UITGEZET

MENSENRECHTEN IN HET KADER VAN GEDWONGEN TERUGKEER EN VERTREK - SAMENVATTING

Amnesty International juli 2017

AMNESTY INTERNATIONAL

© Juli 2017

Amnesty International Nederland
Keizersgracht 177
1016 DR Amsterdam
T: 020 626 44 36
E: amnesty@amnesty.nl
I: www.amnesty.nl

© Cover foto: Krista van der Niet

UITGEZET

MENSENRECHTEN IN HET KADER VAN GEDWONGEN TERUGKEER EN VERTREK – SAMENVATTING

Amnesty International juli 2017

Amnesty International komt wereldwijd op voor mensenrechten voor iedereen. De afgelopen jaren is de politieke druk om een streng uitzetbeleid te voeren fors toegenomen. Dit kan het risico van mensenrechtenschendingen met zich meebrengen.

In dit rapport vraagt Amnesty International aandacht voor mensenrechten van mensen die te horen hebben gekregen dat ze het land moeten verlaten. Zij worden uitgezet naar hun land van herkomst of een ander land. Het rapport brengt de risico's in kaart die zich kunnen voordoen zowel voorafgaand als direct na de uitzetting.

Het proces van uitzetting bevat veel aspecten en thema's. Er is voor gekozen om niet de feitelijke uitzetting (per vliegtuig) zelf te onderzoeken. Hierover is reeds door andere instanties gerapporteerd. Ook de juistheid van de afwijzing van de asielaanvraag blijft buiten beschouwing.

De bevindingen en aanbevelingen in het rapport zijn gebaseerd op eerdere onderzoeken, jurisprudentie en artikelen in juridische vakbladen. Er zijn gesprekken gevoerd met nationale en internationale organisaties, advocaten, wetenschappers en ngo's. Daarnaast heeft Amnesty enkele tientallen dossiers bestudeerd. Om meer zicht te krijgen op de gang van zaken op luchthavens is – bij wijze van pilot – veldonderzoek gedaan in de Democratische Republiek Congo (DRC) en Kameroen.

In de context van mensenrechten bespreekt het rapport de volgende thema's:
1. De toenemende druk op terugkeer;
2. Het proces van gedwongen terugkeer en het belang van transparantie;
3. De (extra) waarborgen die nodig zijn voor kwetsbare mensen;
4. De risico's voor mensenrechten direct na uitzetting;
5. De verantwoordelijkheden in het kader van toezicht, zowel tijdens het traject van uitzetting als daarna.

1. POLITIEKE DRUK OP TERUGKEER MAG NOOIT LEIDEN TOT INPERKING VAN RECHTEN

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren een fors aantal landen als veilig bestempeld.[1] De gevolgen voor asielzoekers uit deze 'veilige landen' zijn groot. Het asielverzoek kan versneld worden behandeld en er geldt een zwaardere bewijslast. Wanneer het asielverzoek wordt afgewezen is er geen vertrektermijn en het instellen van een beroep tegen de afwijzing staat een uitzetting niet in de weg. Mensen uit veilige landen van herkomst komen niet in aanmerking voor terugkeerondersteuning.

1 Op de Nederlandse lijst van veilige landen staan onder meer Albanië, Algerije, Bulgarije, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Georgië, Ghana, Hongarije, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Marokko, Oekraïne, Roemenië, Senegal, Servië, Slowakije, Slovenië, Togo en Tunesië.

Om terugkeer te bespoedigen maakt de overheid afspraken met landen van herkomst of doorreis. Mensenrechten zijn lang niet altijd goed geborgd in deze terug- en overnameovereenkomsten. De Nederlandse overheid alsook de EU sluiten deals met landen waar de mensenrechten en de veiligheids-situatie niet op orde zijn. Zoals bijvoorbeeld het geval is bij de deals met Turkije en Afghanistan. De juridische status van zowel Nederlandse als Europese overeenkomsten is onduidelijk. Verantwoording ontbreekt, evenals monitoring van de mensenrechten. Afspraken in zogenoemde Memoranda of Understanding zijn niet transparant en in de meeste gevallen is de inhoud niet openbaar.

Wanneer een geldig paspoort ontbreekt, moet voorafgaand aan de terugkeer een vervangend reisdocument worden geregeld. Daarvoor wordt contact opgenomen met de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst. Nederlandse autoriteiten mogen geen asiel-gerelateerde informatie uitwisselen met autoriteiten van landen van herkomst. Ook het uitwisselen van identiteitsgegevens kan risicovol zijn, omdat de autoriteiten van het ontvluchte land worden geïnformeerd over de aanwezigheid en mogelijke uitzetting van hun burger, mogelijk een politiek opposant. Uitwisseling van identiteitsgegevens mag dan ook nooit plaatsvinden zolang er nog een beroepsprocedure tegen de afwijzing van het asielverzoek loopt.

Om documenten voor terugkeer te regelen maakt de overheid – naast identificatie via de desbetreffende ambassade – gebruik van buitenlandse missies, ook wel taskforces genoemd. Transparantie over de inzet van taskforces, hun werkwijze en de met hen gemaakte afspraken is nodig om toezicht te houden op dit gevoelige proces. Het doel en het mandaat van de taskforces moeten helder worden vastgesteld en gecommuniceerd met de vreemdeling en zijn advocaat voordat hij wordt uitgenodigd voor een interview of presentatie. Het is van belang dat rechtshulpverleners in de gelegenheid worden gesteld om aanwezig te zijn bij de gesprekken.

Wanneer een paspoort ontbreekt worden mensen ook wel uitgezet met tijdelijke documenten of vrijgeleide brieven.[2] Incomplete of niet erkende reisdocumenten maken mensen kwetsbaar voor strengere controles en ondervragingen op de luchthaven, detentie of afpersing. Wanneer het uitzettende land zelf de noodreisdocumenten opstelt, zoals bij de EU-Laissez Passers het geval is, dan geeft dat voor de uitgezette vreemdeling geen garantie op identiteitspapieren bij terugkomst, en in sommige gevallen kan dit leiden tot staatloosheid.

Vrouw na 15 jaar zonder identiteitspapieren uitgezet naar Kinshasa

Ze is nog maar 16 jaar als ze 15 jaar geleden (in 2002) asiel aanvraagt in Nederland. Haar ouders (Rwandese vader en Congolese moeder) zijn in Congo (DRC) vermoord. Haar asielrelaas wordt weliswaar geloofd, maar het feit dat haar ouders zijn vermoord betekent niet dat zij zelf ook gevaar zou lopen. Terugkeer naar DRC lukt in de jaren na afwijzing van haar asielverzoek niet. De Congolese ambassade weigert telkens opnieuw om aan haar een laissez passer te verstrekken. De vrouw heeft geen identiteitspapieren en omdat ze een Rwandese vader heeft wordt getwijfeld aan haar nationaliteit.

In 2015 lukt het haar om via een advocaat en rechter alsnog een vervangende geboorteakte te krijgen. Het document vermeldt echter geen nationaliteit. De Congolese ambassade is nu bereid om een vervangend reisdocument, een zogenaamd *Tenant Lieu de Passeport*, af te geven.

2 Volgens DT&V heeft de Nederlandse overheid in 2014: 380 keer een EU Laissez Passer afgegeven, in 2015: 265 keer, in 2016: 280 keer en in 2017 (tot 30 april): 100 keer.

Hoewel dit tijdelijke reisdocument vermeldt dat ze de Congolese nationaliteit heeft, is haar die nationaliteit niet officieel toegekend. Zij vraagt de DT&V om uitleg, maar krijgt geen antwoord en wordt uitgezet zonder bewijs van haar nationaliteit of de garantie dat deze na haar aankomst in Kinshasa zal worden geregeld.

Op de luchthaven in Kinshasa wordt het Tenant Lieu de Passeport conform vast beleid ingenomen. Hoewel de KMar – schijnbaar bezorgd – twee keer telefonisch contact opneemt met haar advocaat wordt ze zonder identiteitspapieren en zonder zorg achtergelaten op de luchthaven. Een Congolese ambtenaar op de luchthaven raadt haar aan om snel weg te gaan, als ze problemen zoals detentie wil voorkomen. Ze vlucht weg en belandt in Kinshasa, een voor haar onbekende stad, op straat, zonder enige vorm van identificatie.

Uiteindelijk vindt ze tijdelijk onderdak in een kerk. Een jaar later is ze daar nog steeds. Een oplossing voor haar situatie heeft niemand nog gevonden. In een telefonisch interview met Amnesty vertelt ze hoe bang ze is.

Aanbevelingen voor wetgever en beleidsmakers

- Zorg voor zorgvuldige en grondige asielprocedures, gebaseerd op individuele beoordelingen met voldoende tijd en rechtswaarborgen (ongeacht het herkomstland of de nationaliteit, dus ook wanneer een land is aangewezen als 'veilig').
- Zorg ervoor dat afspraken over samenwerking met derde landen in het kader van terugkeer op democratische en transparante wijze tot stand komen en dat mensenrechten daarbij centraal staan.
- Zorg ervoor dat samenwerkingsovereenkomsten met derde landen, zoals Memoranda of Understanding, openbaar en vindbaar zijn.
- Zorg voor democratische controle en onafhankelijke evaluatie van alle vormen van samenwerking met derde landen over terugkeer of overname van migranten. Toets hierbij nadrukkelijk aan mensenrechten.

Aanbevelingen voor overheidsdiensten die uitzettingen faciliteren

- Garandeer dat tijdens bezoeken van ambtenaren (taskforces) uit derde landen en bezoeken aan ambassades geen privacygevoelige informatie wordt uitgewisseld over bijvoorbeeld het asielverzoek, een eventueel strafblad, de fysieke of psychische gezondheid en de seksuele geaardheid van de asielzoeker.
- Maak alleen gebruik van EU-Laissez Passers wanneer de autoriteiten van het land waarnaar wordt uitgezet schriftelijk verzekeren dat mensen na aankomst in het bezit zullen worden gesteld van identiteitsdocumenten waarmee zij hun staatsburgerschap kunnen regelen.
- Wacht met het regelen van reisdocumenten tot na de definitieve beslissing in de asielprocedure. Ook het vrijgeven van de identiteit van de asielzoeker aan de ambassade kan in sommige gevallen problematisch zijn voor bijvoorbeeld familie in het land van herkomst.
- Zorg ervoor dat mensen die worden uitgezet de waarborgen met betrekking tot het uitwisselen van hun persoonsgegevens kennen, op de hoogte zijn van de inhoud van de gemaakte afspraken en precies weten welke gegevens met de autoriteiten van het herkomstland of het derde land zijn uitgewisseld.

2. MENSENRECHTEN TIJDENS HET PROCES VAN UITZETTING

Het uitgangspunt van Nederlands beleid is dat de verantwoordelijkheid om Nederland te verlaten bij de vreemdeling zelf ligt. Dit is problematisch omdat veel afgewezen asielzoekers afkomstig zijn uit landen die relatief slecht scoren op vrijheid, veiligheid en levensstandaard. Zelfstandige terugkeer blijkt voor deze groepen moeizamer te verlopen. Wanneer de DT&V tot de conclusie komt dat de migrant niet meewerkt dan eindigt de 'vrijwillige' terugkeer en gaat het gedwongen terugkeertraject van start. In de praktijk is lang niet altijd duidelijk welke handelingen – of het gebrek eraan – in het vertrekproces als niet-meewerken kunnen worden bestempeld. Bij vertrekgesprekken moeten alle aspecten van terugkeer bespreekbaar zijn. Zorgen over terugkeer worden op dit moment ten onrechte nogal eens opgevat als signaal dat iemand weigert mee te werken aan terugkeer.

Recht op informatie

Een man die – om in leven te blijven – meermalen per week een nierdialyse moet ondergaan, vraagt informatie aan de DT&V over de medische zorg na overdracht. DT&V interpreteert dit als 'werkt niet mee aan vertrek'.

Gezien de mogelijk dramatische impact van dwangmaatregelen zoals vreemdelingendetentie en het gebruik van tie-wraps en bodycuffs, dient gedwongen terugkeer een ultimum remedium – 'laatste middel' – te zijn. Te allen tijde dient voorrang gegeven te worden aan zelfstandige terugkeer.
Het aantal mensen in vreemdelingendetentie nam de afgelopen jaren af dankzij (onder meer) de inzet op 'zelfstandige' terugkeer en de daarbij geboden ondersteuning, maar sinds 2016 neemt het aantal mensen in vreemdelingendetentie weer fors toe. Amnesty International is dan ook zeer bezorgd over de aanbevelingen van de Europese Commissie van maart 2017 om de termijn van vrijwillige terugkeer korter te maken en meer in te zetten op detentie.

De grens tussen zelfstandige en gedwongen terugkeer is dun, maar de gevolgen voor de mensen die het betreft zijn groot. Bij gedwongen terugkeer krijgen mensen een inreisverbod, zij verliezen hun recht op opvang en ondersteuning en ze kunnen in detentie geplaatst worden. Daarnaast heeft de aantekening 'niet meewerkend' directe gevolgen voor het recht op een mogelijke vergunning op grond van de regeling voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen (Kinderpardon) of om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning.

Aanbevelingen voor wetgever en beleidsmakers

- Zorg voor heldere procedures en criteria die verzekeren dat het traject van gedwongen terugkeer als ultimum remedium wordt ingezet.
- Investeer in 'vrijwillige' terugkeerondersteuning en stel die open voor alle mensen die moeten terugkeren (inclusief de mensen uit 'veilige' terugkeerlanden).

Aanbevelingen voor overheidsdiensten die uitzettingen faciliteren

- Start het terugkeertraject pas na de definitieve beslissing in de verblijfsprocedure en gebruik eventuele non-coöperatie tijdens een lopende procedure niet als indicatie voor het inzetten van het gedwongen uitzettraject.
- Zorg ervoor dat alle aspecten rond terugkeer (inclusief angst voor veiligheid) bespreekbaar zijn bij uitzetgesprekken.

3. WAARBORGEN VOOR KWETSBARE MENSEN

Tijdens het proces van uitzetting moeten overheden voor kwetsbare mensen zoals zieken en kinderen extra zorgmaatregelen treffen. De Nederlandse overheid legt de lat om af te zien van uitzetting bijzonder hoog. Medische zorg wordt na uitzetting alleen geregeld wanneer na terugkeer binnen drie maanden een medische noodsituatie zou ontstaan. Daarbij wordt alleen meegewogen of medicatie en faciliteiten in theorie aanwezig zijn in het land van herkomst, en niet of de persoon in de praktijk ook toegang heeft tot deze medische zorg. Met de uitspraak van het EHRM in *Paposhvili t. België* van december 2016 moet daarin verandering komen. Indien de uitzetting zelf tot onomkeerbare gezondheidsschade kan leiden, moet de overheid dat risico wegnemen.

De sinds 2013 geldende regeling 'langdurig verblijvende kinderen' heeft de afgelopen jaren slechts in 2 procent van alle aanvragen geleid tot een verblijfsvergunning. Volgens de overheid komt dat doordat de ouders niet voldoende actief meewerken aan vertrek. Een gedwongen uitzetting na een verblijf in Nederland van meer dan vijf jaar kan strijd opleveren met het belang van het kind en het recht op zijn ontwikkeling zoals uiteengezet in artikel 3 en 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Uit het onderzoek van Defence for Children in Armenië blijkt dat de gedwongen terugkeer en opvangvoorzieningen aldaar problematisch waren voor de ontwikkeling van de kinderen.

Voordat de autoriteiten een niet-begeleide minderjarige kunnen uitzetten, moeten zij zich er eerst van verzekeren dat de minderjarige wordt teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in het land van terugkeer. Dit was niet het geval in de zaak van twee Afghaanse broers.

Afghaanse broers

Twee Afghaanse broers, op dat moment 16 en 17 jaar oud, vragen op 17 augustus 2016 in Nederland asiel aan. Hun aanvraag wordt afgewezen. De IND is van mening dat de jongens teruggestuurd kunnen worden naar familie in Afghanistan, ook al heeft het Rode Kruis verklaard dat een zoektocht naar hun ouders en broertjes op dat moment te gevaarlijk is. Het is derhalve onduidelijk of er nog familie is van de broers, of dat die de regio inmiddels ook ontvlucht is. De IND stelt echter dat het ontbreken van familieleden aldaar onvoldoende is aangetoond en meent toch tot uitzetting over te kunnen gaan. De oudste broer is inmiddels 18 jaar geworden en kan als 'opvang voor zijn jongere broertje fungeren'. Nidos, een organisatie die de tijdelijke voogdij heeft voor minderjarige asielzoekers in Nederland, verzet zich tegen deze uitzetting. Uit onderzoek van een gedragswetenschapper blijkt dat de oudste broer onvoldoende in staat kan worden geacht om voor zijn broertje te zorgen. Hij kampt zelf met psychische problemen.

Op 8 maart 2017 worden beide broers naar Kabul uitgezet. Omdat ze afkomstig zijn uit Herat zullen ze nog 1000 km moeten reizen door Talibangebied om hun eventuele familieleden te vinden. De kans dat hun ouders inmiddels ook ergens anders naartoe zijn gevlucht is reëel.

Ook uitzettingen onder Dublin kunnen risico's opleveren voor kwetsbare mensen. Ondanks het beginsel van wederzijds vertrouwen blijken mensen niet altijd toegang te hebben tot de asielprocedure of opvang in de verantwoordelijke lidstaat.

Wat kom je hier doen?

Een zwaar getraumatiseerde en fysiek beschadigde jonge Eritrese vrouw komt met een Frans visum in Nederland aan en vraagt asiel. Haar asielverzoek wordt op grond van de Dublin III-verordening niet in behandeling genomen.

Voordat ze op het vliegtuig naar Nice wordt gezet, verzekert de ambtenaar van de DT&V haar dat 'alles goed geregeld is' en dat ze in Frankrijk – net als in Nederland – opvang zal krijgen. Maar het

tegendeel is het geval. Als ze die avond in Nice uitstapt, wacht niemand haar op. De Franse politie lacht haar uit en zegt *'Wat kom je doen? Wij hebben geen kamp hier! Of wil je naar Calais?'*. De volgende nacht brengt ze door op straat, waar twee mannen haar vinden en verkrachten.

De vrouw keert terug naar Nederland. Een arts van het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (IMMO) onderzoekt haar en noteert*: 'Betrokkene heeft alle kenmerken van PTSS (…) deze klachten zijn begonnen na de traumatische gebeurtenissen in Eritrea (…). Deze klachten waren in Nederland beheersbaar. De PTSS-klachten zijn echter sterk toegenomen door de gebeurtenissen in Frankrijk en de nu opnieuw dreigende uitzetting naar Frankrijk. (…) De dreigende uitzetting brengt dermate veel stress teweeg dat de PTSS-symptomen verergeren en er sprake is van forse psychopathologie. (…) Ook heeft betrokkene veel pijnklachten van de uitgebreide littekens. (…) Chirurgische behandeling is gewenst om de pijnklachten te verminderen.'*

Toen Amnesty International contact opnam met de DT&V over de dramatisch verlopen uitzetting naar Frankrijk, volgde geen onderzoek naar de gebeurtenissen, maar slechts een verwijzing naar de mogelijkheid om aangifte te doen in Frankrijk van mogelijke mensenhandel en aanranding/verkrachting*. 'Mevrouw kan zich tot de Franse autoriteiten wenden met betrekking tot wat haar daar [in de nacht na haar uitzetting uit Nederland] is overkomen'.*

In antwoord op vragen van Amnesty International over deze zaak antwoordde de staatssecretaris dat *'in het geval van mevrouw is bepaald, met toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria opgenomen in de Dublinverordening, dat de autoriteiten van Frankrijk verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van haar asielaanvraag.'* Mevrouw zou opnieuw worden overgedragen aan Frankrijk.

Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers

- Zorg voor waarborgen, zodat kwetsbare mensen nooit uitgezet worden als dit kan leiden tot onherstelbare gezondheidsschade.
- Neem in de richtlijnen (in het kader van gedwongen terugkeer van zieke mensen) niet alleen de beschikbaarheid, maar ook de toegankelijkheid en de toereikendheid van medische zorg op.
- Beperk de richtlijnen voor medische zorg na uitzetting niet tot levensbedreigende ziekten, maar verbreedt dit tot andere ernstige gezondheidsproblemen. Beperk daarbij de termijn niet tot drie maanden, maar kies voor maatwerk en maak een afweging op basis van individuele omstandigheden, die het voor mensen mogelijk maakt om daarna zelf de nodige zorg te regelen.
- Zorg dat het recht van 'gewortelde kinderen' om verblijf aan te vragen in Nederland niet ondermijnd wordt door vermeende tegenwerking van ouders aan terugkeer.

Aanbevelingen voor overheidsdiensten die uitzettingen faciliteren

- Maak heldere afspraken met landen over zorg en opvang na gedwongen uitzetting, ook wanneer mensen onder de Dublinverordening gedwongen worden uitgezet naar andere EU-landen.
- Deel de inhoud van deze afspraken met de mensen die worden uitgezet, zodat ze weten waar ze op kunnen rekenen.

4. RISICO'S NA AANKOMST OP HET VLIEGVELD IN HET LAND VAN HERKOMST

Wanneer een terugkeerbesluit niet zorgvuldig genomen is, kan de terugkeer leiden tot vervolging zoals uiteengezet in het Vluchtelingenverdrag of het kan een reëel risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, zoals beschreven in het EVRM, tot gevolg hebben.
Ook wanneer het besluit wél zorgvuldig genomen is, kan er sprake zijn van het risico van mensenrechtenschendingen na terugkeer. De problemen na uitzetting kunnen variëren van mishandeling, willekeurige detentie, intimidatie, afpersing en het in beslag nemen van eigendommen bij politieposten en op vliegvelden, tot staatloosheid, dakloos worden en geen toegang hebben tot noodzakelijke medische zorg.

Behandeld als misdadigers

´Toen het vliegtuig met mijn broer en nog 21 anderen op de luchthaven in Kinshasa aankwam, kregen we van de politie te horen dat iedereen eerst voor ondervraging naar de ANR (de inlichtingendienst) zou gaan. Ze werden er met de bus heengebracht. Ik ging er heen om water en eten naar mijn broer te brengen, maar dat werd geweigerd. Mijn broer vertelde me later dat ze allemaal als misdadigers waren behandeld. Ze werden ervan beschuldigd het imago van het land te hebben beschadigd. Mijn broer kwam na twee dagen vrij maar dat gold niet voor de hele groep. Twee weken na zijn vrijlating kwam de ANR langs om het opgegeven adres te controleren. Ze zouden hem in de gaten blijven houden. We waren bang en zijn verhuisd. Mijn broer was door de uitzetting al zijn bezittingen kwijtgeraakt.'

Vaak worden tijdelijke documenten door escorts bij aankomst overhandigd aan de lokale grenspolitie, waardoor uitgezette mensen feitelijk zonder identiteitsdocumenten het vliegveld moeten verlaten. Mensen zonder geldige nationale identiteitsdocumenten zijn tijdens controles – op straat of onderweg – een kwetsbare prooi voor omkoping, intimidatie en bedreiging.

Beschuldigd van visumfraude

Miranda, een uitgezette Kameroense vrouw, bracht na haar uitzetting in 2010 drie dagen en nachten door in een politiecel van de luchthaven in Douala. In deze dagen mocht ze zich maar een keer wassen en verschonen. Pas nadat ze haar zus mocht bellen, kreeg ze (via haar zus) eten en kon haar zus de onderhandelingen beginnen over haar vrijlating. Hoewel Miranda op haar eigen paspoort reisde, beschuldigde de politie haar van visumfraude en eiste het equivalent van € 1000 voor haar vrijlating. Haar zus was niet in staat dit te betalen. Dankzij de bemiddeling van een kennis die vroeger politiecommissaris was geweest, mocht Miranda de luchthaven na betaling van eerst € 300 en later nog eens € 150 verlaten. Haar paspoort kreeg ze niet terug.

Goede voorbereiding van de terugkeer en de aanwezigheid van ambassadepersoneel of Nederlandse verbindingsofficieren kunnen helpen om problemen op de luchthaven te voorkomen. Het tijdstip van uitzetting en aankomst op het vliegveld is ook van cruciaal belang voor iemands veiligheid na uitzetting.

Uitzettingen voorafgaande aan het weekeinde of feestdagen veroorzaken langere periodes van opsluiting in cellen voordat de persoon geïdentificeerd is en toelating krijgt tot het land van herkomst. En zonder aansluitende vluchten en goed geregelde transfers naar de regio van herkomst kan het voorkomen dat mensen aan hun lot worden overgelaten in een gebied waar ze nooit eerder zijn geweest en waar ze geen connecties hebben.

Het is van belang dat ambtenaren die betrokken zijn bij gedwongen terugkeer zich bewust zijn van de mogelijke risico's na uitzetting. De huidige ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaan meestal niet of slechts in zeer beperkte mate in op deze risico's na terugkeer. Informatie over de risico's is zowel van belang bij de beslissing op het asielverzoek alsook bij de voorbereidingen van de terugkeer. Sommige risico's kunnen immers vermeden worden. Nader onderzoek in landen van uitzetting en transparante informatie hierover is nodig om beter beleid te formuleren.

Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers

- Doe onderzoek naar mogelijke mensenrechtenschendingen en risico's na uitzetting (zoals deze in dit rapport zijn genoemd), zoals willekeurige detentie, het eisen van smeergeld en dreigende staatloosheid, en neem deze informatie op in de ambtsberichten.
- Onderzoek of de aanwezigheid van ambassadepersoneel, Nederlandse verbindingsofficieren of lokale ngo's kan helpen om problemen op de luchthaven in het land van aankomst te voorkomen.

Aanbevelingen voor overheidsdiensten die uitzettingen faciliteren

- Zorg ervoor dat mensen na uitzetting in het bezit zijn van de juiste documenten, zodat zij daadwerkelijk (zonder problemen) worden toegelaten en na toelating hun ID-papieren kunnen krijgen.
- Zorg ervoor dat mensen de gebruikte reis- en identiteitsdocumenten voorafgaand aan de uitzetting kunnen inzien en bespreken met een advocaat.
- Zorg ervoor dat mensen voorafgaand, tijdens en direct na het uitzettingsproces kunnen beschikken over communicatiemiddelen, zodat familie en vrienden kunnen helpen bij mogelijke problemen op de luchthaven van aankomst.
- Zorg ervoor dat mensen altijd geholpen worden bij hun doorreis wanneer ze worden uitgezet naar een transitland of een stad die verafgelegen is van de plaats van bestemming.
- Plan uitzettingsvluchten niet vlak voor het weekeinde of kort voor een nationale feestdag, om detentie tijdens de identificatieprocedure te voorkomen.

5. MONITORING EN TOEZICHT OP DE BESCHERMING VAN MENSENRECHTEN VOORAFGAAND, TIJDENS EN NA UITZETTING

De Inspectie Veiligheid en Justitie is in Nederland verantwoordelijk voor het toezicht op terugkeer. Sinds de ratificatie van het Protocol bij het VN-Folterverdrag (2011) is Nederland verplicht instanties aan te wijzen die toezicht houden op de handhaving van mensenrechten van ingeslotenen.[3] In dit kader is het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) opgericht dat door de Inspectie V&J wordt gecoördineerd.[4] In de afgelopen jaren hebben nationale en internationale organisaties kritiek geuit op het Nederlandse systeem van toezicht. De kritiek betreft zowel de onafhankelijkheid alsook de reikwijdte van het toezicht. Internationale mensenrechtennormen worden in het toezichtskader wel genoemd, maar niet systematisch geoperationaliseerd.

3 Na ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN-Antifolterverdrag (OPCAT) is in Nederland in 2011 het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) opgericht. Het ministerie van V&J faciliteert het NPM en de coördinatie ligt bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.

4 Het systeem van toezicht wordt in Nederland gevormd door de Inspectie V&J, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

UN Committee Against Torture, 13 november 2016:

'The proximity of the inspectorates to the ministries, both in their establishment and their functioning, threatens the NPM's credibility. For example, inspectorates are housed with their respective ministries and are connected to them financially, logistically and in terms of supervision.'

Toezicht op gedwongen terugkeer stopt direct na aankomst van het vliegtuig op de luchthaven van het land van herkomst. Wat er daarna met mensen gebeurt, weten we meestal niet. Zelfs bij meer gevoelige uitzettingen, zoals bij kwetsbare mensen waaronder zieken, kinderen en zwangere vrouwen, weet de Nederlandse overheid niet wat er na uitzetting gebeurt.
Onafhankelijk toezicht en monitoring kan informatie opleveren die kan worden opgenomen in ambtsberichten en werkinstructies en kan worden gebruikt om het proces van terugkeer te verbeteren. De informatie kan dienen voor de beoordeling en voorbereiding van volgende uitzettingen, voor betere afspraken met landen waar naar wordt uitgezet, en voor betere en effectievere begeleiding tijdens het terugkeerproces.

Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers

- Zorg voor grondig en onafhankelijk toezicht op alle aspecten van het terugkeerproces en toets daarbij ook aan internationale mensenrechtennormen.
- Zorg voor een eenvoudig en toegankelijk klachtenmechanisme, waar klachten over alle verschillende instanties kunnen worden gedeponeerd, en dat ook openstaat voor klachten over schendingen na uitzetting.
- Onderzoek klachten altijd, ook als het om gebeurtenissen gaat die hebben plaatsgevonden direct na uitzetting, en ook als dit uitzetting naar een Dublinland betreft.
- Zorg voor monitoring van de ontvangstprocedure en het identificatieproces op de luchthaven van aankomst.

Aanbevelingen voor overheidsdiensten die uitzettingen faciliteren en monitoren

- Regel aanvullende monitoring in geval van overdracht van kwetsbare mensen en medische zorg, tot en met het daadwerkelijk overdragen van de zorg aan een arts of zorginstelling.
- Zorg voor een effectief klachtenmechanisme door:
    - Het faciliteren en proactief informeren van mensen over klachtenprocedures.
    - Mensen een contactadres te bieden (bij bijvoorbeeld de Nederlandse ambassade), waar zij met hun klachten of eventuele hulpvragen terechtkunnen.