

Justitie



Uitzettingen naar Somalië via Nairobi

In de periode 1 januari 2002 – 15 mei 2007

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van onderzoek naar aanleiding van een klacht van de Stichting INLIA in november 2006 en vragen van het Tweede Kamerlid De Wit (SP) in februari 2007. Omdat niet met zekerheid was vast te stellen of alle benodigde informatie voor de beantwoording van de kamervragen en de afdoening van de klacht voorhanden was, is dit onderzoek opgestart.

De opdrachtgevers voor het onderzoek zijn Hoofd IND en Algemeen Directeur DT&V. Het onderzoeksteam werd gevormd door medewerkers van de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB) van de IND en de Stafdirectie van de DT&V. De gesprekken die zijn gevoerd met betrokken medewerkers zijn gevoerd onder formele auspiciën van plaatsvervangend Hoofd DVB.

Opzet en methode

Aan het begin van het onderzoek zijn een drietal centrale en dertien deelvragen gesteld. Het onderzoek is opgebouwd rond drie thema's met betrekking tot de uitzettingen naar Somalië waarbij gebruik is gemaakt van de diensten van de particuliere organisatie SMI. Deze thema's zijn: (1) de wijze van uitzetting en de route naar Somalië; (2) reisdocumenten en (3) de eindbestemming in Somalië en de situatie na terugkeer.

De referentieperiode van het onderzoek betreft de periode vanaf 1 januari 2002 tot en met 15 mei 2007. Hiermee loopt de referentieperiode van het begin van de voorbereidingen voor het inschakelen van SMI tot en met de beantwoording van de kamervragen van 27 februari 2007.

Het onderzoek bestond op de eerste plaats uit dossier- en archiefonderzoek. Het laatste omvatte ook de persoonlijke archieven van betrokken medewerkers. Niet alle documentatie bleek in originele vorm beschikbaar. Daarom is betrokken medewerkers gevraagd middels het beantwoorden van aanvullende vragen (zowel schriftelijk als mondeling) situaties toe te lichten. De beschikbare relevante stukken en de toelichtingen op situaties zijn bij het onderzoek betrokken.

Kader

Als uitgangspunt voor het onderzoek is allereerst het kader weergegeven voor de onderzochte uitzettingen. Dit kader is neergelegd in nationale wet- en regelgeving maar bestaat ook uit internationale afspraken en verdragen die Nederland binden en uit vigerend landenbeleid met betrekking tot terugkeer. Verder behoren tot het kader tevens de mondelinge samenwerkingsafspraken met SMI en afspraken met transitlanden.

Om het kader te completeren, is na de omschrijving van de bevoegdheden en verplichtingen tevens ingegaan op de verantwoordelijkheden die bestaan bij het uitzetten van vreemdelingen. Gebleken is echter dat de reikwijdte van deze verantwoordelijkheden niet gedetailleerd is vastgelegd.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat drie factoren ertoe hebben geleid dat de IND samenwerking heeft gezocht met een contractor. De maatschappelijke druk om uitzettingen te realiseren van vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verbleven, nam toe. Op de tweede plaats werd de IND in 2002 geconfronteerd met het ontbreken van centrale autoriteiten in Somalië waardoor bilaterale afspraken over terugkeer nauwelijks konden worden gemaakt. Op de derde plaats bestonden organisatorische belemmeringen op de route naar Somalië. Door samen te werken met een contractor kon de IND aan deze problematische situatie tegemoet komen en vanaf eind 2002 werd de samenwerking aangegaan met SMI, een particuliere organisatie. De IND had daartoe vooronderzoek gedaan en had daarbij voor het begin van de samenwerking met SMI kennis genomen van ervaringen van een aantal andere Westerse landen met deze contractor.

Een van de gevolgen van de hierboven beschreven situatie was dat de Nederlandse overheid geen bilaterale afspraken kon maken over vervangende reisdocumenten. Er bestond in Nederland geen

Somalische diplomatieke vertegenwoordiging (noch van de voormalige centrale autoriteiten, noch van de de facto autoriteiten in Somalië van dat moment) die vervangende reisdocumenten, zogenoemde laissez passers, voor uit te zetten ongedocumenteerde Somalische vreemdelingen zou kunnen afgeven. Uit de bevindingen blijkt dat de Nederlandse overheid ook geen mogelijkheden zag om in Europa bij Somalische vertegenwoordigingen aan vervangende Somalische reisdocumenten te komen voor de uitzetting van deze personen. Tevens bestond in 2002 reden aan te nemen dat de EU-staat, het vervangende reisdocument dat onder voorwaarden door de uitzettende staat kan worden afgegeven, door de 'de facto' Somalische autoriteiten niet zou worden geaccepteerd. Nu geen vervangende reisdocumenten voor de Somalische vreemdelingen voorhanden waren, werd een samenwerking aangegaan met SMI. Deze organisatie bleek in staat voor Somalische personen een nieuw Somalisch paspoort te verkrijgen. Uit de stukken blijkt dat de IND voor deze paspoorten heeft betaald. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de betrokken vreemdelingen voor de paspoorten moesten betalen.

Noch bij aanvang van de samenwerking met SMI, noch op een later tijdstip gedurende de samenwerking, heeft de IND afspraken op schrift gezet. Bij de IND bestond ten tijde van de eerste uitzetting met SMI (eind 2002) niet bij voorbaat de bedoeling om op langere termijn diensten van SMI te gebruiken. De IND wilde eerst de resultaten van de eerste uitzetting afwachten. De uitzettingen werden op individuele basis voorbereid met SMI en binnen de IND werd per uitzetting toestemming gevraagd. Wel is tijdens enkele gesprekken aangegeven dat tijdens de samenwerking met SMI de intentie bestond om de afspraken met SMI in een schriftelijk contract vast te leggen. Uit het onderzoek is geen expliciete reden naar voren gekomen voor het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst. Per individuele uitzetting werden afspraken gemaakt tussen SMI en de IND. Zij zagen op de praktische gang van zaken voorafgaand aan elke individuele uitzetting en kwamen mondeling en per e-mail tot stand.

Er zijn geen aanwijzingen dat SMI dwangmiddelen heeft gebruikt in Nairobi. Er is één keer door SMI melding gemaakt van het invoeren van de Keniaanse autoriteiten bij agressie door vreemdeling(en) in Nairobi. In een aantal gevallen heeft SMI de vreemdeling geld gegeven opdat hij in zijn eerste onderhouds- en reiskosten in Somalië kon voorzien. Deze kosten zijn bij de IND in rekening gebracht.

Tijdens het onderzoek bleken 39 uitzettingen naar Somalië met behulp van SMI in gang te zijn gezet. Van deze 39 zijn er 37 daadwerkelijk gerealiseerd. Van de overige twee vreemdelingen is één vreemdeling tot Kenia toegelaten en is één teruggenomen door Nederland. Hun uitzetting naar Somalië wordt in dit rapport niet als 'gerealiseerd' aangemerkt. Eén van de 37 gerealiseerde uitzettingen is in dit opzicht bijzonder. Deze werd in Somaliland afgebroken waarna de vreemdeling werd teruggenomen. Op de terugreis naar Nairobi verliet hij echter in Mogadishu het vliegtuig. Van de 37 naar Somalië uitgezette vreemdelingen waren drie in het bezit van een ticket naar Mogadishu. Niet kan worden achterhaald of dit de eindbestemming van hun eigen keuze was. Er zijn in het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat een van de uitgezette vreemdelingen niet veilig is aangekomen.

De IND heeft tot in de zomer van 2004 gebruik gemaakt van de diensten van SMI. Om welke reden de samenwerking met SMI is beëindigd, heeft het onderzoek niet uitgewezen. Het aantal Somalische vreemdelingen dat kon worden uitgezet werd in 2004 steeds kleiner en leidde mogelijk tot een natuurlijk einde van de samenwerking met SMI. De bevindingen uit het onderzoek wijzen erop dat simpelweg geen beroep meer is gedaan op SMI voor een volgende uitzetting. Er is geen schriftelijk besluit tot stoppen aangetroffen. Uit de stukken en uit de gesprekken blijkt dat de getroffen 'interim measures' door het EHRM, het door Nederland ingestelde vertrekmoratorium, de belangstelling voor het vraagstuk over de rechtmatigheid van het gebruik van de EU-staat en vragen over de samenwerking met de contractor bij uitzettingen in het algemeen waarschijnlijk de belangrijkste redenen zijn geweest te stoppen met uitzetting naar Somalië.

Tijdens het onderzoek is geen evalueatie over de samenwerking met SMI gevonden. De ervaringen van de IND met SMI zijn overwegend positief, hoewel bij de rapportages en facturen van SMI enkele (administratieve) tekortkomingen zijn gevonden. Uit het onderzoek is niet gebleken of de IND nog tijdens de samenwerking met SMI, informatie heeft ontvangen van andere landen over SMI. De IND heeft wel informatie over SMI ontvangen nadat de samenwerking met SMI was beëindigd. Er is tijdens dit onderzoek niet gebleken of andere landen thans nog gebruik maken van SMI.

Berichtgeving

Een deel van het onderzoek is gewijd aan de berichtgeving over de onderzochte uitzettingen naar Somalië aan de Tweede Kamer, de rechtbank en aan andere instanties en personen, met name belangenorganisaties.

Gebleken is dat de berichtgeving over aspecten van wijze van uitzetting en route naar Somalië aan de Tweede Kamer zich toespitste op de vlucht, de transit, eventuele afspraken met andere betrokken organisaties en de eventuele begeleiding van de uit te zetten vreemdelingen. De Tweede Kamer werd hier met name over geïnformeerd tussen februari en mei 2004. Verder zijn tot januari 2004 in rechterlijke procedures aspecten van de gang van zaken bij de uitzettingen aan bod gekomen indien deze voor de rechtzaak relevant waren. Te noemen zijn de transit in Nairobi en de aanwezigheid daarbij van de Keniaanse immigratieautoriteiten, de Nederlandse verbindingsofficier en SMI. Vanaf voorjaar 2003 zijn belangengroeperingen (INLIA, VAJN, ASPV en de advocatuur) desgevraagd bericht over de wijze waarop naar Somalië werd uitgezet.

Over reisdocumenten ten behoeve van terugkeer in het algemeen, en ten behoeve van uitzettingen in het bijzonder, is de Tweede Kamer vanaf de aanvang van de referentieperiode geïnformeerd. Vanaf maart 2002 werd in dit kader ook specifiek over de terugkeer naar Somalië bericht waarbij zowel de EU-staat als het Somalisch paspoort aan bod is gekomen. In rechterlijke procedures is het gebruik van de EU-staat enkele malen relevant gebleken. Het gebruik van dit vervangend document bij uitzettingen naar Somalië is door de ABRS ten behoeve van de beoordeling van een uitzettingszaak rechtmatig geacht. Van de belangengroeperingen is met name INLIA, desgevraagd, meerdere malen bericht over het gebruik van reisdocumenten bij uitzettingen naar Somalië. Daarbij spitste de informatie zich toe op de herkomst van het Somalisch paspoort ten behoeve van het laatste traject van de uitzetting.

De berichtgeving aan de Tweede Kamer over de eindbestemming van de uit te zetten vreemdelingen en de situatie in Somalië na terugkeer vond voornamelijk in 2004 plaats. Daarbij stonden kwesties centraal als toelating tot Somalië, relatieve veiligheid van gebieden in Somalië en facilitering van de vreemdeling door hem de keus te geven voor de eindbestemming. Vanaf juli 2004 werd in de Tweede Kamer wegens de moord in Somalië op een persoon die eerder door Nederland was uitgezet, tevens het beleid inzake toezicht van de vreemdeling na terugkeer actueel. Hierbij werd toegelicht dat toezicht, monitoring of enige vorm van individueel onderzoek naar de situatie na terugkeer alleen kan plaatsvinden indien signalen bestaan dat de situatie problematisch is door omstandigheden die verband houden met de asielaanvraag die de vreemdeling in Nederland gedaan heeft. De omstandigheden waaronder een terugnameverplichting voor de Nederlandse overheid geldt, werden daarbij betrokken. In de gevallen waarin de eindbestemming in Somalië in rechterlijke procedures relevant bleek, zag de verstrekte informatie op relatieve veiligheid van gebieden in Somalië, op het arriveren van de vreemdeling in Somalië en wederom over de verplichting voor Nederland de vreemdeling terug te nemen indien de uitzetting wordt afgebroken. In berichtgeving aan de categorie 'derden' is het thema 'eindbestemming' alleen zijdelings aan de orde gekomen. Ook hier werd te terugnameverplichting op grond van het Verdrag van Chicago belicht.

Conclusies

Alvorens in te gaan op de conclusies, worden eerst twee kanttekeningen gemaakt. Op de eerste plaats was de archivering binnen de IND onvoldoende om te komen tot een complete beoordeling van alle relevante documentatie in originele vorm. Alle documentatie tezamen, originelen, kopieën, concepten, e-mails en gesprekken, geven echter geen beeld van onzorgvuldig handelen tijdens de praktische gang van zaken bij de samenwerking met SMI. Op de tweede plaats wordt gesteld dat de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van Nederland bij een uitzetting niet gedetailleerd is vastgelegd in het beleidsmatig en juridisch kader en dat in de praktijk wordt uitgegaan van een voltooide uitzetting bij overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van een ander land, meestal bij toegangsverlening tot het land van bestemming.

Over de conformiteit van de gang van zaken bij de uitzettingen met het kader voor uitzettingen wordt de conclusie getrokken dat de inzet van een contractor niet strijdig is met het kader. Bovendien was de samenwerking met de contractor, SMI, zorgvuldig voorbereid. De wederzijdse verplichtingen tussen de IND en SMI waren niet schriftelijk vastgelegd hetgeen beter zou zijn geweest om samenwerking te

borgen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat het ontbreken van afspraken op schrift heeft geleid tot onvolkomenheden. De uitzettingen werden per geval op maat voorbereid. Hoewel in enkele gevallen de bestemming op het ticket en de uiteindelijke uitstapplaats in Somalië niet kan worden vastgesteld, bestaat uit het onderzoek geen aanleiding aan te nemen dat de desbetreffende vreemdelingen niet veilig zijn aangekomen op hun bestemming en derhalve niet in overeenstemming met het Somalië- of algemene uitzettingsbeleid zou zijn gehandeld. Er zijn geen bevoegdheden van de Nederlandse overheid overgedragen aan SMI en uit het kader blijkt dat geen bevoegdheden bestaan voor Nederlandse ambtenaren om dwangmiddelen toe te passen op het grondgebied van een andere staat. Geconcludeerd wordt dat aan SMI deze bevoegdheid op geen enkel moment tijdens de uitzetting toekwam en dat uit het onderzoek blijkt dat SMI hiervan doordrongen was.

Niet kan worden geconcludeerd dat de samenwerking met SMI werd beëindigd als gevolg van een handelwijze van SMI. Er is geen besluit gevonden de samenwerking tussen de IND en SMI te beëindigen. Op zichzelf bestond ook geen noodzaak voor een dergelijk besluit nu tussen de partijen geen schriftelijke verplichtingen bestonden.

De Somalische paspoorten die SMI verzorgde waren nieuwe documenten voor de terugkerende Somalische vreemdelingen. SMI heeft ze betaald en doorberekend aan de IND. Niet is gebleken van betaling van het paspoort door de vreemdeling. De wijze van verkrijging van de Somalische paspoorten is niet strijdig met het kader. Immers, niet is gebleken dat de inzet van een contractor ten behoeve van de verkrijging van reisdocumenten voor uit te zetten vreemdelingen niet volgens de richtlijnen zou zijn. Tevens is niet gebleken dat op basis van deze paspoorten geen toegang werd verleend tot Somalië aan de uitgezette vreemdeling waardoor geen aanleiding bestaat aan het gebruik van de betreffende documenten te twijfelen. Voor zover de EU-staat bij de uitzettingen als vervangend reisdocument heeft gefungeerd, wordt tevens geconcludeerd dat dit volgens de voorwaarden van het daartoe neergelegde kader heeft plaatsgevonden.

Over de conformiteit van de gang van zaken bij de uitzettingen met de berichtgeving over de uitzettingen wordt de conclusie getrokken dat berichtgeving aan de Tweede Kamer in enkele gevallen niet met eenduidige bewoordingen geschiedde maar dat geen sprake is geweest van onjuiste informatievoorziening, zoals bij informatieverstrekking in een rechterlijk procedure eenmaal is voorgekomen. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat berichtgeving over de eindbestemming in Somalië in alle gevallen volledig juist is geweest. Immers, niet viel in alle gevallen vast te stellen of volgens het kader dat de vreemdeling zijn voorkeur kan aangeven, was gehandeld. Er bestaan in die gevallen echter geen aanwijzingen dat niet volgens het kader is gehandeld waarmee geen aanleiding bestaat te concluderen dat de berichtgeving hierover onjuist is geweest.

De IND heeft zorgvuldig gehandeld in de samenwerking met de contractor SMI bij het uitzetten van vreemdelingen naar Somalië via Nairobi. De uitzettingen naar Somalië waarbij is samengewerkt met SMI hebben plaatsgevonden conform het beleidsmatig en juridisch kader dat daarvoor geldt. De IND heeft bij de uitzettingen haar verantwoordelijkheid genomen ten aanzien van de vreemdeling evenals ten aanzien van de betrokken transitautoriteiten. Er zijn geen overheidsverantwoordelijkheden of -bevoegdheden overgedragen aan SMI. Zorgvuldigheid van de samenwerking werd geborgd door het leveren van maatwerk door per uitzetting uitgebreide afspraken te maken. De berichtgeving aan de Tweede Kamer, rechtbanken en derden heeft plaatsgevonden conform de feitelijke uitvoering waarbij niet is gebleken van belangrijke onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Aanleiding onderzoek	6
1.1 Afhandeling van een ingediende klacht.....	6
1.2 Beantwoording van gestelde kamervragen	6
1.3 Gezamenlijke afhandeling klacht en beantwoording kamervragen.....	6
1.4 Verantwoordelijkheid en uitvoering.....	7
2 Onderzoeksopzet en -methode	8
2.1 Referentieperiode	8
2.2 Centrale vragen.....	8
2.3 Bronnen.....	9
3 Relevant kader.....	11
3.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië	13
3.1.1 Wet- en regelgeving.....	13
3.1.2 Afspraken en verantwoordelijkheden bij uitzetten	14
3.2 Reisdocumenten.....	15
3.2.1 Toegang en terugkeer.....	15
3.2.2 Laissez passer en EU-staat	16
3.2.3 Somalische paspoorten	17
3.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer	18
3.3.1 (Weder)toelating in Somalië	18
3.3.2 Veilig gebied in Somalië.....	18
3.4 Berichtgeving	19
4 Voorbereiding en verloop van de uitzettingen	20
4.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië	20
4.1.1 Ontstaan samenwerking IND – SMI	20
4.1.2 De samenwerking met SMI in de praktijk en het ontbreken van een contract	25
4.1.3 Ervaringen van Nederland met SMI	28
4.1.4 Beëindiging van het Nairobi traject en de samenwerking met SMI.....	30
4.1.5 Ervaringen van andere landen	31
4.2 Reisdocumenten.....	34
4.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer	34
5 Berichtgeving over de uitzettingen.....	37
5.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië	37
5.1.1 Tweede Kamer	37
5.1.2 Rechtbank.....	38
5.1.3 Derden	39
5.2 Reisdocumenten.....	40
5.2.1 Tweede Kamer	40
5.2.2 Rechtbank.....	42
5.2.3 Overige derden.....	42
5.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer	44
5.3.1 Tweede Kamer	44
5.3.2 Rechtbank.....	45
5.3.3 Overige derden.....	46
6 Conclusies	47
7 Aanbevelingen.....	50
8 Afkortingenlijst.....	51
9 Overzicht gebruikte documenten	52

1 Aanleiding onderzoek

1.1 Afhandeling van een ingediende klacht

Op 17 november 2006 is door de Stichting INLIA bij de IND een klacht ingediend 'over het overdragen van bevoegdheden zonder wettelijke grondslag in het kader van uitzettingen naar Somalië in 2003/2004' aan het particuliere Zuid-Afrikaanse bedrijf Snyman & Migliori International (SMI). Ook stelt INLIA hierbij dat het toezicht op de handelwijze van SMI en de door haar ingeschakelde tussenpersoon nalatig is geweest.

Op 22 januari 2007 is INLIA bericht dat de klacht op grond van artikel 9:8 eerste lid en onder b Awb niet in behandeling wordt genomen omdat zij ziet op gedragingen welke langer dan een jaar voor indiening van de klacht hebben plaatsgevonden. Naar aanleiding van een brief van INLIA van 17 februari 2007 is er op 19 februari 2007 een interventie geweest van de Nationale ombudsman, waarin deze verzoekt te bezien of de klacht alsnog inhoudelijk kan worden afgedaan. Op 21 maart 2007 is INLIA bericht dat de gedragingen waarover zij zich beklaagt onderwerp zijn van kamervragen van 27 februari 2007 van het lid De Wit (SP) en dat de beantwoording van deze vragen wordt afgewacht alvorens de klacht wordt afgehandeld.

1.2 Beantwoording van gestelde kamervragen

Het Tweede Kamerlid De Wit (SP) heeft op 27 februari 2007 vragen gesteld over uitzettingen van Somaliërs in de periode 2002 – 2005 (TK, 2006-2007, nr. 2060708320). De kamervragen richten zich met name op de periode tussen oktober 2002 en juli 2004, waarin door de IND gebruik is gemaakt van de Zuid-Afrikaanse particuliere organisatie SMI. Op 14 maart 2007 (TK, 2006-2007, nr. 1063) is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld dat het meer tijd vergde om de benodigde informatie te verkrijgen waardoor niet binnen de gebruikelijke termijn kon worden gereageerd. Op 16 mei 2007 (TK, 2006-2007, nr. 1521H) zijn de antwoorden naar de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd. De Staatssecretaris van Justitie heeft in de beantwoording aangegeven nader onderzoek te verrichten. In de beantwoording is verwezen naar de afhandeling van de klacht van INLIA. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat zij te zijner tijd een afschrift van de klachtafhandeling zal ontvangen.

Op 16 mei 2007 is in de brief aan de Tweede Kamer gemeld dat voor enkele antwoorden op de afronding van het onderzoek moet worden gewacht. Nog niet beantwoord werden de kamervragen die zagen op de ervaringen van andere landen met SMI, op de vraag of van teruggekeerde Somaliërs een bijdrage is verlangd voor het Somalische paspoort en op de vraag of deze personen veilig in Somalië zijn aangekomen.

1.3 Gezamenlijke afhandeling klacht en beantwoording kamervragen

Ten behoeve van het afhandelen van de klacht van INLIA en de beantwoording van de kamervragen van het lid De Wit werd begin maart 2007 reeds gestart met het maken van een analyse van de toenmalige wijze van afwikkeling van de uitzettingen met behulp van SMI via de transitvluchthaven van Nairobi (Kenia) naar Somalië. Echter, om een feitelijke gang van zaken in kaart te kunnen brengen, is vereist dat een veelheid aan bronnen (in samenhang met elkaar) wordt geanalyseerd.

Deze veelheid aan de ene kant en de fysieke verspreiding van de bronnen binnen de betrokken organisaties aan de andere kant, maakte het noodzakelijk meer tijd te nemen om de analyse zorgvuldig en volledig te kunnen uitvoeren. Daarom zijn de kamervragen die beantwoord konden worden beantwoord (TK, 2006-2007, nr. 1521) en is daarbij voor de rest van de vragen en voor de ingediende klacht verwezen naar het lopende onderzoek.

Het onderzoek richt zich niet alleen op de toenmalige wijze van afwikkeling van de uitzettingen met behulp van SMI via de transitluchthaven van Nairobi. Naast het afhandelen van de klacht en het beantwoorden van de kamervragen wordt nagegaan of, gegeven de beschikbare informatie bij de betrokken overheidsinstanties, de berichtgeving aan de Tweede Kamer, rechtbanken en derden over dit onderwerp in voorgaande jaren juist is geweest.

1.4 Verantwoordelijkheid en uitvoering

Het onderzoek betreft een intern ambtelijk feitenonderzoek in opdracht van de ambtelijke leiding van de IND en de DT&V, in het kader van de behandeling van de klacht van INLIA en naar aanleiding van vragen van het lid De Wit (SP). Deze vragen en de klacht zien op de handelwijze van de Nederlandse overheid in het kader van de operationele samenwerking met SMI in het terugkeerproces. Opdrachtgevers voor het onderzoek zijn de Hoofddirecteur van de IND (HIND) en de Algemeen Directeur van de DT&V(DDT&V). De IND en de DT&V waren en zijn in de referentieperiode (zie paragraaf 2.1) verantwoordelijk voor de uitvoering van de terugkeer.

Het onderzoeksteam deed het gehele dossier- en archiefonderzoek en leden ervan hadden de rol van secretaris tijdens de gesprekken die twee hoorcommissies met betrokken medewerkers hebben gevoerd. De voorzitters van de hoorcommissies waren respectievelijk Directeur Stafdirectie Uitvoeringsbeleid van de IND en Directeur Bewaring van de DT&V onder formele auspiciën van plaatsvervangend Hoofd DVB. In het rapport is geen informatie opgenomen die te herleiden valt tot personen.

2 Onderzoeksopzet en -methode

Gelet op voornoemde klacht van INLIA en kamervragen van het lid De Wit (SP) richt onderhavig onderzoek zich ten aanzien van de gang van zaken van de toenmalige uitzettingen op de drie volgende thema's:

- wijze van uitzetting en route naar Somalië;
- reisdocumenten;
- de eindbestemming in Somalië en de situatie na terugkeer.

Voor alle drie thema's wordt eveneens nagegaan in hoeverre de berichtgeving erover juist is geweest.

2.1 Referentieperiode

De eerste uitzetting met behulp van SMI vond plaats in oktober 2002. Er is echter voor gekozen de referentieperiode te laten beginnen bij de voorbereidingen van het inschakelen van SMI. In september 2002 is een nota opgesteld met informatie over de eerste gesprekken met SMI. Ervan uitgaande dat de voorbereidingen in ieder geval ongeveer een half jaar hebben geduurd, is besloten de referentieperiode te laten aanvangen op 1 januari 2002. Tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden die aanleiding gaven de referentieperiode naar voren in de tijd uit te breiden.

Hoewel de laatste uitzetting met behulp van SMI plaatsvond in juli 2004, loopt de referentieperiode langere tijd door. Redengevend hiervoor is dat een deel van het onderzoek zich richt op de berichtgeving aan de Tweede Kamer, de rechtbank en aan derden. Deze berichtgeving heeft ook na afloop van het samenwerkingsverband met SMI plaatsgevonden. Om het onderzoek af te bakenen in de tijd, is gekozen voor de datum waarop de antwoorden op eerder genoemde kamervragen zijn verzonden. De referentieperiode betreft derhalve de periode vanaf 1 januari 2002 tot en met 15 mei 2007.

Momenteel is bij de rechtbank nog een zaak aanhangig van een vreemdeling die door de Nederlandse overheid via Nairobi met de hulp van SMI is uitgezet. Het is niet ondenkbaar dat gedurende de behandeling van deze zaak door de IND zal worden gecommuniceerd over het destijds gebruikte uitzettingstraject. Er is evenwel voor gekozen de einddatum van de referentieperiode niet van deze zaak te laten afhangen. Het is onbekend wanneer de betreffende zaak zal worden afgerond.

2.2 Centrale vragen

Gelet op bovenstaande worden in hoofdstuk 4 de volgende feitelijke vragen behandeld per hierboven benoemd thema:

Wijze van uitzetting en route naar Somalië:

1. Waarom heeft de IND samenwerking gezocht met SMI?
2. Welke afspraken zijn daarbij gemaakt tussen de IND en SMI?
3. Waarom is er geen schriftelijke overeenkomst gesloten met SMI?
4. Wat waren ten tijde van het aangaan van de samenwerking met SMI de ervaringen van andere landen met SMI?
5. Wat zijn de ervaringen van Nederland met SMI?
6. Zijn tijdens de samenwerking met SMI negatieve ervaringen van andere landen met SMI bekend geworden bij Justitie? Zo ja, wat is met deze informatie gedaan?
7. Waarom is de samenwerking met SMI in juli 2004 beëindigd?
8. Maken andere landen nog gebruik van SMI?

Reisdocumenten

9. Moesten vreemdelingen betalen voor het Somalische paspoort dat SMI regelde?

Eindbestemming in Somalië en de situatie na terugkeer

10. Hoeveel vreemdelingen zijn met behulp van SMI teruggekeerd naar Somalië?

11. Zijn deze personen veilig aangekomen in Somalië?

In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de feitelijke berichtgeving in de referentieperiode aan de Tweede Kamer, de rechtbanken en derden aangaande de uitzettingen.

Ten slotte worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken. Daarvoor zijn de volgende vragen gesteld:

12. In hoeverre heeft de feitelijke uitvoering van de uitzettingen met behulp van SMI via de luchthaven Nairobi naar Somalië gedurende de onderzoeksperiode plaatsgevonden conform het beleidsmatig en juridisch kader?

13. In hoeverre is in de referentieperiode de feitelijke uitvoering van de uitzettingen naar Somalië op de juiste wijze weerspiegeld in de berichtgeving aan de Tweede Kamer, de rechtbank en derden?

2.3 Bronnen

De informatie die nodig is om de geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden, is aanwezig in individuele dossiers van de betrokken vreemdelingen, in de archieven van de betrokken organisatieonderdelen en in de herinneringen van de betrokken ambtenaren.

Dossieronderzoek

Het onderzoek in de dossiers van de betrokken vreemdelingen ten aanzien van wie de IND gebruik heeft gemaakt van de diensten van SMI ten behoeve van de uitzetting heeft primair tot doel de feitelijke gang van zaken weer te geven vanaf de voorbereiding. Gebleken is dat het ging om 39 individuele toelatings- en vertrekdocumenten die zich respectievelijk bij de IND en de DT&V bevinden. Ook de verslagen van de destijds namens de IND bij de uitzettingen aanwezige vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid in Nairobi zijn betrokken bij het onderzoek. De beeldvorming over de feitelijke gang van zaken richtte zich specifiek op de reisroute, bijzonderheden gedurende de reis, de plaats van bestemming, de gebruikte reisdocumenten en overige bijzonderheden.

Archiefonderzoek

In de tweede plaats zijn de relevante kamerstukken, brieven, nota's en verslagen uit de archieven van de betrokken organisatieonderdelen en relevante interne communicatie betrokken bij het onderzoek. Het verzamelen en analyseren ervan betreft een zogenaamd 'desk research'. Hierbij wordt met behulp van zoektermen relevante informatie verzameld. Vervolgens wordt de gevonden informatie geanalyseerd in het licht van de onderzoeksvragen.

Tijdens het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen vier soorten communicatie:

- interne communicatie (Justitie en haar diensten);
- communicatie die ziet op de rechterlijke procedures in de onderhavige vreemdelingendossiers;
- berichtgeving aan de Tweede Kamer; en
- communicatie met derden, waartoe voornamelijk belangenbehartigingsorganisaties behoren. Onder deze laatste categorie zijn ook de stukken van Wob-procedures ondergebracht, relevante berichtgeving aan de media en eventuele procedurele stukken die zien op het voorgenomen uitzettingstraject in zaken van vreemdelingen die niet tot de onderhavige dossiers behoren.

Ten aanzien van het gebruik van bronnen wordt nog het volgende opgemerkt. Met betrekking tot documenten als nota's en verslagen is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van de vastgestelde versie zoals opgenomen in een van de genoemde archieven. De status van informatie in een nota met eindparafen kan worden beschouwd als het meest duidelijk. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat niet in alle gevallen de definitieve nota's in de archieven waren terug te vinden.

Om ten behoeve van het onderzoek over zoveel mogelijk relevante informatie te kunnen beschikken, is naast bronmateriaal uit de archieven van de betrokken organisatieonderdelen ook gebruik gemaakt van zogenaamde 'persoonlijke' archieven. Het betreft door medewerkers (bijvoorbeeld dossierhouders) of afdelingen bijgehouden documentatie over de terugkeer naar Somalië. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om

(vroeger versies van) nota's en verslagen. De status van deze documenten loopt uiteen. Zo is het gedurende het onderzoek voorgekomen dat een nota niet in een beleidsarchief is teruggevonden maar wel met (meer of minder) parafen is bewaard in een persoonlijk of afdelingsarchief. Vaak geven stukken uit persoonlijke of afdelingsarchieven een goed beeld van de (inhoudelijke) route die een nota of een verslag heeft gemaakt alvorens de definitieve status te bereiken. In sommige gevallen krijgt een stuk uiteindelijk geen definitieve status omdat het, om uiteenlopende redenen, niet wordt vastgesteld. Een dergelijk stuk kan in voorkomende gevallen wel relevante (feitelijke) informatie bevatten, die kan bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

In sommige gevallen was uit de beleidsarchieven geen 'harde' informatie beschikbaar, waar wel relevante informatie werd aangetroffen in de persoonlijke archieven. Waar stukken zonder definitieve status zijn gebruikt bij de analyses, is rekening gehouden met de eventuele 'zachtere' status die de informatie uit dergelijke stukken kan hebben. Zij zijn zoveel mogelijk gebruikt in aanvulling op de stukken uit de beleidsarchieven.

In een aantal gevallen blijkt (mede) uit de niet vastgestelde stukken een bestendige lijn van gedrag. Ook is de informatie uit de persoonlijke archieven gebruikt als ondersteuning bij het reconstrueren van een lijn van gedachte of gang van zaken. In die gevallen waar de 'zachte' informatie vragen oproept, zijn hierover vragen gesteld aan de gehoorde personen ter bevestiging, ontkenning, aanvulling of inkadering van de aangetroffen informatie.

Zoals gezegd is niet in alle gevallen de 'harde' informatie in de archieven aangetroffen, en is gebruik gemaakt van zachte informatie uit persoonlijke archieven of menselijke geheugens. Bij het onderzoeksteam bestaat de indruk dat het onderzoek volledig is geweest en dat de beschikbare relevante stukken bij het onderzoek zijn betrokken. Desalniettemin kan niet worden uitgesloten dat op een later tijdstip meer informatie beschikbaar komt die betrekking heeft op de samenwerking van de Nederlandse overheid met SMI.

Het horen van betrokken ambtenaren

Ook de herinneringen van destijds betrokken medewerkers kunnen een bijdrage leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarom is besloten medewerkers die betrokken waren bij de uitzettingen naar Somalië schriftelijk en mondeling te horen. Medewerkers zijn gevraagd situaties toe te lichten. Doel was om hiaten, onduidelijkheden en mogelijke tegenstrijdigheden naar aanleiding van het dossier- en archiefonderzoek weg te nemen.

Gedurende een eerste, schriftelijke, ronde zijn aan 42 operationeel en inhoudelijk betrokken medewerkers en leidinggevenden schriftelijke vragenlijsten voorgelegd. Daarop hebben zij schriftelijk gereageerd. De bevroegde medewerkers bekleedden in de referentieperiode relevante functies bij het organisatieonderdeel belast met de uitvoering van de terugkeer, bij Procesvertegenwoordiging, bij AUB en bij DVB. Zowel dossierhouders als leidinggevenden zijn gehoord.

In hun schriftelijke reactie werden de 42 respondenten in de gelegenheid gesteld aan te geven of zij aanvullend een mondelinge toelichting wilden geven. Los van deze mogelijkheid, zijn de medewerkers die omwille van hun functie in grote mate betrokken waren bij de uitzettingen naar Somalië via Nairobi, in ieder geval gevraagd de gang van zaken mondeling toe te lichten in een gesprek met een hoorcommissie.

Dit heeft geleid tot een ronde van 16 gesprekken. De leden van de hoorcommissies waren afkomstig van DVB, IND en DT&V. In iedere commissie zat in ieder geval altijd een lid van het onderzoeksteam als secretaris. Aan het begin van ieder gesprek is de aanleiding voor het onderzoek geschetst.

3 Relevant kader

Het kader voor het uitzetten van vreemdelingen uit Nederland wordt gevormd door (inter)nationale wet- en regelgeving. De belangrijkste bepalingen zijn neergelegd in de Vw2000, nader uitgewerkt in het Vb2000, het VV2000 en de Vc2000, en in het Verdrag van Chicago. Waar in de wet- en regelgeving niet voorzien wordt in bepalingen voor de uitvoering van de uitzettingen, wordt een kader geschetst door afspraken en verantwoordelijkheden weer te geven.

Hieronder wordt een korte inleiding gegeven op de wijze waarop het uitzetbeleid in het Nederlandse vreemdelingenbeleid is vormgegeven. Daarna, in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3, wordt voor elk te bespreken thema eerst de relevante wet- en regelgeving weergegeven en daarna afspraken en verantwoordelijkheden die in de referentieperiode als kader hebben gegolden. In paragraaf 3.4. wordt tot slot kort een kader voor berichtgeving beschreven.

Met behulp van het neergelegde kader in dit hoofdstuk kunnen in hoofdstuk 6 conclusies worden geformuleerd over de uitgevoerde uitzettingen (hoofdstuk 4) en de berichtgeving daarover (hoofdstuk 5).

Voordat per thema een kader wordt geschetst, wordt hieronder eerst een uiteenzetting gegeven van het uitzettingsbeleid.

Vreemdelingenwet 2000

De wettelijke basis waarop het vreemdelingenbeleid in Nederland wordt uitgevoerd, is de Vw2000. Deze wet is in werking getreden op 1 april 2001 en was van kracht gedurende de gehele referentieperiode. Twee belangrijke uitgangspunten in deze wet zijn 'niet toelaten betekent terugkeren' en 'eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om terug te keren'.

Geen rechtmatig verblijf

Artikel 61 van de Vw2000 bepaalt dat de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, Nederland uit eigen beweging dient te verlaten. Een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling is in beginsel iedere vreemdeling die geen verblijf heeft op grond van de limitatief opgesomde gronden van artikel 8 van de Vw2000. In grote lijnen komt dat neer op vreemdelingen die niet op grond van een vergunning in Nederland mogen verblijven, dan wel niet in Nederland het besluit op hun aanvraag tot toelating mogen afwachten.

Voor vreemdelingen die nooit rechtmatig verblijf in Nederland hebben gehad en zich dus illegaal toegang tot Nederland hebben verschaft, ontstaat de rechtsplicht Nederland te verlaten meteen vanaf het moment waarop zij zich illegaal toegang tot Nederland hebben verschaft.

De niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling die niet binnen de wettelijke vertrektermijn gehoor geeft aan zijn vertrekplicht, kan worden uitgezet met de sterke arm op grond van de wettelijke bevoegdheid van artikel 63 Vw2000. Dit kan al dan niet nadat hij hiertoe in vreemdelingenbewaring is genomen. Deze bevoegdheid tot uitzetten is een bevoegdheid die van rechtswege bestaat en waarvoor dus geen specifiek besluit of een aanzegging nodig is.

Uitzetting uit Nederland

Uitzetting is een vorm van verwijdering. Het begrip verwijdering, dat op zichzelf niet voorkomt in de Vw2000, omvat alle overheids-handelingen en handelingen van vervoerders die erop gericht zijn om een vreemdeling die Nederland moet verlaten, daadwerkelijk te laten vertrekken. Hieronder vallen de begrippen (zelfstandig) vertrek en uitzetting. Van vertrek is sprake indien een vreemdeling, al dan niet aantoonbaar, zelfstandig of gedwongen, vertrekt uit Nederland. Zelfstandig vertrek wordt in Nederland onder andere gefaciliteerd door IOM.

Hoewel in de Vw 2000 de term 'uitzetting' wordt gebruikt, kent zij geen definitie van het begrip. De term uitzetting wordt gebruikt voor alle gevallen van 'verwijdering met de sterke arm uit Nederland'. Dit impliceert dat zolang de vreemdeling nog in staat wordt gesteld Nederland op een door hem of haar

verkozen manier te verlaten, er nog geen sprake is van uitzetting. Bij uitzetting wordt geen keuze meer gelaten aan de vreemdeling. De bestemming en de wijze van terugkeer worden dan door de Nederlandse overheid bepaald en de vreemdeling wordt gedwongen op deze wijze terug te keren.

In de Vreemdelingen-circulaire is opgenomen dat uitzetting op drie manieren kan plaatsvinden:

1. door overgave aan de buitenlandse grensautoriteiten; of
2. door plaatsing aan boord van een vliegtuig of schip van de onderneming die de vreemdeling heeft aangevoerd;
3. indien geen van de bovenstaande opties mogelijk is: rechtstreeks dan wel indirect door middel van een tussenstop, naar een land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang wordt verleend.

In het geval van de terugkeer die onderwerp is van dit onderzoek, is sprake van uitzetting zoals bedoeld onder 3. De tekst onder dit punt is in de referentieperiode gewijzigd en de huidige tekst geldt sinds 25 december 2005. Bij aanvang van de referentieperiode, 1 januari 2002, luidde het betreffende punt als volgt: 'indien 1 noch 2 mogelijk is: rechtstreeks naar het land waar toegang van de vreemdeling gewaarborgd is'. De oude tekst was dan ook geldend beleid ten tijde van alle uitzettingen waarvan sprake is in dit onderzoek en die hebben plaatsgevonden in de periode oktober 2002 tot augustus 2004.

De aanpassing om naast rechtstreekse vluchten ook indirecte vluchten (door middel van een tussenstop) op te nemen houdt verband met de implementatie van de EU Richtlijn 2003/110/EG welke ziet op wederzijdse ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van verwijdering door de lucht. De tweede aanpassing om niet langer te spreken van 'het land waar toegang van de vreemdeling gewaarborgd is', houdt verband met het opnemen van het gebruik van de EU-staat in de Vc. Door middel van de aanpassingen werd de tekst in de Vc in lijn gebracht met de reeds bestaande praktijk. Uitzetting via transitvluchthavens was gebruikelijk, ook voordat EU Richtlijn 2003/110/EG van kracht werd. Voor het gebruik van de EU-staat wordt ook verwezen naar paragraaf 3.2.3. Aangezien een EU-staat wordt afgegeven door de Nederlandse overheid indien de nationaliteit van de vreemdeling voldoende aannemelijk is, kan niet worden gesteld dat de toegang op basis van dit document is gewaarborgd. Het is immers niet te garanderen dat een persoon toegang wordt verleend op basis van een EU-staat, maar enkel dat de nationaliteit voldoende aannemelijk is voor de afgevend lidstaat voor afgifte van de EU-staat. De aanpassing van de Vc betreft dus een verduidelijking van de eerdere tekst.

Beleidsintensivering

Het tweede jaar van de referentieperiode van dit onderzoek, in 2003, werden de gevolgen van onrechtmatig verblijf in Nederland steeds meer als een probleem ervaren. De wens van het kabinet om hier aandacht aan te besteden werd op 21 november 2003 (TK, 2003-2004, 29 344, nr. 1) neergelegd in de 'Terugkeernota, maatregelen voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid'. In de nota wordt de problematiek van onrechtmatig verblijf geschetst in de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context en wordt beargumenteerd dat de inrichting en het besturen van een rechtstaat zich moeizaam laat verenigen met de aanwezigheid van een grote groep mensen die zich onrechtmatig op Nederlands grondgebied bevindt. Hierbij wordt beschreven dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen voornamelijk in de grote steden verblijven waar zij al dan niet worden opgevangen door gemeenten of maatschappelijke instellingen. De nota vervolgt met 'Bovendien heeft onrechtmatig verblijf tot gevolg dat de betrokken vreemdelingen een zwakke sociaal economische en maatschappelijk kwetsbare positie hebben. Deze kwetsbaarheid kan leiden tot uitbuiting en kan mensen verleiden tot deelname aan onwettige of criminele activiteiten. [...] Daarbij vormen de grote aantallen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een bestuurlijke belasting voor (gemeentelijke) overheden en is het maatschappelijke draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid in het geding.'

In de nota stelde de Minister dat het kabinet mede om deze reden haar inzet wilde verhogen op het gebied van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar het land van herkomst. Zij merkt daarbij op dat het belangrijkste knelpunt dat bij het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid wordt ervaren, gelegen is in de noodzakelijke medewerking van de betrokken vreemdeling. De Minister benadrukt hierbij dat vreemdelingen die terug willen ook terug kunnen maar dat velen van hen niet of onvoldoende meewerken aan hun vertrek.

De maatregelen die in de Terugkeernota worden voorgesteld zijn drieledig. Het betreft ten eerste voorstellen die te maken hebben met het terugkeerbeleid zelf of de uitvoering daarvan. Het gaat dan om nieuw beleid maar ook om voorstellen voor een effectievere toepassing van bestaande mogelijkheden. Vervolgens worden voorstellen gedaan om de communicatie over en de organisatie van de terugkeer te verbeteren. Ten derde wordt op internationaal terrein een meer integraal beleid van de gehele rijksoverheid ten aanzien van terugkeer vormgegeven waarbij ook de inzet van andere departementen aan de orde is.

De waargenomen problematiek en daarop ontwikkelde maatregelen die werden neergelegd in de Terugkeernota vormen de context waarbinnen de uitzettingen naar Somalië werden uitgevoerd. Deze beleidsintensivering vormt om deze reden mede het kader voor het onderzoek.

3.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië

3.1.1 Wet- en regelgeving

Handelingen ter uitoefening van bevoegdheid tot uitzetting

Op grond van artikel 6.1 van het Vb2000 is het de bewindspersoon toegestaan alle benodigde handelingen te verrichten ter uitoefening van de bevoegdheid tot uitzetting. Artikel 1.4 Vb2000 biedt de Minister de mogelijkheid deze bevoegdheid door te mandateren en heeft dat op grond van artikel 6.1 van het VV2000 gedaan aan ambtenaren belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen. Sinds haar oprichting op 1 januari 2007 is, behoudens enkele uitzonderingen, de DT&V verantwoordelijk voor de effectivering van de uitzetting.

Bij de bevoegdheid om 'alle benodigde handelingen te verrichten' moet gedacht worden aan handelingen om de medewerking van de vreemdeling te vorderen. Om medewerking te verkrijgen, kan het toepassen van (fysieke) dwang bij de vreemdeling benodigd zijn. Sinds februari 2005 is de Vc2000 aangevuld met een paragraaf die regels stelt voor het gebruik van hulpmiddelen ten behoeve van de uitoefening van de dwang. In deze paragraaf is neergelegd wanneer en hoe de betrokken ambtenaar een vreemdeling bij diens uitzetting per vliegtuig in zijn bewegingsvrijheid kan beperken. De nieuwe paragraaf in de Vc was een gevolg van een aanvulling van de 'Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en buitengewoon opsporingsambtenaar' in mei 2004 over het toepassen van hulpmiddelen specifiek voor het uitzetten van vreemdelingen. Hiermee werd de reeds gehanteerde werkwijze, op basis van de aanbevelingen van de Commissie Van den Haak uit 1993, van een uitdrukkelijke rechtsbasis voorzien. Het gebruik van dwangmiddelen dient strikt te voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel en het beginsel van proportionaliteit.

In principe vindt uitzetting plaats zonder begeleiding van de Nederlandse overheid. De vlucht wordt geregeld en de vreemdeling wordt op het vliegtuig gezet naar het land van bestemming. De vreemdeling wordt alleen begeleid in de gevallen waarin het gedrag van de vreemdeling aanleiding is verzet te vermoeden terwijl de Nederlandse overheid hem dwingt te vertrekken. De begeleiding (escortering) wordt uitgevoerd door de KMar.

De bevoegdheid van de KMar om hulpmiddelen ten behoeve van dwang in te zetten (in dit rapport kortweg dwangmiddelen genoemd), geldt alleen op Nederlands grondgebied. In het vliegtuig bepaalt de gezagvoerder of en wanneer dwangmiddelen mogen worden ingezet daar hij formeel verantwoordelijk is voor de veiligheid van de vlucht en van de passagiers. Hij kan zich hierbij laten adviseren door de KMar en kan de KMar vragen de dwang daadwerkelijk uit te voeren. In een ander land dan Nederland hebben de ambtenaren van de KMar geen bevoegdheden om dwang uit te oefenen. Zowel voor een transitland als voor het land van bestemming geldt dat op de luchthaven het geweldsmonopolie toekomt aan de autoriteiten die daartoe door de lokale wet- en regelgeving zijn gemachtigd.

Verdrag van Chicago en de verplichting tot terugname van de vreemdeling

Indien de uitzetting wordt afgebroken is de verwijderende staat gehouden de vreemdeling terug te nemen op basis van het door haar getekende Verdrag van Chicago over internationale burgerluchtvaart. Het Verdrag omvat meerdere annexen waarin normen en aanbevolen werkwijzen zijn weergegeven. De

negende annex is in dit onderzoek met name van belang. Het is getiteld 'Facilitering' en bevat een hoofdstuk over 'deportees and inadmissables'. De staten die het Verdrag van Chicago hebben ondertekend verplichten zich daarmee te houden aan het 'due restorations' principe als zij een uitzettende staat zijn en uitzetting niet tot een succesvol einde kan worden gebracht. Zij zijn dan gehouden de oorspronkelijke situatie te herstellen, hetgeen betekent dat de vreemdeling terugkeert naar de verwijderende staat.

3.1.2 Afspraken en verantwoordelijkheden bij uitzetten

In deze paragraaf wordt beschreven welke afspraken bestonden tussen de Nederlandse overheid en partijen betrokken bij de terugkeer naar Somalië. Daarnaast wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de uit te zetten vreemdeling tijdens de terugkeer naar Somalië.

Samenwerking met een contractor tijdens de transit

Bij het uitzetten naar Somalië in de referentieperiode werd gewerkt met een faciliterend bedrijf, SMI, dat feitelijke handelingen verrichtte ter ondersteuning van uitzettingen die door de Nederlandse overheid werden uitgevoerd. Tussen de IND en SMI zijn geen schriftelijke afspraken gemaakt met betrekking tot de rol en activiteiten van SMI tijdens de transit. Er zijn met betrekking tot deze punten wel mondelinge afspraken gemaakt. Wat deze afspraken inhielden en waarom er geen schriftelijke overeenkomst is gesloten, wordt beschreven in hoofdstuk 4. Per uitzetting werden mondeling en via de e-mail afspraken gemaakt tussen de IND en SMI.

In de periode van 23 oktober 2002 tot januari 2004 heeft SMI in opdracht van de IND bemiddeld bij het verkrijgen van paspoorten voor uit te zetten Somalische vreemdelingen. SMI verkreeg daartoe de personalia van de vreemdeling waaronder deze zich in Nederland had laten registreren. Vervolgens stuurde SMI de gegevens door naar de door hen ingeschakelde tussenpersoon die het paspoort verzorgde. Ook verzorgde SMI een ticket voor de doorreis van de vreemdeling vanuit Nairobi naar Somalië en onderhield SMI contacten met de luchthavenautoriteiten tijdens de transit. Na januari 2004 viel de bemiddeling voor verkrijging van het paspoort weg omdat vanaf dat moment gebruik werd gemaakt van de EU-staat voor het hele traject. Een afspraak was verder dat SMI na iedere uitzetting zou rapporteren aan de IND.

Samenwerking met de autoriteiten van het transitland

Kenia was in de referentieperiode voor de Nederlandse overheid een belangrijk transitland voor de terugkeer naar verschillende landen, zo ook naar Somalië. Met de Keniaanse autoriteiten bestonden destijds geen schriftelijke afspraken met betrekking tot het gebruik van Nairobi als transitluchthaven.

Samenwerking met transitautoriteiten is gebaseerd op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Dit betekent dat staten onderling in beginsel mogen vertrouwen op een zorgvuldige handelwijze in overeenstemming met het internationaal recht. Voor de autoriteiten van de transitluchthaven zal het van belang zijn te weten dat Nederland zijn verplichtingen in het kader van het Verdrag van Chicago nakomt, en de vreemdeling terugneemt als daartoe aanleiding is. Voor de Nederlandse autoriteiten is van belang dat zij erop kunnen vertrouwen dat de vreemdeling fatsoenlijk wordt behandeld tijdens zijn verblijf op de transitluchthaven.

In een transitland heeft Nederland geen rechtsmacht waaraan Nederlandse ambtenaren enige bevoegdheid kunnen ontleen. De Nederlandse autoriteiten hebben zich bij uitzetting via een transitluchthaven te houden aan lokale wetgeving en zijn veelal afhankelijk van de samenwerking met de lokale autoriteiten en van de mogelijkheden op de luchthaven. De vreemdeling wordt tijdens een transit door de lokale autoriteiten opgevangen en verzorgd in de door de lokale autoriteiten aangewezen ruimte. Dit kan variëren van een open aangewezen ruimte in het luchthavengebouw tot de detentieruimtes van de lokale autoriteiten. De ruimte waarin een transitdeportee wordt opgehouden door de betreffende luchthavenautoriteiten, is afhankelijk van de keuze en mogelijkheden van de desbetreffende lokale autoriteiten.

Verantwoordelijkheden

Hoe ver de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid reikt bij uitzettingen is niet gedetailleerd vastgelegd. Uit de gesprekken in het kader van het onderzoek is gebleken dat binnen het ministerie van Justitie en haar uitvoeringsdiensten wordt aangenomen dat de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de gedwongen terugkeer van een vreemdeling zich niet beperkt tot de Nederlandse landsgrenzen. De overheid zal zich zowel politiek, juridisch als bestuurlijk moeten kunnen verantwoorden voor haar (toe te rekenen) handelen of nalaten gedurende het uitzettingstraject. Uit de gesprekken in het kader van het onderzoek blijkt echter dat ten aanzien van de verantwoordelijkheidsvraag binnen het ministerie van Justitie en de uitvoeringsdiensten door medewerkers vier concrete uitgangspunten worden onderscheiden:

- Nederland is gehouden de zorgvuldigheid jegens de vreemdeling te betrachten in het terugkeerproces waartoe haar internationale verplichtingen zoals in Vluchtelingenverdrag en EVRM en nationale bestuursrechtelijke normen, nopen;
- De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor het handelen van haar ambtenaren in functie in binnen- en buitenland. Daarnaast is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor organisaties die in opdracht van haar werken;
- De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor een zorgvuldig en ordentelijk verloop van de uitzetting, ook jegens partijen die in praktische zin de uitzetting ondersteuning (zoals bijvoorbeeld autoriteiten van transitlanden en eventueel in te schakelen private partijen);
- De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de terugname van de vreemdeling als de uitzetting op enig moment niet verder kan worden uitgevoerd.

Nu deze uitgangspunten lijken te gelden 'tijdens de uitzetting' is vooral van belang welk moment moet worden beschouwd als het einde van de uitzetting. Tijdens de gesprekken is gebleken dat door de bij de uitzetting betrokken medewerkers vanuit werd gegaan dat de uitzetting als voltooid moet worden beschouwd als de vreemdeling wordt overgedragen aan autoriteiten van een ander land, meestal wanneer de vreemdeling toegang heeft verkregen tot het land van bestemming. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat vanaf dat moment de Nederlandse overheid niet meer verantwoordelijk wordt gehouden. Deze aanname past binnen het Nederlandse beleid dat niet wordt gemonitord na terugkeer.

Het komt voor dat een rechter – in het kader van de verantwoordelijkheid van Nederland voor een zorgvuldige afwikkeling van de asielprocedure - na een voltooide uitzetting bepaalt dat de vreemdeling door de Nederlandse overheid moet worden teruggehaald naar Nederland. Dit is ook voorgekomen in één van de 37 zaken waarin werd geoordeeld dat de vreemdeling onterecht was uitgezet omdat de beslissing in de asielprocedure nog niet onherroepelijk was geworden. De opdracht van de rechtbank om een vreemdeling terug te halen hield verband met de uitkomst van de asielprocedure en niet met de situatie van de vreemdeling na terugkeer.

3.2 Reisdocumenten

3.2.1 Toegang en terugkeer

Staten bepalen zelf ieder voor zich welk grensoverschrijdingsdocument benodigd is voor toegangsverlening. Zo geldt voor vreemdelingen die toegelaten wensen te worden tot Nederland, het algemene uitgangspunt dat zij in het bezit dienen te zijn van een geldig (nationaal) paspoort om identiteit en nationaliteit vast te kunnen stellen. Onder paspoort wordt verstaan: een mede in de Engelse of Franse taal gesteld document voor grensoverschijding op grond waarvan het de houder is toegestaan zich naar het buitenland te begeven en terug te keren naar het land van afgifte. Het grensoverschrijdingsdocument dat door de vreemdeling wordt gebruikt, dient te zijn afgegeven door de bevoegde autoriteiten van een door Nederland erkende staat.

In bepaalde gevallen kan vrijstelling worden verleend voor het zogenoemde paspoortvereiste voor toegangsverlening tot Nederland. De vreemdeling kan dan volstaan met het aantonen van zijn identiteit en nationaliteit op grond van andere documenten. Bij aanvang van de referentieperiode werd dit in Somalische zaken op individuele gronden gedaan als de vreemdeling kon aantonen dat hij of zij door de

eigen autoriteiten niet (meer) in het bezit kon worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding. In juni 2002 werd ten aanzien van onderdanen van Somalië in het algemeen vrijstelling van het paspoortvereiste ingevoerd daar 'in een aanmerkelijk aantal Somalische zaken' was aangetoond dat de Somalische vreemdeling niet in het bezit kon komen van een geldig paspoort 'vanwege de regering'. Somalische (grensoverschrijdings)documenten werden door Nederland niet langer geaccepteerd als reisdocument. Immers, voor Nederland ontbrak in een dergelijk geval de garantie van centrale autoriteiten voor de juistheid van de in het Somalische document opgenomen informatie waarmee toelating in Nederland werd gezocht.

Voor terugkeer is het uitgangspunt in de Vw dat de vreemdeling aan wie geen (verder) verblijf in Nederland is toegestaan een eigen verantwoordelijkheid heeft om Nederland binnen de daarvoor gestelde termijn te verlaten. De Vc bevat de bepaling (A4/4.1, op 1 januari 2002 te vinden in A4/6.2) dat de vreemdeling daartoe zelf tijdig voor geldige reisdocumenten moet zorgen, als hij hierover niet beschikt, waarmee toegang kan worden verkregen tot het land van bestemming. De vreemdeling dient te beschikken over een reisdocument waarmee de (eenmalige) terugkeer naar zijn land van herkomst kan worden gerealiseerd. Van belang is dat dit document door de grensbewakingsautoriteiten in het land van bestemming wordt geaccepteerd ten behoeve van de toegangsverlening. Het is niet aan de Nederlandse autoriteiten om verdere eisen aan dit document te stellen. De vreemdeling kan zich voor een dergelijk document wenden tot zijn eigen diplomatieke vertegenwoordiging of bijvoorbeeld tot familieleden of bekenden in het land van herkomst.

Vele vreemdelingen die in lijn met het algemene terugkeerbeleid zijn aangezegd Nederland te verlaten, doen dat echter niet vrijwillig uit eigen beweging en kunnen uiteindelijk worden uitgezet. Deze groep vreemdelingen zal voor het merendeel niet hebben voldaan aan de plicht over geldige reisdocumenten te beschikken.

3.2.2 Laissez passer en EU-staat

Indien de vreemdeling ongedocumenteerd is, zal de Nederlandse overheid ten behoeve van de uitzetting in principe vervangende reisdocumenten aanvragen. Paragraaf A4/4.1 van de Vc biedt daarvoor het kader. Voor vervangende reisdocumenten wendt men zich in beginsel tot de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst van de vreemdeling. Ten behoeve van vaststelling van nationaliteit en/of identiteit van de vreemdeling wordt deze schriftelijk en/of in persoon aan de diplomatieke vertegenwoordiging gepresenteerd. Een diplomatieke vertegenwoordiging kan vervolgens een vervangend reisdocument afgeven voor de reis naar en toegang tot het land dat wordt vertegenwoordigd, meestal het land van herkomst van de vreemdeling. Vaak gaat het dan om een laissez passer.

De Nederlandse overheid zag zich ten aanzien van Somalië echter geconfronteerd met een situatie waarin in Somalië geen centrale autoriteiten aanwezig waren om rechtstreeks afspraken mee te maken. In Nederland was bovendien geen diplomatieke vertegenwoordiging aanwezig van de voormalige centrale dan wel van de de facto autoriteiten van Somalië om het vervangend reisdocument voor de ongedocumenteerde uit te zetten vreemdelingen aan te vragen. In het geval geen (vervangende) reisdocumenten kunnen worden verkregen van de autoriteiten van het land van herkomst, bestaat, onder omstandigheden de mogelijkheid om een EU-staat als vervangend reisdocument af te geven.

De EU-staat wordt niet door de autoriteiten van het land van bestemming afgegeven maar door de uitzettende staat. Grondslag voor de EU-staat is de Aanbeveling van de JBZ-Raad van 30 november 1994 betreffende de aanneming van een standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen. Deze aanbeveling heeft in Nederland op 28 februari 2004 zijn beslag gekregen in paragraaf A4/4.2.2 van de Vc2000. Als aan de volgende -cumulatieve- voorwaarden wordt voldaan, kan een EU-staat als vervangend reisdocument dienen:

- het is niet mogelijk gebleken tijdig een (vervangend) reisdocument te verkrijgen van de betreffende (feitelijke) autoriteiten in het land van herkomst of een derde land, of er zijn met de autoriteiten van het desbetreffende land afspraken gemaakt over het gebruik van de EU-staat;
- er bestaan één of meerdere aanwijzingen op grond waarvan de nationaliteit van de vreemdeling aangenomen kan worden;

- er bestaat een redelijke kans dat de betrokken vreemdeling wordt toegelaten in het land waar hij naar terug dient te keren.

Over de rechtmatigheid van de EU-staat is in jurisprudentie van de ABRS een oordeel gegeven in mei 2004. In een bewaringszaak, waarin hoger beroep was ingesteld, was aangevoerd dat het gebruik van de EU-staat in strijd zou zijn met het volkenrecht. De ABRS oordeelde dat de Aanbeveling van de JBZ –Raad niet was omgezet in Nederlands recht. De ABRS redeneerde voorts dat de omstandigheid dat voor het afgeven van een EU-staat geen wettelijke basis bestaat weliswaar niet strookt met het legaliteitsbeginsel maar dat die omstandigheid niet leidde tot het oordeel dat uitzetting met behulp van een dergelijk document onrechtmatig was jegens de vreemdeling. Daarvoor bestonden volgens de ABRS drie argumenten die in het kader van dit rapport van belang zijn. De Afdeling beargumenteert dat het gebruik van de EU-staat de Nederlandse rechtsorde in aanmerking neemt, dat op de vreemdeling de rechtsplicht rust om Nederland te verlaten; en dat de minister voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de EU-staat in het merendeel van de oude EU-lidstaten bruikbaar is gebleken en door derde landen wordt geaccepteerd.

De Afdeling stelde vervolgens dat ‘De omstandigheid dat geen overeenstemming over uitzettingen bestaat tussen Nederland en de feitelijke autoriteiten in de verschillende delen van Somalië, [niet uit]sluit [...] dat een vreemdeling in de praktijk in staat is met behulp van een EU-staat terug te keren naar zijn land van herkomst. Van een wijze van uitzetting die onrechtmatig is en derhalve geen zicht op uitzetting biedt, is eerst sprake indien, onder meer op grond van eerdere ervaringen in vergelijkbare zaken, aannemelijk is dat de vreemdeling door gebruikmaking van de hem verschaft documenten het door hem beoogde reisdoel niet zal bereiken dan wel anderszins in de problemen zal geraken. Ter zitting van de Afdeling is door partijen over en weer aangegeven dat hen geen ervaringen bekend zijn die wijzen op het bestaan van een dergelijk risico.’

Bij het gebruik van de EU-staat is de uitzettende overheid wel afhankelijk van de acceptatie ervan door de autoriteiten van het land van bestemming en door de vliegtuigmaatschappij. Ook hier weer zorgde het ontbreken van een centrale autoriteiten in Somalië voor de belemmering dat in eerste instantie geen gesprekspartner bestond. De Nederlandse overheid deed pogingen om met de ‘de facto’ autoriteiten in Somalië tot afspraken te komen maar dit proces verliep moeizaam. Hierdoor kon de Nederlandse overheid er niet op voorhand van uit gaan dat de uit te zetten vreemdelingen in Somalië toegang zouden krijgen op de EU-staat.

3.2.3 Somalische paspoorten

In lijn met het algemene terugkeerbeleid keerden jaarlijks een (zij het beperkt) aantal vreemdelingen uit eigen beweging, vrijwillig terug naar Somalië met zelfstandig verkregen reisdocumenten. Bekend was dat sinds 2000 Somalische documenten waarmee personen zelfstandig naar Somalië waren teruggekeerd op verschillende plaatsen in Europa waren afgegeven door Somalische vertegenwoordigingen. Eind 2002 bleek dat Somalische paspoorten tevens buiten Europa waren afgegeven en dat van en naar Somalië veelvuldig werd gereisd met behulp van Somalische en Nederlandse reisdocumenten en dat vrijwillige terugkeer naar Somalië met die paspoorten ook mogelijk was.

De mogelijkheid om via alternatieve kanalen Somalische reisdocumenten te verkrijgen, bood nieuwe mogelijkheden voor de terugkeer, ook zonder de aanwezigheid van centrale autoriteiten in Somalië. De Nederlandse overheid heeft van documenten, verkregen via deze alternatieve kanalen, gebruik gemaakt voor het traject van Nairobi tot in Somalië. De IND heeft zich hiertoe niet rechtstreeks tot een Somalische vertegenwoordiging (noch van de verdreven centrale autoriteiten, noch van de de facto autoriteiten) gewend maar tot een zogenoemde contractor, een private onderneming die de uitzettingen tijdens de transit in Nairobi faciliteerde. Deze onderneming had een contactpersoon via wie in Somalië nieuwe paspoorten werden verkregen voor de Somalische vreemdelingen die werden uitgezet uit Nederland.

Uit het onderzoek is gebleken dat vanaf januari 2004 geen gebruik meer werd gemaakt van deze mogelijkheid het Somalisch paspoort voor het tweede gedeelte van de route naar Somalië te gebruiken. De hele reis van Nederland tot in Somalië werd vanaf dat moment gemaakt met een EU-staat.

3.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer

3.3.1 (Weder)toelating in Somalië

(Weder)toelating van een onderdaan vormt een verplichting voor een staat. In haar advies 'Terugkeer: de internationale aspecten' uit 2004 wijst de ACVZ op de volkenrechtelijke aard van die verplichting en benadrukt daarin dat die verplichting tot wederopname van de onderdaan voor altijd geldt. Ook als er geen terugnameovereenkomst is en ook als de betrokkene niet wenst terug te keren. De eis van staten dat de onderdaan vrijwillig terugkeert, staat niet in de weg aan de verplichting om de onderdaan terug te nemen.

Dat Somalië geen staat zou vormen en om die reden niet aan de (weder)toelatingsverplichting gehouden is, wordt weerlegd door een advies van het Asser Instituut waarin de volkenrechtelijke hoedanigheid van Somalië wordt toegelicht. Uit het advies dat het Asser Instituut in april 2003 uitbracht op verzoek van een rechtbank, blijkt dat Somalië in volkenrechtelijke zin als staat moet worden beschouwd. Het instituut vervolgde dat personen afkomstig uit het gebied 'van Somalië' bovendien nog de Somalische nationaliteit bezitten. De rechtbank had dit advies ingewonnen in een procedure waarin de omstandigheden voor wedertoelating tot Somalië de rechtbank niet voldoende duidelijk waren geworden.

3.3.2 Veilig gebied in Somalië

Tot het najaar van 2001 gold voor Somalië een gedeeltelijk categoriaal beschermingsbeleid. Op 30 november 2001 trad een gewijzigd asielbeleid voor Somalië in werking op basis van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 12 juni 2001. Op basis van het ambtsbericht werd geconcludeerd dat het voeren van het categoriaal beschermingsbeleid voor een gedeelte van Somalië niet langer was geïndiceerd. Er was immers voor alle clan- en minderheidsgroepen een verblijfsalternatief in het relatief veilige deel van Somalië voorhanden en de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar dit deel van Somalië was niet meer van een bijzondere hardheid (TK, 2001-2002, 19637 en 27 557, nr. 652). Als relatief veilig deel werden de regio's Somaliland, Puntland, Galgadud en Hiiran aangemerkt.

Op 16 juni 2004 is het beleid ten aanzien van Somalië gewijzigd op basis van het algemeen ambtsbericht over Somalië van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 april 2004 en van de uitspraak van de ABR van 28 mei 2004 in drie Somalische zaken. Naar de informatie in het ambtsbericht konden Somaliland, Puntland, Mudug, Hiiran, Galgadud (met uitzondering van het noordwestelijk deel) en de eilanden voor de kust van Zuid-Somalië tot relatief veilig gebied worden gerekend. In de uitspraken van het ABR werd geoordeeld dat de motivering van het EHRM van getroffen voorlopige maatregelen, 'interim measures', gelet op het algemene karakter ervan 'vooralsnog in de weg staat aan uitzetting naar Noord-Somalië van vreemdelingen van Somalische nationaliteit die behoren tot een minderheid en die geen familie of clanbanden hebben in Noord-Somalië'. Het relatief veilige deel van Somalië, en daarmee het verblijfsalternatief, werd op basis van deze nieuwe informatie gewijzigd.

De nieuwe informatie leidde op 16 juni 2004 tevens tot de instelling van een vertrekmoratorium voor afgewezen asielzoekers uit Somalië die behoren tot een minderheid en die geen banden hebben in het verblijfsalternatief van Somalië. Het vertrekmoratorium heeft voor de betrokken vreemdelingen tot gevolg dat, hoewel hun asielverzoek is afgewezen, zij, behoudens contra-indicaties, toch geacht worden rechtmatig in Nederland te verblijven en dus Nederland niet zelfstandig hoeven te verlaten of worden uitgezet voor zolang het moratorium van kracht is.

De groep Somalische vreemdelingen die onder het vertrekmoratorium valt, wordt per 1 maart 2005 uitgebreid met afgewezen asielzoekers uit Somalië die niet afkomstig zijn uit Somaliland, Puntland of Zuid-Mudug (de regio's die dan tezamen het verblijfsalternatief vormen). Hiertoe wordt het in juni 2004 ingestelde vertrekmoratorium ingetrokken en een nieuw vertrekmoratorium op 1 maart 2005 ingesteld. Ook deze keer was de aanleiding voor de beleidswijziging een combinatie van een nieuw algemeen

ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 13 december 2004 met een uitspraak van de ABRS van 17 december 2004.

Dit tweede vertrekmoratorium kon op 1 juli 2005 om beleidstechnische redenen niet worden verlengd. Tegelijkertijd bestond nog immer een feitelijke belemmering tot uitzetting van bepaalde groepen Somaliërs gezien de uitleg van het ABRS van door het EHRM getroffen 'interim measures' in enkele Somalische zaken. Op 1 juni 2005 had de Minister van Buitenlandse Zaken een nieuw ambtsbericht uitgebracht waaruit bleek dat het gebied in Somalië dat als relatief veilig kon worden aangemerkt, was verkleind. Het relatief veilige deel omvatte nu Puntland en Somaliland behoudens de provincies Sool en Sanaag. Dit alles leidde tot de instelling van een nieuw categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Somalië op 1 juli 2005.

In de 37 onderzochte uitzettingen zijn de vreemdelingen vanaf Nairobi naar Somalië gevlogen. Als eindbestemming behoorden Mogadishu (Shabelle Hoose, Somalië), Galkayo (Mudug, Puntland), Hargeisa (Waqoyi Galbed, Somaliland) en Bosaso (Bari, Puntland) tot de mogelijkheden. Ondanks de boven beschreven wijzigingen in de relatief veilige gebieden, behoorde Mogadishu de gehele referentieperiode tot onveilig gebied en Galkayo, Hargeisa en Bosaso de gehele periode tot relatief veilig gebied.

3.4 Berichtgeving

In het kader van het onderzoek is ook gekeken naar de berichtgeving over de uitzettingen naar Somalië via Nairobi. De vraag die daarbij is gesteld, is of de berichtgeving een juiste weergave is geweest van de daadwerkelijke gang van zaken. Daarbij is gekeken naar berichtgeving in de referentieperiode aan de Tweede Kamer, aan de rechtbanken en aan derde partijen, zoals belangenorganisaties en privé-personen. De reikwijdte van de onderzoeksvragen beperkt zich tot een vergelijking tussen de berichtgeving en de feitelijke gang van zaken ter vaststelling of de berichtgeving de daadwerkelijke situatie juist heeft weergegeven.

4 Voorbereiding en verloop van de uitzettingen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de gang van zaken rond de feitelijke uitzettingen met SMI via Nairobi naar Somalië. De onderwerpen zijn gelieerd aan respectievelijk de thema's 'wijze van uitzetting en route naar Somalië'; 'reisdocumenten' en 'eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer'.

Wijze van uitzetting en route naar Somalië

In paragraaf 4.1 zal worden beschreven hoe de IND is gekomen tot samenwerking met een contractor in het algemeen – en met SMI in het bijzonder – ten behoeve van de realisatie van gedwongen verwijderingen van vreemdelingen naar Somalië. Hierbij wordt tevens beschreven op welke manier deze samenwerking tot stand is gekomen. Vervolgens zal worden aangegeven welke handelingen SMI voor de IND heeft verricht. Ook zal worden ingegaan op de vraag of er schriftelijke afspraken waren tussen de IND en SMI en zo niet, waarom dat zo was.

Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de ervaringen die de IND gedurende de samenwerking met SMI heeft opgedaan. Hierna zal worden ingegaan op de vraag waarom het uitzettraject via Nairobi en de samenwerking van de IND met SMI in 2004 is beëindigd.

Naast de ervaringen van de IND met SMI zal worden besproken welke ervaringen van andere landen met SMI bij de IND bekend zijn geweest. Het zal respectievelijk gaan om ervaringen zoals bekend bij Justitie vóórdat de samenwerking met SMI tot stand kwam en ervaringen van andere landen welke gedurende de samenwerkingsperiode van de IND met SMI bekend zijn geworden. Tot slot zal worden ingegaan op de vraag of andere landen thans nog gebruik maken van SMI.

Reisdocumenten

In paragraaf 4.2 zal kort worden ingegaan op de vraag of de vreemdelingen moesten betalen voor het Somalische paspoort dat door SMI werd geregeld. Voor berichtgeving over (wijze van verkrijging en het gebruik van) reisdocumenten ten behoeve van het uitzettraject via Nairobi wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer

In paragraaf 4.3 komt een tweetal onderwerpen aan bod. Ten eerste wordt de vraag behandeld hoeveel vreemdelingen met behulp van SMI naar Somalië zijn teruggekeerd. Ten tweede zal met betrekking tot deze groep vreemdelingen worden ingegaan op de vraag of informatie bekend is over de situatie van deze personen na terugkeer in Somalië.

4.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië

4.1.1 Ontstaan samenwerking IND – SMI

Vanaf begin 2002 heeft de afdeling Coördinatie Terugkeer van de IND gezocht naar mogelijkheden om gedwongen terugkeer van Somaliërs vorm en feitelijke invulling te geven. Eind 2002 is de IND een samenwerkingsverband aangegaan met een derde partij, SMI. In deze paragraaf zal allereerst worden ingegaan op de vraag waarom de IND ten behoeve van de gedwongen verwijdering van Somalische vreemdelingen een samenwerkingsverband is aangegaan met SMI, een zogeheten contractor.

De vraag waarom de IND een samenwerkingsverband is aangegaan met SMI valt zoals hierboven reeds is aangegeven, in twee delen uiteen. Ten eerste is van belang waarom de IND dan wel de Nederlandse overheid tot het besluit gekomen is een contractor in te zetten bij verwijderingen naar Somalië. Vervolgens is van belang waarom juist SMI als contractor werd gekozen voor de uitzettingen die werden gerealiseerd via de luchthaven van Nairobi, Kenia.

Het gebruik van een contractor

Zowel uit het archiefonderzoek als ook uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gehouden komen verschillende elementen naar voren die – in combinatie met elkaar - doorslaggevend zijn geweest voor de keuze van de IND en daarmee de Nederlandse overheid om bij de uitzettingen naar Somalië vanaf oktober 2002 gebruik te maken van de diensten van een contractor.

Het idee van het gebruik van een contractor was overigens niet volledig nieuw voor de IND. Eerder was op 25 februari 2001 de organisatie ARM gebruikt voor de realisatie van de terugkeer van een Somalische vreemdeling die medische begeleiding nodig had. Het ging in dit geval om bijstand bij zelfstandige terugkeer.

De elementen die in het eerste jaar van de referentieperiode aanleiding hebben gevormd een contractor in te schakelen worden hieronder puntsgewijs toegelicht.

- A) De politieke en maatschappelijke druk om de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te realiseren.
- B) het ontbreken van mogelijkheden tot afspraken te komen met Somalische autoriteiten; en
- C) organisatorische belemmeringen bij de feitelijke uitvoering van uitzettingen naar Somalië.

A) Politieke en maatschappelijke druk om terugkeer te realiseren

Uit het onderzoek, met name uit de gesprekken die zijn gevoerd met betrokken medewerkers, komt naar voren dat door de IND in 2002 een toenemende druk werd gevoeld om terugkeer te realiseren. De periode rond de aanvang van de referentieperiode kenmerkte zich door gebrek aan draagvlak voor het feitelijk verblijf van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf meer hadden en geen recht op opvang. De verhoogde aandacht voor het terugkeerbeleid had zich in juni 1999 gemanifesteerd in het verschijnen van de 'Terugkeernotitie' (TK, 1998-1999, 26 646, nr 1) waarin de knelpunten in de uitvoering van het terugkeerbeleid en de omvang van de problematiek werden geschetst. In 2002 voerde de IND de maatregelen uit die in de notitie waren aangekondigd.

Uit de gesprekken blijkt dat de toenemende aandacht niet alleen Somalië gold, maar het terugkeerbeleid in het algemeen. Specifiek met betrekking tot de groep met criminele antecedenten, al dan niet ongewenst verklaard, werd de druk ervaren om stappen te ondernemen. Daarbij kwamen bij aanvang van de referentieperiode steeds meer Somaliërs in aanmerking voor terugkeer doordat in september 2001 het categoriale beschermingsbeleid voor groepen Somaliërs werd afgeschaft.

B) Ontbreken van mogelijkheden tot afspraken te komen met Somalische autoriteiten

Met de val van het regime van Siad Barre in 1991 was geen sprake meer van centrale autoriteiten in Somalië. Uit het onderzoek is gebleken dat er in Europa nog wel vertegenwoordigingen bestonden van het ten val gebrachte regime van Barre, maar dat zij moeilijk benaderbaar waren en bovendien te kennen hadden gegeven geen medewerking te kunnen dan wel willen verlenen aan gedwongen terugkeer van landgenoten. Verder blijkt dat in 1997, 1998 alsmede in 2001 pogingen zijn ondernomen door de Nederlandse overheid om te komen tot afspraken met de 'de facto' autoriteiten in Somaliland. Deze pogingen hadden niet geleid tot terugkeer van de rechtmatig uit Nederland verwijderbare Somaliërs.

Met het ontbreken van centrale autoriteiten in Somalië bestond er geen (unieke) officiële instantie die – vervangende – reisdocumenten kon afgeven. De gebruikelijke instantie zou een Somalische vertegenwoordiging of ambassade in Nederland dan wel in het buitenland zijn. Voor een beschrijving van de uitgangspunten bij het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument wordt verwezen naar paragraaf 3.2. In het begin van de referentieperiode bevond de Nederlandse overheid zich aldus in een situatie dat geen of nauwelijks mogelijkheden bestonden om volgens de gebruikelijke manier dan wel via Somalische vertegenwoordigingen in de rest van Europa aan vervangende reisdocumenten te komen voor de terugkerende vreemdeling. De Nederlandse overheid nam in 2002 aan dat Somaliërs zonder (vervangende) Somalische reisdocumenten bij terugkeer geen toegang zouden krijgen tot Somalië. Voor uitzetting naar Somalië zou de Nederlandse overheid dus een andere oplossing moeten zoeken.

C) Organisatorische belemmeringen bij de feitelijke uitvoering van uitzettingen naar Somalië

Behalve de obstakels die werden opgeworpen door het ontbreken van centrale autoriteiten in Somalië, waren er ook organisatorische belemmeringen bij het realiseren van uitzettingen naar Somalië. De

Nederlandse overheid kon niet alle activiteiten met betrekking tot het uitzettraject naar Somalië zelf verrichten.

Zo is uit archiefonderzoek alsmede de gesprekken gebleken dat geen directe vluchten van Nederland naar Somalië werden uitgevoerd. Het gebruik van de transit leek noodzakelijk maar de omstandigheid dat de vluchten van Nairobi naar Somalië werden uitgevoerd door kleine commerciële luchtvaartmaatschappijen vormde een nieuw obstakel, zo blijkt uit het onderzoek. De tickets voor de vluchten van die kleine maatschappijen, konden niet vanuit Nederland worden aangeschaft, zoals wel mogelijk is voor vluchten van grote nationale luchtvaartmaatschappijen. Het werd dus gewenst geacht om in Nairobi hulp in te schakelen bij het (praktisch) realiseren van de uitzettingen. Uit het archiefonderzoek is voorts gebleken dat – op het moment dat toestemming werd gevraagd voor de eerste uitzetting met gebruik van een contractor (SMI) – het gebruik van een contractor als enige mogelijkheid werd gezien om de betreffende uitzetting te realiseren.

Een tweede organisatorische beperking deed zich voor met betrekking tot begeleiding van de vreemdeling. Doordat de KMar had aangegeven wegens veiligheidsredenen niet tot in Somalië kon escorteren en bovendien de Somalilandse autoriteiten hadden aangegeven niet mee te willen werken aan gedwongen terugkeer van Somalilanders, was voor de IND van belang dat de reis van Nairobi naar Somalië door de vreemdeling zelfstandig zou worden uitgevoerd. Tijdens de transit zou begeleiding van de vreemdeling daarom ook moeten bestaan uit voorbereiding op de zelfstandige reis en aankomst in Somalië.

Overigens is uit het onderzoek naar voren gekomen dat ook de afdeling CT van de IND escortering door de KMar tot in Somalië om veiligheidsredenen niet verstandig vond. Hoewel uit de gesprekken blijkt dat de KMar in 2002 tot dat oordeel is gekomen, is niet met zekerheid te achterhalen hoe de KMar tot dit oordeel is gekomen. Een verklaring zou kunnen zijn dat de vliegtuigmaatschappijen die de vlucht van Nairobi tot Somalië verzorgden niet aangesloten waren bij IATA, zoals in een gesprek is genoemd.

Uit voorgaande volgt dat verschillende elementen tezamen aanleiding hebben gevormd om bij de uitzetting van Somalische vreemdelingen de samenwerking met een contractor te overwegen. Dit zijn de politieke en maatschappelijke druk om uitzettingen (in het algemeen) te verwezenlijken, het ontbreken van centrale autoriteiten waarmee afspraken konden worden gemaakt over terugkeer en verschillende organisatorische belemmeringen op de route van Nederland naar Somalië.

De keuze voor SMI

Hieronder zal worden ingegaan op de vraag waarom de IND juist SMI heeft gekozen om te faciliteren bij uitzettingen naar Somalië via Nairobi. Allereerst wordt besproken hoe de organisatie SMI in beeld is gekomen bij de IND. Vervolgens wordt ingegaan op de redenen om met SMI in zee te gaan. Tot slot wordt in deze deelparagraaf kort aandacht besteed aan de doelgroep die is uitgezet via het Nairobi traject.

Hoe en wanneer exact voor het eerst de organisatie SMI bij de IND in beeld is gekomen, is uit het onderzoek niet met zekerheid vast te stellen. Uit archiefonderzoek en uit de gesprekken komt naar voren dat de naam SMI en de organisatie waaruit zij is voortgekomen (P&I), evenals de naam van de organisatie ARM, in het internationale circuit van overheidsdiensten circuleerden. Nederland stond niet alleen in de problemen rondom het realiseren van terugkeer naar Somalië. Zowel in IGC verband als in (informele) contacten tussen de afdeling CT van de IND en verwante afdelingen in andere landen werd gesproken over terugkeer naar onder andere Somalië en de problemen die zich daarbij in verschillende landen voordeden.

Uit het archiefonderzoek is gebleken dat de afdeling CT van de IND in november 2001 de beschikking kreeg over adresgegevens van de organisatie P&I. Gebleken is verder dat medio 2002 door de afdeling CT aan P&I is aangegeven dat de IND graag in contact wil komen met 'contractors' om te assisteren bij het uitzetten van illegale Afrikanen naar het land van herkomst. Hierbij werd aan P&I aangegeven dat de organisatie volgens de informatie van de IND, autoriteiten van een ander land assisteerde. De afdeling CT gaf daarbij aan met P&I in contact te willen komen om te onderzoeken wat P&I voor de IND zou kunnen betekenen.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat de IND onderzoek heeft gedaan naar mogelijkheden van samenwerking met een andere particuliere contractor alvorens met SMI in zee te gaan. Zo is tijdens de gesprekken aangegeven dat de IND in 2002 ook contact heeft gehad met ARM. ARM zou in eerste instantie zelf contact met de IND hebben gezocht. De directeur van deze organisatie was in 2002 in Europa en heeft onderzocht op welke manier de bij ARM aanwezige expertise ingezet zou kunnen worden en waar ARM diensten zou kunnen verlenen. Niet bekend is of uit dit onderzoek door ARM concrete afspraken met overheidsdiensten in andere landen zijn voortgevloeid. Wel is uit het onderzoek gebleken dat op 14 augustus 2002 de afdeling CT van de IND in Nederland een gesprek had met een vertegenwoordiging van ARM.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is uit het onderzoek niet gebleken wanneer SMI als organisatie precies bij de IND in beeld is gekomen. Uit archiefonderzoek is wel naar voren gekomen dat in augustus 2002 op verzoek van de afdeling CT van de IND door een Nederlandse vertegenwoordiger in het buitenland nader onderzoek is verricht naar de mogelijkheden van het gebruik van een particuliere organisatie en in het bijzonder naar de organisaties P&I (later SMI) en ARM. In het onderzoek zijn destijds tevens ervaringen betrokken van andere landen met SMI. Uit de gesprekken in het kader van het onderzoek komt naar voren dat de vraag vanuit de afdeling CT een verkennend en open karakter had. De IND had op dat moment nog geen principebesluit genomen om met een particuliere organisatie samen te werken. Gebleken is dat het onderzoeksverslag dat is opgesteld destijds heeft meegewogen bij de beslissing om SMI in te schakelen.

Op het moment van de vraag door de afdeling CT van de IND aan een Nederlandse vertegenwoordiger in het buitenland om een verkennend onderzoek werd blijktens het archiefonderzoek nog gesproken over SMI en P&I. Uit het onderzoek is niet te achterhalen of bij de IND op dat moment duidelijkheid bestond over de organisatorische verhoudingen tussen SMI en P&I. De vraag van de afdeling CT betrof in eerste instantie een vergelijking tussen P&I en ARM. Het is niet duidelijk of de IND voorafgaand aan het uiteindelijke rapport van de Nederlandse vertegenwoordiger reeds direct contact heeft gehad met SMI. In het uiteindelijke rapport werden SMI en ARM besproken. Uit de stukken blijkt dat, nadat de afdeling CT dit rapport had ontvangen, alleen nog werd gesproken van SMI, niet meer van P&I.

Uit het vergelijkend onderzoek tussen ARM en SMI bleek SMI het best te voldoen aan de wensen van de IND. SMI leek het meest aangewezen bedrijf om moeilijke verwijderingen te ondersteunen. Dit oordeel werd gebaseerd op zowel de algehele indruk van de Nederlandse vertegenwoordiger zelf alsook de indruk van de door de vertegenwoordiger bevroegde personen: vertegenwoordigers van (immigratie)autoriteiten van andere landen. Voordelen waren dat SMI een groter netwerk had en meer ervaring en expertise met uitzettingen. Daarnaast had SMI zich blijktens het rapport bewezen in een groot aantal moeilijke verwijderingen voor de overheid van een ander land. Volgens het onderzoeksverslag was SMI zich veel meer dan ARM bewust van de mogelijke gevoeligheid die het inhuren van haar diensten door de overheid met zich meebrengt. Daarnaast werden in het verslag een aantal landen genoemd die SMI verkozen boven ARM.

Nog voor het onderzoeksverslag definitief was, vond in Nederland in september 2002 een gesprek plaats tussen twee vertegenwoordigers van SMI en de afdeling CT van de IND. Van dit gesprek is een verslag gemaakt. Uit dit gespreksverslag blijkt dat SMI destijds heeft aangegeven slechts te willen samenwerken op basis van een terugnamegarantie. SMI heeft in het gesprek met de afdeling CT benadrukt geen 'security company' te zijn maar een 'service and facilitating company'. Ook gaf SMI aan te beseffen welke reactie het inschakelen van de organisatie zou kunnen oproepen. SMI gaf aan te beschikken over een netwerk binnen en buiten Somalië. Via dit netwerk was het mogelijk Somaliërs naar een concrete bestemming in Somalië te begeleiden. SMI gaf aan mogelijkheden te hebben om documenten te verkrijgen in Mogadishu, via een Somalische belangenbehartiger.

Naar aanleiding van het gesprek in september 2002 tussen de afdeling CT van de IND en SMI is door de afdeling CT een tweetal zaken voorgelegd aan zowel SMI als ARM. Uit archiefonderzoek is gebleken dat SMI sneller was met het indienen van een plan van aanpak en dat ARM op dit punt achterbleef. Uit de gesprekken is tevens naar voren gekomen dat de combinatie van het onderzoeksrapport van een Nederlandse vertegenwoordiger in het buitenland, het gesprek met SMI, alsmede het plan van aanpak dat SMI presenteerde naar aanleiding van de twee voorbeeldcases, ertoe leidde dat SMI het meeste vertrouwen kreeg van de afdeling CT.

Zoals eerder is aangegeven, is eind 2002 door HIND toestemming gegeven voor de eerste gedwongen verwijdering via Nairobi met SMI. Hierbij zijn nog eens expliciet de redenen gegeven die doorslaggevend zijn geweest in de keuze tussen de twee contractors:

- Het advies van de Nederlandse vertegenwoordiger van oktober 2002 om ten behoeve van de uitzetting van de betrokken vreemdeling SMI in te schakelen;
- De informatie verkregen gedurende gesprekken met ARM en SMI waaruit blijkt dat SMI, in tegenstelling tot ARM, over een ruime ervaring beschikt met het realiseren van (gedwongen) verwijderingen, waaronder naar Somalië;
- Het 'company profile' van SMI waaruit bleek dat de organisatie reeds geruime tijd gedwongen verwijderingen faciliteerde naar andere landen die, op termijn, wellicht ook voor de IND interessant zouden kunnen zijn.

Aanvankelijk werd SMI alleen ingezet voor een specifieke individuele uitzetting. Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat het de bedoeling was de resultaten van de eerste uitzetting met SMI af te wachten om te kunnen beoordelen of de samenwerking met SMI ook op lange(re) termijn een optie zou zijn voor het realiseren van gedwongen terugkeer. Uit het archiefonderzoek is gebleken dat reeds bij het verzoek om toestemming voor de eerste uitzetting werd aangegeven dat na deze eventuele eerste uitzetting een nieuwe nota zou worden opgesteld. In deze nieuwe nota zou een werkwijze voor de langere termijn worden gepresenteerd. De keuze voor deze nieuwe werkwijze zou mede afhankelijk zijn van de ervaringen met de eerste gedwongen verwijdering met behulp van SMI. Ook zou de later nog van ARM te ontvangen reactie worden betrokken bij het advies. Uit het onderzoek is niet gebleken dat uiteindelijk ook een nieuwe nota is opgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat door de IND een bewuste keuze is gemaakt om voor uitzettingen van criminele Somalische vreemdelingen in principe gebruik te maken van de route via Nairobi, en niet van de route via Dubai, die rond dezelfde periode in gebruik is genomen. Zo is in gesprekken tijdens het onderzoek aangegeven dat dit binnen de afdeling CT van de IND uitgebreid is besproken en dat op dit punt een bewuste en weloverwogen keuze is gemaakt.

De beslissing om Somalische vreemdelingen met criminele antecedenten in beginsel langs het traject via Nairobi te verwijderen, had te maken met de afspraken op het traject via Dubai. In dezelfde periode waarin inzet van SMI werd overwogen, werd ook een poging gedaan MoU's af te sluiten met de immigratieautoriteiten te Dubai alsmede met Emirates Group Security (EGS). Hiermee werd een poging gedaan samenwerking op langere termijn te bereiken. Op 6 november 2002 werd zowel met Emirates Group Security als met de Dubai Naturalization and Residency Department (DNRD) een MoU gesloten. De totstandkoming van deze MoU's alsmede de inhoud ervan vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De inschatting van de afdeling CT van de IND in de periode waarin inzet van SMI werd overwogen was dat terugkeer van criminele Somaliërs via Dubai de zojuist overeengekomen samenwerking met de autoriteiten in Dubai onder druk zou kunnen zetten. Uit het archiefonderzoek alsmede uit de gesprekken kan worden geconcludeerd dat bij de afdeling CT het idee bestond dat de uitzetting van potentieel 'lastige' vreemdelingen niet in goede aarde zou vallen bij de immigratieautoriteiten te Dubai en Emirates Group Security. Het onderzoek wijst uit dat de afdeling CT het op dat moment om deze reden niet gewenst vond om criminele Somaliërs via Dubai uit te zetten. Uit de gesprekken in het kader van het onderzoek komt naar voren dat de Keniaanse autoriteiten niet bij voorbaat afwijzend stonden tegenover het idee potentieel 'lastige' Somaliërs via Nairobi uit te zetten.

De IND heeft onderzoek verricht naar de mogelijkheid om samen te werken met een contractor in de uitvoering van de terugkeer naar Somalië. De IND was bekend geraakt met SMI via het internationale circuit. Andere landen hadden reeds ervaring met samenwerking met SMI in het kader van terugkeer van vreemdelingen. Op basis van het onderzoek dat door een Nederlandse vertegenwoordiger in het buitenland is verricht naar de inzet van een contractor, kwam SMI naar voren als de meest geschikte partij. Vervolgens is eerst op basis van een proefzaak met SMI samengewerkt. De continuering van de samenwerking op basis van de proefzaak is nooit vastgelegd in een contract, zoals in de volgende paragraaf zal worden beschreven.

4.1.2 De samenwerking met SMI in de praktijk en het ontbreken van een contract

Samenwerking met SMI

Een van de vragen in het kader van het onderzoek is of er afspraken bestonden met SMI.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen schriftelijke afspraken waren tussen de Nederlandse overheid en SMI. Het ontbreken van schriftelijke afspraken komt in de tweede helft van deze paragraaf aan bod. Wel is in de loop van de samenwerking een bestendige gedragslijn ontstaan: een handelwijze die op de verschillende momenten van samenwerking in grote lijnen overeen kwam. In de samenwerking tussen de Nederlandse overheid en SMI werd iedere uitzetting van een Somalische vreemdeling individueel voorbereid. Het betrof dus maatwerk aangepast op de omstandigheden en noden van het individuele geval. Daarbij moet gedacht worden aan medische omstandigheden, het gedrag van de vreemdeling en de capaciteit en planning van de KMar en SMI. Ondanks het individuele maatwerk was er sprake van een min of meer bestendige gedragslijn. De bestendige gedragslijn kan als volgt worden getypeerd.

De afdeling CT van de IND nam contact op met de KMar en met SMI om te kijken of en wanneer zij beschikbaar zouden zijn om een uitzetting uit te voeren. Terwijl gepland werd, werd al begonnen met het regelen van het paspoort voor de vreemdeling. De personalia van de vreemdeling werden samen met een pasfoto per e-mail naar SMI gestuurd. Daarnaast werd in deze mail een indicatie gegeven van het te verwachten gedrag van de vreemdeling bij de uitzetting. In de regel gebeurde dit een paar weken voordat de uitzetting plaats zou vinden. Uit de rekeningen van SMI blijkt dat het paspoort per koerier van Mogadishu naar Nairobi werd gestuurd. In dezelfde voorbereidingsweken zocht SMI contact met de luchtvaartmaatschappij om een plaats te boeken op de gewenste vlucht naar Somalië en met de autoriteiten van de luchthaven opdat het verblijf van de vreemdeling in de passantenruimte was georganiseerd. Eventuele andere organisatorische aspecten kwamen tijdens de voorbereiding dan ook aan bod. Bijvoorbeeld indien meerdere vreemdelingen tegelijk werden uitgezet, vergde de voorbereiding meer aandacht. Dat geldt ook voor de KMar die in zo'n geval meer capaciteit moest inzetten.

Nadat de vreemdeling vanuit Nairobi was vertrokken naar de eindbestemming in Somalië, kreeg SMI incidenteel bij latere contacten met de luchtvaartmaatschappij informatie over de gang van zaken tijdens de vlucht of over de plaats waar de vreemdeling was uitgestapt. Als SMI informatie ontving van de luchtvaartmaatschappij, koppelde SMI dit terug aan de afdeling CT van de IND. In zijn algemeenheid gebeurde dat meteen dezelfde dag of de dag erna, blijkens de bronnen die tijdens het onderzoek zijn aangetroffen. Soms wordt in schriftelijke stukken verwezen naar een telefoongesprek dat hierover eerder plaats had gevonden. Een schriftelijke rapportage van SMI aan de afdeling CT over de gang van zaken behoorde ook tot de bestendige gedragslijn. Tezamen met dit verslag van de uitzetting, stuurde SMI de rekening.

In de periode van 23 oktober 2002 tot januari 2004 heeft SMI de uitzettingen die de Nederlandse overheid uitvoerde, op deze wijze gefaciliteerd. Na januari 2004 viel het regelen van het paspoort door SMI weg omdat de Nederlandse overheid vanaf toen gebruik maakte van een EU-staat voor de hele route van Amsterdam naar de eindbestemming in Somalië. SMI bleef de hierboven beschreven andere faciliterende activiteiten nog wel verrichten.

Het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst met SMI

Hieronder zal worden ingegaan op de informatie die uit het onderzoek naar voren is gekomen met betrekking tot het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst tussen SMI en de IND. Vervolgens zal worden gereconstrueerd – aan de hand van de gevonden informatie – waarom het niet tot schriftelijke afspraken is gekomen tussen beide partijen.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat er een schriftelijke overeenkomst heeft bestaan tussen de Nederlandse overheid en SMI. Tijdens de gesprekken, met uitzondering van één geval, is bevestigd dat er geen schriftelijke overeenkomst met SMI bestond. In verschillende stukken – opgesteld na de eerste uitzetting met behulp van SMI - wordt onderkend dat een contract ontbreekt en wordt de wenselijkheid van een contract aangegeven. Voorts zijn gedurende het onderzoek verschillende documenten gevonden waaruit kan worden afgeleid dat er geen contract is gesloten met SMI, en dat er evenmin een gedetailleerde set schriftelijke (werk-)afspraken is gemaakt. Op basis van het onderzoek moet derhalve

worden geconcludeerd dat gedurende de samenwerking met SMI geen contract is gesloten tussen SMI en de IND.

In het voorjaar van 2003 werd binnen door de afdeling CT alsmede de Procesdirectie Procesvertegenwoordiging van de IND de aanbeveling gedaan om afspraken te maken met alle betrokken partijen (overheid en privaat) over het gebruik van het Nairobi-traject op de lange termijn. Uit een opmerking in de kantlijn van de definitieve versie van een ander document van iets latere datum blijkt expliciet dat een contract op dat moment ontbrak. In het betreffende stuk is informatie verstrekt over de stand van zaken in de drie gebruikte varianten voor terugkeer naar Somalië (Nairobi voor gedwongen terugkeer en Dubai voor gedwongen alsook vrijwillige terugkeer).

Ook in stukken van eind 2003 wordt vastgesteld dat er geen concrete afspraken met SMI zijn. De bij herhaling terugkerende opmerkingen in de kantlijn van stukken en de verwijzingen in de stukken zelf naar het ontbreken van een contract met SMI zijn een belangrijke ondersteuning voor de conclusie dat er geen schriftelijke overeenkomst is geweest tussen de IND en SMI. Daarnaast is in de gesprekken gedurende het onderzoek (met één enkele uitzondering) aangegeven dat er nimmer een schriftelijk contract is gesloten tussen de IND en SMI. Een vastgestelde schriftelijke overeenkomst is gedurende het archiefonderzoek ook niet aangetroffen.

Voorts is uit het archiefonderzoek naar voren gekomen dat de afdeling CT van de IND in april 2003 door de Procesdirectie Procesvertegenwoordiging van de IND is geadviseerd dat het (op dat moment) onverstandig leek over te gaan tot verwijdering via Nairobi van 'gewone' zaken. Daarnaast is bij dit advies aangegeven dat het gebruik van een private partij op zichzelf en het ontbreken van contractuele afspraken met deze partij, deze vorm van uitzetting juridisch en daarmee wellicht ook politiek uiterst kwetsbaar maakt. In het advies wordt aangegeven dat rechters hierover vragen kunnen gaan stellen en dat in dat geval ter zitting toelichting op deze vorm van uitzetting gegeven moet worden. Overigens kan ten aanzien van dit advies achteraf worden vastgesteld dat de uitzetting via het Nairobi-traject in geen van de gevallen waarin dit door de rechtbank is behandeld, is tegengehouden.

Uit het archiefonderzoek is gebleken dat medio 2003 door drie afdelingen van de IND is voorgesteld om de IND een besluit te laten nemen over het al dan niet vastleggen van afspraken met SMI. In de gesprekken tijdens het onderzoek is aangegeven dat het in reactie op dit voorstel echter niet langer noodzakelijk werd geacht om schriftelijk afspraken vast te leggen. Daarbij is tijdens de gesprekken desgevraagd toegelicht dat bij deze conclusie heeft meegespeeld de omstandigheid dat uitzettingen naar Somalië op dat moment een aflopende zaak leken. Meerdere zaken van Somalische vreemdelingen waren voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Vanwege het voorleggen van deze zaken aan het Hof werd aanzienlijke vertraging verwacht voor wat betreft de mogelijkheid tot uitzettingen. Daarnaast is tijdens de gesprekken aangegeven dat bij de afweging om geen afspraken vast te leggen met SMI werd betrokken dat het bij de terugkeer naar Somalië om een relatief klein aantal uitzettingen ging. Daarbij is aangegeven dat op dat moment in de praktijk per individuele uitzetting afspraken werden gemaakt.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat per individuele uitzetting binnen de IND toestemming werd gevraagd om de betreffende uitzetting te realiseren op de voorgestelde wijze (met behulp van SMI). Ook deze gang van zaken wijst er op dat er geen schriftelijke overeenkomst was tussen de IND en SMI. Voorts wijst de manier waarop de samenwerking met SMI is beëindigd (zie hiervoor ook paragraaf 4.1.4) er evenmin op dat er een contract is geweest. De samenwerking is immers als het ware stilzwijgend opgehouden te bestaan, hetgeen met een contract in het algemeen niet gebruikelijk is.

Op basis van het archiefonderzoek en de gesprekken wordt geconcludeerd dat er geen schriftelijke overeenkomst is geweest tussen de IND en SMI. De uitzettingen werden per individueel geval voorbereid.

De reden van het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst

Uit het onderzoek is geen expliciete reden naar voren gekomen voor het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst met SMI. Informatie die wijst op achterliggende redenen voor het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst met SMI, komt uit de gesprekken die met respondenten zijn gevoerd en is afgeleid uit de tijdens het onderzoek gevonden stukken.

Het beeld dat uit het gehele onderzoek naar voren komt is dat de afdeling CT van de IND eerst aan de hand van een individuele uitzetting wilde bezien hoe de samenwerking met SMI verliep, alvorens afspraken (schriftelijk) vast te leggen. Uit stukken blijkt dat na de eerste uitzetting met behulp van SMI een besluit zou moeten worden genomen over de aanpak van uitzettingen naar Somalië op de langere termijn. Daarbij zou dan ook een besluit moeten worden genomen over de vraag of en op welke manier SMI bij deze uitzettingen betrokken zou worden. Zo werd – zoals hierboven reeds genoemd – bij het verzoek om toestemming voor de eerste individuele uitzetting met SMI reeds aangekondigd dat aan de hand van onder meer de eerste beoogde verwijdering met behulp van SMI een separate nota zou volgen over de voorgestelde werkwijze voor de lange termijn. Deze nota is door het onderzoeksteam niet aangetroffen.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat het ten tijde van de eerste uitzetting in geen geval de bedoeling was reeds uit te gaan van de inzet van SMI op de lange termijn. De eerste uitzetting met SMI stond uitdrukkelijk op zichzelf. In een apart besluit is voor deze uitzetting toestemming gegeven. Er werd – zo is in de gesprekken aangegeven – op geen enkele manier beoogd om zonder concrete ervaringen met SMI vooruit te lopen op een samenwerking op langere termijn. Daarnaast wilde men ook ARM nog een kans geven te komen met een plan van aanpak op basis van de twee cases die zowel aan SMI als ARM waren voorgelegd. Uit het onderzoek is gebleken dat ARM vóór de datum van de eerst geplande uitzetting nog geen concreet plan van aanpak had ingeleverd. Daarnaast is niet gebleken dat de gesprekken met ARM een vervolg hebben gekregen.

Na de eerste uitzetting is de samenwerking met SMI voortgezet. Uit het onderzoek is gebleken dat de samenwerking met SMI en de bijbehorende werkwijze zich gaandeweg tijdens de uitvoering van de uitzettingen hebben ontwikkeld. Uit archiefonderzoek is gebleken dat voor individuele uitzettingen toestemming werd gevraagd en dat telefonisch en per e-mail afstemming plaatsvond tussen de afdeling CT van de IND en SMI over de samenwerking in een individuele zaak. Na de uitzetting werd deze door de afdeling CT en SMI geëvalueerd en zonodig werden afspraken voor een volgende keer aangepast.

Uit de gesprekken is het beeld naar voren gekomen dat het in de periode waarin de opvolgende uitzettingen plaatsvonden vervolgens niet meer van gekomen is schriftelijke afspraken te maken. Hierbij is aangegeven dat ook dit geen bewuste keuze is geweest maar dat het in de loop van de tijd – ondanks dat het ontbreken van een contract van tijd tot tijd in documenten wel werd genoemd – niet meer lijkt te zijn opgepakt. Hierbij heeft – zo is uit gesprekken gebleken – meegespeeld dat voor elke individuele uitzetting afspraken werden gemaakt tussen IND en SMI.

Uit het onderzoek is voorts wel gebleken dat door de afdeling CT van de IND op een gegeven moment een checklist is opgesteld die is gehanteerd bij de voorbereidingen van de uitzettingen waarbij gebruik werd gemaakt van de diensten van SMI. Voor een toelichting op deze checklist wordt verwezen naar het begin van paragraaf 4.1.2 waarin de bestendige gedragslijn (van de voorbereidingen) van de uitzettingen wordt weergegeven. De datum waarop deze checklist werd opgesteld is echter onbekend, evenals de datum waarop de afdeling CT is gestart met het hanteren van de lijst. Ook is niet duidelijk geworden of deze checklist aan SMI is overgelegd of met hen is besproken.

In enkele van de gesprekken is gesteld dat de samenwerking met derde partijen op het gebied van terugkeer zich, tot het moment van samenwerking met SMI, beperkte tot luchtvaartmaatschappijen en andere (immigratie-)autoriteiten. Met dergelijke partijen bestonden reeds (internationale) al dan niet schriftelijke afspraken. In de gesprekken is genoemd dat dergelijke afspraken werden en worden vastgelegd in bijvoorbeeld MoU's zoals bijvoorbeeld met de immigratieautoriteiten te Dubai. Behalve in de vorm van MoU's konden en kunnen afspraken worden neergelegd in zogeheten Letters of Intent of bijvoorbeeld terug- en overnameovereenkomsten. Tijdens de gesprekken is echter ook aangegeven dat samenwerking ook plaatsvond op basis van enkel mondelinge afspraken, zoals bijvoorbeeld met de Keniaanse autoriteiten.

Uit het onderzoek is niet gebleken van een specifieke reden voor het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst. Uit het onderzoek is wel gebleken dat het opstellen van schriftelijke afspraken vóór de eerste uitzetting niet noodzakelijk werd geacht. De samenwerking is na de eerste uitzetting vervolgens

voortgezet. Daarbij is in verschillende bronnen weliswaar geopperd dat het vastleggen van afspraken (juridisch) wenselijk dan wel zinvol zou zijn, maar heeft dit niet geleid tot het vastleggen van afspraken.

Het onderzoek geeft aanleiding te veronderstellen dat gedurende de samenwerking met SMI zich vervolgens geen acute noodzaak voordeed voor het opstellen van schriftelijke afspraken. Hierbij speelt mee dat per individuele uitzetting afspraken werden gemaakt. Het maken van afspraken per individuele uitzetting leverde geen problemen op, mede omdat de terugkeeraantallen voor deze route laag waren. Uiteindelijk hield de samenwerking op te bestaan zonder dat er een beslissing was genomen over het opstellen van een overeenkomst met SMI.

Uit het onderzoek zijn geen redenen naar voren gekomen waarom geen schriftelijke overeenkomst is gesloten met SMI. In verschillende stukken – opgesteld na de eerste uitzetting met behulp van SMI – wordt onderkend dat een contract ontbreekt en wordt de wenselijkheid van een contract aangegeven. Alhoewel er aanvankelijk wel een voornemen lijkt te zijn geweest om afspraken te maken, is dit er uiteindelijk niet van gekomen. De samenwerking is na de eerste uitzetting voortgezet op basis van individueel maatwerk.

4.1.3 Ervaringen van Nederland met SMI

Er is uit het onderzoek niet gebleken dat er – na beëindiging van de samenwerking tussen de IND en SMI – een algemene evaluatie door de IND heeft plaatsgevonden van het gebruik van de diensten van SMI door de IND. Wel is gedurende de samenwerking met SMI – bijvoorbeeld in januari 2004 – tussentijds intern gerapporteerd over de resultaten met betrekking tot de terugkeer naar Somalië en de rol van SMI daarin.

Het is mogelijk dat het ontbreken van een evaluatie van het gebruik van SMI samenhangt met de wijze waarop een eind is gekomen aan de samenwerking tussen de IND en SMI. Op de beëindiging van de samenwerking wordt hieronder nader ingegaan. Vooruitlopend hierop wordt in dit verband reeds kort aangegeven dat uit het onderzoek niet is gebleken dat er een specifiek besluit is genomen om de samenwerking te stoppen.

Hetgeen in deze paragraaf met betrekking tot de samenwerking tussen de IND en SMI wordt weergegeven is – wegens het ontbreken van een algehele evaluatie – gereconstrueerd op basis van schriftelijke bronnen en de tijdens het onderzoek gevoerde gesprekken.

In algemene zin kan met betrekking tot de diensten van SMI allereerst gesteld worden dat de meeste uitzettingen die met SMI zijn voorbereid, ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In die gevallen waarin de uitzetting niet kon worden gerealiseerd is besloten de vreemdeling terug te laten keren naar Nederland. Voor meer gedetailleerde gegevens omtrent de beslissingen van Nederland om vreemdelingen terug te nemen wordt verwezen naar paragraaf 4.3 'Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer'.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat SMI direct na de realisatie van de uitzetting vaak per e-mail een korte terugkoppeling gaf. Daarna volgde in de regel een schriftelijke rapportage van SMI opdat het verloop van de uitzetting puntsgewijs inzichtelijk werd alsmede ter onderbouwing van hun factuur. Ook de namens de IND aanwezige vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid stuurde na afloop van de uitzetting een op schrift gesteld verslag van de uitzetting aan de afdeling CT van de IND. Deze twee verslagen werden samen met de onderliggende rekeningen bij de factuur van SMI en de interne accorderingsnota van de IND voor de uitzetting van de betreffende vreemdeling, ter onderbouwing aangeboden aan de afdeling Financiën van de IND. Gedurende het onderzoek viel niet te achterhalen of van de verschillende onderliggende stukken voor de afdeling Financiën de rapportages van SMI in alle gevallen beschikbaar is geweest. Tijdens het onderzoek werd voor de uitzetting van tien vreemdelingen geen rapport van de contractor aangetroffen.

In deze paragraaf zal een feitelijke weergave volgen van hetgeen uit het onderzoek naar voren is gekomen over de diensten van SMI. De focus ligt hierbij op de door SMI geleverde rapportages en op de handelwijze van SMI.

Rapportages en facturen van SMI

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zijn niet met betrekking tot alle (37) uitzettingen die met behulp van SMI zijn gerealiseerd, rapportages teruggevonden tijdens het onderzoek. Uit de 27 rapportages van SMI die wel gevonden zijn, blijkt dat SMI hierin bijzonderheden met betrekking tot de individuele uitzetting heeft weergegeven. Zo gaf SMI in haar rapportages bijvoorbeeld aan, indien zij van de luchtvaartmaatschappij informatie daarover had verkregen, in welke plaats de betrokken vreemdeling was uitgestapt en of er bijzonderheden waren met betrekking tot het gedrag van de vreemdeling.

Uit het archiefonderzoek is gebleken dat SMI niet in alle gevallen schriftelijk heeft gerapporteerd over de uitstapplaats van de vreemdeling. In die gevallen waarin een schriftelijke rapportage ontbrak is door de afdeling CT van de IND bij SMI gerappelleerd. Dit heeft niet in alle gevallen geleid tot het alsnog door SMI overleggen van een schriftelijke rapportage. Of in die gevallen mondeling is gerapporteerd is uit het onderzoek niet gebleken.

Of de rapportages van SMI volledig waren, valt aan de hand van dit onderzoek niet te beoordelen. Er zijn immers geen vooraf vastgestelde criteria gevonden waaraan de rapportages van SMI zouden moeten voldoen. Ook is uit het onderzoek niet gebleken dat de IND op enig moment voorafgaand of gedurende de samenwerking aan SMI heeft aangegeven dat van elke individuele uitzetting een (uitgebreide) schriftelijke rapportage werd verwacht.

In het algemeen kan over de rapportages van SMI worden gezegd dat het er niet op lijkt dat er een standaard aantal punten bestond waarover werd gerapporteerd. Uit archiefonderzoek is weliswaar gebleken dat de afdeling CT van de IND de opzet van de rapportage op enig moment heeft aangekaart bij SMI. Deze communicatie is echter niet meer volledig te reconstrueren zodat niet duidelijk is geworden of, en zo ja, welke reactie hierop is gekomen van de zijde van SMI. In die gevallen waarin de afdeling CT naar aanleiding van een rapport van SMI vond dat de transparantie met betrekking tot activiteiten niet afdoende was en de afdeling vragen had, kon de afdeling CT toelichting vragen aan SMI dan wel de vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid te Nairobi.

Voor de facturen van SMI lijkt hetzelfde te gelden als voor de rapportages. Ook deze waren niet altijd volgens dezelfde structuur opgebouwd. Niet altijd werden door SMI dezelfde stukken meegezonden ter onderbouwing van de factuur en van enkele posten op de factuur heeft het onderzoeksteam geen onderbouwing aangetroffen. In het ene geval dat SMI volgens de vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid gedeeltelijk in gebreke zou zijn gebleven (voor wat betreft aanwezigheid op het vliegveld van Nairobi, zie in de volgende paragraaf), werd de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van SMI wel genoemd in het rapport van SMI en op hun rekening.

Handelwijze SMI en samenwerking SMI - IND

Tijdens het archiefonderzoek zijn in de verslagen van de vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid te Nairobi met betrekking tot individuele uitzettingen opmerkingen te vinden met betrekking tot de werkwijze van SMI. In deze verslagen wordt overwegend positief verhaald over SMI, hun handelwijze in Nairobi en hun flexibiliteit.

Vanaf Nairobi reisde de vreemdeling zelfstandig door naar Somalië. Uit het onderzoek blijkt dat SMI soms overredingskracht heeft gebruikt om de vreemdeling te bewegen in te stappen in het vliegtuig naar Somalië. Dit kon in de vorm zijn van het aanbieden van geld voor de eerste onderhoudskosten in Somalië of voor een eventuele doorreis binnen Somalië. In de gesprekken tijdens het onderzoek is aangegeven dat SMI op het vliegveld van Nairobi professioneel overkwam. Daarnaast is tijdens de gesprekken aangegeven dat niet is waargenomen dat er dwangmiddelen zijn toegepast tijdens de transit op het vliegveld van Nairobi.

Daarnaast is door SMI in een individueel geval melding gemaakt van het invoeren van de Keniaanse autoriteiten (security officers) op het moment dat de vreemdeling(en) agressief waren en aangaven niet mee te willen gaan op de vlucht uit Nairobi. De Keniaanse autoriteiten hebben blijkens de rapportage aan de betreffende vreemdelingen aangegeven dat zij zonodig, al dan niet naar Somalië, met dwang dan wel met toepassing van geweldsmiddelen verwijderd zouden worden en dat in Nairobi blijven geen optie was.

Uit onderzoek is gebleken dat de IND medio 2003 SMI heeft verzocht aan te geven wat haar bedrijfscode was met betrekking tot het gebruik van geweld. Dit werd gevraagd in de context van een brief van een gemachtigde die stelde dat hij zijn cliënt had gesproken na de uitzetting waarbij de cliënt meldde dat geweld was gebruikt. SMI heeft in reactie hierop aangegeven dat zij geen schriftelijke bedrijfscode hebben omdat zij geen bevoegdheden hebben om geweldsmiddelen te gebruiken. SMI heeft aangegeven dat zij opereert op internationale vliegvelden en daar wordt ondersteund door immigratiediensten en politie ter plaatse die in geval van gewelddadig gedrag van de betreffende vreemdeling bevoegd zijn dwangmiddelen toe te passen en geweld te gebruiken.

Afgezien van de constatering dat SMI met dwang (door de Keniaanse autoriteiten) heeft bedreigd in een individueel geval, is uit het onderzoek niet gebleken dat de handelwijze van SMI incorrect is geweest of niet door de beugel kon. Wel zou SMI één keer in gebreke zijn gebleven. In dat geval rapporteerde de vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid namelijk afwezigheid van SMI waar SMI zelf aanwezigheid rapporteerde. De betreffende uitzetting heeft zonder problemen plaatsgevonden.

Met betrekking tot de samenwerking tussen de IND en SMI kan op basis van de beschikbare informatie uit het onderzoek worden gezegd dat de samenwerking tussen de afdeling CT van de IND en SMI bij de individuele uitzettingen goed en van beide kanten resultaatgericht lijkt te zijn geweest.

Zoals hierboven beschreven werd over en weer door zowel SMI als de afdeling CT terugkoppeling gegeven hoewel tegelijkertijd is geconstateerd dat schriftelijke terugkoppeling over tien van de 37 uitzettingen niet is gevonden. Uit het onderzoek is gebleken dat door de IND bij SMI is gerappelleerd met betrekking tot het ontbreken van deze rapportages. Dit heeft niet in alle gevallen alsnog geleid tot het overleggen van een rapportage door SMI. Uit het onderzoek is evenmin gebleken wat de reactie van de IND is geweest op het ontbreken van rapportages van SMI. Niet is gebleken van (een aanzet tot) een vorm van sancties richting SMI.

Alhoewel geen eindevaluatie heeft plaatsgevonden, is tussentijds binnen de IND gerapporteerd over ervaringen met betrekking tot terugkeer naar Somalië en de rol van SMI daarbij. De ervaringen met de samenwerking met SMI zijn overwegend positief te noemen. Met betrekking tot de terugkoppeling door SMI aan de IND wordt opgemerkt dat niet met betrekking tot alle 37 uitzettingen een rapportage van SMI is teruggevonden.

4.1.4 Beëindiging van het Nairobi traject en de samenwerking met SMI

Uit het onderzoek is gebleken dat de IND gebruik heeft gemaakt van de diensten van SMI van oktober 2002 tot juli 2004 bij het realiseren van gedwongen verwijderingen naar Somalië via Nairobi.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, wijst erop dat de IND op een gegeven moment (medio 2004) is gestopt met het Nairobi-traject en daarmee ook met de inzet van de diensten van SMI. Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat hieraan een combinatie van beleidsmatige en technische belemmeringen ten grondslag lag. Deze belemmeringen zullen hieronder worden toegelicht. Informatie met betrekking tot het beëindigen van het traject via Nairobi met gebruikmaking van SMI komt uit archiefonderzoek en gesprekken met respondenten.

Tijdens het archiefonderzoek is geen schriftelijk besluit tot stoppen aangetroffen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er ook geen expliciet besluit tot stoppen is genomen. Tijdens de gesprekken is gewezen op de gevolgen voor het Nederlandse beleid ten aanzien van Somalië van het toekennen van interim measures ('de zogenaamde rule 39') door het EHRM vanaf begin 2004. Daarbij is aangegeven dat het uitzetten van bepaalde categorieën Somalische vreemdelingen op beleidsmatige gronden niet langer mogelijk was gelet op het vertrekmoratorium dat mede naar aanleiding van deze interim measures in juni 2004 werd ingesteld (zie tevens paragraaf 3.3.2).

Daarnaast heeft – zoals tijdens gesprekken is aangegeven – bij het beëindigen van het uitzettraject via Nairobi meegespeeld dat in 2004 veel politieke en maatschappelijke belangstelling was voor de rechtmatigheid van het gebruik van de EU-staat en hierover veel vragen werden gesteld.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat er in het eerste halfjaar van 2004 publieke en politieke vragen werden gesteld over het gebruik van een contractor bij uitzettingen in het algemeen en over het ontbreken van schriftelijke afspraken met SMI. Hierbij stond ook de herkomst van de Somalische paspoorten, die gebruikt werden bij de uitzettingen waarbij SMI was ingeschakeld, ter discussie. Verder kreeg de IND vragen van derden omtrent de aankomst van de (Somalische) vreemdelingen en de acceptatie door de (de facto) Somalische autoriteiten.

Tijdens het onderzoek zijn geen documenten gevonden waaruit blijkt dat een bewuste beslissing is genomen om te stoppen met het gebruik van Somalische paspoorten op het traject Nairobi – Somalië. In bronnen uit januari 2004 is weliswaar aangegeven dat gepoogd zou worden om Somaliërs uit te zetten met gebruikmaking van EU-staten. De wens hiertoe leek echter te zijn ingegeven door de mogelijkheid dat een uitzetting op het laatste moment moest worden geannuleerd in verband met het opleggen van een zogenaamde rule 39 door het EHRM. De kosten die bij annulering zouden moeten worden gemaakt voor een paspoort waren hoger dan voor een EU-staat, welke door Nederland zelf kan worden afgegeven. Uit het onderzoek is verder gebleken dat in augustus 2004 is geopperd het gebruik van het Somalische paspoort te herintroduceren, hetgeen een extra aanwijzing is dat het gebruik van de Somalische paspoorten voor dit traject op enig moment is stilgelegd. In de gesprekken is aangegeven dat de acceptatie van EU-staten door vervoerders en autoriteiten heeft meegespeeld bij het stoppen van het gebruik van de Somalische paspoorten, toen die onderwerp van kritiek waren.

Uit het dossieronderzoek is daarnaast gebleken dat in 2004 geen gebruik meer is gemaakt van het Somalisch paspoort voor het traject Nairobi - Somalië. De gehele reis werd vanaf januari 2004 gemaakt met een EU-staat. Op basis van de gevonden documentatie blijkt echter dat de IND op een gegeven moment voor het tweede gedeelte van het traject, van Nairobi naar Somalië, geen gebruik meer kon maken van de EU-staat. Zo werd in de zomer van 2004 bij de IND bekend dat de luchtvaartmaatschappij Daaloo niet (meer) wilde meewerken aan terugkeer naar Somalië op basis van de EU-staat, aangezien de Somalische machthebbers volgens Daaloo bij het gebruik van de EU-staat de landingsrechten van de maatschappij zouden intrekken. Met het besluit van Daaloo werd een technische belemmering opgeworpen voor het uitzettraject via Nairobi, na het eerdere stoppen van het gebruik van het Somalische paspoort op dit gedeelte van het traject.

In 2004 bevond men zich blijkens de informatie uit het onderzoek in de situatie dat de combinatie van beleidsmatige en technische belemmeringen, uitzettingen naar Somalië via Nairobi feitelijk onmogelijk maakten. Met het beëindigen van het uitzettraject via Nairobi is ook een eind gekomen aan de samenwerking met SMI.

4.1.5 Ervaringen van andere landen

Voorafgaand aan de Nederlandse samenwerking met SMI

Zoals hierboven reeds is aangegeven, heeft de afdeling CT van de IND in 2002 gevraagd een vergelijking te maken tussen de organisaties P&I en ARM. Het onderzoek werd uiteindelijk een vergelijking tussen SMI en ARM, uitgevoerd door een Nederlandse vertegenwoordiger in het buitenland. In het vergelijkend onderzoek werd ook aandacht besteed aan de ervaringen van andere landen met de samenwerking met SMI.

Tijdens het huidige onderzoek is in de gesprekken toegelicht hoe in 2002 is onderzocht wat de ervaringen van andere landen waren. Naast de gesprekken met ARM en SMI is bij de internationale collega's gevraagd om uitgebreide informatie. In het onderzoeksverslag van 2002 wordt een vijftal Westerse landen genoemd. Drie van deze landen hadden in 2002 reeds ervaring met SMI. De overige twee landen overwogen destijds samenwerking met SMI.

Het eerste van de vijf landen had in 2002 reeds met SMI samengewerkt. Van dit land mochten door de Nederlandse vertegenwoordiger dossiers worden ingezien van teruggekeerde vreemdelingen waarbij was samengewerkt met SMI. Rapportages uit deze dossiers van SMI over bijstand bij verwijderingen werden beoordeeld als 'fatsoenlijk, helder en transparant'. De geraadpleegde internationale collega's hebben destijds aangegeven tevreden te zijn over SMI. Het betreffende land had reeds bij een aantal verwijderingen ondersteuning gekregen van SMI. Als er moeilijkheden waren, werd dit door SMI aan het

betreffende land gerapporteerd. In een specifieke zaak waarbij SMI ondersteuning verleende, was sprake van problemen bij de vaststelling van de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling, waardoor de vreemdeling in Abidjan heeft vastgezet. In het vergelijkend onderzoeksrapport van de vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid is vermeld dat ook in deze zaak de rapportage van SMI helder en transparant is geweest. Blijkens het onderzoek heeft het land dat SMI bij deze verwijdering had ingeschakeld onder druk van de pers en de publieke opinie uiteindelijk het gebruik van SMI gestaakt. Uit het onderzoek van de vertegenwoordiger blijkt niet in welk jaar dit is gebeurd en met welke reden.

Van het tweede van de vijf landen uit het vergelijkend onderzoek was bekend dat het op het moment van het rapport uit 2002 twintig (moeilijke) uitzettingen had gedaan met behulp van SMI. In het rapport uit 2002 is vermeld dat de ervaringen van dit land met de diensten van SMI tot dan slechts positief zijn geweest en dat SMI de betreffende overheid na elke verwijdering heeft voorzien van een uitgebreide rapportage. In het vergelijkend onderzoek uit 2002 is tevens opgemerkt dat het betreffende land wetgeving heeft moeten aanpassen om niet-overheidspersoneel te laten ondersteunen bij verwijderingen. Niet is gespecificeerd om welke aanpassingen het gaat. Het huidige onderzoek heeft hieromtrent uit de beschikbare bronnen niet méér informatie opgeleverd.

Het derde land met ervaring met SMI had – volgens het rapport uit 2002 – bij een drietal verwijderingen samengewerkt met SMI. De ervaringen van dit derde land met SMI zijn niet in het rapport uit 2002 opgenomen en zijn evenmin uit het huidige onderzoek gebleken.

De overige twee landen die in het rapport uit 2002 zijn genoemd, hadden destijds nog geen concrete ervaring met SMI. Met betrekking tot het eerste van deze twee landen is in het rapport aangegeven dat het in onderhandeling was met SMI over toekomstige verwijderingen. Ten aanzien van het tweede van deze twee landen is in het rapport uit 2002 vermeld dat sprake was van een voorstel (in een pril stadium) om de verwijdering van een groep Somalische vreemdelingen vanuit dat land per charter te laten uitvoeren door SMI.

Tijdens de gesprekken in het kader van het huidige onderzoek is vermeld dat SMI tijdens het gesprek met vertegenwoordigers van de IND in september 2002 heeft aangegeven dat de samenwerking met een tweetal landen niet altijd goed was verlopen. Bij deze vermelding is tevens aangegeven dat dit leidde tot het oordeel dat SMI erg open was in de communicatie over de betreffende samenwerking.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat in het kader van het onderzoek naar samenwerking met SMI ook centrale autoriteiten uit de betreffende landen zijn bevestigd. De genoemde bevindingen met betrekking tot ervaringen van andere landen zijn alle verkregen van vertegenwoordigers in Zuid-Afrika van de betreffende landen. Evenmin is uit het onderzoek gebleken dat contact is gezocht met autoriteiten uit andere landen dan de vijf waaraan hierboven wordt gerefereerd.

Concluderend kan worden gesteld dat bij vertegenwoordigers van andere landen die zijn bevestigd over het algemeen goede ervaringen bekend waren op het moment dat de IND besloot gebruik te maken van de diensten van SMI – behoudens een enkel incident. De ervaringen betroffen feitelijke verwijderingen alsmede de wijze van rapportage hierover door SMI. Het betrof ervaringen van andere landen die reeds gebruik hadden gemaakt van de diensten van SMI of van plan waren SMI in te zetten.

Tijdens de samenwerking

Zoals hierboven is aangegeven, waren er voorafgaand aan de daadwerkelijke samenwerking van IND en SMI ervaringen bekend van een drietal andere landen. Uit het onderzoek is voorts niet gebleken dat ervaringen van andere landen bekend zijn geworden bij de IND gedurende de samenwerkingsperiode van de IND met SMI.

Uit het onderzoek is allereerst niet gebleken dat de IND gedurende de periode waarin met SMI werd samengewerkt actief op zoek is gegaan naar informatie van andere landen met betrekking tot ervaringen van die landen met SMI. Tijdens het onderzoek is wel informatie gevonden waaruit blijkt dat de IND na beëindiging van de samenwerking met SMI bij de immigratieautoriteiten in een ander land navraag heeft gedaan over de samenwerking met SMI.

Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat op verzoek van de IND tijdens de IGC van april 2004 door Nederland in algemene zin gevraagd is naar de ervaringen van de aanwezige landen met betrekking tot terugkeer naar Somalië. Het moment waarop de vragen werden gesteld was (mede) ingegeven door de eerste interim measures van het EHRM. De vragen die gesteld zijn tijdens de IGC betroffen de praktijk in andere landen met betrekking tot onder andere het gebruik van Somalische paspoorten, het gebruik van de EU-staat, afspraken met transitautoriteiten of de de facto autoriteiten in Somalië en de inzet van escortes. Uit het onderzoek is niet gebleken of hierbij ook specifiek is geïnventariseerd of gebruik werd gemaakt van een contractor.

Uit de reacties tijdens de genoemde IGC van april 2004 bleek dat andere (IGC) landen evenals Nederland Somalische vreemdelingen wilden uitzetten. Net als Nederland werden zij hierbij ook geconfronteerd met technische obstakels als bijvoorbeeld het ontbreken van afspraken met de de facto (Somalische) autoriteiten, de onmogelijkheid om Somalische reisdocumenten te krijgen en het ontbreken van afspraken met transitlanden. Uit het IGC overleg bleek dat behalve Nederland één ander land gebruik maakte van de EU-staten; de overige landen gaven aan 'LP's' te gebruiken bij uitzettingen naar Somalië. Uit het onderzoek is niet gebleken op welke wijze deze LP's werden verkregen. Daarnaast werd uit het overleg duidelijk dat Kenia sinds 17 april 2004 geen Somalische paspoorten meer erkende en dat de luchtvaartmaatschappij Daalloo had aangegeven niet meer mee te werken aan onvrijwillige terugkeer.

Uit het onderzoek is gebleken dat de afdeling CT van de IND in 2005 van een medewerker van de immigratieautoriteiten van een ander land – welk eveneens genoemd werd in het vergelijkend onderzoek naar ARM en SMI uit 2002 – heeft vernomen dat dit land op dat moment nog gebruik maakte van de diensten van SMI. Het betreffende land heeft begin 2005 aan de afdeling CT aangegeven dat ze in 2000 voor het laatst Somalische vreemdelingen hebben uitgezet en dat ze SMI nog steeds gebruiken voor de terugkeer van vreemdelingen naar (andere) landen in Afrika. Aan de afdeling CT is in 2005 aangegeven dat het betreffende land SMI gebruikt voor het verkrijgen van reisdocumenten bij aankomst in Afrika en dat ze tevreden is over de ervaringen met SMI. Hierbij zij aangetekend dat de inzet van SMI door het betreffende land niet plaatsvond bij de daadwerkelijke verwijdering van Somalische vreemdelingen maar dat SMI slechts werd ingeschakeld voor het verkrijgen van documenten.

Er zijn gedurende het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat andere landen – behalve het hierboven genoemde land – nog gebruik hebben gemaakt van SMI nadat Nederland de samenwerking met SMI had beëindigd.

Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat van de zijde van buitenlandse immigratieautoriteiten interesse is getoond bij de Nederlandse overheid in de inzet van SMI, en in de samenwerking met een contractor in het algemeen. Zo is de afdeling CT van de IND in het voorjaar van 2003 benaderd door de autoriteiten van een ander land die bezig waren met een onderzoek naar particuliere organisaties in Zuid-Afrika die diensten aanboden bij de uitvoering van verwijderingen. Uit het onderzoek is niet gebleken of en zo ja welke informatie namens de IND vervolgens aan de betreffende autoriteiten is verstrekt.

Op basis van de gedurende het onderzoek gevonden bronnen kan worden gesteld dat behalve Nederland diverse landen hebben samengewerkt met SMI. Enkele landen hadden reeds met SMI samengewerkt voordat Nederland samenwerking realiseerde. Van één land is bekend dat zij SMI hebben ingezet na de beëindiging medio 2004 van de samenwerking met SMI door de IND. Er is op basis van het huidige onderzoek geen uitsluitsel dat thans nog enig land met SMI samenwerkt.

Concluderend wordt opgemerkt dat uit het onderzoek niet is gebleken dat de IND vanaf het moment van de eerste uitzetting met SMI tot het beëindigen van de samenwerking negatieve informatie met betrekking tot SMI heeft ontvangen van andere landen. Er is wel informatie bekend over het gebruik van SMI door een ander land na de samenwerkingsperiode van de IND met SMI.

4.2 Reisdocumenten

Ten behoeve van de verwijderingen via Nairobi waarbij SMI werd ingeschakeld in 2002 en 2003 verzorgde de organisatie een Somalisch paspoort voor de betrokken vreemdeling(en). Voor het kader met betrekking tot reisdocumenten wordt verwezen naar hetgeen is beschreven in hoofdstuk 3. Uit het onderzoek is niet gebleken dat door vreemdelingen aan enige persoon of instantie een geldbedrag is betaald voor het Somalisch paspoort dat is gebruikt voor het traject van Nairobi naar Somalië. De IND betaalde SMI voor de Somalische paspoorten die zijn gebruikt voor het traject tussen Nairobi en Somalië.

Uit het archiefonderzoek is gebleken dat de afdeling CT van de IND ten behoeve van het verkrijgen van Somalisch paspoorten door SMI voorafgaand aan een uitzetting informatie verstrekke aan SMI over de betreffende vreemdeling. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de afdeling CT er bij het begin van de samenwerking met SMI vanuit ging dat de betreffende vreemdeling ten behoeve van het verkrijgen van een paspoort te Nairobi zou worden gepresenteerd aan een vertegenwoordiger van de Somalische (de facto) autoriteiten. Uit het archiefonderzoek is naar voren gekomen dat met betrekking tot deze presentatie in november 2003 door de IND vragen zijn gesteld aan SMI. Uit de reactie van SMI op deze vragen wordt afgeleid dat deze presentaties in het begin hebben plaatsgevonden maar op enig moment zijn gestopt. De reden die SMI hiervoor heeft gegeven is dat de door hen ingeschakelde Somalische tussenpersoon had aangegeven dat hij erop vertrouwde dat de paspoorten niet werden misbruikt en hij daarom niet meer bij elke transit aanwezig zou zijn. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden op welke locatie de presentaties hebben plaatsgevonden en bij hoeveel vreemdelingen hiervan sprake is geweest.

4.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer

Het aantal uitzettingen met SMI

Uit het onderzoek is gebleken dat de IND gedurende de periode van oktober 2002 tot juli 2004 gebruik heeft gemaakt van de diensten van SMI bij het realiseren van gedwongen terugkeer naar Somalië via Nairobi. Van het gebruik door de IND van SMI bij de realisatie van (gedwongen) terugkeer naar Somalië langs een andere route is uit het onderzoek niet gebleken. De vraag die in deze paragraaf behandeld wordt, zal zich derhalve beperken tot de vraag hoeveel vreemdelingen met behulp van SMI via Nairobi naar Somalië zijn teruggekeerd.

39 uitzettingen in gang gezet

Tijdens het onderzoek zijn 39 dossiers aangetroffen waarin uitzetting van de betrokken vreemdeling via Nairobi met behulp van SMI, naar Somalië in gang is gezet. Het betreft allemaal personen die zich in Nederland hadden laten registreren als Somaliër.

De uitzettingen van twee vreemdelingen zijn afgebroken. Tijdens de eerste gaf de vreemdeling te Nairobi – voorafgaand aan zijn vlucht naar Somalië – aan dat hij de Keniaanse nationaliteit had in plaats van de Somalische. Nadat hij voor de Keniaanse autoriteiten had aangetoond dat hij Keniaan was, is hij tot Kenia toegelaten. Tijdens de tweede afgebroken uitzetting werd de vreemdeling te Nairobi geweigerd door de luchtvaartmaatschappij waarmee hij naar Somalië zou vliegen. De reden hiervoor was dat hij niet beschikte over een Somalisch paspoort. Het betreft een uitzetting in 2004, toen SMI geen paspoorten meer verzorgde maar tijdens de transit nog wel de overige faciliterende diensten uitvoerde als het verzorgen van vliegtickets. De betreffende vreemdeling is teruggenomen door Nederland. Uit het onderzoek is gebleken dat de bewaring van deze vreemdeling na terugkeer in Nederland op 4 augustus 2004 op grond van artikel 59 Vw is opgeheven. Uit het onderzoek is niet gebleken of vervolgens nogmaals een poging is gedaan deze persoon uit te zetten. Uit gegevens van de IND uit 2008 is gebleken dat betrokkene staat geregistreerd als met onbekende bestemming vertrokken.

Uit voorgaande volgt dat van de 39 in gang gezette uitzettingen, in 37 gevallen de uitzetting naar Somalië is gerealiseerd. Van de andere twee vreemdelingen is de uitzetting in Nairobi afgebroken. Om deze reden wordt in de weergave van de aantallen in deze paragraaf steeds uitgegaan van een totaal van 37 uitzettingen.

37 uitzettingen naar Somalië gerealiseerd

Tot de 37 vreemdelingen die daadwerkelijk naar Somalië zijn gereisd, behoort één vreemdeling die in het voorjaar van 2004 met bestemming Hargeisa (Somaliland) reisde. Daar werd hij echter geweigerd omdat hij niet in het bezit was van een Somalisch paspoort. In 2004 werd, zoals aangegeven, geen gebruik meer gemaakt van het Somalisch paspoort op het traject Nairobi – Somalië. Wel bleek de vreemdeling een vervalst paspoort van Madagaskar bij zich te hebben en in Hargeisa aangegeven te hebben uit Madagaskar te komen. Na de toegangsweigering tot Somalië, heeft Nederland toegezegd hem terugnemen. De vreemdeling is echter niet naar Nairobi teruggekeerd maar uit eigen beweging tijdens de terugvlucht naar Nairobi in Mogadishu uit het vliegtuig gestapt. Dit was omdat vreemdelingen tijdens de vlucht van Nairobi naar Somalië bij elke tussenstop het vliegtuig konden verlaten. Vreemdelingen werden niet tot in Somalië begeleid.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat het ook is voorgekomen dat een vreemdeling in Nairobi te kennen gaf dat hij niet uit Somalië afkomstig was, maar uit een ander land, bijvoorbeeld Djibouti. Het is ook voorgekomen dat een vreemdeling heeft aangegeven liever naar een andere bestemming buiten Somalië te willen reizen, bijvoorbeeld Dubai. In de gevallen waarin de vreemdeling de voorkeur gaf aan een bestemming buiten Somalië werd de vlucht naar Somalië niet geannuleerd. Immers, zolang niet anders blijkt, wordt de vreemdeling uitgezet naar het door hem tijdens zijn verblijf in Nederland gestelde land van herkomst. De vreemdeling werd in die gevallen gewezen op de mogelijkheid om na aankomst in Somalië op eigen gelegenheid verder te reizen. Hierbij is in enkele gevallen een geldbedrag gegeven aan de vreemdeling zodat deze, indien nodig, vervoersbewijzen kon aanschaffen voor de door hem gewenste vervolgreis. Deze vervolgreis werd derhalve op eigen gelegenheid en verantwoordelijkheid door de vreemdeling ondernomen, nadat de uitzetting naar Somalië was voltooid. Het is ook voorgekomen dat aan de vreemdeling reeds op het vliegveld te Nairobi een geldbedrag is gegeven om hem te bewegen op de vlucht naar Somalië te stappen van waaruit de gewenste doorreis kon worden gemaakt. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat SMI een enkele keer geld heeft gegeven aan de vreemdeling ter dekking van de eerste uitgaven in Somalië hetgeen dan door SMI werd doorberekend aan de IND.

Op grond van het voorgaande kan worden gesteld dat de IND in totaal 37 vreemdelingen met behulp van SMI via Nairobi heeft uitgezet naar Somalië. De vreemdeling die zou worden teruggenomen maar is uitgestapt in Mogadishu wordt tot de groep van 37 gerekend daar hij vanaf Nairobi met behulp van SMI verder is gereisd naar een bestemming in Somalië.

Tickets

Van de 37 vluchten die in het kader van de onderzochte uitzettingen hebben plaatsgevonden van Nairobi naar een eindbestemming in Somalië, zijn in de dossiers 31 kopieën van de tickets aanwezig.

Uit de kopieën van 27 tickets blijkt dat zij geldig waren tot een eindbestemming in Somalië die in veilig gebied lag. Dit neemt niet weg dat in drie gevallen (hierboven reeds genoemd) de vreemdeling van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt in Mogadishu uit te stappen en niet gebruik te maken van het ticket voor het hele traject tot de eindbestemming.

Vier van de tickets meldden Mogadishu als eindbestemming. Eén van de vreemdelingen die in het bezit was van een ticket naar Mogadishu, en daar ook is uitgestapt, had zelf de wens geuit om tot Mogadishu te reizen. Een tweede ticket naar Mogadishu behoorde toe aan een vreemdeling die samen met een andere vreemdeling werd uitgezet. Hun beider namen zijn onleesbaar op de kopie van het ticket waardoor niet meer is vast te stellen welke gewenste bestemming was aangegeven door de vreemdeling die Mogadishu als reisbestemming had. Verder behoorden het derde en het vierde ticket voor Mogadishu toe aan twee vreemdelingen waarvan tijdens het dossieronderzoek niet is achterhaald of zij zelf de wens hadden geuit naar Mogadishu te reizen.

In de zes zaken waarin geen kopie van het ticket is aangetroffen, kan uit terugkoppelingen wel worden opgemaakt dat de bestemming in Somalië in het veilige gebied van Somalië lag.

Daadwerkelijke uitstapplaats

Van de totaal 37 via Nairobi naar Somalië uitgezette vreemdelingen blijkt dat van 24 vreemdelingen niet valt te achterhalen waar in Somalië zij uiteindelijk uit het vliegtuig zijn gestapt. Tegelijkertijd blijkt echter op grond van de kopieën van de tickets of van verslagen, dat hen de mogelijkheid is geboden naar het relatief veilige deel van Somalië te reizen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat vijf vreemdelingen zijn uitgestapt in het relatief veilige deel van Somalië.

Tot slot blijkt dat in acht van de 37 zaken Mogadishu, in relatief onveilig gebied volgens het Nederlandse Somaliëbeleid, de daadwerkelijke uitstapplaats is geweest van de vreemdeling. Eén van hen had aangegeven naar Mogadishu te willen reizen en was ook in het bezit van een ticket naar die stad. Van vier van hen is niet te herleiden welke eindbestemming zij wensten maar blijkt uit ticket of terugkoppelingen dat zij in ieder geval de mogelijkheid hebben gekregen door te reizen naar een bestemming in relatief veilig gebied. Voor drie vreemdelingen die in Mogadishu zijn uitgestapt blijkt dat zij een ticket hadden voor Mogadishu maar dat op basis van de beschikbare informatie niet met zekerheid is te achterhalen wat hun wens was met betrekking tot de eindbestemming in Somalië.

Samenvattend blijkt uit het onderzoek dat in totaal 37 vreemdelingen met behulp van SMI via Nairobi naar Somalië zijn uitgezet. Tevens blijkt dat van deze 37 vreemdelingen, drie in het bezit waren van een ticket voor Mogadishu in het relatief onveilige gebied, maar dat wegens gebrek aan terugkoppeling niet kan worden achterhaald of zij hiervoor zelf gekozen hadden.

De aankomst in Somalië

Een algemeen uitgangspunt bij verwijderingen uitgevoerd door Nederland – naar welk land dan ook – is dat als een vreemdeling niet terugkomt naar Nederland, wordt aangenomen door de Nederlandse overheid dat betrokkene toegang is verleend tot het land of de plaats van herkomst dan wel bestemming. Hierbij wordt verwezen naar hetgeen is beschreven in hoofdstuk drie. Monitoring door de Nederlandse overheid vindt niet plaats.

Niet ten aanzien van alle 37 uitzettingen naar Somalië is terugkoppeling ontvangen van de luchtvaartmaatschappij (via SMI dan wel de Nederlandse vertegenwoordiger te Nairobi) over de uiteindelijke uitstapplaats van betrokkene. Uit het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen op basis waarvan zou moeten worden aangenomen dat één of meer van de 37 uitgezette vreemdelingen niet veilig zijn aangekomen in Somalië.

Eén van de Somalische vreemdelingen die via Nairobi naar Somalië is uitgezet, zou acht maanden nadat hij in Somalië was aangekomen, om het leven zijn gekomen. Over deze individuele zaak zijn meerdere kamervragen gesteld en beantwoord. Tijdens het huidige onderzoek is met betrekking tot deze individuele zaak geen informatie aangetroffen die strijdig is met hetgeen eerder aan de Tweede Kamer is bericht. Er is geen reden aan te nemen dat de dood van de betrokken vreemdeling direct verband houdt met de uitzetting vanuit Nederland.

Alhoewel de Nederlandse overheid geen monitoring uitvoert na uitzettingen van vreemdelingen, zijn er uit het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen op basis waarvan zou moeten worden aangenomen dat een van de uitgezette vreemdelingen niet veilig is aangekomen in Somalië. Er is geen reden om aan te nemen dat de dood van een vreemdeling, acht maanden na zijn aankomst in Somalië, verband houdt met zijn verwijdering uit Nederland.

5 Berichtgeving over de uitzettingen

Waar in het vorige hoofdstuk de gang van zaken omtrent de uitzettingen in het licht van de drie thema's is weergegeven, wordt in dit hoofdstuk de berichtgeving over de uitzettingen beschreven. Wederom zal dit gebeuren aan de hand van dezelfde thema's: 'route en wijze van uitzetten', 'reisdocumenten' en 'eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer'.

Per thema worden verschillende 'ontvangers' van de berichtgeving onderscheiden, te weten de Tweede Kamer, de rechtbank en tot slot derden, voornamelijk belangenorganisaties.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden door middel van brieven aan de Voorzitter en tijdens debatten in de Tweede Kamer. De brieven en verslagen van de debatten worden in dit hoofdstuk aangehaald indien over de onderwerpen, behorend tot de drie eerder benoemde thema's, is gecommuniceerd.

Onder 'berichtgeving aan de rechtbank' valt in dit onderzoek de informatie die in de onderzochte 37 zaken aan de rechtbank is bericht en ook de berichtgeving aan de gemachtigde van de vreemdeling wiens zaak bij de rechter dient. De bewindspersoon wordt tijdens de zittingen vertegenwoordigd door een procesvertegenwoordiger van de IND. De rechtbank wordt ter zitting ook mondeling van informatie voorzien. Voor zover te achterhalen uit het opgemaakte proces-verbaal van een zitting of uit de uitspraak van de rechter is de mondeling gegeven informatie van de IND aan de rechtbank bij het onderzoek betrokken. Tot slot wordt nog opgemerkt dat voor de 37 vreemdelingen die binnen de reikwijdte van het onderzoek vallen, de rechterlijke procedures die gevoerd zijn vooral zien op de opgelegde maatregelen van vreemdelingenbewaring waarin de rechtbank toetst of de bewaring met het oog op uitzetting rechtmatig is. Daarnaast zijn er uitspraken die zien op verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening om de uitzetting uit Nederland te voorkomen.

De groep 'derden' in dit hoofdstuk betreft alle andere ontvangers van informatie over de uitzettingen naar Somalië via Nairobi dan de Tweede Kamer of rechtbank in de 37 zaken. Buiten de 37 zaken zijn procedures gevoerd door belangengroeperingen. Deze groeperingen behoren in dit onderzoek tot 'derden'. Voor zover er is gecorrespondeerd met de advocatuur buiten de 37 zaken om is deze informatie gekwalificeerd als informatie aan derden. Tot slot is in deze categorie IOM opgenomen. IOM faciliteert de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen.

5.1 Wijze van uitzetting en route naar Somalië

5.1.1 Tweede Kamer

Over onderwerpen die behoren tot het thema 'route en wijze van uitzetten' is op meerdere momenten in de referentieperiode informatie naar de Tweede Kamer gestuurd of daar mondeling toegelicht. Hieronder volgt een chronologische weergave.

Naar aanleiding van kamervragen van het lid De Wit (SP) inzake het mogelijk gebruik van illegale documenten bij de uitzetting van Somaliërs is op 5 februari 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794) geantwoord dat het een onjuiste weergave van de gang van zaken is om te stellen dat Somaliërs die gedwongen via Nairobi reizen aldaar bij duistere handelaren een paspoort moeten kopen. Daarbij werd toegelicht dat Somaliërs die terugkeren naar Somalië, in Nairobi in de gelegenheid worden gesteld hun reis te continueren met een Somalisch paspoort en dat deze paspoorten worden verzorgd door een organisatie in Nairobi, die in samenspraak met de lokale autoriteiten de transit organiseert.

Op dezelfde dag zijn de kamervragen beantwoord (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 800) van het lid De Vries (PvdA) betreffende het uitzettingsbeleid inzake uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers. Hierin werd aangegeven dat indien een vreemdeling die reist met een EU-staat geen toegang krijgt tot zijn herkomstland of derde land, de bepalingen inzake 'inadmissible persons and deportees' van de Annex 9

van het Verdrag van Chicago (het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart) van toepassing zijn. De Minister gaf aan dat op grond van deze wereldwijde richtlijnen, Nederland de betrokken vreemdeling zal terugnemen als hij in een derde land wordt geweigerd en teruggezonden.

Tijdens het overleg van de vaste commissie van Justitie met de toenmalige Minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie op 27 april 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr 815) is aangegeven dat terugzending naar Somalië plaatsvindt via Kenia en de Verenigde Arabische Emiraten omdat er geen rechtstreekse vliegverbinding bestaat tussen Nederland en Somalië. Met de emigratie-autoriteiten van Nairobi zijn afspraken gemaakt over het transiteren van Somalische vreemdelingen. De vreemdelingen reizen onder begeleiding van de KMar naar de luchthaven van Nairobi. Vanuit Nairobi vindt de doorreis naar een bestemming in Somalië zelfstandig, niet geëscorteerd plaats. Vanuit Nairobi zijn diverse Somalische bestemmingen bereikbaar.

Naar aanleiding van schriftelijke vragen van het lid Nawijn (LPF) heeft de Minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie op 10 mei 2004 gemeld (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr 1498), dat met de autoriteiten van de transitluchthavens in Kenia afspraken zijn gemaakt over het gebruik van het EU-staat.

Naar aanleiding van het eerdergenoemde algemeen overleg van 27 april 2004 zijn openstaande vragen schriftelijk beantwoord bij brief van 26 mei 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 816). In deze brief wordt uiteengezet dat tijdens de transit de vreemdelingen vanaf het moment van aankomst tot het moment van aan boord gaan in het vliegtuig worden begeleid. Voor de transit te Nairobi heeft de IND hiertoe, onder andere, afspraken gemaakt met een aldaar opererende organisatie die in samenspraak met de lokale autoriteiten de feitelijke transit organiseert. De transit wordt nauwlettend gevolgd door de in Nairobi aanwezige Nederlandse ILO van de IND. Indien gewenst, verleent hij assistentie.

5.1.2 Rechtbank

In het begin van de referentieperiode, in het najaar van 2002, is in de rechtelijke procedure van één van de onderzochte zaken ter zitting opgemerkt dat wellicht een toekomstige mogelijkheid bestond van terugkeer door facilitering van het particulier expertisebureau ARM. Desgevraagd door de rechtbank is namens de Minister, met de uitdrukkelijke opmerking dat nog nader onderzoek naar deze vorm van terugkeer wordt gedaan, een vergelijking gemaakt met de terugkeer van een Somaliër op 24 februari 2001 door tussenkomst van ARM. Die terugkeer in 2001 betrof de vrijwillige terugkeer van een vreemdeling die medische begeleiding nodig had. Het reisdocument voor de vreemdeling was aangevraagd door ARM en verkregen van de Somalische delegatie op de Italiaanse ambassade te Dar-es-Salaam in Tanzania. Bij aankomst in Nairobi is de vreemdeling in bijzijn van twee begeleiders van ARM met een binnenlandse lijnvlucht naar Mogadishu vertrokken en is aldaar probleemloos de paspoortcontrole gepasseerd.

Daarna is richting de rechtbank over de Nairobi-route gecommuniceerd in de procedures waar de route aan bod kwam. Daarbij is in een aantal gevallen aangegeven dat de vreemdeling vanuit Schiphol zou reizen op basis van een EU-staat, onder begeleiding van ambtenaren van de KMar. Bij aankomst in Nairobi zou de vreemdeling worden begeleid door de Keniaanse immigratieautoriteiten en de Nederlandse ILO van de IND waarna hij in het bezit zou worden gesteld van een vliegticket voor het traject Nairobi-Galkayo en een geldig Somalisch paspoort, verkregen via een tussenpersoon.

In een van de onderzochte zaken werd door de IND in weerwoord op het beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het IVBPR de gang van zaken bij uitzettingen via Nairobi beschreven. Zoals uit de uitspraak in mei 2003 blijkt, baseert de rechtbank zich mede op de weergave van de gang van zaken. De geschetste gang van zaken wordt beoordeeld als 'waarborgen waarmee de verwijdering wordt omgeven'. De IND had in de zaak naar voren gebracht dat de uitzetting via Kenia zou plaatsvinden, dat de vreemdeling in het bezit zou zijn van een EU-staat tot Nairobi, dat hij daar begeleid zou worden door de Keniaanse immigratieautoriteiten en een verbindingsofficier van de IND (zijnde de ILO), dat hij aansluitend in het bezit zou worden gesteld van een vliegticket naar Galkayo in de Somalische provincie Mudug in het relatief veilige gebied van Somalië en dat de vreemdeling niet ongedocumenteerd van Nairobi naar Galkayo zou reizen.

Een ander onderwerp dat aan bod kwam in een van de zaken waren de omstandigheden waarin vreemdelingen in aanmerking kwamen voor uitzetting via Kenia. De prioriteitstelling die de IND daarbij hanteerde is in een van de onderzochte zaken in het najaar van 2003 bij de rechter aan de orde gesteld. Die IND informeerde de rechtbank dat de uitzettingsroute via Nairobi naar Somalië niet alleen wordt gebruikt voor vreemdelingen met criminele antecedenten maar dat de IND, volgens de beleidsruimte die de Minister geboden wordt, wel voorrang verleent aan deze groep.

De tussenpersoon via wie de vreemdeling in het bezit werd gesteld van een Somalisch paspoort, is in januari 2004 genoemd in een brief aan de rechtbank. In die brief wordt gesteld dat deze tussenpersoon, tussen haakjes aangeduid met 'SMI', contact onderhoudt met Somalische luchtvaartmaatschappijen en de vertegenwoordiging van de Somalische autoriteiten ter plaatse. De brief meldt verder dat de vreemdeling in het passantenverblijf van de luchthaven Nairobi verblijft gedurende de nacht onder verantwoordelijkheid van de Kenya Immigration Service. Over de route en wijze van uitzetten luidt de brief verder: 'Deze Keniaanse autoriteiten, de ILO en SMI dragen samen zorg voor het zelfstandig, ongeëscorteerd aan boord gaan van de vreemdeling naar Somalië. De volgende ochtend vliegt de vreemdeling onbegeleid naar Somalië (Galkayo in de provincie Mudug, behorend tot het relatief veilige deel van Somalië). In voorkomende gevallen behoren ook andere relatief veilige gebieden in Somalië tot de mogelijkheden, zoals Hargeisa (Somaliland) en Bosaso (Puntland), indien de vreemdeling dat wenst. Vanuit Nairobi wordt door verschillende Somalische luchtvaartmaatschappijen op Somalië gevlogen.'

5.1.3 Derden

Naast berichtgeving in rechterlijke procedures richt een deel van het onderzoek zich ook op de externe informatievoorziening van de IND aan overige derden, waar deze niet betrokken zijn als procespartij. Dit waren in de referentieperiode diverse partijen. In deze paragraaf zal de berichtgeving aan die derden worden beschreven, voor zover het informatie over de route en wijze van uitzetting betreft. Dat gebeurde in berichtgeving aan INLIA, het ASPV, de VAJN en aan de advocatuur (buiten de rechterlijke procedures van de 37 onderzochte uitzettingen).

INLIA

Uit het onderzoek is gebleken dat de Stichting INLIA de IND in 2003 regelmatig heeft benaderd met vragen over de terugkeer van Somalische vreemdelingen. De IND is in haar antwoorden ingegaan op het bestaan en de status van de Somalische vertegenwoordigingen buiten Somalië, de bestaande routes, het onderscheid tussen vrijwillig (via IOM) en gedwongen terugkeer en op bestemmingen gelegen in de relatief veilige gebieden in Somalië. Met de antwoorden gaf de IND de consequenties van het terugkeerbeleid aan en werd gemeld dat beleidsbeslissingen mede aan de hand van ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken tot stand komen. Begin 2004 heeft de IND aan INLIA bericht dat de tot dan herhaaldelijk aan INLIA gegeven toelichtingen voldoende informatie bevatten over het beleid en de praktijk rond de terugkeer naar Somalië. In dat verband is door de IND ook gewezen op de beantwoording, begin februari dat jaar, van de vragen van Kamerlid De Wit (SP) (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794). Op 26 februari 2004 diende INLIA een Wob-verzoek in om van de IND 'opheldering te krijgen over de wijze van uitzetting met een onbevoegd afgegeven reisdocument'. Op 31 maart 2004 besliste de IND op dat verzoek en gaf in de begeleidende brief aan dat er noch een overeenkomst met een tussenpersoon, noch met de Keniaanse autoriteiten bestaat, en dat evenmin gegevens zijn te verstrekken waaruit blijkt dat Somaliërs die via de Nairobi-route zijn uitgezet ook daadwerkelijk daar zijn aangekomen.

VAJN

De VAJN diende in 2004 namens de vereniging zelf, het ASPV en de VWN een Wob-verzoek in. Ook zij verlangden meer informatie over de uitzettingsroute via Nairobi over welk vliegveld in Mogadishu wordt gebruikt, door wie de vluchten worden uitgevoerd en over wie in Mogadishu controleert dat de vreemdelingen kunnen doorvliegen naar Galkayo en/of Bosaso. De IND antwoordt op 1 april 2004 dat in Nairobi doorgaans bekend wordt welke bestemming de voorkeur heeft van de Somalische vreemdelingen waarna zij in het bezit worden gesteld van een vliegticket naar minimaal Galkayo en dat zij tijdens hun vlucht vanuit Nairobi niet worden begeleid. Vervolgens wordt in de brief vermeld dat de tickets geboekt zijn bij de luchtvaartmaatschappijen – doorgaans de Somalische maatschappij Daalloo – die vanuit Nairobi reguliere vluchten uitvoeren naar Djibouti met tussenlandingen in Mogadishu,

Galkayo en Hargeisa waarbij de vreemdeling het vliegtuig in Mogadishu kan verlaten maar ook kan blijven zitten om door te vliegen. De VAJN wordt daarbij geïnformeerd over de omstandigheid dat de luchtvaartmaatschappij zoals gebruikelijk zicht heeft op de uiteindelijke uitstapplaatsen van de passagiers. Op de vraag welke organisatie assisteert bij de transit en het verkrijgen van Somalische paspoorten en of de minister weet of de betreffende vreemdelingen op hun plaats van bestemming zijn aangekomen werd als volgt geantwoord: 'Bij gedwongen terugkeer via Nairobi wordt gebruik gemaakt van SMI. Dat is een private onderneming die assisteert bij de terugkeer van Somalische vreemdelingen. De luchtvaartmaatschappij met welke de vreemdeling vanuit Nairobi is gevlogen, is op de hoogte van de plaats waar de passagiers uitstappen. Deze informatie wordt – waar het de teruggekeerde vreemdelingen betreft – door de luchtvaartmaatschappij aan SMI doorgegeven. Vervolgens stelt SMI de ILO te Nairobi van deze informatie in kennis'. De brief besloot met de mededeling dat voor de goede orde werd bericht dat deze informatieverstrekking niet altijd heeft plaatsgevonden, doch thans in toenemende mate plaatsvindt.'

ASPV

In 2004 heeft het ASPV de bewindspersoon op diverse punten vragen gesteld over de (relatief) veilige gebieden in Somalië, het gebruik van Somalische paspoorten, de organisatie die deze paspoorten uitgeeft, de plaats van bestemming in Somalië en het Verdrag van Chicago. Aan het ASPV heeft de IND in haar antwoorden de hoedanigheid van SMI als contractor toegelicht en de rol van SMI binnen de transit in Nairobi. Bovendien werd ook het ASPV verwezen naar informatie hierover die reeds aan de Tweede Kamer was gezonden.

Advocatuur

In zaken van vreemdelingen die niet tot de groep van 37 uitgezette vreemdelingen behoorden, zijn door de advocatuur in het voorjaar van 2003 ook vragen gesteld over de uitzetroute via Nairobi omdat bij hen hieromtrent vragen leefden. Daar de IND tegen een advocaat niet in kan gaan op de zaak van een vreemdeling die niet door hem wordt gerepresenteerd, kon alleen algemene informatie worden verstrekt over het beleid. De IND heeft in de reeks van correspondentie aangegeven dat er zich geen aanwijzingen hebben voorgedaan voor bijstelling van het beleid ten aanzien van Somalië omdat de feitelijke terugkeermogelijkheden zich immers niet hadden gewijzigd. Gemeld werd dat geen sprake is van een impasse in het terugkeerbeleid, en dat ook uit IOM-informatie is gebleken dat Somaliërs met zelfstandig verkregen Somalische reisdocumenten kunnen terugkeren. Ook is hiermee de extra mogelijkheid voor zelfstandige terugkeerders aangestipt door te wijzen op de mogelijkheid van terugkeer met een EU-staat waarmee zonder problemen toegang tot Somalië kan worden verkregen. De advocaat stelde vragen over de acceptatie van EU-staten en een verklaring daarover van Daalloo Airlines die twee vreemdelingen betrof die tot de groep van 37 uitgezette vreemdelingen behoren.

De advocaat trad echter niet op als gemachtigde van de twee vreemdelingen waarna de IND de vragen niet kon beantwoorden uit privacy overwegingen. De IND had toen wegens het algemene karakter van de stelling wel al kunnen antwoorden op de stelling dat de EU-staat niet zou worden geaccepteerd. De IND weersprak deze stelling op grond van de haar bekende gang van zaken te Nairobi. Ook een door de advocaat ingediend Wob-verzoek om toch informatie te verkrijgen over de twee vreemdelingen werd in lijn met het daaraan voorafgaande antwoord afgewezen.

5.2 Reisdocumenten

5.2.1 Tweede Kamer

Over het gebruik van reisdocumenten bij de uitzettingen naar Somalië via Nairobi is de Tweede Kamer tijdens de referentieperiode meerdere keren geïnformeerd. Daarbij zijn voor dit onderzoek twee relevante uitgangspunten benoemd: (1) de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om terug te keren (zie voor een uitgebreidere behandeling van dit uitgangspunt hoofdstuk 3) en (2) vreemdelingen reizen in principe op hun eigen reisdocumenten. Indien zij niet in het bezit (meer) zijn van hun eigen reisdocument, dan zijn zij op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument. Dit is onder meer in mei 2004 (TK, vergaderjaar

2003-2004, nr. 1498) aangegeven in antwoord op kamervragen van het lid Nawijn (LPF) inzake mogelijke uitzetting van uitgeprocedeerde afgewezen Somalische asielzoekers.

Naar aanleiding van een algemeen overleg in november 2001 wordt op 1 februari 2002 (TK, vergaderjaar 2001-2002, 19637 en 26646, nr. 648) aan de Tweede Kamer een brief gestuurd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de terugkeer. Over het thema 'reisdocumenten' wordt informatie gegeven in de bijlage bij deze brief. Daar wordt aangegeven dat voor gedwongen terugkeer naar Somalië geen laissez passer als vervangend reisdocument kan worden verkregen. Vervolgens werd gewezen op verschillende plaatsen in Europa waar sinds 2000 documenten zijn verkregen waarmee zelfstandige terugkeer naar Somalië is gerealiseerd. Later in 2002 kwamen deze laatste documenten in de Tweede Kamer weer aan de orde naar aanleiding van een zaak waarin ontruiming uit een AZC speelde. Deze zaak waarover het lid de Wit (SP) vragen stelde, behoort niet tot de 37 zaken in dit onderzoek. De documenten waren echter relevant in het antwoord op een vraag over het algemene uitzettingsbeleid. In het antwoord daarop in oktober 2002 (TK, vergaderjaar 2002-2003, nr. 174) gaf de Minister aan dat het gebruik van reisdocumenten die door de vreemdeling zelf zijn verkregen, door de Somalische autoriteiten als legitiem zijn geaccepteerd.

Tijdens een algemeen overleg in maart 2002 (TK, vergaderjaar 2001-2002, 19637 en 27557, nr. 664) wordt de informatie over de in Europa verkregen documenten gepreciseerd. De Staatssecretaris van Justitie gaf aan dat de terugkeer naar Somalië tot dat moment geschiedde op vrijwillige basis met medewerking van IOM. Bij gebrek aan officiële vertegenwoordigingen van Somalië in Europa moesten de noodzakelijke papieren worden gehaald bij niet-officiële vertegenwoordigingen in Rome, Parijs of Londen. De vreemdelingen die willen terugkeren worden in dergelijke gevallen door de Vreemdelingenpolitie of KMar bij de betreffende vertegenwoordiging voorgeleid. In september 2003 was tevens bekend dat er een dergelijke vertegenwoordiging in Genève bestond (TK, vergaderjaar 2002-2003, nr. 1845). Uit het antwoord op kamervragen van het lid De Vries (PvdA) op 12 februari 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 894) blijkt dat op dat moment ook de Somalische missie in Bonn bekend was. Over de reisdocumenten werd in deze beantwoording aangegeven dat voor zover vreemdelingen die gedwongen waren teruggekeerd naar Somalië en die niet beschikten over reisdocumenten, de IND daar zorg voor heeft gedragen waarbij men zich niet had gewend tot de missie in Genève maar gebruik had gemaakt van alternatieve mogelijkheden.

Het lid De Wit (SP) stelde begin januari 2004 vragen over het mogelijk gebruik van illegale documenten bij de uitzetting van Somaliërs. De Minister antwoordde (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794) dat tot op dat moment niet was gebleken dat de Somalische paspoorten niet werden geaccepteerd door luchtvaartmaatschappijen en transitlanden. Evenmin waren gevallen bekend van teruggekeerde Somaliërs die gereisd hadden met een Somalisch paspoort en die geweigerd waren in hun herkomstland.

Aangaande de EU-staat werd de Tweede Kamer onder andere geïnformeerd bij beantwoording van kamervragen van het lid De Vries (PvdA) in september 2003 (TK, vergaderjaar 2002-2003, nr. 1845). Aangegeven werd dat indien vaststaat dat een Somalische vreemdeling die zelfstandig wil terugkeren met behulp van IOM, niet in staat is zelfstandig een reisdocument te bemachtigen, hij in het bezit kan worden gesteld van een EU-staat. Dit werd herhaald op het algemeen overleg dat ruim een week daarna plaatsvond (TK, vergaderjaar 2002-2003, 19637, nr. 757). In februari 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de basis waarop de EU-staat tot stand is gekomen. De Minister beantwoordt ten aanzien van het EU-staat dat de basis is gelegen in de aanbeveling van de JBZ-Raad (ministers van de Europese lidstaten) die op 30 november 1994 werd aangenomen waarna in Nederland werd beslist dat de IND de bevoegdheid tot afgifte zou krijgen.

Bij brief van 13 april 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 812) informeerde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer over een ontvangen brief van de president van Puntland. Aangegeven werd dat de president bezwaar maakte tegen gedwongen terugkeer zonder voorafgaande onderhandelingen met Somalische autoriteiten en tegen het verwijderen naar Puntland van Somaliërs die uit andere delen van Somalië afkomstig zijn. Naar aanleiding van de brief van de president van Puntland wordt de Tweede Kamer geïnformeerd dat de EU-staat kan worden gebruikt ter facilitering van de, zowel zelfstandige als gedwongen, terugreis van Somalische vreemdelingen die niet (meer) beschikken over een Somalisch paspoort.

De wijze van verkrijging van de Somalische paspoorten is een aantal keren verwoord in informatie aan de Tweede Kamer. In de hierboven genoemde antwoorden op de vragen van het lid De Wit (SP) (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794) werd aangegeven dat Somaliërs die terugkeerden in Nairobi in de gelegenheid werden gesteld hun reis te continueren met een Somalisch paspoort. Hierbij werd toegelicht dat deze paspoorten werden verzorgd door een organisatie in Nairobi die in samenspraak met de lokale autoriteiten de transit organiseert. Aan het einde van de referentieperiode, in mei 2007 (TK, vergaderjaar 2006-2007, nr. 1521H) is op vragen van het lid De Wit (SP) inzake uitzettingen van Somaliërs aangegeven dat voor het verkrijgen van paspoorten het bedrijf SMI gebruik maakte van een tussenpersoon.

Het besluit om tijdens de vlucht van Nairobi naar Somalië vreemdelingen niet meer in de gelegenheid te stellen met een Somalisch paspoort te reizen wordt door de Minister toegelicht in een brief die in mei 2004 naar aanleiding van een algemeen overleg op 27 april 2004 naar de Tweede Kamer werd gestuurd (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 816). Het besluit was primair ingegeven door de positieve ervaringen met het gebruik van de EU-staat. De Minister vervolgde in de brief dat deze ervaringen hebben uitgewezen dat dit document een goed, en door de betrokken luchtvaartmaatschappijen en transitlanden geaccepteerd, alternatief reisdocument vormt. Door ook voor het tweede deel van de reis gebruik te maken van de EU-staat reizen de vreemdelingen gedurende het gehele traject met één en hetzelfde reisdocument. In aanvulling op het voorgaande deelde de Minister, tijdens het vervolg van het algemeen overleg, op 27 mei 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 828) de Tweede Kamer mee dat de IND sinds het najaar van 2003 geen gebruik meer maakte van paspoorten die door bemiddeling van derden werden verkregen in Nairobi.

5.2.2 Rechtbank

Door de IND is bij de rechtbank herhaaldelijk gesteld dat op de vreemdeling de rechtsplicht rust om Nederland te verlaten. Daarmee heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid om terug te keren. De vreemdeling dient actieve en concrete pogingen te ondernemen om daaraan te voldoen. In dit verband is door de IND ook veelvuldig het onderscheid tussen vrijwillige terugkeer en gedwongen terugkeer benoemd. Op 15 januari 2004 hebben de rechtbanken, althans de voorzieningenrechtshouders, twee verzoeken tot het treffen van spoedvoorzieningen gericht tegen de uitzettingen van twee Somalische vreemdelingen via de Nairobi-route afgewezen. In deze procedures is het gebruik van EU-staten als reisdocumenten aan de orde gekomen.

De IND heeft zich op het standpunt gesteld dat Somalische documenten in principe kunnen worden afgegeven door Somalische missies die reeds voor 1991 bestonden in verband met de effectivering van de terugkeer met een EU-staat. Over de vermeende onbevoegde afgifte en onrechtmatig gebruik van EU-staten werd tijdens zittingen verwezen naar de beantwoording van kamervragen van het lid De Wit (SP) in februari 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 794) waarin de basis van de EU-staat werd toegelicht.

Bovendien, zo is ook in voorkomende gevallen ter zitting aangegeven, is niet gebleken dat de EU-staten niet worden geaccepteerd door de autoriteiten van Somalië. Daarbij bracht de IND naar voren dat goede contacten worden onderhouden met de vervoerende luchtvaartmaatschappij, die toegezegd heeft ingeval van weigering van de toegang personen mee terug te vervoeren.

In het hoger beroep van een bewaringszaak bij de ABRS (20040321/1) in een van de onderzochte zaken, kwam de rechtmatigheid van het gebruik van de EU-staat aan bod. Namens de Nederlandse staat werd ingebracht dat de bevoegdheid tot afgifte van een EU-staat is gebaseerd op de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 30 november 1994.

5.2.3 Overige derden

IOM

IOM faciliteert vreemdelingen die terug willen keren naar hun land van herkomst. Hiertoe werken zij samen met de IND. Vóór aanvang van de referentieperiode was de IND gebleken dat vrijwillig terugkerende Somalische vreemdelingen daartoe zelf reisdocumenten hadden geregeld. De IND werd

echter steeds vaker geconfronteerd met Somalische vreemdelingen die een beroep deden op het 'buitenschuld-criterium'. Eind 2002 verzocht de IND IOM daarom tot het verstrekken van gegevens van Somaliërs die wensten terug te keren maar die er niet binnen de periode van een maand na aanmelding bij IOM in waren geslaagd de benodigde reisdocumenten geregeld te krijgen. Aan deze vreemdelingen zou dan een EU-staat kunnen worden verstrekt waarmee de gewenste terugkeer toch, middels facilitering van IOM, doorgang zou kunnen vinden. In een brief over de procedurele aspecten van deze werkwijze, is aan IOM gemeld dat voor de IND geen aanleiding bestaat te veronderstellen dat acceptatie van een EU-staat door luchtvaartmaatschappijen die op Somalië vliegen een probleem vormt.

Naar aanleiding van de hierboven aangehaalde correspondentie zijn er bij IOM vervolgens nog vragen gerezen rond het gebruik van EU-staten voor terugkeer. Medio juni 2003 verstrekte de IND hieromtrent een nadere toelichting. Richting IOM sprak de IND de verwachting uit dat, mede door facilitering van IOM, in terugkeertrajecten naar Somalië zou kunnen worden voorzien waarbij gebruik kon worden gemaakt van EU-staten. IOM werd desgevraagd geïnformeerd dat, indien de Somalische vreemdeling die gebruik maakt van een EU-staat en geen toegang krijgt tot Somalië, hij door Nederland zou worden teruggenomen. Daarbij zou op de vreemdeling echter wel de rechtsplicht blijven rusten om Nederland zelfstandig te verlaten. De IND benadrukte dat het een onjuiste veronderstelling betrof dat IOM de EU-staat na aankomst in Nairobi zou moeten innemen. Het document zou immers dienen als document voor de vervolgvlucht naar Somalië ten behoeve van de vervoerende luchtvaartmaatschappij. De IND besluit met de opmerking dat zij het op prijs zou stellen dat in de beantwoording van vragen omtrent zelfstandige terugkeer naar Somalië zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij hetgeen de IND hieromtrent naar buiten bracht. Het belang daarbij was gelijklopende berichtgeving richting belangenorganisaties.

INLIA

Uit het onderzoek is gebleken dat INLIA de IND vanaf begin 2003 vragen stelde over de gebruikte reisdocumenten bij uitzettingen naar Somalië. In juli 2003 reageerde INLIA op informatie van de IND dat reisdocumenten worden afgegeven in Jeddah, Dubai, Koeweit, Islamabad, Abu Dhabi, Djibouti en Dar-es-Salaam. INLIA gaf aan dat die informatie nieuw voor haar is en dat zij graag wilde weten waar die informatie vandaan komt. De IND antwoordde daarop dat die informatie is gebleken door de algemene ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken, door informatie van IOM en door inzage in reisdocumenten van Somalische vreemdelingen. Tevens werd opgemerkt dat gelet op het feit dat het de verantwoordelijkheid is van de vreemdeling om zorg te dragen voor de benodigde reisdocumenten, de IND geen zicht heeft op de status van deze vertegenwoordigingen en dat niet bekend is wat de adressen en telefoon- en faxnummers van deze kantoren zijn. In de verdere correspondentie over reisdocumenten berichtte de IND INLIA in oktober 2003 dat Somalische paspoorten waarmee vreemdelingen van Nairobi naar Somalië reizen, worden verkregen via contactpersonen op de luchthaven van Nairobi. Daarbij werd vermeld dat de contactpersonen zich hiervoor richten tot de Somalische vertegenwoordigingen in Afrikaanse landen. Hierna benaderde INLIA de IND nog enkele keren om meer informatie te verkrijgen over het verkrijgen en de geldigheid van Somalische paspoorten.

In navolging van bovenstaande correspondentie diende INLIA twee Wob-verzoeken in om nadere informatie van de IND te verkrijgen. De afhandeling van het eerste verzoek van 26 februari 2004 riep bij INLIA nieuwe vragen op waar zij middels een nieuw Wob-verzoek van 23 april 2004 antwoorden op wenste te ontvangen. In het kort geding van het eerste Wob-verzoek liet de Landsadvocaat namens de Nederlandse staat weten dat de tussenpersoon waarmee gewerkt wordt in Nairobi een organisatie is met de afkorting SMI. In het Wob-verzoek van april 2004 vroeg INLIA om de volledige naam en de aard van de organisatie en naar zijn adresgegevens. In juni 2004 wees de IND het verzoek af omdat in het terugkeertraject via Nairobi geen gebruik meer werd gemaakt van Somalische paspoorten. Nadat door INLIA bezwaar was aangetekend welke door de rechter gegrond werd verklaard, werd de IND daarmee door de rechter opgedragen opnieuw een beslissing te nemen op het door INLIA ingediende bezwaar. In januari 2005 berichtte de IND INLIA alsnog in antwoord op de vragen van april 2004. De IND meldde dat zij vanaf oktober 2002 samenwerkt met SMI bij het faciliteren van de gedwongen terugkeer naar Somalië via Nairobi en dat het samenwerkingsverband een zorgvuldige afweging was geweest. In dezelfde brief geeft de IND aan dat SMI bij iedere uitzetting aan de IND rapporteerde. Daarnaast staat in de brief dat bij de transit in Nairobi namens de IND een ILO aanwezig was. Tevens omschreef de IND de handelwijze dat het tot in januari 2004 aan SMI werd overgelaten de paspoorten te verzorgen, dat de paspoorten volgens SMI werden afgegeven door het voormalige ministerie van Buitenlandse Zaken van de

toenmalige overgangsregering van Somalië in Mogadishu maar dat de IND niet beschikte over het adres van dat ministerie. Tot slot werd gemeld dat in de loop van 2003 het gebruik van Somalische paspoorten intern nogmaals kritisch was bekeken waarna begin 2004 uiteindelijk werd besloten om van die mogelijkheid geen gebruik meer te maken. De positieve ervaringen die waren opgedaan met het gebruik van de EU-staat hadden bij dit besluit een doorslaggevende betekenis gehad. Later dat jaar, in september 2005 ontving de IND aanvullende informatie van SMI die de IND doorgaf aan INLIA in het kader van het Wob-verzoek. Het betrof informatie van en over de persoon van wie SMI de paspoorten ontving. Gegevens over de persoon zelf – naam en adres – kon de IND blijkens de brief niet vrijgeven wegens eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, hetgeen een weigeringsgrond vormt bij een Wob-verzoek. De IND meldde wel dat de informatie van de betreffende persoon aansloot bij wat in januari 2005 reeds was gemeld en dat ter aanvulling de plaatsen konden worden gegeven waar het genoemde ministerie in Mogadishu was gehuisvest.

5.3 Eindbestemming in Somalië en situatie na terugkeer

5.3.1 Tweede Kamer

De berichtgeving aan de Tweede Kamer over de eindbestemming van de uit te zetten vreemdelingen en de situatie in Somalië na terugkeer heeft, zoals uit deze paragraaf blijkt, voornamelijk in 2004 plaatsgevonden. Centraal stonden de kwesties over de toelating in Somalië, (on)veilig gebied, facilitering van de vreemdeling door hem de keus te geven voor de eindbestemming in Somalië, toezicht op terugkeer of monitoring van de vreemdeling na terugkeer en de omstandigheden waaronder een terugnameverplichting van de vreemdeling geldt voor de Nederlandse overheid (o.g.v. het Verdrag van Chicago).

De reeds aangehaalde brief die de Minister had ontvangen van de president van Puntland was aanleiding de Kamer te informeren over de keus die de vreemdeling heeft voor de eindbestemming in Somalië. In de brief aan de Kamer van 13 april 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr 812) laat de Minister weten dat Somalische vreemdelingen die gedwongen terugkeren, in het land van transit de gelegenheid wordt geboden om aan te geven naar welk deel van Somalië zij wensen terug te keren. Tijdens een algemeen overleg werd later die maand (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr 815) door de Minister in aanvulling op het vorengaande aangegeven dat op deze wijze wordt getracht Somalische vreemdelingen zoveel mogelijk te faciliteren. In het voorgezet algemeen overleg op 27 mei 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 828) werd tijdens het debat door de Minister uiteengezet dat Somalië een land is dat geen centrale autoriteiten kent en dat in diverse ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd aangegeven dat in Somalië relatief veilige en relatief onveilige delen waren. Daarbij werd aangevoerd dat Somaliërs die niet zelfstandig terugkeerden, in beginsel werden uitgezet naar het relatief veilige deel van Somalië maar dat zij daarbij de keus blijven behouden en indien gewenst er zelfs voor kunnen kiezen om terug te keren naar het onveilige gedeelte van Somalië. Dit onderwerp kende een vervolg in kamervragen van de leden De Wit (SP) en Vos (Groen Links). Op 3 augustus 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 2012) werd op hun vragen aanvullend aangegeven dat indien een uitgezette asielzoeker er voor kiest om op eigen gelegenheid naar Mogadishu te reizen, of de reis naar een veilig gebied te onderbreken, dat hij dan inderdaad bepaalde risico's loopt.

De tijdens het algemeen overleg van 27 april 2004 nog niet beantwoorde vragen werden door de Minister op 26 mei 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 816) schriftelijk beantwoord. Zij stipuleerde in haar brief dat het algemene uitgangspunt voor het toezicht op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers uiteen is gezet in de notitie van 22 januari 2000 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie. Dit standpunt behelst dat toezicht op terugkeer als aanvullend instrument op de asielprocedure geen recht zou doen aan de wijze waarop het asielbeleid is vormgegeven en aan de zorgvuldige wijze waarop het te voeren beleid ten aanzien van individuele landen van herkomst tot stand komt. De Minister voegde daaraan toe dat de Kamer hier naar aanleiding van het algemeen overleg van 4 februari 1999 heeft ingestemd en dat dit terugkeerbeleid op dat moment nog immer van kracht was.

In dezelfde brief zette de Minister tevens uiteen dat indien Nederland in een voorkomend geval bericht ontvangt dat een teruggekeerde Somaliër bij terugkeer problemen ondervindt bij het verkrijgen van toegang tot Somalië, Nederland haar verantwoordelijkheid zou nemen en de zaak zou onderzoeken. Daartoe werd aangegeven dat de ILO in Nairobi goede contacten onderhoudt met de luchthavenautoriteiten vanwaar de uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers doorreizen naar de luchthavens in Somalië. Wanneer blijkt dat een vreemdeling de toegang is geweigerd, zo vervolgt de brief aan de Kamer, is Annex 9 van het Verdrag van Chicago van toepassing. Op grond van dit verdrag neemt Nederland de betrokken vreemdeling altijd terug als hem de toegang tot het land van herkomst (of transit) is geweigerd. De Minister besloot over dit onderwerp in deze brief met de opmerking dat met de verplichtingen die voor de verdragsluitende staten voortvloeien uit het Verdrag van Chicago, wordt beoogd de procedures, onder meer op het gebied van het verwijderen van personen, zo eenduidig en eenvoudig mogelijk te laten verlopen ten behoeve van de facilitatie van de internationale burgerluchtvaart.

Over de omschreven terugnameverplichting voor de staten die het Verdrag van Chicago hebben ondertekend, zoals Nederland, was tijdens het algemeen overleg van 27 mei 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, 19637, nr. 828) al aan de orde geweest dat tot dat moment niemand van de naar Somalië uitgezette personen was teruggekeerd naar Nederland op grond van het Verdrag van Chicago.

Het onderwerp van toezicht op uitgezette vreemdelingen keert dat jaar wederom terug in informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In antwoord op vragen van de leden De Wit (SP) en Vos (Groen Links) meldde de Minister in augustus 2004 (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 2012) dat het monitoren van vreemdelingen na terugkeer in hun land van herkomst geen onderdeel vormt van de asielprocedure. De Nederlandse asielprocedure, inclusief de mogelijkheid van een rechterlijke toets, biedt naar haar oordeel ruim voldoende waarborgen om uiteindelijk, bij een onherroepelijk geworden afwijzende beslissing op het verzoek om toelating, een verantwoorde terugkeer te kunnen realiseren. De onderbouwing daarvoor is dat in de procedure immers de vraag naar de toelaatbaarheid van de terugkeer van betrokkene aan de orde komt.

In juli 2004 berichtten de media over Somalische asielzoekers die kort na hun uitzetting uit Nederland en hun terugkeer in Somalië waren vermoord. In de Tweede Kamer werden hierover vragen gesteld aan de Minister (TK, vergaderjaar 2003-2004, nr. 2012). De Minister antwoordde dat niet beide vreemdelingen maar een van hen door Nederland was uitgezet. De uitzetting had plaatsgevonden in oktober 2003. De Minister gaf aan dat de betreffende vreemdeling tijdens zijn uitzetting in het bezit was gesteld van een vliegticket waarmee hij het (relatief) veilig gebied in Somalië kon bereiken. Waarom de vreemdeling in Mogadishu zou zijn uitgestapt of zich later vanuit het (relatief) veilige gebied naar Mogadishu zou hebben begeven, was bij de Minister niet bekend. In de beantwoording van de kamervragen gaf de Minister voorts aan dat de informatie onvoldoende aanleiding bood om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. In de brief werd beredeneerd dat zelfs indien zou blijken dat de betrokken vreemdeling van het leven was beroofd in Mogadishu, alleen al vanwege het tijdsverloop tussen de uitzetting en het zich voordoen van het betreurenswaardige feit, geen verband bestond met het terugkeerbeleid.

De Minister zette in deze beantwoording van de kamervragen in algemene zin uiteen dat alleen in uitzonderlijke gevallen bereidheid bestaat de situatie van vreemdelingen na terugkeer te onderzoeken in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit was volgens de Minister echter alleen mogelijk op basis van voldoende betrouwbaar en concreet geachte signalen die bovendien verband houden met feiten en omstandigheden die in de asielrechterlijke procedure van de betreffende vreemdeling in Nederland aan de orde zijn geweest. Tevens werd hierover in de brief gezegd dat voor een beslissing een dergelijk onderzoek al dan niet in te stellen, geen algemene richtlijnen bestaan omdat het gaat om individuele gevallen die onderling sterk kunnen verschillen.

5.3.2 Rechtbank

Hieronder wordt weergegeven wat ten aanzien van eindbestemming en situatie na terugkeer bij de rechter aan de orde is geweest in de 37 zaken.

De bestemming in Somalië is in enkele rechtzaken aan de orde geweest. Zo is ter zitting in meerdere zaken desgevraagd aangegeven dat eerst een tussenstop wordt gemaakt in Galkayo, vervolgens in Hargeisa, om uiteindelijk de eindbestemming Bosaso in (relatief) veilig gebied te bereiken. In een ander geval is de rechtbank bericht dat betrokkene niet ongedocumenteerd vanaf Nairobi naar Galkayo zal reizen. In weer een andere procedure is de rechtbank bericht dat betrokkene zelfstandig van Kenia naar Somalië dient te reizen. In een procedure is ook ter zitting verklaard dat alle vreemdelingen die naar Somalië vertrokken ook daadwerkelijk aldaar zijn gearriveerd.

Ten aanzien van de berichtgeving op het punt van de eindbestemming in Somalië zijn ook eerdere uitzettingen betrokken. In een voorgekomen procedure is informatie aan de rechtbank verschaft die inhield dat in de eerste helft van 2003 reeds 13 personen waren uitgezet op een wijze, waarbij de vreemdeling vanuit Nairobi door een verbindingsofficier van de IND per vliegtuig wordt begeleid naar een relatief veilig gebied in de provincie Mudug in Somalië. In een andere procedure is de eindbestemming op een andere wijze verwoord. Daarin is gesteld dat de vreemdeling in Nairobi in bezit wordt gesteld van een vliegticket voor het traject Nairobi-Galkayo en een geldig Somalisch paspoort, en dat Galkayo relatief veilig gebied in Mudug betreft.

In de berichtgeving over de situatie na terugkeer is in laatstbedoelde procedure ook een toelichtende brief van Procesdirectie Procesvertegenwoordiging aan de rechtbank betrokken. In de stelling van de vreemdeling dat er geen informatie is verschaft over hoe het de vreemdelingen is vergaan na aankomst in Somalië, zag de rechtbank geen aanleiding voor het inwinnen van nadere informatie. In deze zaak was overigens sprake van de bestemming Mudug dat relatief veilig was te achten.

Vermeldenswaardig in verband met de situatie na terugkeer is ook de berichtgeving in een procedure naar aanleiding van het gestelde overlijden van de vreemdeling na aankomst in Somalië. Desgevraagd verstreekte de IND nadere inlichtingen ten aanzien van het verloop van de vlucht naar de eindbestemming, te weten via Nairobi - zonder gebleken overstap in Mogadishu - naar Galkayo. Door de IND werd toegelicht dat er geen causaal verband is vast te stellen tussen de uitzetting en het overlijden.

In een procedure is het punt van de berichtgeving omtrent de situatie na terugkeer ook met zoveel woorden aan de orde gekomen. In de betreffende zaak was de uitzetting reeds geëffectueerd terwijl de uitspraak in beroep over de asielaanvraag nog niet had plaatsgevonden. Hierdoor kwam schending van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel door de IND aan de orde. Immers, de Nederlandse overheid heeft als eerste de verantwoordelijkheid tijdens de asielprocedure mee te wegen of de vreemdeling kan terugkeren naar het land van herkomst ondanks de omstandigheid dat hij niet kan worden aangemerkt als vluchteling.

Uit dossieronderzoek blijkt dat de IND de rechtbanken ook regelmatig van informatie heeft voorzien op het punt van aantallen teruggekeerde Somalische vreemdelingen. Dit is zowel in algemene bewoordingen omschreven maar in voorkomende gevallen ook in concrete aantallen.

Volgens de pleitlijn van de IND is van belang dat er geen aanwijzingen zijn dat uitgezette vreemdelingen de toegang tot Somalië is geweigerd. Wanneer de vreemdeling geen toegang verkrijgt tot Somalië zijn de bepalingen inzake 'inadmissibles and deportees' van de Annex 9 bij het Verdrag van Chicago van toepassing en wordt de vreemdeling door Nederland teruggenomen, zoals in een van de onderzochte zaken bij de rechtbank is ingebracht.

5.3.3 Overige derden

Voor zover het vervolgtraject vanuit Nairobi met de eindbestemming in het relatief veilige deel van Somalië expliciet aan de orde is gesteld richting overige derden, is dit gebleken uit een weergave in de correspondentie over aantallen Somalische vreemdelingen, die al dan niet met bemiddeling van IOM en de benodigde documenten naar Somalië zijn teruggekeerd. Met INLIA is op dit punt in 2004 gecorrespondeerd. De IND heeft ook naar derden toe gerefereerd aan het vangnet van Annex 9 bij het Verdrag van Chicago ingeval van toegangsweigerings.

6 Conclusies

Bij het formuleren van de conclusies is uitgegaan van de kernvragen zoals deze in 2.2 zijn geformuleerd. Voorafgaand aan de beantwoording van deze kernvragen worden enkele kanttekeningen geplaatst. Tijdens het onderzoek is gebleken dat niet alle relevante documentatie beschikbaar was in originele vorm. Geconcludeerd wordt dat de archivering binnen de IND onvoldoende was om te komen tot een complete beoordeling van alle relevante documentatie in originele vorm. Het onderzoeksteam heeft zich dan ook in verschillende gevallen moeten baseren op kopieën en onofficiële stukken als concepten en e-mails. Er is geen aanleiding gevonden om aan te nemen dat dit tot grote hiaten in de onderzoeksmethodiek heeft geleid.

Uit beschikbare informatie, te weten verslagen, e-mails, nota's en gehoren is niet gebleken van onzorgvuldigheden tijdens de praktische gang van zaken bij de samenwerking met SMI. Wel is gebleken dat SMI niet altijd heeft voldaan aan haar administratieve verplichtingen, zoals de verslaglegging na afloop van uitzettingen. Hoewel dit in zichzelf niet zorgvuldig is, geeft het, blijkens het onderzoek, geen aanleiding om over de gang van zaken te komen tot een ander dan vernoemd oordeel.

Ook wordt een enkele kanttekening geplaatst bij het beleidsmatig en juridisch kader. Geconcludeerd wordt dat de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de Nederlandse staat bij een uitzetting niet gedetailleerd is vastgelegd. Dit geeft in sommige gevallen aanleiding tot discussie. In de praktijk wordt de uitzetting als voltooid beschouwd als de vreemdeling wordt overgedragen aan autoriteiten van een ander land, meestal wanneer de vreemdeling toegang heeft verkregen tot het land van bestemming.

In hoeverre heeft de feitelijke uitvoering van de uitzettingen met behulp van SMI via de luchthaven Nairobi naar Somalië gedurende de onderzoeksperiode plaatsgevonden conform het beleidsmatig en juridisch kader?

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat de inzet van een contractor niet strijdig is met de richtlijnen voor uitzettingen van vreemdelingen zoals deze zijn neergelegd in nationale en internationale wet- en regelgeving. Het beleidsmatig en juridisch kader sloot, en sluit, het gebruik van een derde partij bij de realisatie van uitzettingen niet uit.

Geconcludeerd wordt dat de IND onder druk stond om terugkeer naar Somalië te realiseren. In het licht van de praktische problemen die in de weg stonden aan terugkeer, werd de samenwerking met een contractor gezien als een mogelijkheid om onder de genoemde druk toch de terugkeer te realiseren.

Geconcludeerd wordt tevens dat de IND de samenwerking met SMI zorgvuldig heeft voorbereid. Zo heeft de IND voorafgaand aan de samenwerking onderzoek laten verrichten naar twee contractors, waaronder SMI. Daarbij is ook gekeken naar ervaringen van andere landen. Aan de twee contractors is gevraagd een zaak voor te bereiden als testcase. De beslissing om met SMI in zee te gaan werd ingegeven door goede ervaringen van andere landen met SMI en door de snelle en adequate reactie op de testcase.

De IND heeft voorafgaand aan of tijdens de samenwerking met SMI geen schriftelijke overeenkomst met de contractor gesloten. Geconcludeerd wordt dat het de voorkeur had verdiend als wel een schriftelijke overeenkomst was gesloten, omdat hiermee de wederzijdse verplichtingen zouden zijn vastgelegd en daarmee de samenwerking beter en vooraf zou zijn geborgd. Echter, op basis van de bevindingen met betrekking tot de samenwerking met SMI wordt ook geconcludeerd dat het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst niet tot onzorgvuldigheden in de samenwerking heeft geleid. Alle individuele uitzettingen werden namelijk zorgvuldig voorbereid, waarbij per keer afspraken werden gemaakt. Daarnaast was de IND bij alle behalve één uitzetting aanwezig tijdens de transit in Nairobi. De samenwerking met SMI werd door de medewerkers van de IND als goed ervaren.

Via Nairobi zijn met behulp van SMI 37 vreemdelingen door de IND uitgezet naar Somalië. Niet in alle gevallen is door SMI teruggekoppeld waar de vreemdelingen uit het vliegtuig zijn gestapt. Hierdoor is

niet met zekerheid vast te stellen of de betreffende personen veilig in Somalië zijn aangekomen. Door het gebrek aan terugkoppeling over de bestemming op het ticket en over de uiteindelijke uitstapplaats kan evenmin worden vastgesteld of alle 37 vreemdelingen de mogelijkheid hebben gehad naar relatief veilig gebied te reizen. In drie gevallen was de uitgezette vreemdeling in het bezit van een ticket naar Mogadishu. Het is niet duidelijk geworden of deze bestemming een eigen keuze is geweest, en of daarmee is gehandeld volgens de bestendig gehanteerde werkwijze dat de vreemdeling een voorkeur kan aangeven voor zijn eindbestemming in Somalië. Alhoewel de bestemming op het ticket en de uiteindelijke uitstapplaats niet in alle gevallen kan worden vastgesteld, zijn er geen aanwijzingen gevonden dat uitgezette vreemdelingen niet veilig zijn aangekomen op hun bestemming in Somalië. Geconcludeerd wordt dan ook dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat vreemdelingen niet veilig zijn aangekomen op hun bestemming in Somalië.

Van één vreemdeling is bekend dat hij – acht maanden nadat hij naar veilig gebied in Somalië is uitgezet – is overleden. Dit is onder meer bekend geworden uit de media en uit kamervragen die over deze zaak zijn gesteld. Uit het onderzoek is op geen enkele manier gebleken dat het overlijden van deze vreemdeling verband houdt met zijn uitzetting.

Geconcludeerd wordt dat de Nederlandse overheid geen bevoegdheden heeft overgedragen aan SMI. Opgemerkt wordt daarbij dat de bevoegdheden van Nederlandse ambtenaren op het grondgebied van andere staten beperkt zijn. Zo hebben Nederlandse ambtenaren op het grondgebied van een andere staat geen bevoegdheid om dwangmiddelen te gebruiken. Ook aan SMI kwam een dergelijke bevoegdheid op geen enkel moment tijdens de uitzetting toe. Dat ook SMI hiervan doordrongen was, blijkt onder meer uit de bevinding dat SMI tijdens een transit in Nairobi de Keniaanse autoriteiten heeft ingeroepen bij agressief gedrag van de vreemdeling.

SMI verzorgde ten behoeve van de uit te zetten vreemdelingen nieuwe paspoorten. SMI heeft voor deze paspoorten betaald en de kosten vervolgens bij de IND in rekening gebracht. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat vreemdelingen zelf voor hun paspoorten hebben moeten betalen.

Geconcludeerd wordt dat het verkrijgen van nieuwe Somalische documenten door SMI voor de uitzetting van Somalische vreemdelingen niet in strijd is met het beleidsmatig en juridisch kader voor uitzettingen. Van belang daarbij is dat de beslissing over toegang van een individuele vreemdeling is voorbehouden aan de betreffende autoriteiten. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de vreemdelingen op basis van de verkregen documenten geen toegang tot Somalië hebben gekregen. Hierdoor bestaat geen aanleiding om het gebruik van de betreffende documenten in twijfel te trekken.

Ook is gedurende een periode gebruik gemaakt van de EU-staat als reisdocument voor de terugkeer naar Somalië. Geconcludeerd wordt dat dit heeft plaatsgevonden volgens het geldend beleidsmatig kader. Daarbij is onder meer van belang dat de IND geen mogelijkheden zag om vervangende reisdocumenten voor Somaliërs te verkrijgen in Europa en dat er gronden waren om aan te nemen dat de EU-staat door de 'de facto' autoriteiten van Somalië niet werden geaccepteerd.

Thans werkt de Nederlandse overheid voor uitzettingen naar Somalië niet langer samen met SMI. De beëindiging van de samenwerking met SMI is niet gebaseerd geweest op een daadwerkelijk besluit van de IND. Uit het onderzoek is geen eenduidige reden naar voren gekomen voor het beëindigen van de samenwerking. Een besluit daarover was ook niet nodig omdat er geen schriftelijke verplichtingen tussen de partijen bestonden. De beëindiging van de samenwerking lijkt voort te vloeien uit een samenkomst van verschillende factoren. Er zijn geen aanwijzingen dat de mate van zorgvuldigheid in de samenwerking met SMI een rol heeft gespeeld bij de beëindiging van de samenwerking.

In hoeverre is in de referentieperiode de feitelijke uitvoering van de uitzettingen naar Somalië op de juiste wijze weerspiegeld in de berichtgeving aan de Tweede Kamer, de rechtbank en derden?

Over de wijze van uitzetting en route naar Somalië kan op grond van een vergelijking tussen de berichtgeving aan de Tweede Kamer en de feitelijke gang van zaken worden geconcludeerd dat de gang van zaken in de informatievoorziening op juiste wijze is weergegeven. Bij berichtgeving aan de rechtbank zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Daar moet worden geconcludeerd dat in een geval niet volledig conform de feitelijke handelwijze is geïnformeerd toen werd gemeld dat een aantal

uitzettingen via het traject Nairobi - Somalië onder begeleiding van een verbindingsofficier van de IND plaatsvond. Deze berichtgeving is niet overeenkomstig de feitelijke handelwijze gebleken. Uit het onderzoek is immers naar voren gekomen dat de route van Nairobi naar Somalië – uitgezonderd de eerste uitzetting – zonder escortering plaatsvond. Tijdens het onderzoek zijn geen andere gevallen bekend geworden waarin met betrekking tot de wijze en route van uitzettingen de berichtgeving aan de rechtbank en derden niet overeenkomstig de feitelijke handelwijze heeft plaats gevonden.

Ten aanzien van de informatie over reisdocumenten aan de Tweede Kamer wordt het volgende opgemerkt. In mei 2004 werd gemeld dat de IND sinds het najaar van 2003 geen gebruik meer maakte van Somalische paspoorten. In andere documenten werd gesproken over geen gebruikmaking meer sinds januari 2004. Uit de informatie uit het onderzoek blijkt dat de Somalische paspoorten in november 2003 voor het laatst zijn gebruikt en in december 2003 geen uitzettingen hebben plaatsgevonden. Geconcludeerd kan dan ook worden dat geen van beide formuleringen de gang van zaken onjuist weerspiegelt.

Aan de Tweede Kamer is op verschillende momenten bericht dat de vreemdelingen die werden uitgezet naar Somalië, naar het relatief veilige deel werden uitgezet, tenzij de vreemdeling aangaf naar een andere bestemming te willen reizen of zelfs te willen uitstappen in Mogadishu. In de drie gevallen waarin wegens het ontbreken van documentatie niet kan worden vastgesteld of volgens de bestendige werkwijze is gehandeld, moet in het verlengde daarvan worden geconcludeerd dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de berichtgeving aan de Tweede Kamer over de bestemming in Somalië in geval van alle 37 uitzettingen volledig juist is geweest. Daarbij wordt aangetekend dat de berichtgeving wel overeenkomt met de uitgangspunten zoals die in de uitvoering werden gehanteerd met betrekking tot de bestemming van te verwijderen Somalische vreemdelingen. Het geheel van de aangetroffen documentatie en de gehoren geven geen aanleiding te concluderen dat in de betreffende gevallen in strijd is gehandeld met deze uitgangspunten. Er is dus ook geen aanleiding om te concluderen dat de berichtgeving aan de Tweede Kamer niet juist is geweest.

Slotconclusie

Gelet op bovenstaande wordt geconcludeerd dat de IND zorgvuldig heeft gehandeld in de samenwerking met de contractor SMI bij de uitzetting via Nairobi van Somalische vreemdelingen naar Somalië. De uitzettingen naar Somalië waarbij is samengewerkt met SMI hebben plaatsgevonden conform het beleidsmatig en juridisch kader dat hiervoor geldt. De samenwerking met een contractor is gezocht om, ondanks praktische problemen, in het licht van parlementaire en publicitaire druk, de terugkeer naar Somalië te realiseren. Een dergelijke samenwerking wordt door het beleidsmatig en juridisch kader niet uitgesloten. De IND heeft de samenwerking met een contractor zorgvuldig voorbereid en is op basis van rationele overwegingen met SMI in zee gegaan. Niet is gebleken dat de beëindiging van de samenwerking is ingegeven door overwegingen van zorgvuldigheid in de samenwerking.

De IND heeft bij de daadwerkelijke uitzettingen haar verantwoordelijkheid genomen ten aanzien van de vreemdeling evenals ten aanzien van de betrokken transitautoriteiten. Er zijn geen overheidsverantwoordelijkheden overgedragen aan SMI. Ook is niet gebleken van onoorbaar handelen door de IND of door SMI jegens de uitgezette vreemdelingen. Ondanks dat er geen schriftelijke overeenkomst bestond tussen de IND en SMI werd de zorgvuldigheid van de samenwerking geborgd door maatwerk waarbij per individuele uitzetting uitgebreide afspraken werden gemaakt. Alhoewel SMI zich in een enkel geval niet aan haar administratieve verplichtingen heeft gehouden, kan de samenwerking in zijn algemeenheid als zorgvuldig worden beoordeeld.

Over de conformiteit van de gang van zaken bij de uitzettingen met de berichtgeving over de uitzettingen wordt de conclusie getrokken dat de Tweede Kamer in enkele gevallen niet met eenduidige bewoordingen is bericht maar dat geen sprake is geweest van onjuiste informatievoorziening. Bij het voorzien van de rechter van relevante informatie is in een geval niet juist gehandeld. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat berichtgeving over de eindbestemming in Somalië in alle gevallen volledig juist is geweest. Immers, niet viel in alle gevallen vast te stellen of volgens het kader dat de vreemdeling zijn voorkeur kan aangeven, was gehandeld. Er bestaan in die gevallen echter geen aanwijzingen dat niet volgens het kader is gehandeld waarmee geen aanleiding bestaat te concluderen dat de berichtgeving hierover onjuist is geweest.

7 Aanbevelingen

Archivering

Geconcludeerd is dat de archivering binnen de IND onvoldoende was om te komen tot een complete beoordeling van alle relevante documentatie in originele vorm. Tijdens onderhavig onderzoek is veel tijd gemoeid geweest met het verzamelen van bronmateriaal. Niet alle definitief gestelde documenten met betrekking tot Somalië bleken gemakkelijk opvraagbaar uit de centrale archieven. Zo bleken vergelijkbare documenten niet eenduidig te zijn gearchiveerd. Voor het achterhalen van een deel van de voor het onderzoek onderzochte documenten moest een beroep worden gedaan op individuele en afdelingsarchieven. Hierdoor moest worden teruggegrepen op documenten (kopieën) uit persoonlijke archieven, al dan niet in conceptfase. Dit maakt het moeilijker en arbeidsintensiever om informatie te verzamelen.

Aanbevolen wordt daarom om, zowel binnen de IND als bij de DT&V en DVB, meer aandacht te besteden aan een eenduidige archivering van (definitieve) stukken in de verschillende beleidsarchieven.

Afbakening kader en begrippen

Geconcludeerd is dat de verantwoordelijkheidsbegrenzing van de Nederlandse staat bij een uitzetting niet gedetailleerd is vastgelegd. Dit kan aanleiding geven tot verschillende interpretaties en discussie over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid.

Om een uniforme uitvoering te bevorderen wordt aanbevolen om te bezien of, in aanvulling op de bestaande uitgangspunten, meer duidelijkheid kan worden gegeven over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid bij uitzettingen. Ook verdient het aanbeveling om de bevoegdheden en verplichtingen die uit deze verantwoordelijkheid voortvloeien expliciet te benoemen.

Bovendien wordt aanbevolen om te waarborgen dat de in dit kader bestaande en eventueel te ontwikkelen aanvullende uitgangspunten bekend zijn bij alle betrokken (uitvoerings)partijen.

Schriftelijke afspraken met een contractor

Geconcludeerd is dat het de voorkeur had verdiend als over de samenwerking tussen de IND en SMI een schriftelijke overeenkomst was gesloten. Hiermee zouden de wederzijdse verplichtingen zijn vastgelegd en daarmee zou de samenwerking beter en vooraf zijn geborgd.

Aanbevolen wordt om bij de inschakeling van een externe partij, zoals een contractor, duidelijke afspraken vooraf te maken over de samenwerking. Dergelijke afspraken worden bij voorkeur vooraf schriftelijk vastgelegd. In schriftelijke afspraken kunnen de wederzijdse verplichtingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Schriftelijke afspraken bieden bovendien een aanknopingspunt voor partijen om elkaar aan te spreken op onvolkomenheden in de samenwerking, en om achteraf te controleren of de betrokken partijen de afspraken hebben nageleefd.

Rapportage

Tijdens het onderzoek is verder gebleken dat niet in alle gevallen een schriftelijke rapportage van SMI is terug te vinden. Het is echter ook niet met zekerheid vast te stellen wat de afspraken waren met betrekking tot deze schriftelijke rapportages. Aanbevolen wordt derhalve om duidelijke afspraken te maken omtrent rapportage en registratie door alle bij uitzetting betrokken (overheids)organisaties.

8 Afkortingenlijst

ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (Ministerie van Justitie)
ARM	Assistance Repatriation and Medical
ASPV	Alkmaars steunpunt vluchtelingen
AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid (IND)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekers Centrum
AzG	Artsen zonder Grenzen
CT	Coördinatie Terugkeer (IND)
DNRD	Dubai Naturalization & Residency Department
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid (Ministerie van Justitie)
EGS	Emirates Group Security
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GCST	Gemeenschappelijk Centrum Speciale Taken (IND)
ICAO	International Civil Aviation Organization (VN)
IATA	International Air Transport Association
IGC	Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
ILO	International Liaison Officer (IND)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INLIA	International Netwerk van Locale Initiatieven t.b.v. asielzoekers
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JBZ-raad	Raadsformatie bestaande uit de ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken van de lidstaten van de Europese Unie.
KMar	Koninklijke Marechaussee
MOU	Memorandum Of Understanding
OT	Onderzoeksteam
PV	Procesvertegenwoordiging (IND)
RR&R	Resettlement, Rehabilitation and Reconstruction
SMI	Snyman en Migliori International
TK	Tweede Kamer
VAJN	Vereniging asieladvocaten en -juristen Nederland
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

9 Overzicht gebruikte documenten

Gedurende het onderzoek is gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan bronnen, zoals kamerstukken, nota's, brieven, uitspraken, (inter)nationale wet- en regelgeving, verslagen van gevoerde gesprekken, beantwoorde vragenlijsten, elektronische archieven, zoals e-mailberichten. Hieronder volgt een overzicht van de documenten die zijn gebruikt in het rapport.

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646, nr 1 ('Terugkeernotitie')

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 27 557, nr. 652

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 27 557, nr. 664

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 174

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 757

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, nr. 1845

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1 ('Terugkeernota')

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 794

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 798

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 800

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 812

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 815

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 816

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 828

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr.894

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 1498

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2012

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1088

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1063

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1521H

Nota's

Nota d.d. 26 september 2002, kenmerk INDHK 5185536 'Stand van zaken vwb. oriëntatie op uitzettingsmogelijkheden naar Somalië'

Nota d.d. 7 oktober 2002, kenmerk INDHK/5188205 'Uitzetting criminele Somaliër'

Nota d.d. 18 november 2002, kenmerk GCSTUIT02-50 'Problematiek m.b.t. de terugkeer van vreemdelingen van Somalische nationaliteit'

Nota d.d. 12 februari 2003, kenmerk GCSTUIT 03-98 'Uitzetting criminele Somaliërs'

Nota d.d. 24 maart 2003, kenmerk GCSTUIT 03-170 'Uitzetting Somaliër via Nairobi. Formalisering van de Nairobi-route'

Nota d.d. 7 april 2003, kenmerk GCSTUIT 03/195 '5° Uitzetting Somaliër via Nairobi'

Nota d.d. 9 mei 2003, kenmerk GCSTUIT 03-236 'Stand van zaken organisatie terugkeer naar Somalië'

Nota d.d. 11 augustus 2003, kenmerk GCSTUIT 03-236 'Stand van zaken terugkeer Somalië'

Nota d.d. 19 januari 2004, kenmerk INDUIT 04-251 'Terugkeer Somalië'

Nota d.d. 3 mei 2004, kenmerk INDUIT 04-2409 'Dienstreis Nairobi'

Memo d.d. 10 mei 2004 'Verslag IGC Workshop Somalië 21 en 22 april 2004'

Brieven verzonden door de IND

Brief IND d.d. 10 december 2002, kenmerk GCSTUIT02-50 'Somalische asielzoekers'

Brief IND d.d. 6 januari 2003, kenmerk D-GCST 'Somalië/paspoortvereiste; Toelating vs. Terugkeer/TBV 2002-18'

Brief IND d.d. 21 januari 2003, kenmerk GCSTUIT03-26 'Somalische asielzoekers'

Brief IND d.d. 11 februari 2003, kenmerk GCST03-38 'Terugkeer Somalië / gebruik EU laissez passer'

Brief IND d.d. 18 april 2003, kenmerk GCSTUIT03-186 'Terugkeer naar Somalië'

Brief IND d.d. 20 mei 2003, kenmerk GCSTUIT03-246 'Terugkeer naar Somalië'

Brief IND d.d. 13 juni 2003, kenmerk [niet bekend] 'Beroep [naam vreemdeling]'
Brief IND d.d. 18 juni 2003, kenmerk GCSTUIT03-290 'Terugkeer Somalië gebruik EU-document'

Brief IND d.d. 26 augustus 2003, kenmerk HKUIT03-3549 (AUB) 'Uw brieven d.d. 16 mei, 8 juli en 16 juli 2003'

Brief IND d.d. 6 oktober 2003, kenmerk HKUIT03-4855 AUB 'Uw vraag van 15 september 2003'

Brief IND d.d. 18 november 2003, kenmerk [dossiernummer] 'Heropening van de zitting inzake het beroep vreemdelingenbewaring [naam vreemdeling], van Somalische nationaliteit'

Brief IND d.d. 27 november 2003, kenmerk HKUIT03-5878 AUB 'Uw brief van 28 oktober 2003'

Brief IND d.d. 6 januari 2004, kenmerk [dossiernummer] 'Het beroep van [naam vreemdeling]'

Brief IND d.d. 27 januari 2004, kenmerk INDUIT04-403 AUB 'Uw brief van 16 december inzake de terugkeer naar Somalië'

Brief IND d.d. 18 februari 2004, kenmerk INDUIT04-1057 AUB 'Uw brief van 30 januari 2004'

Brief IND d.d. 1 april 2004, kenmerk INDUIT 04-2202 (AUB) 'Terugkeer naar Somalië'

Brief IND d.d. 11 juni 2004, kenmerk HKUIT04-3176 (AUB) 'Verzoek om informatie betreffende terugkeerbeleid Somalië op basis van Wob en Bezwaar tegen fictieve weigering inzake Wob verzoek van 23 april 2004'

Brief IND d.d. 2 juli 2004, kenmerk HKUIT04-4284 (AUB) 'Verzoek om informatie o.g.v. de Wob'

Brief IND d.d. 26 januari 2005, kenmerk HKUIT05-198 (AUB) 'Beslissing op bezwaar Wob-verzoek'

Brief IND d.d. 10 mei 2005, kenmerk INDUIT05-198 'Beroep en Vovo van (naam belangenorganisatie)'

Brief IND d.d. 15 september 2005, kenmerk INDUIT05-5834 (AUB) 'Aanvullende beslissing bezwaar Wob-verzoek'

Brieven ontvangen door de IND

Brief d.d. 11 december 2002, kenmerk rs/313 'Terugkeer Somalië / gebruik EU laissez passer

Brief d.d. 5 mei 2003, '[Geen onderwerp]

Brief d.d. 16 mei 2003, 'Uitzettingen naar Somalië'

Brief d.d. 28 oktober 2003 'Verblijfsalternatief in Somaliland'

Brief d.d. 16 december 2003 'Terugkeer naar Somalië'

Brief d.d. 30 januari 2004 'Terugkeer naar Somalië'

Brief d.d. 23 april 2004 'Verzoek om informatie betreffende terugkeerbeleid Somalië op basis van Wob'

Brief d.d. 23 mei 2004, kenmerk DAL/0199/04

Brief d.d. 28 mei 2004 'Bezwaar tegen fictieve weigering inzake Wob verzoek van 23 april 2004'

Brief d.d. 31 mei 2004 '[Geen onderwerp]

Brief d.d. 17 juni 2004 'Uw reactie op het verzoek om informatie o.g.v. de Wob d.d. 23 april 2004, uw kenmerk HKUIT04-3176 (AUB)'

Brief d.d. 6 augustus 2004

Brief d.d. 9 februari 2005 'Schrijven aan rechtbank Groningen'

Brief d.d. 19 mei 2005 'Reactie op uw schrijven d.d. 10 mei 2005'

Brief d.d. 17 juni 2005 'Beroep en Vovo'

Brief d.d. 28 september 2005 'Reactie op uw schrijven d.d. 15 september 2005'

Brief d.d. 10 maart 2006 'Hoger beroep inzake AWB 05/46 en 47 WOB V02'

Brief d.d. 17 november 2006, registratienummer 12494 'Klacht over het overdragen van bevoegdheden zonder wettelijke grondslag in het kader van uitzettingen naar Somalië in 2003/2004'

Rechterlijke uitspraken

Uitspraak d.d. 6 mei 2003, AWB 03/26321

Uitspraak d.d. 1 juli 2003, Awb 03/12080

Uitspraak d.d. 18 juli 2003, AWB 03/20114

Uitspraak d.d. 3 oktober 2003, AWB 03/52659

Uitspraak d.d. 21 januari 2004, AWB 04/1796

Uitspraak d.d. 27 januari 2004, ABW 04/1796

Uitspraak d.d. 19 november 2004, AWB 04/710 (WOB VEN) en 04/793 (WOB VEN)

Uitspraak d.d. 27 januari 2006, Awb 05/46 en Awb 05/47

Uitspraak RvS d.d. 15 november 2006, 200601953/1

(Inter)nationale wet- en regelgeving

Verdrag van Tokio

Artikel 6

Verdrag van Chicago

Annex 9

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 59 Vw

Artikel 62 Vw

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 6.1, eerste lid VV

Vreemdelingencirculaire 2000

Deel A2/4.2.1

Deel A4/1

Deel A4/1.3

Deel A4/1.4

Deel A4/2.1

Deel A4/3.1

Deel A4/4.1

Deel A4/4.2.2

Deel A4/6.1

Deel A4/6.3

Deel A4/6.5

Deel A4/6.6

Deel A4/6.14

TBV 2002/18 d.d. 10 juni 2002

WBV 2004/37 d.d. 16 juni 2004

WBV 2005/6 d.d. 14 februari 2005

WBV 2005/8 d.d. 1 maart 2005

WBV 2005/34 d.d. 1 juli 2005

WBV 2005/49 d.d. 23 oktober 2005

WBV 2005/61 d.d. 25 december 2005

WBV 2006/39 d.d. 1 januari 2007

WBV 2006/20 d.d. 16 juli 2006

Overig

ACVZ, Den Haag 2004 'Terugkeer: de internationale aspecten'

Commissie van Haak, 6 mei 1993 'Humane uitzetting: een paradox?'

Publicatieblad Nr. C 274 van 19/09/1996 blz. 18-19

Rapportage ILO d.d. 1 oktober 2002 'Onderzoeksverslag SMI/ARM'

Rapportages ILO ten aanzien van individuele uitzettingen

Rapportages en facturen SMI ten aanzien van individuele uitzettingen

Staatscourant 2004, 218, 'Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van de Ambtsinstructie voor [...] houdende voorschriften voor het gebruik van hulpmiddelen ten behoeven van uitzetting'

Verslag van ARM d.d. 30 maart 2001, kenmerk 90/ARM/20-0027/05 inzake een individuele uitzetting

Verslag Terugkeeroverleg d.d. 15 september 2004

Verslagen van gevoerde gesprekken met medewerkers

Vragenlijsten met antwoorden van respondenten