

---

# ONDERZOEK NAAR UITZETTINGSVLUCHTEN

---

## **Onderzoek naar uitzettingsvluchten**

### **Onderzoeksteam**

drs. W.J. van Helden, projectleider  
mr. P.C. van Dorst, onderzoeker  
mr. M.B. van der Kleij, onderzoeker

### **Substituut ombudsman**

mr. A. Stehouwer

**Datum: 1 september 2015**

**Rapportnummer: 2015/126**

# UITZETTINGSVLUCHTEN IN BEELD

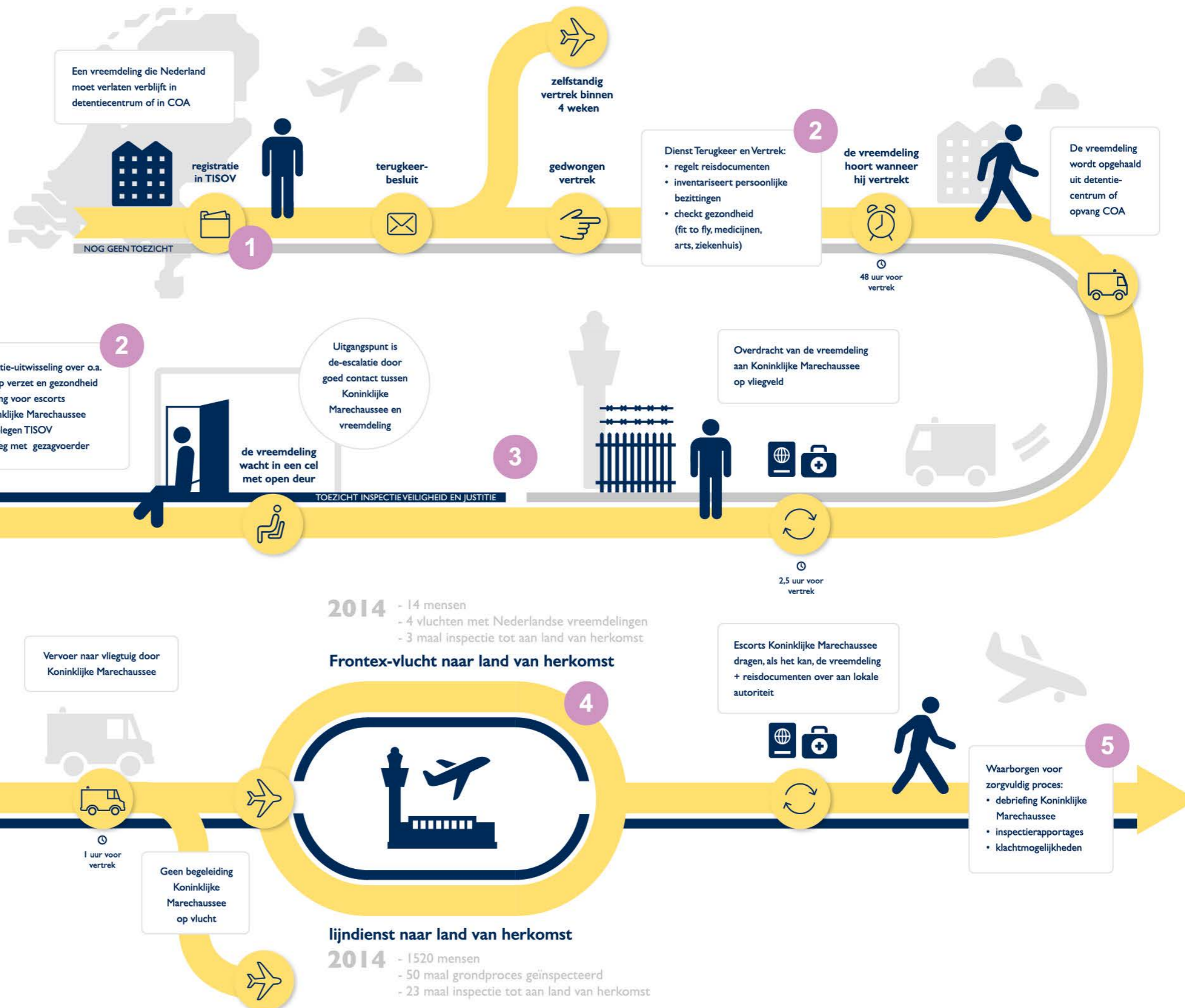
De Nationale ombudsman heeft onderzoek gedaan naar uitzettingsvluchten van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Vreemdelingen die ons land moeten verlaten, kunnen gedwongen worden uitgezet naar het land van herkomst. De ombudsman heeft in kaart gebracht hoe in Nederland de uitzetting in de praktijk gaat en hoe het toezicht hierop is geregeld. Het volledige rapport kunt u downloaden via [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

## Aandachtspunten:

- 1 Verbeteren gegevensoverdracht
- 2 Meer aandacht voor medische risico's
- 3 Uitbreiden toezicht
- 4 Waarborgen tegen buiten proportioneel geweld op Frontex-vluchten
- 5 Informeren over klachtmogelijkheden

Uitgave: De Nationale ombudsman, Den Haag  
Vormgeving: Studio Mosgroen, Utrecht

september 2015



# INHOUDSOPGAVE

1. Samenvatting, Conclusies en Aanbevelingen		
1.1 Inleiding	2	
1.2 Soorten en aantallen uitzettingen	2	
1.3 Waar kijkt de Nationale Ombudsman naar?	3	
1.4 Waarborgen voor proportioneel geweldsgebruik	3	
1.5 Risico's voor medische zorg voor vreemdelingen bij uitzetting	3	
1.6 Klachtbehandeling onvoldoende toegankelijk	4	
1.7 Toezicht nog te beperkt	4	
1.8 Gegevensoverdracht moet vollediger	5	
1.9 Aanbevelingen	5	
2. Inleiding		
2.1 Inleiding	6	
2.2 Aanleiding	6	
2.3 Om wie gaat het?	7	
2.4 Soorten uitzettingsvluchten	7	
2.5 Doel	7	
2.6 Reikwijdte onderzoek	7	
2.7 Aanpak	8	
2.8 Leeswijzer	8	
3. Context en toetsingskader		
3.1 Inleiding	8	
3.2 Context van de werkzaamheden bij gedwongen terugkeer	8	
3.3 Juridisch toetsingskader	9	
3.4 Korte verkenning relevante mensenrechten	10	
4. Het proces van uitzetting		
4.1 Inleiding	12	
4.2 De voorbereidende fase op verblijfslocatie	12	
4.3 Medische controle	12	
4.4 De feitelijke uitzetting	13	
4.5 Afronding terugkeeroperatie	14	
4.6 Klachtbehandeling	14	
4.7 Tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen	14	
4.8 Gang van zaken bij Frontex-vluchten	15	
5. Toezicht op uitzettingen		
5.1 Inleiding	16	
5.2 Het Nationaal Preventie Mechanisme	16	
5.3 Het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	17	
5.4 De Inspectie Veiligheid en Justitie	17	
5.5 Toetsingskader Inspectie Veiligheid en Justitie	17	
5.6 Werkwijze Inspectie Veiligheid en Justitie	18	
5.7 Samenwerking met toezichthouders uit andere landen	18	
6. Uitvoerders aan het woord		
6.1 Inleiding	19	
6.2 Het voorkomen van escalatie werpt zijn vruchten af	19	
6.3 Geweldgebruik en inzet dwangmiddelen	20	
6.4 Informatievoorziening moet beter	20	
6.5 Risico's medische zorg bij uitzetting	21	
6.6 Intern onderzoek en klachten	21	
6.7 Toezicht in de praktijk	21	
6.8 Toezichthouders op Frontex-vluchten	22	
Bijlage		23

## 1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 1.1 Inleiding

Als vreemdelingen niet in Nederland mogen verblijven, moeten zij het land binnen een paar weken verlaten. Echter, mensen kunnen of willen niet altijd vrijwillig terugkeren naar hun land van herkomst. Vertrekken ze niet uit zichzelf dan kan de overheid vreemdelingen zo nodig onder dwang uitzetten.

Er zijn verschillende redenen voor de verplichte terugkeer van vreemdelingen. Het kan gaan om mensen van wie de asielaanvraag of een andere aanvraag om verblijf is afgewezen of om mensen die nooit een verblijfsaanvraag hebben ingediend en illegaal in Nederland verblijven. Ook kan het gaan om vreemdelingen die veroordeeld zijn voor strafbare feiten. Hun verblijfsvergunning kan zijn ingetrokken vanwege gevaar voor de openbare orde.

In 2014 zijn ruim 1.500 vreemdelingen uitgezet naar hun land van herkomst. De Nederlandse overheid dient er voor te zorgen dat een uitzetting goed verloopt. Het gaat immers om mensen die tijdens de uitzetting onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid vallen.

In oktober 2014 maakte de Europese ombudsman bekend dat zij onderzoek doet naar de uitzetting van vreemdelingen met zogenoemde Frontex-vluchten. De Europese ombudsman heeft de Nationale ombudsmannen in Europa uitgenodigd een soortgelijk onderzoek te doen op nationaal niveau. De Nationale ombudsman in Nederland heeft gehoor gegeven aan deze oproep<sup>1</sup>. Hij heeft onderzocht of de uitzettingen zo zijn georganiseerd dat zorgvuldige en humane behandeling van de uit te zetten mensen gewaarborgd is.

### 1.2 Soorten en aantallen uitzettingen

Als vreemdelingen per vliegtuig worden uitgezet, kan dit op een aantal manieren gebeuren. Het kan middels een gewone lijndienst van een vliegtuigmaatschappij waarvan ook reguliere passagiers gebruikmaken. Een andere mogelijkheid is het uitzetten met een zogenoemde overheidsvlucht. Dit zijn vluchten met een speciaal voor dit doel gecharterd vliegtuig dat exclusief wordt gebruikt voor het uitzetten van vreemdelingen. Dergelijke operaties kunnen plaatsvinden in samenwerking met andere landen, aangeduid als Frontex-vluchten, maar het kan ook voorkomen dat de Nederlandse overheid zelf een vliegtuig chartert om vreemdelingen uit Nederland te verwijderen. De gezamenlijke Frontex-vluchten worden onder toezicht van Frontex georganiseerd en door Frontex gefinancierd. Frontex is een agentschap van de Europese Unie voor beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen. Ieder bij Frontex aangesloten land kan zich inschrijven en deelnemen aan deze zogenoemde joint return operations.

In 2014 zette Nederland 1.520 vreemdelingen gedwongen per reguliere lijndienst uit. Veertien vreemdelingen vertrokken met een zogenoemde Frontex-vlucht. Eén keer is een nationale overheidsvlucht georganiseerd, waarbij drie vreemdelingen zijn uitgezet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Twintig ombudsmannen hebben positief gereageerd op het verzoek van de Europese ombudsman  
<sup>2</sup> Informatie verkregen bij brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 9 maart 2015.



De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op uitzettingen en selecteert uitzettingen voor inspectie. Welke uitzetting de Inspectie inspecteert, bepaalt zij aan de hand van vier risicocriteria<sup>3</sup>. In 2014 heeft de inspectie 73 keer een proces van gedwongen terugkeer geïnspecteerd, waarbij 50 keer het grondproces werd bekeken en 23 keer het grondproces plus het vluchtproces en in een voorkomend geval de overdracht in het land van bestemming. In 2014 inspecteerde de inspectie tweemaal onaangekondigd het grondproces. In 2015 zijn de onaangekondigde inspecties geïntensiveerd (ongeveer negen keer in de eerste helft van het jaar).<sup>4</sup>

### 1.3 Waar kijkt de Nationale ombudsman naar?

Na het inleidende hoofdstuk 2 schetst hoofdstuk 3 in vogelvlucht het juridisch kader dat geldt bij de uitzetting van vreemdelingen. Het respecteren van mensenrechten moet zijn gewaarborgd in de uitvoeringspraktijk. Dit is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden. De Nationale ombudsman onderzoekt in hoeverre de manier waarop de uitzetting van vreemdelingen is georganiseerd, in de praktijk waarborgt dat de overheid de mensenrechten respecteert.

Het gaat hierbij in het bijzonder om artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel stelt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het komt voor dat een vreemdeling zich verzet tegen zijn uitzetting. Dan gebruikt de Koninklijke Marechaussee dwangmiddelen en soms geweld om de vreemdeling toch rustig aan boord van het vliegtuig te krijgen. Als dit niet zorgvuldig gebeurt leidt dit tot schending van mensenrechten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft artikel 3 ook als positieve verplichting geïnterpreteerd; de verplichting voor de overheid om op adequate wijze zorg te dragen voor de gezondheid en het welzijn van gedetineerden.<sup>5</sup> De Nationale ombudsman kijkt in het licht van deze verplichtingen hoe in de praktijk, bij een uitzetting, geborgd is dat bij gebruik van geweld de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit niet worden overschreden en dat de medische zorg van vreemdelingen tijdens de uitzetting adequaat is.

Een noodzakelijke waarborg voor de toetsing of de mensenrechten daadwerkelijk worden gerespecteerd is de aanwezigheid van een effectief en onafhankelijk stelsel van toezicht op de uitvoering van de gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Daar maakt ook de mogelijkheid voor de vreemdeling om van klachtbehandeling gebruik te maken onderdeel van uit. In dit onderzoek is daarom ook gekeken of het toezicht op de uitzettingen van vreemdelingen in Nederland adequaat geregeld is en in hoeverre in de praktijk sprake is van toegankelijke klachtbehandeling.

### 1.4 Waarborgen voor proportioneel geweldsgebruik

Het proces van gedwongen terugkeer is sterk geprotocolleerd. Incidenten in het verleden hebben hiertoe aanleiding gegeven. Het blijft echter mensenwerk waarbij medewerkers voortdurend lastige afwegingen moeten maken. De medewerkers van de Koninklijke Marechaussee zijn getraind in het opbouwen van een relatie met de vertrekkende vreemdeling. Dit opbouwen van contact met respect voor de persoon is in Nederland een essentieel onderdeel van het uitzettingsproces. Goed contact met de vreemdeling kan voorkomen dat het gedrag van de vreemdeling escaleert waardoor geweld moet worden gebruikt en dwangmiddelen moeten worden ingezet.

<sup>3</sup> Deze risicocriteria zijn: medische aandachtspunten; kwetsbaren of kwetsbare groepen, gedrag (zoals te verwachten verzet), maatschappelijke aandacht en of onrust.

<sup>4</sup> Cijfers verkregen van de Inspectie Veiligheid en Justitie, 16 juni 2015.

<sup>5</sup> M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa*, Wolf Productions 2011, par. 7.2..

De dwangmiddelen die gebruikt mogen worden zijn in Nederland nauwkeurig bepaald. Toegestaan is het gebruik van handboeien, Franse *body cuffs*, klittenband, *tie wraps* en transparante gelaatsmaskers. Andere dwangmiddelen zijn in Nederland tijdens het escorteren van vreemdelingen niet toegestaan.

Uit artikel 3 van het EVRM volgt dat gebruik van geweld tijdens terugkeeroperaties wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten als dit niet noodzakelijk en evenredig is aan het gedrag van de uit te zetten vreemdeling. Met betrekking tot het gebruik van geweld heeft het EHRM overwogen dat elk gebruik van geweld tegen een persoon die van zijn vrijheid is beroofd, dat niet strikt noodzakelijk is op basis van diens gedrag, afbreuk doet aan de menselijke waarde en in principe een schending vormt van artikel 3 EVRM.<sup>6</sup> Het EHRM overwoog ook dat het gebruik van geweld soms echter noodzakelijk is als gevolg van het eigen gedrag van de persoon tegen wie het geweld wordt gebruikt. Dit geweld mag echter niet buitensporig zijn.<sup>7</sup>

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Koninklijke Marechaussee er in het algemeen goed in slaagt persoonlijk contact met de vreemdeling op te bouwen tijdens de uitzetting. Medewerkers van de marechaussee proberen te voorkomen dat het gedrag van de vreemdeling escaleert waardoor zij geweld en dwangmiddelen moeten gebruiken. Protocollen en trainingen zorgen ervoor dat de medewerkers van de marechaussee zich ervan bewust zijn dat de-escalatie van de situatie, als deze uit de hand dreigt te lopen, belangrijk is. Als medewerkers wel geweld gebruiken tijdens een uitzetting is er een interne procedure waarin hier melding van gemaakt wordt. De melding kan aanleiding zijn voor een gesprek met betrokken medewerkers. Omdat het keer op keer mensenwerk is waarbij zich incidenten kunnen voordoen, moet altijd een vinger aan de pols worden gehouden. Hiervoor is onafhankelijk toezicht en toegankelijke klachtbehandeling noodzakelijk (zie par. 1.6 en 1.7).

### 1.5 Risico's voor medische zorg voor vreemdelingen bij uitzetting

Het EHRM heeft artikel 3 EVRM naast een verbod van mishandeling ook geïnterpreteerd als een verplichting om op adequate wijze zorg te dragen voor de gezondheid en het welzijn van gedetineerden.<sup>8</sup> Het uitgangspunt hierbij is dat de medische zorg in de detentiecentra van hetzelfde niveau is als in de vrije samenleving. Wanneer de overheid op de hoogte is of had kunnen zijn van een serieus gezondheidsprobleem bij een vreemdeling dan wel van een acuut gevaar voor zijn leven dan moet zij actie ondernemen. Deze zorgplicht kan ook betrekking hebben op zelfbeschadiging of zelfdoding.

In Nederland stelt het Bureau Medische Advisering op verzoek van de Dienst Terugkeer en Vertrek bij vreemdelingen met medische problemen vast of de medische situatie zodanig is dat er bijzondere reisvoorwaarden gesteld moeten worden bij de uitzetting. De Dienst Terugkeer en Vertrek gebruikt deze reisvoorwaarden bij het regelen van het feitelijk vertrek. Daarnaast heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek de mogelijkheid een zogenaemde *fit to fly*- verklaring aan te vragen, eventueel nog kort voor vertrek. Een *fit to fly*- verklaring geeft aan of iemand gezond genoeg is om te vliegen. Deze verklaring *wordt* alleen gevraagd als de omstandigheden van de vreemdeling daar aanleiding toe geven. Wanneer de omstandigheden aanleiding geven is niet nader omschreven.

<sup>6</sup> EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (Balogh/Hongarije), par. 59; EHRM 22 december 2009, nr. 27900/04 (Palushi/Oostenrijk), par. 62.

<sup>7</sup> EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (Balogh/Hongarije), par. 59e.

<sup>8</sup> M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa*, Wolf Productions 2011, par. 7.2.

De Nationale ombudsman signaleert een drietal knelpunten waar het de medische zorg van mensen die worden uitgezet betreft.

Allereerst is niet duidelijk in welke situaties daadwerkelijk gecheckt wordt of de vreemdeling vlieggeschikt is of dat er medische belemmeringen zijn voor het maken van de reis.<sup>9</sup> Niet duidelijk is wanneer een fit to fly-verklaring wordt aangevraagd en hoe de risico-afweging hierbij in zijn werk gaat. Onzeker is daarmee of een medische check plaatsvindt in alle situaties waarin dit nodig is. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om zich er in alle situaties waarin dit vanuit de gezondheid van de vreemdeling bezien nodig is, van te vergewissen dat er geen beperkingen voor de reis zijn als gevolg van gezondheidsproblemen. Er moet helderheid bestaan over het hiertoe gevolgde proces en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Ten tweede komt het voor dat de Koninklijke Marechaussee geconfronteerd wordt met medische vragen bij de uitzetting zonder dat medische expertise voor handen is. De medewerkers van de Koninklijke Marechaussee hebben die expertise niet. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een vreemdeling met medicijnen op de luchthaven verschijnt en zegt die te moeten innemen. De Koninklijke Marechaussee kan bij gebrek aan medische kennis niet adequaat op zo'n situatie reageren. Deze situatie leidt mogelijk tot gezondheidsrisico's. De medewerkers van de marechaussee kunnen de medische begeleiding op dat moment namelijk niet voor hun rekening nemen. Zij ervaren dit als een probleem.

Ten derde geven de escorts aan dat zij voor hun eigen veiligheid en die van andere personen in het vliegtuig informatie nodig hebben over eventueel besmettingsgevaar van een uit te zetten vreemdeling. In de praktijk krijgen zij deze informatie niet altijd.

### 1.6 Klachtbehandeling onvoldoende toegankelijk

De Koninklijke Marechaussee wijst mensen er tijdens het uitzetproces niet op eigen initiatief op dat het mogelijk is een klacht in te dienen. De escortcommandant geeft hierover pas uitleg wanneer een vreemdeling tijdens de vlucht aangeeft dat hij niet tevreden is over de gang van zaken. Er bestaat geen schriftelijke informatie over de klachtbehandeling, de marechaussee verwijst de vreemdeling naar informatie op de website van de Koninklijke Marechaussee. Desgevraagd verstrekt de marechaussee namen van de betrokken medewerkers.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat er zowel voor als tijdens de uitzetting te weinig informatie wordt gegeven over de mogelijkheid een klacht in te dienen over de uitzetting. De situatie van mensen die worden teruggestuurd is zodanig dat het toch al zeer moeilijk is om van dit recht gebruik te maken. Goede en volledige informatievoorziening is dan een eerste voorwaarde. Een verwijzing naar een website volstaat niet.

Het belang van klachtbehandeling is tweeledig. Klachtbehandeling is de enige manier die iemand tot zijn beschikking heeft om de overheid te laten weten dat hij zich niet juist behandeld voelt. Bovendien geeft het de overheid zicht op – soms – structurele problemen in de werkwijze. Het is een noodzakelijke waarborg om na te kunnen gaan of de overheid de mensenrechten in de praktijk respecteert.

<sup>9</sup> De European Committee for the Prevention of Torture (CPT) heeft aanbevolen dat iedereen die gedwongen wordt uitgezet de mogelijkheid krijgt een medisch onderzoek voorafgaand aan zijn uitzetting te ondergaan. De Nederlandse overheid heeft hierop aangegeven dat een fit to fly-verklaring niet in elke zaak wordt opgemaakt. Iedereen is in beginsel fit om te vliegen, ténzij er medische redenen zijn waardoor iemand niet fit genoeg is om te vliegen.

De Nationale ombudsman wijst erop dat het aantal klachten uit deze groep naar verwachting, ook na gerichte informatievoorziening, beperkt zal blijven. Het betreft immers mensen die Nederland verlaten hebben. De vraag is daarom hoe de overheid ervoor kan zorgen dat zij op een andere manier zicht krijgt op eventuele structurele problemen in haar werkwijze nu deze slechts sporadisch door klachten aan het licht gebracht zullen worden. De ervaring van vreemdelingen die zijn uitgezet zijn hiervoor essentieel. Hiertoe zou de overheid gericht ervaringen moeten verzamelen van deze mensen of hun vertegenwoordigers.

Voor de Frontex-vluchten geldt dat deze geen aparte, door Frontex ingerichte klachtprocedure kennen. Evenmin krijgt een vreemdeling tijdens een Frontex-vlucht informatie over waar hij dan een klacht kan indienen over zijn behandeling tijdens de uitzetting. Het is ingevolge de *Code of Conduct*<sup>10</sup> 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'.

De Europese ombudsman heeft in 2012 in het onderzoek uit eigen beweging naar Frontex aanbevolen: 'M. (i) Taking any possible action to enable the FRO [Fundamental Rights Officer] to consider dealing with complaints on infringements of fundamental rights in all Frontex activities submitted by persons individually affected by the infringements and also in the public interest, and (ii) providing adequate administrative support for that purpose.'<sup>11</sup>

In reactie hierop heeft Frontex aangegeven: 'The competences of the FRO, as defined in the Frontex Regulation, do not include resolving external and individual complaints as she has no executive powers as such. For this purpose, other institutions are competent (e.g. mainly national and EU Courts), at present.'

De Nationale ombudsman is met de Europese ombudsman van oordeel dat het mogelijk moet zijn klachten in te dienen over gedragingen tijdens het uitzetproces. Dit betekent dat de klachtenprocedure bekend en toegankelijk moet zijn en dat de klachten vervolgens adequaat moeten worden behandeld. Het mag daarbij naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet uitmaken tot welke overheidsinstantie iemand zich richt. Ook als iemand zich tot Frontex richt moet adequate behandeling of doorgeleiding van de klachten geborgd zijn.

### 1.7 Toezicht nog te beperkt

De aanwezigheid van een effectief en onafhankelijk stelsel van toezicht op de gedwongen terugkeer van vreemdelingen is een van de noodzakelijke waarborgen voor het respecteren van mensenrechten. De Nationale ombudsman constateert dat het toezicht nog te beperkt is.

### Nog geen toezicht op voorbereiding vertrek

Op 1 januari 2014 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie de taken van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) overgenomen. De reikwijdte van het toezicht door de inspectie betreft alle stappen binnen de vreemdelingenketen. Het toezichtkader voor het feitelijk vertrek, vanaf het moment dat een vreemdeling op de luchthaven aankomt, is inmiddels opgesteld en afgerond. De inspectie ziet nog niet toe op de fase 'voorbereiding vertrek', dat deel van het toezicht bereidt zij nog voor. De Nationale ombudsman is van oordeel dat op deze fase zo snel mogelijk toezicht gehouden moet worden. Tijdens de voorbereiding van het vertrek van de vreemdeling doen zich immers al risico's voor. Mensen worden hier al geïnformeerd over

<sup>10</sup> Sinds oktober 2013 is de zogenoemde Code of Conduct for Joint Return Operations vastgesteld door Frontex.  
<sup>11</sup> Own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ.

hetgeen er gaat gebeuren en over hun rechten. Hier wordt ook hun medische situatie beoordeeld. Bovendien kan het verzet al bij het ophalen van iemand uit het detentiecentrum beginnen. Het gebruik van dwangmiddelen en eventueel geweld kan dus ook op dit moment al aan de orde zijn. Hier wordt in Nederland momenteel nog niet op toegezien.

#### **Geen multidisciplinair toezicht**

De Nationale ombudsman breekt een lans voor daadwerkelijk multidisciplinair onderzoek naar het hele proces van uitzetting. Tot nu toe is er nog niet voor gekozen een gezamenlijk multidisciplinair onderzoek hiernaar uit te voeren in NPM-verband. Op dit moment worden niet alle risico's aan inspectie onderworpen. Zo beperkt de Inspectie Veiligheid en Justitie zich bij de inspecties waar het gaat om de medische situatie uitsluitend tot de vraag of er tijdens het grondproces – indien geïndiceerd – medische begeleiding aanwezig is. De vraag of er terecht geen medische begeleiding geïndiceerd is, komt niet aan bod. De inspectie checkt of de fit to fly-verklaring, wanneer deze afgegeven moest worden, voorhanden is. Maar zij beoordeelt niet of terecht besloten is dat iemand níét medisch op vlieggeschiktheid getest hoeft te worden. Kortom, de inspectie vult haar taak procedureel in, maar materieel laat zij het liggen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg kan hier onderzoek naar doen, zij heeft hiervoor de expertise.

#### **Vaker incidentonderzoek**

De Nationale ombudsman is bovendien van oordeel dat goed en onafhankelijk toezicht vraagt dat de Inspectie Veiligheid en Justitie gebruik maakt van haar bevoegdheid om incidentonderzoek uit te voeren. Juist in de situatie dat mensen naar verwachting niet snel zullen klagen over hetgeen er gebeurd is, is het van belang incidenten te onderzoeken. Ook als iemand geen klacht heeft ingediend. Naar het oordeel van de ombudsman geeft ontstane twijfel over zorgvuldig handelen bij een uitzetting aanleiding incidentonderzoek hiernaar uit te voeren.

#### **Toezicht op Frontex-vluchten**

In beginsel inspecteert de Inspectie Veiligheid en Justitie elke Frontex-vlucht waarbij sprake is van Nederlandse inbreng, dus wanneer de Nederlandse marechaussee erbij betrokken is. De inspectie houdt immers toezicht op de taakuitvoering van Nederlandse overheidsorganisaties, ook bij uitzettingsvluchten. In 2014 is het een keer voorgekomen dat een vreemdeling met een Frontex-vlucht werd uitgezet zonder begeleiding door de Koninklijke Marechaussee.<sup>12</sup> In dit geval werd de betrokkene tot Parijs begeleid door de marechaussee en daar overgedragen aan het escortteam van het land van herkomst. Op deze uitzetting is geen toezicht gehouden door de Nederlandse inspectie, omdat er geen Nederlandse marechaussee bij betrokken was. De Nederlandse inspectie heeft geen bevoegdheid om de escorts van een ander land te inspecteren. Zicht op het verdere verloop van de uitzetting van deze vreemdeling ontbrak dus.

In de praktijk vindt er geen afstemming plaats tussen de toezichthouders uit de verschillende lidstaten. Iedereen inspecteert de werkwijze van de escorts bij de uitzetting van 'zijn eigen' vreemdelingen. Niet altijd is van elk land een toezichthouder aanwezig. Op de escorts uit dit land wordt dan geen toezicht gehouden. Doordat er geen gemeenschappelijk toetsingskader bestaat zijn de toezichthouders van de verschillende lidstaten niet inwisselbaar op de vluchten.

<sup>12</sup> Dit betrof een zogenoemde collecting joint return operation. Dit betekent dat de vreemdelingen in Parijs zijn overgedragen aan de escorts van het ontvangende land.

#### **1.8 Gegevensoverdracht moet vollediger**

De informatie uit het Tijdelijke informatiesysteem overdracht vreemdelingen (TISOV) is leidend voor de Koninklijke Marechaussee bij de uitzetting. Als iedereen het goed invult is het een goedwerkend systeem met *real time* informatie. Echter, de medewerkers van de marechaussee kunnen er nog niet van op aan dat het systeem correct en volledig is ingevuld. Er ontbreekt vaak informatie die voor de Koninklijke Marechaussee belangrijk is. Goede informatieoverdracht tussen ketenpartners is van groot belang. De Nationale ombudsman is van oordeel dat gedisciplineerd gebruik van TISOV bevorderd moet worden.

#### **1.9 Aanbevelingen**

De Nationale ombudsman doet de volgende aanbevelingen aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

##### **Proportioneel geweldsgebruik**

- Maak afspraken met lidstaten over de toegestane inzet van dwangmiddelen.
- Draag geen vreemdelingen uit Nederland over aan een escortteam uit een ander land zolang normen over het gebruik van geweld in de praktijk verschillen.

##### **Medische zorg**

- Garandeer dat vreemdelingen die worden uitgezet qua gezondheid in staat zijn de reis te maken. Leg hiertoe expliciet vast wanneer een medisch onderzoek nodig is en wie verantwoordelijk is voor deze afweging.
- Zorg ervoor dat medewerkers van de Koninklijke Marechaussee tijdens de uitvoering van de uitzetting altijd een beroep kunnen doen op medisch geschoold personeel als dit nodig is.
- Besluit - met inachtneming van de beperkingen als gevolg van het medisch beroepsgeheim en de privacywetgeving – welke medische informatie medewerkers van de Koninklijke Marechaussee krijgen ten behoeve van hun eigen veiligheid. Denk hierbij aan het informeren van de marechaussee over te treffen voorzorgsmaatregelen. Bepaal wie ervoor verantwoordelijk is dat deze informatie adequaat is.

##### **Toegankelijkheid klachtbehandeling**

- Zorg ervoor dat het niet uitmaakt tot wie een vreemdeling zich wendt met een klacht. Een vreemdeling moet altijd verzekerd zijn van adequate doorgeleiding van zijn klacht.
- Verstrek alle vreemdelingen die worden uitgezet begrijpelijke schriftelijke informatie over de mogelijkheid een klacht in te dienen. Zowel op Frontex-vluchten als bij uitzettingen met een reguliere vlucht.
- Zorg ervoor dat alle betrokken professionals aan boord identificeerbaar zijn.
- Onderzoek de ervaringen van vreemdelingen die zijn uitgezet. Zoek een manier om zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk vanuit het perspectief van de vreemdeling.

##### **Gegevensoverdracht**

- Zorg ervoor dat alle ketenpartners TISOV nauwkeurig en gedisciplineerd gebruiken.

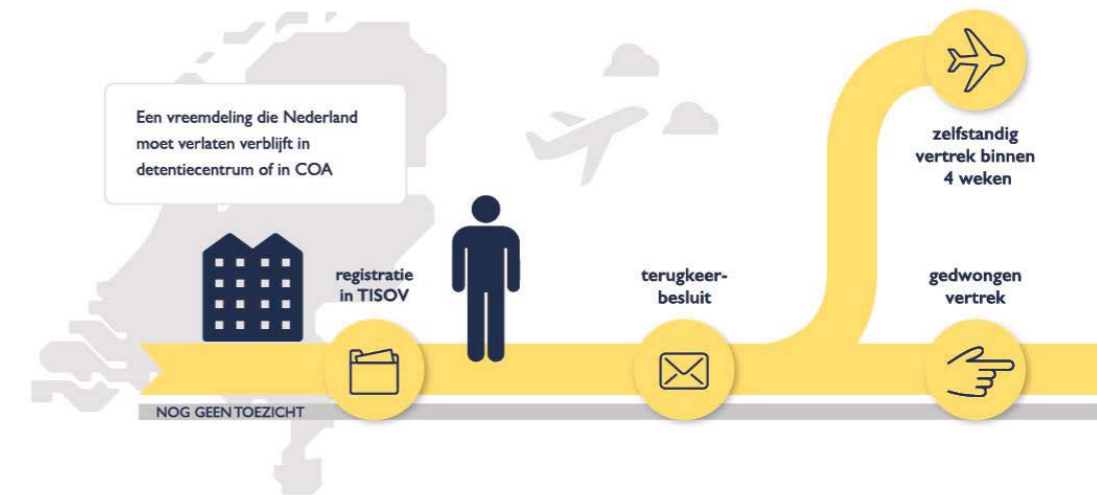


De Nationale ombudsman doet de volgende aanbevelingen aan het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie.

#### Toezicht

- Breid het toezicht uit met de fase 'voorbereiding vertrek'.
- Organiseer multidisciplinaire inspecties. Borg hierdoor tijdens de uitzettingen het toezicht op de medisch inhoudelijke afweging.
- Doe als inspectie altijd onderzoek als er twijfel is ontstaan over het optreden van de overheid tijdens een uitzetting.
- Bevorder de ontwikkeling van een gezamenlijk toetsingskader op het hoogste niveau.
- Organiseer voor Frontex-vluchten samenwerking met toezichthouders uit andere landen.
- Garandeer op elke Frontex-vlucht toezicht op de behandeling van alle vreemdelingen aan boord.

## 2. Inleiding



### 2.1 Inleiding

Indien een vreemdeling geen gebruik maakt van de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer, of indien hij om redenen van openbare orde (bij voorbeeld indien er aanwijzingen zijn dat betrokkene zich zal onttrekken aan het toezicht) niet in aanmerking komt voor vrijwillig vertrek, zal gedwongen terugkeer plaatsvinden als noodzakelijk complement van vrijwillige terugkeer.<sup>13</sup>

### 2.2 Aanleiding

In oktober 2014 maakte de Europese ombudsman bekend dat zij onderzoek doet naar de uitvoeringspraktijk bij de uitzetting van vreemdelingen met zogenoemde Frontex-vluchten. Zij onderzocht hoe daarbij invulling wordt gegeven aan het respecteren van mensenrechten. Ook bekijkt ze hoe deze vluchten worden gemonitord. De Europese ombudsman heeft de Nationale ombudsmannen in Europa uitgenodigd op nationaal niveau een soortgelijk onderzoek te doen en deze informatie uit te wisselen. Het doel van deze Europese samenwerking is zicht te krijgen op de verschillen in de uitvoeringspraktijk en de manier waarop het toezicht hierop per land plaatsvindt. Aan de hand van onderzoeksresultaten wordt bekeken wat de verschillende landen van elkaar kunnen leren. De Nationale ombudsman in Nederland heeft gehoor gegeven aan deze oproep van de Europese ombudsman.<sup>14</sup> Hij onderzoekt zowel de praktijk van de Frontex-vluchten als de overige uitzettingsvluchten die onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid vanuit Nederland plaatsvinden. Daarbij wordt ook het toezicht op deze verschillende uitzettingen bekeken.

Eind april 2015 presenteerden de Nationale ombudsmannen de eerste bevindingen op de tweejaarlijkse bijeenkomst van Europese ombudsmannen. Op 4 mei 2015 bracht de Europese ombudsman haar rapport uit over de Frontex-vluchten waarin aan Frontex aanbevelingen worden gedaan over het beter waarborgen van mensenrechten bij gedwongen terugkeer.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1995/96, 19 637, nr. 158

<sup>14</sup> Twintig ombudsmannen hebben positief gereageerd op het verzoek van de Europese ombudsman.

<sup>15</sup> Strasbourg, 04/05/2015 Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI-9-2014-MHZ concerning Frontex.

### 2.3 Om wie gaat het?

Vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland moeten Nederland verlaten. Het uitgangspunt hierbij is dat deze vreemdelingen vrijwillig en zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst. In de praktijk is dit geen vanzelfsprekendheid. Mensen hebben allerlei redenen om niet te willen of te kunnen terugkeren naar het land van herkomst. De groep vreemdelingen die moet vertrekken is divers. Het betreft asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen of van wie het asielverzoek niet wordt behandeld omdat ze dit asielverzoek in een ander Europees land moeten indienen.<sup>16</sup> Daarnaast zijn het vreemdelingen die zijn veroordeeld wegens strafbare feiten en van wie de verblijfsvergunning wegens gevaar voor de openbare orde is ingetrokken. Ook gaat het om vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning in Nederland hebben aangevraagd en hier illegaal worden aangetroffen.

Iedereen van wie de verblijfsvergunning wordt afgewezen, dan wel ingetrokken of wie illegaal wordt aangetroffen, ontvangt een zogenoemd terugkeerbesluit. In dit besluit is de termijn opgenomen waarbinnen die persoon Nederland zelfstandig moet verlaten. Als een vreemdeling niet zelfstandig vertrekt kan uitzetting volgen. Dit betekent dat de Nederlandse overheid de vreemdeling terugbrengt naar het land waar hij vandaan komt of naar een ander land waar hij wordt toegelaten. Dit onderzoek gaat over de begeleide uitzettingen per vliegtuig.

### 2.4 Soorten uitzettingsvluchten

Er bestaan verschillende soorten uitzettingsvluchten. Mensen kunnen vertrekken per reguliere lijndienst of met een hiervoor georganiseerde overheidsvlucht. In het laatste geval wordt het vliegtuig exclusief gebruikt voor vreemdelingen die moeten terugkeren en zijn er behalve bij de uitzetting betrokken medewerkers geen andere passagiers aan boord.

#### 2.3.1 Vertrek met een reguliere lijndienst

In verreweg de meeste gevallen vindt een uitzetting plaats met een reguliere lijnvlucht – in 2014: 1.520.<sup>17</sup> De Koninklijke Marechaussee begeleidt dan een of meerdere mensen tegelijk op deze terugvlucht. Deze lijndiensten worden vaak uitgevoerd door de KLM. Omdat de KLM niet alle bestemmingen aandoet maakt de Dienst Terugkeer en Vertrek ook gebruik van andere vliegtuigmaatschappijen.

#### 2.3.2 Vertrek met een overheidsvlucht

Een andere mogelijkheid is deelname aan een zogenoemde Frontex-vlucht. Frontex is een agentschap van de Europese Unie voor beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen. Frontex is operationeel sinds 2005 en is gevestigd in Warschau. Onder toezicht van Frontex worden gezamenlijke terugkeervluchten georganiseerd en gefinancierd. Frontex heeft hierbij vooral een faciliterende rol. Ieder bij Frontex aangesloten land kan zich inschrijven en deelnemen aan deze zogenoemde joint return operations. Bij zo'n gezamenlijke vlucht neemt een van de deelnemende landen de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een vlucht naar een land waar vreemdelingen naar worden uitgezet. Vanuit Nederland is dat de laatste jaren vooral Nigeria. Ieder deelnemend land brengt zijn uit te zetten vreemdelingen uit dat betreffende land aan boord en zorgt zelf voor hun begeleiding tijdens de vlucht.

In 2014 zijn twee keer vreemdelingen uit Nederland uitgezet met behulp van een Frontex-vlucht die was georganiseerd door een ander land. Zelf organiseerde Nederland in 2014 ook twee Frontex-vluchten. Met deze vier Frontex-vluchten zette Nederland veertien vreemdelingen uit.

<sup>16</sup> De Dublinverordening (officieel Verordening Dublin III) is een Europese verordening. Hierin staat beschreven hoe kan worden bepaald welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (asiel).

<sup>17</sup> Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 9 maart 2015 aan de Nationale ombudsman.

Op de Frontex-vlucht van 15 april 2015 stonden tien vreemdelingen uit Nederland gepland, maar uiteindelijk zette Nederland hiermee vier vreemdelingen uit. De reden voor dit relatief lage aantal is dat niet altijd genoeg uit te zetten vreemdelingen 'beschikbaar' zijn om deel te nemen aan een Frontex-vlucht. Mensen mogen niet langer dan nodig in vreemdelingenbewaring worden gehouden. Dit betekent dat gebruikgemaakt wordt van een reguliere vlucht als deze eerder beschikbaar is. Bovendien staat niet ieder land toe dat hun onderdanen met een Frontex-vlucht worden teruggebracht. Deze manier van uitzetten springt in het oog en ligt daardoor soms politiek gevoelig.

Een overheidsvlucht kan naast een Frontex-vlucht ook een nationale vlucht zijn. Nederland kan zelf een vliegtuig charteren om bijvoorbeeld groepen moeilijk uitzetbare vreemdelingen uit te zetten. In 2014 is dit één keer gebeurd.

### 2.5 Doel

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman inzichtelijk maken welke dilemma's spelen bij het uitzetten van vreemdelingen die niet langer in Nederland mogen verblijven. Het gaat hierbij enerzijds om de feitelijke uitzetting en anderzijds om het toezicht op deze uitzettingen. Afgesloten wordt met aanbevelingen aan de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie en de Inspectie Veiligheid en Justitie.

### 2.6 Reikwijdte onderzoek

De Nationale ombudsman heeft onderzocht hoe de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij de feitelijke uitzettingen, de uitvoering van hun taken hebben georganiseerd. Daarbij is bekeken hoe ze te werk gaan en welke normen zij hanteren. Het gaat hierbij om de Dienst Terugkeer en Vertrek en de Koninklijke Marechaussee. De Dienst Terugkeer en Vertrek regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.<sup>18</sup> De Koninklijke Marechaussee is belast met de daadwerkelijke uitzetting en het escorteren van de vreemdelingen op hun vliegreis terug naar het land van herkomst. De Koninklijke Marechaussee valt voor de uitvoering van haar taken uit de Vreemdelingenwet – en hier specifiek voor de taak om uitzettingen uit te voeren – onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dit onderzoek richt zich ook op de manier waarop het toezicht in Nederland is georganiseerd. Dit toezicht is belegd bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.

In de uitvoeringspraktijk moet het respecteren van mensenrechten zijn gewaarborgd. Dit is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden. De Nationale ombudsman onderzoekt in hoeverre de manier waarop het uitzetten van vreemdelingen is georganiseerd in de praktijk waarborgt dat mensenrechten worden gerespecteerd. Een effectief en onafhankelijk stelsel van toezicht op de uitvoering van de gedwongen terugkeer van vreemdelingen is hiervoor een voorwaarde. De aanwezigheid van de mogelijkheid voor een vreemdeling om een klacht in te dienen maakt hier onderdeel van uit.

De Nationale ombudsman heeft onderzocht hoe het systeem in de praktijk is ingericht. Een beeld is verkregen van de manier waarop deze uitzettingen in Nederland zijn georganiseerd en wat voor waarborgen in het leven zijn geroepen om ervoor te zorgen dat het zorgvuldig verloopt.

<sup>18</sup> [www.dienstterugkeerenvertrek.nl](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl).

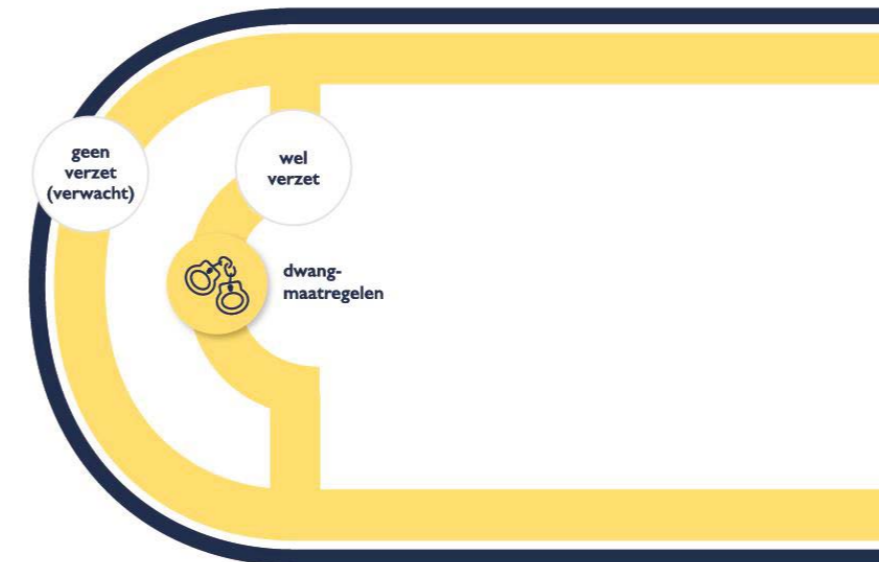
## 2.7 Aanpak

In het kader van het onderzoek is een aantal vragen gesteld aan de betrokken bestuursorganen en zijn relevante werkinstructies en protocollen opgevraagd. Vervolgens zijn interviews gehouden met medewerkers die bij de uitvoering dan wel bij het opstellen van het uitzettingsbeleid betrokken zijn. Daarnaast is er inzage geweest in het Tijdelijke informatiesysteem overdracht vreemdelingen (TISOV) waarin alle ketenpartners informatie over de uit te zetten vreemdelingen invullen en bijhouden. Tevens zijn rapportages (afloopberichten van de inspectie en geweldsrapportages van de Koninklijke Marechaussee) ingezien. Er is een bezoek gebracht aan Schiphol om het grondproces bij een uitzetting bij te wonen en twee onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben het grondproces van een Frontex-vlucht naar Nigeria bijgewoond en zijn met deze vlucht meegereisd tot Madrid. Het verslag van deze reis is als bijlage toegevoegd aan dit rapport. Het verslag van bevindingen is aan de betrokken partijen voorgelegd. Zij hebben op deze bevindingen gereageerd.

## 2.8 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk van dit rapport bevat een beschrijving van de context waarin gedwongen terugkeer plaatsvindt en het (juridische) toetsingskader. In hoofdstuk 4 wordt stap voor stap het terugkeerproces uiteengezet. Het beschrijft de gang van zaken vanaf het moment dat de vreemdeling zijn terugkeerbesluit krijgt uitgereikt tot het moment dat hij wordt overgedragen aan de autoriteiten van het land van herkomst wordt hierin beschreven. Hoofdstuk 5 behandelt het toezicht op de uitzetting en in hoofdstuk 6 komen de uitvoerders en toezichthouders zelf aan het woord. Ook zijn in dit hoofdstuk de waarnemingen tijdens de grondprocessen en de Frontex-vlucht meegenomen.

## 3. Context en toetsingskader



### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de context weer waarbinnen de uitzetting plaatsvindt. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk het toetsingskader van de Nationale ombudsman en het juridisch toetsingskader. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op artikel 3 EVRM, dat de vreemdeling beschermt tegen foltering.

### 3.2 Context van de werkzaamheden bij gedwongen terugkeer

#### Humane aanpak versus verzet

Als uitvoerder van het terugkeerbeleid neemt de Dienst Terugkeer en Vertrek het initiatief om het vertrek zorgvuldig, waardig en tijdig te laten verlopen, zo geeft de dienst aan. De Dienst Terugkeer en Vertrek staat daarbij voor een transparante en humane werkwijze, met respect voor de waardigheid van de vreemdeling. De dienst stuurt er daarbij op aan dat de vreemdeling accepteert dat hij terug moet keren zodat hij hieraan meewerkt. Het is vervolgens de taak van de Koninklijke Marechaussee om de vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven op een humane wijze uit te zetten. Daarbij maakt het niet uit om welke redenen de vreemdeling niet meer hier mag verblijven (afwijzing van asielverzoek of andere verblijfsaanvraag of vanwege criminele activiteiten). Als de vreemdelingen accepteren dat zij Nederland moeten verlaten is deze taak voor de Koninklijke Marechaussee niet zo moeilijk uit te voeren. Medewerkers van de marechaussee begeleiden de vreemdelingen dan naar de gate op Schiphol en wachten tot de deuren van het vliegtuig achter hen gesloten worden. Deze uitzettingen verlopen zonder noemenswaardige problemen.<sup>19</sup>

Anders ligt het bij vreemdelingen die de uitzetting niet accepteren. Deze vreemdelingen worden gedwongen uitgezet. Zij worden vanuit de vreemdelingenbewaring onder begeleiding van escorts van de Koninklijke Marechaussee per vliegtuig uitgezet.<sup>20</sup> Het kan daarbij gebeuren dat de vreemdeling zich tegen de uitzetting verzet. Dit verzet kan zeer heftig zijn en kan in elke fase

<sup>19</sup> Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, *Jaarverslag 2013*.  
<sup>20</sup> [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl).

van het uitzettingsproces voorkomen. Het kan al beginnen bij het ophalen van de vreemdeling of op het moment van aankomst per bus op de luchthaven. Het kan zijn in de bus van de Koninklijke Marechaussee op weg naar het vliegtuig, op de vliegtuigtrap of eenmaal aan boord van het vliegtuig. Een vreemdeling die zich verzet gebruikt daarbij allerlei methoden. Hij kan zichzelf verwonden, hij kan de orde verstoren door verbaal geweld, ook kan hij zich fysiek verzetten tegen de escorts of gaan spugen en bijten.

De Koninklijke Marechaussee mag bij verzet geweld toepassen om de vreemdeling onder controle te brengen. Het onder controle brengen van de vreemdeling kan nodig zijn voor de bescherming van omstanders, de escorts zelf of de zelfbescherming van de vreemdeling. Het uiteindelijke doel van het onder controle brengen van de vreemdeling is uitzetting mogelijk te maken. In de ambtsinstructie is aangegeven wat de escorts daarbij wel en niet mogen en over welke dwangmiddelen zij daarbij kunnen beschikken.<sup>21</sup> Hoe groter het verzet van de vreemdeling is, hoe meer geweld nodig is om de vreemdeling onder controle te krijgen en te houden. De inzet van geweld moet daarbij steeds proportioneel zijn en blijven binnen redelijke grenzen.

Gebruik van geweld en humane uitzetting staan op gespannen voet met elkaar.<sup>22</sup> In dit onderzoek wordt bekeken hoe de betrokken overheidsinstanties uitvoering geven aan deze taken en welk toetsingskader daarbij van toepassing is. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre hier toezicht op wordt gehouden.

#### **Recht op medische zorg**

Zolang vreemdelingen hun vrijheid is ontnomen is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor de noodzakelijke medische bijstand. Dit geldt ook voor de vreemdelingen die worden uitgezet. Deze verantwoordelijkheid duurt tot het moment dat de vreemdeling is overgedragen aan de autoriteiten van het land van herkomst. De uit te zetten vreemdelingen hebben verschillende achtergronden. Een groot deel van de vreemdelingen heeft geen gezondheidsproblemen. Daarnaast zijn er vreemdelingen bij die zich nooit hebben aangemeld. Over hun medische situatie is dan niets bekend is. Het kan ook zijn dat de vreemdeling jarenlang legaal in Nederland heeft verbleven en reguliere zorg heeft ontvangen voor gezondheidsklachten en daar medicatie voor moet blijven gebruiken.

De fysieke of mentale gesteldheid van de vreemdeling kan reden zijn de uitzetting uit te stellen. In het verleden zijn bij de voorbereiding van uitzettingen wel eens ongewenste situaties ontstaan bij vreemdelingen doordat de overheidsinstantie niet voldoende was geïnformeerd over de medische situatie van de vreemdeling.<sup>23</sup> Het is van belang dat de Koninklijke Marechaussee voldoende in staat is om voor alle vreemdelingen een verantwoorde vlucht te organiseren.

Op welke wijze tijdens het uitzettingsproces het recht op medische zorg is gewaarborgd en wat hierbij de voorkomende dilemma's zijn is onderdeel van het onderzoek.

<sup>21</sup> Artikel 23 a Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

<sup>22</sup> L.H.J. Verheijden, *Gezamenlijke terugkeeroperaties uit de schemer*, masterscriptie rechtsgeleerdheid, 2012.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld het Rapport Inspectie Veiligheid en Justitie, 12 april 2013, over het overlijden van Alexander Dolmatov.

#### **Fair play / Goede informatieverstrekking**

Het is belangrijk dat de vreemdeling op het moment van uitzetting goed is geïnformeerd over zijn rechtspositie. In de eerste plaats moet hij zijn geïnformeerd over hetgeen hem te wachten staat. Daarbij komt dat de uitzetting alleen is geoorloofd als hij geen rechtsmiddelen meer kan aanwenden tegen de uitzetting of indien er sprake is van rechtsmiddelen die niet in Nederland mogen worden afgewacht. Daarnaast kan het voorkomen dat zijn situatie is gewijzigd waardoor hem op andere gronden verblijf moet worden verleend, bijvoorbeeld vanwege medische noodzaak of op basis van (nieuwe) asielfronden. De vreemdeling moet daarbij steeds de mogelijkheid hebben van kosteloze rechtsbijstand van een advocaat. Als zich een taalprobleem voordoet is de inzet van een tolk aangewezen.

#### **Toezicht en klachtbehandeling**

Een effectief en onafhankelijk stelsel van toezicht op de uitvoering van de gedwongen terugkeer van vreemdelingen is een noodzakelijke waarborg voor het respecteren van mensenrechten. De mogelijkheid van klachtbehandeling maakt hier onderdeel van uit. De vreemdeling moet worden geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen over het optreden van de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de feitelijke uitzetting.

### **3.3 Juridisch toetsingskader**

#### **3.3.1 Behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman**

De Nationale ombudsman toetst de werkwijze van de overheid aan de behoorlijkheidsvereisten. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in de vier kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar. Op dit moment toetst de Nationale ombudsman aan 22 verschillende behoorlijkheidsvereisten. In het kader van dit onderzoek kunnen verschillende van deze vereisten relevant zijn. Met name het vereiste van professionaliteit, de-escalatie, bijzondere zorg en goede organisatie bieden aanknopingspunten voor dit onderzoek. Maar zeker ook de toetsing of de overheid voldoende respect heeft voor het naleven van mensenrechten. Bij de gedwongen terugkeeruitzetting van vreemdelingen zal er altijd voor gewaakt moeten worden dat de mensenrechten voldoende gerespecteerd worden. Gezien de hiervoor geschetste context waarin met name de Koninklijke Marechaussee haar taak moet verrichten zal er steeds aandacht moeten zijn voor het voldoende respecteren van de grond- en mensenrechten zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen.

#### **3.3.2 Mondiale verdragen**

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) staat dat dat niemand mag worden gefolterd. In het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing is dit specifieke onderwerp gedetailleerd uitgewerkt. Dit verdrag tegen foltering legt staten heel concrete verplichtingen op en vult daarmee die algemene verplichting verder in. Op 28 oktober 2010 is het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag tegen foltering voor Nederland in werking getreden. Dit protocol wordt aangeduid als OPCAT (Optional Protocol to the UN-Convention Against Torture). Dit protocol vereist een Nationaal Preventie Mechanisme (NPM). Eind december 2011 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Inspectie Veiligheid en Justitie aangewezen als coördinator van het NPM naast de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (zie verder hoofdstuk 5 Toezicht).



### 3.3.2 Verdragen op Europees niveau

Op het niveau van de Europese Unie is de Terugkeerrichtlijn van belang.<sup>24</sup> Deze richtlijn werd eind 2011 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. In de Terugkeerrichtlijn staat dwingend voorgeschreven dat een lidstaat bij uitzetting naar een derde land alleen als laatste middel gebruikmaakt van dwangmaatregelen als de vreemdeling zich verzet. Dit middel moet dan wel proportioneel zijn en binnen redelijke grenzen blijven. De dwangmaatregelen moeten 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.

Voor deze grondrechten is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een belangrijke bron. Voor dit onderzoek is met name artikel 3 EVRM van belang. Dit artikel bevat een verbod op foltering. Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen. Ook artikel 6 EVRM is in dit kader van belang. Dit artikel bevat het recht op een eerlijk proces.

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 voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT), dat moet toezien op de naleving van het verdrag (zie verder hoofdstuk 5 Toezicht).

Daarnaast is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als bron relevant. Titel I van het Handvest is getiteld 'waardigheid' en bevat onder meer een artikel over het verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen (art. 4). De inhoud komt overeen met artikel 3 EVRM. Sinds 2009 is Frontex juridisch gebonden aan het Handvest van de grondrechten in de Europese Unie.

Sinds oktober 2013 is de zogenoemde Code of Conduct for Joint Return Operations vastgesteld door Frontex.<sup>25</sup> Deze Code of Conduct heeft als doel gemeenschappelijke standaardprocedures te omschrijven waar het gaat om de organisatie van joint return operations. De code is juridisch niet bindend.

### 3.3.3 Kaders op nationaal niveau

Op nationaal niveau zijn wat betreft de grondrechten vooral de artikelen 10 en 11 uit de Grondwet van belang. Voor de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee vormen de Vreemdelingenwet 2000 en de Politiewet 2012 het kader en in het bijzonder de eerder genoemde ambtsinstructie.<sup>26</sup> Het gehele proces van voorbereiding door de Dienst Terugkeer en Vertrek en de effectivering door de Koninklijke Marechaussee van de uitzetting is vastgelegd in interne instructies en protocollen. Ook de Inspectie Veiligheid en Justitie heeft een toetsingskader ontwikkeld aan de hand waarvan zij het toezicht uitvoert. In al deze instructies zijn de mensenrechten steeds mede als uitgangspunt genomen.

<sup>24</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees parlement en de raad, 16 december 2008, over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

<sup>25</sup> <http://frontex.europa.eu/news/frontex-code-of-conduct-for-return-operations-published>.

<sup>26</sup> De Koninklijke Marechaussee die bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 belast is met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, kan een vreemdeling in zijn bewegingsvrijheid beperken met hulpmiddelen bij diens uitzetting, ten behoeve van een goed verloop van de uitzetting.

## 3.4 Korte verkenning relevante mensenrechten

### 3.4.1 Artikel 3 EVRM

Artikel 3 luidt: Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen.

#### Reikwijdte artikel 3 EVRM

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bepaald dat een behandeling of bestraffing een minimum mate van ernst moet bereiken om binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM te vallen. Of deze drempelwaarde is bereikt hangt van de omstandigheden van het geval af, zoals de duur van de behandeling, de lichamelijke of geestelijke gevolgen en soms ook het geslacht, de leeftijd of gezondheidstoestand van het slachtoffer.<sup>27</sup> Het lijden of de vernedering door de betreffende behandeling of bestraffing dient in ieder geval verder te gaan dan het onvermijdelijke element van lijden of vernedering dat verbonden is aan bepaalde legitieme vormen van arrestatie of detentie.<sup>28</sup> Indien de drempelwaarde is bereikt, dan wordt er binnen het artikel nog onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties, maar een duidelijke afbakening bestaat er niet. Het EHRM heeft overwogen dat het verschil tussen foltering, onmenselijke behandelingen of straffingen en vernederende behandelingen of straffingen afhangt van het verschil in de intensiteit van het toegebrachte leed. Bij de beoordeling of een behandeling als 'onmenselijk' dient te worden beschouwd, houdt het EHRM rekening met de vraag of door de behandeling opzettelijk ernstig fysiek of mentaal lijden werd veroorzaakt. Bij de beoordeling of een behandeling als 'vernederend' dient te worden beschouwd, zal het EHRM rekening houden met de vraag of de behandeling bij het slachtoffer gevoelens van angst en minderwaardigheid heeft opgewekt, die hem of haar konden vernederen of verlagen, en die mogelijk de fysieke en morele weerstand van het slachtoffer konden breken.<sup>29</sup> Het EHRM heeft een vernederende behandeling tevens beschreven als een behandeling die leidt tot het bewegen van het slachtoffer tot een gedraging tegen zijn of haar wil of geweten in.<sup>30</sup>

#### Jurisprudentie met betrekking tot artikel 3 EVRM

Gelet op de reikwijdte van dit onderzoek zal alleen kort worden ingegaan op enkele gevallen waarin het EHRM heeft geoordeeld dat de omstandigheden, waaronder de uitzetting plaatsvonden, wel of geen schending van artikel 3 EVRM hebben opgeleverd.

#### Geweld

Met betrekking tot het gebruik van geweld heeft het EHRM in zijn algemeenheid overwogen dat elk gebruik van geweld tegen een persoon die van zijn vrijheid is beroofd, dat niet strikt noodzakelijk is op basis van diens gedrag en dat afbreuk doet aan de menselijke waarde, in principe een schending vormt van artikel 3 EVRM.<sup>31</sup> Het EHRM overwoog ook dat het gebruik van geweld soms echter noodzakelijk is als gevolg van het eigen gedrag van de persoon tegen wie het geweld wordt gebruikt. Dit geweld mag echter niet buitensporig zijn.<sup>32</sup> Gebruik van geweld tijdens terugkeeroperaties dat niet noodzakelijk en niet evenredig is aan het gedrag van de uit te zetten vreemdeling zal dus worden beschouwd als een schending.

<sup>27</sup> EHRM 18 januari 1987, nr. 5310/71 (Ierland/Verenigd Koninkrijk), par. 162.

<sup>28</sup> EHRM 16 december 1997, nr. 20972/92 (Raninen/Finland), par. 55; EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/12.

<sup>29</sup> EHRM 18 januari 1987, nr. 5310/71 (Ierland/Verenigd Koninkrijk), par. 167; EHRM 26 oktober 2000, nr. 30210/96 (Kudla/Polen), par. 92.

<sup>30</sup> EHRM 5 november 1969, nrs. 3321/67, 3322/67, 3323/67 en 3344/67 (Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland/Griekenland) p. 186 ('Greece case').

<sup>31</sup> EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (Balogh/Hongarije), par. 59; EHRM 22 december 2009, nr. 27900/04 (Palushi/Oostenrijk), par. 62.

<sup>32</sup> EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (Balogh/Hongarije), par. 59.



### Dwangmiddelen

Met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen heeft het EHRM onder meer overwogen dat het gebruik van handboeien in beginsel geen schending van artikel 3 EVRM oplevert, indien deze worden gebruikt in verband met een rechtmatige arrestatie of (in het geval van uitzetting) vrijheidsbeneming en het redelijkerwijs noodzakelijk wordt geacht in de gegeven omstandigheden. Het is hierbij van belang of er reden is te geloven dat de betrokkene zou proberen te ontsnappen of zou proberen letsel of schade toe te brengen. Daarnaast dient het openbare karakter en het feit dat het slachtoffer in zijn eigen ogen wordt vernederd in overweging genomen te worden.<sup>33</sup>

In de zaak *Öcalan* tegen Turkije heeft het EHRM overwogen dat het gebruik van handboeien en het blinddoeken van *Öcalan* tijdens de vlucht van Kenia naar Turkije tot aan de aankomst in Turkije geen schending van artikel 3 EVRM opleverde, omdat het gebruik redelijkerwijs noodzakelijk was als voorzorg om de overdracht vlekkeloos te laten verlopen. Deze dwangmiddelen hadden niet het doel de vreemdeling te vernederen of te verlagen, maar werden ingezet om te voorkomen dat hij een poging zou ondernemen om te ontsnappen of letsel of schade zou veroorzaken aan zichzelf of anderen, gelet op het gevaarlijke karakter van de persoon.<sup>34</sup>

Het EHRM overwoog in de zaak *Raidl* tegen Oostenrijk dat het toedienen van kalmeringsmiddelen door een arts voorafgaand aan de vlucht om *Raidl* kalm te krijgen, omdat zij veel weerstand bood, niet verder ging dan het onvermijdelijke element van lijden of vernedering dat verband houdt met de legitieme uitvoering van het besluit om haar uit te leveren.<sup>35</sup>

### Psychisch lijden vanwege uitzetting

Artikel 3 EVRM biedt niet alleen bescherming tegen het toebrengen van fysiek lijden, maar ook tegen psychisch lijden. Het EHRM heeft overwogen dat artikel 3 EVRM wordt geschonden als er sprake is van het toebrengen van ernstig psychisch lijden, indien een toestand van angst en stress wordt gecreëerd anders dan door fysieke aanranding.<sup>36</sup> Een behandeling kan dus gevoelens van vernedering bij de persoon veroorzaken, terwijl dat niet hoeft te betekenen dat er lichamelijke schade is veroorzaakt.

### Fysiek lijden vanwege uitzetting

Daarnaast kan er sprake zijn van schending van artikel 3 EVRM indien de fysieke toestand van de vreemdeling niet goed genoeg is om te reizen. Het EHRM heeft overwogen dat de uitzetting van een vreemdeling wiens leven in gevaar is op het moment van het transport, bijvoorbeeld door een hongerstaking, mogelijk aanleiding kan geven tot een schending van artikel 3, ongeacht of de vreemdeling een eigen inbreng heeft gehad op het ontstaan van het gevaar.<sup>37</sup>

De zaak *Andric* tegen Zweden betrof een uitzetting van een aan een posttraumatisch stresssyndroom lijdende man, bij wie de handhaving van het uitzettingsbevel ernstige gevolgen zou hebben voor zijn geestelijke gezondheid. Het EHRM heeft in die zaak overwogen dat bij de beoordeling of een uitzetting zo'n trauma met zich meebrengt dat de uitzetting een schending van artikel 3 EVRM vormt, rekening moet worden gehouden met de fysieke en mentale effecten van de uitzetting en de staat van de gezondheid van de persoon. In deze zaak kwam het EHRM

<sup>33</sup> EHRM 25 april 1978, nr. 5856/72 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), par. 32; EHRM 27 juni 2000, nr. 21986/93 (*Salman/Turkije*), par. 132.

<sup>34</sup> EHRM 12 mei 2005, nr. 46221/99 (*Öcalan/Turkije*) par. 184.

<sup>35</sup> EHRM 4 september 1995, nr. 25342/94 (*Raidl/Oostenrijk*) par. 68.

<sup>36</sup> EHRM 5 november 1969, nrs. 3321/67, 3322/67, 3323/67 en 3344/67 (*Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland/Griekenland*) p. 461 ('*Greece case*').

<sup>37</sup> H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention of Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2006, p. 31.

niet tot een schending omdat de uitzetting is opgeschort in verband met de staat van de gezondheid.<sup>38</sup> De zaak *Y.* tegen Rusland betrof een uitzetting van een Chinees die een beroerte had gehad. Het EHRM kwam ook in deze zaak niet tot het oordeel dat sprake was van een schending van artikel 3 EVRM, omdat de man door een neuroloog geschikt bevonden was om te reizen, hij tijdens de vlucht werd begeleid door een arts en gedurende de reis werd voorzien van voedsel en drank.<sup>39</sup>

### Zorg aan zieke gedetineerden

Het EVRM kent geen apart recht op gezondheid. Het EHRM heeft artikel 3 naast een verbod op mishandeling ook als positieve verplichting geïnterpreteerd om op adequate wijze zorg te dragen voor de gezondheid en het welzijn van gedetineerden.<sup>40</sup> Het uitgangspunt hierbij is dat de medische zorg in de detentiecentra van hetzelfde niveau is als in de vrije samenleving. De invulling van deze positieve verplichting vertoont overeenkomsten met de invulling van de vergelijkbare verplichting van artikel 2 EVRM om het leven te beschermen. Wanneer aan de vreemdeling tijdige en adequate zorg wordt onthouden kan dit tot ernstig leed of zelfs tot de dood leiden.

Het EHRM gaat niet zover dat er op de overheid een onmogelijke of disproportionele last wordt gelegd. Wanneer de overheid echter op de hoogte was of op de hoogte had kunnen zijn van een serieus gezondheidsprobleem bij de gedetineerde dan wel van een acuut gevaar voor zijn leven dan moet zij actie ondernemen. Deze zorgplicht kan ook betrekking hebben op zelfbeschadiging dan wel zelfdoding. Deze zorg is vooral van belang in de fase voorafgaand aan het feitelijke vertrek, wanneer de meeste vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

### 3.4.2 Overige relevante mensenrechten

Bij de gedwongen uitzetting spelen naast artikel 3 EVRM ook die mensenrechten een rol die een eerlijk proces waarborgen. In dit verband kan artikel 6 EVRM worden genoemd.

Dit artikel ziet onder meer op het recht op de toegang tot de rechter en ook op recht op rechtsbijstand van een advocaat. Dit artikel ziet echter niet op het bestuursrecht. In dit verband kan wel een beroep op soortgelijke bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden gedaan (art. 47 e.v.) omdat het hier gaat om de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn. Iedere vreemdeling dient de mogelijkheid te hebben het terugkeerbesluit ter toetsing aan de rechter voor te leggen en daarbij gebruik te kunnen maken van een (kosteloze) advocaat.

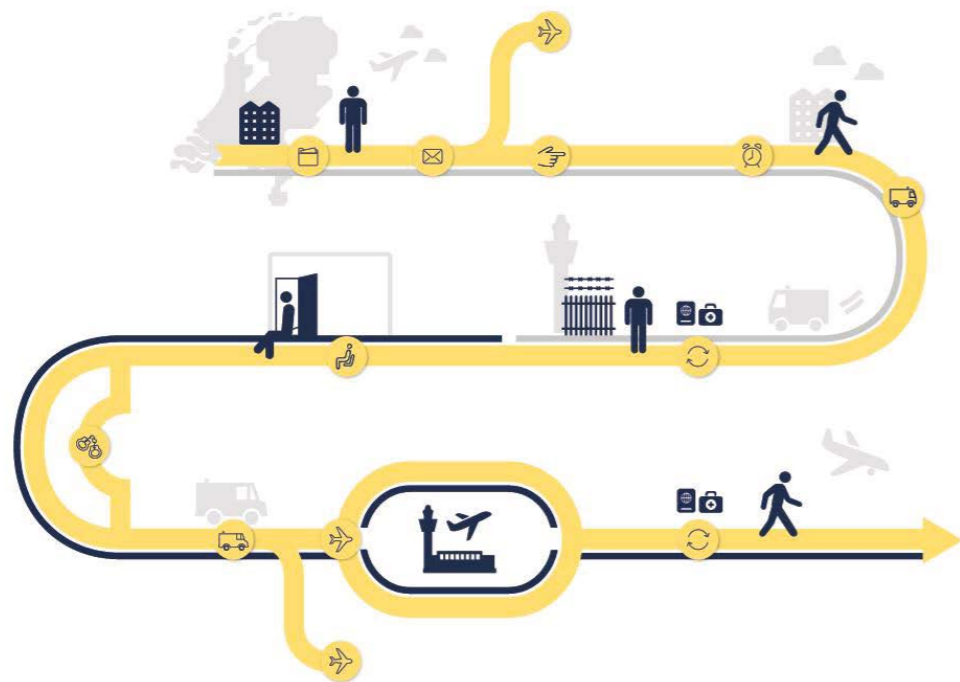
Verder is het van belang dat op de naleving van deze mensenrechten wordt toegezien. Dit komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

<sup>38</sup> EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99 (*Andric/Zweden*) par. 2.

<sup>39</sup> EHRM 4 december 2008, nr. 20113/07 (*Y/Rusland*), par. 92-95.

<sup>40</sup> M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa*, Wolf Productions 2011, par. 7.2.

## 4. Het proces van uitzetting



### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het proces van gedwongen terugkeer is georganiseerd. Dit proces is vastgelegd in protocollen. De beschrijving van het proces is tot stand gekomen aan de hand van deze protocollen en de gesprekken hierover.

### 4.2 De voorbereidende fase op verblijfslocatie

De Terugkeerrichtlijn verplicht lidstaten om een terugkeerbesluit uit te reiken aan vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven.<sup>41</sup> Dit terugkeerbesluit is een kennisgeving van illegaal verblijf. In het terugkeerbesluit wordt een termijn aangegeven, meestal vier weken, waarin de vreemdeling Nederland zelfstandig moet hebben verlaten. Ingestelde rechtsmiddelen schorten het vertrek niet op, tenzij de vreemdeling een voorlopige voorziening bij de rechtbank heeft ingediend die hij in Nederland mag afwachten. De Immigratie- en Naturalisatiedienst draagt het dossier over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek. De Dienst Terugkeer en Vertrek organiseert het vertrek. Veel uit te zetten vreemdelingen bevinden zich op dat moment al in vreemdelingenbewaring in een van de detentiecentra van de Dienst Justitiële Inrichtingen.<sup>42</sup> Het is ook mogelijk dat de vreemdeling in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers verblijft.<sup>43</sup>

De Dienst Terugkeer en Vertrek heeft de regie in het vertrekproces met als doel een zorgvuldig en tijdig vertrek van de vreemdeling te organiseren. Iedere vreemdeling die onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Terugkeer en Vertrek valt, krijgt een 'regievoerder vertrek' toegewezen. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben al eerder in het proces contact met een

regievoerder. Door persoonlijk contact met de vreemdeling en overleg met de ketenpartners beoordeelt deze regievoerder hoe het vertrek, bij voorkeur zelfstandig, kan worden geregisseerd. De regievoerder houdt de verwijderbaarheidsstatus (is de persoon op dat moment verwijderbaar of loopt er een juridische procedure die dat verhindert) in de gaten. De vreemdeling moet in elke fase van de procedure (tot op de vliegtuigtrap) de mogelijkheid krijgen om contact te hebben met een advocaat en een nieuwe aanvraag voor verblijf in te dienen. Door zo'n nieuwe aanvraag kan het zijn dat het vertrek wordt opgeschort omdat de vreemdeling (tijdelijk) niet verwijderbaar is.

Behalve aan de terugkeer schenkt de medewerker van de Dienst Terugkeer en Vertrek in de gesprekken ook aandacht aan schrijnende en eventuele medische omstandigheden. Daarnaast beschikken de uit te zetten vreemdelingen vaak niet over geldige reisdocumenten. De Dienst Terugkeer en Vertrek vraagt dan bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het herkomstland een reisdocument aan. Als een reisdocument is verkregen boekt de Dienst Terugkeer en Vertrek een ticket voor de terugkeer per vliegtuig. Als besloten wordt dat het nodig is om de vreemdeling medisch te begeleiden zorgt de Dienst Terugkeer en Vertrek voor medische begeleiding. Als uit een advies van het Bureau Medische Advisering (zie par. 4.3) blijkt dat er als reisvoorwaarde een medische overdracht dient plaats te vinden dan organiseert de dienst dit. Vanwege het definitieve vertrek dienen ook alle persoonlijke bezittingen van de vreemdeling te worden verzameld om meegestuurd te worden. De Dienst Terugkeer en Vertrek maakt de vluchtdatum aan de gemachtigde bekend zodra de vluchtdatum vastligt. De vreemdeling moet uiterlijk 48 uur van tevoren de definitieve datum van zijn vertrek te horen krijgen.

### 4.3 Medische controle

#### Bureau Medische Advisering

Gaat het om het uitzetten van een vreemdeling waarvan bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bekend is dat hij niet in goede gezondheid verkeert dan kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst het Bureau Medische Advisering de vraag voorleggen of betrokkene, gezien zijn medische conditie, in staat is te reizen.<sup>44</sup> De aard en ernst van de aandoening en de ingeschatte medische risico's bij het reizen bepalen of de vreemdeling kan reizen en of daar bepaalde voorwaarden aan verbonden moeten worden. Een voorwaarde kan zijn dat de betrokkene voldoende medicatie bij zich heeft tijdens de reis of dat iemand tijdens de reis begeleid wordt door een medische escort, bijvoorbeeld een psychiatrisch verpleegkundige of een arts. Ook komt het voor dat in het land van herkomst fysieke overdracht moet plaatsvinden aan een zorginstelling of behandelaar. De door het Bureau Medische Advisering gestelde reisvoorwaarden moeten door de Dienst Terugkeer en Vertrek voor het feitelijk vertrek geregeld en ingevuld zijn.

#### Medische belemmeringen voor de vliegreis

Niet alle vreemdelingen die worden uitgezet worden medisch gecheckt. Alleen als er aanwijzingen zijn dat medische omstandigheden de uitzetting mogelijk in de weg staan (dit kan ook op indicatie van de vreemdeling zelf), schakelt de Dienst Terugkeer en Vertrek een arts in met het verzoek te beoordelen of de betrokkene medisch gezien kan reizen. Dit onderzoek vindt plaats kort voor vertrek en wordt uitgevoerd tijdens het verblijf van de vreemdeling in het detentiecentrum. Dit onderzoek kan leiden tot een zogenoemde fit to fly-verklaring zonder of met medische reiscondities. Ook kan het zijn dat géén fit to fly-verklaring wordt afgegeven. Is dit

<sup>41</sup> Uit derde landen d.w.z. uit andere dan EU-landen en Zwitserland.

<sup>42</sup> Dit geldt voor vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld en hun verblijfsdocument daardoor hebben verloren of asielzoekers die uitgeprocedeed zijn of andere vreemdelingen die niet in bezit zijn van een verblijfsvergunning en geen medewerking verlenen aan hun terugkeer.

<sup>43</sup> Dit geldt veelal voor minderjarige asielzoeker, soms voor gezinnen en voor zieke vreemdelingen die niet in detentie mogen.

<sup>44</sup> Dit geldt voor de situatie dat de vreemdeling al enige tijd in detentie zit en er ook zicht is op zijn gezondheidssituatie. Dit is niet bij alle vreemdelingen zo. Zij kunnen ook kort tevoren illegaal zijn aangetroffen en vrij snel worden uitgezet.

het geval, dan wordt de betrokkene niet uitgezet. De fit to fly-verklaring heeft een geldigheidsduur van maximaal vijf dagen. Om die reden kan het nodig zijn een nieuwe fit to fly-toets te doen als het vertrek van de vreemdeling wordt uitgesteld of als er na afloop van de fit to fly-toets wijzigingen optreden in de gezondheidstoestand van de vreemdeling.

#### **Missie**

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) regisseert het daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Als professionele uitvoerder van het terugkeerbeleid van de regering neemt de DT&V het initiatief om het vertrek zorgvuldig, waardig en tijdig te laten verlopen. Dit in goede samenwerking met alle betrokken overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties.

De DT&V staat daarbij voor een transparante en humane werkwijze, met respect voor de waardigheid van de vreemdeling. Zo levert de DT&V een bijdrage aan de veiligheid, het maatschappelijk evenwicht en aan het draagvlak voor het Nederlandse toelatingsbeleid.

## **4.4 De feitelijke uitzetting**

### **4.4.1. Vervoer van verblijfslocatie naar luchthaven**

Op de dag van de uitzetting is het van belang dat de vreemdeling op tijd (tweeënehalf uur voor gepland vertrek van het vliegtuig) met alle noodzakelijke documenten en zijn bagage van de verblijfslocatie naar de luchthaven wordt vervoerd. De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), een onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen, verzorgt dit vervoer van de gedetineerde vreemdelingen. Indien het een uitzetting van een minderjarige betreft vanuit een pleeggezin, dan is de Vreemdelingenpolitie voor het vervoer verantwoordelijk.

De Dienst Vervoer en Ondersteuning beschikt over een grote 28-persoons cellenbus om grote groepen vreemdelingen in één keer aan de Koninklijke Marechaussee over te dragen op het vliegveld. Meestal gaat het vervoer met kleinere busjes. Voor gezinnen wordt passend vervoer gezocht. Als het gaat om vervoer van grotere gezinnen die niet in een busje passen, dan worden er meerdere busjes ingezet die in elkaars zicht blijven tijdens de rit. Voorkomen moet worden dat gezinnen denken gescheiden te worden hetgeen tot paniek kan leiden. Een bijzondere vorm van vervoer is het vervoer van jongeren. De jongeren die vallen onder het convenant dat is afgesloten met gesloten jeugdzorg worden apart vervoerd en dus niet samen met volwassen justitiabelen in een bus geplaatst. Voordat de medewerkers de vreemdelingen in de bus laten plaatsnemen, vindt er een veiligheidsfouillering plaats. In het geval van grote risico's zoals bij vervoer van agressieve personen kan de Dienst Vervoer en Ondersteuning extra beveiligd vervoer inzetten.

Het voertuig van de Dienst Vervoer en Ondersteuning mag het terrein van de luchthaven op als het hiertoe is geautoriseerd met een zogenoemde Schipholpas. Daarmee kan het platform van Schiphol worden betreden. Als het voertuig niet over deze autorisatie beschikt, vindt de overdracht (van vreemdeling, documenten en bagage) aan de Koninklijke Marechaussee plaats bij het toegangshek.

De Dienst Vervoer en Ondersteuning draagt zorg voor de registratie van eventuele incidenten en bijzonderheden in het daarvoor bestemde registratiesysteem, het Tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen (TISOV, zie par. 4.7), als deze zich tijdens het vervoer van de vreemdelingen hebben voorgedaan.

### **4.4.2. Voorbereiding op luchthaven**

Voordat de vreemdeling arriveert op de luchthaven is er een briefing op de afdeling Procesbegeleiding van de Koninklijke Marechaussee waarbij de escorts en de escortcommandant aanwezig zijn. Als de inspectie de vlucht of het grondproces bijwoont, is bij de briefing ook een inspecteur aanwezig. Aan de hand van TISOV wordt door de Koninklijke Marechaussee een risicoanalyse gemaakt. De veiligheid staat hierbij voorop. Het gaat hierbij om de veiligheid van de vreemdeling, maar ook van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, het personeel van de vliegmaatschappij en de passagiers. Daarom is het belangrijk om een goede risicoanalyse te maken aan de hand van TISOV plus de laatste informatie van de Dienst Vervoer en Ondersteuning.

Als de vlucht vanaf Amsterdam is geboekt met de KLM gaat de escortcommandant na de briefing naar het crewcenter van de KLM om de gezagvoerder en de purser te informeren over de uit te zetten vreemdeling.<sup>45</sup> Wat is zijn gemoedstoestand, worden er dwangmiddelen ingezet, wat is te verwachten qua gedrag, hoeveel personeel is er, wie is eindverantwoordelijk, hoe gaat het boarden plaatsvinden (gaan ze als eerste of als laatste aan boord van het vliegtuig) en worden de passagiers geïnformeerd over de aanwezigheid van uit te zetten vreemdelingen? De gezagvoerder besluit of en onder welke voorwaarden iemand mee kan en of dwangmiddelen worden geaccepteerd. Ook de escortcommandant kan besluiten een uitzetting stop te zetten.

De Koninklijke Marechaussee heeft bij de uitzetting de beschikking over de volgende dwangmiddelen: body cuff, tie wraps, transparant gelaatsmasker bedoeld als bescherming tegen spugen en bijten, klittenband en handboeien. Deze middelen gaan mee aan boord in een tas. Andere dwangmiddelen zijn niet aanwezig.

De Dienst Vervoer en Ondersteuning brengt de vreemdelingen naar de afdeling Begeleidingen van de brigade Vreemdelingenzaken op de G-pier. Daar vindt de intake van de vreemdeling plaats, waarbij de vreemdeling wordt gecontroleerd. Dat betekent dat de vreemdeling een veiligheidsfouillering krijgt door medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, en deze geldt tevens als visitatie voor de luchtvaartwet waardoor de vreemdeling bij diens vertrek niet nogmaals gecontroleerd hoeft te worden door securitymedewerkers van de luchthaven. Het visiteren gebeurt niet door de escorts maar door andere medewerkers van de Koninklijke Marechaussee. Vanaf daar begeleidt de Koninklijke Marechaussee de vreemdeling indien zij meereizen tot de overdracht aan de autoriteiten van het land van herkomst. De papieren worden gecontroleerd en de bagage wordt bekeken. Als er medicatie nodig is voor onderweg wordt deze in de handbagage gedaan.

Daarna brengen de escorts van de Koninklijke Marechaussee de vreemdeling naar de ophoudruimte: een ruime cel, waarvan de deur open blijft. De escorts blijven bij de vreemdeling en gaan het gesprek met hem aan. Ze leggen de gang van zaken uit en proberen een band op te bouwen. Als de taal een probleem is, is er een tolkentelefoon beschikbaar. De vreemdeling mag nog een telefoontje plegen, naar zijn advocaat of naar familie in het thuisland. De escorts zijn gekleed in een kostuum. Hiervoor is gekozen omdat het minder intimiderend is dan een uniform. Een uniform springt direct in het oog, hetgeen onprettig is voor de vreemdeling maar ook voor andere passagiers. Ook de autoriteiten in bepaalde landen van herkomst stellen de overdracht van hun onderdanen door geüniformeerden minder op prijs. De escorts dragen geen wapen.

<sup>45</sup> De KLM heeft geen informatie gegeven in het kader van dit onderzoek. De verkregen informatie is afkomstig uit interviews met de Koninklijke Marechaussee.



#### 4.4.3. Vervoer van luchthaven naar eindbestemming

Een uur voor vertrek wordt de uit te zetten vreemdeling per busje door de Koninklijke Marechaussee naar het vliegtuig gebracht. De escortcommandant beslist of dwangmiddelen gebruikt worden. Als de vlucht niet langer dan vier uur duurt begeleiden twee escorts de vreemdeling. Als de vlucht vijf of meer uur duurt, begeleiden drie escorts de vreemdeling. Duurt de vlucht acht uur of langer dan zijn dit er vier.

Het kan zijn dat de vreemdeling zich bij het betreden van het vliegtuig of eenmaal aan boord toch gaat verzetten. Dan wordt hij teruggebracht naar het busje. Dit gebeurt door de twee begeleidende escorts samen met drie medewerkers van de Koninklijke Marechaussee die het grondproces begeleiden. De Koninklijke Marechaussee handelt hierbij volgens vaste instructies.<sup>46</sup> De vreemdeling wordt dan in de bus voorover op de mat gelegd en krijgt de body cuff aan. Daarna gaat de vreemdeling weer aan boord.

Vaak geeft de vreemdeling als het vliegtuig eenmaal is opgestegen zijn verzet op. De escortcommandant beslist vervolgens of de dwangmiddelen verwijderd kunnen worden.

De Nederlandse escorts die een vreemdeling begeleiden blijven tot aan de overdracht op de eindbestemming verantwoordelijk voor de vreemdeling. Ook tijdens de transit blijven altijd twee escorts van de Koninklijke Marechaussee in de nabijheid van de vreemdeling.<sup>47</sup>

De vreemdeling wordt in principe door de escorts overgedragen aan de lokale autoriteiten, bijna altijd de plaatselijke immigratiedienst. Daarbij verdient het de voorkeur de vreemdeling niet geboeid over te dragen.

Aan de lokale autoriteiten worden de reisdocumenten overgedragen (het kan gaan om een paspoort, laissez-passer, Dublin laissez-passer, EU-document Guiding Letter of Covering Letter). In sommige landen mogen de escorts en eventuele toezichthouders niet van boord. Dan kan dit stukje niet begeleid worden. Soms weigeren de autoriteiten de vreemdeling de toegang tot het land. Dan moet de Koninklijke Marechaussee de vreemdeling weer mee terugnemen.

#### 4.5 Afronding terugkeeroperatie

Na terugkeer vindt er een debriefing plaats waarbij de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee melding maken van eventuele bijzonderheden die zich hebben voorgedaan tijdens de vlucht.

Als dwangmiddelen zijn gebruikt, of als er op een andere manier geweld is gebruikt, dan meldt de marechaussee dit achteraf op het meldingsformulier geweldsaanwending bij uitzettingen. Hierop wordt aangekruist dat geweld (al dan niet met gebruik van dwangmiddelen) is toegepast, dat geen geweld maar wel dwangmiddelen zijn gebruikt, of dat helemaal geen geweld en geen dwangmiddelen zijn ingezet. Indien geweld is gebruikt wordt aangegeven waar dit precies is gebeurd, wat het doel was van de geweldsaanwending (bijvoorbeeld het afwenden van geweld tegen een collega of een derde of het voorkomen van annulering van een uitzetting) en wat de gevolgen (al dan niet letsel en de zwaarte van het letsel) waren van het gebruikte geweld voor het personeel, de vreemdeling of een derde. Daarnaast is er ruimte om een korte omschrijving te geven van de toedracht. Ook moet de escortcommandant invullen welk dwangmiddel is gebruikt, waar en hoelang, wat de reden voor het gebruik was: uit voorzorg of vanwege geboden verzet, of het gebruik van het dwangmiddel letsel heeft veroorzaakt bij de vreemdeling

<sup>46</sup> Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren en de overige interne instructies.

<sup>47</sup> Article 8.8 Guidelines on deportation and escort IATA/control authorities working group.

en zo ja, wat voor letsel. En tot slot moet de vraag worden beantwoord of er medicijnen zijn toegediend en zo ja, op wiens last en met welke indicatie.

#### 4.6 Klachtbehandeling

Het is voor de vreemdeling of zijn gemachtigde mogelijk om een klacht in te dienen bij de Koninklijke Marechaussee over de wijze waarop een uitzetting heeft plaatsgevonden. Dit kan vanuit het land van herkomst of bij een niet-geslaagde uitzetting na terugkomst in Nederland. Informatie over klachtbehandeling door de Koninklijke Marechaussee is te vinden op de website van de Koninklijke Marechaussee. Een klachtformulier is te downloaden van de website en kan digitaal of per post worden ingediend. Het is ook mogelijk mondeling te klagen. Vreemdelingen worden niet door de Koninklijke Marechaussee uit eigen beweging gewezen op de mogelijkheid een klacht in te dienen.

De klachtenfunctionaris van de Koninklijke Marechaussee neemt de klachten in behandeling. Indien mogelijk wordt de klacht informeel afgedaan. Als de klager aangeeft een formele behandeling te wensen wordt de klacht ter advisering voorgelegd aan de klachtencommissie politietaken Koninklijke Marechaussee/krijgsmacht. Het is de commandant van de Koninklijke Marechaussee die na ontvangst van het advies van de onafhankelijke klachtencommissie op de klacht beslist. Indien de klager niet tevreden is met de behandeling kan hij zijn klacht vervolgens voorleggen aan de Nationale ombudsman.

In 2013 werden tien klachten ingediend met totaal zestien klachtonderdelen. Zeven klachten waren gerelateerd aan fysiek geweld.<sup>48</sup> Eén klachtonderdeel werd gegrond verklaard. In 2014 ontving de Koninklijke Marechaussee geen enkele klacht over de ruim 1500 uitzettingen. Ook de Nationale ombudsman ontving geen klachten over de Koninklijke Marechaussee in verband met uitzettingen in de periode van 2012 tot en met 2014.

#### 4.7 Tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen

Zoals hiervoor beschreven zijn er vele ketenpartners betrokken bij de uitzetting van een vreemdeling. Het is van groot belang dat zij allen over de juiste informatie beschikken. Dat bleek te meer na het overlijden van de Russische asielzoeker Aleksander Dolmatov in een Rotterdams detentiecentrum. De Inspectie Veiligheid en Justitie deed onderzoek naar het overlijden van de heer Dolmatov. Een van de bevindingen was dat een integraal informatiesysteem binnen de vreemdelingenketen waarop alle organisaties zijn aangesloten en dat actuele en accurate informatie bevat, ontbrak. Het op dat moment gebruikte zogenoemde M118-formulier was regelmatig niet volledig ingevuld en liet ruimte voor verschillende interpretaties. In de zaak van de heer Dolmatov leidde dit ertoe dat de medewerkers van het Detentiecentrum Rotterdam niet goed geïnformeerd waren en geen compleet beeld hadden van zijn actuele medische problematiek. De Inspectie Veiligheid en Justitie deed onder meer de aanbeveling te komen tot een adequaat informatiesysteem waar alle informatie over een individuele vreemdeling samenkomt en waarop alle ketenpartners zijn aangesloten. De staatssecretaris nam deze aanbeveling over en in september 2014 werd het Tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen (TISOV) geïntroduceerd. Dit digitale informatiesysteem ondersteunt de informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners bij een uitzetting. Het systeem wordt onder meer gebruikt door de politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de Koninklijke Marechaussee.

<sup>48</sup> Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2 december 2014, in reactie op rapport CPT.

De diverse ketenpartners nemen in TISOV gegevens op die van belang zijn voor een goedlopend uitzettingsproces. Iedere ketenpartner heeft de verantwoordelijkheid zelf de gegevens in te voeren en te actualiseren.

TISOV bevat gegevens over een veelheid aan onderwerpen zoals: Naam, vreemdelingsnummer, titel/grond voor bewaring, gegevens advocaat, gedrag betrokkene, medische informatie (waaronder fit to fly), incidenten, beschikbare reisdocumenten, vluchtgegevens en bezittingen/bagage. In de rubrieken bij de hoofdonderwerpen kunnen alle gegevens over die persoon worden ingevoerd die relevant kunnen zijn. Dit kan variëren van de taal die de betrokkene spreekt tot zijn postuur en zijn gewicht. Of iemand berust in zijn uitzetting of niet en bijvoorbeeld in hoeverre de inschatting is dat hij een gevaar is voor zichzelf of voor anderen. In de leidraad bij TISOV is opgenomen dat geen gegevens worden uitgewisseld die onder het medisch beroepsgeheim vallen (daar geldt een apart protocol voor). Wel wordt in TISOV verwezen naar betrokken artsen.

De Dienst Terugkeer en Vertrek stelt de Koninklijke Marechaussee op de hoogte van een aanstaande uitzetting. Daarbij geven ze ook aan of de betrokkene geëscorteerd moet worden. De Koninklijke Marechaussee kijkt in TISOV bij de voorbereiding van de uitzetting. De informatie in dit systeem is de basis voor hun voorbereiding. Het is daarom van groot belang dat alle relevante informatie in dit systeem staat vermeld. TISOV moet in de praktijk alle gegevens bevatten die de marechaussee nodig heeft om de risico-inschatting voor de uit te zetten vreemdeling te maken. Hiervan moeten alle betrokken ketenpartners zich bewust zijn. Immers, alleen als TISOV volledig en consequent wordt ingevuld zal het een volledige oplossing bieden voor de risico's die aanleiding waren het systeem in het leven te roepen.

#### 4.8 Gang van zaken bij Frontex-vluchten

Naast de uitzetting met een gewone lijndienst kan de Nederlandse overheid ook deelnemen aan een door Frontex gefaciliteerde vlucht. Op deze vluchten in een daarvoor speciaal gecharterd vliegtuig zitten alleen uit te zetten vreemdelingen afkomstig uit verschillende deelnemende landen en begeleidend personeel. Als het gaat om de voorbereiding van deze groepsuitzetting is die voor wat betreft de individuele vreemdeling grotendeels hetzelfde als bij een uitzetting met een lijnvlucht. Voor zover er verschillen zijn worden die hier besproken.

Bij een Frontex-vlucht is een van de deelnemende landen aangewezen als organiserende staat, de andere landen zijn deelnemende staten. De organiserende staat heeft een hoofd van de operatie of escortleider die eindverantwoordelijk is voor de hele operatie. Het organiserende land zorgt ook voor een zogenoemd back-up team (extra escorts van de marechaussee) ter ondersteuning van alle deelnemende landen aan boord. Er vliegt altijd een tolk mee. Indien Nederland de organiserende staat is, is de Dienst Terugkeer en Vertrek verantwoordelijk voor het gehele proces van totstandkoming, uitvoering en evaluatie van de Frontex-vlucht en verricht zij de coördinerende taken.

Bij een Frontex-vlucht is altijd minstens één arts aanwezig. Een vreemdeling kan niet deelnemen aan een Frontex-vlucht als hij niet fit genoeg is bevonden om te reizen. Om dit te bepalen dient ieder deelnemende land de betrokken vreemdeling medisch te checken indien daar medisch gezien aanleiding toe is. Als er bijzonderheden zijn dient tevoren een medisch dossier te worden verstrekt aan het organiserende land. Ook als tevoren duidelijk is dat de vreemdeling medische begeleiding nodig heeft tijdens de vlucht dient het organiserende land daarvan op de hoogte te worden gesteld. Het organiserende land kan de vreemdeling weigeren. Alleen de arts die namens het organiserende land meereist met de Frontex-vlucht is bevoegd tijdens de vlucht medicijnen te verstrekken.

Sinds 27 september 2012 kent Frontex een *fundamental rights officer*, een jurist met ruime ervaring op het gebied van mensenrechten. Het streven is dat deze functionaris zoveel mogelijk bij Frontex-vluchten aanwezig is.

Tijdens de Frontex-vlucht is ieder land zelf verantwoordelijk voor het handelen conform het nationale en internationale recht. Frontex is volledig verantwoordelijk voor alle acties en besluiten uit hoofde van zijn mandaat. Frontex richt zich met name op het creëren van voorwaarden voor het naleven van de fundamentele rechten tijdens alle activiteiten.

Sinds 2009 is Frontex juridisch gebonden aan het Handvest van de grondrechten in de EU.

En daarbij is sinds oktober 2013 de zogenoemde de Code of Conduct for Joint Return Operations vastgesteld door Frontex. In deze (juridisch niet bindende) code zijn gemeenschappelijke standaardprocedures omschreven voor de organisatie van joint return operations. Daarnaast beoogt Frontex met deze code een basis te leggen voor het op humane wijze uitzetten van vreemdelingen met respect voor mensenrechten. Omdat aan een Frontex-vlucht verschillende landen deelnemen is goede informatie-uitwisseling en overleg nodig over onder meer het aantal deelnemers, aantal escorts en toezichhouders, het gebruik van dwangmiddelen en de manier van debriefing en rapportage. Voor het organiserende land is het een grote en logistiek gecompliceerde operatie.

Over het gebruik van dwangmiddelen zegt de Code of Conduct dat allereerst getracht moet worden deze zo min mogelijk te gebruiken. Worden ze wel ingezet dan moet dit proportioneel gebeuren met respect voor de rechten, waardigheid en lichamelijke integriteit van de vreemdeling. Dwangmiddelen die kunnen leiden tot ademhalingsproblemen zijn verboden. Het organiserende land en Frontex laten voor de Frontex-vlucht de deelnemende landen weten welke dwangmiddelen zijn toegestaan. Geen van de deelnemende staten mag een dwangmiddel gebruiken dat niet is toegestaan in zijn nationale wetgeving, ook niet als dit dwangmiddel wel is toegestaan door het organiserende land en Frontex op die specifieke Frontex-vlucht. De deelnemende landen zijn verplicht ieder incident waarbij in strijd is gehandeld met de Code of Conduct te rapporteren aan Frontex.

Als Nederland de Frontex-vlucht organiseert vindt deze plaats via Rotterdam The Hague Airport. Dit vliegveld is veel kleiner dan Schiphol en dat maakt het logistiek makkelijker een andere aanpak dan normaal te realiseren. Zo is er een hangar beschikbaar waar voor de vlucht de briefing met alle deelnemende landen plaatsvindt.

De Dienst Terugkeer en Vertrek selecteert welke vreemdelingen voor uitzetting met de Frontex-vlucht in aanmerking komen. Daarbij gaat het vaak om vreemdelingen met een hoog risicoprofiel (vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden of vreemdelingen bij wie eerdere uitzettingen zijn mislukt doordat zij tegenwerkten). Gezinnen met kinderen zullen niet snel op zo'n vlucht worden geplaatst. Aan de andere kant is er wel veel extra zorg en begeleiding



mogelijk, waardoor soms juist wel kwetsbare vreemdelingen op deze vlucht worden geplaatst. Dit is ook afhankelijk van de totale bezetting en de mogelijkheid van privacy aan boord.

De vreemdelingen die Nederland worden uitgezet, worden tevoren naar het Detentiecentrum Rotterdam (DCR) gebracht en daar in de cel geplaatst tot het moment van vertrek. Anders dan op Schiphol is de grondbrigade van de Koninklijke Marechaussee betrokken bij het verplaatsen van de vreemdeling vanuit de cel naar het vliegtuig. De escorts zien de vreemdeling pas voor het eerst in het vliegtuig. In het DCR is, anders dan op Schiphol, de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet standaard aanwezig. Indien de vreemdeling op het laatste moment nog een verblijfsaanvraag wil indienen wordt er alsnog voor gezorgd dat er een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en een tolk aanwezig zijn.

Van elke Frontex-vlucht door Nederland georganiseerd maakt de Dienst Terugkeer en Vertrek een *final return operation form* (FROR) op. Dit wordt ook door de Koninklijke Marechaussee en de inspectie ingevuld. Incidenten en bijzonderheden tijdens de operatie worden hierop vermeld. Vervolgens wordt het FROR naar Frontex gestuurd. Na afloop van de vlucht is er na terugkomst een debriefing door de Koninklijke Marechaussee over eventuele bijzonderheden. Dit vindt plaats bij de Koninklijke Marechaussee op Schiphol. Ook Frontex deelt tijdens de vlucht een debriefingformulier uit aan alle escortleiders van de deelnemende landen. Deze formulieren worden ingevuld teruggegeven aan de projectmanager van Frontex.

Voor de Frontex-vluchten geldt dat er geen aparte klachtenprocedure vanuit Frontex is. Evenmin wordt er informatie verstrekt aan de vreemdeling over hoe hij dan wel een klacht kan indienen over zijn behandeling tijdens de uitzetting. Het is ingevolge de 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'. Op grond van artikel 5.2 van de Code of Conduct wordt van de deelnemende landen verwacht dat er een mogelijkheid van klachtbehandeling over de behandeling tijdens de vlucht voorhanden is en dat de vreemdeling daarover voldoende wordt geïnformeerd. Voor Nederland is dit de klachtenprocedure zoals beschreven in paragraaf 4.6.

De Europese ombudsman heeft in 2012 in haar onderzoek uit eigen beweging naar Frontex<sup>49</sup> aanbevolen dat de fundamental rights officer van Frontex klachten over mensenrechtenschendingen in behandeling neemt. Frontex is vooralsnog van oordeel dat dit niet tot haar taak behoort.

49 Own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ.

## 5. Toezicht op uitzettingen



### 5.1 Inleiding

Vanuit verschillende verdragen is toezicht op de uitzetting van vreemdelingen voorgeschreven (zie ook par. 3.3). Ingevolge het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering is een Nationaal Preventie Mechanisme vereist. Het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing voorziet in het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. En de Terugkeerrichtlijn geeft aan dat lidstaten moeten voorzien in een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer. Dit hoofdstuk bespreekt deze drie vormen van toezicht. Vervolgens wordt het toezicht in de praktijk op de gedwongen terugkeer behandeld.

### 5.2 Het Nationaal Preventie Mechanisme

Het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering (*Optional Protocol to the Convention Against Torture*, OPCAT) voorziet in een vorm van internationaal toezicht door het *Subcommittee on Prevention of Torture* van de Verenigde Naties (SPT) en vereist bovendien dat ieder betrokken land op nationaal niveau een toezichtmechanisme in het leven roept. Een zogenoemd Nationaal Preventie Mechanisme (NPM). Het SPT is het VN-mechanisme dat toeziet op de verschillende Nationaal Preventie Mechanismen.

Eind december 2011 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de volgende toezichthouders aangewezen als NPM: De Inspectie Veiligheid en Justitie<sup>50</sup>, de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. De Inspectie Veiligheid en Justitie is coördinator van het NPM. Er werden ook toehoorders aangewezen bij het NPM-overleg. Deze toehoorders waren in eerste instantie: de Commissie van Toezicht voor justitiële

50 Voorheen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. In 2014 zijn de taken van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer bij de Inspectie Veiligheid en justitie ondergebracht.

inrichtingen, de Commissie van Toezicht Arrestantenzorg, de Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee en de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is niet langer toevoerder. In september 2014 besloot de Nationale ombudsman zich terug te trekken. De reden hiervoor was, kort samengevat, dat de Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat geen goede vorm is gevonden om de samenwerking tussen de verschillende deelnemers inhoudelijk inhoud vorm te geven en dat hierdoor het netwerk aan betekenis verliest.

De staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie was het niet eens met de Nationale ombudsman dat het netwerk niet goed zou functioneren. De staatssecretaris stelde in reactie op het uittreden van de Nationale ombudsman dat het doel van het OPCAT is om 'een systeem in het leven te roepen van periodieke bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organen aan plaatsen waar personen gedetineerd worden teneinde foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te voorkomen'.

Hij gaf verder aan dat de regering ter gelegenheid van de goedkeuring van de Nederlandse toetreding tot het OPCAT bij brief van 27 november 2008 heeft beschreven op welke wijze in Nederland uitvoering wordt gegeven aan het OPCAT. Toegelicht is dat Nederland over een dekkend en effectief systeem van toezicht beschikt op de behandeling van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd en dat Nederland met het in stand houden van de destijds reeds bestaande instanties aan de verplichtingen van het OPCAT voldoet. Teneinde de toezichtlast voor de betreffende organisaties niet te vergroten is daarom destijds besloten geen nieuwe toezichthouders aan te wijzen.<sup>51</sup>

Op 3 August 2015 bracht het SPT na een bezoek aan Nederland een verklaring uit met als kern: *'More needs to be done in the Netherlands to make the body that monitors places of detention fully independent, effective and in line with the country's international obligations.'*<sup>52</sup>

Het NPM in Nederland heeft tot nu toe geen gezamenlijk multidisciplinair onderzoek uitgevoerd naar uitzettingsvluchten.

### **5.3 Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing**

Het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing voorziet in het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (*European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT). Het uitgangspunt van het comité is artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens dat stelt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Het CPT bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden afkomstig uit verschillende professionele disciplines, zoals juristen, artsen en specialisten op het gebied van politieaangelegenheden en het gevangeniswezen. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa kiest een lid voor het CPT voor elke lidstaat. De leden dienen het comité op persoonlijke titel (en zijn dus geen vertegenwoordiger van de staat waarvoor zij zijn gekozen). Het secretariaat van het CPT is onderdeel van het directoraat-generaal Mensenrechten en Juridische zaken van de Raad van Europa. Het comité is geen onderzoeksinstelling, maar een

niet-juridisch preventief instrument ter bescherming tegen foltering en andere vormen van mishandeling van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid. Hiermee vormt het een aanvulling op het juridische werk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het CPT organiseert bezoeken aan plaatsen waar mensen zijn gehuisvest die op enigerlei wijze van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid, om te beoordelen hoe deze mensen worden behandeld. Delegaties van het CPT hebben onbeperkt toegang tot dergelijke instellingen en hebben het recht zich vrijelijk door deze instituten te bewegen. Het CPT heeft normen ontwikkeld voor verschillende vormen van vrijheidsbeneming. Een van de activiteiten van het CPT is ook het uitoefenen van toezicht op uitzettingen. In oktober 2013 bezocht de CPT Nederland en woonde een Frontex-vlucht bij naar Nigeria.

### **5.4 De Inspectie Veiligheid en Justitie**

De Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115 EG) van het Europees Parlement en de Raad geeft gemeenschappelijke normen en procedures voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De richtlijn geeft aan dat lidstaten deze normen en procedures moeten toepassen overeenkomstig de grondrechten als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht, waaronder de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen (art. 1 van de Terugkeerrichtlijn).

In de richtlijn is onder meer opgenomen dat de lidstaten een doeltreffend systeem opzetten voor het toezicht op de verplichte terugkeer. Tot 1 januari 2014 was dit toezicht in Nederland in handen van de Commissie Integraal Toezicht en Terugkeer (CITT). Na deze datum is deze toezichthoudende taak overgenomen door de Inspectie Veiligheid en Justitie. In de Regeling toezicht terugkeer vreemdelingen is onder meer vastgelegd op wie het toezicht wordt uitgeoefend en welke bevoegdheden de inspectie zijn toegekend. Ook is hierin opgenomen dat de inspectie bij de uitvoering van zijn toezichthoudende taak geen aanwijzingen ontvangt van de minister van Veiligheid en Justitie over de werkwijze, oordeelsvorming en rapportage. De inspectie kan het toezicht uitoefenen bij alle instanties die betrokken zijn bij het terugkeerproces zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Koninklijke Marechaussee, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de politie en de Dienst Terugkeer en Vertrek.

De inspectie heeft de bevoegdheid om naast het aangekondigde toezicht ook onaangekondigd bezoeken te brengen om terugkeerhandelingen te inspecteren. De inspectie behandelt geen individuele klachten. Ontvangt de inspectie dergelijke klachten dan worden die doorgezonden naar het verantwoordelijke bestuursorgaan.

### **5.5 Toetsingskader Inspectie Veiligheid en Justitie**

De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft, voor de nadere invulling van de toezichthoudende taak een toetsingskader opgesteld. Dit kader is gebaseerd op (internationale) wet- en regelgeving en op andere relevante normen die op uitzetting van toepassing zijn. De inspectie noemt onder meer de Vreemdelingenwet, de Luchtvaartwet, de Code of Conduct van Frontex, het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarnaast zijn normen ontleend aan interne werkinstructies en besluiten van de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Dienst Vervoer en Ondersteuning, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, aan uitspraken van de Raad van State en rapporten van de Nationale ombudsman. De inspectie gaat bij het toezicht uit van naleving van wet- en regelgeving en mocht dat niet het geval zijn

<sup>51</sup> Aanhangsel Handelingen II, 2014-2015, 466

<sup>52</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16284&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16284&LangID=E)

dan beoordeelt de inspectie of daar in redelijkheid en billijkheid van kon worden afgeweken. Bij de beoordeling van de praktijk wordt door de inspectie ook in overweging genomen of er door de verschillende uitvoerders rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokken vreemdeling. In het Toetsingskader Terugkeer en Vertrek wordt door de inspectie bij iedere stap in het terugkeerproces gedetailleerd beschreven welke norm op die handeling van toepassing is met daarbij in de toelichting waar die norm op gebaseerd is.

### 5.6 Werkwijze Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft de beschikking over vier externe medewerkers die de terugkeer in de praktijk, vanaf aankomst van de vreemdeling op de luchthaven, de vlucht naar het land van herkomst tot en met de overdracht aan de autoriteiten inspecteren. Daarnaast zijn vier interne inspecteurs betrokken bij de inspectie van de uitzettingsvluchten. De externe inspecteurs zijn niet voltijds werkzaam bij de inspectie maar hebben een contract voor alleen het toezichthouden op uitzettingen. Zij werkten allen voorheen bij de CITT en hebben veel ervaring met het uitvoeren van toezicht bij uitzetting. De inspectie besluit op basis van risicoanalyse welke uitzettingen worden bijgewoond. Daarbij wordt bepaald of alleen het zogenoemde grondproces (tot en met het aan boord brengen van de vreemdeling) wordt geïnspecteerd, dat het terugkeerproces wordt geïnspecteerd tot en met een eventuele overstap op een transferluchthaven, of tot en met de overdracht in het land van bestemming. De selectie voor inspectie van het uitzettingsproces gebeurt op basis van een risicoafweging aan de hand van de volgende risico-indicatoren:

1. medische aandachtspunten;
2. kwetsbaren of kwetsbare groepen;
3. gedrag (zoals te verwachten verzet);
4. maatschappelijke aandacht en of onrust.

De inspectie ontvangt voorafgaand aan de uitzettingen informatie van de uitvoeringsorganisaties over de uitzetting (via TISOV en escortopdracht). Deze informatie vormt input voor de genoemde risicoanalyse.

In beginsel inspecteert de Inspectie Veiligheid en Justitie elke Frontex-vlucht waarbij sprake is van Nederlandse inbreng, dus waarbij de Nederlandse marechaussee betrokken is.<sup>53</sup> De inspectie houdt immers toezicht op de taakuitvoering van de betrokken organisaties. In 2014 is het één keer voorgekomen dat een vreemdeling met een Frontex-vlucht terugging zonder dat er voor begeleiding door de marechaussee is gekozen.<sup>54</sup> Hij werd tot Parijs begeleid door de marechaussee en daar overgedragen aan een ander escortteam. Op het verdere verloop van de uitzetting is geen toezicht gehouden door de Nederlandse inspectie. De inspectie heeft immers niet de bevoegdheid de escorts van een ander land te inspecteren. Op de vlucht vanaf Parijs vlogen vertegenwoordigers van Frontex en vertegenwoordigers van Frankrijk mee. Ook was een Pools begeleider en toezichthouder aan boord.

De inspecteur van Inspectie Veiligheid en Justitie inspecteert de uitvoering van het proces. Daarbij kan de inspecteur, op een wijze die de uitvoering van het proces niet verstoort, ter verduidelijking aanvullende vragen stellen aan de betrokken uitvoerders. De inspecteurs mogen alleen interveniëren tijdens de inspecties in de uitvoering van het proces wanneer zij

waarnemen dat er sprake is van een acute gevaarstelling. In andere situaties wordt er niet geïntervenieerd.

De inspecteur volgt het hele proces van uitzetting van de briefing van de Koninklijke Marechaussee voor vertrek tot de aankomst van de vreemdeling op Schiphol en alle stappen die daarna worden doorlopen.

De inspecteur vult het inspectieformulier Feitelijk vertrek in.<sup>55</sup> Dit is een uitgebreid standaardvragenformulier over tal van feitelijke handelingen waarin antwoorden kunnen worden aangevinkt met daarbij ruimte voor toelichting. Dit formulier geeft bij alle stappen in het proces duidelijk aan waar op gelet moet worden en geeft zo een kader waaraan getoetst kan worden of de uitzetting op tal van punten al dan niet goed is verlopen. Aan de hand van dit formulier analyseert de inspectie hoe de vlucht is verlopen en schrijft ze binnen een week een afloopbericht. Dit afloopbericht wordt gestuurd naar de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de Koninklijke Marechaussee die daarop reageren.<sup>56</sup> Betreft het een Frontex-vlucht dan gaat er ook een afzonderlijke rapportage van de inspectie naar Frontex. Dit is in overeenstemming met de Code of Conduct. Deze rapportage gaat ook in afschrift naar de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek.

Doet zich bij een uitzetting een incident voor waar geen toezichthouder bij was, dan kan de inspectie zelfstandig beslissen een onderzoek in te stellen. Daar is volgens de inspectie tot nu toe geen aanleiding voor geweest (waar het uitzettingen betreft).

In het gesprek in het kader van dit onderzoek gaf de inspectie aan nog maar kort bezig te zijn met deze vorm van toezicht en dit toezicht nog verder te willen ontwikkelen en professionaliseren. Naast het bestaande toezicht op het feitelijke vertrek is het toezicht op andere fases in het terugkeerproces in ontwikkeling. Het volgende stuk in de terugkeerketen dat de inspectie gaat volgen is de fase van voorbereiding van het vertrek. Hieronder vallen bijvoorbeeld de terugkeergesprekken bij de Dienst Terugkeer en Vertrek en het vervoer van de vreemdeling naar het vliegveld.

### 5.7 Samenwerking met toezichthouders uit andere landen

Directe samenwerking tussen landen in de uitvoering van toezicht vindt niet plaats.

Op Frontex-vluchten zijn vreemdelingen uit verschillende landen aanwezig die worden vergezeld door escorts uit die landen. Niet alle landen hebben ook een toezichthouder aan boord. Voor zover er wel verschillende toezichthouders aan boord zijn is er geen sprake van directe samenwerking tussen de toezichthouders. Iedere toezichthouder houdt zich bezig met zijn 'eigen' vreemdelingen. Dit komt onder meer doordat de standaarden voor het gebruik van geweld en bejegening per land verschillen. Niet ieder land gaat op dezelfde manier om met de door Frontex opgestelde Code of Conduct. De werkwijze en opvattingen tussen landen lopen uiteen. Volgens de inspecteurs is de Code of Conduct een begin van een gezamenlijk toetsingskader met de minimumnormen waaraan een uitzetting moet voldoen. De Nederlandse inspectie heeft bij het opstellen van het toetsingskader relevante wet- en regelgeving meegenomen waaronder de Code of Conduct. De in Nederland gehanteerde normen bij

<sup>53</sup> De enige uitzondering kan zijn dat er voor inspecteurs van de Inspectie geen plaats is in het vliegtuig.

<sup>54</sup> Dit betrof een zogenoemde collecting joint return operation. Dit betekent dat de vreemdelingen in Parijs zijn overgedragen aan escorts van het ontvangende land (Georgië).

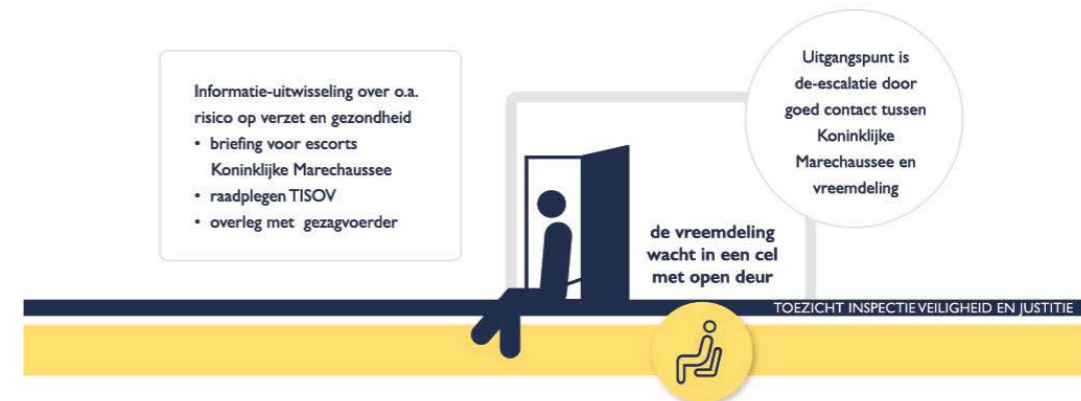
<sup>55</sup> Dit inspectieformulier is gebaseerd op het toetsingskader dat de Inspectie heeft opgesteld op basis van relevante wet- en regelgeving.

<sup>56</sup> De organisaties reageren periodiek op de afloopberichten. De Dienst Terugkeer en Vertrek verzorgt deze gezamenlijke reactie.

uitzettingsvluchten zijn hierdoor gedetailleerder beschreven en gaan verder dan de minimumnormen zoals vastgelegd in de Code of Conduct door Frontex.

Wel vindt uitwisseling van informatie plaats over de inrichting en uitvoering van het toezichtproces. Zo heeft de inspectie het afgelopen jaar een Letse en een Finse delegatie van medewerkers van de ombudsman om die reden op bezoek gehad. Daarnaast heeft zij een werkbezoek afgelegd aan Frontex, waarbij is gesproken over een Nederlandse bijdrage aan *capacity building* in Oost-Europese lidstaten. Bovendien heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie recentelijk deelgenomen aan een congres georganiseerd door de Griekse ombudsman waarbij ervaringen en *best practices* ten aanzien van toezicht werden uitgewisseld.

## 6. Uitvoerders aan het woord



### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de bevindingen uit de gesprekken met medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Koninklijke Marechaussee en de Inspectie Veiligheid en Justitie. Daarnaast hebben medewerkers van de Nationale ombudsman op Schiphol het grondproces van een reguliere uitzetting gevolgd. Ook is het grondproces van een Frontex-vlucht naar Nigeria bijgewoond en reisden medewerkers van de Nationale ombudsman met deze vlucht mee tot de tussenstop in Madrid.

### 6.2 Het voorkomen van escalatie werpt zijn vruchten af

Als een vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek, begeleidt de Koninklijke Marechaussee de feitelijke uitzetting. De Koninklijke Marechaussee is verantwoordelijk voor het verloop van de uitzetting vanaf het moment dat de vreemdeling op de luchthaven wordt aangeleverd.

De medewerkers van de Koninklijke Marechaussee zijn getraind in het opbouwen van een relatie met de vertrekkende vreemdeling. Het opbouwen van contact met respect voor de persoon is in Nederland een essentieel onderdeel van het uitzettingsproces. Bij aankomst op de luchthaven leggen de escorts contact met de vreemdeling die met een reguliere lijnvlucht zal worden uitgezet. Zij legitimeren zich, verifiëren zijn identiteit en doorlopen de overige formaliteiten. Tijdens dit proces proberen zij voortdurend contact te leggen en een band met de uit te zetten persoon op te bouwen en met hem in gesprek te blijven. Ze leggen de gang van zaken nog eens uit zodat de vreemdeling weet wat hem te wachten staat. De escorts geven aan dat zij altijd proberen iemand op zijn gemak te stellen en met respect te behandelen. Ze zijn voortdurend gericht op het voorkomen van het escaleren van de eventuele ongemakkelijke situatie. Zo mag de vreemdeling bijvoorbeeld een telefoontje plegen naar zijn advocaat of naar familie in het thuisland. Als de taal een probleem is, is de tolktelefoon beschikbaar. De Nederlandse escorts zijn altijd gekleed in kostuum. Dit is voorgeschreven. Hierin verschillen de Nederlanders met de meeste andere EU-landen, zo geven zij aan. Zij vertellen dat zij zelf, maar ook de vreemdelingen het als prettig en een teken van respect ervaren. Ook helpt het bij de overdracht aan de autoriteiten in het land van herkomst, die stellen de overdracht van hun onderdanen door geüniformeerden minder op prijs. Bij het maken van de roosters wordt er rekening mee gehouden dat bij de uitzetting van vrouwen of gezinnen met kinderen altijd een vrouwelijke escort aanwezig is. Het fouilleren van vrouwen gebeurt altijd door vrouwelijke collega's. Verder kan het zijn dat wat de taal betreft er een speciale medewerker wordt ingezet (bijvoorbeeld Arabisch- of Spaanssprekend). In negen van de tien gevallen verloopt de



uitzetting zonder verzet, aldus de medewerkers van de marechaussee. Goed contact voorkomt vaak het inzetten van dwangmiddelen, zo hebben de escorts ervaren.

Mensen die uitgezet worden op een reguliere vlucht, worden vanaf het begin door hetzelfde team escorts begeleid. Hierdoor is het mogelijk het vertrouwen zoveel mogelijk te winnen. Bij de Frontex-vlucht ging dit anders. Het grondproces werd uitgevoerd door het grondteam van de Koninklijke Marechaussee. Gekleed in blauwe broeken en shirts, niet bij naam of nummer herkenbaar. Ook zij gedroegen zich respectvol en zelfverzekerd. Aan boord namen de daar aanwezige escorts het over van het grondpersoneel. Ook zij zijn niet herkenbaar aan naam of nummer. Door de overdracht aan een ander team is er minder sprake van het opbouwen van een relatie en het winnen van vertrouwen van de uit te zetten vreemdeling.

### 6.3 Geweldgebruik en inzet dwangmiddelen

Als een vreemdeling zich verzet, kan het nodig zijn dwangmiddelen te gebruiken. De dwangmiddelen die gebruikt mogen worden zijn nauwkeurig bepaald: handboeien, Franse body cuffs, klittenband, tie wraps en transparante gelaatsmaskers. Expliciet geeft men aan dat andere dwangmiddelen tijdens het escorteren van vreemdelingen niet zijn toegestaan. Er is altijd iemand bij de vreemdeling aanwezig.

Nooit valt te voorzien hoe de uitzetting verloopt, zo vertellen de escorts. Bij verwacht verzet word je opeens verrast door iemand die het verzet heeft opgegeven en van het begin tot het einde meewerkt. Maar ook de omgekeerde situatie komt voor. Iemand die goed mee lijkt te werken en opeens in het zicht van het vliegtuig hevig in verzet gaat. Escorts moeten daarom altijd zeer alert blijven. Het is aan de escortcommandant om te besluiten of iemand zonder dwangmiddelen aan boord kan gaan.

De gezagvoerder of de escortcommandant bepaalt of een vreemdeling die zich verzet aan boord kan blijven. Hoe de gezagvoerder zich opstelt verschilt per gezagvoerder en per maatschappij. Er zijn gezagvoerders die uit principe geen vreemdelingen tegen hun wil mee willen nemen. Die komen persoonlijk vragen aan de vreemdeling of hij weg wil, als hij dan nee zegt gaat het niet door. Er zijn tickets op de vlucht geboekt maar er is tevoren geen toestemming verkregen. Wel is bij de boeking aangegeven dat het gaat om een geëscorteerde vreemdeling. Veel uitzettingen gaan op het laatst niet door. Hier zijn verschillende redenen voor. De sfeer aan boord kan erg bepaald worden door een uit te zetten vreemdeling. Hij kan bijvoorbeeld blijven schreeuwen. Niet alle luchtvaartmaatschappijen willen met het uitzettingsproces geassocieerd worden. Dit staat immers op gespannen voet met hun commerciële belang.

Het moment waarop dwangmiddelen worden ingezet verschilt. Soms gebeurt dit direct bij aankomst als er redenen zijn om verzet te verwachten. Soms blijkt pas gedurende het proces dat het nodig is. Dan kan de escortcommandant ertoe besluiten dwangmiddelen te gebruiken. Als de situatie zich vervolgens tijdens de uitzetting normaliseert, kan tijdens de vlucht besloten worden de gebruikte dwangmiddelen te verwijderen. Een en ander hangt af van de houding van de uit te zetten vreemdeling. De escorts vertellen dat zij bij twijfel overgaan tot het aanbrengen van dwangmiddelen. Ze willen niet in een situatie terechtkomen waarin zij de strijd aangaan met de vreemdeling. Meteen moet duidelijk zijn wie de dienst uitmaakt. Van daaruit bestaat de mogelijkheid om de situatie weer te de-escaleren. Een van de geïnterviewden ervaart dit als een dilemma. Het is steeds de vraag hoe men het beschermen van de veiligheid van de begeleiders en de passagiers afweegt tegen de menselijke waardigheid van de vreemdeling.

Wanneer is de body cuff gerechtvaardigd? Gebeurt dit ook om iemand reeds vooraf onder controle te krijgen omdat het mis zou kunnen gaan? Hoeveel aanleiding heb je nodig? De escorts vertellen dat voor hen altijd de veiligheid voorop staat: de veiligheid van de vreemdeling, maar ook van de medewerkers en de passagiers.<sup>57</sup>

Het gebruik van dwangmiddelen ligt gevoelig door nare incidenten in het verleden. De escorts vertellen hoe de dwangmiddelen de afgelopen jaren verder zijn ontwikkeld. De kans op letsel is nu bijna nihil. Voor de medewerkers zijn de dwangmiddelen ook gebruiksvriendelijker geworden. In het kader van de scholing wordt hier regelmatig mee geoefend. Als iemand geboeid moet blijven tijdens de vlucht wordt dit onopvallend geregeld. De boeien zijn een onderdeel van de body cuff. De handen kunnen worden bedekt door een omhulsel dat ook onderdeel is van de body cuff. Omstanders schrikken er vaak van als iemand geboeid of erger nog horizontaal aan boord gebracht wordt.

Als dwangmiddelen of geweld door de Koninklijke Marechaussee worden ingezet, wordt dit achteraf gemeld op het meldingsformulier Geweldsaanwending bij uitzettingen.

### 6.4 Informatievoorziening moet beter

De Koninklijke Marechaussee ontvangt van de Dienst Terugkeer en Vertrek informatie over de vreemdeling, via het Tijdelijk informatiesysteem overdracht vreemdelingen (TISOV). In dit systeem moeten de ketenpartners alle informatie over de vreemdeling invullen die relevant is. In TISOV kan de Koninklijke Marechaussee onder meer gegevens vinden en invullen over de taal die de betrokkene spreekt, of iemand al dan niet berust in de uitzetting, het postuur, gegevens over zijn gedrag, gemoedstoestand, drugsgebruik, het beoefenen van een vechtsport, het gebruik van medicatie, ziekte of andere medische bijzonderheden en lichamelijke beperkingen. Medische informatie kan worden ingevuld op basis van eigen waarneming, hetgeen de vreemdeling zelf heeft verklaard of wat een arts heeft doorgegeven. Al deze informatie geeft de Koninklijke Marechaussee de mogelijkheid een risicoanalyse te maken en zich zo goed mogelijk voor te bereiden op de uitzetting. Op basis van deze informatie besluiten zij over het aantal escorts en weten zij welke taal de vreemdeling spreekt en maken zij de inschatting of het op voorhand nodig is een dwangmiddel aan te wenden zoals de body cuff.

Als de informatie in TISOV niet volledig is, wordt telefonisch navraag gedaan bij de Dienst Terugkeer en Vertrek of bij een andere ketenpartner. Geprobeerd wordt, zo actueel mogelijke informatie over iemand te verkrijgen. De escorts worden in een briefing door de escortcommandant kort voor vertrek geïnformeerd over de achtergronden van de vreemdeling.

TISOV is leidend voor de Koninklijke Marechaussee bij de uitzetting. Als iedereen het goed invult is het een mooi systeem met real time informatie. In de praktijk werkt het echter nog niet zo goed. De medewerkers van de marechaussee vertellen dat zij er nog niet van op aan kunnen dat het systeem goed is ingevuld. Er ontbreekt vaak informatie die voor de Koninklijke Marechaussee belangrijk is, zoals over de taal die iemand spreekt of het postuur dat iemand heeft. Als velden leeg zijn weten mensen niet of de informatie niet beschikbaar is, niet van toepassing of dat het veld simpelweg niet is ingevuld. Niet alle ketenpartners die informatie invullen in TISOV realiseren zich welke informatie voor een andere partij van belang is. Iets dat bij de uitzetting van een vreemdeling essentieel is, kan voor iemand van de Dienst Terugkeer en Vertrek of een andere ketenpartner onbelangrijk lijken.

<sup>57</sup> Alle escorts hebben een opleiding gehad om het uitzetten van een vreemdeling te begeleiden. Er is een aparte opleiding voor de escortcommandanten.



Als voorbeeld wordt het voorval met een vreemdeling met een stijf been genoemd. Voor de marechaussee is informatie over dat been belangrijk, iemand past dan immers niet zomaar in een vliegtuigstoel. En als hij verzet pleegt waarna hij in de body cuff moet, worden zijn benen gebogen. Als je dan niet weet dat een been niet kán buigen, gebeuren er nare dingen. Een ander voorbeeld is dat iemand zei dat hij een laptop had, maar deze ontbrak in de bagage. Als deze laptop niet in TISOV is vermeld als bagage, is op dat moment onduidelijk of de vreemdeling de waarheid spreekt. Het kan immers ook zijn dat de informatie niet is ingevuld. Met andere woorden, helemaal betrouwbaar zijn de gegevens in TISOV nog niet. Het daadwerkelijke gebruik ervan moet nog worden verbeterd. De Dienst Terugkeer en Vertrek evalueert het komende jaar het gebruik van het informatiesysteem.

### 6.5 Risico's medische zorg bij uitzetting

Het Bureau Medische Advisering stelt vast of de medische situatie van de betrokken vreemdeling zodanig is dat er bijzondere reisvoorwaarden gesteld moeten worden bij de uitzetting. Een voorwaarde kan zijn dat de betrokkene voldoende medicatie bij zich heeft tijdens de reis of dat iemand tijdens de reis begeleid wordt door een medische escort, bijvoorbeeld een psychiatrisch verpleegkundige of een arts. Ook kan het zijn dat in het land van herkomst een fysieke overdracht moet plaatsvinden aan een zorginstelling of behandelaar. De door het Bureau Medische Advisering gestelde reisvoorwaarden worden door de Dienst Terugkeer en Vertrek voor het feitelijk vertrek geregeld en ingevuld.

De vreemdeling krijgt desgewenst zijn medische dossier mee en kan dit overdragen aan het medisch geschoold personeel als dat hem begeleidt. De escorts hebben slechts toegang tot de summere medische informatie zoals in TISOV is vermeld. Medewerkers van de marechaussee zijn niet geschoold om medische begeleiding te geven. Het leidt volgens hen soms tot problemen dat er niet altijd medisch geschoold personeel aanwezig is. Het komt bijvoorbeeld voor dat iemand met medicatie op de luchthaven aankomt en aangeeft dat hij deze onderweg moet innemen. De escorts kunnen niet het belang en de risico's van de medicatie inschatten. Zij kunnen de medische begeleiding op dat moment dan ook niet voor hun rekening nemen.

Daarnaast geven de escorts aan dat zij voor hun eigen veiligheid behoefte hebben aan informatie over eventueel besmettingsgevaar van een uit te zetten vreemdeling. Deze informatie kan voor hen van belang zijn om in te schatten of medewerkers specifieke gezondheidsrisico's lopen. In de praktijk krijgen zij deze informatie niet.

De Inspectie Veiligheid en Justitie vraagt in de rapporten *Begeleide gedwongen terugkeer van vreemdelingen in 2014* en *Monitor Vreemdelingenketen II* aandacht voor het ontbreken van soms noodzakelijke medische gegevens. De inspectie besteedt hier in voorkomende gevallen ook aandacht aan in de afloopberichten.<sup>58</sup>

### 6.6 Intern onderzoek en klachten

Intern beoordeelt de Koninklijke Marechaussee aan de hand van de rapportages of het personeel goed heeft gehandeld. Het kan bijvoorbeeld blijken dat iemand nog extra training nodig heeft. Daar wordt dan aandacht aan besteed. Als er geklaagd wordt is dit meestal door familie of advocaten, maar het aantal klachten is tegenwoordig minimaal. Het afgelopen jaar is er geen enkele klacht over een uitzetting binnengekomen. Vroeger ontving de Koninklijke Marechaussee meer klachten over het uitzettingsproces.

<sup>58</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie, *Begeleide gedwongen terugkeer van vreemdelingen in 2014*, april 2015, publicatienummer 84378 en Inspectie Veiligheid en Justitie, *Monitor Vreemdelingenketen II*, april 2015, publicatienummer 84159.

De Nationale ombudsman heeft tijdens het onderzoek niet gezien dat betrokkenen gewezen zijn op de mogelijkheid een klacht in te dienen. De Koninklijke Marechaussee liet desgevraagd weten de vreemdelingen tijdens de uitzetting niet te wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een klacht. Dit is anders als de vreemdeling zelf aangeeft niet tevreden te zijn over de gang van zaken, bijvoorbeeld als zich een incident heeft voorgedaan. In dat geval geeft de escortcommandant uitleg over de mogelijkheid van het indienen van een klacht. Er is geen schriftelijke informatie over de klachtbehandeling in bijvoorbeeld de vorm van een folder voor handen. De vreemdeling wordt verwezen naar de informatie op de website. Desgevraagd wordt informatie verstrekt over de namen van de betrokken medewerkers.

### 6.7 Toezicht in de praktijk

Jaarlijks vinden ongeveer 1520 uitzettingen plaats met reguliere lijndiensten. De Inspectie heeft in 2014 73 keer een proces van gedwongen terugkeer geïnspecteerd. Het betrof 50 maal een inspectie van het grondproces en 23 maal een inspectie van het grondproces plus inspectie van het vluchtproces en in een voorkomend geval de overdracht in het land van bestemming. De Inspectie werkt met vier risicocriteria om te bepalen of zijn een uitzetting inspecteren of niet. Deze staan hiervoor in paragraaf 5.6 beschreven.

De Dienst Terugkeer en Vertrek levert een vluchtaanvraag bij de Koninklijke Marechaussee aan waarin wordt aangegeven of escorts wel of niet wenselijk zijn. De Koninklijke Marechaussee verstrekt vervolgens de escortopdracht gekoppeld aan TISOV aan de Inspectie. Op basis van uit TISOV verstrekte gegevens en de escortopdracht van de Koninklijke Marechaussee schat de Inspectie de risico's in. Uit de escortopdracht kan blijken hoe de Koninklijke Marechaussee de risico's van een vlucht inschat. Ook staat er in de escortopdracht of er medische begeleiding meegaat. Verder is het voor de inspectie bijvoorbeeld ook interessant of er een tussenstop wordt gemaakt of dat er een medische overdracht in het land van bestemming moet plaatsvinden. Als er maatschappelijke onrust in verband met een uitzetting is, is dit ook relevante informatie.

De inspecteurs moeten alle facetten van het toetsingskader kunnen monitoren; van medische zaken tot aan geweldinzet. Er zijn geen specialisaties. Als er meerdere inspecteurs beschikbaar zijn, dan kan de achtergrond van een inspecteur soms wel een rol spelen. Als de Inspectie bijvoorbeeld meevliegt vanwege een medische indicatie, dan kan het interessant zijn een inspecteur met een medische achtergrond de inspectie te laten doen. De Inspectie beoordeelt echter alleen of aan de medische instructies, als deze er zijn, uitvoering is gegeven. Medische zaken worden niet inhoudelijk door de Inspectie Veiligheid en Justitie beoordeeld.

In beginsel heeft de inspecteur de rol om alleen te inspecteren en achteraf te rapporteren. Dit betekent dat de inspecteur waarneemt en waar nodig, als dit het proces niet verstoort zaken die verduidelijking behoeven navraagt. Als een inspecteur vindt dat iets niet goed gaat, kan hij de escortcommandant hier op attenderen. Als er sprake is van een acuut gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de vreemdeling of andere personen moet hij zelf interveniëren. Bij aankomst op de bestemming wordt de vreemdeling in principe officieel overgedragen aan de autoriteiten met zijn documenten en verdere spullen. De inspecteurs monitoren dit als dat mogelijk is. In sommige landen moet de vreemdeling zelfstandig het vliegtuig verlaten omdat hij anders niet wordt toegelaten. Er kan in zo'n geval niet gevolgd worden wat er daarna met de vreemdeling gebeurt. Vaak wordt een vreemdeling overgedragen aan de grensautoriteiten. Het wordt niet de taak van de Koninklijke Marechaussee en dus ook niet van de Inspectie geacht om het proces daarna nog te volgen.

De Inspectie voert ook onaangekondigd toezicht uit. In 2014 zijn tweemaal onaangekondigde inspecties verricht. In de eerste helft van 2015 ongeveer negenmaal. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft daartoe georganiseerd dat zij eigenstandig toegang heeft tot het beschermde deel van de luchthaven waar het grondproces zich afspeelt. Onaangekondigd meevliegen gaat niet omdat de inspecteur in de buurt van de vreemdeling en zijn begeleiders moet zitten. Daarom moet de boeking van het ticket worden meegenomen met de boeking van de tickets voor de uitzetting.

De inspecteurs vullen een Inspectieformulier in. Op het formulier is ook ruimte om naar eigen inzicht constatering in te vullen. Dat inspectieformulier leveren ze in bij de Inspectie. Vervolgens maakt de Inspectie hiervan een kort afloopbericht met de belangrijkste bevindingen. Dit verstuurt de Inspectie naar de Dienst Terugkeer en Vertrek en in afschrift aan de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Als de uitvoerders constateren dat er feitelijke onjuistheden zijn opgenomen in het afloopbericht, dan reageren zij hier op. Het doel van de inspecties is uiteindelijk het verbeteren van het proces. De Inspectie heeft gekozen per geïnspecteerde casus haar bevindingen aan de onder toezicht gestelde partijen terug te koppelen. Door het opsparen van bevindingen tot het Jaarbericht kan immers tijd verloren gaan waarin reeds verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Deze vorm van terugkoppeling levert naar het oordeel van de Inspectie het snelst resultaat op. De Inspectie heeft niet de mogelijkheid sancties op te leggen. De Inspectie neemt in het openbare jaarbericht zaken op die verbetering behoeven en ook zaken die goed gaan.

De Inspectie kan ook onderzoeken starten naar aanleiding van incidenten. De Inspectie heeft in 2014 en de eerste helft van 2015 geen aanleiding gezien een incidentonderzoek in te stellen op het gebied van gedwongen terugkeer. De Inspectie was van oordeel dat zich in die periode geen incident heeft voorgedaan dat zich leende voor een dergelijk onderzoek. Tot nu toe is er ook niet gekozen voor een gezamenlijk multidisciplinair onderzoek in NPM verband naar uitzettingen. Alleen de Inspectie Veiligheid en Justitie inspecteert op dit moment de gedwongen terugkeer.

De commotie die is ontstaan naar aanleiding van de zaak-Amiri (de Afghaanse vader die werd uitgezet, waarbij hij volgens zijn dochter verwondingen heeft opgelopen) heeft niet geleid tot een onderzoek door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Wel is een vooronderzoek uitgevoerd. De betrokken uitvoerders is om informatie en verslagen gevraagd. Na weging van deze informatie heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie besloten geen onderzoek hiernaar te doen. Het feit dat er geen officiële klacht is ingediend bij de Koninklijke Marechaussee en de onduidelijkheid die over het verhaal van de heer Amiri is ontstaan in de pers is voor de inspectie reden geweest om van het onderzoek af te zien. Wel heeft de Koninklijke Marechaussee intern onderzoek gedaan.

### 6.8 Toezichthouders op Frontex-vluchten

Op het toezicht tijdens Frontex-vluchten vindt geen samenwerking plaats met toezichthouders uit andere landen. Daarvoor lopen de werkwijze en de opvattingen te veel uiteen. Met name over de inzet van geweld verschillen de normen in de praktijk. Volgens medewerkers van de diverse ketenpartners ligt de standaard van Nederland hoog. Zo vertelde een van de medewerkers van de inspectie: 'Het is niet zo dat je collega's uit de EU kunt aanspreken op hun aanpak. Over de inzet van geweldsmiddelen en de wijze waarop je dit doet verschillen de normen nogal. Ik heb waargenomen dat de Spaanse escort anders optreedt dan de

Nederlandse escort. De Code of Conduct is een begin van een toetsingskader, maar het gaat daarbij om vrij minimale normen. In Nederland zijn we wat dat betreft toch veel verder'.

Nederlandse inspecteurs zien daarom alleen toe op het handelen van de Nederlandse escorts. Niet alle landen zorgen voor Inspecteurs op de Frontex-vluchten. Op het handelen van de escorts van andere landen bij Frontex-vluchten wordt daarom soms geen toezicht gehouden. Gecoördineerd toezicht zou ertoe leiden dat de aanwezige toezichthouder ook toezicht kan houden op de activiteiten van escorts van andere landen. Daar moeten de betrokken lidstaten mee instemmen en men moet gemeenschappelijke normen hanteren. Dat is op dit moment niet aan de orde.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> De Inspectie Veiligheid en Justitie onderkent deze beperkingen en heeft daarom in oktober 2014 bij Frontex aandacht gevraagd voor gecoördineerd toezicht op alle joint return operations.

## Bijlage

Verslag Frontex-vlucht 15 april 2015

### Inleiding

Op 15 april 2015 woonden onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman, in het kader van het onderzoek naar de uitzetting van vreemdelingen, de door Nederland georganiseerde Frontex-vlucht richting Nigeria bij. Hierover was contact geweest met de directeur van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), die verantwoordelijk is voor het organiseren van deze vlucht. Ook de Koninklijke Marechaussee is betrokken als de verantwoordelijke organisatie voor de feitelijke begeleiding. Tevoren zijn bij de organisatie betrokken medewerkers van DT&V en medewerkers van de Koninklijke Marechaussee geïnterviewd. De vlucht werd bijgewoond tot Madrid.

Op voorhand werd per e-mail alle informatie ontvangen die ook naar de deelnemende partijen was gestuurd. Dit betrof onder meer het implementatieplan, een lijst van aanwezige personen en stoelverdeling, gegevens van contactpersonen, het vluchtschema, de Code of Conduct, de meldingsinstructie in Lagos en het Operatiebevel van de Koninklijke Marechaussee. De dresscode was *smart casual*, met een nationaal logo aan de voorzijde of op de armband. Vermeld stond dat uniformen niet zijn toegestaan.

Over geweldsaanwending staat in de instructie:

Authorized/Forbidden restraints and equipment: <sup>60</sup>		
Hand Cuffs <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no	Steel <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no	Velcro <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no
	Plastic <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no	Textile Material <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no
Body Cuffs <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no	Head Protections	
	Helmet <input type="checkbox"/> yes <input checked="" type="checkbox"/> no	Spit mask <input checked="" type="checkbox"/> yes <input type="checkbox"/> no
Physical force will only be used as a last resort. Restraint will be used appropriate to the level of resistance faced. All such restraints are subject to the authority of the captain, who is in charge of the aircraft in connection with all safety and security measures. Authorised restraints and equipment are allowed on board as indicated in the flight offer. Offensive weapons are prohibited.		

De planning was tevoren om 42 Nigerianen uit te zetten uit de 7 deelnemende landen (Malta, Spanje, Luxemburg, Estland, Duitsland, België en Nederland). Hiervan kwamen 10 Nigerianen uit Nederland, 3 uit Malta, 20 uit Spanje, 1 uit Estland, 4 uit België en 1 uit Duitsland. Om allerlei redenen (geen *laissez passer*, medische gronden) gingen op de dag zelf uiteindelijk 24 Nigerianen aan boord. Hiervan waren 4 personen afkomstig uit Nederland, waaronder een vrouw met een baby van zes maanden. Uit Malta gingen 3 Nigerianen mee, uit Spanje 11, uit Luxemburg 3, uit Estland 1, uit Duitsland 1 en uit België 2.

<sup>60</sup> Council Decision 2004/573/EC, Common Guidelines 3.2.(e): The organising MS and each participating MS shall agree on a list of authorised restraints in advance of the removal operation.

Van de Nederlandse delegatie waren er twee escorts van de Koninklijke Marechaussee per vreemdeling als begeleiding, dit gold ook voor de andere delegaties. Naast de acht escorts van de marechaussee waren vanuit Nederland aanwezig: het hoofd van de operatie (van DT&V), een commandant van de Koninklijke Marechaussee, een back-up team (zes man) van de marechaussee, twee inspecteurs van de Inspectie Veiligheid en Justitie en een arts. Namens Frontex vloog een vertegenwoordiger mee. Daarnaast waren er twee inspecteurs uit Finland mee om het proces een keer mee te maken.

Er was een Spaanse Boeing 767-300ER ingehuurd van Privilege Style, een Spaanse vliegmaatschappij die geregistreerd staat in Engeland. Er waren 220 zitplaatsen in meerdere compartimenten, twee gangpaden en verschillende toiletgroepen aan boord. Kortom, alles was ruim bemeten.

### Voorbereiding in Detentiecentrum Rotterdam

Er werd in een grote zaal van het Detentiecentrum Rotterdam (DCR) om 19.00 uur gestart met een briefing door de commandant van de Koninklijke Marechaussee voor de Nederlandse deelnemers plus de Frontex-vertegenwoordiger. De Finnen waren aanwezig in de hangar. De escorts van de Koninklijke Marechaussee waren hier niet bij aanwezig, maar wel de leden van het Koninklijke Marechaussee-grondteam, vijftien personen (waaronder ook vrouwen). Er waren vanwege de activiteiten die gelijktijdig plaatsvonden op meerdere locaties, meerdere inspecteurs door de Inspectie Veiligheid en Justitie ingezet. Daarnaast was er een filmploeg aanwezig van Human (drie man sterk) en een voorlichter van het ministerie van Veiligheid en Justitie, vanwege deze filmploeg. Ook waren er werknemers van DCR zelf aanwezig en een aantal in de DCR werkzame DT&V-medewerkers, en een medewerker van de IND en een tolk in verband met een aangekondigde asielaanvraag. Medewerkers van de IND (regulier, LMA-team en procesvertegenwoordiging) waren aanwezig voor het afhandelen van eventuele toelatingsprocedures. In totaal waren er zeker dertig mensen aanwezig.

Hier werd toegelicht hoeveel vreemdelingen mee zouden vliegen. Twee Nigerianen zaten al op cel in het DCR, een vrouw met baby van zes maanden moest nog worden gebracht door Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Zij kwam vanuit een gezinslocatie. Daarnaast werd uitgelegd wie er verder aanwezig zouden zijn tijdens de vlucht. Zo zou ook de plaatsvervangende ambassadeur van de Nigeriaanse ambassade in Nederland meevliegen. De Finse delegatie zou in Madrid uitstappen.

Hierna volgde enkele praktische aanwijzingen, onder andere over het vervoer naar het vliegtuig en de briefing met de collega's uit het buitenland in de hangar voor vertrek. Verder werd verwezen naar de toegezonden instructies en was er gelegenheid voor het stellen van vragen. Alles was strak georganiseerd en verliep geheel volgens plan.

De volgende stap was het ophalen van de vreemdelingen uit het cellenblok. Alvorens dit te doen werd de groep gesplitst. Er waren veel te veel mensen en de Koninklijke Marechaussee-medewerkers gaven aan dat dit niet wenselijk was. De leider van de marechaussee gaf per groep informatie over de uit te zetten vreemdeling. Daarbij was vooral van belang de mate van het te verwachten verzet, lichaamsgewicht, lengte, antecedenten, familieomstandigheden, gezondheidssituatie, medicijngebruik en aanwezige bagage (compleet of niet).

De twee migranten werden vervolgens uit de cel (op verschillende afdelingen) gehaald door het grondteam van de Koninklijke Marechaussee (gekleed in blauwe broeken en shirts, niet bij

naam of nummer kenbaar). De vreemdelingen kregen uitleg in het Engels wat er stond te gebeuren. Human stond er bovenop om alles te filmen, dat gaf wel een reactie bij de eerste Nigeriaan die werd opgehaald. Hij wilde duidelijk niet gefilmd worden en dook zoveel mogelijk weg in zijn jas. Later werd duidelijk dat de mensen wel tevoren waren ingelicht over de opnames en dat hen verteld was dat zij niet herkenbaar in beeld zouden komen. Ondanks de weerstand van deze man ging het filmen toch door. Niemand van de cameraploeg reageerde op de afwerende gebaren. Er werd hierover niet met de man gesproken.

Elke vreemdeling werd in de gang vanwege de veiligheid eerst gefouilleerd (vooral op scherpe voorwerpen), daarbij waren twee man in actie en drie anderen observeerden, klaar om in te grijpen indien nodig. Er werd gebruikgemaakt van een metaaldetector. Op de grond lag een mat met daarop het Franse *body cuff* voor het geval de vreemdeling zich zou verzetten. Als dat zou gebeuren, zouden de medewerkers van de marechaussee hem met zijn vieren vooroverleggen op de grond op de *body cuff* en deze omdoen. In dit geval werkten beide vreemdelingen mee en beantwoordden zij daarbij de vragen van de marechausseeleider in het Engels. Zo ook de vraag of ze bereid waren mee te werken zonder verzet. Hoewel een van de vreemdelingen wel eerder weerstand had geboden en een strafblad had (diefstal en verkeersovertreding) en ingeschat was op risicovol gedrag, was er geen verzet. Het optreden van alle leden van de Koninklijke Marechaussee van het grondteam maakte een zelfverzekerde en goedgetrainde indruk. Alles verliep volgens protocol en iedereen nam goed zijn rol. Ook gedroegen ze zich respectvol en ook wel vriendelijk en communicatief.

Ook de overige dwangmiddelen lagen klaar en werden gecontroleerd op volledigheid. Als ze verder niet nodig zijn worden ze opgevouwen en in een tas gestopt om mee te gaan. Daarna werden de persoonlijke spullen van de vreemdelingen verzameld, de papieren (reisdocumenten, medisch paspoort en medisch dossier) gecontroleerd en werd de vreemdeling naar de personenbus van de Koninklijke Marechaussee gebracht. Op de weg ernaartoe werden ze onder controle gehouden doordat aan beide zijden een escort hun arm vasthield (ook al was het een detentie-omgeving en was er geen verzet). Elke vreemdeling werd geplaatst in een aparte bus. In de bus ligt standaard een mat om de vreemdeling op te kunnen leggen bij verzet. De vreemdelingen moesten in de bus wachten tot ze aan boord konden gaan. Dit duurde wel enige tijd.

De ene vreemdeling had volgens medische informatie last van een schouderblessure en kreeg iets voor de pijn, deze medicatie was door de medische dienst van Dienst Justitiële Inrichtingen in een klein zakje met informatie verpakt en aan de medische begeleider gegeven. Er waren geen fit to fly-verklaringen aanwezig. Dat was volgens de begeleidende arts ook niet nodig omdat er niets speciaals aan de hand was.

Bij de andere vreemdeling verliep het proces op dezelfde wijze. Hij had minder moeite met de aanwezige camera.

De moeder met kind kwamen later dan gepland aan in DCR omdat het busje van DV&O vast zat in het verkeer. Zij zaten in vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum in Zeist. Bij aankomst wilde de vrouw een (herhaald) asielverzoek doen. Daar kreeg ze ook de gelegenheid toe. Er is iemand van de IND aanwezig en ook een tolk. Ze heeft eerder asiel gevraagd en heeft een vaste advocaat. Daar is telefonisch contact mee geweest door DT&V. Deze had aangegeven niet aanwezig te zullen zijn. De IND wees het verzoek af. De Nigeriaanse moest dus toch mee in het vliegtuig. Ook zij werd naar een marechausseebusje gebracht voor vervoer

naar het vliegtuig. Van haar kregen we in deze fase niet veel te zien. Zij was al laat en door het asielverzoek was men steeds met haar bezig. We zien haar pas als ze later aan boord wordt gebracht.

#### **Het grondproces met de andere deelnemende landen**

In een grote hangaar op het vliegveld verzamelen zich alle escorts met hun vreemdelingen, alle, inspecteurs (in totaal vijf) en de Nederlandse deelnemers (escorts en grondpersoneel). Iedereen van het personeel en de inspectie draagt een veiligheidshesje. Er is koffie/thee en er zijn broodpakketjes. Er zijn toiletten. Ieder land heeft zijn eigen plek met stoelen. Rond 20.30 uur is de briefing, met instructies aan alle deelnemers, waarbij het Hoofd van de operatie van de Koninklijke Marechaussee zich voorstelt en nog instructies geeft over het boarden. Hij geeft de volgorde aan waarin dit gebeurt en wie er aanwezig zijn. Dat er een tussenlanding is in Madrid en dat er bij aankomst in Lagos autoriteiten aan boord komen.

Al met al wel een drukke bedoening waarbij meer dan 100 mensen betrokken zijn. Iedereen loopt door elkaar en vele aanwezigen kennen elkaar van eerdere operations.

Er zijn grote verschillen, sommige vreemdelingen lopen geboeid rond met hun escorts. Zij maken over het algemeen een relaxte indruk. Anderen zitten op stoelen met hun escorts er om heen en maken een hele gespannen indruk. De vreemdelingen uit Nederland zijn hier niet bij. Zij zitten blijkbaar al die tijd in de bus. De grondploeg van de Koninklijke Marechaussee blijft alert. Dan gaat iedereen de bussen in naar het vliegtuig, dit gebeurt rond 21.15 uur. Er zijn verschillende bussen. De grondploeg houdt constant toezicht op wat er beurt.

#### **Het boarden**

De vreemdelingen uit Nederland worden eerst aan boord gebracht, daarna volgen de overige Nederlandse betrokkenen. Aan boord nemen de daar al aanwezige escorts de vreemdelingen over van het grondpersoneel. Ook bij het aan boord brengen worden de vreemdelingen door een escort aan beide zijde onder controle gehouden. Naast de vliegtuigtrappen liggen matten klaar met daarop de *body cuffs* voor het geval er toch verzet komt.

Ook de Nigeriaanse vrouw met kind werd gebracht. Ze wil niet met het vliegtuig weg. Ze snijdt zich vlak voor dat ze aan boord gaat, (naar later blijkt oppervlakkig) met een scherp voorwerp in de hals en valt ook flauw. Ook zij is tevoren gefouilleerd vanwege de veiligheidsrisico's, onduidelijk blijft wat het scherpe voorwerp was. Zij werd begeleid door twee vrouwelijke escorts en twee mannelijke. Het kind werd door twee vrouwelijke marechaussee medewerkers begeleid. De vrouw wordt vervolgens door vier marechaussee medewerkers liggend het vliegtuig binnen gebracht. De dokter gaat er heen. Er wordt een pleister geplakt en een routine onderzoekje gedaan (hartslag e.d.). Deze vreemdelinge heeft een psychiatrisch verleden en het is bekend dat ze suïcidaal is, vertelt de arts later. Ze krijgt ook medicijnen. De baby blijft bij de vrouwelijke escort op schoot zitten. Wel blijkt al snel dat er geen babyvoeding aan boord is, deze zit wel in de ruimbagage. De Koninklijke Marechaussee had begrepen dat de moeder borstvoeding gaf. Dat doet ze ook, maar dat is niet genoeg. Besloten wordt in Spanje de voeding uit de bagage te halen. Na het opstijgen, blijft het rustig. Het lijkt of alle vreemdelingen slapen.

Het aan boord brengen verloopt ook bij de andere deelnemers vrij rustig. Alleen bij de Letten verzet de vreemdeling zich even en wordt nog in de hangaar in de *body cuff* gehesen.



De Spaanse gezagvoerder staat voor in het vliegtuig met de crew toe te kijken bij het boorden. Tevoren heeft de organisator van DT&V contact met hen gehad.

#### **In de lucht tot Madrid**

Als iedereen dan zit vertrekt het vliegtuig stipt om 22.00 uur. De vlucht verloopt verder dan ook heel rustig. Iedereen zit op zijn plaats. Ook de escorts van de marechaussee doen hun werk zeer professioneel. Alles gaat zeer gedisciplineerd en ze maken een zelfverzekerde indruk. Het feit dat ze geen uniform maar kostuums dragen maakt dat het niet om een uitzetting lijkt te gaan maar de begeleiding van een belangrijk persoon. Daarbij zijn ze communicatief en vriendelijk. Zij steken positief af bij de meeste andere buitenlandse collega's. Die gaan meer casual gekleed. De baby wordt na het boorden door de twee vrouwelijke escorts steeds bezig gehouden en hij valt snel in slaap. Er is een gordijn om hen heen geschoven. Het kindje lijkt nergens last van te hebben. Later vertelt de Koninklijke Marechaussee dat de vrouw en het kind beter af zijn op zo'n vlucht dan in het charter tussen andere passagiers. Er is nu veel meer aandacht, privacy en zorg voor handen. Een kind van die leeftijd zal ook geen herinnering aan deze vlucht hebben. Oudere kinderen gaan niet mee met de Frontex-vluchten vanwege de onrust soms aan boord en zij dit wel bewust mee kunnen maken.

De plaatsvervangende ambassadeur van Nigeria in Nederland vliegt ook mee. Met de ambassade is intensief contact geweest voor de verkrijging van de lp's. De lp's zijn door de DT&V woensdagmiddag 15/05 op de Nigeriaanse ambassade in Den Haag opgehaald. De plaatsvervangende ambassadeur houdt zich geheel afzijdig, komt binnen en gaat voorin zitten en heeft geen contact met haar landgenoten.

De Nederlandse delegatie zit voorin in het eerste compartiment samen met de DT&V organisator, de arts (medisch team), de Frontex vertegenwoordiger, de Nederlandse inspecteurs. De twee Finse waarnemers kregen een plaats achter in het vliegtuig. Het back-up team van de marechaussee (zes medewerkers) zit ergens halverwege het vliegtuig.

De arts is een forensisch arts die al tien jaar dit soort vluchten begeleidt. Hij wijst ons er op dat er heel veel is verbeterd sinds de eerste Nederlandse groepsuitzettingen. Er is zoveel meer ervaring nu. De Koninklijke Marechaussee is veel beter getraind. Ze begrijpen ook dat het verzet wat soms gepleegd wordt niet tegen hen persoonlijk is gericht.

Als arts krijgt hij tevoren bericht of er medisch gezien bijzonderheden zijn. Dit komt van alle landen voor zover er iets aan de hand is. Bijna altijd gaat het om de uitzetting van gezonde jonge mensen (overwegend mannen), onder de 50 jaar meestal. Zodra er medisch echt iets aan de hand is gaan ze niet met deze vlucht. Ofwel wordt er uitstel van vertrek verleend of er gaat medische begeleiding mee op een individuele vlucht.

Ditmaal heeft hij tevoren van de Medische Dienst van DJI voor de man met de schouderklachten en de vrouw met de baby medicatie voor onderweg ontvangen. Om de zoveel uur gaat hij ze hun medicatie geven. Ze houden de medicatie niet zelf bij zich vanwege het gevaar dat ze dan alles in een keer kunnen innemen.

Hoe zijn zijn ervaringen? Ontvangt hij voldoende informatie tevoren? Kan hij er mee uit de voeten? Hij heeft tevoren behalve van Nederland geen medische informatie van de nadere deelnemende landen ontvangen. Nogmaals benadrukt hij dat als er medische problemen zijn er

individuele begeleiding wordt verzorgd. Dat heeft hij meerdere keren meegemaakt. Het kan daarbij zowel gaan om psychische als somatische problemen.

Gebeuren er wel eens onverwachte dingen? Ja, maar niet hele complexe dingen. Het risico hierop is niet anders dan bij andere vluchten. Mensen kunnen altijd iets krijgen. Het incident met de Nigeriaanse vrouw was niet heel ingrijpend, het was een oppervlakkige schram, waar wel wat bloed uitkwam. Of het met een nagel of toch met een scherp voorwerp is gedaan is onduidelijk. Door de veiligheidsfouillering ligt het niet voor de hand dat het een mesje is geweest. Mensen zijn in die situatie heel wanhopig en proberen wel eens wat. Maar eigenlijk berusten de meesten in deze fase.

Desgewenst kunnen ze voor de vlucht iets ter kalmering krijgen. Maar ze worden niet gedrogeerd ook niet als dat zelf zouden willen. De arts heeft zelf zijn huisapotheek bij zich. Daarnaast is er aan boord standaard een EHBO uitrusting en wat medicatie. Hij heeft ook een defibrillator bij zich en er is nog één standaard aan boord. Hij heeft de afgelopen 10 jaar geen echte problemen meegemaakt. Hooguit wel eens een (zelf)verwonding bij verzet. Hij acht zich voldoende geïnformeerd en ziet geen aanleiding om van iedere vreemdeling een *fit to fly*-verklaring te krijgen.

De omstandigheden aan boord zijn goed. Er is veel ruimte en daardoor eigenlijk veel privacy voor de vreemdelingen. Ook naar het toilet gaan lijkt geen probleem omdat er meerdere toiletten aanwezig zijn. (deur blijft op kier, maar wel is er privacy). Tot Madrid werd er water uitgedeeld en kreeg iedereen een warme pizza. Het personeel was vriendelijk en behulpzaam. Er was wat turbulentie onderweg en dan moesten de riemen vast. Veel rondlopen was er daardoor niet bij. In het hele vliegtuig was het rustig.

#### **Aankomst in Madrid**

Helaas was het niet mogelijk het grondproces en het aan boord brengen van de Nigerianen uit Spanje en Malta hier te volgen omdat de vliegmaatschappij al voortijdig met een busje de medewerkers van de Nationale ombudsman had laten ophalen en ze naar de aankomsthal gebracht. De Spaanse ombudsman was wel met twee mensen bij het grondproces aanwezig. Achteraf is wel van meerdere kanten (Koninklijke Marechaussee, Dienst Terugkeer en Vertrek en Spaanse ombudsman) vernomen dat het grondproces en het aan boord brengen van de vreemdelingen in Madrid rustig was verlopen. Zo ook de overdracht aan de autoriteiten in Nigeria. Die in Lagos aan boord waren gekomen om de vreemdelingen een voor een bij zich te roepen om de identiteit te controleren.