



UITGEZET

**MENSENRECHTEN IN HET KADER VAN GEDWONGEN
TERUGKEER EN VERTREK**

Amnesty International juli 2017

AMNESTY
INTERNATIONAL 

UITGEZET

MENSENRECHTEN IN HET KADER VAN GEDWONGEN TERUGKEER EN VERTREK

Amnesty International juli 2017

© juli 2017

Amnesty International
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T 020 626 44 36
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

© Foto omslag: Krista van der Niet

1. Inleiding	7
2. Verantwoording	8
3. Korte introductie mensenrechten en juridisch kader	10
3.1 Mensenrechtenkader	10
3.2 Europees en nationaal juridisch kader	11
4. Toenemende druk op terugkeer veroorzaakt risico's voor mensenrechten	13
4.1 Veilige landen van herkomst	13
4.2 Terug- en overname-overeenkomsten	14
4.3 Identificatieprocedures	19
4.4 Samenvatting en conclusies	24
5. Mensenrechten tijdens het proces van uitzetting	25
5.1 Zelfstandige of gedwongen terugkeer: een verschil met grote gevolgen	27
5.2 Meewerken of niet? De beslissing om over te gaan tot een gedwongen terugkeertraject	29
5.3 Informatie en transparantie	31
5.4 Samenvatting en conclusies	31
6. Waarborgen voor kwetsbare mensen	32
6.1 Alleen bijzonder ernstige gezondheidskwesties	33
6.2 Toegankelijkheid medische zorg in herkomstlanden	34
6.3 (Gezinnen met) kinderen	36
6.4 Uitzettingen van kwetsbare mensen onder de Dublinverordening	39
6.5 Samenvatting en conclusies	42
7. Risico's na de uitzetting	43
7.1 Detentie en smeergeld	43
7.2 Verlies of confiscatie van bezittingen	47
7.3 Problemen met het verkrijgen van identiteitsdocumenten	47
7.4 Tijdstip en plaats van aankomst	47
7.5 Informatie over risico's na uitzetting	48
7.6 Samenvatting en conclusies	49
8. Toezicht	50
8.1 Juridisch en mensenrechterlijk kader	50
8.2 Kritiek op het toezicht: de onafhankelijkheid en reikwijdte	51
8.3 Klachtenprocedure	53
8.4 Toezicht door advocaten	54
8.5 Monitoring na uitzetting	54
8.6 Samenvatting en conclusies	56
9. Conclusie en aanbevelingen	57
Bijlage cijfers	60
Lexicon	62

1 INLEIDING

Vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, zijn verplicht Nederland te verlaten. Als ze dat niet zelfstandig doen, volgt een gedwongen traject. Gedwongen terugkeer naar het land van herkomst (na een terugkeerbesluit of na weigering aan de grens) of uitzetting naar een derde land is een complex beleidsterrein en brengt risico's met zich mee in het kader van mensenrechten. Als de beslissing tot uitzetting niet zorgvuldig is genomen, kan het terugsturen leiden tot gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag⁴ of tot een reëel risico op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁵ Maar ook na een zorgvuldige asielprocedure kunnen uitzethandelingen in strijd zijn met mensenrechten. Daar komt bij dat het traject dat leidt tot een gedwongen uitzetting grotendeels achter gesloten deuren plaatsvindt; in detentiecentra, in gesloten busjes van de Dienst Vervoer en Ondersteuning, in cellen op de luchthaven. Ook in het vliegtuig wordt de uitzetting zelf zo veel mogelijk aan het oog van andere passagiers onttrokken.⁶

Ook als de vreemdeling bij terugkeer niet voor vervolging heeft te vrezen, kunnen zich problemen voordoen, zowel tijdens het traject leidend tot uitzetting, tijdens de uitzetting zelf als direct na de uitzetting. De problemen direct na de uitzetting kunnen variëren van het verliezen of in beslag nemen van eigendommen, het moeten betalen van smeergeld, het ontbreken van opvang of (medische) zorg, tot en met langdurige verhoren en opsluiting in kale cellen zonder bed of sanitair. Over de problemen na terugkeer weten we over het algemeen weinig. De Nederlandse overheid controleert niet wat er na uitzetting gebeurt en ook de Inspectie Veiligheid en Justitie doet er geen onderzoek naar.

Problemen na (gedwongen) terugkeer kunnen zowel positief als negatief worden beïnvloed door Nederlandse wetgeving, beleid en de praktijk tijdens het proces van terugkeer. Daarbij valt te denken aan de effecten van al dan niet gemaakte afspraken met landen van uitzetting, de overdracht van (medische) zorg en de gebruikte reisdocumenten. Maar ook ogenschijnlijke details, zoals het tijdstip waarop het vliegtuig in het land van uitzetting arriveert, kunnen van invloed zijn op mogelijke (kleine en grote) problemen die mensen na aankomst te wachten staan.

De afgelopen jaren is de politieke druk om een streng uitzetbeleid te voeren toegenomen. Mede in reactie op die druk heeft zowel de Nederlandse overheid als de Europese Unie vele terug- en overnameovereenkomsten gesloten met landen van herkomst en doorreis. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid inmiddels een fors aantal landen gekwalificeerd als veilig land van herkomst of veilig land van eerder verblijf.⁷ Een stempel dat verstrekkende gevolgen heeft voor asielzoekers afkomstig uit die landen.

Een te grote druk op terugkeer kan het risico van mensenrechtenschendingen met zich meebrengen. Het is daarom van belang deze risico's goed in kaart te brengen en aandacht te besteden aan het mensenrechtenkader. Aan welke waarborgen moet terugkeer voldoen? Welke extra voorzieningen zijn er nodig voor kwetsbare mensen? Hoe moeten we er op toezien dat het proces van terugkeer aan de gestelde standaarden voldoet? En waar eindigt de Nederlandse verantwoordelijkheid? Gezien de complexiteit van het thema zijn dit geen eenvoudige vragen, maar met dit rapport hoopt Amnesty International een bijdrage te leveren aan het beantwoorden ervan.

4 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951.

5 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04 november 1950.

6 Dit geldt voor lijnvluchten of charters waar ook gewone passagiers aan boord zijn. In het geval van speciale return charters of Frontexvluchten zijn geen gewone passagiers aanwezig.

7 In december 2016 kwam ruim 40% van de asielzoekers die voor het eerst een aanvraag indienden uit een *veilig land van herkomst* (bron: Asielrends, december 2016).

2 VERANTWOORDING

Context en afbakening

In Nederland richt Amnesty International zich sinds 2008 op de rechten van uitgeprocedeerde asielzoekers en migranten zonder verblijfsrecht. Daarbij is in eerste instantie vooral onderzoek gedaan naar vreemdelingendetentie. Vervolgens heeft Amnesty International haar aandacht verbreed naar mensenrechten 'op straat' en 'tijdens het proces van uitzetting'.

Dit rapport gaat over mensenrechten tijdens en direct na het proces van uitzetting. Dit proces heeft vanzelfsprekend een grote overlap met de thema's vreemdelingendetentie en mensenrechten op straat. Het betreft immers steeds dezelfde mensen, dezelfde instanties en veelal ook dezelfde regelgeving. Als er sprake is van overlap zullen we de bespreking van het onderwerp kort houden en naar onze andere publicaties verwijzen.

Omdat ook met deze afbakening het proces van uitzetting nog steeds veel aspecten en thema's bevat, hebben we er voor gekozen om niet de feitelijke uitzetting (per vliegtuig) zelf te onderzoeken. Over de feitelijke uitzetting zelf is op meerdere momenten gerapporteerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Nationale ombudsman en het CPT.¹

De vraag of de beslissing om iemand uit te zetten conform mensenrechtenverdragen is genomen, heeft alles te maken met een al dan niet rechtvaardig verlopen asielprocedure en het voldoende wegen van de risico's bij terugkeer. Een analyse van de asielprocedure ligt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Wel probeert dit rapport de vraag te beantwoorden of en zo ja in hoeverre het proces van terugkeer mensenrechtelijke risico's bevat voor de fase direct na de feitelijke uitzetting.

Kort samengevat zal dit rapport aandacht besteden aan:

- De toenemende druk op terugkeer en de risico's die dat met zich meebrengt voor mensenrechten; hoofdstuk 3.
- De risico's voor mensenrechten tijdens het proces van gedwongen terugkeer en het belang van transparantie; hoofdstuk 4.
- De (extra) waarborgen die nodig zijn voor kwetsbare mensen; hoofdstuk 5.
- De risico's voor mensenrechten direct na uitzetting; hoofdstuk 6.
- De verantwoordelijkheden in het kader van toezicht, zowel tijdens het traject van uitzetting als daarna; hoofdstuk 7.

Methode

Ten behoeve van dit rapport is dankbaar gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken, jurisprudentie en artikelen in juridische vakbladen. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar), advocaten, de Inspectie Veiligheid en Justitie (V&J), het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), medewerkers van de Nationale ombudsman, wetenschappers, en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en kerken die werkzaam zijn op het gebied van mensenrechten en vluchtelingen. Daarnaast heeft Amnesty International via onder meer advocaten en maatschappelijke organisaties enkele tientallen dossiers ontvangen van mensen die in afwachting zijn van hun uitzetting, uitgezet zijn of van wie de uitzetting niet is gelukt. Deze dossiers zijn bestudeerd en waar nodig (en mogelijk) zijn de betreffende vreemdeling of hun hulpverlener of advocaat geïnterviewd. Om meer zicht te krijgen op de gang van zaken op

¹ Nationale ombudsman 2015, *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*, 2015/26; CPT /Inf (2015) 14 (Nederland).

luchthavens na gedwongen uitzetting zijn – bij wijze van pilot – in januari, februari en maart 2016 interviews gehouden met 21 uit Europa teruggestuurde migranten in Kinshasa (Democratische Republiek Congo DRC) en Douala (Kameroen).²

De openheid en bereidheid van alle hierboven genoemde instanties en individuen om mee te denken en te helpen bij het beantwoorden van onze vragen hebben we zeer op prijs gesteld.

Veel dank zijn we verschuldigd aan de mensen die hun persoonlijke verhaal aan ons hebben willen vertellen en/of hun dossier voor dit onderzoek beschikbaar hebben gesteld.³

Tot slot gaat onze dank uit naar de meelezers: Anton van Kalmthout, Ashley Terlouw en Heleen de Jonge van Ellemeet.

2 De contacten met de teruggestuurde migranten kwamen tot stand via NGO's en advocaten. Sommige migranten zijn meerdere keren geïnterviewd. Daarnaast is er onderzoek naar de achtergronden gedaan via journalisten, academici, advocaten en personeel van de Nederlandse ambassade.

3 In het belang van de privacy of de veiligheid is bij de beschrijving van cases altijd een pseudoniemen gebruikt.

3 KORTE INTRODUCTIE MENSENRECHTEN EN JURIDISCH KADER

3.1 MENSENRECHTENKADER

In dit rapport wordt het proces van gedwongen terugkeer of uitzetting naar een ander land getoetst aan mensenrechtenverdragen zoals het Vluchtelingenverdrag, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en het Verdrag inzake de rechten van het kind. In aanvulling op deze verdragen zijn er in de afgelopen jaren belangrijke standaarden ontwikkeld zoals de 20 richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa,⁸ de standaarden van het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT),⁹ en de aanbevelingen zoals die zijn gedaan door zowel de Nederlandse Nationale ombudsman alsook de Europese ombudsman.¹⁰ Hoewel deze richtlijnen en principes niet de juridische status hebben van mensenrechtenverdragen, zijn ze gezaghebbend en bieden ze bruikbare handvatten ter interpretatie van die verdragen. In veel gevallen worden dergelijke 'normen van soft law' later – middels jurisprudentie – alsnog 'hard law'. Normen van soft law kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van risico's op mensenrechtenschendingen, zowel voorafgaand, als tijdens en na de uitzetting.

Voor asielzoekers is de belangrijkste bepaling art. 33 lid 1 van het Vluchtelingenverdrag¹¹: *'Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging'*. Een ander expliciet 'refoulementverbod' is neergelegd in art. 3 lid 1 van het Anti-folterverdrag: *'Geen enkele Staat die partij is bij dit Verdrag, mag een persoon uitzetten of terugzenden ('refouler') naar of uitleveren aan een andere Staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering.'*

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verbiedt staten personen te onderwerpen aan marteling en onmenselijke of vernederende behandelingen.¹² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in een vaste jurisprudentielijn geoordeeld dat deze bepaling aan uitzetting in de weg staat, als in het land waarheen wordt uitgezet een reëel risico van marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat.¹³ Volgens het EHRM vloeit dit uitzetverbod voort uit de fundamentele aard van artikel 3 van het EVRM en geldt het verbod op martelen als een absoluut recht.¹⁴ Ook in tijden van nood mag deze norm niet worden overschreden.¹⁵

8 Council of Europe, Committee of Ministers' 20 Guidelines on Forced Returns, doc. CM(2005)40 final; Council Of Europe: Standards and Guidelines in the field of Human Rights Protection of Irregular Migrants 2011.

9 CPT (2003), *Deportations of foreign nationals by air*, Strasbourg: CPT, extract from the 13th General Report [CPT/Inf(2003) 35] en de CPT-rapporten over de door het CPT gemonitorde uitzettingsvluchten, zoals: CPT/Inf (2016) 35 (Spanje); CPT/Inf (2016) 33 (Italië); CPT /Inf (2015) 14 (Nederland); CPT /Inf (2013) 14 (Verenigd Koninkrijk).

10 Zie bijvoorbeeld Nationale ombudsman 2015, *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*, 2015/26.

11 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951.

12 Het verbod op foltering is nader uitgewerkt in het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. Dit verdrag voorziet in het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), dat moet toezien op de naleving van het verdrag.

13 EHRM 7 juli 1989, *Soering v. United Kingdom*, nr. 14038/88, par. 85. Hoewel het in deze zaak over uitlevering van een verdachte ging, heeft het EHRM in latere zaken bevestigd dat dezelfde principes gelden in zaken waar verwijdering (van asielzoekers) aan de orde is; EHRM 28 november 1996, *Nsona v. the Netherlands*, nr. 23366/94, par. 92; EHRM 20 maart 1991, *Cruz Varas v. Sweden*, nr. 15576/89; EHRM 30 oktober 1991, *Vilvarajah v. United Kingdom*, nr 13163/87.

14 William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 11.

15 EHRM 7 juli 1989, *Soering v. United Kingdom*, nr. 14038/88, par. 88.

'Article 3 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under art. 15 in time of war or other national emergency. This absolute prohibition of torture and inhumane or degrading treatment or punishment ... shows that art. 3 enshrines one of the fundamental values of democratic societies making up the Council of Europe.'

Tot slot wijzen wij in deze context ook op de 'Maastricht Principles on extraterritorial obligations of States in the area of ESCR'. Volgens deze beginselen heeft een staat de verplichting om economische, sociale en culturele rechten te eerbiedigen, te beschermen en te vervullen.¹⁶ Die verplichting geldt niet alleen op het eigen grondgebied, wanneer de staat de feitelijke controle bezit, maar ook in situaties waarin de staat in de positie is om beslissende invloed uit te oefenen of maatregelen te nemen, waardoor deze rechten, ook buiten het grondgebied, overeenkomstig het internationaal recht kunnen worden gerealiseerd. Het kan daarbij gaan om situaties van handelen of nalaten van de staat, die voorzienbare consequenties hebben voor het kunnen uitoefenen van economische, sociale en culturele rechten.¹⁷

3.2 EUROPEES EN NATIONAAL JURIDISCH KADER

In december 2010 trad de EU-richtlijn 2008/115 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten in werking voor de terugkeer van derdelanders die niet (langer) rechtmatig op het grondgebied van een EU-lidstaat verblijven.¹⁸ Deze zogenoemde Terugkeerrichtlijn bevat bepalingen over vrijwillige terugkeer, uitzetting, vreemdelingenbewaring, inreisverboden en rechtsmiddelen tegen deze maatregelen.

In Nederland gaat de procedure als volgt. Met een op schrift gesteld 'terugkeerbesluit' wordt de terugkeerverplichting vastgesteld of opgelegd.¹⁹ In beginsel wordt in dit besluit een vertrektermijn van vier weken (= termijn voor vrijwillig vertrek) geboden,²⁰ maar die termijn kan in bepaalde situaties worden ingekort of zelfs helemaal worden afgenomen.²¹ Met het terugkeerbesluit²² wordt niet alleen vastgesteld dat het verblijf illegaal is en dat de vreemdeling een vertrekplicht heeft, het terugkeerbesluit kan ook ten grondslag worden gelegd aan een maatregel van bewaring en aan het instellen van een inreisverbod.²³ Art. 15 lid 1 van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat er niet mag worden gedetineerd wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Bewaring mag alleen als er sprake is van a) een risico op onderduiken, of b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt. De overheid moet voorrang geven aan alternatieven voor detentie en het risico op onderduiken moet van geval tot geval worden vastgesteld.²⁴

Uitzetting kan ook direct na toegangswegering aan de grens.²⁵ Wanneer mensen niet voldoen aan de vereisten van toegang, kan hen de toegang worden geweigerd.²⁶ Het betreft hier veelal vreemdelingen die direct na weigering terugreizen op een claim bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij of rederij. De wet regelt ook een grensprocedure voor hen die een aanvraag willen doen voor een verblijfsvergunning of een asielverzoek willen indienen.²⁷ In geval van gebruik van valse reisdocumenten kan er strafrechtelijke

16 Maastricht Principles on extraterritorial obligations of States in the area of ESCR, par. 5: *All human rights are universal, indivisible, interdependent, interrelated and of equal importance. The present Principles elaborate extraterritorial obligations in relation to economic, social and cultural rights, without excluding their applicability to other human rights, including civil and political rights.*

17 Idem par. 9: *'The State... is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law' or 'situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory.'*

18 Doel van de Terugkeerrichtlijn is dat illegale derdelanders het grondgebied van de lidstaten verlaten. Kamerstukken II 2010/11, 32 420, nr. 14, p. 2.

19 Art. 6 van de Terugkeerrichtlijn. Zie voor cijfers de website Eurostat.

20 Art. 7 van de Terugkeerrichtlijn; art. 62 Vw 2000; 5.1b lid 1 Vb 2000 en art. 6.3 VV 2000.

21 Art. 62 lid 2 Vw 2000.

22 Zie meer over het terugkeerbesluit in Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp, *Rechtsgevolg, procesbelang, vertrektermijn en gevaar voor openbare orde. Het terugkeerbesluit op de balans*, maart 2015, A&MR 2015 Nr. 2.

23 Art. 15 (maatregel van bewaring) en art. 11 (inreisverbod) van de Terugkeerrichtlijn, zie ook art. 59 Vw.

24 Zie: CJEU in El Dridi, par. 41.

25 Zie: Rapportage Vreemdelingenketen over 2016: Het aantal toegangsgeweigerden steeg in 2016 met 9%. Een toegangsgeweigerde wordt in principe direct teruggestuurd naar het land van herkomst. Een deel vraagt asiel aan. De tien belangrijkste landen naar welke Nederland in 2016 toegangsgeweigerde mensen heeft uitgezet zijn Albanië, India, Brazilië, Columbia, Honduras, Suriname, China, Nigeria, Turkije en Peru (Bron: Eurostat).

26 Art. 3.1 Vw 2000. Toelating kan geweigerd worden wanneer het doel van de reis niet duidelijk is of in strijd met het gestelde doel tijdens de visumaanvraag, indien er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn, of wanneer de migrant een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Zie ook art. 2.1. Vb 2000.

27 Vanaf 20 juli 2015 is de Procedurerichtlijn van kracht waarbij de grenswegering in geval van een asielaanvraag wordt uitgesteld of opgeschort. De grensprocedure is geregeld in art. 3-8 Vw 2000 en art. 3.109b Vb 2000.

vervolging in gang gezet worden.²⁸ Het aantal mensen dat in Nederland na een toegangsweigeringsbeslissing vanuit Nederland wordt teruggestuurd, maakt een groot deel van het totale gedwongen terugkeercijfer uit.²⁹ Na een beslissing tot toegangsweigeringsbeslissing dient de migrant het land op grond van artikel 5 Vreemdelingenwet onmiddellijk te verlaten. Ter voorkoming van illegale toegang kan degene die de toegang is geweigerd in afwachting van zijn uitzetting op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet in detentie worden geplaatst.

28 Art. 225 Wetboek van Strafrecht.

29 In 2016 werd aan 3220 mensen de toegang geweigerd. 2890 mensen werd direct teruggestuurd. 490 mensen vroegen asiel aan. Zie: *Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2016*.

4 TOENEMENDE DRUK OP TERUGKEER VEROORZAAKT RISICO'S VOOR MENSENRECHTEN

In dit hoofdstuk gaan we in op het concept 'veilige landen' van herkomst en het gebruik van 'Terug- en overname overeenkomsten'. Tot slot besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan identificatieprocedures en (vervangende) documenten.

4.1 VEILIGE LANDEN VAN HERKOMST

Volgens EU-recht kan een land als veilig worden beschouwd wanneer er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging³⁰, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict.³¹ Daarnaast moeten burgers in geval van dreiging bescherming kunnen inroepen bij de overheid en het handelen van de overheid moet bij de rechter aan de orde kunnen worden gesteld. Mensenrechtenverdragen moeten worden nageleefd.³²

De afgelopen jaren is het als veilig bestempelen van landen van herkomst een veel voorkomende maatregel geworden.³³ Volgens de overheid was dit nodig omdat er *'oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het asielrecht door personen die geen bescherming nodig hebben. Dit vormt een oneigenlijke belasting voor onze samenleving en tast het draagvlak voor ons asielbeleid aan. Om dit tegen te gaan had ik al een aantal maatregelen getroffen, waaronder het versneld afdoen van deze asielaanvragen (sporenbeleid), het opleggen van een nul-dagen vertrektermijn, het opleggen van een inreisverbod, het aanpassen van de terugkeerondersteuning voor bepaalde landen en het steviger aanpakken van overlastgevendende asielzoekers.*³⁴ Gezien de ontwikkelingen in de asielinstroom zijn verdere maatregelen nodig.³⁵ Op 11 oktober 2016 en op 24 april 2017 heeft de Nederlandse overheid het aantal landen op de lijst 'veilige landen' opnieuw uitgebreid.³⁶

De gevolgen voor asielzoekers uit deze 'veilige landen' zijn groot.³⁷ Het asielverzoek kan versneld worden behandeld en er geldt een algemeen rechtsvermoeden dat asielzoekers uit een 'veilig land' geen asielbescherming nodig hebben. Slagen zij er niet in de 'presumptie van veiligheid' te weerleggen, dan wordt de aanvraag kennelijk ongegrond verklaard. Dit betekent dat de asielzoeker geen vertrektermijn krijgt en aan hem een inreisverbod van twee jaar kan worden opgelegd.³⁸ Na afwijzing van het asielverzoek kan de asielzoeker in beroep bij de rechter, maar het instellen van dit beroep staat niet aan de uitzetting in de weg.³⁹ Mensen uit veilige landen van herkomst komen niet in aanmerking voor terugkeerondersteuning.⁴⁰

30 In de zin van art. 9 Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

31 Het begrip 'veilig land van herkomst' is vastgelegd in het asielsysteem van de Europese Unie, met name in art. 36 van de Procedurerichtlijn en de bijlage I daarbij. De Nederlandse lijst is te vinden in bijlage 13 bij het Voorschrift Vreemdelingen (VV).

32 Art. 3.37f VV. Zie voor het beoordelings- en toetsingskader ABRvS 14 september 2016, 201603036/1. De voorwaarden waaraan een veilig land van herkomst moet voldoen staan uitvoerig besproken in een uitspraak van de rechtbank Den Bosch waarin werd geconcludeerd dat Tunesië geen veilig land van herkomst was (29 maart 2017). ECLI:NL:RBDHA:2017:3186.

33 In december 2016 werden 1400 asielverzoeken ingediend in Nederland, waarvan 40% door asielzoekers afkomstig uit een als veilig aangemerkt land van herkomst. Zie voor het overzicht van veilige landen: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.

34 Brief van 31 maart 2016, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2179.

35 Brief van 17 november 2016, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, *Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen van herkomst*.

36 Brief van 24 april 2017 van de staatssecretaris V&J aan de Tweede kamer, vergaderjaar 2016–2017, nr. 2061936, *Uitbreiding lijst veilige landen van herkomst vijfde tranche*.

37 De ABRS is akkoord gegaan met deze procedure. Zie: ABRS 14 september 2016, 201603036/1, ECLI:NL:RVS:2016:2040, ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:210.

38 Art. 30b Vw 2000.

39 Art. 69, tweede lid, aanhef en onder d Vw 2000: kortere termijn voor het instellen van beroep; art. 82, tweede lid, aanhef en onder c Vw 2000: het instellen van beroep heeft geen schorsende werking; art. 62, tweede lid, aanhef en onder b Vw 2000: de mogelijkheid bestaat om de vreemdeling een vertrektermijn te onthouden.

40 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 19 637, nr. 2257, 17 november 2016: *'vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en vreemdelingen uit visumvrije landen voortaan worden uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer.'*

Amnesty International vindt de toename van het aantal 'veilige landen' alsook de vérstrekkende consequenties voor de asielzoeker zorgelijk.⁴¹ Er zijn nog wel degelijk vluchtelingen uit deze landen afkomstig die gegronde redenen hebben om te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag.⁴² Bovendien is het de vraag of de versnelde procedure, zonder rust of voorbereidingstermijn voor de asielzoeker, en slechts één asielgehoor, niet in strijd is met de vereiste zorgvuldigheid.⁴³ Ook asielzoekers uit veilige landen van herkomst moeten voldoende tijd krijgen om de noodzakelijke elementen tot staving van hun verzoek te verzamelen en in te dienen, zodat de beslisambtenaar het verzoek eerlijk en volledig kan behandelen.⁴⁴

Ook het concept van veilig derde land wordt vaker toegepast.⁴⁵ Volgens de Procedurerichtlijn kan een derde land slechts als veilig worden beschouwd als er een asielverzoek kan worden ingediend en er ook daadwerkelijke bescherming conform het Vluchtelingenverdrag wordt geboden. Een land dat geen partij is bij het Vluchtelingenverdrag voldoet in beginsel niet aan dit vereiste.⁴⁶ De Nederlandse overheid beschouwt ook Turkije als een veilig derde land. Hoewel Turkije in 2014 de Wet op Buitenlanders en Internationale Bescherming (WBIB) heeft aangenomen, blijkt uit Amnesty-onderzoek dat het Turkse asielsysteem nog (lang) niet op orde is. Het verschil tussen de juridische praktijk en de uitvoeringspraktijk is groot. Het Turkse asielsysteem ontbeert capaciteit en (juridische) ervaring. De problemen worden extra bemoeilijkt door de miljoenen asielzoekers en vluchtelingen in het land.⁴⁷

4.2 TERUG- EN OVERNAMEOVEREENKOMSTEN

In de afgelopen jaren kreeg de Nederlandse overheid te maken met meerdere landen die niet of onvoldoende meewerken aan de terugkeer van hun eigen burgers. Sindsdien zijn diverse strategieën ontwikkeld waarmee geprobeerd wordt landen te bewegen mee te werken aan gedwongen terugkeer. Nederland hanteert sinds 2011 het principe van de conditionaliteit van ontwikkelingshulp.⁴⁸ Wanneer landen volgens de overheid onvoldoende meewerken, kan dit consequenties hebben voor de bilaterale samenwerking, inclusief voor de eventuele middelen in het kader van ontwikkelingssamenwerking.⁴⁹ Afspraken met herkomstlanden (of landen waar de betreffende migrant eerder heeft verbleven) kunnen worden vastgelegd in een terug- en overname-overeenkomst (T&O) of een Memorandum of Understanding (MoU). Een MoU bevat werkafspraken tussen de Nederlandse overheid en een land inzake de terugkeer van de onderdanen. In een MoU worden afspraken gemaakt over onder meer het verkeer van onderdanen van beide landen, samenwerking op het gebied van de preventie en bestrijding van illegale migratie, vrijwillige terugkeer en de (procedures voor) terugname van onderdanen. Openbaarmaking van deze MoU's wordt aan

41 Amnesty International EU Office, AIDE-MEMOIRE in view of the 21-22 February 2006 JHA Council, *Amnesty International's concern regarding an EU list of safe countries of origin*, Brussels 10 February 2006.

42 Zo was het inwilligingspercentage voor asielzoekers uit Marokko in 2016 11%.

43 Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en systematiek van de Procedurerichtlijn bestaan bij de algemene achtdagenprocedure reeds twijfels. Zie S. Kok, 'Grenzen aan veilig land van herkomst', A&MR 2017 nr.3-105 en M. Reneman, 'Spanning met het Europese Recht. Versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures', A&MR 2016-6/7, p. 264.

44 HvJ EU, HID en BA, C-175/11, 31 januari 2013, par. 75.

45 Een veilig derde land is een land (niet het land van herkomst) waar een asielzoeker een zekere band mee heeft en waar hij bescherming kan vinden tegen uitzetting. Zie Merceline en Zwaan, 'Veilig derde land. Een onveilig concept?' A&MR 2016 nr 10 en 'Kroniek toelatingsgronden asiel. Veilige landen van herkomst' A&MR 2017 nr. 3.

46 Rb Roermond, 13 december 2016, AWB 16/26357: '...onvoldoende onderbouwd dat Koeweit ... als veilig derde land kan worden aangemerkt. De rechtbank betreft bij dit oordeel ook het feit dat de bescherming die vluchtelingen in Koeweit krijgen niet wordt geboden door de staat, maar door de UNHCR. De UNHCR is niet gelijk te stellen is aan het land Koeweit.' Betreft ECLI:NL:RBDHA:2016:15857. De staatssecretaris heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Zie ook: *Over de Verenigde Arabische Emiraten*: ECLI:NL:RBDHA:2016:15083, ECLI:NL:RBDHA:2017:465.

47 *No Safe Refuge: Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey*, AI Index EUR 44/3825/2016, Mei 2016.

48 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 10 juni 2011: *Terugkeer in het vreemdelingenbeleid*, Kamerstukken II 2010/11, 30573, nr. 70.

49 Kamerstuk, 2015-2016, 29344, No. 128, Reactie op het ACVZ-rapport 'strategische landenbenadering'; Brief van de minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 1 juli 2011: *Terugkeer in het vreemdelingenbeleid*. Zie ook de bijlage bij de brief; De koppeling tussen terugkeerbeleid en ontwikkelingsbeleid stond al eerder ter discussie. Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, juni 2005, No. 43. De AIV oordeelde onder meer dat het niet wenselijk is om OS-gelden te gebruiken als sanctie-instrument in het terugkeerbeleid.

de betrokken partijen (landen) overgelaten. Dat betekent in de meeste gevallen dat de inhoud van deze MoU's niet openbaar zijn – ook niet na een verzoek op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) – en alleen door de rechter kunnen worden ingezien, of pas na rechterlijke tussenkomst.⁵⁰ Ook op dit moment worden er onderhandelingen gevoerd voor nieuwe MoU's, maar 'om die onderhandelingen niet in gevaar te brengen' wil de overheid daar geen mededelingen over doen.⁵¹

De Nederlandse samenwerking met landen van herkomst vindt plaats in lijn met Europese ontwikkelingen (hieronder enkele belangrijke momenten).

- In 2000 sloten de EU en de zogeheten ACS-landen (de minder ontwikkelde landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caribische gebied en de Stille Oceaan) de Overeenkomst van Cotonou.⁵² Artikel 13 van deze overeenkomst bepaalt dat iedere ACS-staat zich ertoe verbindt eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven, op verzoek van die lidstaat zonder verdere formaliteiten over te nemen.
- In 2005 implementeerde de EU het raamwerk met betrekking tot irreguliere migratie in de 'Global Approach on Migration and Mobility' (GAMM). Met betrekking tot Afrika bevat het raamwerk drie niveaus: i) continentaal (dialog met de Afrikaanse Unie⁵³); ii) regionaal zoals de westelijke migratieroute: *Rabat-proces* (2005⁵⁴) en de oostelijke migratieroute: het *Khartoum-proces* (2014); iii) nationaal zoals de verschillende bilaterale overeenkomsten met bijvoorbeeld Marokko, Tunesië, Kaapverdië en Nigeria. Het Khartoum-proces verschilt wezenlijk van het Rabat-proces, omdat hier ook regimes als Eritrea en Soedan bij betrokken worden, waarmee de EU terugkeer naar bijvoorbeeld Soedan faciliteert, terwijl er sprake is van een zeer zorgelijke mensenrechtensituatie in Soedan.⁵⁵

Gedwongen terugkeer naar Soedan

In januari 2016 interviewde Amnesty International 12 Soedanezen die waren teruggestuurd uit Jordanië. Na aankomst werden zij gearresteerd, ondervraagd over hun afkomst en beschuldigd van rebellie. Ze zouden de reputatie van Soedan hebben beschadigd. Ze werden geslagen en gemarteld. Soedanese burgers die beschuldigd zijn van activiteiten voor de oppositie of afkomstig zijn uit conflictgebieden in Soedan lopen bij gedwongen terugkeer naar Soedan het risico slachtoffer te worden van ernstige mensenrechtenschendingen, inclusief willekeurige detentie, martelingen en andere vormen van mishandeling.⁵⁶ Ook de Nederlandse overheid zet uitgeprocedeerde asielzoekers uit naar Soedan.⁵⁷

50 Brief van de staatssecretaris V&J aan Tweede Kamer inzake Memorandum of Understanding (MoU) met Guinee, 29 344, Nr. 119, Den Haag, 26 maart 2014. Omdat het niet mogelijk was gebleken de kwestie officieel voor te leggen aan Guinee, werd besloten het MoU alleen ter vertrouwelijke kennisgeving aan Kamerleden te laten lezen. Antwoorden op Kamervragen over de transparantie bij onderhandelingen over een MoU met Somalië, brief van 23 april 2014: in dit geval zouden de Somalische autoriteiten geen toestemming hebben gegeven om het MoU (uit 2010) openbaar te maken; ABRS 17 november 2010: 201006530/1V3. '... het MoU onder gebruikmaking van artikel 8:29 van de Awb kan worden overgelegd, zodat voor de rechtbank de mogelijkheid bestond de stelling van de minister dat het MoU de Somalische autoriteiten de mogelijkheid biedt nader onderzoek te doen naar uit te zetten vreemdelingen, te verifiëren'. Zie ook de DT&V-website voor meer voorbeelden: <https://www.dienststerugkeerenvertrek.nl/Actueel/Wob-verzoeken/>.

51 Antwoord van DT&V naar aanleiding van vragen van Amnesty International, 7 juni 2017.

52 De Overeenkomst van Cotonou: 23 juni 2000 Publicatieblad Nr. L 317 van 15/12/2000 blz. 0003 – 0353.

53 Zie: de Fourth EU-Africa Summit Declaration, Brussel, 2-3 april 2014 en het actieplan: Fourth EU-Africa Summit Roadmap 2014-2017, Brussel, 2-3 april 2014.

54 Voor meer informatie zie: 'the Rabat process'-website, <http://www.processusderabat.nl>.

55 Zie Amnesty International, Submission to the All Party Parliamentary Group on Human Rights Impacts associated with the Khartoum Process, november 2016; Volgens Human Rights Watch zou de EU-steun tbv migratie aan Oost-Afrikaanse landen mogelijk middelen hebben verschaft aan Soedanese paramilitairen die betrokken zijn bij wijdverbreide mensenrechtenschendingen. Human Rights Watch, World Report 2017 – Soedan, 12 januari 2017; zie ook Amnesty International, Submission to the All Party Parliamentary Group on Human Rights Impacts associated with the Khartoum Process, november 2016.

56 Amnesty International: *Jordan: deportation of 800 Sudanese asylum-seekers is 'absolute disgrace'*; Amnesty International 2016: *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*.

57 Dossier van Soedanese jonge man van wie in mei 2017 de uitzetting werd opgeschort is in bezit van Amnesty International.

- In 2009 trad het Verdrag van Lissabon in werking waarmee het sluiten van terug- en overname-overeenkomsten een rechtsgrondslag kreeg.⁵⁸ Sindsdien zijn er 17 EU terug- en overname-overeenkomsten gesloten en zijn er drie overeenkomsten in onderhandeling.⁵⁹ Recent heeft de Europese Commissie laten weten snel terug- en overname-overeenkomsten te willen sluiten met Nigeria, Tunesië en Jordanië, en zo mogelijk ook met Marokko en Algerije.⁶⁰
- In 2015 heeft de EU (na de Valetta-top in november 2015)⁶¹ de mogelijkheden voor terug- en overname-overeenkomsten uitgebreid met *Mobiliteitspartnerschappen*⁶² en *Gemeenschappelijke Agenda's*. Zo sloot de EU in april 2016 onder andere een akkoord met Ghana.⁶³ In december 2016 sloot de EU een overeenkomst met Mali over migratie en terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers.⁶⁴
- In juni 2016 deed de Europese Commissie een voorstel voor nieuwe migratiepartnerschappen, waarin per land wordt bekeken welke afspraken nodig en haalbaar zijn om migratie te beheersen.⁶⁵ De EU wil daarbij alle mogelijke beleidslijnen en instrumenten inzetten (inclusief ontwikkelings- en handelsbeleid en financiële steun). Wanneer concrete resultaten met betrekking tot migratiebeheer uitblijven wil de EU haar betrokkenheid en financiële hulp herzien.⁶⁶

Zorgen over terug- en overnameovereenkomsten⁶⁷

Onderhandelingsprocessen van de hierboven genoemde samenwerkingsvormen zijn publiek nauwelijks zichtbaar. Terugkeerovereenkomsten zijn openbaar maar Memoranda of Understanding zijn dit niet, zij ontberen democratische controle in Nederland alsook in het land van herkomst.⁶⁸ Bovendien is het hierdoor voor advocaten en maatschappelijke organisaties moeilijk om afspraken die verband houden met terugkeer te weten te komen en de implementatie te monitoren.

Afspraken met derde landen over de terugname van migranten kunnen leiden tot snelle terugkeerprocedures met een collectief karakter. Dat kan in strijd zijn met het verbod van collectieve uitzetting.⁶⁹

58 Art. 79 lid 3 VWEU: *De Unie kan overeenkomsten met derde landen sluiten waarmee de overname door hun land van oorsprong of herkomst wordt beoogd van onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van een van de lidstaten.*

59 Zie voor de lijst met landen inclusief de overeenkomsten: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.

60 Europese Commissie, 2 maart 2017, COM (2017) 200.

61 Na de Valletta-top over migratie in november 2015, heeft de EU haar samenwerking met landen in Afrika opgevoerd middels het Migration Partnership Framework. Dat werd in juni 2016 gelanceerd. De samenwerking met landen van herkomst en landen van doorreis werd ermee naar een nieuw niveau gebracht; Europese Commissie, 7.6.2016 COM(2016)385 'on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.'

62 ACVZ, *De strategische landenbenadering migratie*, Voorstudie, Den Haag, juni 2015, p.45. In het overzicht EU Mobiliteitspartnerschappen worden Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Jordanië, Kaapverdië, Marokko, Moldavië, Senegal en Tunesië genoemd.

63 De bijeenkomst in Accra volgt op de Afrika-EU Top over migratie in Valetta in november 2015, de bijeenkomst over de Implementatie van het Valletta Actieplan door ECOWAS-lidstaten in februari 2016 alsmede recente technische en voorbereidende ontmoetingen tussen Ghana en de EU; zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/04/16/gemeenschappelijke-verklaring-inzake-ghana-eu-samenwerking-op-migratie>.

64 Communiqué Mali – EU À la suite du Dialogue de Haut Niveau sur la Migration Bamako, 11 december 2016. In april 2016 bezocht Koenders namens de EU Mali, Ghana en Ivoorkust, om politieke afspraken te maken over de aanpak van migratiestromen uit West-Afrika.

65 COM (2016)385 final, 7 juni 2016.

66 Zie ook: College Rechten van de Mens i.s.m. Commissie Meijers, 18 mei 2017: Human Act or Devil's Pact.

67 Volgens de website van de DT&V zijn met de volgende landen een Terug- en Overnameovereenkomst afgesloten: Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Georgië, Hongarije, Kaapverdië, Kazachstan, Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Rusland, Servië, Slovenië, Slowakije, Sri Lanka, Turkije, Zwitserland.

68 Zie ook: Cassarino, J-P. *'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood'*, Internationale Spectator, 2010. pp. 179-196.

69 Art 4 van het vierde Protocol bij het EVRM bevat een verbod van collectieve uitzetting. Ook art. 19 van het EU-Handvest verbiedt collectieve uitzetting. EHRM 23 februari 2012, *Hirsi e.a.t. Italië*, 27765/09. Zie ook EHRM 15 december 2016, *Khlaifia e.a. t. Italië*, 16483/12.

Dat mensenrechten in de verschillende soorten overeenkomsten niet altijd goed geborgd zijn, blijkt onder meer uit de in maart 2016 gesloten Turkijedeal.⁷⁰ Allereerst is de juridische status van de EU-Turkijefspraken onduidelijk. Het Europees Parlement noch nationale parlementen waren bij de totstandkoming ervan betrokken. De uiteindelijke vorm bleef beperkt tot een 'persverklaring'. Het Gerecht van de EU oordeelde dat de EU niet op de inhoud van deze verklaring kan worden aangesproken, omdat Europese regeringsleiders in hun hoedanigheid van staatshoofd/regeringsleider met Turkije hebben gesproken.⁷¹ Of de lidstaten wel kunnen worden aangesproken is gezien de aard van de afspraken zeer de vraag.⁷² Ten tweede gaat de deal er ten onrechte vanuit dat Turkije een veilig land is om asielzoekers naar terug te sturen.⁷³ De UNHCR heeft echter geen zicht op de behandeling van mensen die vanuit Griekenland naar Turkije worden teruggestuurd, omdat ze niet altijd door de Turkse autoriteiten in staat worden gesteld om deze personen te volgen.⁷⁴ Sinds het sluiten van de deal worden vluchtelingen en migranten systematisch vastgehouden in Griekse detentiecentra. Duizenden mensen verblijven onder erbarmelijke omstandigheden op Griekse eilanden.⁷⁵

Direct na de bekendmaking van het plan van de Europese Commissie voor nieuwe migratiepartnerschappen met derde landen (juni 2016), ondertekenden meer dan 100 mensenrechtenorganisaties een oproep aan de Europese Raad om dit voorstel te verwerpen. Zij pleitten ervoor om een meer duurzame, lange termijnstrategie te ontwikkelen.⁷⁶ Toch zijn er sinds de Turkije-deal nog meer overeenkomsten gesloten met landen waarbij de veiligheidssituatie niet op orde is en mensenrechten niet zijn geborgd. In oktober 2016 tekenden de EU en de Afghaanse overheid een document dat uitgangspunten formuleert voor de samenwerking tussen de EU-lidstaten en de Afghaanse overheid. Dit document is tot stand gekomen zonder consultatie van het Europese parlement en/of relevante maatschappelijke/mensenrechtenorganisaties. De EU kan de duizenden afgewezen asielzoekers uit Europa terugsturen naar Afghanistan.⁷⁷ Naar verluidt heeft de EU Afghanistan tijdens de donorconferentie in Brussel onder druk gezet akkoord te gaan in ruil voor financiële ondersteuning.⁷⁸

Uitzetting Afghaan tegen advies van ambassade⁷⁹

Hoewel de Afghaanse ambassade de Nederlandse overheid drie keer (met klem) vraagt om van uitzetting af te zien, wordt een Afghaanse man na 17 jaar in Nederland te hebben gewoond uitgezet.

70 Kern van de deal is het 1-voor-1 principe: voor elke Syriër die van Griekenland wordt teruggestuurd naar Turkije, biedt de EU één hervestigingsplek.

71 HvJ 28 februari 2017, *N.M. tegen Europese Raad*, T-257/16; Zie ook: Henri de Waele A&MR 2017, nr. 4: Uitspraak Uitgelicht: Toetsing van Turkijedeal. Gerecht van de EU schuift hete aardappel door.

72 Zie hierover meer uitgebreid: College voor de Rechten van de Mens i.s.m. de Commissie Meijers, *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie*, 18 mei 2017, p.18.

73 Zie o.a. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>; <https://www.amnesty.nl/actueel/de-deal-dood-lange-levende-realdeal>; <https://www.amnesty.nl/nieuwsportal/nieuws/turkije-stuurt-op-grote-schaal-vluchtelingen-terug-naar-syrie>. *No Safe Refuge: Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey*, AI Index EUR 44/3825/2016, mei 2016.

74 UNHCR, Representation in Greece, GREAT/HCR/973: 'Response to query related to UNHCR's observations of Syrians readmitted to Turkey', 23 december 2016.

75 Zie <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/eu-turkey-deal-a-shameful-stain-on-the-collective-conscience-of-europe/>.

76 'Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016. NGO's strongly condemn new EU policies to contain migration', 27 juni 2016.

77 Op 3 oktober 2016 ondertekenden de EU en Afghanistan de Joint Way Forward, een afspraak over de aanpak van illegale migratie, terugkeer en re-integratie van Afghaanse migranten; zie de brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2016: *Verslag van de Brussels Conference on Afghanistan*. In dezelfde brief maakt het kabinet melding van een nieuw samenwerkingsakkoord tussen de EU en Afghanistan, het Cooperation Agreement on Partnership and Development (CAPD). Zie ook de kritiek: ECRE, *The European Parliament must immediately address the Joint Way Forward Agreement between the EU and Afghanistan*, 24 oktober 2016; UN Office for the coordination of Humanitarian Affairs, *Afghanistan: Conflict induced Displacements*, 18 december 2016, en zie: <https://www.amnesty.nl/nieuwsportal/rapport/my-children-will-die-winter-afghanistan-s-broken-promise-displaced>. Zie ook: Afghanistan Analyst Network: *Voluntary and Forced Returns to Afghanistan in 2016/17: Trends, statistics and experiences*.

78 Volgens DT&V zou dit document geen wijzigingen tot gevolg hebben gehad voor het Nederlandse beleid omdat Nederland werkt op basis van een al veel eerder afgesproken MoU.

79 Dossier in bezit Amnesty International. De zaak staat niet op zichzelf. Amnesty heeft nog een ander vergelijkbaar dossier in haar bezit.

Anderhalf jaar eerder had de DT&V een brief gestuurd naar het Afghaanse Ministerie voor Vluchtelingen en Repatriëring (MORR) om de voorgenomen uitzetting te melden (dit wordt wel de Kabulcheck genoemd). De DT&V gaat er vanuit dat wanneer er binnen vier weken geen reactie of bezwaar op dit voornemen komt, er dan kan worden uitgezet. Een reactie is er nooit gekomen. Het Afghaanse ministerie kampt met onderbezetting, administratieve problemen en een groot gebrek aan ambtenaren die Engels spreken en lezen.⁸⁰

Daags voor de uitzetting verzoekt de Afghaanse ambassade nogmaals dringend om de uitzetting uit te stellen. De ambassade verwacht dat er snel een reactie van het Afghaanse ministerie zal komen. DT&V wacht dit niet af en zet de man uit.

Het voortdurende gewapende conflict in grote gebieden in Afghanistan maakt het garanderen van de veiligheid voor de terugkeerders onmogelijk.⁸¹ Gevechten en gewelddadige aanvallen van ISIS vinden in bijna alle delen van het land plaats en hebben geresulteerd in een toename van het aantal burgerslachtoffers.⁸² Ondertussen worstelt de Afghaanse overheid met 1.5 miljoen ontheemden.⁸³ Onafhankelijk van de stad of regio waar mensen vandaan komen krijgen de terugkeerders te maken met grote instabiliteit en onveiligheid.⁸⁴ Op maandag 24 april 2017 riepen acht mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties de Nederlandse overheid op om tenminste af te zien van de uitzetting van kwetsbare mensen.⁸⁵

Ondertussen zijn de eerste afspraken gemaakt met Libië.⁸⁶ Hoewel ondersteuning bij opvang en betere inzet voor zoek- en reddingsacties dringend nodig zijn, lijken de afspraken er vooral op gericht om de verantwoordelijkheid voor de migranten bij Libië te leggen.⁸⁷ Libië heeft echter geen stabiele overheid, maar is een door milities gecontroleerd land. De condities in de centra zijn ronduit onacceptabel en Libië heeft een geschiedenis van discriminatie en uitbuiting van migranten.⁸⁸ Redenen om aan te nemen dat Libië na de deal de mensenrechten van de migranten zal waarborgen, zijn er niet.⁸⁹

Op 18 mei 2017 heeft College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers een meetlat gepubliceerd waarlangs voorstellen voor en afspraken over migratie kunnen worden gelegd, om te bezien of zij in overeenstemming zijn met mensenrechtelijke verplichtingen. Daarmee kan getoetst worden of migratiepacten tussen de EU en derde landen de mensenrechten van vluchtelingen, asielzoekers en andere migranten voldoende kunnen waarborgen.⁹⁰

80 Interview met Liza Schuster; zij is als onderzoeker verbonden aan de City University of Londen en co-founder van de Afghanistan Migrants Advice and Support Organisation.

81 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/04/afghanistan-civilian-casualties-show-how-unsafe-it-is-for-refugees-to-be-returned/>; <http://europe.newsweek.com/amnesty-human-rights-afghanistan-future-afterthought-world-leaders>; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, 19 april 2016, HCR/EG/AFG/16/02.

82 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Afghanistan – Protection of civilians in armed conflict*, Annual Report 2016, Kabul, februari 2017. According to UNAMA, the number of civilian casualties in 2016 rose to a record high of 11, 418 civilians killed and injured. Zie voor recente informatie: Liza Schuster: *As violence sweeps Kabul, the rapid pace of deportations from Europe continues*, 6 juni 2017.

83 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/afghanistan-internally-displaced/>. Amnesty International, *My Children will die this winter – Afghanistan's broken promise to the displaced*, mei 2016, AI 2016 ASA 11/4017/2016.

84 UNHCR, *After decades in Pakistan, more Afghan refugees set to return. Pakistan wants to repatriate some of the almost 1.6 million refugees living in the country*. UNHCR News, 23 juni 2016.

85 Zie <https://www.amnesty.nl/actueel/kinder-en-mensenrechtenorganisaties-luiden-noodklok-stop-uitzettingen-van-kwetsbare-mensen-naar-afghanistan>.

86 Zie tienpuntenplan Valletta, 3 februari 2017: *Verklaring van Malta van de leden van de Europese Raad over de externe aspecten van migratie: aanpakken van de route door het centrale Middellandse Zeegebied*.

87 Zie <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-human-cost-of-european-hypocrisy-on-libya/>.

88 Zie ook: <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/eu-plans-to-close-sea-border-would-lock-refugees-and-migrants-in-horrendous-conditions-in-libya>.

89 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-human-cost-of-european-hypocrisy-on-libya/>; zie ook Trans National Institute: <https://www.tni.org/en/search?search=publication%20borderwars>; <https://www.clingendael.nl/publication/sending-migrants-back-libya-possibly-counterproductive>.

90 College voor de Rechten van de Mens i.s.m. Commissie Meijers, (2017): *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie*.

4.3 IDENTIFICATIEPROCEDURES

Wanneer een (geldig) paspoort ontbreekt, moet er voorafgaand aan de terugkeer een vervangend reisdocument worden geregeld. Om dit te krijgen, moet contact worden opgenomen met de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst. Deze 'presentaties' kunnen risico's meebrengen. In 2005 en 2006 vonden in de Tweede Kamer debatten plaats over presentaties van vreemdelingen die terug dienen te keren naar Congo en Syrië.⁹¹ Tijdens deze presentaties waren de autoriteiten van de herkomstlanden mogelijk op de hoogte geraakt van het feit dat een asielverzoek was ingediend in Nederland. Dit kan bij terugkeer grote gevolgen hebben, omdat sommige landen het indienen van een asielverzoek beschouwen als landverraad.

De na het Congo-debat ingestelde Commissie Havermans heeft daarop in haar rapport van 6 december 2005 een aantal aanbevelingen gedaan om deze informatieoverdracht in het vervolg uit te sluiten.⁹² Dat het in de praktijk toch nog fout kan gaan, blijkt in 2016 uit geluidsopnames van vertrekgesprekken die een Sri Lankaanse vreemdeling (een Tamil) maakte. De Sri Lankaanse autoriteiten bleken op de hoogte van zijn asielaanvraag in Nederland. Ook bleek dat de Sri Lankaanse ambassade aan de afgifte van een laissez-passer⁹³ de voorwaarde verbindt dat het volledige asioldossier van de vreemdeling wordt overgelegd.⁹⁴ De Sri Lankaanse overheid beschouwt (afgewezen) asielzoekers als niet-vaderlandslievend en soms zelfs als landverraders.⁹⁵

E-mailcorrespondentie tussen de Sri Lankaanse ambassade en een medewerker van de IOM⁹⁶

'Please be informed that the Embassy of Sri Lanka requires every applicant to provide their history in the Netherlands, including asylum request, appeal etc. The information needs to be signed and provided by the IND. Without this information, the Embassy of Sri Lanka will not issue travel documents'.

De DT&V stelt in reactie hierop *'in zijn algemeenheid geen asielgerelateerde gegevens aan de diplomatieke vertegenwoordiging te verstrekken'*. Toch toont deze e-mailcorrespondentie het belang aan van transparantie over gemaakte afspraken tussen landen van herkomst en de Nederlandse overheid. Het verzoek om informatie was in dit geval gedaan aan het IOM. Ook de eerder genoemde Commissie Havermans heeft aanbevelingen gedaan over de informatieverstrekking aan de vreemdeling. Na individuele klachten over de wijze van presenteren van vreemdelingen aan buitenlandse autoriteiten, kwam ook de Nationale ombudsman met een rapport.⁹⁷

91 Naar aanleiding van het Congo-debat stelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 18 juli 2005 de commissie Havermans in, met als opdracht het doen van onderzoek naar de gang van zaken bij uitzettingen van uitgeprocedeerde asielzoekers naar Congo. Daarbij was onder meer de mogelijke verstrekking van vertrouwelijke gegevens aan de autoriteiten van Congo onderwerp van onderzoek. Op 6 december 2005 bracht de commissie Havermans haar rapport uit: <http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG6962.pdf>; op 20 december 2006 werd door de Tweede Kamer een motie aanvaard met het verzoek aan de regering om de 181 in februari 2006 gepresenteerde Syriërs een verblijfsvergunning te verlenen. Hierbij werd overwogen dat deze vreemdelingen niet waren geïnformeerd over het recht te zwijgen over hun asielaanvraag, waardoor sommige van hen vragen van de Syrische delegatie over hun asielaanvraag hadden beantwoord, hetgeen kan leiden tot problemen na terugkeer.

92 Op een aantal plaatsen in de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000) is een expliciet verbod op het verstrekken van asielgegevens vastgelegd. Ook het enkele gegeven dat de betrokken vreemdeling asielzoeker is geweest, dient niet te worden gemeld aan de autoriteiten van het land van herkomst. Na een aanbeveling van de Commissie Havermans is hoofdstuk A4/6.2 van de Vc 2000 aangepast tot een meer algemene bepaling, waarbij het expliciete verbod op het verstrekken van asielgerelateerde informatie in het kader van de aanvraag van vervangende reisdocumenten ook geldt voor IND-medewerkers die hierbij betrokken zijn.

93 Een laissez-passer is een tijdelijk reisdocument afgegeven door een ambassade of een consulaat om een inwoner van dat land in de gelegenheid te stellen (huiswaarts) te reizen.

94 Rechtbank Roermond, 26 juli 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8644. Volgens de rechtbank heeft de vreemdeling een begin van bewijs van authenticiteit geleverd van de geluidsopnames en ligt het op de weg van de staatssecretaris om hiernaar nader onderzoek te doen. De rechtbank verklaarde het beroep van de vreemdeling gegrond.

95 Algemeen Ambtsbericht Sri Lanka 2014, p. 42; Emily Howie, *Australia dangerously close to the abuse of fleeing Sri Lankans*, 14 januari 2014.

96 Zie Vluchtelingenwerk Update 2016, nr. 31, p. 5.

97 Nationale ombudsman, *Transparantie in presentatie*, 27 februari 2007, 2007/040.

De Nationale ombudsman concludeerde in 2014 dat een presentatie van iemand die nog niet was uitgeprocedeerd onbehoorlijk was.⁹⁸ Een verzoek om een reisdocument aan een buitenlandse ambassade impliceert immers altijd uitwisseling van informatie en gegevens van het individu. Als zodanig is er altijd een risico op schending van de vertrouwelijkheid van het asielverzoek. Ook de rechter oordeelde dat tijdens een lopende asielpcedure geen informatie mag worden uitgewisseld.⁹⁹ Desondanks is de mogelijkheid om een (vervangend) reisdocument aan te vragen gedurende de beroepsfase vastgelegd in beleid en Vreemdelingencirculaire.¹⁰⁰

Taskforces¹⁰¹

Naast identificatie via de betreffende ambassade maakt de overheid ook gebruik van buitenlandse identificatie missies ook wel taskforces genoemd. Deze ambtelijke delegaties kunnen documenten afgeven waarmee mensen – al dan niet gedwongen – kunnen worden uitgezet. De landen van herkomst bepalen zelf welke (ambtelijke) organisatie het personeel levert voor de taskforces. In 2012 bezochten vijf van deze identificatiemissies uit Guinee Nederland. Zij identificeerden 100 migranten als Guineese burgers.¹⁰² De Nederlandse overheid betaalde de delegatie naast reis- en verblijfskosten een dagelijkse vergoeding van 100 euro per dag voor de leden van de delegatie en 150 euro voor de leiders van de delegatie.¹⁰³ Daarnaast werd een vergoeding voor kleding geboden.¹⁰⁴ En in aanvulling daarop betaalde de Nederlandse overheid 500 euro voor voorbereidend onderzoek, alsook 50 euro voor follow-up research en 60 euro voor elk afgegeven document. Hoewel volgens de Staatssecretaris het vergoeden van reis- en verblijfskosten aan dit soort delegaties gebruikelijk is en de gemaakte onkosten worden vergoed op basis van de daarvoor bestaande Europese normen kan van het betalen van dergelijke forse bedragen een perverse financiële prikkel uitgaan naar de betreffende ambtenaren, die op deze manier in een zeer korte tijd naar lokale maatstaven bijna een jaarsalaris verdienen.¹⁰⁵

België, Zwitserland en Groot Brittannië maakten vergelijkbare afspraken met de autoriteiten van de Democratische Republiek Congo.¹⁰⁶ De afgelopen jaren zijn er onder meer taskforces geweest uit Armenië,¹⁰⁷ Irak,¹⁰⁸ Azerbeidzjan, Liberia, Nepal, Nigeria en Sierra Leone.¹⁰⁹ Tussen 2014 en 2017 zijn er vier taskforces uit Armenië in Nederland geweest, twee uit Gambia, één uit Mali en één uit Sierra Leone.¹¹⁰

98 Nationale ombudsman, *Rapport over een klacht over Dienst Terugkeer & Vertrek*, 23 september 2014 (123).

99 Rechtbank Utrecht, 11 April 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4241; omdat er nog een beroepsprocedure tegen afwijzing asielverzoek liep, kende de voorzieningenrechter een groter gewicht toe aan de belangen van de asielzoeker om nog niet gepresenteerd te worden bij de ambassade.

100 Vc A3/4.3. Zie ook: DT&V, *Leidraad Terugkeer en Vertrek*, 16 januari 2015, p. 31: 'De regievoerder zal vervolgens, uiterlijk op kalenderdag 10 [na de beschikking in de algemene asielpcedure] het eerste vertrekgesprek voeren. (...) Zo nodig wordt door de regievoerder een LP-opdracht opgemaakt en aangeboden aan de afdeling Laissez Passer van de DT&V. Deze afdeling zal vervolgens, in de vertrektermijn van vier weken, de LP-opdracht indienen bij de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging, zodat een presentatie in persoon snel kan volgen'; op de volgende pagina (32) valt te lezen dat in de vierde week van het vertrek/de beroepstermijn 'zal eventueel ook het resultaat van de presentatie bij de diplomatieke vertegenwoordiging worden besproken.'

101 Taskforces zijn in deze context delegaties van buitenlandse ministeries, die door de Nederlandse overheid zijn uitgenodigd om de terugkeer van eigen landgenoten te regelen en als zodanig door de autoriteiten van die landen als bevoegd zijn aangewezen. De Nederlandse overheid financiert deze missies. Zie brief staatssecretaris, 19 637 Vreemdelingenbeleid, nr. 1743, 28 oktober 2013.

102 Rechtbank Utrecht, 15 Augustus 2014, Nr. 13/4942: in deze zaak was een Wob-verzoek ingediend door Vluchtelingenwerk, nadat de staatssecretaris op 26 oktober 2012 informatie openbaar had gemaakt over taskforces uit Guinee. De gevraagde informatie was niet neergelegd in één document en moest gedestilleerd worden uit een grote hoeveelheid documenten. Toch oordeelde de rechter dat de staatssecretaris alle gevraagde informatie die neergelegd is in documenten dient te verstrekken, ook al is deze informatie neergelegd in verschillende documenten.

103 Beantwoording Kamervragen, 26 oktober 2012, kenmerk 2012Z17237.

104 Brief van de staatssecretaris V&J aan de Tweede Kamer, Nr. 1678, 17 juni 2013.

105 Brief Staatssecretaris 13 juni 2014, Terugkeerbeleid 29 344 Nr. 12. Reactie jaarverslag 2013 CITT: *Het CITT was van oordeel dat er geen sprake is van buitensporige vergoedingen ... en zag onvoldoende grond om te twifelen aan de status van de door de Guineese ambassades verstrekte documenten.*

106 Tijdens een interview in Kinshasa in februari 2016 verklaarden Congolese politieagenten dat zij tijdens sommige missies detentiecentra hadden bezocht om migranten uit DRC te identificeren en soms hadden ze daarbij toegang tot digitale dossiers. Zij vertelden ook dat zij al sinds 2000 met de Nederlandse KMar samenwerken.

107 CITT, Observatieformulier bij Presentaties Task Force Armenië, Rijswijk 24 september 2013.

108 Zie antwoorden nav Wob-verzoek 23 juli 2014 inzake Taskforce Irak, beschikking van DT&V, 15 september 2014.

109 Zie beantwoording Wob-Verzoek betreffende vergoedingen aan delegaties, beschikking van DT&V, 21 mei 2013.

110 Antwoord van DT&V naar aanleiding van vragen van Amnesty International, 7 juni 2017.

Wanneer mensen door de taskforces als onderdaan zijn geïdentificeerd wordt een laissez passer uitgegeven. Na het bezoek van Armeense taskforces in Nederland werd in 2014 aan 200 personen een laissez passer verstrekt, in 2015 aan 110 personen en in 2016 aan 230 personen. Na het bezoek van Gambiaanse taskforces werd in 2015 in vijf gevallen een laissez passer verstrekt en in 2016 eveneens in vijf gevallen. Na het bezoek in 2016 van taskforces van Mali en Sierra Leone werd aan respectievelijk vijf en 40 mensen een laissez passer verstrekt.¹¹¹

Vanuit het perspectief van mensenrechten kunnen dergelijke identificatieprocedures risico's met zich meebrengen. Wanneer documenten worden afgegeven met een financiële motivatie en/of op basis van informatie die enkel gebaseerd is op Nederlandse gegevens, en niet op basis van een ordelijk juridisch proces met documenten die ook in het land van herkomst erkend zijn, dan brengt dat het risico met zich mee dat mensen zich na uitzetting niet kunnen identificeren.¹¹² Toegang aan de grens impliceert niet altijd toegang tot identiteits- en nationaliteitsdocumenten. Tot slot is het onwenselijk dat de Nederlandse overheid afspraken maakt met regimes die bekend staan vanwege hun schendingen van de mensenrechten.¹¹³

EU laissez passers en andere vervangende documenten

Daarnaast werkt de overheid ook met EU-laissez passers¹¹⁴ (sinds 8 april 2017 vervangen door het 'Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen', ook wel EU-staat genoemd) en soms ook met vrijgeleide brieven die worden uitgegeven door buitenlandse politieagenten, al dan niet tijdens een identificatiemissie. Een EU-staat mag alleen worden gebruikt als er een redelijke kans bestaat dat de betrokken vreemdeling wordt toegelaten tot het land waarnaar hij terug dient te keren.¹¹⁵

Volgens DT&V heeft de Nederlandse overheid in 2014: 380 keer een EU-staat afgegeven, in 2015: 265 keer, in 2016: 280 keer en in 2017 (tot 30 april): 100 keer.¹¹⁶

Mislukte uitzetting met EU-staat naar Afghanistan¹¹⁷

De jonge man is geboren in 1994 in Teheran en heeft de Afghaanse nationaliteit. Zijn moeder, broers en zusters wonen met asielvergunning in Nederland. In maart 2015 wordt hij in vreem-

111 Ibid. (de cijfers voor 2017 zijn nog niet verwerkt).

112 Uiteindelijk kan dit leiden tot staatloosheid. Zie meer hierover: UNHCR: Staatloosheid in Nederland, p.10: *lemand kan op vele verschillende manieren staatloos worden: a) juridisch-technische en bureaucratische oorzaken; b) oorzaken gekoppeld aan statenopvolging en -herstel; c) oorzaken gegrond in discriminatie van vrouwen en kinderen; en d) oorzaken met betrekking tot het willekeurig ontnemen van een nationaliteit; European Network on Statelessness: 'Everyone has the right to a nationality'; Bronwen Manby, juni 2015: Nationality, Migration and Statelessness in West Africa, A study for UNHCR and IOM.*

113 In september 2009 (9 maanden na de staatsgreep door Moussa Dadis Camara) ondertekende de DT&V een Memorandum of Understanding met het Guinese Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Veiligheid en Burgerbescherming. Nauwelijks een maand na ondertekening werd de minister van Veiligheid en Burgerbescherming (Major General Mamadouba/alias Mamadou) door de EU op een zwarte lijst gezet vanwege zijn betrokkenheid bij gewelddadige onderdrukking tijdens een demonstratie. Zie: Official Journal of the European Union: 23 december 2009.

114 Regulation (EU) 2016/1953, 17.11.2016, met betrekking tot het afgeven van Europese reisdocumenten voor de terugkeer van irreguliere derdelanders.

115 Vreemdelingencirculaire 6.3.2: Afgifte van een EU-staat: Indien er geen buitenlandse vertegenwoordiging aanwezig is die een laissez-passer kan afgeven, kan in bepaalde gevallen de terugkeer plaatsvinden met behulp van een EU-staat. Dit document wordt afgegeven door de Nederlandse overheid indien de nationaliteit van de vreemdeling voldoende aannemelijk is. De EU-staat kan worden gebruikt bij terugkeer naar het land van herkomst, maar in voorkomende gevallen ook bij de terugkeer naar een ander land waar de toelating gewaarborgd is. Tevens kan het document worden gebruikt als ondersteunend reisdocument bij overdracht naar andere Europese landen. Bij gebruikmaking van een EU-staat in het kader van de terugkeer dient aan de volgende – cumulatieve – voorwaarden voldaan te zijn: het is niet mogelijk gebleken tijdig een (vervangend) reisdocument te verkrijgen van de betreffende (feitelijke) autoriteiten in het land van herkomst of een derde land, of er zijn met de autoriteiten van het desbetreffende land afspraken gemaakt over het gebruik van de EU-staat; er bestaan één of meerdere aanwijzingen op grond waarvan de nationaliteit, en in – voorkomende gevallen – de identiteit van de betrokken vreemdeling aangenomen kan worden; er bestaat een redelijke kans dat de betrokken vreemdeling wordt toegelaten in het land waar hij naar terug dient te keren.

116 Antwoord van DT&V naar aanleiding van vragen van Amnesty International, 7 juni 2017.

117 Dossier in bezit van Amnesty International.

delingenbewaring geplaatst. Daar blijft hij tot hij in september 2015 met een EU-staat wordt uitgezet naar Afghanistan. Ongeveer 14 dagen voor zijn uitzetting gaat hij in hongerstaking. Hij wordt in een isoleercel met camerabewaking geplaatst. De dag voor vertrek wordt hij zonder nader onderzoek 'fit to fly' verklaard.

'Pas toen we aankwamen in Kaboel kreeg ik mijn medisch dossier en mobiel terug. De escorts hadden een dossier met de EU-staat aan de politie gegeven. Ik was bang dat de escorts weg zouden gaan, terwijl ik niet zou worden toegelaten door de politie. Dat bleek te kloppen. De Afghaanse politie weigerde de EU-staat. Ik ben toen met mijn begeleiders teruggevlogen naar Schiphol. Ze waren blij voor mij. Op Schiphol werd ik opnieuw in detentie geplaatst.

De rechter vond dat de bewaring moest worden opgeheven. Maar de DT&V had ondertussen een nieuw ticket geregeld. Deze keer zou de Afghaanse politie in Kaboel mij ook zonder laissez passer accepteren.'

Ondertussen loopt er nog een procedure voor een vergunning tot verblijf bij zijn familie in Nederland. De rechter oordeelt dat hij die in Nederland mag afwachten, waarop de IND besluit om een verblijfsvergunning af te geven. Dezelfde dag wordt hij in vrijheid gesteld.

Overeenkomsten van de Nederlandse overheid met derde landen over het gebruik van nood(reis)documenten zijn niet transparant. Een verzoek om informatie over de gemaakte afspraken met Congo (DRC) en het gebruik van een EU-staat bij uitzetting werd op 10 juli 2013 afgewezen, omdat de betreffende informatie deel zou uitmaken van het diplomatieke verkeer tussen de DRC en Nederland.¹¹⁸ Het belang van de betrekkingen tussen staten zou geschaad kunnen worden en dat woog zwaarder dan het belang van openbaarheid.

Vrouw na 15 jaar zonder identiteitspapieren uitgezet naar Kinshasa¹¹⁹

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 gelooft, maar het feit dat haar ouders zijn vermoord betekent niet dat zij ook zelf 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 een vervangend reisdocument, een zogenaamd *Tenant Lieu de Passeport*, af te geven.¹²⁰

Hoewel dit tijdelijke reisdocument vermeldt dat ze de Congolese nationaliteit heeft, is haar die nationaliteit niet officieel toegekend. Zij vraagt 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

¹¹⁸ DT&V, *Beschikking op WOB verzoek van 10 juli 2013 inzake EU-staat DRC-NL*, 5 augustus 2013.

¹¹⁹ Dossier in bezit Amnesty International.

¹²⁰ Een *Tenant Lieu de Passeport* is een tijdelijk document dat wordt gegeven aan iemand die zijn paspoort kwijt is, maar in bezit is van de Congolese nationaliteit. Het document wordt standaard bij de douane ingenomen.

haar advocaat wordt ze zonder identiteitspapieren en zonder zorg achtergelaten op de luchthaven. Een Congolese ambtenaar op de luchthaven raadt haar aan om snel te maken dat ze wegkomt, 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.

Toelating na uitzetting betekent nog niet dat alle identificatieproblemen zijn opgelost. Zeker wanneer het nooddocumenten betreft, kunnen zich ook daarna problemen voordoen. Wanneer identiteitsdocumenten ontbreken, kan dat in sommige gevallen zelfs leiden tot staatloosheid.¹²¹

Illegaal na uitzetting naar Georgië

Een Armeense man vroeg met zijn Georgische vrouw en hun twee minderjarige kinderen asiel aan in Nederland. Het verzoek werd afgewezen. Volgens de rechtbank kunnen ze niet naar Armenië, wel naar Georgië. De Dienst Terugkeer & Vertrek regelt de uitreis naar Georgië met Georgische laissez-passers waarop voor alle vier de Georgische nationaliteit staat.

Eenmaal in Georgië blijkt die nationaliteit niet te kloppen en het gezin verblijft illegaal in Georgië. De Nationale ombudsman oordeelde in deze zaak dat DT&V de laissez passers voor vertrek had moeten controleren.¹²²

Tijdens het proces van uitzetting blijken vreemdelingen nauwelijks te worden geïnformeerd over de informatie die is uitgewisseld met het land van herkomst. Over het algemeen krijgt de teruggestuurde vreemdeling het afgegeven document niet te zien. De escort overhandigt de documenten in een gesloten envelop aan de lokale autoriteiten. De mensen die Amnesty hierover sprak, hadden de inhoud van de envelop niet gezien. Dat maakte hen onzeker en angstig. Er was niet met hen gecommuniceerd over de inhoud van de envelop en de gemaakte afspraken. Meer duidelijkheid en uitleg over dit proces zou spanningen en escalaties kunnen voorkomen. Zie hierover ook de aanbevelingen van de Nationale ombudsman in 2007.¹²³ Wanneer na uitzetting blijkt dat het niet lukt om aan identiteitsdocumenten te komen, zijn mensen aan hun lot overgelaten. De Nederlandse overheid biedt geen hulp meer en toegang tot een (klachten)procedure is er niet.

121 Bronwen Manby, *Nationality, Migration and Statelessness in West Africa; A study for UNHCR and IOM*; UNHCR: *Ending Statelessness*, juni 2015. Er kan sprake zijn van de jure staatloosheid of de facto staatloosheid. Personen die binnen de definitie van artikel 1 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen vallen worden beschouwd als de jure staatloos. De jure staatlozen worden niet als burgers van een staat beschouwd en er is dan sprake van volledige afwezigheid van nationaliteit. De facto staatloosheid is een toestand waarin iemand weliswaar een nationaliteit heeft, maar dat deze zodanig ineffectief is, dat deze persoon dezelfde gevolgen ondervindt als een de jure staatloze.

122 Nationale ombudsman, *Onderzoek naar een klacht over Dienst Terugkeer en Vertrek*, 1 september 2015, 2015/129.

123 Nationale ombudsman, *Transparantie in presentaties*, 27 februari 2007, 2007/040, p.43: 'Bestuursorganen dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van de burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Dit impliceert dat door de overheid gemaakte afspraken met buitenlandse autoriteiten die direct de belangen van vreemdelingen betreffen, worden vastgelegd en dat hierover informatie wordt verstrekt.'

4.4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren een fors aantal landen als 'veilig' bestempeld. De vérestrekkende consequenties die dit stempel voor de asielprocedure heeft, zijn zorgelijk, omdat er wel degelijk vluchtelingen en andere mensen met behoefte aan internationale bescherming uit deze landen afkomstig zijn. Bovendien krijgen mensen uit deze landen geen terugkeerondersteuning en daarmee is de kans op een gedwongen terugkeertraject met alle gevolgen van dien fors toegenomen (zie het volgende hoofdstuk).

Mensenrechten zijn lang niet altijd goed geborgd in de verschillende terug- en overnameovereenkomsten. Er zijn (en worden nog steeds) terugkeerdeals gesloten met landen waar de mensenrechten en de veiligheidssituatie niet op orde zijn.

Voor zowel voor de door de Nederlandse overheid afgesloten terugkeerovereenkomsten alsook voor de afspraken op Europees niveau geldt dat de status van de verschillende afspraken onduidelijk is.¹²⁴ Omdat ze vaak niet openbaar zijn is het in de praktijk bijzonder moeilijk om de afspraken die verband houden met terugkeer te weten te komen of te monitoren. Daardoor weet de persoon die gedwongen wordt teruggestuurd niet waar hij aan toe is.¹²⁵ In de overeenkomsten met landen van herkomst of derde landen ontbreken bovendien afspraken omtrent monitoring na uitzetting.

Uitwisselen van informatie met ambassades kan een asielzoeker na uitzetting ernstig in gevaar brengen. Inhoudelijke informatie die te herleiden is naar het asielverzoek mag daarom nooit worden uitgewisseld. 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.

Transparantie over de inzet van taskforces, de werkwijze en de gemaakte afspraken is nodig om toezicht te houden op dit proces. Het doel en het mandaat van de taskforces moeten helder worden vastgesteld en gecommuniceerd met de vreemdeling voordat deze wordt uitgenodigd voor een interview of presentatie. Daarnaast is het van belang dat rechtshulpverleners tijdig over de komst van de taskforce worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld aanwezig te zijn bij de gesprekken.

Informatie over de terugkeer of de overdracht naar een ander land moet beschikbaar en transparant zijn, zodat de vreemdeling zich werkelijk kan voorbereiden, weet wat hem te wachten staat en er op kan vertrouwen dat hij na aankomst niet voor onaangename verrassingen komt te staan. Dergelijke duidelijkheid kan bijdragen aan het voorkomen van escalatie en dwangmaatregelen.

Het gebruik van nooddocumenten kan voor de uitgezette vreemdeling gevolgen hebben, zoals intensieve ondervragingen, detentie en het moeten betalen van smeergeld (zie ook hoofdstuk 6). Nooddocumenten zoals de EU-Staat bieden bovendien geen garantie voor het afgeven van nationale identiteitsdocumenten, met als risico dat mensen staatloos kunnen worden.

¹²⁴ Dat maakt het vervolgens moeilijk om ertegen in beroep te gaan. Zie eerder genoemde uitspraak CoJ EU 28 februari 2017, NF tegen Europese Raad ECLI:EU:T:2017:128.

¹²⁵ Cassarino, J-P., 'Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood', Internationale Spectator, 2010, pp. 179-196; Ook de Nationale ombudsman heeft zijn bezorgdheid over het gebrek aan transparantie geuit: zie Nationale ombudsman, *Transparantie in presentaties*, 27 februari 2007, 2007/040, p. 16.

5 MENSENRECHTEN TIJDENS HET PROCES VAN UITZETTING

Jaarlijks worden in Nederland enkele duizenden vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting voor kortere of langere tijd gedetineerd.¹²⁶ Het regime van vreemdelingendetentie kent tal van dwangmaatregelen zoals het gebruik van handboeien,¹²⁷ isoleercellen en visitaties.¹²⁸ Ook tijdens de uitzetting zelf kunnen dwangmiddelen worden ingezet. De impact van deze dwangmaatregelen is groot en het gedwongen terugkeertraject hoort dan ook een ultimatum remedium te zijn. Dit gezegd hebbende gaat dit rapport niet in op de feitelijke gedwongen uitzetting. Amnesty International heeft in eerdere rapporten gewezen op mensenrechtelijke zorgen rond vreemdelingendetentie,¹²⁹ en andere instanties zoals de Nationale ombudsman en het CPT hebben aandacht besteed aan de feitelijke uitzetting.¹³⁰

Mensenrechtenkader

Overheden hebben – binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen – de soevereine macht om te bepalen wie er al dan niet op hun grondgebied mag verblijven. Dit uitgangspunt betekent dat een vreemdeling die geen verblijfstitel heeft en niet meewerkt aan zijn of haar vertrek, uiteindelijk gedwongen mag worden uitgezet. Het recht om vreemdelingen uit te zetten kan, onder bijzondere omstandigheden en als het echt niet anders kan (ultimatum remedium), ook dwangmaatregelen rechtvaardigen. Het gebruik van dwangmaatregelen en geweld heeft echter een enorme impact op mensen en is al snel in strijd met het beginsel van humaniteit en het recht op menselijke waardigheid. Om risico's op mensenrechtenschendingen te voorkomen, zijn in verdragen grenzen gesteld aan het gebruik van dwangmaatregelen en geweld.¹³¹

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, kent het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in artikel 3 een verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Ook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bepaalt in artikel 1 dat de 'menselijke waardigheid' onschendbaar is en verbiedt in artikel 4 foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, als equivalent van art. 3 EVRM.¹³²

De overheid mag alleen geweld gebruiken indien dat strikt noodzakelijk is. Als de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer kan daarvan geen sprake zijn. Gebruik van geweld dat niet noodzakelijk, niet evenredig

126 Het aantal mensen in vreemdelingenbewaring nam de afgelopen jaren af, maar neemt op dit moment weer (fors) toe. V&J, *Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2016*: instroom vreemdelingenbewaring 2013: 3670, 2014: 2730, 2015: 2180, 2016: 2560. De bezetting op de peildatum in 2015 was 230 en in 2016 was dat 330: dat is een stijging van 43%. In de planning (bijlage bij *Beleidsrijke ramingen PMJ t/m 2022*) zal het aantal cellen in de komende jaren verder toenemen: 2017 en 2018: 370; 2019: 429; 2020: 557; 2021: 627.

127 Nationale ombudsman, *Rapport*, 2 juli 2010, 2010/177; De ombudsman maakt in deze zaak bezwaar tegen het (standaard) gebruik van handboeien in de publieke ruimte. Bovendien stelt de ombudsman dat een vreemdeling niet gedwongen zou moeten worden mee te werken aan zijn presentatie bij de ambassade. Zie ook Amnesty International, *Vreemdelingendetentie in strijd met mensenrechten*, november 2010, p.20.

128 EHRM 24 mei 2017, *L v. the Netherlands*, nr 68613/13. Op dit moment ligt het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring – dat een bestuursrechtelijke basis moet bieden aan vreemdelingenbewaring – in afwachting van behandeling in de Tweede Kamer.

129 Zie voor de Amnesty-commentaren: Amnesty International 2008, *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*; Amnesty International 2010: *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*; Amnesty International 2013: *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, voor meer informatie <https://www.amnesty.nl/vreemdelingendetentie>. Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS-Meldpunt vreemdelingendetentie: *Geketende zorg, gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie* (2014); *Isolatie in vreemdelingendetentie* (2015); *Opsluiten of beschermen, kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie* (2016); *Brand in het detentiecentrum Rotterdam* (2016).

130 Nationale ombudsman 2015, *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*, 2015/26; CPT/Inf (2015)14, Ad hoc visit: 16/10/2013 – 18/10/2013 (return flight).

131 Zie hierover bijvoorbeeld de Amnesty guidelines over het gebruik van geweld door de overheid. Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 21 september 2015, p. 9: 'This power is often referred to as the state's 'monopoly of force', that is, in so far as law enforcement officials are given the power to use force and firearms, this power is granted to them for the fulfilment of their duties to enforce the law'.

132 Sinds 2009 is Frontex juridisch gebonden aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

of buitensporig is, is in strijd met artikel 3 EVRM.¹³³ (zie ook hoofdstuk 2). Om te concluderen tot een schending vereist het Europese Hof (EHRM) een zekere ernst,¹³⁴ maar het hoeft daarbij niet alleen te gaan over het toebrengen van fysiek lijden. Ook psychisch lijden of het veroorzaken van gevoelens van vernedering weegt mee.¹³⁵ Ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de uitzetting mogen de vreemdeling dus niet vernederen.¹³⁶

Vreemdelingrechtelijk kader

Op de Europese top in Malta van 3 februari 2017 benadrukten Europese regeringsleiders dat het terugkeerbeleid van de EU moet worden herzien. Daarop heeft de Europese Commissie op 2 maart 2017 een aangepast EU-actieplan over terugkeer bekendgemaakt.¹³⁷ Op 7 maart kwam de Commissie met aanbevelingen aan de lidstaten om de terugkeerprocedures doeltreffender te maken.¹³⁸ De Commissie beveelt onder meer aan dat lidstaten consequenter terugkeerbesluiten afgeven en de termijn om beroep in te dienen tegen een terugkeerbesluit zo kort mogelijk te houden. Daarnaast wil de Commissie dat lidstaten de vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben gekregen sneller in bewaring stellen en de termijn van vrijwillige terugkeer zo kort mogelijk houden. Op 9 maart hebben meerdere mensenrechtenorganisaties hierover hun zorgen uitgesproken en gewezen op de relevante mensenrechtenstandaarden.¹³⁹

Niet alleen mensenrechtenverdragen, maar ook de Terugkeerrichtlijn en het 'EU Return Handbook' (dit handboek geeft nadere invulling aan de EU regelgeving gericht op terugkeer) schrijven dringend voor dat een lidstaat bij uitzetting alleen als laatste middel gebruik mag maken van dwangmaatregelen als de vreemdeling zich verzet.¹⁴⁰ Dit middel moet proportioneel zijn en binnen redelijke grenzen blijven. De dwangmaatregelen mogen uitsluitend worden toegepast zoals voorgeschreven in de nationale wetgeving, met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en de fysieke integriteit van de betrokken vreemdeling. Daarnaast is de door Frontex vastgestelde Code of Conduct for Joint Return Operations (2013) van belang.¹⁴¹ Hierin staan gemeenschappelijke standaardprocedures omschreven voor de organisatie van *joint return operations*.

In Nederland is het wettelijk kader van het uitzetproces te vinden in de Vreemdelingenwet 2000, de Politiewet 2012 en de ambtsinstructie voor onder andere politie en KMar.¹⁴² Gedurende de periode in vreemdelingenbewaring geldt de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen,¹⁴³ die ook van toepassing is op het vervoer vanuit de inrichting. De Dienst Vervoer en Ondersteuning regelt het vervoer naar de luchthaven.¹⁴⁴ Het proces van voorbereiding door de DT&V en de effectuering door de KMar is vastgelegd in interne instructies en protocollen.¹⁴⁵ In de gevallen waarin de vreemdeling zich tegen zijn uitzetting verzet of wanneer er een vermoeden is dat de vreemdeling zich tegen uitzetting zal verzetten, kan de KMar gebruik maken

133 EHRM 20 juli 2004, *Balogh/Hongarije*, nr. 47940/99, par. 59; EHRM 22 december 2009, *Palushi/Oostenrijk*, nr. 27900/04, par. 62.

134 EHRM 18 januari 1978, *Ierland v. VK*, nr. 5210/71. Of er sprake is van een schending van artikel 3 hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de duur van de mishandeling, de lichamelijke en psychische gevolgen, maar ook sekse, leeftijd en gezondheid van het slachtoffer kunnen een rol spelen.

135 EHRM 5 november 1969, nrs. 3321/67, 3322/67, 3323/67 en 3344/67 (Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland v. Griekenland), p. 461.

136 EHRM 22 december 2009, *Palushi v. Oostenrijk*, nr. 27900/04, par. 62.

137 Europese Commissie – Persbericht 2 maart 2017: *Europese migratieagenda: Commissie presenteert nieuwe maatregelen voor een doeltreffend en geloofwaardig terugkeerbeleid van de EU*.

138 European Commission, Commission recommendation on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, 7 maart 2017.

139 PICUM, Amnesty International, EuroMed Rights, International Detention Coalition, UNICEF, Office of the UN High Commissioner for Human Rights, 9 maart 2017: *EC Recommendation on Returns, Elements of concern and recommendations*.

140 Art. 8 lid 4 van de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2008. De dwangmaatregelen waarvan een lidstaat als laatste middel gebruikmaakt bij de verwijdering van een onderdaan van een derde land die zich hiertegen verzet, zijn proportioneel en blijven binnen redelijke grenzen.

141 Zie: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-code-of-conduct-for-return-operations-published>.

142 Art. 23 a Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

143 Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0010095/2013-12-01>.

144 Zie ook: RSJ, dd 26 juni 2012: Het vervoer van ingesloten en hun goederen.

145 Zie bijvoorbeeld de DT&V, Leidraad Terugkeer & Vertrek, 16 januari 2015.

van dwangmiddelen, zoals handboeien, een *bodycuff* al dan niet met beenband¹⁴⁶, *tie-wraps* en een gelaatsmasker, en (proportioneel) geweld inzetten.¹⁴⁷ Verzet tegen uitzetting kan heel heftig zijn en lang duren (vanaf het moment van ophalen, in de KMar-bus, aan boord van het vliegtuig, tot het moment van overdracht in het land van uitzetting).¹⁴⁸

In ongeveer een derde van de door de Inspectie van V&J in 2014 geïnspecteerde uitzettingen maakte de KMar gebruik van dwangmiddelen.¹⁴⁹ In 2015 vermeldde de Inspectie dat bij twaalf vreemdelingen een *bodycuff* was aangelegd en in drie gevallen werd daarbij ook een beenband en *tie-wraps* aangebracht.¹⁵⁰ Sinds mei 2004 is een aangescherpte ambtsinstructie operationeel,¹⁵¹ waardoor de ruimte voor 'geïmproviseerd' geweld bij escortering aanzienlijk is verkleind.¹⁵² Toch stond ook daarna het gebruik van geweld meerdere keren ter discussie.¹⁵³ Zo werden in juli 2010 Kamervragen gesteld over mogelijk geweld tijdens en na uitzetting van een groep Irakezen.¹⁵⁴ En in 2015 waren er Kamervragen over een uitzetting naar Afghanistan.¹⁵⁵

5.1 ZELFSTANDIGE OF GEDWONGEN TERUGKEER: EEN VERSCHIL MET GROTE GEVOLGEN

Er kunnen verschillende manieren van terugkeer worden onderscheiden: vrijwillige, gefaciliteerde en gedwongen terugkeer. In veel gevallen is er geen sprake van echt vrijwillige terugkeer, omdat mensen in hun keuze zijn beïnvloed door een afwijzende beschikking, de dreiging van gedwongen uitzetting of de negatieve gevolgen van illegaliteit.¹⁵⁶ De overheid gaat er vanuit dat de dreiging van gedwongen terugkeer noodzakelijk is voor vrijwillige terugkeer. De redenering hierachter is dat een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland zelfstandig verlaat, omdat ze het niet willen laten aankomen op gedwongen terugkeer. Zo veronderstelt de overheid ook dat het onthouden van opvang (in de praktijk vaak afgewisseld met vreemdelingenbewaring) leidt tot meer vaart in het terugkeerproces.¹⁵⁷ Deze visie is discutabel. Veel onderzoek wijst erop dat bij de beslissing om terug te keren de situatie en de mogelijkheden in het land van herkomst zwaarder wegen dan de situatie en de mogelijkheden in Nederland.¹⁵⁸

146 Franse *bodycuff*: een kunststof tuigje waar de handen in worden vastgezet met klittenband. Zie ook: <https://public-library.safetyculture.io/products/formulier-feitelijk-vertrek-10-oktober-2016>.

147 Beschikking van de Raad EU 2004/573/EG art. 7 juncto bijlage 3.2.e; Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar; KMar Werkinstructie Verwijdercentrum t.b.v. Escorts.

148 Volgens de KMar is het verzet voorafgaande aan de vlucht het grootst. Wanneer mensen eenmaal in het vliegtuig zitten neemt het verzet af (interviews met KMar maart 2016). Zie ook: Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee, *Toepassing van geweld door KMar bij uitzetting vreemdelingen, Onderzoek naar aanleiding van uitzendingen van Netwerk*, GM23/006 Rapport, 23 juli 2007.

149 Inspectie V&J, *Begeleide gedwongen terugkeer van vreemdelingen in 2014*, april 2015, pp. 10 en 11.

150 Volgens de Volkskrant (30 oktober 2015) gebruikten escorts in 2014 de *bodycuff* 107 keer, tegen 212 het jaar ervoor. De bijbehorende beenband ging in 82 gevallen om, de plastic *tie-wraps* 61 keer. Handboeien zijn formeel afgeschaft, maar bij het omdoen van de *bodycuff* bleken die in 2014 toch 8 keer nodig; Inspectie V&J, *Jaarbeeld Terugkeer 2015*, p.16; bij 15 van de 158 vreemdelingen zouden dwangmiddelen zijn toegepast. Nationale ombudsman: Onderzoek naar uitzettingsvluchten, 1 september 2015, nr. 2015/126; CPT/Inf (2015)14: Het CPT wees in 2012 onder meer op het belang van een medisch onderzoek onmiddellijk na een mislukte uitzetting, CPT/Inf (2012) 21, par .80.

151 Deze ambtsinstructie is geïmplementeerd in 2004 na aanbevelingen voor een aanpassing van de toenmalige ambtsinstructie door de Commissie van der Haak (1993).

152 Zie voor de ambtsinstructie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2017-01-01#Hoofdstuk1>.

153 Actualiteitenprogramma Netwerk, 10 en 12 oktober 2006; Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee, *Toepassing van geweld door de KMar bij uitzetting vreemdelingen. Onderzoek naar aanleiding van uitzendingen van Netwerk*, GM23/006 Rapport 23 juli 2007.

154 Antwoorden van de Minister van Justitie op de vragen van het lid Azough (GroenLinks), 28 juli 2010, ingezonden 16 juni 2010, over uitzettingen naar Irak (kenmerk 2010Z09440).

155 Vragen van het lid Ellemeet (GroenLinks) aan de staatssecretaris van V&J, ingezonden 7 januari 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 19 637, nr. 1986.

156 Zie ook: Stichting Pharos, *Bewogen Terugkeer*, Phaxx nr. 3, 2011, p. 16.

157 Deze veronderstellingen zijn niet empirisch getoetst (zie WODC Cahier 2014-3 | p. 77). Uit ervaringen van ngo's, kerken en advocaten met deze groep blijkt bovendien dat mensen in een uitzichtloze en ongezonde situatie moeilijk te bewegen zijn om te werken aan een perspectief. Het versoberen van de leefomstandigheden leidt tot fysiek en psychisch lijden, niet tot oplossingen. Zie ook: Amnesty International en LOS: *Valse hoop of bittere noodzaak, een onderzoek naar opvang in Nederland*, mei 2017.

158 M. Kox, *Het leven gaat door. Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, Stichting LOS; 31 december 2009; A. Leerkes, M. Galloway & M. Kromhout, *Kiezen tussen twee kwaden*, 2010, WODC Cahier 2010-5; A. Leerkes, E. Boersema, R. van Os, M. van Londen, *Afgewezen en uit Nederland vertrokken?*, 2014, WODC Cahier 2014-3.

Uitgangspunt van Nederlands beleid is dat de verantwoordelijkheid om Nederland te verlaten bij de vreemdeling zelf ligt. In het regeerakkoord van 1998 werd dit uitgangspunt expliciet opgenomen in de zogenoemde terugkeernotitie.¹⁵⁹ Minister Verdonk verscherpte dit standpunt met het uitgangspunt *'wie terug wil kan ook terug'*.¹⁶⁰ Dit impliceert dat wanneer het vertrek – vrijwillig of gedwongen – om wat voor reden niet lukt, dit in de meeste gevallen te wijten is aan de vreemdeling en die moet daarvoor dan ook de consequenties dragen.¹⁶¹ Minister Leers benadrukte in 2011 opnieuw de eigen verantwoordelijkheid: *'De vreemdeling is zelfstandig naar Nederland gekomen en hij of zij zal in beginsel zelfstandig moeten vertrekken ...'*¹⁶²

Het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid om Nederland te verlaten bij de vreemdeling zelf ligt, 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 dan ook moeizamer te verlopen. Zorgen over de veiligheid in het land van herkomst spelen een grote rol bij de bereidheid terug te keren naar het land van herkomst. Daarnaast blijkt gezondheid een belangrijke factor, vooral wanneer de medische voorzieningen in het land van herkomst slechter of minder toegankelijk zijn dan in Nederland of als zodanig worden ervaren. Naarmate mensen gezonder zijn blijken ze positiever te staan tegenover terugkeer.¹⁶³ Opvallend is dat ook het gevoel een eerlijke kans en procedure gehad te hebben en tevredenheid met de rechtsgang en bejegening een rol spelen bij de bereidheid om over terugkeer na te denken.

De grens tussen zelfstandige en gedwongen terugkeer is dun (zie hieronder), maar de gevolgen voor de mensen die het betreft, zijn groot. In geval van zelfstandig vertrek kan ondersteuning worden geboden door bijvoorbeeld de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).¹⁶⁴ Zolang (op volgens de overheid overtuigende wijze) wordt gewerkt aan zelfstandig vertrek en er zicht is op dat vertrek, is opvang in beginsel voor een periode van twaalf weken beschikbaar.¹⁶⁵ Wanneer de DT&V tot de conclusie komt dat 'de migrant niet meewerkt' gaat het gedwongen terugkeertraject van start, krijgt de migrant een inreisverbod opgelegd,¹⁶⁶ verliest hij zijn recht op opvang¹⁶⁷ en ondersteuning en kan hij worden gedetineerd.¹⁶⁸ Daarnaast heeft de aantekening 'niet meewerken' directe gevolgen voor het recht op een mogelijke vergunning op grond van de regeling voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen (Kinderpardon)¹⁶⁹ en voor de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een buitenschuldvergunning.¹⁷⁰

Gezien de grote verschillen in consequenties is het van belang na te gaan wanneer al dan niet wordt voldaan aan het criterium 'meewerken aan vertrek'.

159 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 646, nr. 1, p. 8.

160 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 344, nr. 1, p. 4.

161 Voor mensen van wie vast staat dat zij buiten hun schuld niet kunnen vertrekken kent de Nederlandse wet een buitenschuldprocedure. Zie: Vreemdelingencirculaire, paragraaf B8/4.

162 *Kamerstukken II* 2010/11, 19637, nr. 1436, vel1001582, p.2.

163 WODC: *Kiezen tussen twee kwaden*, 2010-516.

164 Sinds 1991 heeft de Nederlandse overheid een overeenkomst met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) om het zelfstandige vertrek van vreemdelingen te ondersteunen. Daarnaast verstrekt de overheid subsidies aan verschillende organisaties en ngo's die de zelfstandige terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen stimuleren. Zie rapportage vreemdelingenketen 2016/03/18.

165 Voor een verblijf in de Vrijheidsbeperkende locatie (Vbl) moet zicht zijn op terugkeer binnen twaalf weken. De enkele verklaring van de vreemdeling dat hij wil meewerken aan zijn vertrek, zonder daartoe concrete stappen te hebben ondernomen, is ontoereikend.

166 Art. 66a, eerste lid, Vw 2000 (licht inreisverbod) of in geval van aanvullende omstandigheden art. 66a, zevende lid, Vw 2000 (zwaar inreisverbod).

167 ABRvS, 26 november 2015, (ECLI:NL:RVS:2015:3415): De Raad van State oordeelt in deze zaak dat wanneer de vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer opvang mag worden geweigerd. Wel wijst de Raad van State er op dat zich *'niettemin bijzondere omstandigheden kunnen voordoen (...) de vreemdeling (...) vanwege psychische gesteldheid, althans voorlopig niet in staat kan worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien.'*

168 De gronden op basis waarvan tot vreemdelingenbewaring kan worden besloten, zijn zeer uitgebreid en generiek. Op basis van de criteria in het Vb 2000 kan bijna elke vreemdeling zonder verblijfsrecht in bewaring worden gesteld.

169 Besluit van de staatssecretaris van V&J WBV 2013 1 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Regeling langdurig verblijvende kinderen, Kamerstuk 30 januari 2013.

170 Zie de brief aan Tweede Kamer van 18 december 2012, *'Vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken'*, kenmerk 2012-0000698676.

5.2 MEEWERKEN OF NIET? DE BESLISSING OM OVER TE GAAN TOT EEN GEDWONGEN TERUGKEERTRAJECT

In de praktijk is lang niet altijd duidelijk welke handelingen – of het gebrek eraan – in het vertrekproces aan de vreemdeling mogen worden toegerekend.¹⁷¹ Heldere en transparante eisen zijn er niet, waardoor de vreemdeling vaak niet weet wat er precies van hem wordt verwacht.¹⁷² Daarnaast zijn veel landen van herkomst slechts bereid papieren af te geven indien sprake is van 'vrijwillig' vertrek. Als de vreemdeling op de ambassade weigert te verklaren dat hij vrijwillig vertrekt, wordt dit door de Nederlandse overheid gezien als niet meewerken.¹⁷³ Het is echter betwistbaar of deze vorm van meewerken van de vreemdeling mag worden gevegd. Een vreemdeling kan op deze wijze immers gedwongen worden te liegen en mogelijk zijn eigen belangen te schaden. Bovendien is een dergelijke verklaring niet nodig voor het feitelijk vaststellen van de nationaliteit of het afhandelen van het administratieve proces voor een vervangend reisdocument. En indien de nationaliteit voldoende duidelijk is, mag het land van herkomst de terugname niet weigeren.¹⁷⁴

Problematisch is ook dat de voorbereidingen voor terugkeer direct na de afwijzing van het asielverzoek op gang worden gebracht terwijl de bezwaar- of beroepsprocedure nog loopt.¹⁷⁵ Zolang een asielzoeker niet definitief is uitgeprocedeerd en er bijvoorbeeld nog een beroepsprocedure loopt, kan niet van hem worden gevegd dat hij al meewerkt aan de uitzetting. Hij komt dan immers in een paradoxale situatie: meewerken betekent immers kenbaar maken dat hij eventueel wil terugkeren en zijn vrees voor vervolging dus niet echt is. In de praktijk blijkt dat indien een vreemdeling zijn zorgen uit of laat merken bang te zijn om terug te keren, dat geïnterpreteerd kan worden als niet meewerken.

Hieronder een paar voorbeelden:

Niet meewerken aan vertrek

Somalische man: 'Ik wil meewerken aan mijn vertrek maar ik wil liever niet sterven.'

DT&V: 'Dat betekent dat meneer niet terug wil naar zijn land van herkomst.'

DT&V: 'Het echtpaar wil niet meewerken aan vertrek.'

Citaten ontleend aan een tussenvonnis van de rechtbank, januari 2017.¹⁷⁶

Bang

Man: Ik ben bang.

DT&V: Waarom bent u bang?

Man: Alstublieft, alstublieft, helpt u mij?

DT&V: U bent moe? U was bang voor dit gesprek? Weet u waarom u hier bent?

Man: Kunt u mij helpen?

DT&V: Nee, wij zijn van de overheid.

171 Christian Mommers, *Gedwongen vrijwilligheid*. Te ruime uitleg 'eigen verantwoordelijkheid' slecht voor vreemdeling én overheid, A&MR 2012, Nr.03.

172 Zie hierover vragen van de ABRvS ten behoeve van de zitting van 12 april 2017 en de antwoorden hierop van de Staatssecretaris van 28 maart 2017. Zitting 12 april, uitspraak is er nog niet. Alsook de brief van Amnesty International aan de Commissie Veiligheid en Justitie van 7 april 2017.

173 ABRvS 23 april 2009, JV 2009/315, ve09000658; ABRvS 20 oktober 2011, JV 2011/503, ve11002603.

174 Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr.1. p.21; Hailbronner, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger: Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, Heidelberg, C.F. Müller, 1966: p, pp. 34-36.

175 Vc A3/4.3 en zie ook: DT&V, Leidraad Terugkeer en Vertrek, 16 januari 2015, p. 31: 'De regiovoerder zal vervolgens, uiterlijk op kalenderdag 10 [na de beschikking in de algemene asielprocedure] het eerste vertrekgesprek voeren. (...) Zo nodig wordt door de regiovoerder een LP-opdracht opgemaakt en aangeboden aan de afdeling Laissez Passer van de DT&V. Deze afdeling zal vervolgens, in de vertrektermijn van vier weken, de LP-opdracht indienen bij de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging, zodat een presentatie in persoon snel kan volgen.'

176 Tussenuitspraak, 11 oktober 2016, nr. 16/113756. Zie ook de definitieve uitspraak 27 januari 2017, AWB 16/14189.

Man: Alstublieft, alstublieft, ik heb geen familie.
 DT&V: U wilt niet terugkeren?
 Man: Ik ben bang, alstublieft, alstublieft.
 DT&V: U wilt absoluut niet terug?
 Man: Alstublieft, alstublieft.
 DT&V: U wilt absoluut niet vertrekken. Ik heb door dat u veel medicijnen heeft.
 Man: Alstublieft, niet dood op de straat.
 DT&V: Begrijpt u mij?
 Man: Ja, ik begrijp jou.
 DT&V: Voor u kunnen wij niks betekenen.
 Man: Dank u wel, dank u wel.
 DT&V: U kunt gaan.
 Man: Dank u wel, dank u wel.

In dit geval ging de procedure over toegang tot de opvang. DT&V oordeelt dat meneer niet voldoet aan het *meewerkcriterium* en weigert opvang.¹⁷⁷

Regievoerders van de Dienst Terugkeer en Vertrek gaan ervan uit – en moeten erop vertrouwen – dat de beslissing van de IND terecht is genomen. Wanneer cliënten hun zorgen over de veiligheidssituatie in hun land van herkomst uiten, verwijzen ze naar deze beslissing. Veiligheid is dan ook geen onderwerp in het terugkeergesprek en zorgen daarover kunnen zelfs leiden tot het oordeel dat de migrant niet meewerkt. Uit onder meer het onderzoek ‘Safe Return’¹⁷⁸ over terugkeer van slachtoffers van mensenhandel, komt naar voren dat het van groot belang is de veiligheidssituatie van een cliënt goed in kaart te brengen: hoe beleven mensen hun veiligheid, hoe reëel zijn de angsten en wat zijn de risico’s? Ook Pharos wees er in 2011 op dat bij begeleiding naar terugkeer informatie en kennis over de veiligheid in het land van herkomst van groot belang is. Pharos schreef hierover: *‘De realiteit leert echter dat velen die uitgeprocedeerd zijn wel degelijk te vrezen hebben voor hun veiligheid. Er zijn veel kwetsbare groepen onder mogelijke terugkeerders. Het is belangrijk om de cliënt in de context te zien van het land waar hij mogelijk naar terugkeert...’*¹⁷⁹

Veel van de geïnterviewde migranten vertelden aan Amnesty dat ze de gesprekken met DT&V als intimiderend ervaren. Zorgen over de toekomst na terugkeer waren niet of nauwelijks bespreekbaar. In 2016 werd bij DT&V een nieuwe gespreksmethodiek geïntroduceerd: Werken in gedwongen kader.¹⁸⁰ De methode is gebaseerd op een methode die de reclassering hanteert en is geïnspireerd op de zogenoemde ‘interventie-aanpak’, die gebruikt wordt in het rehabilitatieproces voor re-integratie van ex-criminelen in de samenleving. De voor het werk van DT&V relevante delen uit de methodiek zijn overgenomen en verwerkt in een methodische handleiding. Een aspect hiervan is de toepassing van *motiverende gespreksvoering* waarbij regievoerders vaardigheden leren waarmee ze migranten kunnen motiveren terug te keren naar het land van herkomst. Uitgangspunt is dat motivatie (met contact, controle en dwang) beïnvloedbaar is en dat de migrant gemotiveerd kan worden om terug te keren.¹⁸¹ Het is niet duidelijk in hoeverre mensen die de gesprekken met DT&V als intimiderend ervaren met de nieuwe methodiek te maken hebben gehad of dat deze problemen zich sinds de invoering van de nieuwe methodiek juist minder voordoen. De positie van kinderen wordt overigens in deze methodiek niet benoemd. (zie meer hierover in hoofdstuk 5).

177 Citaten uit bezwaarschrift van Fischer Groep: 22 augustus 2016, nr 2322 PF, kenmerk 170.002.1954.

178 Kootstra, T. *Safe Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Victims of Domestic Violence Facing Residency Problems*. Federatie Opvang, Amersfoort, september 2014.

179 Stichting Pharos 2011: *Bewogen Terugkeer*.

180 Informatieblad, DT&V werkt met methodiek ‘Werken in gedwongen kader’, 2016.

181 Brief staatssecretaris van 6 oktober 2015, nr. 675119, rapport *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren*.

5.3 INFORMATIE EN TRANSPARANTIE

Alle migranten in afwachting van hun uitzetting – maar zeker kwetsbare mensen (zie hoofdstuk 5) – hebben een groot belang bij concrete informatie over de wijze waarop de overdracht en de zorg en opvang die ze kunnen verwachten zijn geregeld. Duidelijkheid kan helpen om een afgewogen keuze te maken, maar ook om (medische) problemen na uitzetting te voorkomen en om spanningen tijdens de uitzetting te vermijden.

Recht op informatie

Een man die – om in leven te blijven – meermalen per week een nierdialyse moet ondergaan, vraagt informatie aan DT&V over de medische zorg na overdracht.

DT&V interpreteert dit als ‘werkt niet mee aan vertrek’: ‘... eiser heeft in het gesprek bij DT&V verklaard mee te willen werken aan zijn vertrek indien zijn medische behandeling wordt gewaarborgd. Eiser stelt dus een voorwaarde aan zijn medewerking. Deze voorwaarde dient voor zijn eigen rekening te komen.’

De rechtbank bracht in deze zaak wel begrip op voor het feit dat de man vragen had gesteld over zijn medische overdracht en verklaarde het beroep gegrond.¹⁸²

Het belang van transparantie en duidelijkheid over gemaakte afspraken met overheden en de gebruikte documenten is ook in hoofdstuk 3 onder identificatieprocedures aan de orde gekomen. De Nationale ombudsman deed in 2016 de aanbeveling om de betreffende stukken met reisvoorwaarden direct aan de betrokken vreemdeling te doen toekomen.¹⁸³

5.4 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Op 7 maart 2017 kwam de Europese Commissie met aanbevelingen aan de lidstaten om de terugkeerprocedures doeltreffender te maken. De aanbevelingen van de Commissie om de termijn van vrijwillige terugkeer korter te maken en meer in te zetten op detentie, baart Amnesty grote zorgen. Gezien de impact van dwangmaatregelen hoort altijd voorrang gegeven te worden aan zelfstandige terugkeer. Mensenrechtenverdragen alsook de Europese Terugkeerrichtlijn bepalen dat dwangmaatregelen alleen ‘als laatste middel’ mogen worden ingezet.

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. Om een afgewogen keuze over de toekomst te kunnen maken, hebben mensen volledige informatie nodig over wat hun te wachten staat. Een transparante procedure en goede begeleiding kan helpen. Daarbij moeten alle aspecten van terugkeer bespreekbaar zijn. Zorgen over terugkeer worden ten onrechte nogal eens opgevat als signaal dat iemand weigert mee te werken aan terugkeer. Vanaf dat moment wordt het gedwongen traject op gang gebracht. In de praktijk is lang niet altijd duidelijk welke handelingen – of het gebrek eraan – in het vertrekproces aan de vreemdeling mogen worden toegerekend of als niet-meewerken kunnen worden bestempeld. In elk geval kan niet van een asielzoeker worden verwacht dat hij meewerkt aan zijn terugkeer zolang hij nog een beroepsprocedure heeft lopen.

¹⁸² Rb Den Haag, 16 december 2016, AWB 16/22615. De rechtbank verklaart het beroep gegrond: ‘Evenmin mag aan eiser worden tegengeworpen dat hij – niet geheel ten onrechte – de vraag heeft opgeworpen hoe het met de medische overdracht hier in Nederland gaat...’

¹⁸³ Nationale ombudsman, *Een onderzoek naar informatieverstrekking door de Dienst Terugkeer en Vertrek*, 20 januari 2016, nr. 2016/005, p.6.

6 WAARBORGEN VOOR KWETSBARE MENSEN

Om de rechten die ieder mens heeft in gelijke mate te beschermen, is in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) opgesteld. In aansluiting daarop hebben de VN verdragen en richtlijnen opgesteld voor specifieke doelgroepen, zoals het Kinderrechtenverdrag,¹⁸⁴ het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap,¹⁸⁵ het Vrouwenverdrag¹⁸⁶ en het Antiracisme-verdrag.¹⁸⁷ Deze verdragen, maar ook EU-richtlijnen¹⁸⁸ bepalen dat voor kwetsbare mensen speciale regelingen nodig zijn. Kwetsbaarheid en de noodzaak tot bescherming zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Kwetsbare mensen lopen meer risico's om schadelijke gevolgen te ondervinden van de uitzetting dan anderen. Tijdens het proces van uitzetting moeten overheden voor kwetsbare mensen zoals zieken¹⁸⁹ en kinderen¹⁹⁰ extra zorgmaatregelen treffen. Onder bepaalde omstandigheden kan de uitzetting op zichzelf leiden tot een schending van artikel 3 EVRM. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de uitzetting een ernstig effect heeft op de geestelijke gezondheid van de vreemdeling.¹⁹¹ In Nederland worden kwetsbare mensen niet uitgesloten van dwangmaatregelen zoals vreemdelingendetentie.¹⁹² Alleen wanneer de benodigde zorg niet in detentie geleverd kan worden, ziet de overheid om die reden af van detentie.¹⁹³

Voor kwetsbare mensen (die na terugkeer niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien) zijn ook de 'Maastricht Principles on extraterritorial obligations of States in the area of ESCR' (zie hoofdstuk 2) van belang. Volgens deze beginselen heeft een staat de verplichting om economische, sociale en culturele rechten te eerbiedigen, te beschermen en te vervullen. Deze verplichting geldt ook in situaties buiten het eigen grondgebied, wanneer de staat de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen of maatregelen te nemen waardoor deze rechten ook buiten het grondgebied zijn gegarandeerd.¹⁹⁴

Geen werk, geen ID, geen huis

Prudence woonde acht jaar in België en was zwanger toen ze werd teruggestuurd naar DRC.¹⁹⁵ In Kinshasa vindt ze tijdelijk onderdak bij een tante van de vader van haar ongeboren kind. Sinds haar uitzetting naar DRC heeft ze geen werk, geen identiteitspapieren en geen huis. De vader van

184 Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989.

185 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006.

186 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979.

187 Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, New York, 7 maart 1966.

188 De Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) biedt minimumnormen en vereist dat rekening wordt gehouden met de rechten van het kind, het recht op gezinsleven en de gezondheid van de betrokken derdelander.

189 EHRM 2 mei 1997, *D. v. Verenigd Koninkrijk*, nr. 30240/90; EHRM 6 februari 2001, *Bensaïd v Verenigd Koninkrijk*, nr. 44599/98.

190 Zie o.a. het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, art. 3(1): '*In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*'.

191 EHRM 23 februari 1999, *Andric v Zweden*, nr. 45917/99. Het betrof een man die aan PTSS leed en voor wie de uitzetting ernstige psychische gevolgen zou kunnen hebben. Het EHRM overwoog dat bij de beoordeling of de uitzetting een schending van artikel 3 oplevert rekening moet worden gehouden met de fysieke en mentale effecten van de uitzetting en de staat van de gezondheid van de persoon.

192 Zie hierover Amnesty International, Dokters van de Wereld en LOS, *Kwetsbaar in vreemdelingendetentie*, april 2016.

193 Brief Staatssecretaris van V&J (4 augustus 2014); zie ook: Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring), Memorie van Toelichting, 34 309 nr. 3. '*Kernvraag in het onderzoek naar detentieongeschiktheid is of binnen de omstandigheden van de bewaring en de in dat verband beschikbare faciliteiten de zorg geleverd kan worden die de persoon nodig heeft. Voor minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen geldt 'een versterkte mate van terughoudendheid*'. ; Vc A5/2.4.

194 Maastricht Principles on extraterritorial obligations of States in the area of ESCR, par. 9. '*The State (...) is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law' or 'situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory.*'

195 In oktober 2015 werd Prudence samen met 19 anderen per charter vanuit België uitgezet naar Kinshasa. Deze mensen werden allemaal op het hoofdkantoor van de Inlichtingendienst in het centrum van de stad ondervraagd over hun politieke activiteiten in het verleden (interview in Kinshasa, DRC, februari 2016).

haar kindje woont in België. Waar zij zal bevallen en hoe lang hij bereid en in staat zal zijn hun financiële ondersteuning te bieden weet Prudence niet.¹⁹⁶

6.1 ALLEEN BIJZONDER ERNSTIGE GEZONDHEIDSKWESTIES

In het kader van uitzetting zijn lidstaten van de Raad van Europa verplicht te onderzoeken of een individu bij zijn of haar terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden blootgesteld aan marteling dan wel wrede en onmenselijke of vernederende behandeling. Volgens de jurisprudentie van het EHRM gaat het hierbij niet alleen over lichamelijke of geestelijke marteling of mishandeling, maar (in uitzonderlijke gevallen) ook over ernstige gezondheidskwesties. Tot voor kort lag de lat hier zo hoog, dat het EVRM alleen bescherming leek te bieden aan terminaal zieken: *'appeared to be close to death'*.¹⁹⁷ De beslissing van het EHRM in de zaak *Paposhvili v. Belgium* moet dit strenge beleid verzachten.¹⁹⁸ Het EHRM besliste in deze zaak dat bescherming in *'exceptional circumstances'* niet alleen doelt op terminale mensen, maar ook geldt voor andere ernstig zieke mensen die bij verwijdering een risico lopen op een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang in de gezondheid en toename van lijden.¹⁹⁹ *'...domestic courts and lawyers are under an obligation to carefully assess the alleged risks in deportation cases.'*²⁰⁰ In zijn brief aan de Tweede Kamer over deze uitspraak wees de staatssecretaris op het Nederlandse beleidskader.²⁰¹

In Nederland kan een vreemdeling die om medische redenen (tijdelijk) niet kan reizen of na uitzetting in een medische noodsituatie zou kunnen komen te verkeren, een beroep doen op artikel 64 Vw 2000.²⁰² De IND schakelt dan het Bureau Medische Advisering (BMA) in. Het indienen van een verzoek om toetsing aan artikel 64 Vw2000 geeft geen recht op opvang en genereert geen rechtmatig verblijf. Medische kwesties leiden niet snel tot een andere beslissing over terugkeer. Pas wanneer iemand lijdt aan een ziekte waarvan vaststaat dat het achterwege blijven van behandeling binnen drie maanden zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstig geestelijke of lichamelijke schade, en wanneer het evident is dat de noodzakelijke medische zorg bij terugkeer niet beschikbaar of toegankelijk is, blijft uitzetting achterwege.

Daarnaast blijkt dat de situatie – hoe ernstig ook – zich moet onderscheiden van andere gevallen.

Onvoldoende onderscheidend

Een jonge Eritrese vrouw kampt met forse lichamelijke verwondingen en is ernstig getraumatiseerd. Op grond van de Dublinverordening zou ze haar asiilverzoek in Frankrijk moeten indienen. Een

196 Uit onderzoek blijkt dat uitgezette migranten niet altijd terug kunnen vallen op oude sociale netwerken, en problemen kunnen ondervinden met dakloosheid, werkloosheid, depressiviteit en zelfmoordgedachten. S. Khosravi ed., (2018), *After Deportation: Ethnographic Perspectives*. Palgrave MacMillan.

197 EHRM 2 mei 1997, *D. v. Verenigd Koninkrijk (St. Kitts)*, nr 30240/96. Het EHRM concludeert in deze zaak dat uitzetting van een terminale – aan aids lijdende – vreemdeling naar zijn land van herkomst, waar hij geen onderdak of ondersteuning en geen toegang tot adequate medische behandeling had, een schending zou opleveren van artikel 3 EVRM. Brief aan de Tweede Kamer, 11 april 2017: EHRM-uitspraak in de zaak *Paposhvili v. België*: *'In de Nederlandse uitvoeringspraktijk werd de norm 'appeared to be close to death' in het kader van asiel, ingevuld met een overlijden binnen een week.'*

198 EHRM 13 december 2016, *Paposhvili v. België*, nr.41738/10, appl. no 41738/10 [nb. in JV geannoteerd door Egbert Myjer]. Zie ook HvJ EU 16 februari 2017, C-578/16, C.K.

199 Barbara Wegelin, *EHRM gooit roer om in medische zaken*, in A&MR 2017 Nr. 2.

200 EHRM 13 december 2016, *Paposhvili v. België*, nr.41738/10, par. 183: *'The Court considers that the other exceptional cases ... should be understood to refer to situations involving the removal of a seriously ill person in which substantial grounds have been shown for believing that he or she, although not at imminent risk of dying, would face a real risk, on account of the absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy. The Court points out that these situations correspond to a high threshold for the application of Article 3 of the Convention in cases concerning the removal of aliens suffering from serious illness.'*

201 Brief aan de Tweede Kamer, 11 april 2017: EHRM-uitspraak in de zaak *Paposhvili v. België*.

202 Art. 64 Vw 2000: Een beroep op dit artikel kan pas worden ingediend wanneer er geen sprake meer is van rechtmatig verblijf. Het betreft een tijdelijke maatregel, enkel gericht op de opschorting van de uitzetting en/of de rechtsplicht om Nederland te verlaten. Zie: hoofdstuk A3/7 Vreemdelingencirculaire.

verzoek om haar asielverzoek in Nederland in behandeling te nemen wordt afgewezen, omdat haar situatie zich onvoldoende onderscheidt van andere (getraumatiseerde) asielzoekers.²⁰³

'De door u geschetste medische problematiek is onvoldoende onderscheidend ten opzichte van andere in essentie gelijke dan wel vergelijkbare gevallen.'

Uitgezet na zelfmoordpogingen

Na twee zelfmoordpogingen en een honger- en dorststaking wordt een ernstig depressieve Syrische asielzoeker eind juni 2016 alsnog uitgezet naar Italië. Zijn vrouw en kinderen duiken onder en blijven achter in Nederland. Garanties voor zorg in Italië worden niet geboden. Op 20 juni 2016 pleit Dokters van de Wereld in een brief aan de staatssecretaris ervoor om af te zien van zijn uitzetting.

'... uitzetting kan tot een sterk verhoogd suïciderisico leiden. Het gezin heeft jarenlang in een oorlogssituatie geleefd. Uit onderzoek blijkt dat de kans dat mensen hier psychiatrische stoornissen zoals PTSS of depressie aan overhouden, veel minder groot is als zij in een veilige, stabiele omgeving komen.'

Het verzoek wordt afgewezen.²⁰⁴

Zoals hierboven vermeld zal de beslissing van het EHRM in de zaak *Paposhvili v. Belgium* dit strenge beleid moeten verzachten. Alle ziektes die leiden tot een ernstige, snelle en onomkeerbare gezondheidsschade resulterend in intensief lijden of een significante vermindering in levensverwachting indien de behandeling wordt gestaakt vallen nu binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM. Niet alleen de gevolgen van het achterwege blijven van de medische behandeling, maar ook de gevolgen van het uitzetten zelf dienen beoordeeld te worden.²⁰⁵

6.2 TOEGANKELIJKHEID MEDISCHE ZORG IN HERKOMSTLANDEN

In zaken waarin een vreemdeling zich beroept op medische omstandigheden, waardoor hij/zij niet terug zou kunnen keren naar zijn land van herkomst, onderzoekt de IND of uitzetting zal leiden tot een 'medische noodsituatie' binnen een termijn van drie maanden.²⁰⁶ Mocht dat het geval zijn, dan vraagt de IND advies over de vraag of de noodzakelijke behandeling in het land van herkomst beschikbaar is.²⁰⁷ De IND toetst alleen de beschikbaarheid van medische zorg in het land van herkomst.²⁰⁸ Of die zorg ook daadwerkelijk feitelijk toegankelijk is,²⁰⁹ speelde tot nu toe geen rol. Volgens de staatssecretaris is toetsing van de feitelijke toegankelijkheid niet mogelijk, omdat dit niet objectief te toetsen zou zijn.²¹⁰ DT&V regelt de door de BMA gestelde reisvoorwaarden, zoals – indien gevraagd – de fysieke overdracht

203 Dossier in bezit Amnesty International. Citaat afkomstig uit een brief van de staatssecretaris V&J aan Amnesty International, 11 november 2016 over deze zaak.

204 Dossier in het bezit van Amnesty International.

205 Barbara Wegelin, *EHRM gooit roer om in medische zaken*, in A&MR 2017 nr. 2.

206 Art 64 Vw 2000: *Uitzetting blijft achterwege zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen.* Onder medische noodsituatie wordt door de IND verstaan: *'Die situatie waarbij de vreemdeling lijdt aan een stoornis, waarvan op basis van de huidige medisch-wetenschappelijke inzichten vaststaat dat het achterwege blijven van behandeling binnen een termijn van drie maanden zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade.'* (Artikel B8, 9.1.3 Vreemdelingencirculaire).

207 Voor de beantwoording van deze vragen maakt het BMA gebruik van zogenoemde vertrouwensartsen en bronnen als International SOS en Alliance Global Assistance.

208 Conform Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) onder B8/9.1.7.

209 Feitelijke toegankelijkheid is de bereikbaarheid van een medische behandeling voor een individu waarbij niet-medische factoren zoals economische, geografische, veiligheids-, infrastructurele, politieke en inkomensaspecten een rol spelen.

210 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 19637, nr. 1798, p. 33: *'Toegang tot zorg heeft volgens de staatssecretaris te maken met factoren als de bereikbaarheid en de betaalbaarheid en deze factoren zijn weer afhankelijk van zaken als infrastructuur, het stelsel van zorgverzekeringen en de individuele omstandigheden.'*

aan een kliniek in het land van herkomst. DT&V kan ook in bepaalde gevallen zorg inkopen en er zodoende voor zorgen dat de medische behandeling voor drie maanden na terugkeer wordt gegarandeerd en daarmee een medische noodsituatie binnen drie maanden wordt voorkomen.²¹¹ Na de drie maanden is de vreemdeling zelf verantwoordelijk voor de medische zorg.

In 2014 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid zich kritisch uitgelaten over de wijze waarop wordt beoordeeld of de noodzakelijke zorg beschikbaar is in het land van herkomst. De Onderzoeksraad oordeelde dat het toetsen van beschikbaarheid van medische zorg, zonder daarbij de toegankelijkheid te betrekken, onvoldoende waarborgen biedt voor de veiligheid van vreemdelingen. Volgens de Onderzoeksraad ligt het in de rede om niet alleen de beschikbaarheid van medische zorg in het land van herkomst, maar ook de toegang tot die zorg te onderzoeken en te betrekken in de beslissing om te voorkomen dat een vreemdeling in zijn land van herkomst gezondheidsschade oploopt.²¹²

In maart 2015 sloot de Nationale ombudsman zich aan bij het oordeel van de Onderzoeksraad: niet alleen de beschikbaarheid van medische zorg in het land van herkomst moet onderzocht worden, maar ook de toegang tot die zorg. Bovendien protesteerde de ombudsman tegen het inkopen van zorg voor drie maanden *'enkel en alleen om te bereiken dat uitzetting kan plaatsvinden, terwijl de Nederlandse overheid weet dat na die periode alsnog een medische noodsituatie op korte termijn zal ontstaan omdat de medicijnen niet beschikbaar zijn in het land van herkomst...'*²¹³ De meeste zieke mensen zullen immers ook na drie maanden niet in staat zijn de (vaak gespecialiseerde) zorg te regelen of te betalen.

Op 6 oktober 2015 liet de staatssecretaris – na een onderzoek in een aantal andere Europese landen – de Tweede Kamer weten dat hij geen aanleiding ziet om het beleid te wijzigen. Hij handhaaft het standpunt dat de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid beperkt is tot de vraag of medische zorg beschikbaar is.²¹⁴

Het EHRM maakt in de eerder genoemde uitspraak *Paposhvili v. België* van december 2016 korte metten met dit standpunt. Volgens het EHRM²¹⁵ moet de feitelijke beschikbaarheid van medische zorg wel degelijk een rol spelen bij de beslissing. Wanneer de vreemdeling heeft voldaan aan zijn verplichting om een begin van bewijs te leveren, dan is het aan de autoriteiten om dit bewijs te weerleggen door aan te tonen dat medische behandeling wel algemeen beschikbaar en voor betrokkene toegankelijk is. De Nederlandse gerechtshoven en advocaten moeten de vermeende risico's die de deportatie met zich meebrengt nauwkeurig onderzoeken. De autoriteiten van het uitzettende land moeten per geval beoordelen of de medische zorg afdoende is om de specifieke medische behandeling te kunnen bieden.²¹⁶

Deze uitspraak zou een significante wijziging moeten betekenen in de manier waarop de IND toetst of er na uitzetting een medische noodsituatie zou kunnen ontstaan.

In een brief aan de Tweede Kamer van 11 april 2017 heeft de staatssecretaris laten weten *'dat als de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat noodzakelijk geachte medische zorg in het land van herkomst voor hem niet toegankelijk is (...) zal de IND het besluit opnemen welke voorwaarden door DT&V gerealiseerd dienen te worden alvorens tot uitzetting kan worden overgegaan.'*²¹⁷

211 Rondetafelgesprek: 'Het Bureau Medische Advisering: experts in gesprek' van 29 november 2013.

212 Onderzoeksraad voor de Veiligheid april 2014: *Veiligheid van Vreemdelingen*, p.33. Naar aanleiding van het OVV-rapport beloofde de staatssecretaris een internationaal vergelijkend onderzoek naar de wijze waarop andere landen in hun beleid rekening houden met de economische, geografische en politieke dimensie van toegankelijkheid van zorg.

213 Nationale ombudsman, *Zorg over de grenzen. Rapport naar aanleiding van een klacht over het Bureau Medische Advisering*, 19 maart 2015, 2015/053. De klachten tegen de IND en het BMA werden in dit rapport gegrond verklaard. De Ombudsman verwacht bovendien een kritischer en meer actieve houding van het BMA ten opzichte van de informatie van vertrouwensartsen en International SOS, en ook een kritischer houding van de IND ten opzichte van BMA-adviezen.

214 Kamerstukken II 2015-16, 19 637, nr. 2066.

215 EHRM 13 december 2016, *Paposhvili v. België*, nr. 41738/10.

216 Idem: par. 183, 189, 190.

217 Kamerbrief 11 april 2017: EHRM uitspraak in de zaak *Paposhvili v. België*. Zie ook op p.2 de norm: *Lijdt aan een ziekte waarvan vaststaat dat het achterwege blijven van behandeling binnen drie maanden zou leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade.*

6.3 (GEZINNEN MET) KINDEREN

Een ander belangrijk recht dat van belang is in het kader van gedwongen terugkeer, is het recht op een gezins- en privéleven. Dit recht is beschermd onder artikel 8 EVRM en artikel 17 en 23 van het IVBPR.²¹⁸ Deze bepalingen bieden onder meer bescherming tegen het op willekeurige wijze scheiden van familieleden. Het betreft hier geen absoluut recht, maar elke inbreuk op dit recht moet proportioneel zijn, een legitiem doel dienen en wettelijk geregeld zijn.²¹⁹ Het EHRM heeft in zijn uitspraken gewezen op het vereiste van speciale aandacht voor de belangen van kinderen, zoals onder meer verwoord in het VN-Kinderrechtenverdrag.²²⁰ In het geval van gedwongen terugkeer van minderjarigen zijn extra (voorzorgs-)maatregelen nodig.

Daarnaast bepaalt het VN-Kinderrechtenverdrag dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid mag worden beroofd.²²¹ Detentie van een kind mag slechts plaatsvinden als uiterste maatregel, voor de kortst mogelijke duur en na een weging van het belang van het kind en het uitvoeren van een noodzakelijkheidstoets.

Uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen kunnen in afwachting van hun terugkeer in een gezinslocatie worden geplaatst. Hier geldt een sober regime met beperkte privacy. Voor de ouders gelden bovendien aanzienlijke beperkingen van hun bewegingsvrijheid.²²²

Op 1 januari 2016 verbleven ongeveer 1000 kinderen in de gezinslocaties.²²³ In de loop van 2016 zijn 90 van deze kinderen via de gesloten gezinsvoorziening (bewaring) uitgezet, waarvan de meerderheid naar EU-landen, 20 naar Armenië en 20 naar Nigeria. In 2015 werden 130 kinderen in gezinnen in vreemdelingenbewaring geplaatst. Het ging hierbij om 90 kinderen van 0-11 jaar en 40 kinderen van 12-18 jaar, waaronder 20 kinderen uit Armenië.²²⁴

In de nieuwe werkmethode van DT&V (werken in gedwongen kader) worden kinderen niet genoemd.²²⁵ De begeleiding op terugkeer van minderjarige kinderen binnen een gezin wordt aan de ouders overgelaten. Als er geen ouders zijn (amv's) is de voogdij-instelling NIDOS belast met deze taak. Daarnaast houdt de DT&V gesprekken met amv's over terugkeer, indien gewenst samen met de voogd.

Vanaf de 18e verjaardag van de minderjarige (die met een gezin aanwezig is), houdt de DT&V maandelijks terugkeergesprekken.²²⁶ Met amv's wordt ongeacht de leeftijd gesproken. De betreffende voogd is al dan niet bij die gesprekken aanwezig.

218 Art 17 IVBPR: *Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis ...*; Zie ook artikel 23 van het IVBPR en artikel 10 van het IVESCR en...Gezinsherenigingsrichtlijn en Handvest Grondrechten...let op EU-recht speelt tegenwoordig een belangrijker rol van Raad van Europa-recht.

219 EHRM 26 maart 1985, *X & Y v. Nederland*, nr. 8978/80, par. 23: *'Although the object of Article 8 ECHR is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the state to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private and family life. [...] These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private and family life.'*; EHRM 18 oktober 2006, *Uner v. Nederland*, nr. 46410/99, par. 54 en 56.

220 Artikel 24(2) Verdrag inzake de rechten van het kind. Het EHRM constateerde een schending van de belangen van het kind in relatie tot artikel 8 EVRM. *Sen v. Netherlands, Mugenzi v. France* Application No. 31465/96, ECHR 211 (2014) 10.07.2014. In its Chamber judgments in the cases of *Mugenzi v. France* (application no. 52701/09), *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10) and *Senigo Longue and Others v. France* (no. 19113/09) (...) the Court held, unanimously, that there had been a violation of Article 8 (right to respect for private and family life) of the European Convention on Human Rights.

221 Artikel 37 onder b Verdrag inzake de rechten van het kind.

222 Werkgroep Kind in AZC, 2014: *'De kinderen zijn voortdurend bang voor uitplaatsing naar de gesloten gezinsvoorziening en uitzetting. Een langdurig verblijf in de gezinslocaties is belastend voor kinderen'*.

223 Toelichting V&J, 2016: *'200 kinderen verbleven er één tot twee jaar, 130 twee tot drie jaar en 170 langer dan drie jaar. Het aantal kinderen dat er langer dan drie jaar zit is de afgelopen jaren toegenomen. De meest voorkomende nationaliteiten zijn Armenië (100 kinderen), Afghanistan, Somalië en landen van de (voormalige) Sovjet-Unie.'*

224 Defence for Children & Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2016*, p. 29.

225 Zie Kootstra, T. *Safe Future Methodiek inzake Kinderen: Het belang van het kind voorop*. CoMensha, Amersfoort december 2016, p. 18.

226 Het Nidos adviseert de minderjarigen mee te werken aan de terugkeergesprekken, omdat illegaliteit niet in het belang van het kind is en omdat het meewerken aan terugkeer de deur openhoudt voor een mogelijke verblijfsvergunning op basis van de 'buitenschuld'. Monitoring na uitzetting blijkt voor het Nidos moeilijk. Het is vaak onduidelijk of eventueel gepland onderwijs of werkprojecten goed geregeld zijn.

Afghaanse broers²²⁷

Twee Afghaanse broers, op dat moment 17 en 16 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'.²²⁸ 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 problematiek.

Op 8 maart 2017 worden beide broers naar Kabul uitgezet.²²⁹ Omdat ze afkomstig zijn uit Herat, zullen ze nog 1000 kilometer door Talibangebied moeten reizen om hun eventuele familieleden te vinden. De kans dat hun ouders inmiddels ook ergens anders naartoe zijn gevlucht is reëel.

Volgens artikel 10.2 van de Terugkeerrichtlijn moet de terugkeer en verwijdering van niet-begeleide minderjarigen met gepaste aandacht voor het belang van het kind gebeuren. Voordat de autoriteiten van een lidstaat een niet-begeleide minderjarige van hun grondgebied verwijderen, moeten zij zich ervan overtuigen dat die minderjarige wordt teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in het land van terugkeer.²³⁰ Dit is niet gebeurd en uitzetting met een 18-jarige broer lijkt in strijd met dit beginsel. In december 2016 informeerde NIDOS de DT&V over de psychische problemen van de oudste jongen. In februari 2017 werd tussen DT&V, COA en Nidos afgesproken om de de opvang van de oudste broer met twee maanden te verlengen, omdat meer tijd nodig was om het vertrek te realiseren.²³¹ Omdat betrokkenen in deze periode aangaven niet zelfstandig te zullen vertrekken is gekozen voor gedwongen vertrek en stelde DT&V de jongens op 1 maart 2017 in vreemdelingendetentie. Op 3 maart informeerde DT&V het Nidos over het feit dat de uitzetting zou plaatsvinden op 8 maart 2017. De voogdijorganisatie Nidos werd door de plotselinge vreemdelingendetentie en uitzetting verrast. Daarnaast had Nidos gedragswetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar de oudste jongen. Hij kampte met psychische problemen en had behandeling nodig. Zijn problemen stonden de zorg voor zijn jongere broer in de weg. DT&V heeft de uitslag van het onderzoek niet afgewacht.²³² Op 8 maart 2017 worden de broers uitgezet naar Kabul.

Gewortelde kinderen

In het Regeerakkoord van 29 oktober 2012 is opgenomen dat langdurig in Nederland verblijvende kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor een

227 Dossier in bezit Amnesty International.

228 Email procesvertegenwoordiger IND aan Rechtbank Amsterdam van 6 maart 2017.

229 Zie ook Rb Den Haag, 8 maart 2017, (zaaknummers AWB 17/4961 en AWB 17/4962): De rechtbank wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening af.

230 AI EU Office, *Comments on Return Directive*, June 2009, p. 14; General Comment No. 6 reminds of the very exceptional nature of return of unaccompanied or separated children to other caregivers than parents or members of the extended family in its paragraph 85: 'In the absence of the availability of care provided by parents or members of the extended family, return to the country of origin should, in principle, not take place without advance secure and concrete arrangements of care and custodial responsibilities upon return to the country of origin.'

231 Een verlenging van een vertrektermijn voor het vrijwillige vertrek is mogelijk op basis van artikel 13 lid 2 van de Terugkeerrichtlijn: 'Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillige vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval zoals verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.'

232 Gelet op de status en verantwoordelijkheid die het Nidos als voogd van de minderjarige jongen heeft, had dit onderzoek moeten worden afgewacht en bij betwisting van de conclusie had een contra-expertise moeten worden verricht.

verblijfsvergunning.²³³ De regeling bestaat uit een overgangsregeling (het Kinderpardon), die tot 1 mei 2013 liep, en een definitieve, doorlopende regeling. In de periode na de inwerkingtreding van de definitieve regeling (februari 2013-juni 2016) werd voor 1530 kinderen een aanvraag ingediend. In 98% van de gevallen werd het verzoek afgewezen omdat (volgens de overheid) de ouders niet actief hadden meegewerkt aan vertrek.²³⁴ Aan 29 kinderen (waarvan 22 in de eerste 2 jaar) werd een vergunning verleend.²³⁵

Geen pardon: niet meegewerkt aan vertrek

Het Afghaanse gezin vraagt op 6 juni 2011 asiel aan in Nederland. De man en de vrouw hebben beiden een eigen asielrelaas. De verzoeken worden afgewezen, maar op 29 december 2014 acht de rechtbank het beroep tegen de afwijzing van de man gegrond. De overheid gaat hiertegen in beroep. Op 30 december 2016 wijst de ABRvS het asielverzoek alsnog af. Al eerder, op 15 juli 2016, vindt een vertrekgesprek met de DT&V plaats, waarin (ten onrechte) wordt gesteld dat mevrouw en de kinderen verwijderbaar zijn. Mevrouw geeft aan dat als ze terug moeten dat ze dan net zo goed hier dood kunnen gaan.

Vanwege de kinderen is een verzoek ingediend om in aanmerking te komen voor de regeling langdurig verblijvende kinderen.²³⁶ De asielprocedure heeft in totaal vijf en half jaar geduurd. Dat verzoek wordt op 22 augustus 2016 afgewezen, omdat niet zou zijn meegewerkt aan vertrek.²³⁷

In de afgelopen jaren zijn er een paar onderzoeken verricht naar gedwongen terugkeer van kinderen die geworteld zijn in de Nederlandse samenleving. Daaruit blijkt dat gedwongen terugkeer schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling van kinderen.²³⁸ Uit het recente onderzoek *'Ik wil terug naar Nederland'* van Defence for Children komt naar voren dat de impact van de uitzethandelingen zelf groot is.²³⁹ De gezinnen zijn vroeg in de ochtend door een grote groep geüniformeerde ambtenaren opgehaald en in detentie geplaatst. Kinderen waren daarbij soms getuige van fysiek ingrijpen, zijn soms een tijd lang gescheiden geweest van een van de ouders en hebben geen afscheid kunnen nemen van vrienden en klasgenootjes. Het onderzoek meldt dat veel kinderen daardoor na uitzetting psychische klachten hebben; bij twee kinderen hebben die geleid tot opname in het ziekenhuis en een kind zou zelfmoordgedachten hebben.²⁴⁰

233 Besluit van de staatssecretaris van V&J van 30 januari 2013, nr. WBV 2013/1, wijziging Vc 2000: Langdurig verblijvende kinderen.

234 ABRvS 29 juni 2015, AB 2016/83. Gezien het begunstigende karakter van de regeling acht de Afdeling bestuursrechtspraak het redelijk dat het feit dat de ouders geen medewerking hebben verleend, aan het kind wordt toegerekend. Zie ook brief Dijkhoff nr 2307 aan Tweede Kamer 27 februari 2017 (Kamerstukken II, 2016/17, nr. 2307).

235 Kamerstukken II, 2016/17, 19637, nr.2263.

236 B9 onder 6 Vreemdelingencirculaire 2000.

237 B9/6.2 Vc: contra-indicatie onder e. Advocaat F.W. Verbaas heeft in deze zaak twee klachten ingediend tegen DT&V: 1) omdat mevrouw verkeerd was geïnformeerd omtrent de mogelijkheden voor het verkrijgen van een vergunning als haar man een verblijfsvergunning zou krijgen en 2) de door DT&V gewekte suggestie dat mevrouw samen met haar kinderen zonder haar man uitgezet zou kunnen worden (vertrekgesprekken, verslag 14 september 2015). Dossierstukken in bezit Amnesty.

238 M.E. Kalverboer en A.E. Zijlstra, *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet*, Rijksuniversiteit Groningen, april 2006.

239 Defence for Children 2017, *'Ik wil terug naar Nederland'*, monitoring van teruggekeerde gewortelde kinderen in Armenië. Ten behoeve van dit onderzoek zijn in Armenië zeven gezinnen bezocht met in totaal zeventien kinderen (elf jongens en zes meisjes).

240 Volgens het onderzoek van Defence for Children was in vijf van de zeven bezochte gezinnen de huisvesting ronduit zorgelijk (geen douche, put in de tuin als toilet, onvoldoende verwarming en onzekerheid over de beschikbaarheid van de ruimte op langere termijn). Het onderwijs van de kinderen verloopt moeizaam vanwege een taalachterstand, die zonder bijles (waar geen geld voor is) nauwelijks in te halen valt. Sommige kinderen gaan niet meer naar school. Ook de toegang tot medische zorg is problematisch bij gebrek aan financiële middelen. Kinderen in de puberteit melden bovendien aanpassingsproblemen. Ze worden niet geaccepteerd en soms zelfs door familie geslagen omdat ze 'te westers' zijn.

'Ik houd het echt niet meer vol hier'

'Geef me een mes en ik stop 'm in mijn buik. Ik ben niet bang. Ik kan er niet meer tegen (...) Ik heb nu ook veel liever dat ik dood zou gaan dan... als het aan mij zou liggen zou ik nu ook van een brug gaan springen, want ik ben het echt zat. Ik houd het echt niet meer vol hier.'

Naar Armenië uitgezet meisje²⁴¹

Rekening houden met de belangen van kinderen

Het Libische gezin woont sinds 2009 in Nederland en heeft een tijdelijke verblijfsvergunning asiel. Wanneer die vergunning wordt ingetrokken krijgt het gezin de aanzegging het land te verlaten. De dochters zijn inmiddels 13 en 9 jaar oud.

Op 16 mei 2017 oordeelt de Rechtbank Den Bosch dat de staatssecretaris onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de kinderen die in Nederland zijn opgegroeid en naar school zijn gegaan. De belangen van de kinderen – met name ten aanzien van de vraag of en in hoeverre vertrek naar Libië gelet op hun leeftijd en de duur van het verblijf in Nederland een ontoelaatbare inmenging in het privéleven oplevert – zijn nooit adequaat in kaart gebracht. Dat had wel moeten gebeuren.²⁴²

6.4 UITZETTINGEN VAN KWETSBARE MENSEN ONDER DE DUBLINVERORDENING

Lidstaten mogen asielzoekers op grond van de Dublinverordening²⁴³ niet uitzetten wanneer er een onmenselijke of vernederende behandeling dreigt. De lat ligt hier bijzonder hoog: alleen als het systeem volstrekt niet functioneert kan een lidstaat verplicht zijn in strijd met de verdelingsregels niet tot overdracht aan de eerst verantwoordelijke lidstaat over te gaan, maar het asielverzoek zelf te behandelen. Daarnaast kan in individuele zaken artikel 3 EVRM aan een Dublinoverdracht in de weg staan.²⁴⁴ Zo oordeelde het EHRM in 2014 dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn, zodat ten aanzien van hen sneller dan bij volwassenen een schending van artikel 3 EVRM moet worden aangenomen.²⁴⁵ Het oordeel van het EHRM komt er bovendien op neer dat voor kwetsbare mensen individuele garanties moeten worden verkregen voordat een overdracht kan plaatsvinden. Deze garanties dienen voldoende concreet te zijn en betrekking te hebben op de specifieke opvanglocatie of voorzieningen. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, kan overdracht volgens het Hof een schending betekenen van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Recent heeft het EU Hof van Justitie (HVJ EU) bevestigd dat in Dublinzaken artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als artikel 3 EVRM.²⁴⁶ Het in Luxemburg gevestigde Hof oordeelde dat er ook sprake van een schending van artikel 4 Handvest kan zijn als de gezondheid van een asielzoeker door de overdracht ernstig zal verslechteren. Het gaat hier niet om de situatie na overdracht, maar over het risico van een onomkeerbare achteruitgang van de gezondheid door de overdracht zelf.²⁴⁷ In geval van een reëel en bewezen risico op een dergelijke achteruitgang dient de lidstaat dat risico weg te nemen.

241 Defence for Children, *'Ik wil terug naar Nederland, monitoring van teruggekeerde gewortelde kinderen in Armenië*, 2017, casus p. 16 (meisje uit de leeftijdscategorie 12–18 jaar).

242 Rb 16 mei 2017, AWB 16/26928. De rechtbank oordeelt het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 en 3:4 van de Awb onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

243 Verordening (EU) Nr. 604/2013 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.

244 EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. Griekenland en België*, no. 30696/09: *'the particular vulnerability of asylum seekers is emphasised...'*

245 EHRM 4 November 2014, *Tarakhel t. Zwitserland*, no. 29217/12. Zie ook brief aan Tweede Kamer, 20 november 2014: *Reactie op uitspraak EHRM inzake Tarakhel t. Zwitserland*.

246 HVJ EU, C.K. e.a., 16 februari 2017, C-578/16; EHRM 13 december 2016, *Paposhvili v. België*, nr. 41738/10, GC.

247 Zie: A&MR 2017, nr.4, Uitspraak uitgelicht, Ashley Terlouw, *Medische omstandigheden als reden voor toepassing discretionaire bepaling Dublin III*; Artikel 4 Handvest in verhouding tot de discretionaire bepaling van de Dublinverordening. Het gaat hier niet om de situatie na overdracht, maar om de overdracht zelf die een risico van strijd met het verbod van onmenselijke behandeling van art. 3 EVRM en art. 4 Handvest zou opleveren.

Bijzonder kwetsbaar

Bij het indienen van haar asielverzoek in Nederland wordt duidelijk dat de vrouw via Italië is gereisd en daar seksueel is misbruikt. Ze is suïcidaal en wordt doorverwezen naar een psycholoog, en slikt medicatie. De rechtbank in Middelburg stelt vast dat mevrouw een bijzonder kwetsbaar persoon is in de zin van het Tarakhel-arrest (EHRM) en dat alvorens haar (op grond van de Dublinverordening) terug te sturen naar Italië bij de Italiaanse autoriteiten om aanvullende individuele garanties gevraagd moet worden.²⁴⁸

Op 11 mei 2017 oordeelt de ABRvS dat geen aanvullende individuele garanties zijn vereist voor Dublinoverdracht naar Italië.²⁴⁹ Op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan ervan worden uitgegaan dat de Italiaanse autoriteiten de staatssecretaris zullen melden wanneer zij niet kunnen voorzien in de door de vreemdeling benodigde voorzieningen. Dat deze werkwijze volgens de rechtbank niet garandeert dat Italië Nederland informeert indien die bijzondere zorg niet kan worden geboden, maakt dit niet anders.²⁵⁰

Volgens Nederlands beleid kan artikel 64 Vw 2000 in Dublinzaken heel beperkt worden opgevat en hoeft alleen gekeken te worden of de vreemdeling de vliegreis kan maken. De Nederlandse overheid is niet verplicht om garanties te vragen van het land waar naar wordt uitgezet.²⁵¹ De overdracht vindt plaats in *wederzijds vertrouwen tussen lidstaten*.²⁵² Op grond van dit interstatelijk vertrouwensbeginsel worden medische voorzieningen vergelijkbaar verondersteld en kan worden overgedragen.²⁵³ *'Hieruit volgt dat de IND bij een overdracht op grond van de Dublinverordening in medisch opzicht geen verderstreckende verplichting heeft dan te beoordelen of de vreemdeling – gelet op zijn gezondheidstoestand – in staat is om te reizen.*²⁵⁴

Wat kom je hier doen?

Een zwaar getraumatiseerde en fysiek beschadigde jonge Eritrese vrouw (zie eerder ook hoofdstuk 6) komt met een Frans visum in Nederland aan en vraagt asiel. Haar asielverzoek wordt op grond van de Dublinovereenkomst niet in behandeling genomen.²⁵⁵

Voordat ze op het vliegtuig naar Nice wordt gezet, verzekert de ambtenaar van de Dienst Terugkeer en Vertrek (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 haar 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*

248 Rb Middelburg 16 maart 2017, AWB 17/3811. EHRM 4 november 2014, *Tarakhel v. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2014:1104JUD002921712.

249 ABRvS 11 mei 2017, nr. 201702435/1.

250 Zie ook ABRvS 16 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:73.

251 Zie Rechtbank Groningen, 30 mei 2016. De rechtbank is het in deze zaak eens met DT&V.

252 Asielzoekers die in een ander Europees land een asielaanvraag hebben gedaan, worden in principe op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel overgedragen aan die lidstaat om zo asielaanvragen in verschillende landen te voorkomen. Met de EHRM-uitspraak in *M.S.S. tegen België en Griekenland* (no. 30696/09) en de Hof van Justitie-uitspraak *N.S. tegen VK* (C-411/10) uit 2011 gaven de Europese rechters belangrijke richting aan uitvoering van het Europese asielrecht.

253 Zie: Art. 64 A3/7.1.5 Vreemdelingencirculaire.

254 Zie ook: Raad van State, 28 juli 2014, 201400595/1/V1.

255 Dossier in bezit Amnesty International.

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'.²⁵⁶*

In antwoord op vragen van Amnesty International over deze zaak antwoordde de staatssecretaris dat *'in 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'.²⁵⁷* Mevrouw zou opnieuw overgedragen worden aan Frankrijk.²⁵⁸

De Nederlandse overheid legt de verantwoordelijkheid om te klagen over het ontbreken van opvang en de daaropvolgende verkrachting bij de – in dit geval zeer kwetsbare – vreemdeling. Dit is zorgelijk, omdat uitgezette vreemdelingen over het algemeen niet opgewassen zijn tegen een overheid die zijn of haar rechten schendt. De Nederlandse overheid was niet bereid onderzoek te doen naar de gebeurtenissen in Frankrijk en was ook niet geïnteresseerd in de bevindingen van anderen. Daarmee heeft de Nederlandse overheid de mogelijkheid laten liggen om op de hoogte te geraken van wat er tijdens en direct na dit uitzettraject verkeerd is gegaan. Dit is om meerdere redenen bijzonder problematisch. Allereerst is het vertrouwen in de overheid (volgens mevrouw heeft de DT&V meerdere keren nadrukkelijk gezegd dat alles goed zou komen) ernstig geschaad. Nu geen onderzoek is gedaan, is er geen enkele reden om aan te nemen dat bij een volgende uitzetting zich niet exact dezelfde problemen zullen voordoen. Tot slot moeten landen elkaar – indien nodig – ter verantwoording kunnen roepen als er zaken tijdens of na overdracht misgaan. In dit geval had de Nederlandse overheid de Franse overheid om opheldering moeten vragen over het ontbreken van opvang. In de zaak van de Eritrese vrouw had de Nederlandse overheid – gezien de jurisprudentie van het EHRM en het HVJ EU – de Franse overheid moeten vragen waar en hoe mevrouw zou worden opgevangen. Duidelijke informatie hierover zou mevrouw in de gelegenheid hebben gesteld zich voor te bereiden op haar overplaatsing naar Frankrijk.

Waarborgen Dublinoverdracht

Als de IND het asielverzoek van een zeer zieke asielzoeker niet in behandeling wil nemen omdat een ander Dublinland verantwoordelijk is, dienen er waarborgen te zijn dat de Dublinoverdracht niet tot een ernstige verslechtering van zijn gezondheidstoestand zal leiden.

Rechtbank 11 april 2017²⁵⁹

256 Reactie DT&V (7 oktober 2016) op verzoek van Amnesty om de gebeurtenissen rond de Dublinoverdracht te onderzoeken.

257 Brief van de staatssecretaris van V&J in antwoord op een verzoek van Amnesty om de gebeurtenissen na overdracht van mevrouw aan Frankrijk te onderzoeken, november 2016.

258 Ook het verzoek om haar asielverzoek op grond van de discretionaire bevoegdheid in Nederland af te handelen werd afgewezen. Artikel 17 lid 1 Dublin III-Verordening: *In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.*

259 Rechtbank 's Hertogenbosch, 11 april 2017, AWB 17/5691, Zie: Update 1017, nr. 18.

6.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

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. Alleen indien zich binnen de termijn van drie maanden een medische noodsituatie zou voordoen, wordt medische zorg na uitzetting geregeld dan wel afgezien van uitzetting. Daarbij wordt volstaan met de toets of zorg in het land van herkomst beschikbaar is. De toegankelijkheid van de zorg vormt geen onderdeel van de afwegingen. Met de uitspraak van het EHRM (Paposhvili v. België) in december 2016 moet daarin verandering komen. Indien de uitzetting zelf tot onomkeerbare gezondheidsschade kan leiden, moet de overheid dat risico wegnemen.

Concreet zicht op opvang en zorg en duidelijkheid over wat er precies is geregeld, is voor alle migranten – maar zeker voor kwetsbare en zieke mensen – van groot belang. Het ontbreken daarvan leidt tot angst, wantrouwen en spanningen tijdens het uitzettraject.

De sinds 2013 geldende regeling 'Langdurig verblijvende kinderen' heeft de afgelopen jaren nauwelijks tot verblijfsvergunningen geleid. In 98% van de gevallen werd het verzoek afgewezen, omdat (volgens de overheid) de ouders niet actief hadden meegewerkt aan vertrek. Een gedwongen uitzetting na meer dan vijf jaar verblijf in Nederland kan strijd opleveren met artikel 3 (belang van het kind) en artikel 6 (recht op ontwikkeling) van het VN-Kinderrechtenverdrag. Uit het recente onderzoek van Defence for Children blijkt dat het (gedwongen) terugkeertraject en de wijze waarop zij in Armenië zijn opgevangen in meerdere gevallen problematisch was voor hun ontwikkeling. Het onderzoek pleit ervoor gezinnen met kinderen te monitoren om kennis te verzamelen over de vraag hoe duurzame terugkeer vormgegeven kan worden, en zo inzicht te krijgen hoe de ontwikkeling van kinderen bij gedwongen terugkeer beschermd kan worden.

Ook uitzettingen in het kader van Dublin blijken niet zonder risico. Ondanks het beginsel van wederzijds vertrouwen blijken mensen niet altijd toegang te hebben tot de asielprocedure of opvang in de verantwoordelijke lidstaat. Hoewel voor kwetsbare mensen zoals zieken en kinderen de verantwoordelijkheid van de overheid groter is, kunnen zij ook bij Dublin returns forse risico's lopen.

7 RISICO'S NA DE UITZETTING

Ook direct na landing van het vliegtuig in het land van herkomst kan sprake zijn van het risico van mensenrechtenschendingen. Het komt voor dat uitgezette mensen tijdens ondervraging door de grenspolitie op de luchthaven worden blootgesteld aan willekeurige detentie en mishandeling. Daarnaast kan er sprake zijn van afpersing, het onder dwang moeten betalen van smeergeld of het in beslag nemen van goederen.²⁶⁰ In sommige landen lopen uitgezette personen risico's omdat ze afkomstig zijn uit een westers land.²⁶¹ Als mensen uitgezet worden met incomplete 'nooddocumenten' of met een EU-staat, zijn de problemen vaak groter, duren ondervragingen langer en kunnen zich later problemen voordoen met staatloosheid (zie casus in stuk 6.4).

Ook terugsturen (na grensweigerings) kan risico's met zich meebrengen.²⁶² Zo vertelde een medewerker van de KMar aan Amnesty dat hij een (aan de Nederlandse grens geweigerde) Somaliër naar Koeweit moest begeleiden. Hoewel de Koeweitse politie hem de toegang weigerde, liet de KMar-medewerker hem op de luchthaven in Koeweit achter. Het is niet bekend wat er met deze man in Koeweit is gebeurd.²⁶³

Terugkeerprocedures kunnen zowel positief als negatief van grote invloed zijn op de kwetsbaarheid van de uitgezette migrant voor mensenrechtenschendingen, direct na diens aankomst op de luchthaven. In voorgaande hoofdstukken werd al een aantal risicofactoren besproken. Hier beperken wij ons tot een korte opsomming en een verwijzing naar het betreffende hoofdstuk:

- De toename van het aantal als veilig bestempelde landen en de vérstrekkende consequenties die dit heeft voor de rechten van de asielzoekers uit deze landen; hoofdstuk 3.
- De (gebrekkige) borging van mensenrechten in de verschillende terug- en overnameovereenkomsten; hoofdstuk 3.
- De risico's van de uitwisseling van persoonsgegevens met ambassades of *task forces* en de mogelijke gevolgen van het gebruik van sommige tijdelijke nood(reis)documenten zoals bijvoorbeeld de EU-Staat; hoofdstuk 3.
- De gevolgen van het (te snel) inzetten van het gedwongen terugkeertraject en het belang van transparantie en informatie; hoofdstuk 4.
- De bijzondere problemen van kwetsbare mensen bij de toegang tot zorg en opvang na uitzetting, en het uitzetten van gewortelde kinderen; hoofdstuk 5.

Om meer zicht te krijgen op de gang van zaken op luchthavens na gedwongen uitzetting is in de periode januari – april 2016 onderzoek gedaan op de luchthaven in Kinshasa (Democratische Republiek Congo - DRC) en Douala (Kameroen). In Kinshasa zijn veertien teruggestuurde migranten geïnterviewd en zeven in Douala.

7.1 DETENTIE EN SMEERGELD

Van de veertien naar de DRC uitgezette migranten²⁶⁴ werden vier mensen onmiddellijk na aankomst in detentie gezet. Negen mensen moesten tijdens het identificatieproces smeergeld betalen om hun vrijheid te verzekeren (de bedragen varieerden daarbij tussen de 25 en de 3.000 euro).

260 Zie ook Stichting Los, (juni 2017), "Post-deportation risks: a country catalogue of existing references," published at <http://www.stichtinglos.nl/content/terugkeer>; M J Alpes en N N Sørensen (2016), *Post-deportation risks: People face insecurity and threats after forced returns*, Danish Institute for International Studies Policy Brief.

261 Refugee Support Network (2016): *After Return: documenting the experiences of young people forcibly removed to Afghanistan*.

262 ANAFE (2010): *De l'autre côté de la frontière, suivi des personnes refoulées*.

263 Interview, Schiphol, maart 2016.

264 Vijf van deze migranten waren afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, vier uit Frankrijk, twee uit België, één uit Canada, één uit Duitsland en één uit Zweden.

Ondergrondse kale cel

Direct na aankomst werd de jonge man door de politie op de luchthaven in Kinshasa zeker tweeënhalf uur lang verhoord over de vraag waarom hij geen paspoort had. Daarna werd hij door politie in burger meegenomen naar een ondergrondse kale cel waar hij drie dagen lang nauwelijks te eten kreeg. Ze gingen er vanuit dat hij asiel had gevraagd en kwaad over het land zou hebben gesproken. Hij kon zichzelf vrijkopen door te beloven hij het geld dat hij in het kader van een terugkeerprogramma van het IOM zou ontvangen aan hen zou afgeven.²⁶⁵

Twee teruggestuurde migranten vertelden dat de Congolese politie hen had gevraagd een document te ondertekenen waarin stond dat ze waren vrijgelaten zonder marteling, detentie of boetes. Na het overhandigen van de brief vroeg de betreffende politieagent om een 'cadeau'. De twee uitgezette migranten hebben een equivalent gegeven van respectievelijk 25 en 35 euro.

Op de luchthaven van Douala (Kameroen) vertelden vijf van de zeven uitgezette mensen dat ze geld aan de politie op de luchthaven hadden moeten betalen om een einde te maken aan hun detentie op de politiepost.²⁶⁶ Het ging daarbij om bedragen van tussen de 200 en 700 euro.²⁶⁷ Drie mensen werden respectievelijk één, drie en vijf nachten gedetineerd voordat ze werden doorgelaten. Drie mensen verklaarden dat ze tijdens de gedwongen terugkeer het grootste gedeelte van hun bagage waren kwijtgeraakt.

Wisselgeld

Een medewerker van de Nederlandse KMar die regelmatig als escort betrokken is bij uitzettingen, bevestigde tijdens een interview met Amnesty International dat migranten hem vroegen om wisselgeld, zodat ze de rest van hun geld konden verstoppen om te voorkomen dat ze op de luchthaven in het land van herkomst gedwongen zouden worden om alles af te geven.²⁶⁸

Wanneer uitgezette mensen met noodreisdocumenten worden uitgezet die incompleet of onjuist zijn, of die zijn uitgegeven door het uitzettende land, dan lopen deze mensen een groter risico om te worden onderworpen aan intensieve controles en verhoren en in afwachting van dat onderzoek verblijven ze dan vaker in detentie op de luchthaven. Grensambtenaren zijn verplicht om de identiteit van de teruggekeerde persoon direct te onderzoeken. Deze identificatiewerkzaamheden zullen langer duren wanneer de documenten onvolledig, onjuist of niet door hun eigen overheidsinstantie afgegeven zijn.

Noodreisdocumenten die niet voldoen aan de nationale vereisten kunnen – bij gebrek aan andere identiteitsdocumenten – ook leiden tot problemen bij het verkrijgen van nationale identiteitsdocumenten en uiteindelijk tot staatloosheid. Voor de Nederlandse overheid is het voldoende als iemand wordt toegelaten tot het land van aankomst. Dit staat echter niet gelijk aan het verkrijgen van identiteitspapieren en het vaststellen van de nationaliteit. Op het verloop van dat proces is vaak geen zicht meer.

265 Uitzetting vanuit het Verenigd Koninkrijk in 2009. Eerste interview in januari 2016. Tweede interview februari 2016 in aanwezigheid van een priester.

266 Deze vijf mensen zijn vanuit het Verenigd Koninkrijk en België uitgezet.

267 Ook deelnemers aan vrijwilligeterugkeer-programma's zijn soms kwetsbaar voor verzoeken om smeergeld. Uit 23 interviews met mensen die 'vrijwillig' waren teruggekeerd naar Kameroen bleek dat één persoon een bedrag van 600 euro had moeten betalen aan politieagenten op de luchthaven van Douala. (De interviews vonden plaats in het kader van een academisch onderzoek in 2013 en 2014.) De grenspolitie beschuldigde hem van het beschadigen van het imago van Kameroen, omdat hij de termijn van zijn toeristenvisum in Frankrijk had overschreden. Hij werd bedreigd te worden overgedragen aan de (strafrechtelijke) politie die hem in de New Bell gevangenis in Douala zou kunnen opsluiten. Een andere terugkeerder verklaarde dat hij zich had laten ophalen door een kennis die contacten had bij de politie om deze problemen te voorkomen.

268 Interview met KMar-escort op de luchthaven Schiphol in maart 2016.

Geen geboortebewijs, geen ID

Michel werd in 2015 vanuit het Verenigd Koninkrijk uitgezet naar Congo. Aangezien hij twee jaar was toen hij Congo verliet, sprak hij geen Frans of Lingala. De Britse autoriteiten hadden een reisdocument geregeld dat was afgegeven door de Congolese politie in Kinshasa, maar het document was alleen gebaseerd op informatie van de Britse overheid. Er was geen gesprek geweest met Michel. Op het document stonden enkel zijn naam en een foto (waarvan onduidelijk was of die van hemzelf was). Zijn geboortedatum, geslacht, burgerlijke staat en adres waren niet ingevuld. Na aankomst in Kinshasa werd hij uitvoerig ondervraagd en het duurde een tijd voordat hij werd toegelaten tot het land. Op het moment van het interview leefde Michel nog steeds zonder zijn geboortedocumenten en zonder nationale identiteitspapieren.²⁶⁹

Geïrriteerde grenspolitie

Na een periode in Nederland gestudeerd te hebben vertrok Damien (geboren in Engelstalig Kameroen) naar het Verenigd Koninkrijk voor werk. Op basis van een identiteitsdocument dat was uitgegeven door het Verenigd Koninkrijk zelf werd hij in 2013 uitgezet naar Douala. Damien vertelde hoe geïrriteerd de grenspolitie was over de documenten waarmee hij was aangekomen. Pas nadat een Engelstalige politieagent had getest of hij werkelijk uit Kameroen afkomstig was, mocht hij het land in.²⁷⁰

Detentieomstandigheden in landen van aankomst zijn niet overal hetzelfde, maar voldoen vaak niet aan de minimumnormen van mensenrechten.²⁷¹ Gedetineerden op de luchthaven in Kameroen moeten geld betalen om te kunnen onderhandelen over eten en drinken. Ze vertelden dat ze maar één keer (in drie dagen) de kans kregen om zich te wassen. De politiecellen hebben geen bedden en mensen slapen op stoelen of op de grond. Er is geen gelegenheid tot luchten. Van de drie in Kameroen bezochte detentiecentra zijn de cellen bij de rechtbank in Bonanjo het meest overbevolkt en zeer onhygiënisch. De emmer die als toilet dient, moet door de gedetineerden elke ochtend zelf worden geleeagd. Sommige gevangenen urineren op de grond in de cel.

Beschuldigd van visumfraude

Miranda 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.

Uitgezette Engelstalige Kameroense vrouw²⁷²

269 In februari 2016 vonden in totaal drie interviews plaats met Michel en zijn advocaat in Kinshasa.

270 Interview februari 2016 Douala.

271 Zie voor detentiecondities in Kameroen: Amnesty International, *Country report Cameroon 2016/17*; African Commission on Human and Peoples' Rights, 54th Ordinary Session, 2013: *Report on the Death Penalty and Detention Conditions in the Republic of Cameroon Under the African Charter on Human and Peoples' Rights*; US State Department Country Reports.

272 Miranda woonde enige tijd illegaal in Duitsland en is vanuit België teruggestuurd. Zie over haar zaak ook: Alpes, M. J., (2015), 'Airport casualties: Non-admission return risks at times of externalised and internalised migration control', *Social Sciences* 4(3): 750- 751.

Politieagenten in landen van herkomst kunnen de teruggestuurde migranten associëren met geld omdat ze in het westen hebben gewoond, met verraad omdat ze asiel hebben gezocht, of met criminaliteit. Politieagenten in de DRC en Kameroen zijn goed bekend met het feit dat veel van hun landgenoten asiel in het buitenland hebben aangevraagd. Ze hebben geen documenten of details van bijvoorbeeld de Nederlandse overheid nodig om mensen hiermee te intimideren. Niet altijd is het onderscheid tussen politieagenten en de inlichtingendienst even duidelijk. Zo wordt de identificatieprocedure van mensen die aankomen in de DRC ook uitgevoerd door de *Agence Nationale de Renseignements* (ANR), de Congolese inlichtingendienst.²⁷³

Imagoschade

Toen de Kameroense man Sylvestre vanuit het Verenigd Koninkrijk aankwam op de luchthaven in Douala, werd hij ervan beschuldigd schade te hebben toegebracht aan het imago van zijn land. De politie op de luchthaven zei tegen hem: *'You say that we kill your people [referring to LGBT].'*²⁷⁴

Mensen die na toegangsweigering en/of beschuldiging van valse papieren of illegaliteit naar Kameroen worden teruggestuurd, worden direct na aankomst op de luchthaven van Douala of Yaoundé aangehouden.²⁷⁵ Amnesty heeft 41 gerechtelijke beslissingen kunnen zien over de periode (2013-2015). Al deze mensen werden tenminste een week onder zeer slechte omstandigheden vastgehouden. Van deze groep van 41 werden uiteindelijk 14 mensen vervolgd, omdat zij hadden geprobeerd op illegale wijze te emigreren.²⁷⁶ In de meeste gevallen hadden deze mensen geen toegang tot een advocaat.

Beschuldigd van fraude

Een Engelstalige vrouw uit Kameroen wordt in 2013 aan de Belgische grens geweigerd omdat haar papieren vals zijn. Haar asielverzoek wordt afgewezen. Daarna wordt ze gedwongen (met geweld) uitgezet. Teruggekeerd in Kameroen wordt ze strafrechtelijk vervolgd op grond van fraude en voor twee maanden gevangengezet in de Mfou gevangenis. Zowel haar bagage als haar identiteitskaart worden in beslag genomen. Pas na betaling van 600 Euro krijgt ze haar spullen terug. Op haar identiteitskaart moet ze nog een jaar wachten.

Meestal worden tijdelijke documenten door de begeleiders of door het vliegtuigpersoneel 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 – naar de geboorteplaats een makkelijke prooi voor omkoping, intimidatie en bedreiging.

273 Twee van de 14 in 2016 geïnterviewde mensen vertelden dat ze een paar dagen of weken na aankomst thuis werden bezocht door de ANR.

274 Interview, Kameroen, februari 2016.

275 De Kameroense wetgeving stelt een poging tot illegale migratie strafbaar. Zie art. 3 van de Migration Code 1990: *'Individuals who leave the territory without complying with Articles 1 and 2 are facing imprisonment from two up to six months and a fine of 500,000 FCFA, or by only one of these two sanctions.'*; zie ook art. 204 van de Kameroense strafwet: *'An individual who forges or falsifies the seal, stamp or the hallmark issued by state authorities, is to be punished by a prison sentence from one to five years and by a fine of 40,000 to 4 million FCFA.'*; zie ook de jurisprudentie van de Tribunal de Première Instance de Douala-Bananjo.

276 Interview, Kameroen, januari 2014 en februari 2016 met zes mensen die na grensweigering (non-admission) waren teruggestuurd. Drie van hen verbleven in de New Bell gevangenis. Daarnaast zijn dossiers bestudeerd van de New Bell gevangenis (2014 en 2015), van de rechtelijke politie in Douala (juni 2011 – mei 2013) en van de strafrechtbank in eerste aanleg in Bonanjo (2013, 2014, 2015). Er zijn 41 gerechtelijke uitspraken (2014 en 2015) ingezien.

Betalen om weg te komen

'Als ze een probleem ontdekken, maakt niet uit groot of klein, dan maken ze je bang en dreigen ze met de gevangenis. Dan moet je geld betalen om weg te komen.'

Uitgezette Kameroense vrouw²⁷⁷

7.2 VERLIES OF CONFISCATIE VAN BEZITTINGEN

Teruggestuurde mensen klagen vaak over het verlies en inbeslagname van bezittingen. Van de 21 geïnterviewde mensen meldden vijf Congolezen en drie mensen uit Kameroen dat zij door de uitzetting spullen waren kwijtgeraakt.²⁷⁸ Twee van hen vertelden dat hun bezittingen in beslag waren genomen door de politie (Kameroen). De andere zes wisten niet wanneer en onder wiens verantwoordelijkheid de spullen verloren waren geraakt of gestolen.

Geld gestolen

'Ik had geen paspoort en geen papieren. De twee escorts en de medische begeleider gaven me bij aankomst een envelop. De politie controleerde mijn bagage, nam mijn telefoon en geld. Ik had bijna 122 Engelse ponden bij me, maar toen ik mijn tas terugkreeg waren dat er nog maar 17.'

Uitgezette Kameroense man²⁷⁹

De koffers van mensen die terugkeren bevatten alle bezittingen die zij gedurende de jaren van verblijf in het buitenland hebben kunnen verzamelen. Er zijn veel verschillende instanties bij het uitzetproces betrokken. Een efficiënte klachtenprocedure die mensen kan beschermen tegen willekeurige confiscatie van bagage door politieambtenaren is er niet.

7.3 PROBLEMEN MET HET VERKRIJGEN VAN IDENTITEITSDOCUMENTEN

Van de groep van 21 geïnterviewde mensen uit Kameroen en DRC ondervonden er zes in DRC en drie in Kameroen problemen met het verkrijgen van nationale identiteitsdocumenten.

Mensen die in het buitenland asiel hebben aangevraagd vertellen na gedwongen terugkeer vaak dat ze bang zijn voor de lokale autoriteiten. Terugkeerders die in Congo proberen om aan nieuwe identiteitspapieren te komen voelen zich vaak genoodzaakt ambtenaren te misleiden over hun verblijf in het buitenland. Zoals één van de uitgezette mensen in Kinshasa zei: 'Bij de gemeente vragen ze altijd om geld. Mijn oom heeft al \$400 gestuurd.' Twee Kameroense terugkeerders die waren uitgezet met hun originele paspoort vertelden dat ze alsnog een jaar zonder identiteitspapieren hadden moeten leven, omdat de grenspolitie hun paspoorten had ingenomen. In beide gevallen zagen de terugkeerders zich genoodzaakt om smeergeld te betalen om zo hun paspoort terug te krijgen van de grenspolitie.

In hoofdstuk 3 gingen we reeds uitgebreid in op de problemen met documenten en beschreven we de situatie van een jonge vrouw die na vijf jaar door Nederland naar Kinshasa was uitgezet en nu zonder papieren in Kinshasa leeft.

277 Engelstalige Kameroense vrouw, in 2010 vanuit België uitgezet, interview 2014.

278 Interviews in Douala en Kinshasa, januari-maart 2016.

279 De Kameroense man werd in 2010 uitgezet vanuit het Verenigd Koninkrijk. Het interview vond plaats in februari 2016.

7.4 TIJDSTIP EN PLAATS VAN AANKOMST

Het tijdstip van uitzetting kan groot verschil maken. Uit interviews met uitgezette migranten in DRC en Kameroen komt naar voren dat mensen die op vrijdag aankomen het risico lopen tot maandag te worden gedetineerd, omdat pas dan de commissaris die de terugkeer moet formaliseren aanwezig is. Hetzelfde geldt voor uitgezette mensen die voorafgaand aan nationale feestdagen op de luchthaven aankomen. Zij lopen het risico voor langere periodes te worden gedetineerd. Chartervluchten of commerciële vluchten met een groter aantal uitgezette mensen aan boord zijn moeilijker te verwerken voor politieambtenaren in het land van herkomst dan de individuele aankomst van een uitgezet persoon.²⁸⁰

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.’²⁸¹

Ook de plaats van aankomst kan een groot verschil maken. Mensen zijn extra kwetsbaar als ze worden uitgezet naar een stad waar ze nooit eerder hebben geleefd en geen vrienden of familie hebben.

Nooit in Kinshasa geweest

Lionel komt oorspronkelijk uit Bukavu (Oost-Congo). Hij is nooit eerder in Kinshasa geweest. De steden liggen net zo ver van elkaar verwijderd als Amsterdam en Warschau. Hij heeft geen identiteitspapieren en kan pas een vliegticket kopen als een vriend van zijn broer bereid is hem te helpen.²⁸²

Ook voor binnenlandse reizen hebben mensen vaak een vorm van identiteitsbewijs nodig. Rechtstreekse uitzetting naar de plaats van bestemming is vaak niet mogelijk en niet altijd biedt de Nederlandse overheid transfers naar vervolgvervoer aan. Zie ook de uitzetting van de Afghaanse broers naar Kaboel in hoofdstuk 5.

7.5 INFORMATIE OVER RISICO'S NA UITZETTING ²⁸³

In de Nederlandse ambtsberichten wordt zelden aandacht besteed aan de problemen die mensen direct na hun uitzetting ondervinden en de condities van ontvangst op de luchthaven. Zo staan de obstakels voor mensen die zijn uitgezet met tijdelijke (nood)documenten zonder nadere identiteitspapieren vrijwel nergens beschreven. Ook komen de risico's na terugkeer van mensen die illegaal het land hebben verlaten (zoals mogelijke strafbaarstelling van illegale uitreis) nauwelijks aan de orde. Wanneer wordt gemeld dat er ondervragingen kunnen plaatsvinden, wordt niet ingegaan op de condities waaronder die ondervragingen plaatsvinden (zoals detentie onder erbarmelijke omstandigheden).

²⁸⁰ Interviews DRC en Kameroen 2016.

²⁸¹ Uitzetting met chartervlucht vanuit het Verenigd Koninkrijk in 2012. Interview februari 2016.

²⁸² Interview Kinshasa, februari 2016.

²⁸³ Zie voor een landenoverzicht en documentatie over mogelijke risico's na uitzetting website Stichting LOS: *Post-deportation risks: a country catalogue of existing references*. Zie ook: <http://postdeportation.org> en <http://refugeelaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network-suggested-reading-list>.

Het ambtsbericht Somalië²⁸⁴ noemt wel een aantal concrete risico's. Zo meldt het ambtsbericht dat corrupte ambtenaren bij aankomst terugkeerders geld afhandig kunnen maken voor 'dienstverlening' van allerlei aard. Het ambtsbericht maakt melding van de arrestatie en afpersing van personen van onder andere de Barawani-minderheid en/of komend vanuit de diaspora, van wie bekend is dat zij over inkomsten beschikken, direct dan wel via familie in het buitenland. Zij worden vastgehouden zonder vermoedens van enig misdrijf, doch uitsluitend met het oog op losgeld van 500 à 2000 dollar per persoon. Volgens de ambtsberichten Turkije²⁸⁵ en Irak²⁸⁶ kunnen mensen worden ondervraagd en wordt onderzocht of er sprake is van criminele activiteiten. In Nigeria²⁸⁷ wordt terugkeer naar het noordoosten afgeraden. In Rusland²⁸⁸ is de opvang van terugkeerders niet transparant en is het derhalve onduidelijk hoe zij behandeld worden.

7.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de problemen waarmee uitgezette mensen direct na hun uitzetting kunnen worden geconfronteerd. De mogelijke problemen variëren van het verlies van bagage tot willekeurige detentie, afpersing en vervolging. Maar ook het kwijtraken of niet meer in bezit kunnen komen van identiteitsdocumenten, dakloosheid en het ontbreken van medische zorg kunnen aan de orde zijn²⁸⁹.

De Nederlandse autoriteiten kunnen de kwetsbaarheid van de terugkeerder beperken door ervoor te zorgen dat mensen worden uitgezet met door zowel de grenspolitie alsook de lokale autoriteiten erkende identiteitspapieren. Reisdocumenten dienen te worden afgegeven of geautoriseerd door de ambassade. Wanneer EU-laissez passers worden gebruikt dienen die zodanig te worden ingevuld en/of met andere papieren te worden ondersteund dat mensen na uitzetting gegarandeerd in het bezit kunnen worden gesteld van identiteitsdocumenten. Op dit moment bevatten dergelijke tijdelijke noodreisdocumenten zulke garanties niet en de documenten worden niet aan de uitgezette mensen overhandigd.

Goede voorbereiding van de terugkeer en de aanwezigheid van ambassadepersoneel of Nederlandse verbindingsofficieren kunnen helpen om problemen op de luchthaven te voorkomen. Daarnaast kan transparante informatie over gemaakte afspraken met het land van uitzetting en heldere informatie over mogelijke opvang en zorg na aankomst het proces versoepelen. Uitzettingen voorafgaande aan het weekend of feestdagen veroorzaken langere periodes van opsluiting in cellen voorafgaand aan de toelating in het land van herkomst. Ook een goed geregelde transfer tijdens een tussenlanding of op weg naar de regio van herkomst kan voorkomen dat mensen aan hun lot worden overlaten in een gebied waar ze nooit eerder zijn geweest en/of geen banden hebben.

Het is van groot belang dat ambtenaren die betrokken zijn bij de gedwongen terugkeer van migranten bekend zijn met en rekening houden met mogelijke risico's na uitzetting. De huidige ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaan meestal niet of slechts zeer beperkt in op deze risico's na terugkeer. Informatie over de risico's is zowel van belang bij de beslissing op het asielverzoek maar ook 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 en kan helpen hiervoor nader beleid te formuleren.

284 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Somalië, maart 2016, p. 73, 78.

285 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Turkije, juli 2013.

286 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Irak, november 2016, p. 89.

287 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Nigeria, oktober 2015, p. 71.

288 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Russische Federatie, augustus 2015, p. 56.

289 Maastricht Principles on extraterritorial obligations in the area of ESCR: Principe 13: 'states must desist from acts and omissions that create a real risk of nullifying or impairing the enjoyment of economic, social and cultural rights extraterritorially. The responsibility of States is engaged where such nullification or impairment is a foreseeable result of their conduct. Uncertainty about potential impacts does not constitute justification for such conduct.'

8 TOEZICHT

Het uitzetten van vreemdelingen in een gedwongen kader vindt grotendeels achter gesloten deuren plaats, op plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek.²⁹⁰ Onafhankelijk en effectief toezicht is een noodzakelijke waarborg om na te kunnen gaan of de overheid de mensenrechten in de praktijk respecteert.

8.1 JURIDISCH EN MENSENRECHTELIJK KADER

De plicht om een effectief kader voor toezicht op te zetten, is neergelegd in verschillende internationale verdragen en richtlijnen. De Europese Terugkeerrichtlijn verplicht lidstaten een effectief monitoringsysteem op te zetten.²⁹¹ De Frontex Code of Conduct zegt daarover: *'The monitoring system established in accordance with Article 8(6) of the Return Directive must be effective and involve monitoring by organisations/bodies independent from the authorities enforcing return.'*²⁹²

Toezicht op Terugkeer vindt in Nederland plaats sinds 2006. In dat jaar is de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) gestart met haar toezichthoudende werkzaamheden.²⁹³ Het toezicht door de CITT is met ingang van 2014 overgenomen door de Inspectie Veiligheid en Justitie, op grond van een afzonderlijke ministeriële regeling.²⁹⁴ Het toezicht van de Inspectie V&J op grond van deze regeling, wordt mede uitgevoerd in het kader van het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM).

Na ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN anti-folterverdrag (OPCAT) is in Nederland in 2011 het NPM opgericht. Het OPCAT verplicht de lidstaten een of meer NPM's aan te wijzen die regelmatig bezoeken brengen aan gesloten instellingen waar personen verblijven die van hun vrijheid zijn beroofd of beperkt. Daarnaast adviseren NPM's de regering over wetgeving. Het OPCAT is gericht op het handhaven van mensenrechten van ingeslotenen en het doel is foltering en andere wrede en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing te voorkomen. De Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) stelde een lijst op van punten waaraan het NPM – volgens het OPCAT – moet voldoen.²⁹⁵

Het systeem van toezicht in Nederland wordt gevormd door de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (V&J), Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Commissies van Toezicht Arrestantenzorg en de Commissie van toezicht Detentieplaatsen KMar. Daarnaast noemt de staatssecretaris de rol van de Commissies van Toezicht bij de justitiële inrichtingen met hun drie taken (rechtspraak, toezicht en advies) en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) met zijn adviestaak ten aanzien van beleid en wetgeving.²⁹⁶ Het ministerie van V&J faciliteert het NPM en de coördinatie ligt bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.²⁹⁷

290 Amnesty International, *Use of force: Guidelines for implementation of the UN basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials*, 21 september 2015, p. 20: 'Accountability can only be achieved through a system of checks and balances allowing for the evaluation of any law enforcement action with regard to its compliance with the law, including human rights, as well as with internal regulations and operations procedures.'

291 Art. 8(6) EU Return Directive (2008/115/EC): 'Member States shall provide for an effective forced-return monitoring system'; zie ook: European Union Agency for Fundamental Rights, *Forced return monitoring systems*.

292 Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex, art 13.

293 TK 2005-2006, 19637, nr.1048.

294 Staatscourant 2013, 35638, de Regeling toezicht vreemdelingen.

295 Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming. Bijlage bij brief 10 november 2014 aan NPM-netwerk. De belangrijkste punten uit die lijst zijn: Het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) is onafhankelijk in status, werkwijze, rapportage en budget; werkt preventief door het signaleren van risico op onmenselijke en vernederende behandeling, in praktijksituaties, richtlijnen, protocollen, (voorgenomen) wetgeving etc; ontleent zijn toetsingscriteria aan internationale en nationale standaarden; legt met een (wisselend samengesteld) multidisciplinair team regelmatig onaangekondigd bezoeken af en legt het accent op ontmoetingen met ingesloten personen; rapporteert na elk bezoek of na elke bezoekcyclus en in een jaarverslag; is deskundig, degelijk, betrouwbaar, gezaghebbend en gericht op kwaliteit en staat open voor deelname vanuit de samenleving.

296 Brief van staatssecretaris V&J 30 september 2014 aan de Nationale ombudsman en de antwoorden op Kamervragen over het terugtrekken van de Nationale ombudsman uit het NPM d.d. 4 november 2014.

297 Zie: artikel 57, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's, artikel 67 van de Politiewet 2012, de artikelen 32, tweede lid en 33, eerste lid, van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs en artikel 73, tweede lid Veiligheidswet BES en het besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Inspectie Veiligheid en Justitie.

8.2 KRITIEK OP HET TOEZICHT: ONAFHANKELIJKHEID EN REIKWIJDTE

Bij de inrichting van het NPM heeft de Nederlandse overheid niet, zoals in de meeste landen, gekozen voor de aanwijzing van een instantie die uitvoering zou moeten geven aan het OPCAT, maar het NPM ingericht als samenwerkingsverband van instanties die op enigerlei wijze met toezicht op mensen, die van hun vrijheid zijn beroofd of in hun vrijheid zijn beperkt, zijn belast. Oorspronkelijk waren dat de eerder genoemde inspecties en de RSJ. Daarnaast werden aan dit samenwerkingsverband als toehoorders toegevoegd: de Nationale ombudsman, de Klankbordgroep Commissies van Toezicht Justitiële Inrichtingen, de Commissies van Toezicht Politiecellen (thans Commissies van Toezicht Arrestantenzorg) en de Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. De coördinerende rol werd in handen gelegd van de IV&J.

Sinds de oprichting van het NPM in 2011 hebben meerdere (internationale) organisaties kritiek geuit op het systeem van toezicht en het functioneren van het NPM in Nederland.²⁹⁸ Die kritiek betreft onder meer de structuur van het NPM, de slechte waarborg van onafhankelijkheid, het feit dat de activiteiten van de inspecties goedkeuring behoeven van de bewindspersonen onder wie zij ressorteren, de samenwerking met andere organisaties, en de gebrekkige mensenrechtenkennis van het NPM.²⁹⁹ De Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) ressorteert onder het ministerie van (V&J), is financieel aan het ministerie verbonden en gehuisvest in hetzelfde gebouw.

In 2014 trok de Nationale ombudsman zich als toezichthouder terug uit het NPM en schreef daarover in een brief aan het Hoofd van de Inspectie: *'De inspecties opereren in Nederland dicht tegen de politieke leiding van hun ministeries. Ook de fysieke aanwezigheid van de Inspectie V&J binnen het gebouw van het ministerie draagt hieraan bij.'*³⁰⁰ Op 10 november 2014 drong ook de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in een brief aan de betrokken NPM-organisaties aan op herstructurering van het systeem, waarbij de onafhankelijkheid prominent zou moeten zijn en het onderscheid tussen NPM's en toehoorders zou kunnen vervallen.³⁰¹

In juli 2015 bracht het VN-Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontrendende behandeling of bestraffing (SPT) een bezoek aan Nederland waarna het op 16 maart 2016 een rapport uitbracht. Het Subcomité noemt de onafhankelijkheid van de inspectie een *'fundamental concern'*.³⁰²

Geloofwaardigheid van het NPM

*'The issue of independence, while a sensitive one, is a fundamental concern for the Subcommittee. 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. Work plans are proposed or approved by ministers, and visit reports are sent to ministers for review before being publicized. Moreover, limited public consultation on the establishment of the NPM has caused scepticism among civil society, with whom the NPM should smoothly collaborate.'*³⁰³

13 november 2016

298 Zie: RSJ, brief aan organisaties betrokken bij het NPM; 10 november 2014; Nationale ombudsman, brief aan Inspectie V&J, 24 september 2014; Zie ook: Amnesty International, *Netherlands: Submission to the UN Committee against Torture*, 15 juli 2015, EUR 35/2014/2015.

299 Zie hierover: Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, *Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland*, NJB 2015, afl. 12, pag. 752-756; Rose Fernando, *Het Nederlands Nationaal Preventie Mechanisme: herstructurering gewenst?*, NTM/ NJCM-Bull. Jrg 41(2016) p, pp.429-449.

300 Nationale ombudsman, brief aan Inspectie V&J, 24 september 2014.

301 RSJ, brief aan de organisaties betrokken bij het NPM, 20 november 2014.

302 SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the National Preventive Mechanism of the Kingdom of the Netherlands*, 16 maart 2016, CAT/OP/NLD/R.1, par. 36-38.

303 CAT/OP/NLD/13 november 2016: *Visit to the Netherlands for the purpose of providing advisory assistance to the National Preventive Mechanism: recommendations and observations addressed to the State party*.

Op 26 september 2016 reageerde de staatssecretaris op de aanbevelingen in het rapport van het Subcomité.³⁰⁴ Volgens de staatssecretaris beschikt Nederland over een dekkend en effectief systeem van toezicht. Om die reden is besloten geen nieuwe toezichthouder aan te wijzen, maar uit te gaan van meerdere bestaande visitatie- en adviesorganen. Volgens de staatssecretaris is de onafhankelijkheid van de rijksinspecties voldoende geborgd.

Na deze brief heeft de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) op 4 november 2016 aan de staatssecretaris laten weten op deze wijze geen uitvoering te kunnen geven aan de beginselen van het NPM.³⁰⁵

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming: Kritiek op toezichtstelsel

'Indien de staatssecretaris meent dat met deze vormgeving van het NPM aan de OPCAT-verplichtingen wordt voldaan is het ook aan de staatssecretaris dat naar buiten toe te verantwoorden. (...) de RSJ zal in dat geval doen wat hij nu ook doet, maar geen specifieke NPM gerelateerde activiteiten in gang zal zetten, noch als NPM-organisatie verantwoording afleggen. (...) De RSJ laat het aan u [de staatssecretaris] te bepalen wat het beëindigen van de NPM-gerelateerde activiteiten en verantwoording betekent voor de aanwijzing van de RSJ als NPM-organisatie.'

Brief 4 november 2016 aan de staatssecretaris V&J³⁰⁶

Naast kritiek op (het ontbreken van) onafhankelijkheid is er ook kritiek op de reikwijdte van het toezicht. Hoewel in het Toetsingskader Terugkeer en Vertrek op pagina 4 een lijst staat opgenomen met nationale en internationale regelgeving, waaronder ook enkele mensenrechtenverdragen, worden deze mensenrechtennormen in het toetsingskader zelf niet of nauwelijks nader uitgewerkt.³⁰⁷

Dit kan problematisch zijn wanneer er verschil bestaat tussen nationaal recht en internationale mensenrechtennormen. In dit kader merkte het College voor de Rechten van de Mens op dat de Inspectie weliswaar een mensenrechtelijk toetsingskader hanteert, maar dat het College twijfelt over de kennis van de mensenrechtennormen en het gebruik ervan in de praktijk.³⁰⁸ Het Subcomité stelt verder dat het NPM onvoldoende actief het maatschappelijk middenveld betreft bij haar activiteiten en daardoor de expertise van mensenrechteninstituten te weinig benut.³⁰⁹

In 2015 heeft de Inspectie V&J 98 maal de uitvoering van een begeleide gedwongen terugkeer geïnspecteerd. In 92 gevallen was sprake van een inspectie van het nationaal terugkeerproces. In 55 gevallen betrof het een inspectie van het grondproces, waarvan 14 onaangekondigd. In 37 gevallen betrof het een inspectie van het grondproces en het aansluitende vluchtproces. In 2015 zijn zes Joint Return Operations geïnspecteerd. Over 2016 of 2017 zijn (nog) geen gegevens beschikbaar. De Inspectie V&J ziet hierbij toe op de taakuitvoering van de Nederlandse functionarissen. De Inspectie houdt geen toezicht op besluitvormingsprocessen in het terugkeertraject. Voor wat betreft medische kwesties beperkt het toezicht van de Inspectie V&J zich tot de zorgvuldigheid van de procedure.

304 Tweede Kamer vergaderjaar 2016-2017, 33826 nr. 18, *Mensenrechten in Nederland: Reactie op het rapport van het Subcomité aangaande het Nederlandse NPM*, 26 september 2016.

305 Over 2016 is (nog) geen NPM jaarverslag verschenen.

306 RSJ, brief aan Staatssecretaris V&J, 4 november 2016.

307 IV&J, Toetsingskader Terugkeer en Vertrek, december 2014, p. 4: in het toetsingskader wordt éénmaal artikel 13 EVRM en éénmaal het Vluchtelingenverdrag genoemd. Zie ook: IV&J Toetsingskader Doorlichtingen penitentiaire inrichtingen, Onderlegger, Januari 2015 | Publicatienr: J-26281.

308 Zie hierover: Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout, *Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland*, NJB 2015, afl.12, p. 752-756; Rose Fernando, *Het Nederlands Nationaal Preventie Mechanisme: herstructurering gewenst?* NTM/NJCM-Bull. Jrg 41(2016) p), p. 429-449; zie ook: College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage 2014.

309 SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the National Preventive Mechanism of the Kingdom of the Netherlands*, 16 maart 2016, CAT/OP/NLD/R.1, par. 32.

Volgens het toetsingskader van de Inspectie V&J dient: 'Vóór aanvang van de terugkeeroperatie te zijn beoordeeld of zich ten aanzien van de vertrekkende vreemdeling voorafgaande aan en/of tijdens de terugkeeroperatie mogelijk psycho-medische bijzonderheden (en bijgevolg incidenten) kunnen voordoen.' Als dit het geval is dient daarop door de bij de uitzetting betrokken autoriteiten/functionarissen actief geanticipeerd te worden door bijvoorbeeld de inzet van professionele (psycho-) medische begeleiding door bijvoorbeeld Medicare en of een 'fit to fly' verklaring. De inspectieteams zijn niet multidisciplinair samengesteld; dat betekent bijvoorbeeld dat er namens de Inspectie geen arts toezicht houdt tijdens het uitzettraject. Ook de IGZ zet geen inspecteurs in op uitzettingen. Dat zou niet bij het toezicht van de IGZ passen.

8.3 KLACHTENPROCEDURE

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is belast met de daadwerkelijke uitzetting en het escorteren van vreemdelingen op hun vliegreis terug naar het land van herkomst. Wanneer zich ongeregelheden voordoen, kunnen de vreemdeling of zijn advocaat hierover een klacht indienen. De website van de KMar beschikt over een klachtenformulier.³¹⁰ De commandant van de KMar beslist over de klacht na ontvangst van het advies van de onafhankelijke klachtencommissie. Wanneer de klager niet tevreden is, kan hij zijn klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman.³¹¹

In 2015 constateerde de Nationale ombudsman dat de KMar mensen niet op eigen initiatief wijst op de mogelijkheid om te klagen over het (buitensporig) gebruik van dwangmaatregelen tijdens de uitzetvluchten.³¹² Sinds maart 2016 is de KMar begonnen met het uitdelen van flyers waarin de klachtprocedure staat uitgelegd. Sinds een paar maanden zijn deze flyers in zeven talen beschikbaar.³¹³ Hoewel dit een grote verbetering is vertellen mensen vaak dat ze niet weten hoe en waar ze een klacht kunnen indienen. Meerdere instanties zijn voorafgaand, tijdens en na het uitzettraject bij het proces betrokken, en mogelijke klachten kunnen uiteenlopen van het gebruik van buitensporig geweld, het niet in behandeling nemen van last minute asielvzoeken, incomplete informatie op nooddocumenten tot het verlies van bezittingen na aankomst. Voor verschillende klachten kunnen verschillende instanties verantwoordelijk zijn. Tijdens de uitzettingsprocedure is er meestal geen contact meer met de rechtshulpverlener. Dat mensen die worden uitgezet nauwelijks weten wie voor welk deel van het traject verantwoordelijk is, maakt een transparante, eenduidige en goed uitgelegde klachtenprocedure van groot belang. De Frontex-vluchten kenden tot voor kort geen aparte klachtenprocedure.³¹⁴ De Europese ombudsman deed in 2012 de aanbeveling dat Frontex wel klachten in behandeling zou moeten nemen. In reactie op deze aanbeveling heeft Frontex toegezegd – in samenwerking met lidstaten – zorg te dragen voor een klachtenprocedure.³¹⁵ Inmiddels is er een klachtenprocedure van kracht.³¹⁶

310 Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/klachten-en-schadeclaims/inhoud/marechaussee>. Het klachtformulier op de website is echter helemaal in het Nederlands en stelt adresgegevens verplicht. Dit kan het indienen van een klacht voor een uitgezette vreemdeling zeer bemoeilijken.

311 In 2013 werden tien klachten ingediend met totaal zestien klachtonderdelen (zie brief staatssecretaris V&J, 2 december 2014, in reactie op rapport CPT). Zeven klachten waren gerelateerd aan fysiek geweld. Eén klachtonderdeel werd gegrond verklaard. In 2014 ontving de KMar geen enkele klacht.

312 Nationale ombudsman, *Onderzoek naar Uitzettingsvluchten*, 1 september 2015, 2015/126.

313 In 2016 en het eerste half jaar van 2017 zijn twee klachten ingediend. Beide klachten gingen over problemen met bezittingen/bagage.

314 Het was volgens Frontex ingevolge artikel 5.2 Code of Conduct aan de deelnemende landen 'to give sufficient and clear information to the returnees about the JRO, including the possibility to lodge a complaint concerning alleged ill-treatment during the operation'.

315 Zie hiervoor: European Network of Ombudsmen: investigators' meeting on forced returns, *Madrid declarations*, 14 oktober 2015.

316 Zie <http://frontex.europa.eu/complaints/>. Klachten over handelingen van grenswachten in dienst van Frontex worden doorgestuurd naar nationale klachtenprocedures. Zie ook appendix 1: *List of potential fundamental rights violations during operations. Charter of Fundamental Rights of the European Union (non-exhaustive)*.

8.4 TOEZICHT DOOR ADVOCATEN

Tijdens het gehele terugkeertraject is het contact tussen advocaat en cliënt problematisch. De meeste advocaten bezoeken hun cliënten in vreemdelingenbewaring zelden, ze krijgen geen toegang tot de cellencomplexen (ze spreken hun cliënten in de daarvoor bestemde advocatenkamers of in de bezoekerimte), en hebben het gevoel tijdens deze bezoeken juridisch gezien weinig voor hun cliënten te kunnen betekenen.³¹⁷ Tijdens het uitzetproces zelf mogen advocaten niet aanwezig zijn.

8.5 MONITORING NA UITZETTING

Hoewel het beginsel van non-interventie regel is in het internationaal recht, neemt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ook extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen aan indien er sprake is van *'voldoende nauwe juridische of fysieke banden tussen de extraterritoriale staat en het individu.'*³¹⁸ Gezien de invloed van het terugkeertraject op het verloop van gebeurtenissen na uitzetting, kan worden betoogd dat die relatie – zeker kort na de uitzetting – aanwezig is.³¹⁹ Die kan bijvoorbeeld aanwezig zijn als (gevoelige) informatie is uitgewisseld tijdens het identificatieproces, wanneer gebruikte nooddocumenten bij aankomst niet (onmiddellijk) worden geaccepteerd, maar ook wanneer het tijdstip van aankomst direct tot gevolg heeft dat de uitgezette migrant in afwachting van de controles op de luchthaven het weekend in een cel moet doorbrengen. De verantwoordelijkheden met betrekking tot kwetsbare mensen gaan vaak nog verder.³²⁰ Het meest duidelijk is de relatie tussen de Nederlandse overheid en de uitgezette persoon wanneer de DT&V medische zorg voor de eerste drie maanden na aankomst heeft geregeld of had moeten regelen. Die relatie is ook nadrukkelijk aanwezig in de zaak als die van de minderjarige Afghaanse jongen. Hij werd samen met zijn achttienjarige broer uitgezet terwijl de Nederlandse voogdijinstelling NIDOS nog steeds de voogdij over de jongen had (zie casus hoofdstuk 6).

Daarnaast kunnen staten verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen die door hun personeel op het grondgebied van een andere staat zijn begaan. Ongeacht de instemming van de regering van die staat. Daarbij kan het gaan over handelingen, maar ook over nalatigheden – het niet-handelen – waardoor slachtoffers niet worden beschermd tegen leed dat is veroorzaakt door anderen.³²¹

Tot slot wijzen wij op de *'Maastricht Principles on extraterritorial obligations of States in the area of ESCR'*. De verplichtingen gelden niet alleen op het eigen grondgebied, maar ook in situaties waarin de staat in de positie is om beslissende invloed uit te oefenen of maatregelen te nemen, waardoor de sociale, economische en culturele rechten, ook buiten het grondgebied, overeenkomstig het internationaal recht kunnen worden gerealiseerd. Het kan daarbij gaan om zowel situaties van handelen maar ook van nalaten.³²²

317 Rb Den Haag 30 mei 2013, AWB 13/12336, r.o. 2.7 *'het recht van vrije toegang van de gemachtigde tot de vreemdeling is naar het oordeel van de rechtbank van fundamentele aard'*. Zie ook: Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*, november 2010, pp. 33-35.

318 EHRM 8 juli 2004, *Ilascu a.o. vs Moldova and Russia*, nr. 48787/99, par. 392-394: Na hun uitzetting door de Russische autoriteiten werden de vier Moldaviërs *'subsequently detained and mistreated'*. Het Hof overwoog dat: *'there is a continuous and uninterrupted link of responsibility on the part of the Russian Federation for the applicants' fate, as the Russian Federation's policy of support for the regime and collaboration...'* Gebaseerd hierop concludeert het EHRM: *'The applicants therefore come within the 'jurisdiction' of the Russian Federation for the purposes of Article 1 of the Convention and its responsibility is engaged with regard to the acts complained of.'* Zie ook: EHRM 29 juni 2006, *Treska v Albania and Italy*, Nr. 26937/04: voor wat betreft verantwoordelijkheden ook als er geen effectieve controle over een gebied is of buiten de grenzen, en EHRM 30 juni 2009, *Al-Saadoon vs. U.K.*, Nr. 61498/08, over het tekortschieten van veiligheidsgaranties.

319 Zie ook: M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial asylum*, 2011, PhD. Universiteit Leiden, pp. 34-36, 53-54, 79-80.

320 VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR) met hun General Comment 14 over het recht op gezondheid, par. 49; *Maastricht Principles on extraterritorial obligations in the area of ESCR*, par. 8 (a) dat bepaalt dat extraterritoriale verplichtingen de verplichtingen omvatten met betrekking tot handelingen en *nalatigheden* van een staat, binnen zijn grondgebied of daarbuiten, die gevolgen hebben voor de uitoefening van mensenrechten buiten het grondgebied van die staat.

321 Zie uitspraken van de VN-Mensenrechtencommissie: *Lopez Burgos vs Uruguay*, CCPR/C/13/D/52/1979, 29 juli 1981, par. 12.3; en *Celiberti de Casariego v. Uruguay*, U.N. Doc. CCPR/C/13/D/56/1979, 29 juli 1981, par. 10.3. In beide uitspraken bepaalde de VN-Mensenrechtencommissie dat *'het onredelijk zou zijn om de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit artikel 2 van het IVBPR zodanig te interpreteren dat het is toegestaan dat een staat het IVBPR schendt op het grondgebied van een andere staat, terwijl hij die schending op zijn eigen grondgebied niet zou kunnen begaan.'*

322 *Maastricht Principles on extraterritorial obligations in the area of ESCR*, par. 8 (a) en 9: *'The State... is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law' or 'situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory.'*

Nederlands toezicht na uitzetting

De Nederlandse overheid controleert niet wat er gebeurt met migranten na hun aankomst in het land van uitzetting. In veel gevallen verlaat de KMar het vliegtuig niet en ook de Inspectie V&J doet hier geen onderzoek naar. Zoals dit onderzoek laat zien zijn uitgezette migranten echter op meerdere punten na hun uitzetting kwetsbaar.

Toezicht stopt direct na aankomst van het vliegtuig op de luchthaven van het land van herkomst en wat er daarna met mensen gebeurt, weten we meestal niet. Dit geldt ook voor de meer gevoelige uitzettingen, zoals de uitzetting van kwetsbare mensen als zieken, kinderen of zwangere vrouwen. Of gemaakte afspraken met betrekking tot medische overdracht worden nageleefd, wordt niet gecontroleerd.

Medische overdracht

'Wel is gebleken dat niet in ieder ontvangend land de medische professionals toegang hebben tot de gate. Medewerkers van de KMar zijn hierdoor genoodzaakt om de vreemdeling over te dragen aan de ontvangende autoriteiten, onder toezegging dat zij de vreemdeling naar de medisch professional zullen brengen. Door deze werkwijze kan de KMar niet zelf toezien op de warme overdracht aan een medisch professional.'

Inspectie V&J, Jaarbeeld Terugkeer 2015, p. 18

De Nederlandse overheid monitort evenmin de uitzettingen waarbij kinderen zijn betrokken. Wel werd in 2014 in het kader van een EU-project een monitoring gedaan van 150 kinderen die waren teruggekeerd naar Kosovo of Albanië.³²³ Op 13 oktober 2016 nam de Raad van Europa een resolutie aan om tot duurzame oplossingen te komen voor kinderen, gebaseerd op een onderzoek naar de belangen van het kind, het recht op veiligheid, bescherming en ontwikkeling en monitoringsprocedures.³²⁴ Een motie van de ChristenUnie (1 november 2016) waarin verzocht werd inzichtelijk te maken hoe de belangen van kinderen in het terugkeerbeleid gewogen worden, haalde het niet.³²⁵

De Nederlandse overheid laat uit haar reacties op bevindingen in individuele zaken (zie bijvoorbeeld de casus met de Dublinoverdracht) nadrukkelijk blijken niet te willen weten wat er na de uitzetting is gebeurd. Klachten over bijvoorbeeld (het ontbreken van) opvang na uitzetting moeten worden ingediend in het land waarnaar is uitgezet. De bestaande klachtenprocedure van de KMar over het gebruik van disproportioneel geweld biedt geen goede oplossing voor de mensen die na hun uitzetting in de problemen zijn geraakt.

In 1996-1997 heeft de Nederlandse overheid ervaring opgedaan met zowel proactieve als reactieve *post-deportation monitoring* in Iran.³²⁶ Voorafgaand aan de uitzetting kregen de Iraniërs de contactgegevens van de Nederlandse ambassade in Teheran, waar ze eventuele problemen na uitzetting konden melden.³²⁷ Vervolgens observeerden medewerkers van het Nederlandse consulaat de aankomst op de luchthaven van uitgezette Iraniërs, belden hen korte tijd na aankomst thuis op en hielden in de maanden daarna contact.

323 EU-project: Monitoring Returned Minors (MRM) uitgevoerd door o.a. HIT-foundation, 2014.

324 Resolutie 2136 (2016), Parlementaire Assemblée Raad van Europa: *Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe*, 13 oktober 2016, par. 8.2.10: *'Identifying and implementing durable solutions (...) of the best interests of the child, on her or his right to safety, protection and development and on the definition of a life project with each child, and establishing monitoring procedures on compliance with the best interests of the child in case of return of the children.'*

325 Kamerstukken nr. 2249 (19 637), motie Voordewind, 1 november 2016.

326 Tweede Kamer, 1997-1998, doc. 19637, no. 280.

327 C. Mommers en E. Velthuis: *Leaving the Netherlands, Twenty years of voluntary return policy in the Netherlands* (1989-2009), IOM Report, November 2010, p. 26.

De overheid stopte met de monitoring, omdat de Iraanse overheid dit als een interventie op binnenlandse aangelegenheden zag, maar ook omdat inmiddels de kwaliteit van de Nederlandse ambtsberichten was verbeterd. Daarnaast hebben ook ngo's alternatieve monitormethodes ontwikkeld waaruit lessen kunnen worden geleerd.³²⁸

8.6 SAMENVATTING

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op terugkeer ligt in Nederland bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. In de afgelopen jaren hebben meerdere nationale en internationale instanties kritiek geuit op het Nederlandse systeem van toezicht. Die kritiek betreft zowel de onafhankelijkheid als ook de reikwijdte van het toezicht. Internationale mensenrechtennormen worden in het toezichtskader wel genoemd, maar niet systematisch geoperationaliseerd. Toezicht op gedwongen terugkeer stopt bovendien direct na aankomst van het vliegtuig op de luchthaven van het land van herkomst, en wat er daarna met mensen gebeurt, weten we meestal niet. Dit geldt ook voor de meer gevoelige uitzettingen, zoals de uitzetting van kwetsbare mensen als zieken, kinderen of zwangere vrouwen.

Onafhankelijke 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.³²⁹

328 Zie bijvoorbeeld: Post-Deportation Monitoring Networks. Zij onderhouden contact met advocaten en ngo's in landen van uitzetting; ANAFE heeft een monitor systemsysteem voor mensen die nadat ze aan de Franse grens zijn geweigerd zijn uitgezet; het Refugee Law Project in Oeganda ontvangt en begeleid afgewezen LHBT-asielzoekers uit het Verenigd Koninkrijk en Israël; In DRC en Kameroen hebben de ngo's Voix sans Voix en Un Monde à Venir in het verleden fondsen ontvangen om een veilige ontvangst en noodopvang na aankomst te regelen; het Refugee Support Network heeft onderzoek gedaan naar de mensenrechtensituatie van (voormalig) alleenstaande Afghaanse minderjarigen die waren uitgezet naar Afghanistan; de ngo Waging Peace (Londen) noteert de verhalen van uitgezette Soedanezen; het Edmund Rice Centre deed onderzoek naar het lot van teruggekeerde afgewezen asielzoekers uit Australië.

329 Zie ook: ICMPD, *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 1 juli 2011. Het ICMPD doet de aanbeveling dat toezicht op terugkeer ook de aankomst/ontvangst in het land van aankomst moet omvatten.

9 AANBEVELINGEN

De toegenomen maatschappelijke en politieke druk op (al dan niet gedwongen) terugkeer van afgewezen asielzoekers en migranten zonder verblijfsrecht kan risico's in het kader van mensenrechten met zich meebrengen. Wetgeving, beleid en de praktijk tijdens het proces van terugkeer zijn niet alleen van invloed op het al dan niet voorkomen van problemen tijdens de uitzetting, maar ook op de situatie daarna. Op basis van de bevindingen in dit rapport doet Amnesty International de volgende aanbevelingen.

Politieke druk op terugkeer mag nooit leiden tot inperking van rechten. Mensenrechten moeten het kader zijn voor afspraken met derde landen.

Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers:

- Zorg voor zorgvuldige en grondige asielprocedures, gebaseerd op individuele beoordelingen, met voldoende tijd en rechtswaarborgen (ongeacht het herkomstland of 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 de 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.

Dwang moet altijd het ultimium remedium zijn.

Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers:

- Zorg voor heldere procedures en criteria die verzekeren dat het traject van gedwongen terugkeer als ultimium 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.

Voor kwetsbare mensen is extra bescherming nodig.***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.

Probeer mensenrechtenschendingen na uitzetting altijd te voorkomen.***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 weekend of kort voor een nationale feestdag, om detentie tijdens de identificatieprocedure te voorkomen.

Onafhankelijk toezicht met aandacht voor mensenrechten is noodzakelijk en moet niet alleen het proces van terugkeer omvatten, maar ook de situatie en de individuele omstandigheden direct na uitzetting.

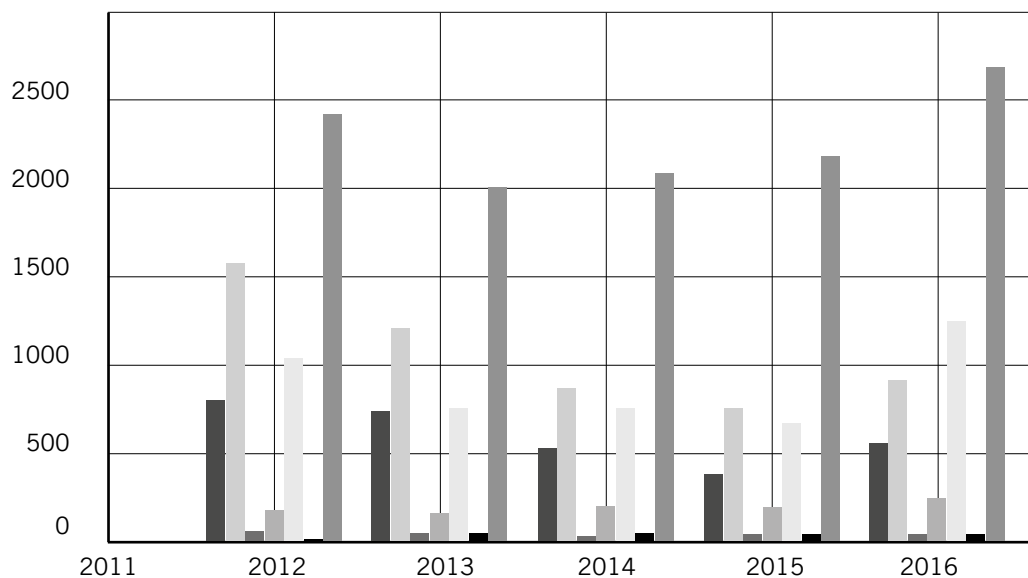
Aanbevelingen voor de wetgever en beleidsmakers:

- 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 gedeponereerd, 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 terecht kunnen.

BIJLAGE CIJFERS

Soorten Terugkeervluchten 2012-2016³³⁰

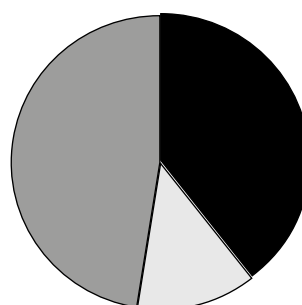
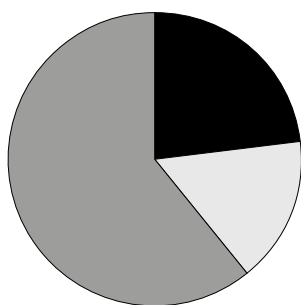
- Uitzettingen met begeleiding
- Uitzettingen zonder begeleiding
- Uitzettingen per chartervlucht
- Uitzettingen na Dublin-claim met begeleiding
- Uitzettingen na Dublin-claim zonder begeleiding
- Uitzetting na grensweigerings met begeleiding
- Uitzetting na grensweigerings zonder begeleiding

DT&V vertrekcijfers tot en met april 2017³³¹

■ Zelfstandig vertrek uit Nederland	1.280
■ Gedwongen vertrek uit Nederland	885
■ Zelfstandig vertrek zonder toezicht	3.345 ³³²
Totaal DT&V	5.510

DT&V vertrekcijfers 2016

■ Zelfstandig vertrek uit Nederland	6.760
■ Gedwongen vertrek uit Nederland	2.220
■ Zelfstandig vertrek zonder toezicht	8.100
Totaal DT&V	17.080

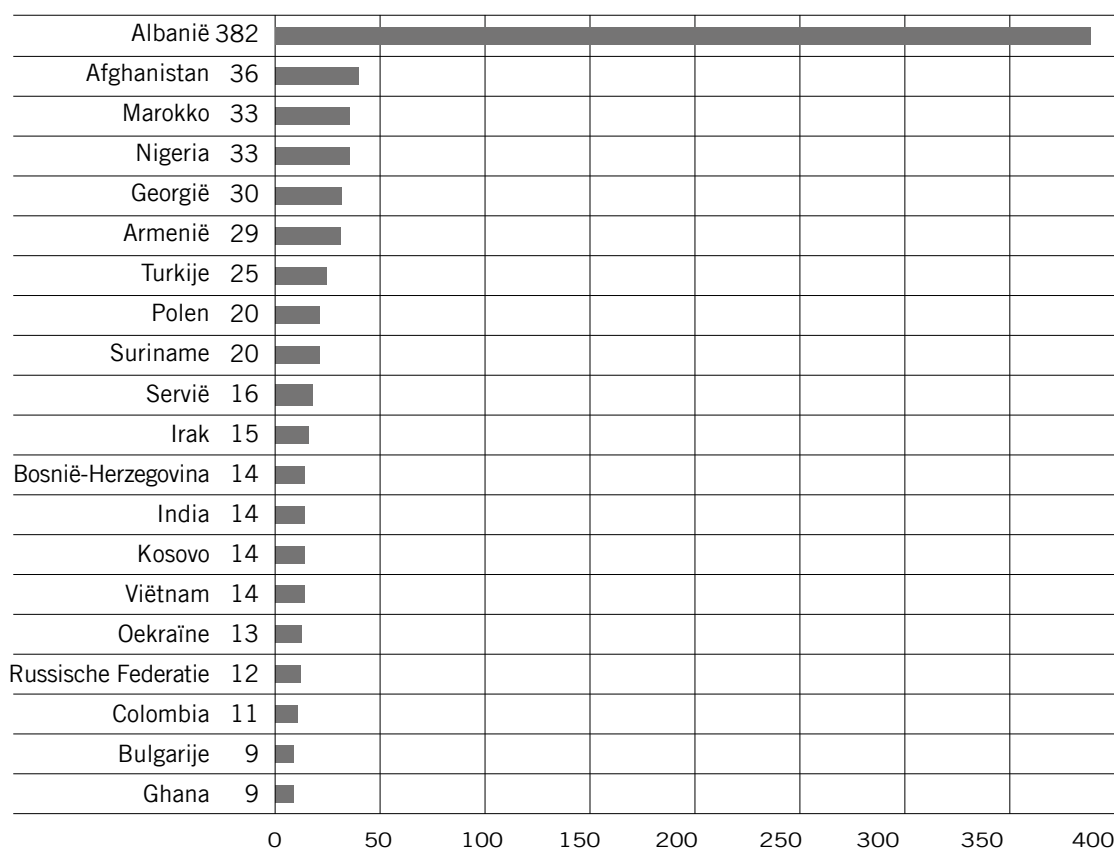


³³⁰ Kmar-database.

³³¹ Cijfers DT&V: <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Mediatheek/Vertrekcijfers/index.aspx>.

³³² De uiteindelijke bestemming is niet bekend, men spreekt hier ook wel over 'met onbekende bestemming vertrokken (MOB)'.

Landen van herkomst waar naartoe vreemdelingen vanuit bewaring gedwongen zijn teruggekeerd (2016)³³³



In 2016 kregen 24.900 vreemdelingen te horen dat ze Nederland moesten verlaten. Dit betreft niet alleen afgewezen asielzoekers, maar bijvoorbeeld ook vreemdelingen van wie de werkvergunning in Nederland is afgelopen. De grootste groepen waren Irakezen (1470), Serviërs (1260) en Marokkanen (1220). Syriërs (1110) stonden op de vijfde plek, maar daarbij ging het voornamelijk om vluchtelingen die eerder in een ander Europees land zijn geregistreerd en daar hun asielprocEDURE moeten doorlopen.³³⁴

Daarnaast kunnen mensen aan de grens worden geweigerd omdat ze niet de juiste papieren hebben. In 2016 werd aan 3220 mensen de toegang aan de grens geweigerd.³³⁵

Volgens de Rapportage Vreemdelingenketen zouden in 2016 6400 vreemdelingen gedwongen zijn vertrokken: onder toezicht en met dwang van de marechaussee. Nog eens 6500 anderen vertrokken zelfstandig, maar wel onder toezicht van de overheid. Van de resterende 12.000 mensen is niet bekend of zij zijn vertrokken.

333 DT&V 12 juni 2017 in antwoord op informatieverzoek van INLIA. Volgens het registratiesysteem van DT&V zijn in 2016 914 vreemdelingen vanuit bewaring gedwongen terug gekeerd naar het land van herkomst.

334 <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Actueel/Nieuws2017/terugkeercijfers-2016-bekend.aspx>: In 2015 was het aantal veel lager: 16.000. Volgens de Nederlandse overheid wordt dit verschil veroorzaakt omdat er in 2016 veel migranten uit zogenoemde veilige landen naar Nederland kwamen. 'Zij vroegen wel asiel aan, maar maakten daar geen kans op. Het ging daarbij in het begin van het jaar vooral om Albanen en andere Balkan-bewoners. Na de zomer van 2016 kwamen er veel Noord-Afrikanen: Marokkanen en Algerijnen.'

335 Ministerie van Veiligheid en Justitie: *Rapportage Vreemdelingenketen: periode januari- december 2016*. In 2016 zouden 2890 mensen direct zijn teruggestuurd. 490 mensen vroegen asiel aan. Volgens gegevens van Eurostat werden 2700 mensen aan de Nederlandse buitengrenzen geweigerd. Zie voor cijfers de website Eurostat.

LEXICON

BMA	Bureau Medische Advisering
CPT	Europees Comité voor de Preventie van Foltering en onmenselijke of vernederende Behandeling of Bestrafing
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden
HVJ EU	EU Hof van Justitie
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IV&J	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MoU	Memorandum of Understanding
NPM	Nationaal Preventie Mechanisme
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
T&O	Terug- en Overname-overeenkomst
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur

