

Gezamenlijke terugkeeroperaties uit de schemer

Een onderzoek naar de vraag in hoeverre het CPT een toezichttaak tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, zou moeten en kunnen uitoefenen

L.H.J. Verheijden
Februari 2012

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid, accent Strafrecht
Universiteit van Tilburg

Gezamenlijke terugkeeroperaties uit de schemer. Een onderzoek naar de vraag in hoeverre het CPT een toezichttaak tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, zou moeten en kunnen uitoefenen.

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid, accent Strafrecht
Universiteit van Tilburg

Auteur : Mw. L.H.J. Verheijden

ANR: 155709

Begeleider: Prof. dr. A.M. van Kalmthout

Tweede lezer: Dr. mr. L.A. van Noorloos

Verdedigd te: Tilburg, 15 februari 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, die ik heb geschreven ter afronding van de master Rechtsgeleerdheid, accent Strafrecht, aan de Universiteit van Tilburg. Met het afronden van deze scriptie is een einde gekomen aan mijn studententijd. Ik kijk terug op een leerzame en fijne periode en ik merk dat ik toe ben aan een volgende stap. Mijn bijzondere interesse voor het strafrecht is al in een vroeg stadium van mijn studie gewekt en ik hoop in dit rechtsgebied verder te kunnen gaan.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken, die belangrijk voor mij zijn geweest tijdens mijn onderzoek. Allereerst wil ik de heer prof. dr. A.M. van Kalmthout bedanken voor het wekken van mijn interesse voor het onderwerp en zijn begeleiding en tijd gedurende het onderzoek. Daarnaast wil ik mevrouw dr. mr. L.A. van Noorloos bedanken voor het plaatsnemen in mijn examencommissie. Verder wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun betrokkenheid tijdens het schrijven van mijn scriptie en de onvoorwaardelijke steun die zij mij de afgelopen tijd hebben gegeven. Een bijzonder dankwoord gaat uit naar mijn broertje, Robin Verheijden, voor het doornemen van mijn scriptie en het voorzien van commentaar, en mijn vriend, Job van den Elzen, omdat hij het afgelopen half jaar dagelijks interesse kon opbrengen voor het agentschap Frontex en gezamenlijke terugkeeroperaties.

Linda Verheijden

Tilburg, februari 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen

1. Inleiding.....	8
2 Frontex	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Het Europees asiel- en migratiebeleid.....	11
2.3 Het agentschap	14
2.3.1 De structuur	14
2.3.2 De taken.....	15
2.3.2 De financiering	18
2.4 De ondersteuning en coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties	19
2.4.1 De terugkeerrichtlijn	19
2.4.2 De werkwijze van Frontex	21
2.4.3 De financiering van gemeenschappelijke terugkeeroperaties	23
2.5 De De situatie in Nederland	24
2.5.1 Vrijwillig vertrek.....	24
2.5.2 Gedwongen vertrek	25
3. Problemen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Het verbod van collectieve uitzettingen	27
3.3 Het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	28
3.3.1 De inzet van dwangmiddelen en het gebruik van geweld	28
3.3.2 De reikwijdte van artikel 3 EVRM	31
3.3.3 Jurisprudentie met betrekking tot artikel 3 EVRM	32
3.4 Rechtsmacht aan boord van het luchtvaartuig.....	35
3.5 Europese regelgeving tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties.....	36
3.6 De bescherming van mensenrechten door Frontex	40
3.7 Nederlandse wet- en regelgeving tijdens terugkeeroperaties	41

4. Bestaande en toekomstige vormen van controle en toezicht	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Controle op het agentschap Frontex en zijn activiteiten	44
4.3 Toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties	47
4.3.1 Toezicht door de lidstaten	47
4.3.2 Toezicht door Frontex	52
4.4 De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer.....	54
4.4.1 De Commissie	54
4.4.2 De werkwijze.....	56
4.4.3 Bevindingen met betrekking tot feitelijke uitzettingen	58
5. Het CPT.....	60
5.1 Inleiding	60
5.2 De ontstaansgeschiedenis in hoofdlijnen	60
5.3 Het Comité	61
5.3.1 De doelstelling en het mandaat	61
5.3.2 De structuur	63
5.3.3 De werkwijze.....	64
5.4 De CPT standaarden.....	68
5.4.1 Inleiding	68
5.4.2 De CPT standaarden omtrent terugkeeroperaties.....	69
6. Conclusie	73

Bijlage I “Resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de beste praktijken voor het toezicht op de verplichte terugkeer”
(Bron: Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 43-46)

Lijst van afkortingen

AI	Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie
Ambtsinstructie	Ambtsinstructie voor de politie, KMar en de buitengewoon opsporingsambtenaar
art.	artikel
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
CPT	Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dient Terugkeer & Vertrek
ECieRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
ECPT	Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
FAFF	Forum Abschiebungsbeobachtung am Frankfurt Flughafen
Frontex	Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen
Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
KMar	Koninklijke Marechaussee
Matrix	Matrix Insight
p.	pagina
par.	paragraaf

PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
Raad	Raad van de Europese Unie
Stcr	Staatscourant
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Inleiding

Op 17 maart 2010 overleed de 29-jarige Nigeriaanse asielzoeker Joseph Ndukaku Chiakwa op het asfalt van een vliegveld in Zürich vlak voordat hij gedwongen per vlucht naar Nigeria zou worden uitgezet. Hij was ten minste 40 dagen in hongerstaking geweest en bevond zich, gelet op zijn Body Mass Index, op het grensgebied van extreme magerheid. Het ging fout kort nadat hij was blootgesteld aan de zogenaamde niveau 4 procedure voor uitzettingen en net voordat hij het vliegtuig in werd gebracht. Gedwongen uitzettingen in Zwitserland kennen verschillende gradaties van dwangmiddelen. Indien level 4 van toepassing is, dan wordt de deporté volledig vastgebonden aan een transportstoel, zodat het de deporté onmogelijk wordt gemaakt te bewegen. Ook kan er een net om het hoofd worden gedaan, dat beschermt tegen spugen. Het net en de transportstoel hebben in het geval van Joseph adequate hulp belemmerd, omdat de reactie van de oogpupillen onvoldoende beoordeeld kon worden en een hartstilstand kon plaatsvinden zonder enige verandering te kunnen constateren in de houding. Het nam minuten in beslag om Joseph eerst los te maken van de transportstoel. Pogingen om Joseph te reanimeren zijn mislukt. Het autopsierapport gaf aan dat Joseph was overleden aan hypertrofische cardiomyopathie, een ziekte aan de hartspier waarbij deze gedeeltelijk of geheel verdikt raakt. Deze diagnose werd echter recent door verschillende pathologen betwijfeld, gelet op de bevindingen in het autopsierapport. De diagnose hypertrofische cardiomyopathie is volgens hen niet met zekerheid te zeggen en het is zelfs denkbaar dat de hongerstaking gedeeltelijk de bevindingen uit het autopsierapport verklaart.¹

Bovenstaande gebeurtenis schetst het problematisch karakter van terugkeeroperaties. In dit onderzoek zal worden bekeken of terugkeeroperaties een risico op schending van het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, zoals onder meer is opgenomen in artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM) en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna Handvest), met zich mee kunnen brengen. Dit onderzoek beperkt zich tot gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (hierna Frontex). Het betreffen terugkeeroperaties, waaraan meerdere landen deelnemen. Hier is voor gekozen omdat er

¹ V. Györfy & M. Romanens, Der Tod durch Ausschaffung: Bemerkungen zum Level IV', *Schweizerischen Ärztezeitung* 2011;92: 10, p. 383

steeds meer gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex. Ik ben van mening dat dat in de toekomst alleen nog maar zal toenemen. Daarnaast speelt mee dat er nog niet zoveel is geschreven over deze taak van Frontex, waardoor het mij interessant leek om dit in mijn onderzoek te betrekken. Indien er risico's op schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest bestaan, dan dient er effectief toezicht op deze terugkeeroperaties te worden gehouden. Bestaande vormen van controle en toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, zullen worden besproken. Het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (hierna CPT), dat toezicht houdt op de behandeling van personen, die door de nationale autoriteiten van hun vrijheid zijn beroofd, om hen beter te beschermen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, zou wellicht, naast eventuele andere vormen van controle en toezicht, als toezichtmechanisme tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, kunnen dienen.

De navolgende vraag staat dan ook binnen dit onderzoek centraal: *“In hoeverre kan, en is het wenselijk dat, het CPT een toezichttaak uitoefent tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex?”*

In het tweede hoofdstuk wordt het agentschap Frontex onder de loep genomen. Allereerst wordt het Europees asiel- en migratiebeleid beschreven en wordt duidelijk gemaakt wat de aanleiding is geweest voor de oprichting van Frontex. Daarna worden de structuur, de financiering en de taken van het agentschap beschreven. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de taak, die in dit onderzoek centraal staat, te weten de ondersteuning en coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties. Tevens worden de op Europees niveau vastgestelde gemeenschappelijke normen en procedures met betrekking tot de terugkeer van illegaal verblijvende personen uiteengezet om duidelijk te maken in welke fase van het terugkeerproces Frontex een rol kan spelen. Ten slotte wordt beknopt het Nederlandse terugkeerproces en de deelneming van Nederland aan gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, beschreven.

In het derde hoofdstuk staan de problemen die tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties kunnen optreden centraal. Allereerst wordt het verbod van collectieve uitzettingen en het

verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen besproken. Daarna wordt uiteengezet welk land in welke fase(n) van het terugkeerproces rechtsmacht uitoefent. Vervolgens komt de Europese regelgeving met betrekking tot het beschermen van de mensenrechten tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties aan bod en wordt bekeken op welke manier Frontex bijdraagt aan het beschermen van de mensenrechten. Ten slotte wordt de regelgeving met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen, het gebruik van geweld en de gezondheidstoestand van de deportees tijdens uitzettingen, waar Nederland rechtsmacht uitoefent, besproken.

In het vierde hoofdstuk zullen bestaande vormen van controle op het agentschap Frontex en zijn activiteiten en vervolgens bestaande en toekomstige vormen van toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, worden besproken. Tevens wordt de werkwijze van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (hierna CITT), de Nederlandse instantie die toezicht houdt op het gehele terugkeerproces, uiteengezet.

In het vijfde hoofdstuk staat het CPT centraal. Allereerst zal de ontstaansgeschiedenis in hoofdlijnen worden besproken. Daarna wordt de doelstelling, het mandaat, de structuur en de werkwijze van het CPT uiteengezet en ten slotte worden de CPT standaarden omtrent terugkeeroperaties besproken.

Het zesde en laatste hoofdstuk besluit met een conclusie.

Enkele opmerkingen dienen vooraf te worden gemaakt. De termen ‘vertrek’, ‘uitzetting’ en ‘verwijdering’ worden in de aangehaalde wet- en regelgeving gebruikt. Van vertrek is sprake indien een vreemdeling zelfstandig of gedwongen vertrekt uit een land. De term ‘uitzetting’ wordt gebruikt voor alle gevallen van verwijdering met de sterke arm. Onder het begrip ‘verwijdering’ valt zowel het begrip ‘vertrek’ als het begrip ‘uitzetting’.² Opgemerkt dient te worden dat er in dit onderzoek vanuit wordt gegaan dat de beslissingen tot uitzetting met inachtneming van het internationale en Europese recht en dat op basis van een redelijk en objectief onderzoek van de concrete zaak van elk individu zijn genomen.

² *Kamerstukken II 1962-63, 7163, nr. 3, p. 12*

Hoofdstuk 2 Frontex

2.1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt het agentschap Frontex onder de loep genomen. De eerstvolgende paragraaf beschrijft het Europees asiel- en migratiebeleid en maakt duidelijk wat de aanleiding is geweest voor de oprichting van het agentschap. Daarna worden de structuur, de financiering en de taken van het agentschap beschreven. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de taak die in dit onderzoek centraal staat, te weten de ondersteuning en coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties. Tevens worden de op Europees niveau vastgestelde gemeenschappelijke normen en procedures met betrekking tot de terugkeer van illegaal verblijvende personen uiteengezet om duidelijk te maken in welke fase van het terugkeerproces Frontex een rol kan spelen. Ten slotte wordt beknopt het Nederlandse terugkeerproces en de deelneming van Nederland aan gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, beschreven.

2.2 Het Europees asiel- en migratiebeleid

Door de ondertekening van het Akkoord van Schengen en in aanvulling daarop de Schengen Uitvoeringsovereenkomst door België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk in respectievelijk 1985 en 1990 kwamen deze landen overeen de personencontrole aan hun gemeenschappelijke grenzen af te schaffen en daarmee vrij verkeer van personen te verwezenlijken. Zo ontstond een gebied zonder binnengrenzen dat bekend staat als het “Schengengebied”. In de daaropvolgende jaren zijn steeds meer landen toegetreden, waardoor het Schengengebied thans is uitgebreid tot 26 landen, waaronder 22 van de 27 lidstaten van de Europese Unie en 4 niet-lidstaten (Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein). Een aantal landen hebben het lidmaatschap reeds verworven, maar zullen pas later toetreden.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999, waarin onder meer is bepaald dat het Akkoord van Schengen en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst onderdeel zijn geworden van het recht van de Europese Unie, hebben de lidstaten van de Europese Unie een begin gemaakt met het ontwikkelen van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. In datzelfde jaar is het vijf jaar durende Tampere beleidsprogramma opgestart, dat tot doel had een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te creëren in de gehele Europese Unie. Om dat te bereiken werd onder meer als uitgangspunt genoemd dat een

gemeenschappelijk asielstelsel voor de Europese Unie moet worden ingesteld en werd het belang van een doeltreffende controle aan de buitengrenzen van de Europese Unie beklemtoond.³ Na de afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke binnengrenzen is de aandacht dus verschoven naar de controle en bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied, met name voor de bestrijding van illegale immigratie en het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid. De controle en bewaking aan de buitengrenzen was aan iedere lidstaat zelf toevertrouwd.

Om de controle en bewaking aan de buitengrenzen doeltreffender te laten verlopen heeft de Europese Raad van Sevilla in 2002 verzocht om een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen op te richten, samengesteld uit de hoofden van de nationale grenscontrolediensten van de lidstaten van de Europese Unie, die worden belast met de totstandbrenging en coördinatie van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen van de Europese Unie.⁴ De gemeenschappelijke instantie is in 2002 begonnen onder de naam SCIGA+. In 2003 heeft de Europese Raad van Thessaloniki aangegeven dat er vooruitgang is geboekt, maar heeft ook geconstateerd dat de gemeenschappelijke instantie structurele beperkingen vertoonde met betrekking tot de coördinatie en heeft daarom de Europese Commissie verzocht de noodzaak van de oprichting van een nieuw mechanisme voor de verbetering van de coördinatie te onderzoeken.⁵ In navolging daarop is Frontex op 26 oktober 2004 bij verordening (EG) nr. 2007/2004⁶ (hierna oprichtingsverordening) opgericht.

Het Tampere programma werd in 2005 opgevolgd door het wederom vijf jaar durende Haagse programma, wat voortbouwt op de reeds behaalde resultaten. Uitgangspunten waren onder meer het verder werken aan een gemeenschappelijk asielstelsel, onder andere door het ontwikkelen van een gemeenschappelijk verwijderings- en terugkeerbeleid, en het verbeteren van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.⁷ De eerste stappen naar een gezamenlijk asielsysteem zijn inmiddels gezet. Op Europees niveau heeft er harmonisatie plaatsgevonden

³ Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, Bull. EU-10, p. 7-15.

⁴ Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002, conclusies van het voorzitterschap, doc.13463/02, p. 9 en 10.

⁵ Europese Raad van Thessaloniki, 19 en 20 juni 2003, conclusies van het voorzitterschap, doc. 11638/03, p.4.

⁶ Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/1).

⁷ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar – Het partnerschap voor vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, Brussel 10 mei 2005, COM (2005) 184 def, p. 5-7.

van minimumnormen op het gebied van migratie en asiel, onder meer door de aangenomen opvangrichtlijn⁸, de Dublin II-verordening⁹, de definitierichtlijn¹⁰, de procedurerichtlijn¹¹, de Schengengrenscodes¹² en de terugkeerrichtlijn¹³.

In 2010 heeft het Stockholm programma het Haagse programma opgevolgd, dat ziet op de periode 2010 tot 2014. Dit huidige beleidsprogramma bouwt ook weer voort op de reeds behaalde resultaten. In dit programma wordt aangegeven dat de Europese Commissie uiterlijk begin 2010 voorstellen moeten doen om het mandaat van Frontex te verduidelijken en de rol ervan te versterken. Wat opvalt in dit programma is dat een sterke nadruk wordt gelegd op de bescherming van de rechten van de burger. Het garanderen van de veiligheid in Europa, waarbij de fundamentele rechten en vrijheden en de integriteit van personen worden eerbiedigd, betreft een prioriteit.¹⁴ Naar aanleiding van het verzoek tot verduidelijken en versterken van de rol van Frontex en de roep om meer aandacht te besteden aan het beschermen van de mensenrechten heeft de Europese Commissie op 10 februari 2010 een voorstel tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex ingediend.¹⁵ Op 12 december 2011 is verordening nr. 1168/2011 tot wijziging van verordening nr. 2007/2004 in werking getreden.¹⁶

⁸ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (*PbEU* 2003, L 31/18).

⁹ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEU* 2003, L 50/1).

¹⁰ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en straatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (*PbEU* 2004, L 304/12).

¹¹ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (*PbEU* 2005, L 326/13).

¹² Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (*PbEU* 2006, L 105/1).

¹³ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2008, L 348/98).

¹⁴ Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie – Europese Raad – het programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, (*PbEU* 2010, C 115/4).

¹⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, Brussel 24 februari 2010, COM (2010) 61 def.

¹⁶ Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/1).

2.3 Het agentschap

2.3.1 De structuur

Frontex is op 26 oktober 2004 opgericht en is vanaf oktober 2005 operationeel. Een agentschap van de Europese Unie is een orgaan dat krachtens het Europees recht is opgericht. De rechtsbasis van het agentschap is gelegen in artikel 62, tweede lid, onder a, en artikel 66 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De Raad van de Europese Unie diende maatregelen te nemen om de samenwerking tussen de overheidsdiensten te waarborgen.¹⁷ De meeste lidstaten van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein nemen deel aan de verordening en zijn daardoor gebonden aan de toepassing ervan. Wat betreft het Verenigd Koninkrijk en Ierland geldt dat zij niet deelnemen aan de verordening, maar dat zij wel een verzoek kunnen indienen om deel te mogen nemen aan enkele activiteiten. De raad van bestuur van Frontex neemt over de deelname van deze landen per activiteit steeds een besluit.¹⁸

Het hoofdkwartier van Frontex is gevestigd in Warschau, Polen. Frontex wordt geleid door een raad van bestuur, die bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat en iedere Schengen-geassocieerde staat en twee vertegenwoordigers van de Europese Commissie¹⁹, en een uitvoerend directeur. De raad van bestuur stelt onder meer elk jaar de begroting en het werkprogramma voor het komende jaar vast, stelt procedures vast voor het nemen van besluiten, bepaalt de organisatorische structuur van het agentschap en stelt het personeelsbeleid van het agentschap vast.²⁰ Nederland wordt vertegenwoordigd door de Commandant van de Koninklijke Marechaussee. De uitvoerend directeur bereidt de door de raad van het bestuur goedgekeurde besluiten, programma's en activiteiten voor en voert ze uit, neemt alle noodzakelijke stappen om het functioneren van het agentschap in overeenstemming te brengen met het bepaalde in de oprichtingverordening, stelt ramingen

¹⁷ Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/1).

¹⁸ Art. 20 lid 5 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/7).

¹⁹ Art. 21 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/7).

²⁰ Art. 20 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/6-7).

van de ontvangsten en uitgaven op en voert de begroting uit.²¹ Overige medewerkers, die worden gedetacheerd door de lidstaten, zijn verdeeld over de afdelingen operaties, capaciteitsopbouw en administratie, welke weer uit deelafdelingen bestaan. In mei 2011 had Frontex 290 medewerkers.²²

2.3.2 De taken

De taken die Frontex toebedeeld heeft gekregen, zijn opgenomen in zijn oprichtingsverordening.²³ Door de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening zijn enkele taken uitgebreid of verduidelijkt en heeft Frontex er nog een aantal taken bij gekregen.²⁴ De kernactiviteit van Frontex betreft het coördineren van de operationele samenwerking tussen de lidstaten bij het beheer van de buitengrenzen. Lidstaten kunnen voorstellen voor gezamenlijke operaties aan zee-, land- en luchtgrenzen indienen, welke dan door Frontex worden geëvalueerd, goedgekeurd en gecoördineerd. Frontex kan ook in overleg met de betrokken lidstaten zelf initiatieven nemen voor gezamenlijke operaties.²⁵ Door de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening dient Frontex Europese grenswachtteams, een pool van grenswachters die kunnen worden ingezet bij gezamenlijke operaties, op te zetten om te waarborgen dat de operaties effectief verlopen. De lidstaten moeten hiervoor nationale grenswachten beschikbaar stellen. Opgemerkt dient te worden dat Frontex de nationale systemen voor grensbeheer dus niet vervangt, maar een aanvulling daarop vormt. De verantwoordelijkheid voor de controle en bewaking van de buitengrenzen berust bij de lidstaten.²⁶

²¹ Art. 25 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/8).

²² 'Frontex Press Pack', *Frontex* mei 2011, p.4, www.frontex.europa.eu (zoek op: *press pack*).

²³ Art. 2 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/2).

²⁴ Art. 2 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/5-6).

²⁵ Art. 3 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/4).

²⁶ Art. 1 lid 2 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/3).

Aan de basis van een gemeenschappelijke operatie staat vaak een risicoanalyse. Dit is de tweede taak van Frontex. Frontex verzamelt informatie van de lidstaten, maar haalt zijn informatie ook uit open bronnen, zoals wetenschappelijk publicaties, om een zo compleet mogelijk beeld van de huidige situatie aan de buitengrenzen te verkrijgen. Door middel van deze informatie kunnen de sterke en zwakke punten en kansen en bedreigingen aan de buitengrenzen worden ingeschat.²⁷

De derde taak van Frontex is het helpen van de lidstaten bij het opleiden van nationale grenswachten en het vaststellen van gemeenschappelijke opleidingsnormen. Hiertoe heeft Frontex onder meer gezorgd voor geharmoniseerde opleidingen voor grenswachten, heeft het een gemeenschappelijk kerncurriculum voor de opleidingsinstanties opgesteld en heeft het 11 academies opgezet waar risicoanalysetrainingen gegeven worden. Daarnaast worden er thans, maar ook in de toekomst, aanvullende cursussen aangeboden.²⁸ De laatste jaren wordt steeds meer aandacht gevraagd voor het waarborgen van de mensenrechten tijdens gezamenlijke operaties. In de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening is daarom onder meer opgenomen dat lidstaten dienen te zorgen dat de grenswachters die zij beschikbaar stellen een opleiding hebben genoten over het van toepassing zijnde internationale en EU-recht, waaronder grondrechten.²⁹

De vierde taak van Frontex is het volgen van ontwikkelingen op het gebied van onderzoek dat relevant is voor de controle en bewaking van de buitengrenzen. Hoewel Frontex zelf geen technisch onderzoek verricht, biedt het wel een platform waardoor 400.000 grenswachtpersoneelsleden elkaar kunnen ontmoeten en behoeften en oplossingen kunnen bespreken.³⁰ Door de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening is deze taak uitgebreid, in die zin dat Frontex dient bij te dragen aan de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek.

De vijfde taak van Frontex is het bijstaan van de lidstaten die extra technische en operationele

²⁷ 'Tasks', *Frontex*, www.frontex.europa.eu (zoek op: *tasks*).

²⁸ 'Tasks', *Frontex*, www.frontex.europa.eu (zoek op: *tasks*).

²⁹ Art. 5 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/9).

³⁰ 'Tasks', *Frontex*, www.frontex.europa.eu (zoek op: *tasks*).

bijstand aan de buitengrenzen vergen. Vanaf 2007 richt Frontex hiervoor snelle-grensinterventieteams, genaamd RABIT teams, op, die voor een bepaalde periode snel kunnen worden ingezet om extra bijstand te verlenen in geval van een uitzonderlijke en urgente situatie aan de buitengrenzen.³¹ Hiervoor heeft Frontex een pool van grenswachters opgezet, die direct beschikbaar kunnen zijn. Deze pool blijft bestaan naast de Europese grenswachtteams.

De zesde taak van Frontex is het ondersteunen van de lidstaten bij gezamenlijke terugkeeroperaties. Door de aangenomen verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex wordt deze taak uitgebreid, in die zin dat Frontex niet alleen ondersteuning dient te bieden, maar dat zij op verzoek ook gezamenlijke terugkeeroperaties kan coördineren of organiseren. In deze scriptie zal de nadruk liggen op bestudering van deze taak. In de volgende paragraaf zal hier daarom nader op worden ingegaan.

De nieuwe taken die Frontex door de aangenomen verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening erbij heeft gekregen betreffen de volgende. Ten eerste is dat de ontwikkeling en het beheer van informatiesystemen, waaronder het in 2005 tot stand gebracht informatie- en coördinatie-netwerk voor de migratiebeheersdiensten van de lidstaten, genaamd ICONet.³² Dit informatiesysteem is tot stand gebracht om de informatie-uitwisseling omtrent risicoanalyses en voorbereidingen voor gezamenlijke operaties tussen de lidstaten en Frontex makkelijker te laten verlopen. Ten tweede dient Frontex de nodige steun te verlenen voor de ontwikkeling en het beheer van een Europees grensbewakingssysteem en zo nodig voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke structuur voor informatie-uitwisseling. Dit grensbewakingssysteem heeft tot doel om een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur voor het maritieme gebied van de EU tot stand te brengen.³³

³¹ Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad wat betreft dat mechanisme en de regeling van de taken en bevoegdheden van uitgezonden functionarissen (*PbEU* 2007, L 199/30).

³² Beschikking 2005/267/EG van de Raad van 16 maart 2005 betreffende de totstandbrenging van een beveiligd op internet gebaseerd informatie- en coördinatie-netwerk voor de migratiebeheersdiensten van de lidstaten (*PbEU* 2005, L 83/50).

³³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, aan de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees Grensbewakingssysteem (Eurosur), Brussel 18 februari 2008, COM (2008) def.

Zoals eerder is aangegeven werkt Frontex veelvuldig samen met de lidstaten van de Europese Unie en de Schengen- geassocieerde landen. Tevens werkt zij steeds meer samen met derde landen. De samenwerking met derde landen kan plaatsvinden op basis van een overeenkomst die reeds bestaat tussen een lidstaat en een derde land of rechtstreeks tussen Frontex en de bevoegde autoriteit van het derde land. Het is daardoor mogelijk dat derde landen participeren in de gemeenschappelijke operaties. Daarnaast werkt Frontex samen met verschillende internationale organisaties, zoals Europol en Interpol.³⁴

2.3.3 De financiering

Frontex bezit rechtspersoonlijkheid en heeft een eigen begroting toegekend gekregen. Het inkomen van het agentschap bestaat uit een subsidie van de Gemeenschap, een bijdrage van de landen die betrokken zijn bij de uitvoering van het Schengenacquis, een vergoeding voor geleverde diensten en een eventuele vrijwillige financiële bijdrage van de lidstaten. De uitgaven bestaan uit personele, administratieve, infrastructuur- en operationele kosten.³⁵ Frontex startte in 2005 met een jaarlijkse begroting van circa 6,2 miljoen euro. In de jaren daarna is de jaarlijkse begroting aanzienlijk toegenomen. De ontwerpbegroting voor 2011 bedraagt circa 86,3 miljoen euro.³⁶ Daarnaast heeft het Europees Parlement, als gevolg van de stijging van de operationele activiteiten van Frontex, in september 2011 ingestemd met het toevoegen van 24 miljoen euro aan de begroting van Frontex voor het jaar 2011.³⁷ De ontwerpbegroting voor 2012 is nog niet gepubliceerd.

Voordat de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening in werking was getreden, konden de lidstaten naast een financiële bijdrage vrijwillig of op verzoek van Frontex of een andere lidstaat tijdelijk op eigen kosten technische uitrusting ten behoeve van gezamenlijke operaties ter beschikking stellen. Frontex had zelf vrijwel geen technische uitrusting in eigendom. Enkel in het kader van snelle-grensinterventieteams kon Frontex zelf technische uitrusting aanschaffen. Sinds 2008 is technische uitrusting, wat voor een bepaalde periode ter beschikking wordt gesteld door de lidstaten, zoals marineschepen, luchtvaartuigen, en andere

³⁴ 'Frontex Press Pack', *Frontex* mei 2011, p.8, www.frontex.europa.eu (zoek op: *press pack*).

³⁵ Art. 29 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/9).

³⁶ Frontex, *Programme of work* 2011, p. 7, www.frontex.europa.eu (zoek op: *work programme*).

³⁷ Europees Parlement, ontwerpresolutie over het standpunt van de Raad inzake het ontwerp van gewijzigde begroting nr. 4/2011 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2011, afdeling III – Commissie (13990/2011 – C7-0243/2011 – 2011/2128(BUD)), p.5.

speciale technische uitrusting, opgenomen in het centraal register van beschikbare technische uitrusting, genaamd CRATE.³⁸ Nederland heeft in 2010 onder meer twee mijnenjagers van de Koninklijke Marine voor een operatie bij Spanje³⁹ en een patrouillevliegtuig van de Nederlandse Kustwacht met bemanning voor een operatie in de Egeïsche zee bij Griekenland⁴⁰ en in 2011 onder meer een vliegtuig van de Nederlandse Kustwacht voor een operatie in het maritieme grensgebied tussen Italiaanse en Noord-Afrikaanse kust beschikbaar gesteld.⁴¹ Naast technische uitrusting stellen de lidstaten grenswachten ten behoeve van gezamenlijke operaties en snelle-grensinterventieteams beschikbaar. Door de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening is bepaald dat elke lidstaat een minimale hoeveelheid technische uitrusting en een minimaal aantal grenswachten beschikbaar moet stellen en dat de inzet daarvan gefinancierd zal worden door Frontex. Voorts is bepaald dat Frontex zelf of in mede-eigendom met een lidstaat technische uitrusting kan aanschaffen of leasen dat nodig is ten behoeve van de uitvoering van al zijn taken.⁴²

2.4 De ondersteuning en coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties

2.4.1 De terugkeerrichtlijn

Op Europees niveau zijn gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld met betrekking tot de terugkeer van illegaal verblijvende personen, welke zijn vastgelegd in de terugkeerrichtlijn.⁴³ Indien een onderdaan van een derde land aanwezig is op het grondgebied van een lidstaat, terwijl hij of zij niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat, is er sprake van illegaal verblijf.⁴⁴ Tegen die persoon dient in beginsel een terugkeerbesluit uitgevaardigd te worden en die persoon dient vervolgens de lidstaat te verlaten. Een terugkeerbesluit wordt geacht te zijn genomen met inachtneming van het nationale recht en de waarborgen uit het internationale recht, zoals dat niemand een lidstaat mag worden uitgezet indien hij of zij ernstig risico loopt in het land

³⁸ 'Pooled resources', *Frontex*, www.frontex.europa.eu (zoek op: *pooled resources*).

³⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 21 501-28, nr 59.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 21 501-28, nr 60.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 317, nr. 42.

⁴² Art. 7 lid 1, 5 en art. 8 nonies lid 1 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/10-11).

⁴³ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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, (*PbEU* 2008, L 348/98).

⁴⁴ Art. 3 lid 2 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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, (*PbEU* 2008, L 348/101).

waarnaar hij of zij wordt uitgezet te moeten vrezten voor vervolging, foltering of andere mishandeling. Dit is het zogenaamde beginsel van non-refoulement.⁴⁵ Voor dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat de terugkeerbesluiten, die ten grondslag liggen aan de individuele uitzettingen, met inachtneming van het nationale en internationale recht zijn genomen.

Ieder persoon, die illegaal in een ander land verblijft, dient eerst de mogelijkheid te verkrijgen om vrijwillig het land te verlaten. In een terugkeerbesluit dient daarom een termijn van zeven tot dertig dagen voor vrijwillig vertrek te worden vastgesteld of dient aan de persoon kenbaar te worden gemaakt dat hij of zij een verzoek daartoe kan indienen.⁴⁶ Indien de persoon niet of niet binnen de gestelde termijn is vertrokken, kan hij of zij gedwongen uitgezet worden naar het land van herkomst, het land van doorreis of een ander land waarnaar de betrokken persoon besluit vrijwillig terug te keren en waar hij of zij wordt toegelaten. Lidstaten dienen de uitzetting uit te stellen, indien dit in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, indien een rechtsmiddel is ingesteld tegen het terugkeerbesluit of indien de fysieke of mentale gesteldheid of technische redenen zich daartegen verzetten.⁴⁷

Gedwongen uitzettingen kunnen alleen plaatsvinden indien de landen van herkomst de onderdanen daadwerkelijk terugnemen. Om het terugkeerproces te vergemakkelijken worden er terug- en overnameovereenkomsten met derde landen gesloten. Dergelijke overnameovereenkomsten hebben een expliciete rechtsgrondslag⁴⁸ gekregen, maar overigens is het een internationaal (gewoonte)rechtsbeginsel dat elk land zijn eigen onderdanen terugneemt. Deze overnameovereenkomsten leggen de landen die partij zijn bij de overeenkomst de wederzijdse verplichting op om hun eigen onderdanen en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen en straatlozen over te nemen. Thans zijn er twaalf overnameovereenkomsten, die de Raad heeft uitgevaardigd, in werking getreden. Naast deze EU-overnameovereenkomsten, maken sommige landen ook gebruik van bilaterale

⁴⁵ Goodwin-Gill, Guy S. and McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford: University Press 2007, derde druk, p. 201.

⁴⁶ Art. 7 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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, (*PbEU* 2008, L 348/102).

⁴⁷ Art. 8 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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, (*PbEU* 2008, L 348/103).

⁴⁸ Art. 79 lid 3 VwEU.

overeenkomsten.⁴⁹

De lidstaten nemen zelf beslissingen over hoe gedwongen uitzettingen dienen plaats te vinden. Uitzettingen kunnen over land, over zee en door de lucht plaatsvinden, maar gelet op de afstand die vaak overbrugd moet worden, worden personen meestal uitgezet per vlucht. Al sinds langere tijd worden chartervliegtuigen, waarbij meerdere personen worden uitgezet, gebruikt bij uitzettingen. Verder komt het voor dat door twee of meerdere lidstaten gezamenlijke uitzettingen door de lucht plaatsvinden. In april 2004 heeft de Raad van de Europese Unie een beschikking vastgesteld met als doel het coördineren van deze gezamenlijke verwijderingen door de lucht. De beschikking bevat tevens richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor deze gezamenlijke verwijderingen.⁵⁰ Vanaf 2006 heeft Frontex steeds vaker de ondersteuning van gezamenlijke terugkeervluchten, die worden uitgevoerd door de lidstaten van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein, op zich genomen. Ierland en het Verenigd Koninkrijk nemen ook deel aan gezamenlijke terugkeeroperaties die door Frontex worden ondersteund, georganiseerd of gecoördineerd.⁵¹ In 2007 heeft Frontex aan twaalf gezamenlijke terugkeervluchten ondersteuning geboden, in 2008 aan vijftien, in 2009 aan tweeëndertig en in 2010 aan achtendertig vluchten. Het totaal aantal terugkeervluchten, die in 2011 zijn uitgevoerd, is nog niet gepubliceerd. Het was de bedoeling dat er in 2011 wederom 30 tot 40 gezamenlijke terugkeeroperaties plaats zouden gaan vinden.⁵²

2.4.2 De werkwijze van Frontex

De ondersteunende rol van Frontex in gezamenlijke terugkeeroperaties ligt in handen van de afdeling Terugkeeroperaties en bestaat uit verschillende taken. Allereerst verzoeken lidstaten de afdeling Terugkeeroperaties om ondersteuning van de door de lidstaten georganiseerde gezamenlijke terugkeeroperaties. Tevens verzamelt de afdeling Terugkeeroperaties zelf informatie van alle lidstaten om te bezien of er bij de lidstaten behoefte is aan gezamenlijke

⁴⁹ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2011, COM(2011) 76 def.

⁵⁰ Beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/ 29).

⁵¹ Art. 12 lid 2 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/5).

⁵² Per Kvistholm, *The European Agency Frontex: CPT*, 25 februari 2011, p.4.

terugkeeroperaties. Om de informatie-uitwisseling makkelijker te laten verlopen wordt de informatie omtrent alle met terugkeer verwante onderwerpen uitgewisseld via ICONet.

Indien duidelijk wordt dat er behoefte bestaat aan een gezamenlijke terugkeeroperatie organiseert Frontex bijeenkomsten voor de “Core Country Group for Return Matters”. De Core Country Group bestaat uit vertegenwoordigers van enkele lidstaten die beschikken over kennis en organisatie op het gebied van terugkeeroperaties. Nederland is ook vertegenwoordigd in de Core Country Group. Tijdens deze bijeenkomsten wordt nagegaan naar welke landen de lidstaten terugkeeroperaties wensen en wat de mogelijkheden daarin zijn. Enkele derde landen accepteren gezamenlijke terugkeeroperaties niet en enkele derde landen hebben voorwaarden aan dergelijke terugkeeroperaties gesteld. Uiteindelijk wordt de bestemming en het organiserende land voor de volgende terugkeeroperatie bepaald. Welk land een organiserende rol kan vervullen bij de betreffende operatie hangt af van de geschiktheid, maar ook de belangstelling en bereidheid van het land.⁵³

Het organiserende land plant vervolgens de datum waarop de vlucht zal plaatsvinden en chartert het vliegtuig. De afdeling Terugkeeroperaties wordt geïnformeerd over het aantal beschikbare stoelen op de geplande chartervlucht. Voorts informeert de afdeling Terugkeeroperaties alle landen over de geplande terugkeeroperatie via ICONet, waarna alle landen de mogelijkheid krijgen aan te kunnen geven wel of niet te willen participeren. Na alle aanmeldingen coördineert Frontex de verdeling van de stoelen. Het organiserende land bereidt de gezamenlijke terugkeeroperatie verder voor en zorgt ervoor dat alle operationele aspecten met betrekking tot de vlucht geregeld zijn.⁵⁴ Het organiserend land moet bij zowel de eigen ambassade in het land van bestemming als bij de ambassade van het land van bestemming op het eigen grondgebied ten minste het vluchtschema, het aantal uit te zetten vreemdelingen en escorts en de namen van de vreemdelingen aankondigen. Elk participerend land is verantwoordelijk voor de verkrijging van de noodzakelijke documenten, zoals een paspoort, en is verplicht de relevante diplomatieke vertegenwoordigers van het land van bestemming te informeren over de gedwongen terugkeer. Een paar dagen voordat de vlucht plaatsvindt kan een delegatie van het organiserend land vast vertrekken richting het land van bestemming om de bevoegde autoriteiten daar te ontmoeten, hen nadere informatie te verschaffen over de uit

⁵³ Per Kvistholm, *EurMed Working Group: the role of Frontex in Joint Return Operations*, 21 april 2009, p.3.

⁵⁴ Per Kvistholm, *EurMed Working Group: the role of Frontex in Joint Return Operations*, 21 april 2009, p.3.

te zetten vreemdelingen en met hen overeenstemming te bereiken over de manier van ontschepen en overname van de vreemdelingen.⁵⁵ Indien een vreemdeling bij aankomst niet wordt geaccepteerd, dan dient de betreffende lidstaat de vreemdeling weer mee terug te nemen. Na afloop van de gezamenlijke terugkeeroperatie vindt er een evaluatie door de afdeling Terugkeeroperaties en de Core Country Group plaats, waaraan alle participerende landen een bijdrage leveren.⁵⁶ Los van de taken met betrekking tot de gezamenlijke terugkeeroperaties an sich, stelt Frontex ‘best practices’ vast met betrekking tot het verkrijgen van reisdocumenten en het verwijderen van illegaal verblijvende personen.⁵⁷

In hoeverre de werkwijze van Frontex op het gebied van gezamenlijke terugkeeroperaties naar aanleiding van de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening zal worden aangepast, nu Frontex naast het bieden van ondersteuning ook kan coördineren en organiseren, zal in de toekomst moeten blijken. Hoewel de oprichtingsverordening van Frontex enkel de bevoegdheid gaf om de lidstaten te ondersteunen, heeft Frontex al langere tijd een soort van coördinerende rol op zich genomen. Frontex zal zeer waarschijnlijk enkele bovengenoemde taken van het organiserend land op zich nemen.

2.4.3 De financiering van gemeenschappelijke terugkeeroperaties

Voorheen dienden de kosten voor de gezamenlijke terugkeeroperaties gezamenlijk gedragen te worden door de participerende landen van de desbetreffende vlucht. Door de recent in werking getreden verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening kan Frontex zelf of in mede-eigendom met een lidstaat technische uitrusting aanschaffen of leasen. In het kader van gezamenlijke terugkeeroperaties zal dit neerkomen op onder meer het huren van vliegtuigen. Daarnaast financiert Frontex (mede) de overige kosten die verbonden zijn aan de gezamenlijke terugkeeroperaties. Het gaat hierbij om onder meer transportkosten, zoals de kosten van het vliegtuig, de verzekering van gecancelde vluchten en aansluitend vervoer, kosten ten behoeve van accommodaties om te overnachten, kosten ten behoeve van diensten, zoals voedsel voor het personeel en de te verwijderen personen, en overige samenhangende

⁵⁵ Frontex, *Best practices for the Removal of Illegally Present Third-Country Nationals by Air*, November 2009 (Amendment II), p. 11-13, par. 3.1.16, 3.1.17 en 3.1.29.

⁵⁶ Per Kvistholm, *EurMed Working Group: the role of Frontex in Joint Return Operations*, 21 april 2009, p.3.

⁵⁷ Per Kvistholm, *EurMed Working Group: the role of Frontex in Joint Return Operations*, 21 april 2009, p 4; Frontex Return Operations Sector, *GDISC Returns Conference: activities in the field of return*, 28-30 oktober 2009, p. 6.

kosten.⁵⁸ Frontex kan hiervoor gebruik maken van de financiële middelen die in zijn begroting aan terugkeeroperaties zijn toegekend. Daarnaast kan zij gebruik maken van het Europees Terugkeerfonds.⁵⁹ Het salaris van de ambtenaren van de lidstaten wordt door de lidstaten zelf betaald. Frontex was echter in 2008 al gestart met het meefinancieren van de door de lidstaten gecharterde vliegtuigen en daaraan gerelateerde kosten en Frontex heeft voor het eerst zelf al een vliegtuig gecharterd in oktober 2010.⁶⁰ Het werd gezien als de nieuwe, bredere interpretatie van artikel 9 van de oprichtingsverordening. Uit het budget wat Frontex op het gebied van terugkeer beschikbaar heeft gesteld valt ook af te leiden dat de ondersteuning van Frontex in gezamenlijke terugkeervluchten enorm is toegenomen. In 2005 bedroeg het budget inzake terugkeer 80.000 euro⁶¹, terwijl het budget voor 2011 circa 9,8 miljoen euro bedraagt.⁶²

2.5 De situatie in Nederland

2.5.1 Vrijwillig vertrek

In de Vreemdelingenwet 2000 staan de regels omtrent toegang, verblijf, vrijheidsbenemende maatregelen, vertrek, uitzetting en rechtsmiddelen voor in Nederland verblijvende vreemdelingen. Een vreemdeling die niet langer rechtmatig verblijf heeft, ontvangt een terugkeerbesluit en dient Nederland in beginsel binnen vier weken uit eigener beweging te verlaten.⁶³

De Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna DT&V) is een uitvoeringorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voert de regie over het terugkeerproces. Zij zorgt voor het voorbereiden, bevorderen en organiseren van het daadwerkelijk vertrek uit Nederland. Zij werkt hiervoor nauw samen met andere overheidsinstanties en organisaties. Nadat het dossier van een vreemdeling, waarvan is vastgesteld dat hij of zij Nederland dient te verlaten, is overgedragen aan de DT&V wordt er

⁵⁸ Frontex Return Operations Sector, *GDISC Returns Conference: activities in the field of return*, 28-30 oktober 2009, p. 6-7.

⁵⁹ Art. 9 lid 1 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/10-11).

⁶⁰ Frontex, *Algemeen verslag 2010*, p. 26 www.frontex.europa.eu (zoek op: *annual report*).

⁶¹ 'Decision of the Management Board on the budget of the agency for 2005', *Frontex*, 30 juni 2005, p. 7 www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/2005_budget_mb_decision_of_30_jun_2005.pdf.

⁶² Frontex, *Programme of work 2011*, p. 11, www.frontex.europa.eu (zoek op: *work programme*).

⁶³ Art. 61 Vreemdelingenwet 2000.

een vertrekplan opgesteld. De DT&V zal erop aansturen dat de vreemdeling vrijwillig Nederland gaat verlaten, omdat vrijwillige terugkeer het uitgangspunt dient te zijn.⁶⁴ Sinds 1991 kan de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM) basisondersteuning bieden bij vrijwillig vertrek uit Nederland door middel van het Return- and Emigration from the Netherlands programma. Het IOM zorgt onder meer voor de voorlichting omtrent vrijwillig vertrek, biedt ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten, verzorgt de reis en biedt ondersteuning tijdens het vertrek.⁶⁵

2.5.2 Gedwongen vertrek

Indien een vreemdeling Nederland niet binnen de gestelde termijn vrijwillig heeft verlaten, kan hij of zij in een vrijheidsbeperkende locatie worden geplaatst of, indien nodig, in vreemdelingenbewaring worden gesteld, teneinde ervoor te zorgen dat hij of zij gedwongen kan worden uitgezet.⁶⁶

Indien de DT&V aan alle formaliteiten voor de uitzetting heeft voldaan, boekt zij een vlucht. Kort voor het vertrek wordt de vreemdeling overgebracht van het uitzetcentrum of het detentiecentrum naar het verwijdercentrum op het vliegveld en wordt de vreemdeling gedwongen op het vliegtuig gezet. Indien vreemdelingen de terugkeer accepteren, dan vertrekt de vreemdeling verder zelfstandig. Indien de vreemdeling heeft aangegeven de terugkeer niet te accepteren of indien er aanwijzingen zijn dat de betrokkene zich bij zijn uitzetting gaat verzetten, dan gaat een medewerker van de Koninklijke Marechaussee (hierna KMar) tijdens de vlucht mee om de vreemdeling op zijn reis te escorteren.⁶⁷

Gedwongen uitzettingen vinden individueel plaats op gewone lijnvluchten of, indien het gaat om onder andere de uitzetting van gewelddadige vreemdelingen, collectief met kleine charters. Nederland organiseert deze charters gezamenlijk met andere landen en Nederland neemt ook deel aan gezamenlijke vluchten die door Frontex worden ondersteund. In 2010 heeft Nederland aan 7 door Frontex ondersteunde gezamenlijke terugkeeroperaties deelgenomen. Het betroffen vluchten naar Burundi, Nigeria, Colombia & Ecuador, Irak en Nigeria & Kameroen. Voor 2 vluchten naar Nigeria & Kameroen was Nederland het

⁶⁴ 'Vertrekproces', *Dienst Terugkeer en Vertrek*, www.dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op: *vertrekproces*).

⁶⁵ 'Over IOM', *IOM*, www.iom-nederland.nl (zoek op: *over IOM*).

⁶⁶ Art. 63 Vreemdelingenwet 2000.

⁶⁷ 'Vertrekproces', *DT&V*, www.dienstterugkeerenvertrek.nl (zoek op: *vertrekproces*).

organiserende land.⁶⁸ In 2011 heeft Nederland aan 6 door Frontex ondersteunde gezamenlijke terugkeeroperaties deelgenomen. Het betrof 1 vlucht naar Irak en 5 vluchten naar Nigeria. Voor 1 vlucht naar Nigeria was Nederland het organiserende land.⁶⁹

⁶⁸ Frontex, *Algemeen verslag 2010*, p. 34 -35, <http://www.frontex.europa.eu> (zoek op: *annual report*).

⁶⁹ 'Examples of accomplished operations', *Frontex*, www.frontex.europa.eu (zoeken op: *joint operations*).

Hoofdstuk 3 Problemen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties

3.1 Inleiding

Tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties worden meerdere vreemdelingen tegelijkertijd uitgezet. Collectieve uitzettingen van vreemdelingen zijn in strijd met het Europees recht. In de eerstvolgende paragraaf wordt het verbod van collectieve uitzettingen besproken en wordt uiteengezet wanneer dit verbod volgens de ECieRM en het EHRM wordt geschonden. Daarna worden verhalen aangehaald van (ex-)escorts en personen die zijn uitgezet omtrent het tonen van verzet, de inzet van dwangmiddelen en het gebruik van geweld om het verzet te onderdrukken voorafgaand aan en tijdens feitelijke terugkeeroperaties. Vervolgens wordt het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen besproken en wordt er uiteengezet wanneer dit verbod volgens de ECieRM en het EHRM onder meer wordt geschonden tijdens de terugkeeroperaties. Daarna wordt uiteengezet welk land in welke fase(n) van het terugkeerproces rechtsmacht uitoefent. Vervolgens komt de Europese regelgeving met betrekking tot het beschermen van de mensenrechten tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties aan bod en wordt bekeken op welke manier Frontex bijdraagt aan het beschermen van de mensenrechten. Ten slotte wordt de regelgeving met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen, het gebruik van geweld en de gezondheidstoestand van de deportees tijdens uitzettingen waar Nederland rechtsmacht over uitoefent besproken.

3.2 Het verbod van collectieve uitzettingen

Artikel 19, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt: “Collectieve uitzetting is verboden.”⁷⁰ Het begrip ‘collectieve uitzetting’ is door zowel de ECieRM als het EHRM als volgt uitgelegd. Er is sprake van een verboden collectieve uitzetting indien vreemdelingen op basis van een maatregel worden gedwongen om als groep een land te verlaten, tenzij een dergelijke maatregel tot uitzetting is genomen op basis van een redelijk en objectief onderzoek van de concrete zaak van elke individuele vreemdeling van de groep.⁷¹ Overigens vormt het geen verboden collectieve uitzetting wanneer een aantal vreemdelingen soortgelijke beslissingen ontvangen, indien elke betrokkene in de gelegenheid is gesteld om zich op individuele basis te verweren tegen zijn uitzetting bij de bevoegde

⁷⁰ Dit verbod is ook opgenomen in artikel 4 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

⁷¹ ECieRM 3 oktober 1975, nr. 7011/75 (*Becker/Denemarken*), p. 215 en 235; EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99 (*Andric/Zweden*), par. 1.

autoriteiten.⁷² Zoals in de inleiding is aangegeven, wordt er, gelet op de reikwijdte van dit onderzoek, vanuit gegaan dat de beslissingen tot uitzetting op basis van een redelijk en objectief onderzoek van de concrete zaak van elk individu zijn genomen.

3.3 Het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

3.3.1 Geweldgebruik tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties

De dood van de Nigeriaanse asielzoeker op een luchthaven in Zwitserland, vlak voordat hij gedwongen zou worden uitgezet, is helaas niet uniek te noemen. In het verleden zijn meerdere deportees voorafgaand aan of tijdens feitelijke terugkeeroperaties overleden. Zo overleed op 22 september 1998 de Nigeriaanse asielzoekster Semira Adamu, nadat zij tijdens de feitelijke terugkeeroperatie van België naar Nigeria in coma was geraakt toen de zogenaamde kussenmethode door de escorts op haar werd toegepast. Semira Adamu zou zich hevig hebben verzet en de kussenmethode, waarbij het gezicht van de deporté wordt afgedenkt met een kussen, werd voorgeschreven en toegepast om bijten en schreeuwen te voorkomen. In 1999 stierf de Bulgaar Marcus Omofuma tijdens de feitelijke terugkeeroperatie van Oostenrijk naar Bulgarije, terwijl hij was vastgetapet op zijn stoel, zijn handen en voeten waren geboeid en zijn mond was gesnoerd met plakband. Er zijn verschillende medische onderzoeken verricht, die elkaar overigens gedeeltelijk tegenspreken, waarin uiteindelijk alle onderzoekers tot de conclusie komen dat Omofuma is overleden door het gebrek aan zuurstof.⁷³ Wat recenter, op 12 oktober 2010, stierf de Angolees Jimmy Mubenga tijdens de feitelijke terugkeeroperatie van het Verenigd Koninkrijk naar Angola. Getuigen hebben de politie gemeld dat zij zagen dat 3 escorts van G4S, een particulier beveiligingsbedrijf, buitensporig geweld gebruikten en dat Mubenga herhaaldelijk klaagde over ademhalingsmoeilijkheden. Het onderzoek naar de doodsoorzaak loopt nog steeds.⁷⁴

Voornoemde incidenten zijn extreme gevallen, maar staan symbool voor het problematische karakter van gedwongen uitzettingen. Vreemdelingen, die gedwongen worden uitgezet, vormen een bijzonder kwetsbare groep. Er is vaak sprake van personen die zijn

⁷² EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99 (*Andric/Zweden*), par. 1.

⁷³ Committee on Migration, Refugees and Demography, *Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity*, 10 september 2001, p. 7.

⁷⁴ M. Taylor & P. Lewis, 'UK: Call for UN investigation into death of Angolan deportee', *The Guardian* 15 oktober 2010; Inquest, *Briefing on the death of Jimmy Mubenga*, april 2011.

getraumatiseerd door ervaringen in het land van herkomst en die juist veiligheid of een beter bestaan in een ander land proberen te zoeken. Indien het besluit is genomen dat men moet worden uitgezet, kan dit voor veel angst, emotie en onbegrip zorgen. De vreemdelingen die worden uitgezet met behulp van gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, hebben er niet voor gekozen het land vrijwillig te verlaten en worden daarom begeleid uitgezet. De aanwezigheid van escorts kan echter juist voor angst scheppen. Van deze vreemdelingen kan veel verzet worden verwacht tijdens het terugkeerproces in de hoop dat de uitzetting niet door zal gaan of zal worden uitgesteld. Vreemdelingen die ten koste van alles uitzetting willen voorkomen zijn vaak bereid ver te gaan. In de media wordt door escorts verklaard dat er onder meer sprake is van vreemdelingen die in hongerstaking gaan, weigeren zichzelf na de visatie weer aan te kleden, zichzelf insmeren met ontlasting of zichzelf verwonden. Verder verzetten zij zich vaak ook fysiek tegen de uitzetting door te bijten, schreeuwen, slaan, trappen en speeksel of bloed te spugen richting de escorts.⁷⁵ Overigens dient opgemerkt te worden dat het in geval van gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, niet vaak voorkomt dat de uitzetting van een bepaalde vreemdeling uitgesteld wordt enkel omdat hij of zij hevig verzet pleegt, omdat deze vluchten juist mede ‘gereserveerd’ zijn voor gewelddadige vreemdelingen. Het speelt mee dat er op deze vluchten geen andere passagiers aan boord zijn voor wie de vlucht verstoord kan worden.

Escorts dienen het verzet te onderdrukken en moeten voorkomen dat vreemdelingen zichzelf of anderen verwonden. Het is niet verwonderlijk dat er door escorts regelmatig dwangmiddelen moeten worden ingezet en dat er soms geweld moet worden gebruikt. Beschuldigingen van buitensporig geweld door escorts tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, al dan niet gecoördineerd door Frontex, zijn echter niet uitzonderlijk. Alhoewel er over het gebruik van geweld en de inzet van dwangmiddelen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties vrij weinig bekend is, mede doordat klachten van vreemdelingen het land van uitzetting vaak niet meer bereiken, duiken er in de media verschillende verontrustende verhalen op. Er zou naast mentaal geweld in de vorm van vernederingen, intimidaties en bedreigingen, ook fysiek geweld, zoals het slaan, schoppen, dichthouden van de neus en/of mond en dubbelvouwen van de deportees op hun stoelen plaatsvinden. Verder zouden dwangmiddelen, zoals handboeien, helmen, netten voor over het

⁷⁵ Saskia van Puyvelde, ‘Er hangt spanning in de lucht’, *Inforevue* 2009, nr. 4, p. 33.

gezicht, kussens, gordels, transportstoelen, irriterende gassen, kalmeringsmiddelen en tape op het gezicht worden aangebracht of gebruikt, soms vanaf het begin tot aan het einde van de terugkeeroperatie. “Vervoerd net als pakketten”, zo beschrijven mensenrechtenorganisaties de wijze waarop enkele terugkeeroperaties worden uitgevoerd.⁷⁶ Verder wordt gemeld dat deportees tijdens de feitelijke terugkeeroperatie niet van hun stoel mogen, geen eten en drinken ontvangen en luiers moeten dragen omdat zij niet naar het toilet mogen gaan.⁷⁷ Opgemerkt dient te worden dat de toegestane dwangmiddelen aanzienlijk uiteenlopen in de Europese landen.

In een aflevering van het Nederlandse actualiteitenprogramma Netwerk van 12 oktober 2006 kwam de Nederlandse terugkeerpraktijk aan de orde en deden enkele voormalige medewerkers van de KMar een boekje open over het gebruik van geweld en de inzet van gevaarlijke dwangmiddelen tijdens de uitzettingen van vreemdelingen. Door hen werd aangegeven dat het dubbelvouwen van deportees in vliegtuigstoelen zodat zij geen lucht meer krijgen en rustiger worden, het snoeren van de mond met een theedoek, het dichtknijpen van de halsslagader, het stiekem rustgevendende middelen toedienen, het afklemmen van de mond met leren handschoenen, het knijpen in iemands testikels, het langdurig op zenuwknoppen achter het oor drukken, het slaan en stompen van deportees in onder meer het gezicht en het gebruik van brandslangen en pepperspray door medewerkers van de KMar plaatsvond. De heer De Vries, leidinggevende van de KMar op Schiphol, gaf na het zien van de verklaringen van de oud-medewerkers van de KMar aan dat hij de Nederlandse uitzetpraktijk daarin niet herkent en dat de dwangmiddelen die worden genoemd absoluut niet zijn toegestaan.⁷⁸

Het moge duidelijk zijn dat het overgrote deel van de verontrustende verhalen afkomstig is van uitgezette personen en dat er geen nader onderzoek naar de waarheid van de verhalen is verricht. Derhalve dienen de verhalen in die context te worden gezien. De verklaringen maken in ieder geval wel duidelijk dat de inzet van dwangmiddelen, het gebruik van geweld en de gezondheidssituatie van de deportees belangrijke kwesties betreffen tijdens terugkeeroperaties.

⁷⁶ ‘Deportation flights to resume to Africa’, *Swissinfo* 4 July 2010, www.swissinfo.ch (zoeken op: *deportation flights*).

⁷⁷ ‘Deported in a Frontex-Charter. A migrant story’, *Frontexplode* 23 March 2010, www.frontexplode.eu (zoeken op: *migrant story*); Billy Kenber, ‘Abused, humiliated and abandoned. What really happens when the UK deports failed asylum-seekers’, *The Independent*, 5 July 2010; Ska Keller, Ulrike Lunacek, Barbara Lochbihler & H el ene Flautre, *Frontex Agency: Which guarantees for human rights?*, March 2011, p. 16-17.

⁷⁸ ‘Netwerk’, EO en NCRV, 12 oktober 2006.

Het gebruik van geweld en de inzet van dwangmiddelen en een humane uitzetting staan op gespannen voet met elkaar. Het is naar mijn mening duidelijk dat er tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, waarbij deportees zich hevig verzetten, dwangmiddelen moeten worden ingezet en/of geweld moet worden gebruikt om ervoor te zorgen dat de terugkeer efficiënt verloopt en de deporté zichzelf en anderen niet verwondt. Onder omstandigheden kan het gebruik van geweld en de inzet van dwangmiddelen echter een duidelijk risico van onmenselijke en vernederende behandeling met zich meebrengen tijdens alle fasen van het terugkeerproces, waaronder de pre-vertrekfase op het verwijdercentrum, het aan boord gaan van het vliegtuig, de feitelijke terugkeeroperatie zelf en de overdracht in het land van herkomst.

3.3.2 De reikwijdte van artikel 3 EVRM

Artikel 3 EVRM luidt: *“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”* Dit verbod is tevens opgenomen als artikel 4 van het Handvest.⁷⁹ Het Handvest is niet alleen bindend voor lidstaten, wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen, maar tevens voor de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie. Het betreft een absoluut recht, wat inhoudt dat het niet mag worden onderworpen aan beperkingen.⁸⁰ Het EHRM heeft bepaald dat een behandeling of bestraffing een minimum niveau van ernstigheid dient te bereiken om binnen de reikwijdte van het artikel 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.⁸¹ 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.⁸² 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 bestraffingen en vernederende behandelingen of bestraffingen afhangt van het verschil in de intensiteit van het toegebrachte leed. Bij de beoordeling of een behandeling als ‘onmenselijk’ dient te worden

⁷⁹ Een vergelijkbaar verbod is daarnaast o.a. opgenomen als artikel 7 van het IVBPR en artikel 5 van de UVRM.

⁸⁰ EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93 (*Chahal/Verenigde Staten*), par. 79.

⁸¹ EHRM 18 januari 1987, nr. 5310/71 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*), par. 162.

⁸² EHRM 16 december 1997, nr. 20972/92 (*Raninen/Finland*), par. 55; EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (*Balogh/Hongrije*), par. 59.

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.⁸³ 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.⁸⁴

3.3.3 Jurisprudentie met betrekking tot artikel 3 EVRM

Individuele uitzettingen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties kunnen, gelet op de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden, een schending opleveren van artikel 3 EVRM. Onder meer kan de inzet van dwangmiddelen of het gebruik van geweld, het toedienen van (kalmerings)middelen, de behandeling van de vreemdelingen tijdens een uitzetting of het gebrek aan medische zorg onder omstandigheden een schending opleveren, indien het minimum niveau van ernstigheid wordt overschreden. Daarnaast kan een individuele uitzetting ook een schending van artikel 3 EVRM opleveren indien er sprake is van een discriminatoire uitzetting, indien een persoon herhaaldelijk wordt uitgezet naar een land waar hij niet geldig kan worden toegelaten, indien een persoon in het land van herkomst gevaar loopt om vervolgd te worden of indien een persoon wordt uitgezet naar een land terwijl er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij of zij daar een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM.⁸⁵ 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.

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, afbreuk doet aan de menselijke waardigheid en in

⁸³ EHRM 18 januari 1987, nr. 5310/71 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*), par. 167; EHRM 26 oktober 2000, nr. 30210/96 (*Kudla/Polen*), par. 92.

⁸⁴ EHRM 5 november 1969, nrs. 3321/67, 3322/67, 3323/67 en 3344/67 (*Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland/Griekenland*) p. 186 (“Greece case”).

⁸⁵ H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention of Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2006, p 28-35.

principe een schending vormt van artikel 3 EVRM.⁸⁶ 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.⁸⁷ Gebruik van geweld tijdens terugkeeroperaties dat niet noodzakelijk en onevenredig is aan het gedrag van de deporté zal dus worden beschouwd als een schending.

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 het wordt gebruikt in verband met een rechtmatige arrestatie of vrijheidsbeneming en het geen gebruik van geweld met zich meebrengt en het redelijkerwijs noodzakelijk wordt geacht in de gegeven omstandigheden. Het is 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.⁸⁸ 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 deporté te vernederen of verlagen, maar werden ingezet om te voorkomen dat hij een poging zou ondernemen om te ontduiken of letsel of schade zou veroorzaken aan zichzelf of anderen, gelet op het gevaarlijke karakter van de persoon.⁸⁹ De ECieRM 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 die verband houdt met de legitieme uitvoering van het besluit om haar uit te leveren.⁹⁰

Art. 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

⁸⁶ EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (*Balogh/Hongrije*), par. 59; EHRM 22 december 2009, nr. 27900/04 (*Palushi/Oostenrijk*), par. 62.

⁸⁷ EHRM 20 juli 2004, nr. 47940/99 (*Balogh/Hongrije*), par. 59.

⁸⁸ EHRM 25 april 1978, nr. 5856/72 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), par. 32; EHRM 27 juni 2000, nr. 21986/93 (*Salman/Turkije*), par. 132.

⁸⁹ EHRM 12 mei 2005, nr. 46221/99 (*Öcalan/Turije*) par. 184.

⁹⁰ ECieRM 4 september 1995, nr. 25342/94 (*Raidl/Oostenrijk*) par. 68.

bij het toebrengen van ernstig psychisch lijden, indien een toestand van angst en stress wordt gecreëerd anders dan door fysieke aanranding.⁹¹ Een behandeling kan dus gevoelens van vernedering bij de persoon veroorzaken, terwijl dat niet hoeft te betekenen dat er lichamelijke schade is veroorzaakt.

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 ECieRM 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 vrijwillig eigen inbreng heeft gehad op het ontstaan van het gevaar.⁹² De zaak *Andric* tegen Zweden betrof een uitzetting van een aan een posttraumatisch stress syndroom lijdende man, waarbij 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 niet tot een schending omdat de uitzetting is opgeschort in verband met de staat van de gezondheid.⁹³ 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 een schending van artikel 3 EVRM, omdat de man door een neuroloog geschikt bevonden was om te reizen, hij gedurende de vlucht werd begeleid door een arts en werd voorzien van voedsel en drank.⁹⁴

3.4 Rechtsmacht aan boord van het luchtvaartuig

Aan gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, nemen verschillende landen deel. Deze landen hebben verschillende wet- en regelgeving en daardoor lopen de toegestane dwangmiddelen en het maximale niveau van geweldgebruik uiteen. Dit roept de vraag op welk nationaal recht van toepassing is tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties. Op grond van het internationaal recht oefent een land in beginsel

⁹¹ EHRM 5 november 1969, nrs. 3321/67, 3322/67, 3323/67 en 3344/67 (*Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland/Griekenland*) p. 461 ("Greece case").

⁹² H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention of Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2006, p. 31.

⁹³ EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99 (*Andric/Zweden*) par.2.

⁹⁴ EHRM 4 december 2008, nr. 20113/07 (*Y/Rusland*), par. 92-95.

rechtsmacht uit over het territoire, dat het landgebied, de binnenwateren en de territoriale zee omvat. Ook de bij deze gebieden behorende ondergrond en het luchtruim vallen onder de rechtsmacht van dat land.⁹⁵ In geval van gezamenlijke terugkeeroperaties landt het luchtvaartuig in meerdere landen, te weten alle landen waar deportees worden opgehaald en uiteindelijk in het land van bestemming. Indien het luchtvaartuig voorafgaand aan de vlucht nog aan de grond staat van de organiserende lidstaat, dan oefent de organiserende lidstaat rechtsmacht uit over het luchtvaartuig. Indien het luchtvaartuig een tussenstop maakt om deportees in een ander land op te halen, dan oefent de betreffende lidstaat waar het luchtvaartuig landt rechtsmacht uit.

Het Verdrag van Tokio bepaalt dat, zodra het luchtvaartuig in de lucht is, alleen de verdragssluitende lidstaat waar het luchtvaartuig geregistreerd staat rechtsmacht mag uitoefenen tijdens de vlucht ter zake van een misdrijf dat aan boord is gepleegd of andere handelingen die een gevaar voor de veiligheid van het vliegtuig, personen of goederen of een gevaar voor de goede orde en discipline aan boord opleveren.⁹⁶ Dit wordt de rechtsmacht van de zogenaamde ‘vlaggenstaat’ genoemd. Deze regel is van toepassing indien het luchtvaartuig ‘in vlucht’ is, dat wil zeggen vanaf het ogenblik waarop het motorvermogen wordt aangewend om op te stijgen tot het ogenblik waarop de uitloop na de landing is beëindigd, oftewel tot het einde van de landing.⁹⁷ De nationale wetgeving van de lidstaat waar het luchtvaartuig geregistreerd staat is van toepassing en bepaalt het maximale niveau van het geweldgebruik en de toegestane dwangmiddelen. Voorafgaand aan de gezamenlijke terugkeeroperaties wordt dit aan de deelnemende landen medegedeeld.⁹⁸ Escorts mogen echter geen andere dwangmiddelen inzetten en niet meer geweld gebruiken dan in de eigen nationale wet- en regelgeving is toegestaan. Opgemerkt dient te worden dat onder meer alle landen van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein partij zijn bij het Verdrag van Tokio. Door de organiserende lidstaten van gezamenlijke terugkeeroperaties wordt voornamelijk gebruik gemaakt van luchtvaartuigen die in eigen land zijn geregistreerd.

⁹⁵ Prof. Mr. P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 44-47.

⁹⁶ Art. 1 lid 2 en art. 3 lid 1 Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, Tokio 14 september 1963, *Trb.* 1964, 115.

⁹⁷ Art. 1 lid 3 Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, Tokio 14 september 1963, *Trb.* 1964, 115.

⁹⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 3786, p. 3.

3.5 Europese regelgeving met betrekking tot gezamenlijke terugkeeroperaties

Naast de nationale wet- en regelgeving van het land waar het luchtvaartuig is geregistreerd, zijn er op Europees niveau onder meer een beschikking, een richtlijn en juridisch niet-bindende richtsnoeren aangenomen, die van toepassing zijn op door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties. De Europese regelgeving tracht de verschillende nationale stelsels op elkaar af te stemmen en daarmee meer gelijkheid in de behandeling van vreemdelingen te creëren.

In april 2004 heeft de Raad de beschikking inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen en de aangehechte gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijderingen door de lucht aangenomen.⁹⁹ In de beschikking is bepaald dat de nationale autoriteit van de organiserende lidstaat de luchtvaartmaatschappij aanwijst, dat zij de operationele details vaststelt en dat zij in overleg met de deelnemende lidstaten bepaalt hoeveel begeleiders er nodig zijn in het licht van het aantal te verwijderen personen.¹⁰⁰ Elke deelnemende lidstaat levert het aantal afgesproken begeleiders.¹⁰¹

De niet-bindende gemeenschappelijke richtsnoeren inzake veiligheidsbepalingen voor gezamenlijke verwijderingen door de lucht dienen een nuttige leidraad te zijn bij gezamenlijke terugkeeroperaties.¹⁰² Met betrekking tot de medische conditie van de deportees is bepaald dat zowel de organiserende lidstaat als de deelnemende lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de deportees in een geschikte gezondheidstoestand zijn om veilig door de lucht te kunnen worden verwijderd. Er moet een medisch dossier worden verstrekt voor deportees van wie bekend is dat zij een medische aandoening hebben of van wie medische behandeling vereist is. De organiserende lidstaat behoudt zich het recht voor elke deporté met een medische aandoening, die zou inhouden dat zijn terugkeer niet verenigbaar is met de

⁹⁹ Beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/28).

¹⁰⁰ Art. 4 beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/ 29-30).

¹⁰¹ Art. 5 beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/ 29-30).

¹⁰² Recital 10 beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/ 29).

beginselen van veiligheid en waardigheid, toegang tot de gezamenlijke terugkeeroperatie te weigeren.¹⁰³ Tijdens de vlucht dient er verder minimaal één arts aanwezig te zijn. Alleen de arts mag, nadat een nauwkeurige diagnose is gesteld, de deportees medicijnen toedienen. De organiserende lidstaat zorgt ervoor dat tevens medisch personeel en tolken aanwezig zijn tijdens de feitelijke terugkeeroperatie.¹⁰⁴ Met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen is bepaald dat dwangmiddelen mogen worden ingezet indien personen de uitzetting weigeren of zich ertegen verzetten, maar dat alle dwangmiddelen evenredig dienen te zijn en de grens van aanvaardbaar geweld niet mogen overschrijden. De waardigheid en fysieke integriteit van de deportees dienen te worden gewaarborgd. Verder dient er gehandeld te worden volgens het principe ‘geen uitzetting tot elke prijs’, waardoor in geval van twijfel een einde gemaakt dient te worden aan de uitzetting. Met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen is bepaald dat de lidstaat van de locatie in kwestie alle soevereine bevoegdheden, zoals dwangmiddelen, uitoefent. De bevoegdheden van de escorts van andere deelnemende lidstaten zijn beperkt tot zelfverdediging. Bij afwezigheid van rechtshandhavingambtenaren van de lidstaat van de locatie in kwestie of ter ondersteuning daarvan zijn escorts bevoegd redelijk en evenredig op te treden indien er sprake is van onmiddellijk en ernstig gevaar.¹⁰⁵ Met betrekking tot de toepassing van dwangmiddelen tijdens de feitelijke terugkeeroperatie is bepaald dat de organiserende lidstaat en alle deelnemende lidstaten voor de feitelijke terugkeeroperatie een lijst van toegestane dwangmiddelen overeenkomen. Met betrekking tot de aard van de dwangmiddelen is bepaald dat deze het vermogen van de deporté om normaal te kunnen ademen niet in gevaar mogen brengen. De borstkas van de deporté dient in verticale positie te blijven en er mag niets op zijn of haar borstkas drukken, zodat hij of zij normaal kan blijven ademen. Deportees mogen, indien zij zich verzetten, geïmmobiliseerd worden met behulp van dwangmiddelen die hun waardigheid en fysieke integriteit niet in gevaar brengen. Het gebruik van kalmerende middelen om de verwijdering te vergemakkelijken is verboden, behoudens noodmaatregelen om de veiligheid van de vlucht te waarborgen. De escorts dienen

¹⁰³ Art. 1.1.2 gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/31).

¹⁰⁴ Art. 3.3 gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/34).

¹⁰⁵ Art. 2.1 sub f gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/32).

niet gewapend te zijn.¹⁰⁶ Het besluit om dwangmiddelen tijdelijk te verwijderen wordt door de leider van de terugkeeroperatie genomen.¹⁰⁷ De deportees mogen niet geboeid zijn wanneer zij aan de lokale autoriteiten in het land van herkomst worden overgedragen.¹⁰⁸

Verder zijn er door verschillende instanties van de Raad van Europa standaarden en beginselen voor de verplichte terugkeer, met name voor het gebruik van geweld en dwangmiddelen, ontwikkeld. In 2005 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa “*Twenty guidelines on forced return*” aangenomen. Alle standaarden en beginselen, die door de verschillende instanties zijn ontwikkeld, worden hierin samengebracht. Het kan als een praktisch instrument worden gezien voor de nationale autoriteiten bij de ontwikkeling van nationale wet- en regelgeving.¹⁰⁹ Hetgeen niet in eerdergenoemde beschikking van de Raad is opgenomen en dus een aanvulling daarop vormt, zal nu kort worden benoemd. Met betrekking tot de medische geschiktheid om te reizen is bepaald dat personen niet mogen worden verwijderd zolang zij medisch gezien niet fit zijn om te reizen. Lidstaten zouden een “fit-to-fly” verklaring af dienen te geven voorafgaand aan de terugkeeroperaties. Ook dienen de lidstaten te worden aangemoedigd om een medisch onderzoek voorafgaand aan de uitzetting van alle deportees, waarvan bekend is dat zij een medische aandoening hebben, welke een medische behandeling nodig hebben of waarvan voorafgaand bekend is dat er dwangmiddelen moeten worden ingezet, te verstrekken aan de organiserende lidstaat. Daarnaast dient een medisch onderzoek te worden aangeboden aan personen waartegen tijdens de terugkeeroperaties geweld is gebruikt.¹¹⁰ Met betrekking tot escortpersoneel is opgenomen dat escorts zorgvuldig moeten worden geselecteerd en dat zij een adequate opleiding moeten ontvangen, met inbegrip van de juiste inzet van dwangmiddelen en over de risico’s die zijn verbonden aan het gebruik van elke maatregel. De escorts moeten kunnen communiceren met de deportees. De escorts dienen identificeerbaar te zijn en derhalve dient

¹⁰⁶ Art. 1.2.4 en 1.2.5 gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/32).

¹⁰⁷ Art. 3.2 gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/33 en 34).

¹⁰⁸ Art. 5 sub e gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, bijlage bij beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten, (*PbEU* 2004, L 261/35).

¹⁰⁹ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005, p. 7.

¹¹⁰ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005, p. 46, richtsnoer 16.

het dragen van kappen of maskers verboden te zijn.¹¹¹ Het dragen van kappen of maskers door de escorts kan voor angst zorgen bij de deportees en het beperkt de communicatie.¹¹² Met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen wordt genoemd dat dwangmiddelen, die de luchtwegen geheel of gedeeltelijk belemmeren of die de deporté dwingt in een positie waarin hij of zij het risico loopt te stikken, niet mogen worden ingezet. Medicatie dient alleen aan deportees te worden toegediend op basis van een medisch besluit, dat met betrekking tot ieder afzonderlijk geval is genomen.¹¹³

In december 2008 is vervolgens de terugkeerrichtlijn aangenomen, waarin minimumnormen zijn vastgelegd voor een doeltreffend terugkeerbeleid waarbij personen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, worden teruggezonden naar het land van herkomst.¹¹⁴ Met betrekking tot de inzet van dwangmiddelen is vastgelegd dat de inzet uitdrukkelijk dient te worden onderworpen aan de beginselen van evenredigheid, doeltreffendheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Zij dienen te worden toegepast zoals is voorgeschreven in de nationale wetgeving, met inachtneming van de grondrechten, de eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokken persoon.¹¹⁵

3.6 De bescherming van mensenrechten door Frontex

Frontex heeft op het gebied van de grondrechten in 2010 aanzienlijke vooruitgang geboekt. Zo is er in 2010 een opleidingsproject voor medewerkers van Frontex van start gegaan dat speciaal gericht is op het waarborgen van de grondrechten in alle stadia van alle activiteiten van Frontex.¹¹⁶ In de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex komt de aandacht voor mensenrechten tot uiting in diverse bepalingen die de bescherming

¹¹¹ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005, p. 50, richtsnoer 18.

¹¹² Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005, p. 51.

¹¹³ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005, p. 52, richtsnoer 19.

¹¹⁴ Recital 2 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2008, L 348/98).

¹¹⁵ Art. 8 lid 4 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2008, L 348/103).

¹¹⁶ Frontex, *algemeen verslag 2010*, 4 april 2011, www.frontex.europa.eu (zoek op: *annual report*), p. 18; art. 3 lid 1 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/7).

van de mensenrechten tijdens gezamenlijke operaties trachten te versterken. Zo dient Frontex onder meer een gedragscode voor de terugkeer van onderdanen te ontwikkelen. Deze gedragscode geldt voor alle personen die betrokken zijn bij alle door het agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties en dient gemeenschappelijke gestandaardiseerde procedures te beschrijven, die de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties moet vereenvoudigen en moeten waarborgen dat de terugkeer verloopt op humane wijze en met onverkorte inachtneming van de grondrechten, onder meer ten aanzien van het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.¹¹⁷ Verder dient Frontex een grondrechtenstrategie op te stellen, die naar verwachting zal worden opgenomen als een integraal onderdeel van het werkprogramma van 2012.¹¹⁸ Tevens dient een grondrechtenfunctionaris, die beschikt over de nodige kwalificaties op het gebied van grondrechten, aangesteld te worden. Daarnaast dient Frontex een adviesforum op te richten dat de uitvoerend directeur en de raad van bestuur bij zal staan op het gebied van de grondrechten en dat zal worden geraadpleegd bij de verder ontwikkeling en uitvoering van de grondrechtenstrategie en gedragscode. Frontex verzoekt het Europees Ondersteuningbureau voor asielzaken, het Bureau voor de grondrechten, het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen en andere betrokken organisaties om aan het adviesforum deel te nemen.¹¹⁹ Ten slotte is opgenomen dat de verordening de grondrechten eerbiedigt en dat zij de beginselen in acht neemt die in het bijzonder zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, onder meer het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.¹²⁰

De juridisch niet-bindende ontwerp-gedragscode van februari 2011 bepaalt dat alle vormen van intimidatie zijn verboden. Hieronder valt oneigenlijk en ongewenst gedrag, wat de vorm kan aannemen van woorden, gebaren of handelingen, die irriteren, misbruiken, vernederen,

¹¹⁷ Art. 9 lid 1bis verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/12).

¹¹⁸ 'Management Board Endorses Frontex Fundamental Rights Strategy', *Frontex*, 4 april 2011, www.frontex.europa.eu (zoeken op: *fundamental rights strategy*).

¹¹⁹ Art. 26bis verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/17).

¹²⁰ Recital 29 verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/3).

intimideren, kleineren of anderen in verlegenheid brengen.¹²¹ Met betrekking tot het gebruik van fysiek geweld is bepaald dat fysiek geweld alleen mag worden toegepast met toestemming van de organiserende lidstaat en de deelnemende lidstaat en in overeenstemming met het nationale recht van de organiserende lidstaat. Het gebruik van geweld mag niet meer bedragen dan het minimale niveau dat vereist is onder de omstandigheden voor de uitvoering van taken of in geval van gerechtvaardigde zelfverdediging of verdediging van andere personen.¹²²

3.7 Nederlandse wet- en regelgeving tijdens terugkeeroperaties

Uitzetting dient achterwege te blijven zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen.¹²³ De vreemdeling dient dit te onderbouwen met medische stukken en een recent ingevulde toestemmingsverklaring van de meest recente behandelaars. Met uitsluitend mededelingen van de vreemdeling zal in beginsel geen genoegen worden genomen. Dit is anders indien bij de DT&V of bij de KMar kort voor de uitzetting, wegens concrete aanwijzingen, het vermoeden rijst dat de vreemdeling medisch gezien niet in staat is om te reizen. De DT&V of de KMar dient hiertoe bij de IND een onderzoek in te laten stellen.¹²⁴

Voorafgaand aan iedere uitzetting vindt er een briefing plaats met de escorts. Bij de briefing wordt gebruik gemaakt van een geleidebrief, het zogenaamd M118 formulier, dat actuele informatie bevat over de gemoedstoestand, medische achtergronden, bezittingen, antecedenten en overige bijzonderheden van de vreemdeling. De DT&V dient tijdens het vertrekgesprek al een inschatting te maken van het risico op verzet en dient dit op de geleidebrief in te vullen. Op basis van de informatie in de geleidebrief wordt een eerste risicoanalyse gedaan en wordt een inschatting gemaakt of de vreemdeling met of zonder escorts verwijderd moet worden en of er dwangmiddelen tijdens de uitzetting moeten worden aangewend.¹²⁵ De escort maakt een tweede inschatting van het risico overigens zelf op basis

¹²¹ Frontex, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, 21 februari 2011 (draft), art. 3.

¹²² Frontex, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, 21 februari 2011 (draft), art. 19.

¹²³ Art. 64 Vreemdelingenwet 2000.

¹²⁴ Par. A4/7.2.1. Vreemdelingencirculaire 2000.

¹²⁵ R. Zuring, 'Begeleide uitzetting', *Blauw* 17 april 2010, nr. 8, p. 16 en 17; A.M. Reneman, 'Kroniek Uitzetbaarheid en Terugkeer, uitzetting en uitstel van vertrek', *A&MR 2011*, nr 2 p. 90.

van de informatie die hij of zij tijdens de briefing heeft gekregen en op basis van profiling op het moment dat de betrokkene arriveert op het verwijdercentrum.¹²⁶

In de Politiewet 1993 is vastgelegd dat een escort van de KMar bevoegd is in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.¹²⁷ In de Ambtsinstructie voor de politie, KMar en de buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna Ambtsinstructie) zijn regels opgesteld voor de inzet van hulpmiddelen ten behoeve van de uitzetting. De KMar kan een vreemdeling bij diens uitzetting met hulpmiddelen in zijn bewegingsvrijheid beperken ten behoeve van een goed verloop van de uitzetting, indien feiten en omstandigheden dit vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de vreemdeling, van de ambtenaar of van derden, dan wel met het oog op gevaar voor een ernstige verstoring van de openbare orde. De toepassing van het hulpmiddel mag echter redelijkerwijs geen gevaar op kunnen leveren voor de gezondheid van de vreemdeling.¹²⁸ Daarnaast dienen de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit te allen tijde in acht te worden genomen bij het toepassen van hulpmiddelen bij een uitzetting.¹²⁹

De hulpmiddelen die ingezet kunnen worden, afzonderlijk of gecombineerd, betreffen stalen handboeien, klittenband en tie-raps (kunststof bindstrips), ten behoeve van het fixeren van handen en/of voeten, een combinatieriem met handboeien, ten behoeve van het fixeren van de polsen aan de voorzijde van het lichaam met een mogelijkheid tot verbinding met de enkels, een schuimcap (helm), ten behoeve van het voorkomen dat de vreemdeling zichzelf of anderen verwondt door bijvoorbeeld te bijten, en een gelaatsscherm, ten behoeve van het beschermen tegen bijten en/of spugen.¹³⁰

De Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee heeft in 2006 naar aanleiding van de eerdergenoemde uitzending van het programma Netwerk onderzoek gedaan

¹²⁶ R. Zuring, 'Begeleide uitzetting', *Blauw* 17 april 2010, nr. 8, p. 17.

¹²⁷ Art.8 lid 1 en 6 Politiewet 1993.

¹²⁸ Art 23a lid 1 en 2 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

¹²⁹ Par. A4/6.6 Vreemdelingencirculaire 2000.

¹³⁰ Par. A4/6.6 Vreemdelingencirculaire 2000.

naar het geweldgebruik bij uitzettingen. De conclusie van de commissie was dat bij het uitzetten van vreemdelingen geen sprake is van een structureel excessieve geweldsinzet door de KMar die de Ambtsinstructie te boven gaat. De commissie voegt daar wel aan toe dat het niet wegneemt dat er incidenteel geïmproviseerd geweld voorkomt. Verder merkt de commissie op dat de KMar sinds 2004, toen de Ambtsinstructie is gewijzigd, transparanter en professioneler is gaan werken en dat de opleidingen voor escorts sterk zijn verbeterd. De commissie concludeert dat de discretionaire ruimte voor de KMar bij het uitzetten van vreemdelingen vanaf 2004 aanzienlijk is ingeperkt. De instructie die daarvoor van kracht was liet meer ruimte toe voor geïmproviseerd geweld. Een kussen tegen het gezicht drukken is vanaf 2004 niet meer toegestaan en wordt ook niet meer gebruikt. De mond afdekken met een handschoen wordt door de escorts nog wel als methode gebruikt om schreeuwen en spugen tegen te gaan. Ook worden pijnprikkels na 2004 nog toegepast. Verder zouden vreemdelingen nog steeds voorover worden gedrukt in hun stoel en worden vreemdeling op drie vliegtuigstoelen met het gezicht richting de leuning platgelegd. Door escorts is aangegeven dat in andere landen heel wat minder strenge regels worden gehanteerd. Het is wel voorgekomen dat vreemdelingen uit andere landen geheel verdoofd in hun stoel zaten.¹³¹

¹³¹ Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee, *Toepassing van geweld door de KMar bij uitzetting vreemdelingen. Onderzoek naar aanleiding van uitzendingen van Netwerk*, 23 juli 2007, p. 20 en 21.

Hoofdstuk 4 Bestaande en toekomstige vormen van controle en toezicht

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is reeds aangegeven dat het waarborgen en versterken van de mensenrechten al enige tijd hoog op de agenda van de Europese Unie staat en dat de mensenrechten ook een centralere plaats in het werk van Frontex hebben gekregen. Diverse bepalingen in de terugkeerrichtlijn en de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex trachten de bescherming van de mensenrechten tijdens de gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, te versterken. Gelet op de ingrijpende situaties, die zich tijdens feitelijke terugkeeroperaties kunnen voordoen, is het echter onvoldoende enkel vast te leggen dat fundamentele rechten moeten worden gerespecteerd. Er is duidelijk behoefte aan effectief toezicht op het gehele terugkeerproces, inclusief de feitelijke terugkeeroperatie, alsmede aan controle op Frontex als coördinator van dergelijke operaties, om ervoor te zorgen dat deportees niet worden blootgesteld aan het risico te worden onderworpen aan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen. Allereerst zullen bestaande vormen van controle op het agentschap Frontex en zijn activiteiten en vervolgens bestaande en toekomstige vormen van toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, worden besproken. Ten slotte wordt de werkwijze van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (hierna CITT), de Nederlandse instantie die toezicht houdt op het gehele terugkeerproces, uiteengezet.

4.2 Controle op het agentschap Frontex en zijn activiteiten

Alle documenten van Frontex dienen in beginsel voor het publiek toegankelijk te zijn.¹³² Zo publiceert Frontex onder meer ieder jaar voor het einde van september zijn werkprogramma voor het aankomende jaar. Het jaarprogramma van 2012 is echter nog niet op de website van Frontex gepubliceerd. Het werkprogramma bevat ieder jaar een algemeen deel, waarin de taakopvatting, de strategische positionering en de visie van Frontex worden beschreven, en een tweede deel, waarin de belangrijkste werkterreinen en daarmee hangende doelstellingen voor het aankomende jaar uiteen worden gezet. Door middel van het publiceren van het werkprogramma streeft Frontex naar een hoog niveau van transparantie tegenover de burgers

¹³² Art. 28 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/9).

van de Europese Unie.¹³³ Met betrekking tot de terugkeeroperaties zou het gezien kunnen worden als een vorm van jaarlijkse controle op de doelstellingen en de begroting voorafgaand aan de operaties.

Daarnaast publiceert Frontex ieder jaar voor het einde van maart een jaarverslag omtrent zijn activiteiten van het voorgaande jaar. Het jaarverslag geeft een zeer globaal overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van de situatie aan de buitengrenzen, de beleidsontwikkelingen en de ontwikkelingen van het agentschap. Daarnaast wordt inzicht verschaft in de financiële stand van zaken. Met betrekking tot terugkeeroperaties wordt er globaal ingegaan op de ontwikkelingen, waarbij gedacht moet worden aan een uiteenzetting van het aantal terugkeeroperaties, de kosten daarvan en het verloop van de samenwerking met de lidstaten. Er wordt niet ingegaan op afzonderlijke operaties en derhalve wordt niet gedocumenteerd over de inzet van dwangmiddelen en het gebruik van geweld. Tevens worden incidenten niet vermeld. Daarentegen wordt er wel aandacht besteed aan succesverhalen. Frontex geeft in zijn jaarverslag van 2010 ook aan, dat de belangrijkste uitdaging niet de evaluatie van afzonderlijke activiteiten is, maar de onderlinge vergelijking daarvan en het formuleren van hypothesen op basis van die informatie.¹³⁴ Met betrekking tot terugkeeroperaties kan het publiceren van een jaarverslag worden gezien als een vorm van jaarlijkse controle op het aantal, de kosten en de ontwikkelingen na afloop van de activiteiten.

Verder oefenen de lidstaten via de Raad van Bestuur van Frontex, waarin alle lidstaten en de Europese Commissie moeten zijn vertegenwoordigd, controle uit op de activiteiten van Frontex. Deze controle vindt voornamelijk plaats tijdens de vergaderingen van de Raad van Bestuur, die ten minste twee maal per jaar plaatsvinden, waarin mede wordt ingegaan op actuele gebeurtenissen.

Voorgaande stukken worden intern door Frontex opgesteld. In 2009 heeft er echter ook, conform de verplichting die is neergelegd in de oprichtingsverordening van Frontex, een onafhankelijke, externe evaluatie plaatsgevonden. De evaluatie is gedaan door het COWI, een Deens adviesbureau. De evaluatie moest plaatsvinden 3 jaar nadat Frontex was begonnen met zijn activiteiten en ziet derhalve op de activiteiten in de periode van 1 januari 2006 tot juni

¹³³ Frontex, *Werkprogramma 2011*, p.5 en 6, www.frontex.europa.eu (zoek op: *work programme*).

¹³⁴ Frontex, *Algemeen verslag 2010*, p. 8, www.frontex.europa.eu (zoek op: *annual report*).

2008.¹³⁵ De evaluatie heeft voornamelijk betrekking op de uitvoering van de oprichtingsverordening.¹³⁶ De informatie ten behoeve van de evaluatie werd verkregen door middel van het bestuderen van relevante documenten, het houden van interviews met leden van betrokken instellingen en organisaties, het houden van enquêtes onder medewerkers en samenwerkingspartners van Frontex, het bestuderen van evaluaties van het agentschap zelf, het houden van veldonderzoeken en het deelnemen aan vergaderingen en trainingen.¹³⁷ Het COWI heeft echter geen veldonderzoek gedaan tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties. Het COWI concludeert dat de belangrijkste doelstellingen van de verordening effectief worden bereikt, maar dat alle activiteiten ruimte hebben voor verbetering, onder meer ter zake praktische planning, uniforme modaliteiten van deelnemend personeel, beschikbaarheid van apparatuur, taalproblemen en het ontbreken van veilige communicatiemogelijkheden.¹³⁸ Met betrekking tot gezamenlijke terugkeeroperaties heeft het COWI verder onder meer aanbevolen dat Frontex zijn samenwerking met internationale organisaties moet verbeteren teneinde voor meer uniforme procedures te kunnen zorgen.¹³⁹ De controle is dus overwegend beperkt tot de effectiviteit, de werkmethoden en de financiering van het Frontex. Het evaluatierapport gaat niet in op afzonderlijke terugkeeroperaties. Na deze eerste evaluatie dient er vervolgens telkens om de vijf jaar een onafhankelijke, externe evaluatie plaats te vinden.¹⁴⁰ In de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex is bepaald dat de volgende evaluaties een specifieke analyse moet omvatten van de wijze waarop het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bij de toepassing van de verordening werd nageleefd.¹⁴¹

¹³⁵ COWI, *Frontex – External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, January 2009.

¹³⁶ Art. 33 lid 2 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/11).

¹³⁷ COWI, *Frontex – External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, January 2009, p. 28.

¹³⁸ COWI, *Frontex – External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, January 2009, p. 6.

¹³⁹ COWI, *Frontex – External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, January 2009, p. 77.

¹⁴⁰ Art. 33 verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2004, L 349/11).

¹⁴¹ Art. 33 lid 2ter verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/17).

4.3 Toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties

4.3.1 Toezicht door de lidstaten

In de voorgaande paragraaf zijn verschillende vormen van interne en externe controle op het agentschap Frontex en zijn activiteiten aangehaald. Het is echter van belang dat naast deze controles op het agentschap Frontex ook toezicht wordt gehouden op het terugkeerproces, inclusief het handelen van nationale escorts en de behandeling van de personen die worden uitgezet tijdens de feitelijke terugkeeroperaties. In de terugkeerrichtlijn is bepaald dat lidstaten zelf een doeltreffend systeem op dienen te zetten voor het toezicht op de verplichte terugkeer.¹⁴² De terugkeerrichtlijn geeft aan dat lidstaten moeten kunnen beschikken over verschillende mogelijkheden voor het toezicht op de verplichte terugkeer.¹⁴³ De lidstaten die gebonden zijn aan de terugkeerrichtlijn (alle lidstaten van de Europese Unie, uitgezonderd Ierland en het Verenigd Koninkrijk, en de Schengen geassocieerde staten Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) zijn verplicht hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de richtlijn. Zij mogen echter zelf beslissen op welke manier zij de uitvoering aanpakken. De uiterste omzettingsdatum van de terugkeerrichtlijn was 24 december 2010.

Matrix Insight (hierna Matrix), een Europees adviesbureau dat organisaties ondersteunt bij de ontwikkeling, evaluatie en herziening van beleid en programma's, heeft in samenwerking met het International Centre for Migration Policy Development (hierna ICMPD) voor de Europese Commissie een vergelijkende studie verricht naar de beste praktijken op het gebied van toezicht op de verplichte terugkeer. Er is uiteengezet hoe het toezicht in 30 landen is georganiseerd.¹⁴⁴ Informatie is verkregen door middel van het houden van enquêtes en interviews en in enkele landen zijn case studies gedaan. Vooraf dient opgemerkt te worden dat niet alle landen op alle vragen antwoord hebben gegeven. Op 11 november 2011 is het rapport afgerond.

In maart 2011 hebben 27 van de 30 landen informatie verschaft omtrent de status van de

¹⁴² Art 8 lid 6 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2008, L 348/103).

¹⁴³ Recital 13 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 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 (*PbEU* 2008, L 348/99).

¹⁴⁴ 27 lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Ierland, en de 4 Schengen geassocieerde staten Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein zijn bij de studie betrokken geweest.

implementatie van een systeem van toezicht op de verplichte terugkeer. 17 landen hebben reeds een systeem van toezicht in gebruik of staan op het punt het systeem in gebruik te nemen, 5 lidstaten hebben reeds wetgeving ingevoerd met het doel een systeem van toezicht op te zetten en 5 lidstaten hebben geen systeem van toezicht in gebruik, terwijl het opzetten van het systeem ook (nog) niet op de planning staat.¹⁴⁵ Er bestaan echter veel verschillen in de interpretatie van een effectief systeem van toezicht in de verschillende landen, met name op het gebied van de omvang van het terugkeerproces, de betrokken organisaties, de kwesties waarop de betrokken organisaties toezicht houden en de taken en bevoegdheden van de organisaties.

Met betrekking tot de omvang van het terugkeerproces waarop toezicht wordt gehouden, heeft Matrix verschil gemaakt in toezicht tijdens de pre-terugkeerfase, die ingaat vanaf het moment dat het besluit tot uitzetting is genomen, de pre-vertrekfase, die ingaat vanaf het moment van voorbereiding van het vertrek en die eventuele detentie voorafgaand aan het feitelijke vertrek omvat, de feitelijke terugkeeroperatie, die ingaat tijdens het aan boord gaan en mede vlucht bevat, de aankomstfase, die het van boord gaan en de ontvangst van het land van herkomst omvat, en de re-integratiefase, die ingaat na ontvangst van het land van herkomst.¹⁴⁶ 15 van de 30 landen hebben informatie verschaft omtrent de omvang van het terugkeerproces waarop toezicht wordt gehouden. In 10 landen wordt toezicht gehouden op de pre-terugkeerfase en in 3 landen wordt het toezicht op deze fase gepland. In 11 landen wordt toezicht gehouden tijdens de pre-vertrekfase en in 4 landen wordt het toezicht op deze fase gepland. In 7 landen wordt toezicht gehouden tijdens de feitelijke terugkeeroperatie en in 3 landen wordt het toezicht op deze fase gepland. De landen die tijdens de feitelijke uitzettingen toezicht houden betreffen Oostenrijk, België, Luxemburg, Nederland, Noorwegen en Zwitserland. In Frankrijk, Hongarije en Letland wordt het toezicht tijdens de feitelijke uitzettingen gepland. In 6 landen wordt toezicht gehouden op de aankomstfase en in 3 landen wordt het toezicht op deze fase gepland. Luxemburg is het enige land dat toezicht houdt op de re-integratiefase, maar in Frankrijk wordt het toezicht op deze fase gepland. Matrix concludeert dat in twee

¹⁴⁵ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 23, 43 en 44, <http://www.matrixknowledge.com/insight> (zoek onder: news - 14 oktober 2011 - Forced Return Monitoring Study).

¹⁴⁶ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 26.

derde van de landen alle of de meeste fases van het terugkeerproces onder toezicht staan.¹⁴⁷

Met betrekking tot de betrokken organisaties, die het toezicht uitoefenen, is door 18 landen informatie verschaft. In 9 landen wordt toezicht gehouden door migratie/rechtshandhavende instanties, in 10 landen door maatschappelijke organisaties en in 8 landen door een ombudsman of soortgelijke instantie.¹⁴⁸ In enkele landen wordt dus toezicht gehouden door meerdere soorten instanties. Enkele instanties zullen kort worden aangehaald. In Oostenrijk zijn voornamelijk de Human Right Advisory Board, waarin overheidsorganen en non-gouvernementele organisaties zijn vertegenwoordigd, en de non-gouvernementele organisatie Verein Menschenrechte Österreich¹⁴⁹ betrokken bij het toezicht op de verplichte terugkeer.¹⁵⁰ In België houdt de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (hierna AI) toezicht op de verplichte terugkeer. De AI valt onder het gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie.¹⁵¹ Daarnaast houden verschillende non-gouvernementele organisaties toezicht op detentie- en uitzetcentra.¹⁵² In Duitsland houdt het Forum Abschiebungsbeobachtung am Frankfurt Flughafen (hierna FAFF) toezicht op de luchthaven in Frankfurt. In het FAFF zit ten minste één vertegenwoordiger van de kerk, zoals de Evangelische Kirche in Hessen¹⁵³, de politie en mensenrechtenorganisaties. Ook op andere luchthavens in Duitsland bestaat soortgelijk toezicht. In Luxemburg zijn voornamelijk het Ministerie van Buitenlandse zaken, de politie, de detentiecentra en het Rode Kruis Luxemburg belast met het toezicht.¹⁵⁴ In Tsjechoë houdt de nationale ombudsman toezicht.¹⁵⁵ In Hongarije is het openbaar ministerie belast met het toezicht.¹⁵⁶ In Nederland houdt de

¹⁴⁷ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 27 en 45.

¹⁴⁸ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 24 en 44.

¹⁴⁹ 'Menschenrechtsbeobachter', *Verein Menschenrechte Österreich*, www.verein-menschenrechte.at (zoek onder: menschenrechtsbeobachter).

¹⁵⁰ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 24.

¹⁵¹ 'Opdrachten van de Algemene Inspectie', *Algemene Inspectie van de Federale politie en van de Lokale Politie*, www.aigpol.be (zoek onder: opdrachten).

¹⁵² Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 24.

¹⁵³ 'Ein wirksames und unabhängiges System zur Überwachung von Abschiebungen', *Pfarrer Stephan Krebs*, 9 februari 2011, www.ekhn.de/inhalt/nachrichten_archiv_2011.htm~inhalt.

¹⁵⁴ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 25.

¹⁵⁵ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 66.

¹⁵⁶ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 81.

Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, naast verschillende andere instanties op de verschillende onderdelen van het terugkeerproces, toezicht op het gehele terugkeerproces. In de volgende paragraaf zal nader op de CITT worden ingegaan.

Met betrekking tot de kwesties, die worden onderzocht, hebben 11 landen informatie verschaft. In 8 landen wordt onderzocht of de deporté naar behoren wordt geïnformeerd. In Duitsland wordt dit niet onderzocht, in 1 land wordt dit gepland en in 1 land is hier nog niet op besloten. In 8 landen wordt onderzocht of de deporté de nodige medische check ups en/of financiële steun heeft ontvangen. In Duitsland wordt dit niet onderzocht, in 1 land wordt dit gepland en in 1 land is hier niet op besloten. In 6 landen wordt onderzocht of de reis op een waardige wijze verloopt. In 3 landen wordt dit niet onderzocht en in 2 landen wordt het gepland. In 9 landen wordt onderzocht of de deporté op een menswaardige manier wordt behandeld en in 2 landen wordt dit gepland.¹⁵⁷

Met betrekking tot de taken en bevoegdheden is door 18 landen informatie verschaft. In 11 landen wordt de toezichtinstantie verplicht een rapportage omtrent haar bevindingen op te stellen. Wat er precies in de rapportage dient te staan en aan wie de rapportage gestuurd dient te worden, verschilt in de landen.¹⁵⁸ In 3 landen heeft de toezichtinstantie de bevoegdheden om in te grijpen. Zo is de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie, de toezichtinstantie van België, bevoegd in te grijpen indien een federale politie escort onrechtmatig geweld tegen een vreemdeling gebruikt.¹⁵⁹ In 10 landen wordt door de toezichtinstantie informatie en advies verschaft aan de deportees.¹⁶⁰

In bijlage I worden de resultaten van het onderzoek in tabelvorm weergegeven. Voor meer informatie wordt u naar het rapport van Matrix en ICMPD verwezen. Gelet op de reikwijdte van deze scriptie zou het te ver gaan in detail uiteen te zetten in hoeverre alle lidstaten aan hun verplichting hebben voldaan en in hoeverre lidstaten hun bevindingen publiceren. Daar zou nader onderzoek voor nodig zijn. Voor nu is het voldoende dat met behulp van het

¹⁵⁷ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 27 en 46.

¹⁵⁸ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 28, 44 en 45.

¹⁵⁹ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 27.

¹⁶⁰ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 44 en 45.

rapport van Matrix en ICMPD geconcludeerd kan worden dat nog niet alle lidstaten zelf een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer hebben opgezet. Enkele lidstaten hebben aan de verplichting voldaan, terwijl anderen pas de eerste stappen zetten of daar zelfs nog niet aan zijn toegekomen. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat er veel verschillen in de interpretatie van de verplichting om een effectief systeem van toezicht op te zetten zitten, met name op het gebied van de omvang van het terugkeerproces, de betrokken organisaties, de kwesties waarop de betrokken organisaties toezicht houden en de taken en bevoegdheden van de organisaties. Het is een jammer dat er niet specifiek in de richtlijn is bepaald dat het toezicht de gehele terugkeeroperatie, vanaf het moment dat de vreemdeling in een vorm van detentie verblijft met het oog op uitzetting tot en met de ontvangst van het land van herkomst, dient te omvatten en dat er geen verplichting bestaat om de rapporten van de toezichtinstanties te zenden aan de Europese Commissie of anderszins te publiceren.

In de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex wordt ook ingegaan op de verplichting zorg te dragen voor een doeltreffend systeem van toezicht op de verplichte terugkeer, in die zin dat Frontex bij het ontwikkelen van zijn gedragscode aandacht moet schenken aan voornoemde verplichting. De gedragscode dient gemeenschappelijke gestandaardiseerde procedures te beschrijven om de gezamenlijke terugkeeroperaties te vereenvoudigen en om te waarborgen dat de terugkeer verloopt op humane wijze en met onverkorte inachtneming van de grondrechten.¹⁶¹ Aan de verplichting, zoals die is reeds was opgenomen in de terugkeerrichtlijn, wordt toegevoegd dat het toezicht de gehele terugkeeroperatie, dat wil zeggen van de fase voorafgaand aan het vertrek tot en met de overdracht in het land van terugkeer, dient te bestrijken. Alhoewel de lidstaten zelf de verantwoordelijkheid dragen over het toezicht op de verplichte terugkeer van vreemdelingen, zij zelf mogen beslissen op welke wijze zij de uitvoering van de verplichting uit de terugkeerrichtlijn aanpakken en de gedragscode juridisch niet-bindende bepalingen bevat, is het van belang dat in de gedragscode wordt vastgelegd op welke wijze dient te worden voldaan aan het toezicht tijdens door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties. Ondanks het niet-bindende karakter wordt er vanuit gegaan dat er door de lidstaten gevolg aan wordt gegeven.

¹⁶¹ Art. 9 lid 1bis en 1ter verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/12).

In de concept-gedragscode van 21 februari 2011 wordt echter niet specifiek aandacht geschonken aan de verplichting zorg te dragen voor een doeltreffend systeem van toezicht op de verplichte terugkeer. Er wordt enkel genoemd dat deelnemers aan de activiteiten van Frontex moeten voldoen aan het internationaal en Europees recht.¹⁶² Frontex geeft wel in de door hem opgerichte grondrechtenstrategie aan dat, indien lidstaten niet voldoen aan de verplichting om een doeltreffend systeem van toezicht op de verplichte terugkeer op te zetten, dit kan leiden tot uitstel of beëindiging van de terugkeeroperatie of de deelname van de betrokken lidstaat.¹⁶³ Mijns inziens dient in de gedragscode te worden vastgelegd op welke wijze minimaal dient te worden voldaan aan het toezicht door de nationale toezichtinstanties tijdens door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties.

Naast het besteden van aandacht aan de verplichting zorg te dragen voor effectief toezicht, heeft Frontex in zijn optimale werkwijzen voor de terugkeer van illegaal aanwezige onderdanen van derde landen door de lucht opgenomen dat het hoofd van de terugkeeroperatie na afloop van iedere gezamenlijke operatie een gedetailleerd rapport omtrent de operatie op dient te stellen en te verzenden naar Frontex. In dit rapport dient de gezamenlijke terugkeeroperatie te worden beschreven evenals uitzonderlijke gebeurtenissen en acties die ondernomen zijn om problemen op te lossen. Er is een standaardformulier in ICONet geplaatst, dat hiervoor gebruikt kan worden.¹⁶⁴ De rapporten worden niet gepubliceerd.

Daarnaast vindt er na afloop van iedere terugkeeroperatie een evaluatiebespreking door Frontex plaats, waaraan alle participerende landen een bijdrage leveren, maar deze interne evaluatie wordt enkel met de participerende landen doorgenomen en wordt niet gepubliceerd. Het is echter onduidelijk wat er met de bevindingen uit de rapporten en evaluatiebesprekingen wordt gedaan.

4.3.2 Toezicht door Frontex

Lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor het handelen conform het nationale en

¹⁶² Frontex, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, 21 februari 2011 (draft), art. 3.

¹⁶³ Frontex, *Frontex Fundamental Rights Strategy*, 31 maart 2011, p. 5, par. 18.

¹⁶⁴ Frontex, *Best practices for the Removal of Illegally Present Third-country Nationals by Air*, november 2009 (Amendment II), p. 20.

internationale recht tijdens de gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, en voor de eerbiediging van fundamentele rechten tijdens deze operaties. De grondrechtenstrategie stelt dat dit Frontex echter niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheden als coördinator. Frontex blijft volledig verantwoordelijk voor alle acties en besluiten uit hoofde van zijn mandaat. Frontex dient zich met name te richten op het creëren van voorwaarden voor het verzekeren dat de fundamentele rechten tijdens al zijn activiteiten worden nageleefd.¹⁶⁵

In de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex is bepaald dat er door Frontex een grondrechtenfunctionaris aangesteld dient te worden. De grondrechtenfunctionaris is onafhankelijk in de uitvoering van zijn of haar taken en rapporteert zijn of haar bevindingen aan de raad van bestuur en het adviesforum. De grondrechtenfunctionaris dient toegang te hebben tot alle informatie met betrekking tot de eerbiediging van grondrechten. Doordat hij of zij regelmatig verslag uitbrengt, draagt hij of zij voor Frontex bij tot het mechanisme voor toezicht op grondrechten.¹⁶⁶ Op basis van deze bepaling is het nog onduidelijk in hoeverre de grondrechtenfunctionaris ingaat op de eerbiediging van de grondrechten. Rapporteert hij of zij enkel over handelingen van personeelsleden van Frontex of rapporteert zij onder andere ook over de behandeling van deportees door nationale escorts? Letterlijk gezien zal de grondrechtenfunctionaris zelf niet aanwezig zijn tijdens de feitelijke terugkeeroperatie en zal hij of zij dus een relatief geringe bijdrage leveren aan het mechanisme van toezicht. Het is echter afwachten hoe dit in de toekomst in de praktijk vorm zal gaan krijgen.

Daarnaast heeft Frontex in zijn concept-gedragscode en grondrechtenstrategie opgenomen dat de deelnemers van activiteiten van Frontex, die reden hebben te geloven dat er een schending van de gedragscode heeft plaatsgevonden of zal gaan plaatsvinden, dit dienen te melden aan Frontex. Indien het een schending betreft van een personeelslid van Frontex, dan zal Frontex meteen maatregelen treffen tegen die persoon, zoals het verwijderen van de betreffende persoon van de activiteit. Indien het een schending betreft van een persoon, die is ingezet door een lidstaat, zal de lidstaat verzocht worden de betreffende persoon te verwijderen van de

¹⁶⁵ Frontex, *Frontex Fundamental Rights Strategy*, 31 march 2011, p. 4, par. 13.

¹⁶⁶ Art 26 bis verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*PbEU* 2011, L 304/17).

activiteit en daarnaast verwacht Frontex dat de lidstaat de noodzakelijke disciplinaire maatregelen zal nemen.¹⁶⁷

4.4 De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

4.4.1 De Commissie

In november 2005 is de Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee ingesteld. Het betrof een onafhankelijke, externe commissie die toezicht hield op het proces van uitzettingen door de KMar.¹⁶⁸ Naar aanleiding van de aanbeveling uit het rapport van de Commissie Feitenonderzoek Uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo¹⁶⁹ om onafhankelijk toezicht op te stellen op alle actoren in het gehele terugkeerproces, inclusief de voorbereiding daarvan, omdat niet op alle momenten in het verwijderproces toezicht plaatsvond, en de daarna door de Tweede Kamer aangenomen motie, waarin de regering werd verzocht na te gaan of dit mogelijk was, is medio 2006 een Commissie van Toezicht Terugkeer ingesteld. De Commissie van Toezicht Terugkeer diende te adviseren over de mogelijkheden om integraal toezicht op het gehele terugkeerproces in te stellen. Naar aanleiding van haar advies is medio 2007 de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) ingesteld.¹⁷⁰

De CITT houdt sinds medio 2008 toezicht op het gehele terugkeerproces, vanaf de bewaring met als doel uitzetting tot en de vreemdeling is overgedragen aan de buitenlandse autoriteiten., ten aanzien van niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De CITT betreft primair een uitvoeringstoezichthouder, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan een zorgvuldige, integere, humane en veilige wijze van terugkeer en aan bewaking en verbetering van de kwaliteit van het integrale terugkeerproces in al zijn facetten.¹⁷¹ Daarnaast is de CITT ook een nalevingtoezichthouder, waarbij zij toezicht houdt op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van terugkeer. Zo beoogt zij normconform gedrag te stimuleren.¹⁷² De CITT is een externe, onafhankelijke

¹⁶⁷ Frontex, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, 21 februari 2011 (draft), art. 22 en 23; Frontex, *Frontex Fundamental Rights Strategy*, 31 maart 2011, p. 5, par. 19 en p. 7, par. 32.

¹⁶⁸ Regeling Commissie van Toezicht Terugkeer van 11 november 2005, *Stcrt* 2005, 220, pag. 17.

¹⁶⁹ *Rapport commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo*, bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06*, 19 637, nr. 992, p. 117.

¹⁷⁰ Toelichting bij regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 4 juli 2007, *Stcrt* 2007, 126, p. 7.

¹⁷¹ 'Missie', CITT, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: missie).

¹⁷² CITT, *Toezichtkader Kamer Uitzetproces CITT*, mei 2008, p. 5, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: toezichtkader).

commissie. Bij de samenstelling van de commissie en haar kamers wordt rekening gehouden met diversiteit in maatschappelijke en culturele achtergrond, kennis, deskundigheid en ervaring van de leden.¹⁷³

Naast de CITT zijn er nog andere toezichthouders in het terugkeerproces werkzaam, die ieder op een ander onderdeel van het terugkeerproces toezicht houden. De belangrijkste zullen kort worden aangehaald. Ieder detentie- of uitzetcentrum kent een onafhankelijke commissie van toezicht. Het toezicht op vreemdelingen, die op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet in bewaring verblijven, is geregeld in de Penitentiaire Beginselenwet. De commissie houdt toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Verder draagt de commissie zorg voor de behandeling van klaagschriften van ingeslotenen omtrent door of namens de directeur van de inrichting genomen beslissingen.¹⁷⁴ Het toezicht op vreemdelingen, die op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet in bewaring verblijven, is geregeld in het Reglement Regime Grenslogies. De commissie houdt toezicht op de bejegening van vreemdelingen en de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot hun verblijf.¹⁷⁵ Verder draagt de commissie zorg voor de behandeling van klaagschriften van vreemdelingen omtrent zijn plaatsing in afzondering, de weigering een bezoeker tot hem toe te laten, de ontneming door of vanwege de directeur van voorwerpen en stoffen of enig andere door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van wettelijke voorschriften.¹⁷⁶ De rapporten van de voornoemde commissies van toezicht worden niet openbaar gemaakt. Daarnaast vallen alle tot de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna DJI) behorende inrichtingen en landelijke diensten onder het toezicht van de onafhankelijke Inspectie voor de Sanctietoepassing (hierna Ist), zoals detentie- en uitzetcentra en het vervoer van een detentie- of uitzetcentrum naar het verwijdercentrum of van het verwijdercentrum naar het vliegtuig dat wordt uitgevoerd door de Dienst Vervoer en Ondersteuning van de DJI. De Ist houdt onder meer toezicht op het beleid, de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, met name op de bejegening en beveiliging, en op de naleving van wet- en regelgeving.¹⁷⁷ Het Ist is geen klachtinstantie. Ten aanzien van klachten dient men zicht te wenden tot de DJI zelf.¹⁷⁸ De rapporten van de Ist worden aan de Minister van Justitie

¹⁷³ Art. 3 Regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 4 juli 2007, *Stcrt* 2007, 126, p. 7.

¹⁷⁴ Art. 7 Penitentiaire Beginselenwet.

¹⁷⁵ Art. 12 Reglement Regime Grenslogies.

¹⁷⁶ Art. 14 Reglement Regime Grenslogies.

¹⁷⁷ Art. 2 en 3 Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing van 29 augustus 2005, *Stcrt* 2005, 166, p. 9.

¹⁷⁸ ‘U heeft een klacht over DJI’, *Dienst Justitiële Inrichtingen*, www.dji.nl (zoek op: klacht).

gezonden en worden daarna openbaar gemaakt.¹⁷⁹ Verder bestaat er een commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. Deze commissie houdt toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in het verwijdercentrum en op de naleving van de daarop betrekking hebbende voorschriften.¹⁸⁰ De commissie is geen klachtinstantie. Ten aanzien van klachten is de Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/krijgsmacht 2004 van toepassing.¹⁸¹ De commissie brengt jaarlijks aan de Minister van Defensie schriftelijk verslag uit.¹⁸² Naast nationale toezichtmechanismen bestaat er het CPT. Het CPT houdt toezicht op de behandeling van personen, die door de nationale autoriteiten van hun vrijheid zijn beroofd, om hen, indien nodig, beter te beschermen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Het CPT houdt toezicht in onder andere detentie- en uitzetcentra in het kader van de vreemdelingenbewaring en in verwijdercentra.¹⁸³ Het CPT publiceert zijn rapporten. In hoofdstuk 4 wordt nader op het CPT ingegaan. De commissie van toezicht voor detentiecentra, de ISt, de commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee en het CPT houden echter geen toezicht tijdens de feitelijke uitzetting in de lucht. Enkel de CITT houdt op dat onderdeel van het terugkeerproces toezicht.

4.4.2 De werkwijze

De CITT bestaat uit drie kamers, die zich elk op verschillende onderdelen van het terugkeerproces richten. Het betreft de Kamer Terugkeerfaciliteiten, de Kamer Terugkeerketen en de Kamer Uitzetproces. De CITT werkt nauw samen met eerdergenoemde toezichthouders op de verschillende onderdelen van het terugkeerproces. De Kamer Terugkeerlocaties houdt toezicht op de terugkeerhandelingen van de overheid in detentie- en uitzetcentra. De Kamer Uitzetproces zal toezicht houden vanaf het moment dat de vreemdeling ter uitzetting aan de KMar wordt overgedragen tot op het moment dat de vreemdeling is overgedragen aan de buitenlandse autoriteit in het land van terugkeer en houdt daarbij toezicht tijdens het vervoer van vreemdelingen door de KMar, het grondproces vóór de feitelijke uitzetting, de feitelijke uitzetting zelf en de overdracht van de vreemdeling aan de

¹⁷⁹ Art. 7 Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing van 29 augustus 2005, *Stcrt* 2005, 16, p. 9.

¹⁸⁰ Art. 6 Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee van 2 november 2007, *Stcrt* 2007, 226, p. 10.

¹⁸¹ Art. 8 Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee van 2 november 2007, *Stcrt* 2007, 226, p. 10.

¹⁸² Art. 10 Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee van 2 november 2007, *Stcrt* 2007, 226, p. 10.

¹⁸³ Art. 1 ECPT.

buitenlandse autoriteiten. Daarbij wordt voornamelijk toezicht gehouden op de volgende 3 aspecten. Ten eerste wordt gelet op de bejegening van vreemdelingen en met name op de behandeling, zoals het toepassen van geweld en dwangmiddelen, de huisvesting en de verzorging van vreemdelingen. Ten tweede wordt gelet op de veiligheid van zowel de vreemdeling als de ambtenaren van de KMar en overige omstanders. Ten derde wordt aandacht geschonken aan de terugkeerprocedure en met name aan de voorbereiding daarop.¹⁸⁴

Het toezicht wordt uitgeoefend tijdens verschillende soorten bezoeken. Ten eerste tijdens reguliere inspecties. Ten tweede tijdens themaonderzoeken, die zich richten op één of meerdere aspecten van het terugkeerproces. Ten derde tijdens vervolgonderzoeken, waarin de CITT nagaat in hoeverre eerdere aanbevelingen van de commissie zijn opgevolgd. Ten vierde tijdens incidentonderzoeken, die de CITT op verzoek van een bewindslieden of op eigen risico kan instellen naar aanleiding van incidenten.¹⁸⁵ De leden van de CITT hebben voor de inspecties te allen tijde toegang tot onder meer de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de KMar, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de regionale politiekorpsen of de Dienst Terugkeer en Vertrek beheerde ruimten, voor zover daar het terugkeerproces wordt uitgevoerd, en de in die ruimten verblijvende vreemdelingen, tenzij er naar het oordeel van de leidinggevenden van de betreffende instantie gegronde reden bestaat dat de orde daardoor zal worden verstoord. Gelet op de specifieke voorbereiding en risico's die verbonden zijn aan de feitelijke uitzetting van vreemdelingen, dient het toezicht daarop vooraf te worden gemeld aan de Commandant Koninklijke Marechaussee en de Directeur van de Dienst Terugkeer en Vertrek.¹⁸⁶ De Kamer Uitzetproces doet verder onderzoek en analyse naar vooraf verstrekte informatie en checklists en houdt interviews met medewerkers, vreemdelingen en andere betrokkenen.¹⁸⁷

Na iedere inspectie brengt de CITT verslag uit omtrent haar bevindingen. Tijdens de reguliere inspecties wordt het verslag opgesteld aan de hand van een inspectieformulier. Op dit inspectieformulier dienen gegevens te worden ingevuld omtrent de briefing, de intake van

¹⁸⁴ CITT, *Toezichtkader Kamer Uitzetproces CITT*, mei 2008, p. 6 en 7, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *toezichtkader*).

¹⁸⁵ CITT, *Toezichtkader Kamer Uitzetproces CITT*, mei 2008, p. 8 en 9, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *toezichtkader*).

¹⁸⁶ Art 7 lid 1 en 5 regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 4 juli 2007, *Stcrt* 2007, 126, p. 7.

¹⁸⁷ CITT, *Toezichtkader Kamer Uitzetproces CITT*, mei 2008, p. 5, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *toezichtkader*).

deportees - zoals de bejegening van de deporté in verband met de verwijderactiek of de toepassing van dwangmiddelen -, de boarding - zoals de uitgevoerde methode, het gedrag van de deporté en de reactie van bemanning en eventuele passagiers -, de vlucht - zoals het verloop en de complicaties -, de transfer, de overdracht in het land van bestemming, het verblijf in het land van bestemming en de debriefing.¹⁸⁸ Deze verslagen worden niet gepubliceerd. Daarnaast brengt de CITT ieder jaar verslag uit omtrent haar activiteiten en bevindingen. In de jaarverslagen geeft de CITT algemene bevindingen weer, trekt zij conclusies, doet zij aanbevelingen en blikt zij vooruit op het volgende jaar. Daarnaast blikt zij terug op aanbevelingen van het voorgaande jaar en geeft zij aan in hoeverre deze zijn overgenomen. De Minister van Immigratie en Asiel of de Minister van Justitie voorziet het jaarverslag steeds van een reactie. Het jaarverslag en de reactie van een van de ministers daarop worden gepubliceerd.

De CITT is geen klachtinstantie. Op klachten betreffende de uitvoering van handelingen, waaraan de vreemdeling tijdens het terugkeerproces worden onderworpen, is de reguliere klachtenregeling van de desbetreffende dienst van toepassing.¹⁸⁹

4.4.3 Bevindingen met betrekking tot feitelijke uitzettingen

De CITT heeft inmiddels vanaf 2008 als onafhankelijk toezichthouder tientallen gezamenlijke terugkeervluchten, al dan niet ondersteund door Frontex, geïnspecteerd. Opgemerkt dient te worden dat de CITT enkel toezicht heeft gehouden op uit Nederland uit te zetten vreemdelingen. In 2008 heeft de CITT in 10 gevallen toezicht gehouden. Het betrof toezicht tijdens 7 lijnvluchten en 3 overheidsvluchten met chartervliegtuigen.¹⁹⁰ In 2009 heeft de CITT in 18 gevallen toezicht gehouden. Het betrof toezicht tijdens 11 lijnvluchten, 5 overheidsvluchten en bij 2 vluchten is toezicht gehouden op het grondproces, vanaf het moment van aanleveren bij het verwijdercentrum tot en met het boarden in het vliegtuig.¹⁹¹ In 2010 heeft de CITT in 36 gevallen toezicht gehouden. Het betrof toezicht tijdens 5 overheidsvluchten met chartervliegtuigen, 12 lijnvluchten, 6 internationale chartervluchten

¹⁸⁸ CITT, *Kamer Uitzetproces: Inspectieformulier begeleide uitzetting*, mei 2008, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *inspectieformulier*).

¹⁸⁹ Art 1 lid 1 regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 4 juli 2007, *Stert* 2007, 126, p. 7.

¹⁹⁰ CITT, *Jaarverslag 2008*, 1 december 2008, p. 33, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹¹ CITT, *Jaarverslag 2009*, 6 april 2010, p. 35, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

die werden ondersteund door Frontex en bij 13 vluchten is enkel toezicht gehouden op het grondproces.¹⁹²

De CITT stelt in haar jaarverslag van 2009 dat zij als doel heeft alle terugkeeroperaties, waaraan Nederland deelneemt, te monitoren. Opmerkelijk is dat Italië tot twee keer toe een toezichthouder van de CITT bij een door Frontex ondersteunde terugkeeroperatie heeft geweigerd aanwezig te zijn tijdens de feitelijke uitzetting.¹⁹³ Verder heeft de CITT geconstateerd dat bij veel terugkeeroperaties dwangmiddelen moeten worden ingezet. Het is gebleken dat steeds vaker gebruik wordt gemaakt van de bodycuff of van tie-rips aan de voeten. De CITT stelt dat het personeel van de KMar professioneel gebruik heeft gemaakt van de toegestane dwangmiddelen en dat zij daarbij steeds de regels van proportionaliteit en subsidiariteit in acht hebben genomen. Gepast geweld wordt daarbij afgewisseld met een humane bejegening zodra het verzet afneemt of wordt opgegeven. De CITT stelt wel vast dat het soms onmogelijk lijkt om vreemdelingen, die zich excessief verzetten, op reguliere wijze daadwerkelijk uigezet te krijgen en beveelt derhalve aan om verdergaande maatregelen op maat te ontwikkelen.¹⁹⁴ De CITT concludeert dat er zondermeer sprake is van een omgang met uit Nederland uit te zetten vreemdelingen die humaan, correct en met respect is.¹⁹⁵

De CITT heeft in 2010 bij 6 van de 7 terugkeeroperaties, die werden ondersteund door Frontex, waaraan Nederland heeft deelgenomen, toezicht gehouden. De CITT wijst er in haar jaarverslag van 2010 op dat de KMar tijdens een aantal terugkeeroperaties genoodzaakt was de bodycuff aan te leggen en dat dit op correcte en humane wijze plaats had gevonden. De bodycuffs werden iedere keer kort na de start weer worden afgenomen.¹⁹⁶ Daarnaast is tijdens terugkeeroperaties twee maal de inzet van het gelaatscherm geïnspecteerd door de CITT. Hierover wordt verder niet gerapporteerd dus er kan vanuit worden gegaan dat ook dit op correcte en humane wijze heeft plaatsgevonden. De CITT concludeert in haar jaarverslag van 2010 dat over het geheel genomen het uitzetproces door de KMar met de nodige zorgvuldigheid en humaan wordt uitgevoerd.¹⁹⁷

¹⁹² CITT, *Jaarverslag 2010*, 4 april 2011, p. 36, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹³ CITT, *Jaarverslag 2009*, 6 april 2010, p. 14 en 15, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹⁴ CITT, *Jaarverslag 2009*, 6 april 2010, p. 27 en 28, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹⁵ CITT, *Jaarverslag 2009*, 6 april 2010, p. 3, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹⁶ CITT, *Jaarverslag 2010*, 4 april 2011, p. 28, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

¹⁹⁷ CITT, *Jaarverslag 2010*, 4 april 2011, p. 3, www.commissieterugkeer.nl (zoek op: *jaarverslag*).

Hoofdstuk 5 CPT

5.1 Inleiding

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zal bekeken moeten worden wat het CPT inhoudt. Allereerst zal de ontstaansgeschiedenis in hoofdlijnen worden besproken. Daarna wordt de doelstelling, het mandaat, de structuur en de werkwijze van het CPT uiteengezet en ten slotte worden de CPT standaarden omtrent terugkeeroperaties besproken.

5.2 De ontstaansgeschiedenis in hoofdlijnen

In 1949 is de Raad van Europa opgericht. Het betreft een internationale organisatie die als doelstelling heeft de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in zijn lidstaten te versterken. De Raad van Europa draagt bij aan de bescherming van de mensenrechten door onder meer het sluiten van Europese mensenrechtenverdragen en het houden van toezicht op de naleving van die mensenrechtenverdragen.¹⁹⁸ Thans bestaat de Raad van Europa uit 47 lidstaten, waaronder onder meer alle landen van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein.

Één van de gesloten mensenrechtenverdragen betreft het EVRM, dat onder meer door alle lidstaten van de Raad van Europa is getekend en geratificeerd. Het EHRM is in 1959 opgericht als rechterlijke instantie om toe te zien op de naleving van het EVRM. Het EHRM opereert retroactief, wat betekent dat het EHRM optreedt nadat een vermeende schending van een of meer rechten, die zijn neergelegd in het EVRM, heeft plaatsgevonden en er een klacht bij het EHRM omtrent de betreffende schending is ingediend. De Raad van Europa heeft naast dit retroactief mechanisme van rechterlijke toetsing achteraf complementair een voornamelijk proactief toezichtmechanisme op willen richten om artikel 3 EVRM beter te kunnen waarborgen, specifiek de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd.¹⁹⁹

In 1989 is daarom het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (hierna ECPT) in werking getreden, dat eveneens

¹⁹⁸ 'Raad van Europa en mensenrechten', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op: *Raad van Europa en mensenrechten*).

¹⁹⁹ CPT, *The CPT standards: "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, p.4.

door onder meer alle lidstaten van de Raad van Europa is getekend en geratificeerd. In dit verdrag zijn geen rechten of regels vastgelegd omtrent de behandeling van personen tijdens de vrijheidsontneming, die kunnen worden afgedwongen in een rechterlijke procedure. Het verdrag voorziet in de oprichting van het CPT, dat dient als een niet-rechterlijk toetsingsmechanisme ter voorkoming van schendingen van artikel 3 EVRM. In plaats van achteraf vast te stellen dat art. 3 EVRM al dan niet is geschonden, vaak na langdurige procedures, kunnen risicosituaties in een vroeg stadium ter discussie worden gesteld en zo nodig worden aangepakt.

5.3 Het Comité

5.3.1 De doelstelling en het mandaat

De doelstelling van het CPT is het houden van toezicht op de behandeling van personen, die door de nationale autoriteiten van hun vrijheid zijn beroofd, om hen, indien nodig, beter te beschermen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.²⁰⁰ Het is niet de bedoeling lidstaten wegens schending van artikel 3 EVRM te veroordelen of lidstaten te bekritisieren, maar het CPT tracht preventief risicosituaties op te sporen die kunnen leiden tot schendingen en probeert door middel van het doen van aanbevelingen te voorkomen dat situaties die in strijd zijn met artikel 3 EVRM daadwerkelijk ontstaan of blijven bestaan.²⁰¹

Om dit doel te bereiken is het CPT bevoegd inspectiebezoeken uit te voeren op plaatsen waar personen, die op enigerlei wijze van hun vrijheid zijn beroofd door de nationale autoriteiten, verblijven om te beoordelen hoe deze personen worden behandeld.²⁰² Het gaat hierbij volgens het CPT om inspectiebezoeken aan onder meer gevangenissen, huizen van bewaring, politiebureaus, detentiecentra voor vreemdelingen, gesloten centra voor asielzoekers, psychiatrische ziekenhuizen, tbs-instellingen, jeugdinstellingen, kindertehuizen of social care homes.²⁰³ Bezoeken kunnen overigens worden uitgevoerd in zowel private als publieke instellingen. Het criterium is of de vrijheidsberoving het resultaat is van een handelen door

²⁰⁰ Art. 1 ECPT.

²⁰¹ CPT, *1st General Report*, CPT/Inf (91) 3, par. 1.

²⁰² Art. 1 ECPT.

²⁰³ CPT, *The CPT in brief*; CPT/Inf/E (2010) 1.

een overheidsinstantie. Daarnaast dienen de personen onvrijwillig van hun vrijheid te zijn beroofd en dus niet vrijwillig te zijn opgenomen.²⁰⁴

Voor een antwoord op de vraag op welke plaatsen het CPT bevoegd is bezoeken uit te voeren, moet gekeken worden of er sprake is van ‘vrijheidsberoving’. Het begrip ‘vrijheidsberoving’ moet voor de toepassing van het ECPT worden opgevat in de zin van artikel 5 EVRM, zoals is opgehelderd door onder meer het EHRM.²⁰⁵ Artikel 5, eerste lid, sub f, bepaalt dat er sprake is van vrijheidsberoving in geval van arrestatie of detentie van een persoon om te voorkomen dat hij of zij op onrechtmatige wijze het land binnenkomt of in verband met een hangende uitzettings- of uitleveringsprocedure. Het EHRM heeft beslist dat, teneinde te bepalen of iemand in de zin van artikel 5 EVRM van zijn vrijheid beroofd is geweest, de concrete situatie van de betrokkene het uitgangspunt moet zijn. Hierbij moet worden gekeken naar een aantal factoren, zoals de aard van de maatregel, de duur en effecten ervan en de wijze waarop zij wordt tenuitvoergelegd. Er wordt door het EHRM voornamelijk gekeken of de maatregel leidt tot beperkingen die in belangrijke mate afwijken van de normale levensomstandigheden in de concrete situatie.²⁰⁶ Het EHRM heeft meermalen overwogen dat er sprake is van ‘vrijheidsberoving’ in de zin van artikel 5, eerste lid, sub f, indien de betrokkene onder begeleiding van een politie-escorte in een vliegtuig naar het buitenland wordt uitgezet.²⁰⁷ Ik ben van mening dat het CPT in geval van een gezamenlijke terugkeervlucht door de lucht, die wordt gecoördineerd door Frontex, bevoegd is het vliegtuig, tijdens de vlucht, aan een inspectie te onderwerpen, indien het betreffende luchtvaartuig geregistreerd staat in een van de lidstaten die zijn aangesloten bij het ECPT. Gelet op de omstandigheden dat hij of zij onder strikt en continue toezicht staat van escortpersoneel, hij of zij niet vrij is om zijn of haar stoel te verlaten, behoudens uitzonderingen zoals ten behoeve van een toiletbezoek, en er tijdens de vlucht dwangmiddelen tegen hem of haar kunnen worden gebruikt, kan er naar mijn

²⁰⁴ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 32.

²⁰⁵ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 24.

²⁰⁶ EHRM 6 november 1980, Series A, no. 39 (*Guzzardi/Italy*), par 92; EHRM 28 mei 1989, Series A no. 93 (*Ashingdane/Verenigd Koninkrijk*), par. 41; EHRM 25 juni 1996, nr 19776/92 (*Amuur/Frankrijk*), par.42 en 43; EHRM 5 oktober 2004, nr. 45508/99 (*H.L./Verenigd Koninkrijk*), par 89.

²⁰⁷ ECRM 13 december 1965, nr. 1983/63 (*X./The Netherlands*); ECRM 7 oktober 1976, nr. 7376/76 (*X. and Y/Sweden*).

mening worden gesproken van ‘vrijheidsberoving’. Het ligt overigens niet ter beoordeling aan het CPT of de vrijheidsberoving rechtmatig of onrechtmatig is geweest.²⁰⁸

5.3.2 De structuur

Het CPT bestaat uit een aantal leden dat gelijk is aan het aantal partijen dat is aangesloten bij het ECPT. Uit elke lidstaat kan maar één persoon deelnemen.²⁰⁹ Elke lidstaat, die is aangesloten bij de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, kan drie kandidaten voor het lidmaatschap voordragen. De leden worden vervolgens gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en worden benoemd voor de duur van vier jaren en kunnen tweemaal herkozen worden.²¹⁰ De leden van het CPT zijn geen vertegenwoordiger van de lidstaat waarvoor zij zijn gekozen, maar dienen op persoonlijke titel. Om de schijn van partijdigheid weg te nemen, nemen de leden van het CPT niet deel aan een bezoek aan het land van herkomst.²¹¹

De leden zijn onafhankelijke en onpartijdige experts met een variatie aan achtergronden. Het CPT is namelijk multidisciplinair samengesteld; er zijn niet alleen juristen vertegenwoordigd, maar tevens deskundigen op het gebied van mensenrechten of personen die professionele ervaring hebben op de gebieden die vallen onder het ECPT, zoals criminologen, artsen en deskundigen op het gebied van politieaangelegenheden en het gevangeniswezen.²¹² Zo kan er vanuit verschillende oogpunten worden gekeken naar de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Prof. Dr. Van Kalmthout is voor Nederland uitgekozen als lid van het CPT wegens zijn bekwaamheid op het gebied van het gevangeniswezen en de vreemdelingenwetgeving.

De leden van het CPT kunnen zich, indien zij dit noodzakelijk achten, tijdens de bezoeken bij laten staan door externe deskundigen en tolken.²¹³ Bij het laten bijstaan door externe deskundigen moet het gaan om aanvullende expertise, die niet aanwezig is bij de delegatie

²⁰⁸ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 24.

²⁰⁹ Art. 4 lid 1 en 2 ECPT.

²¹⁰ Art. 5 lid 1 en 3 ECPT.

²¹¹ Regel 37 lid 2 reglement van orde, CPT/Inf/C (2008) 1.

²¹² Art. 4 lid 2 en 4 ECPT.

²¹³ Art. 7 lid 2 ECPT.

van het CPT die het betreffende inspectiebezoek uitvoert.²¹⁴ Externe deskundigen en tolken handelen op last en gezag van het CPT en mogen eveneens niet deelnemen aan een bezoek aan het land van herkomst.²¹⁵

Het Bureau van het CPT bestaat uit een president en twee vicepresidenten, die allen worden gekozen uit de leden van het CPT.²¹⁶ De president is voorzitter van de vergaderingen van het CPT. Verder heeft het Bureau onder meer de bevoegdheid gekregen om, buiten de vergadering om, de samenstelling van de bezoekdelegaties te vormen en instructies te geven met betrekking tot de wijze waarop een specifiek bezoek dient te worden afgelegd. In urgente gevallen kan het Bureau, buiten de voltallige vergadering om, een beslissing nemen over het organiseren van een ad hoc bezoek.²¹⁷

Het CPT wordt ondersteund door het Secretariaat, dat onderdeel is van het Directoraat-Generaal Mensenrechten en Juridische Zaken van de Raad van Europa.²¹⁸ Het Secretariaat stelt onder meer het bezoekprogramma op, zorgt voor het verwerken van toegezonden informatie, bereidt inspectiebezoeken voor en houdt zich bezig met administratieve-, budgettaire- en personele zaken. Na afloop van elk inspectiebezoek gaat het Secretariaat de dialoog aan met de betreffende lidstaat om ervoor te zorgen dat de lidstaat de aanbevelingen, die door het CPT zijn gedaan, opvolgt.²¹⁹

5.3.3 De werkwijze

De taken en bevoegdheden van het CPT zijn opgenomen in het ECPT. Daarnaast stelt het CPT zijn eigen reglement van orde vast, waarin organisatorische zaken worden geregeld.²²⁰ De werkzaamheden van het CPT kunnen worden onderverdeeld in vier opeenvolgende taken, te weten het voorbereiden van inspectiebezoeken, het uitvoeren van inspectiebezoeken, het opmaken van een rapport en het houden van een voortdurende dialoog met de lidstaten.

²¹⁴ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 51.

²¹⁵ Art. 14 lid 2 en 3 ECPT.

²¹⁶ Regel 5 reglement van orde, CPT/Inf/C (2008) 1.

²¹⁷ J. de Lange, *Detentie genormeerd: Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichtingen van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen*, Nijmegen: Wolf Publishers 2008, p. 36.

²¹⁸ Council of Europe, *The CPT in brief*, CPT/Inf/E (2010) 1.

²¹⁹ J. de Lange, *Detentie genormeerd: Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichtingen van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen*, Nijmegen: Wolf Publishers 2008, p. 34 en 35.

²²⁰ Reglement van Orde, CPT/Inf/C (2008) 1.

De inspectiebezoeken van het CPT vinden plaats op periodieke basis en daarnaast worden er, indien dit onder omstandigheden is vereist, ad hoc en follow-up inspectiebezoeken afgelegd.²²¹ Wat betreft de periodieke bezoeken aan een lidstaat, waarbij het CPT zich voornamelijk zal richten op de algemene leefomstandigheden binnen een representatieve selectie van plaatsen van detentie, kan het CPT op eigen initiatief en zonder rechtstreekse aanleiding bezoeken afleggen. Staten dienen echter wel, voor zover mogelijk, op billijke basis te worden bezocht.²²² Aan het begin van ieder jaar publiceert het CPT een werkprogramma van periodieke bezoeken voor het komende jaar. Wat betreft ad hoc bezoeken heeft het CPT een discretionaire bevoegdheid om doelgericht te bepalen wanneer, in welke lidstaten en meer specifiek bij welke instellingen zij inspectiebezoeken noodzakelijk acht. Ook kan het CPT een inspectiebezoek brengen aan een bepaalde instelling omdat zij de behandeling van één bepaald persoon wenst te onderzoeken. Het CPT kan zo snel reageren op zorgwekkende situaties. Het CPT kan zich bij het selecteren van te bezoeken lidstaten en/of instellingen laten leiden door mededelingen van instanties, zoals mensenrechtenorganisaties, of mededelingen van individuen omtrent zorgwekkende situaties of door de wens van een lidstaat om in eigen land inspectiebezoeken te laten verrichten om bepaalde beschuldigingen te onderzoeken of situaties te verduidelijken.²²³ Wat betreft follow-up bezoeken, die worden gebracht aan reeds geïnspecteerde plaatsen om te bezien of de situatie naar aanleiding van de aanbevelingen die zijn gedaan na een eerder periodiek of ad hoc bezoek is verbeterd, heeft het CPT eveneens een discretionaire bevoegdheid in het bepalen welke lidstaten en instellingen zij bezoekt.²²⁴

Het CPT moet de lidstaat, waar het inspectiebezoek gaat plaatsvinden, vooraf informeren omtrent het voorgenomen bezoek. Dit doet zij door aan het begin van ieder jaar het werkprogramma voor periodieke bezoeken te publiceren en door voorafgaand aan ieder bezoek –binnen een redelijke termijn- een kennisgeving, die de datum van het bezoek, de namen van de leden van het CPT die het inspectiebezoek zullen uitvoeren, de namen van eventuele tolken en externe deskundigen en de plaatsen die het CPT voornemens is te gaan bezoeken bevat, te versturen aan de nationale autoriteiten van de betreffende lidstaat.²²⁵ Het

²²¹ Art. 7 lid 1 ECPT.

²²² Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 48.

²²³ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 49.

²²⁴ 1st General Report, CPT/Inf (91)3, p. 6 en 7.

²²⁵ Art 8 lid 1 en art. 14 lid 1 ECPT.

CPT zal een representatieve selectie maken van plaatsen van detentie in de betreffende lidstaat. Het noemen van specifieke instellingen laat echter onverlet dat de delegatie van het CPT tijdens het bezoek kan besluiten ook andere instellingen te willen onderwerpen aan een inspectie.²²⁶ In uitzonderlijke omstandigheden kan de bevoegde autoriteit van de betreffende lidstaat bezwaar maken tegen het tijdstip of de plaats van het bezoek op grond van omstandigheden van nationale verdediging, de openbare veiligheid, ernstige onlusten in de plaatsen waar personen van hun veiligheid worden beroofd, de medische toestand van een persoon of het feit dat er een dringende ondervraging met betrekking tot een ernstig misdrijf gaande is.²²⁷ Ook kan bezwaar worden gemaakt tegen een lid van het CPT of tegen een externe deskundige of tolk, indien de bevoegde autoriteit van een lidstaat van mening is dat die persoon niet onafhankelijk of onpartijdig is of niet aan zijn geheimhoudplicht zal kunnen voldoen.²²⁸ Na een bezwaar volgt er overleg tussen de lidstaat en het CPT om de situatie te verduidelijken. Er wordt geprobeerd overeenstemming te bereiken over een regeling, die het CPT in staat stelt om zijn taak toch te kunnen vervullen, zoals het uitstellen van het bezoek of het verplaatsen van de persoon, die het CPT wenst te bezoeken, naar een andere instelling.²²⁹

Na de kennisgeving dienen de delegaties van het CPT toegang te verkrijgen tot het grondgebied van de betreffende lidstaat en hebben zij het recht om zonder beperkingen door de lidstaat te reizen. Verder dienen zij volledig te zijn geïnformeerd over de plaatsen waar personen, die van hun vrijheid worden beroofd, worden vastgehouden. De delegaties hebben tevens onbeperkt toegang tot elke plaats binnen het rechtsgebied van de lidstaat waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een nationale autoriteit en hebben zij het recht zich vrijelijk door deze instellingen te bewegen. De delegaties van het CPT kunnen op die plaatsen privégesprekken voeren met de personen die worden vastgehouden.²³⁰ De personen, die van hun vrijheid zijn beroofd, zijn echter niet verplicht medewerking te verlenen aan de gesprekken met de delegatie van het CPT.²³¹ De delegatie is tevens bevoegd met een ieder in gesprek te treden die hen informatie kan verschaffen, zoals advocaten, artsen, ministers of non-gouvernementele organisaties. Ook deze personen zijn niet verplicht om met het CPT in

²²⁶ Art 8 lid 1 ECPT; Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 58.

²²⁷ Art 9 lid 1 ECPT.

²²⁸ Art. 14 lid 3 ECPT; Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 82.

²²⁹ Art. 9 lid 2 ECPT.

²³⁰ Art. 8 lid 2 en 3 ECPT.

²³¹ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 66 en 67.

gesprek te treden. Men kan dan ook niet verplicht worden onder ede een verklaring af te leggen.²³² Door middel van gesprekken met de personen die van hun vrijheid worden beroofd en directe omstanders kan het CPT goed informatie verzamelen betreffende de detentieomstandigheden en de gedragingen van de nationale instanties en haar personeel. Deze verklaringen zijn voor het CPT een belangrijke bron van informatie, al moet er nauwkeurig omgegaan worden met deze, wellicht gekleurde, verklaringen. Tevens hebben de delegaties de bevoegdheid tijdens de bezoeken om informatie te verzoeken en daardoor kunnen zij toegang verkrijgen tot alle registers en dossiers betreffende de personen die van hun vrijheid zijn beroofd, zoals medische verslagen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de nationale procedureregels, de beroepsethiek en regels van medische geheimhouding. In geval van urgente gevallen, waarin dringend behoefte is aan verbetering van de behandeling van een persoon of personen, kan het CPT direct opmerkingen maken tijdens het inspectiebezoek.²³³

Na ieder bezoek wordt er door het CPT een gedetailleerd rapport opgesteld, dat wordt toegezonden aan de betreffende lidstaat. Dit rapport bevat de bevindingen van het CPT, niet-bindende aanbevelingen en eventueel opmerkingen of een verzoek om informatie.²³⁴ De aanbevelingen kunnen worden gezien als een politiek drukmiddel om lidstaten te proberen ertoe te bewegen om onaanvaardbare situaties of gedragingen te voorkomen of te doen stoppen. Er volgt geen dwingende (rechterlijke) uitspraak, maar de lidstaten zullen de situatie of gedraging vrijwillig moeten veranderen. Het CPT zal handvatten aanreiken over hoe de situatie of gedraging verbeterd zou kunnen worden. De betreffende lidstaat wordt verzocht een reactie te geven op de bevindingen en aanbevelingen en dient aan te geven welke maatregelen zij zal gaan nemen om de situatie of gedraging te verbeteren. Op basis van het rapport en de reactie daarop dient een voortdurende dialoog tussen het CPT en de betreffende lidstaat tot stand te komen omtrent de aanvaardbaarheid van de detentiesituaties. Zo kan het CPT invloed uit blijven oefenen op de detentiesituatie en de gedraging en daarmee zorgen voor een betere bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd.²³⁵ De rapporten die worden opgesteld naar aanleiding van follow-up bezoeken hebben een ander karakter

²³² Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT/Inf/E (2002) 1, par. 69.

²³³ Art. 8 lid 2, 4 en 5 ECPT.

²³⁴ Art. 10 lid 1 ECPT.

²³⁵ J. de Lange, *Detentie genormeerd: Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichtingen van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen*, Nijmegen: Wolf Publishers 2008, p. 59 en 60.

omdat daarin uiteen wordt gezet of de betreffende lidstaat de aanbevelingen, die door het CPT tijdens een eerder bezoek zijn gedaan, al dan niet zijn opgevolgd of dat de bescherming op een andere wijze is verbeterd.

Zowel de informatie, die voorafgaand aan en tijdens de inspectiebezoeken is verzameld, als de rapporten, die naar aanleiding van het bezoek zijn opgesteld, zijn in beginsel vertrouwelijk. Een lidstaat kan er zelf voor kiezen het gehele rapport en de eigen reactie daarop te laten publiceren.²³⁶ Tot dusverre hebben de meeste lidstaten ervoor gekozen dat te doen. Namen en inrichtingen worden niet gepubliceerd, maar worden wel in een vertrouwelijke brief aan het ministerie van de betreffende lidstaat verzonden. Persoonlijke gegevens mogen niet openbaar gemaakt worden zonder toestemming van de desbetreffende persoon.²³⁷ Het CPT stelt naast de rapporten tevens jaarlijks een algemeen verslag op omtrent haar activiteiten. Deze verslagen worden gepubliceerd.

Indien een lidstaat geen medewerking verleent aan de inspectiebezoeken of weigert naar aanleiding van de aanbevelingen van het CPT de situatie te verbeteren, kan het CPT, nadat de lidstaat in de gelegenheid is gesteld haar opvattingen kenbaar te maken, een openbare verklaring afgeven.²³⁸ Het betreft dan een verklaring waarin openheid van zaken omtrent het weigeren wordt gegeven en kan gezien worden als publieke afkeuring over de situatie in de betreffende lidstaat.

5.4 CPT standaarden

5.4.1 Inleiding

Het CPT acht zich niet gebonden aan de jurisprudentie en interpretatie van termen van het EHRM en acht zich ook niet gebonden aan andere regionale of internationale standaarden.²³⁹ Het CPT is echter wel van mening dat de jurisprudentie van het EHRM evenals de uitspraken van onder meer de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties, het VN-Mensenrechtencomite en het VN-Comite tegen foltering als leidraad kunnen dienen.

²³⁶ Art. 11 lid 1 en 2 ECPT.

²³⁷ Art. 11 lid 3 ECPT.

²³⁸ Art. 10 lid 2 ECPT.

²³⁹ R. Morgan and M. Evans, *Combating torture in Europe: the work and standards of the European Committee for the Prevention of Torture*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2001, p. 59.

Het CPT heeft, naar aanleiding van haar bevindingen, zijn eigen standaarden ontwikkeld voor de beoordeling van detentieomstandigheden en de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd door nationale autoriteiten. Deze standaarden richten zich op verschillende domeinen, overeenkomstig de verschillende plaatsen die het CPT kan bezoeken. Zo zijn er onder meer standaarden met betrekking tot de behandeling in gevangenissen, politiecellen, psychiatrische instellingen, vreemdelingenbewaring, de behandeling van jeugdigen, de behandeling van vrouwen. Omdat deze scriptie ziet op de terugkeeroperaties van vreemdelingen, zal in de volgende paragraaf dieper worden ingegaan op de CPT standaarden omtrent de behandeling van buitenlandse onderdanen tijdens uitzettingen door de lucht.

5.4.2 CPT standaarden omtrent terugkeeroperaties

Het CPT heeft al vrij snel na haar oprichting benadrukt dat vreemdelingenbewaring onder het bereik van het ECPT valt en heeft dan ook al vrij snel onderzoek verricht naar de detentiesituatie en behandeling van personen die onder de vreemdelingenwetgeving van hun vrijheid zijn beroofd. Het betreft dan detentieplaatsen voor vreemdelingenbewaring en wachtruimtes op het vliegveld, waar personen worden vastgehouden in afwachting van hun uitzetvlucht.²⁴⁰ Vanaf 1997 is het CPT, na verontrustende berichten te hebben ontvangen uit verschillende landen omtrent het gebruik van dwangmiddelen tijdens de feitelijke terugkeeroperaties, meer informatie gaan verzamelen op het gebied van gedwongen terugkeeroperaties an sich. Het CPT is de procedures, die worden gevolgd tijdens de terugkeeroperaties aan boord van het vliegtuig, gaan onderzoeken, evenals andere aspecten, zoals de voorbereidingsmaatregelen en de selectie en training van escortpersoneel.²⁴¹ Om inzicht te verkrijgen in de procedures, die worden gevolgd aan boord van het vliegtuig, heeft het CPT tijdens haar bezoeken aan de lidstaten kopieën van de relevante instructies en richtlijnen gekregen en tevens kopieën van andere documenten, zoals statistieken van uitzetoperaties, incidentverslagen en medische certificaten. Verder heeft het CPT de uitrusting van dwangmiddelen onderzocht en interviews gehouden met personen die uitgezet dreigden te worden en personen die verantwoordelijk zijn voor de terugkeeroperaties.²⁴² Het CPT is niet aanwezig geweest aan boord van de vliegtuigen tijdens de terugkeeroperaties en heeft dus niet

²⁴⁰ 7th General Report, CPT/Inf (97) 10, par. 24 en 35.

²⁴¹ CPT, *The CPT standards, "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, p. 66, par. 28.

²⁴² CPT, *The CPT standards, "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, p. 66, par. 29.

met eigen ogen gezien hoe de procedures, op papier, in de praktijk worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van haar onderzoek heeft het CPT in 2003 een aantal richtsnoeren opgesteld met betrekking tot het gebruik van geweld en het gebruik van dwangmiddelen in het kader van terugkeeroperaties van vreemdelingen. Het CPT heeft vanaf 2003 ook meermalen in haar rapporten, naar aanleiding van inspectiebezoeken, vermeld dat lidstaten zelf instructies dan wel regelingen in hun nationale wetgeving op moeten stellen omtrent het gebruik van geweld en het gebruik van dwangmiddelen tijdens terugkeeroperaties en dat de lidstaten hierbij aansluiting moeten zoeken bij de standaarden die het CPT hieromtrent heeft opgesteld.²⁴³ De volgende richtsnoeren heeft het CPT opgesteld en moeten worden gelezen in het licht van de verplichting dat een staat geen personen terug mag sturen naar een land waar er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat hij of zij een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering of mishandeling.²⁴⁴

1. Het is totaal onaanvaardbaar dat tegen personen, die moeten worden uitgezet, fysiek geweld wordt gebruikt om hen aan boord van een vervoermiddel te krijgen.
2. Indien er door het escortpersoneel gebruik moet worden gemaakt van geweld of dwangmiddelen tegen personen tijdens terugkeeroperaties, dan moet er niet meer geweld of zwaardere dwangmiddelen worden ingezet dan onder omstandigheden redelijkerwijs noodzakelijk is.
3. Het gebruik van geweld of een dwangmiddel dat positionele asfyxie (verstikking door gebrek aan zuurstof in de ademlucht of in de bloedstroom) kan veroorzaken moet vermeden worden wanneer dit mogelijk is. Indien een dergelijk gebruik in uitzonderlijke omstandigheden nodig wordt geacht, dient dit onderworpen te zijn aan richtsnoeren, die zijn opgesteld om het risico voor de gezondheid van de betrokkene tot een minimum te beperken.
4. Het is aanbevolen een absoluut verbod te laten gelden op het gebruik van middelen, die de luchtwegen (neus en/of mond) geheel of gedeeltelijk belemmeren.

²⁴³ CPT/Inf (2006) 11 Poland; CPT/Inf (2006) 3 Iceland; CPT/Inf (2010) 33 Greece.

²⁴⁴ CPT, *The CPT standards, "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, p. 66, par. 30.

5. Het dient mogelijk te zijn om dwangmiddelen, die de bewegingsvrijheid van de betrokkene beperken, in geval van een noodsituatie tijdens de vlucht direct te kunnen verwijderen.

6. Er dient rekening te worden gehouden met gezondheidsrisico's, zoals trombose, in het geval dat de betrokkene voor een lange periode op zijn stoel wordt vastgehouden.

7. Veiligheidsoverwegingen kunnen nooit rechtvaardigen dat escortpersoneel maskers dragen tijdens de terugkeeroperaties. Door het dragen van maskers is het zeer moeilijk na te gaan wie er verantwoordelijk is geweest in geval van vermeende mishandelingen.

8. Het CPT heeft zeer ernstige bedenkingen bij het gebruik van irriterende gassen of gassen die de betrokkene krachteloos maken tijdens het verwijderen van de betrokkene uit zijn cel en het onder controle brengen van de betrokkene tijdens de overbrenging naar het vliegtuig. Het gebruik van dergelijke gassen brengt duidelijk risico's mee voor de gezondheid.

9. Het is van belang dat de betrokkene een medisch onderzoek ondergaat voordat de beslissing, dat hij of zij wordt uitgezet, is genomen. Deze voorzorgsmaatregel is met name van belang indien het gebruik van geweld of bijzondere maatregelen wordt overwogen.

10. Het is eveneens van belang dat de betrokkene, waarvan de terugkeeroperatie is mislukt, een medisch onderzoek ondergaat indien hij of zij terugkeert naar zijn of haar detentieplaats, zodat kan worden nagegaan wat de gezondheidstoestand is van de betrokkene en of hij of zij verwondingen heeft opgelopen. Een dergelijke maatregel kan het escortpersoneel ook beschermen tegen ongegronde aantijgingen.

11. Behoudens duidelijke en strikt gedefinieerde, uitzonderlijke omstandigheden dient medicatie enkel te worden toegediend op basis van toestemming van de betrokkene, die voorafgaand aan de toestemming is geïnformeerd over de medicatie en de gevolgen daarvan. Het toedienen van medicatie aan de betrokkene dient ook altijd op basis van een medisch besluit te worden genomen.

12. Er dienen, voorafgaand aan de terugkeeroperatie, maatregelen te worden genomen om de betrokkene te helpen met betrekking tot de organisatie van zijn terugkeer, met name ter zake familie en werk, en hem bij te staan op psychologische fronten.

13. Het escortpersoneel dient met de grootste zorg te worden geselecteerd en dient een adequate en specifieke opleiding, die ontworpen is om het risico van mishandelingen tijdens terugkeeroperaties te reduceren tot een minimum, te verkrijgen.

14. Het is van belang dat er in de lidstaten interne en externe controlesystemen worden opgericht ter zake terugkeeroperaties door de lucht. Daarnaast wil het CPT benadrukken dat er tevens een rol dient te worden weggelegd voor externe, nationale of internationale, toezichthoudende (justitiële) autoriteiten voor de preventie van mishandeling gedurende de terugkeeroperaties. Deze autoriteiten moeten met name het gebruik van geweld en dwangmiddelen en de bescherming van de grondrechten van de betrokkene nauwlettend in de gaten houden.

15. Terugkeeroperaties dienen zorgvuldig te worden gedocumenteerd. Onder meer moeten er uitgebreide gegevens omtrent mislukte terugkeeroperaties, incidenten en het gebruik van dwangmiddelen geregistreerd worden. Hierbij kan ook gedacht worden aan audiovisuele middelen, zoals camera's aan boord van het vliegtuig.²⁴⁵

In 2005 heeft het Comité van Ministers van Europa “*Twenty guidelines on forced return*” aangenomen. Alle richtsnoeren, die door de verschillende instanties zijn opgesteld, worden hierin samengebracht.²⁴⁶ Het CPT is betrokken geweest bij het opstellen van deze richtsnoeren en is verheugd dat de 20 richtsnoeren veel normen bevatten, die door het CPT reeds waren ontwikkeld, met name wat betreft de voorwaarden voor detentie in afwachting van de uitzetting en de procedures tijdens de gedwongen uitzetting.²⁴⁷

²⁴⁵ CPT, *The CPT standards, “Substantive” sections of the CPT’s General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, p. 66-71, par. 32- 45.

²⁴⁶ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, september 2005.

²⁴⁷ 15th General Report, CPT/Inf (2005) 17.

Hoofdstuk 6 Conclusie

Tijdens dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *“In hoeverre kan, en is het wenselijk dat, het CPT een toezichttaak uitoefent tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex?”* In dit afsluitende hoofdstuk zullen de bevindingen uit het onderzoek kort uiteengezet worden en zal ten slotte een antwoord worden gegeven op voornoemde vraag.

Met de oprichting van Frontex in 2004, kunnen de lidstaten van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein door dit agentschap worden ondersteund bij de gezamenlijke terugkeeroperaties, nu Frontex onder meer deze taak toebedeeld heeft gekregen. Deze ondersteuning bestond voornamelijk uit het inventariseren of er behoefte bestaat aan gezamenlijke terugkeeroperaties, het organiseren van bijeenkomsten waarin de bestemming en het organiserend land voor de volgende operatie worden bepaald, het inventariseren welke landen willen participeren en het coördineren van de verdeling van de stoelen. In december 2011 is de rol van Frontex versterkt, in die zin dat Frontex niet alleen meer ondersteuning kan bieden, maar tevens gezamenlijke terugkeeroperaties kan coördineren of organiseren. Daarnaast kan Frontex zelf of in mede-eigendom met een lidstaat technische uitrusting, zoals vliegtuigen, aanschaffen of leasen. In hoeverre en op welke manier Frontex met zijn bevoegdheden om zal gaan, nu Frontex naast het bieden van ondersteuning ook kan coördineren en organiseren, zal in de toekomst moeten blijken. Hoewel Frontex voorheen enkel de bevoegdheid had om de lidstaten te ondersteunen, heeft Frontex al langere tijd een soort van coördinerende rol op zich genomen.

Gedwongen uitzettingen kennen een problematisch karakter. Van vreemdelingen, die er niet voor hebben gekozen het land vrijwillig te verlaten, kan veel verzet worden verwacht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties in de hoop dat de uitzetting niet door zal gaan of zal worden uitgesteld. Het is niet verwonderlijk dat er door escorts regelmatig dwangmiddelen moeten worden ingezet en dat er soms geweld moet worden gebruikt. De inzet van dwangmiddelen en het gebruik van geweld en een humane uitzetting staan echter op gespannen voet met elkaar. Uit de jurisprudentie van de ECieRM en het EHRM komt naar voren dat individuele uitzettingen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, gelet op de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden, waaronder het gebruik van geweld en de inzet van dwangmiddelen, een

schending kunnen opleveren van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest, te weten het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Aan gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, nemen verschillende landen deel, die allen verschillende wet- en regelgeving hebben, waardoor de toegestane dwangmiddelen en het maximale niveau van geweldgebruik aanzienlijk uiteenlopen. Dit roept de vraag op welk nationaal recht van toepassing is tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex. Indien een luchtvaartuig aan de grond staat van een land, dan oefent dat betreffende land rechtsmacht uit over het luchtvaartuig. Dit is dus het geval voordat het luchtvaartuig vertrekt, tijdens de tussenstops die het luchtvaartuig maakt en bij aankomst in het land van bestemming. Zodra het luchtvaartuig in de lucht is, dat wil zeggen vanaf het moment waarop het motorvermogen wordt aangewend om op te stijgen tot aan het einde van de landing, oefent alleen het land waar het luchtvaartuig geregistreerd staat rechtsmacht uit. De nationale wetgeving van die lidstaat bepaalt het maximale niveau van geweldgebruik en de toegestane dwangmiddelen. Escorts mogen echter alleen dwangmiddelen, die in de eigen nationale wet- en regelgeving zijn toegestaan, gebruiken en niet meer geweld gebruiken dan in de eigen nationale wet- en regelgeving is toegestaan.

Naast de nationale wet- en regelgeving van het land waar het luchtvaartuig is geregistreerd, zijn er op Europees niveau juridisch niet-bindende richtsnoeren aangenomen, die van toepassing zijn op alle door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties, zoals de gemeenschappelijke richtsnoeren inzake veiligheidsbepalingen voor gezamenlijke verwijderingen door de lucht en de Twenty guidelines on forced return. Het waarborgen en versterken van de mensenrechten staat al enige tijd hoog op de agenda van de Europese Unie, maar ook tijdens de activiteiten van Frontex. Zo dient Frontex onder meer een gedragscode voor alle personen die betrokken zijn bij de door het agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties te ontwikkelen, die gemeenschappelijke gestandaardiseerde procedures dient te beschrijven en moet waarborgen dat de terugkeer verloopt op humane wijze en met onverkorte inachtneming van de grondrechten. Daarnaast heeft Frontex een grondrechtenstrategie opgesteld, dient het een grondrechtenfunctionaris aan te stellen en een adviesforum op te richten. De door Frontex opgestelde grondrechtenstrategie vermeldt dat het, ondanks het feit dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van

de mensenrechten, Frontex niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheden als coördinator. Frontex blijft volledig verantwoordelijk voor alle acties en besluiten uit hoofde van zijn mandaat. Het is echter nog onduidelijk welke bevoegdheden Frontex in de toekomst zal gaan uitoefenen onder de coördinerende taak.

Gelet op het risico op schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest, is het onvoldoende enkel vast te leggen dat fundamentele rechten moeten worden gerespecteerd. Er is duidelijk behoefte aan effectief toezicht op het gehele terugkeerproces, inclusief de feitelijke terugkeeroperatie, om ervoor te zorgen dat deportees niet worden blootgesteld aan het risico te worden onderworpen aan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen. Daarnaast is het wenselijk dat het toezichtmechanisme kan ingrijpen indien een onaanvaardbare situatie ontstaat, zodat een daadwerkelijke schending niet zal plaatsvinden.

Het jaarlijks door Frontex opgestelde werkprogramma voor het komende jaar en het jaarverslag omtrent zijn activiteiten van het voorgaande jaar en de onafhankelijke, externe evaluatie door het COWI, gaan niet in op afzonderlijke terugkeeroperaties en daarin wordt derhalve niets gedocumenteerd over de inzet van dwangmiddelen en het gebruik van geweld. Na afloop van iedere terugkeeroperatie vindt er een evaluatiebespreking door Frontex plaats, waaraan alle participerende landen een bijdrage leveren, maar deze interne evaluatie wordt enkel met de participerende landen doorgenomen en wordt niet gepubliceerd. Daarnaast heeft Frontex in zijn optimale werkwijzen voor de terugkeer van illegaal aanwezige onderdanen van derde landen door de lucht opgenomen dat het hoofd van de terugkeeroperatie na afloop van iedere gezamenlijke operatie een gedetailleerd rapport omtrent de operatie op dient te stellen en dient te verzenden naar Frontex. In dit rapport dient de gezamenlijke terugkeeroperatie te worden beschreven evenals uitzonderlijke gebeurtenissen en acties die ondernomen zijn om problemen op te lossen. Het is echter onduidelijk wat er met de bevindingen uit de rapporten en evaluatiebesprekingen wordt gedaan.

In de terugkeerrichtlijn is bepaald dat lidstaten zelf een doeltreffend systeem op dienen te zetten voor het toezicht op de verplichte terugkeer. Met behulp van de studie van Matrix en het ICMPD, waarin informatie wordt verschaft omtrent de status van de implementatie van een systeem van toezicht op de verplichte terugkeer, kan geconcludeerd worden dat nog niet

alle lidstaten een doeltreffend systeem hebben opgezet. Enkele lidstaten hebben reeds aan de verplichting voldaan, terwijl anderen pas de eerste stappen zetten of daar zelfs nog niet aan zijn toegekomen. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat er veel verschil bestaat in de interpretatie van de verplichting, met name op het gebied van de omvang van het terugkeerproces waarop toezicht dient te worden gehouden, de betrokken organisaties, de kwesties waarop de betrokken organisaties toezicht dienen te houden en de taken en bevoegdheden van de organisaties. In de verordening tot wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex wordt aan de verplichting, zoals die reeds is opgenomen in de terugkeerrichtlijn, toegevoegd dat het toezicht de gehele terugkeeroperatie, dat wil zeggen van de fase voorafgaand aan het vertrek tot en met de overdracht in het land van terugkeer, dient te bestrijken. Frontex heeft in de door hem opgerichte grondrechtenstrategie aangegeven dat, indien lidstaten niet voldoen aan de verplichting om een doeltreffend systeem van toezicht op de verplichte terugkeer op te zetten, dit kan leiden tot uitstel of beëindiging van de terugkeeroperatie of de deelname van de betrokken lidstaat.

Personen, die zijn uitgezet, en van mening zijn dat er daadwerkelijk een schending van artikel 3 EVRM heeft plaatsgevonden, kunnen overigens een klacht indienen bij het EHRM. Het EHRM ziet toe op de naleving van het EVRM. Het betreft een retroactief mechanisme, dat, vaak na langdurige procedures, achteraf vaststelt dat artikel 3 EVRM al dan niet is geschonden.

Ik ben van mening dat er onvoldoende toezicht bestaat tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex. Niet alle lidstaten hebben een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer opgezet. De lidstaten die wel aan de verplichting hebben voldaan, geven vaak een verschillende interpretatie aan de verplichting. Ik ben van mening dat het een gemiste kans is dat niet in de terugkeerrichtlijn is opgenomen dat de toezichtinstantie onafhankelijk moet zijn van de instanties die met de uitzettingen zijn belast, dat het toezicht op de gehele terugkeeroperatie, vanaf het moment van detentie met het oog op uitzetting tot de ontvangst van het land van herkomst, moet zien, dat de toezichtinstanties de bevoegdheid hebben om in te grijpen indien onaanvaardbare situaties ontstaan en dat de rapporten van de toezichtinstanties naar de Europese Commissie gezonden moeten worden of anderszins gepubliceerd moeten worden. Dit zijn punten die van essentieel belang zijn voor een doeltreffend systeem van toezicht, zodat gewaarborgd kan worden dat

deportees niet worden onderworpen aan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen. Mijns inziens zijn de huidige vormen van controle op en toezicht tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties en de rechterlijke toetsing van het EHRM dan ook onvoldoende om te kunnen waarborgen dat het verbod van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest wordt nageleefd. Risico's dienen preventief te worden opgespoord en dienen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, te kunnen worden aangepakt zodat schendingen kunnen worden voorkomen.

Het CPT zou naar mijn mening de rol van onafhankelijk toezichtmechanisme kunnen en moeten vervullen. Alle lidstaten, die participeren in door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties, te weten alle lidstaten van de Europese Unie en de Schengen-geassocieerde staten IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein, zijn aangesloten bij de Raad van Europa en hebben het ECPT getekend en geratificeerd. Het CPT kan toezicht houden tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, omdat er, gelet op de omstandigheden waaronder gezamenlijke terugkeeroperaties plaatsvinden, sprake is van 'vrijheidsberoving'. Ik ben derhalve van mening dat het CPT bevoegd is inspecties uit te voeren tijdens alle fasen van het terugkeerproces, te weten tijdens het verblijf in detentie met het oog op uitzetting, tijdens de overbrenging naar het vliegtuig, tijdens de vlucht en tijdens eventuele tussenstops in landen die zijn aangesloten bij het ECPT. Zodra het luchtvaartuig aan het einde van de landing is in een land dat niet is aangesloten bij het ECPT, dan heeft het CPT namelijk geen bevoegdheden meer. Dit zal bijna altijd het geval zijn in het land van bestemming. Het betreffende luchtvaartuig dient overigens wel geregistreerd te staan in een van de lidstaten die zijn aangesloten bij het ECPT, zodat de betreffende lidstaat rechtsmacht uitoefent tijdens de vlucht en het CPT bevoegd is de inspecties uit te voeren. De organiserende lidstaten zullen echter vrijwel altijd gebruik maken van een luchtvaartuig dat geregistreerd staat in de eigen lidstaat. Doordat Frontex thans ook luchtvaartuigen kan huren, dient erop worden toegezien dat Frontex altijd gebruik maakt van luchtvaartuigen, die geregistreerd staan in een van de landen die zijn aangesloten bij het ECPT.

Het CPT tracht preventief risicosituaties, die kunnen leiden tot schendingen, op te sporen en probeert door middel van het doen van aanbevelingen te voorkomen dat situaties die in strijd zijn met artikel 3 EVRM daadwerkelijk ontstaan of blijven bestaan. Daarnaast kan het CPT in

urgente gevallen, waarin dringend behoefte is aan verbetering of stopzetting van een behandeling van een deporté, opmerkingen maken en zo trachten de onaanvaardbare situaties onmiddellijk te doen stoppen. Naast periodieke inspectiebezoeken aan gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, heeft het CPT tevens een discretionaire bevoegdheid om doelgericht operaties waaraan bepaalde landen deelnemen of operaties naar bepaalde bestemmingen aan een inspectie te onderwerpen tijdens zijn ad-hoc bezoeken. Het CPT kan zo snel reageren op zorgwekkende situaties. Verder kan het CPT tijdens follow-up bezoeken bezien of de situatie naar aanleiding van aanbevelingen na een eerdere inspectie zijn verbeterd. Het feit dat het CPT multidisciplinair is samengesteld, doordat er naast juristen tevens deskundigen op het gebied van mensenrechten, zoals onafhankelijke artsen, zijn vertegenwoordigd, maakt dat er vanuit verschillende oogpunten kan worden bekeken naar de behandeling van de deportees. De leden van het CPT zijn niet alleen bevoegd met de deportees en een ieder die hen informatie kan verschaffen te communiceren, maar zijn tevens bevoegdheid om te verzoeken om informatie, zoals om medische verslagen. Het CPT zal bij zijn inspecties de door hem opgestelde standaarden met betrekking tot het gebruik van geweld en het gebruik van dwangmiddelen in het kader van terugkeeroperaties van vreemdelingen in ogenschouw nemen. Deze CPT standaarden zijn echter niet bindend voor de lidstaten, waardoor zij gebruik kunnen maken van de in het nationale recht van de organiserende lidstaat toegestane dwangmiddelen en het maximale niveau van geweldgebruik. De leden van het CPT kunnen opmerkingen maken indien er in hun ogen sprake is van onaanvaardbare situaties, maar het is aan de lidstaten, in geval van gezamenlijke terugkeeroperaties zal dat neerkomen op de escortleider van een lidstaat, om de betreffende situatie te doen stoppen of de betreffende behandeling te doen staken. Ook het rapport dat de leden van het CPT na ieder bezoek opstellen bevat enkel bevindingen en niet-bindende aanbevelingen. Op basis van het rapport en de reactie van de lidstaat daarop dient een voortdurende dialoog tussen het CPT en de betreffende lidstaat tot stand te komen omtrent de aanvaardbaarheid van de behandelingen van deportees. Zo kan het CPT wellicht invloed uit blijven oefenen op de behandelingen van deportees. Bovendien is het mogelijk dat het CPT, indien een lidstaat weigert naar aanleiding van de aanbevelingen de situatie te verbeteren, nadat de lidstaat in de gelegenheid is gesteld haar opvattingen kenbaar te maken, een openbare verklaring afgeeft, waarin openheid van zaken omtrent het weigeren wordt gegeven. Dit kan worden gezien als een publieke afkeuring en een morele druk om de situatie te verbeteren. Alhoewel het rapport in beginsel vertrouwelijk is, kunnen lidstaten ervoor

kiezen het gehele rapport en de eigen reactie daarop te publiceren. Publicatie van het rapport wordt inmiddels door bijna alle lidstaten gedaan. Het ontbreken van toestemming om te publiceren wordt al snel geassocieerd met een negatieve inhoud, waardoor lidstaten sneller geneigd zullen zijn het rapport te publiceren. Zo kunnen de bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot gezamenlijke terugkeeroperaties, die door Frontex worden gecoördineerd, door eenieder bekeken worden.

Ik concludeer dat het CPT naar mijn mening zijn toezichttaak tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, zou kunnen en moeten uitoefenen. Het voorkomen en doen stoppen van situaties die wellicht in strijd zijn met artikel 3 EVRM is echter wel altijd afhankelijk van de bereidheid van de betreffende lidstaat om de betreffende situatie te doen stoppen of de betreffende behandeling te doen staken en te zorgen dat dit in de toekomst niet meer zal voorkomen. Er zijn echter, afgezien van het uitoefenen van de toezichttaak door het CPT, met betrekking tot gezamenlijke terugkeeroperaties, die worden gecoördineerd door Frontex, nog een aantal problemen te bespeuren gelet op het waarborgen van de mensenrechten tijdens dergelijke operaties. Het CPT kan enkel rapporteren en aanbevelingen doen aan landen die zijn aangesloten bij het ECPT. In principe zijn de landen ook primair verantwoordelijk voor het waarborgen van de mensenrechten, maar Frontex is naar mijn mening als coördinator verantwoordelijk voor handelingen en besluiten uit hoofde van zijn mandaat. Frontex is echter niet aangesloten bij het ECPT. Het ECPT kan Frontex er derhalve niet toe bewegen om te zorgen dat onacceptabele situaties en behandelingen voorkomen of gestopt worden. Daarnaast blijft het de vraag of Frontex, alhoewel artikel 4 van het Handvest op Frontex van toepassing is, überhaupt kan worden aangesproken met betrekking tot onmenselijke of vernederende behandelingen tijdens gezamenlijke terugkeeroperaties, die door hem worden gecoördineerd. Frontex is namelijk niet verantwoordelijk en heeft de bevoegdheid niet om in te grijpen tijdens onacceptabele situaties en behandelingen. Dit klemmt temeer omdat het nog onduidelijk is op welke manier Frontex in de toekomst met zijn bevoegdheden om zal gaan. De huidige regelgeving bevat een lacune op dit gebied, die zou moeten worden opgevuld.

Bijlage I

“Resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de beste praktijken voor het toezicht op de verplichte terugkeer”²⁴⁸

²⁴⁸ Matrix Insight Ltd and International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, 10 november 2011, p. 43-46