenokkerzeel en Neder-Over-Heembeek;
- (3) de nodige financiële en personele middelen dienen hiertoe ter beschikking te worden gesteld;
- (4) een degelijke permanente vorming van de voogd voor wie een specifieke rol is weggelegd omwille van de vertrouwensband met zijn pupil, met aandacht voor mogelijke signalen van diverse vormen van uitbuiting;
- (5) indien gewenst, moet begeleiding mogelijk zijn door een multidisciplinair team van deskundigen waarbij de bescherming van het kind centraal staat.