



nationale ombudsman

Rapport

Reizigers zonder geldige reden een nacht vastgezet door de KMar Een onderzoek naar een klacht over een aanhouding door de Koninklijke Marechaussee op luchthaven Schiphol

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Koninklijke Marechaussee, Brigade Politie en Beveiliging Schiphol, gegrond.

Inhoudsopgave

Wat is de klacht?	3
Wat ging er aan de klacht vooraf?	3
Wat was de oorspronkelijke klacht?	6
Klacht bij de Nationale ombudsman	9
Onderzoek door de Nationale ombudsman	9
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	10
Conclusie	12
Achtergrond: relevante wet- en regelgeving.....	13

Wat is de klacht?

Verzoekers klagen erover dat zij op 9 april 2015 door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol (hierna: de KMar) zijn aangehouden en een nacht zijn vastgezet.

Voorts klagen verzoekers erover dat de KMar hun klacht over de reden van aanhouding niet inhoudelijk heeft behandeld en hen daarvoor heeft verwezen naar het Openbaar Ministerie (hierna: het OM).

Wat ging er aan de klacht vooraf?

De aanhouding op Schiphol

Op donderdag 9 april 2015 waren de heren A., B. en C. naar Schiphol gekomen om daarvandaan te vertrekken voor een zakenreis naar Koeweit. De heren A. en B. liepen in eerste instantie probleemloos langs de paspoortcontrole. Toen de heer C. langs de automatische poort wilde lopen voor reizigers met een Europees paspoort verscheen op het scherm een 'error'. Het personeel van de KMar gaf volgens de heer C. aan dat er een fout was opgetreden en vroeg hem naar een ruimte te komen en daar te wachten. Uit aanvullende informatie van de KMar is later duidelijk geworden dat er geen sprake was van een fout. Een medewerker van de KMar controleert de e-gate (NoQ) van de automatische selfservice grenscontrole. Deze medewerker observeert de reizigers die gebruik maken van deze e-gate. Op het moment dat een observatie aanleiding geeft tot een aanvullende controle kan de medewerker het NoQ systeem overrulen. De medewerker kan zo het toegangspoortje van de e-gate dichthouden totdat een KMar-medewerker bij de betreffende e-gate staat. De betreffende reiziger zal vervolgens worden meegenomen naar de grensdoorlaatpost voor een uitgebreide controle. Bij de heer C. heeft dit ook op deze wijze plaatsgevonden. De KMar kan niet aangeven wat de medewerker heeft doen besluiten om de e-gate voor de heer C. dicht te houden. Het dicht blijven van het poortje kan de heer C. ervaren hebben als een 'error', maar dit betrof een actieve handeling van een medewerker van de KMar.

De heer C. gebruikte de wachttijd bij de grensdoorlaatpost om zich alvast om te kleden voor zijn verblijf in Koeweit. Hij trok een djellaba aan in plaats van zijn trainingsbroek en shirt. Daarna werd hij een hokje ingeloodst waar hij door drie medewerkers van de KMar werd ondervraagd over zijn reis. De heer C. vond dit spannend, omdat hij zoiets nog nooit eerder had meegemaakt. De medewerkers van de KMar gaven aan dat zij het vreemd vonden dat hij niet precies wist wat hij in Koeweit ging doen, behalve dan dat hij met zijn reisgenoten daarheen zou gaan voor zaken namens een stichting en dat hij daar zou gaan filmen. Vervolgens werden vragen gesteld over het privéleven van de heer C. De filmcamera en mobiele telefoon van de heer C. werden ingenomen.

De heren A. en B. waren in eerste instantie doorgelopen tot de gate en hebben daar gewacht op de heer C. Toen dat erg lang duurde is de heer B. teruggegaan naar de paspoortcontrole om naar de heer C. te informeren. Toen hij daar aankwam werd hij door medewerkers van de KMar aangesproken. Zij vroegen hem om ook de heer A. te verzoeken terug te komen. Toen de heer A. ook was teruggekomen, namen medewerkers van de KMar ook hun telefoons in en verhoorden hen in aparte kamers.

De heren A., B. en C. hebben bij de KMar klachten ingediend over hoe zij door de KMar zijn behandeld. De heer B. en C. hebben zich na de klachtbehandeling door de KMar tot de Nationale ombudsman gewend. Omdat de heer A. geen klacht bij de Nationale ombudsman heeft ingediend én zijn verklaringen niets toevoegen aan die van de heren B. en C. laten wij zijn ervaringen hier verder buiten beschouwing.

Ondervraging door de KMar

De heren B. en C. hebben aan de KMar verteld met wie zij samen reisden, aan welke stichting zij waren verbonden en wat het doel was van hun reis. Ze gingen op werkbezoek op uitnodiging van (een) Koeweitse organisatie(s) en het had te maken met koranvertaalprojecten waar zij in Nederland mee bezig waren. Ook

gingen de heren B. en C. in op persoonlijke vragen. Uit het proces-verbaal van bevindingen van de Brigade Politie en Beveiliging, district Schiphol:

"...Op donderdag 9 april 2015, omstreeks 20:15 uur, werd ik, wachmeester der eerste klasse (...) ¹ werkzaam bij de Brigade Grensbewaking te Schiphol, richting de selfservice grenspassage gestuurd. Ik zag de wachmeester (...) in de Selfservice grenspassage (NQ) zitten. Ik hoorde hem in het kort verklaren: Ik zag een drietal onbekende mannen op mij af kwamen lopen. Ik zag dat deze twee gekleed waren in een djellaba, een lang traditioneel gewaad.

Ik zag dat de drie mannen een baard zonder snor droegen².

Ik zag dat de drie mannen spullen bij zich droegen en ik had het vermoeden dat dit muziekinstrumenten zouden zijn.

Ik zag dat twee personen een niet-Europees uiterlijk hadden.

Ik zag dat de derde persoon wel een Europees uiterlijk had.

Ik zag dat de drie mannen hun paspoort aanboden aan de NQ. Ik zag dat de twee personen met het niet-Europese uiterlijk na controle doorliepen richting Terminal Lounge 3.

Ik zag dat de derde persoon een Nederlands paspoort had aangeboden aan de NQ. Ik zag dat hij een Europees uiterlijk had en een lange baard droeg zonder snor³. Ik stopte deze persoon en wilde hem overdragen aan andere collega's op het kantoor van de grensdoorlaatpost Terminal vertrekhal 3. Ik wilde hem overdragen om een collega wat extra vragen te laten stellen met betrekking tot zijn reisdoel en reisroute. (...) Ik zag dat de onbekende manspersoon gekleed was in een casual tenue en daarbij droeg hij slippers met witte sokken. (...)

Vervolgens heb ik de man mee naar binnen genomen. (...) Wij zagen dat C. zich in de wachtruimte omkleedde in een djellaba. Wij hebben C. vervolgens meegenomen naar een ophoudruimte (...). Ik (...) heb C. een aantal vragen gesteld omtrent zijn reisdoel en reisroute. Ik hoorde hem het volgende verklaren:

Ik ga naar Koeweit met twee andere personen. Ik weet niet precies wat ik ga doen in Koeweit, want dat is geheim. Ik weet alleen dat ik ga filmen en dit is geregeld door de Stichting (...).

Wij hoorden van een overige collega dat er een andere manspersoon terug was gekomen naar de grensdoorlaatpost (...) wij zagen dat het de volgende persoon betrof: B. (...).

Wij zagen dat B. gekleed was in een blauwe djellaba. Tevens zagen wij dat B. een kortgeschoren baard droeg.

Wij hoorden B. zeggen dat hij wilde weten wat er zich afspeelde met betrekking tot zijn collega. Wij vertelden hem dat wij een aantal extra vragen wilden stellen aan C.

Wij hebben B. medegedeeld dat wij wisten dat er nog een derde persoon met hen mee zou reizen naar Koeweit. Wij hebben hem gevraagd om deze collega te bellen om hem vervolgens terug te laten komen naar de grensdoorlaatpost (...).

Wij, (...) hebben (...) de drie betrokkenen van elkaar gescheiden over diverse ruimtes op de grensdoorlaatpost (...).

Wij, (...) zijn in gesprek gegaan met C. Voor aanvang van dit gesprek heeft [collega ...] de cautie medegedeeld aan C. Wij hoorden C. het volgende verklaren:

Ik ga naar Koeweit met twee andere collega's.

Ik ga in Koeweit filmen. Ik heb met betrekking tot filmen een tien weekse opleiding gevolgd. Ik ben op dit moment verpleegkundige in een verpleeghuis. Ik heb tevens een opleiding gevolgd in Medina met betrekking tot de Arabische taal. Deze opleiding is een eerste stap om door te groeien tot geestelijk verzorger. Ik ga nu alleen mee als cameraman. Ik weet verder niets van de reis en heb ook geen draaiboek

¹ Op de plaats van de punten tussen haakjes stonden in de geciteerde documenten namen van medewerkers van de KMar, zwart gemaakte gedeeltes van de tekst die vertrouwelijk moesten blijven of gedeeltes van de tekst die de Nationale ombudsman voor de beoordeling niet relevant acht.

² Volgens verzoekers klopt dit niet en hadden ze alle drie een baard met snor.

³ Volgens verzoekers is dit niet juist: hij droeg een baard met snor.

gekregen voor deze dagen. Ik heb een vrouw genaamd [D.]. Zij heeft een Marokkaanse achtergrond. [D.] weet niet dat ik deze reis ga maken. Ik heb alleen mijn schoonmoeder ingelicht over deze reis. Ik wilde [D.] hier niet over inlichten omdat zij dit emotioneel niet aan zou kunnen. Ik heb het niet verteld omdat er tegenwoordig veel gebeurt met vliegtuigen. Ik heb alleen handbagage meegenomen omdat wij over vier dagen weer terugkomen. (...)

Wij, (...) zijn in gesprek gegaan met B. Voor aanvang van dit gesprek heeft (...) de cautie megedeeld aan B. Wij hoorden B. het volgende verklaren:

Ik ben uitgenodigd door verschillende stichtingen in Koeweit. Ik ga daarheen samen met mijn twee collega's om te praten over de Islam. Ik ga daar de koran uitdelen. De koran is door mijn collega vertaald. In het dagelijkse leven ben ik werkzaam als financieel adviseur. Ik ga als vrijwilliger naar Koeweit. Dit doe ik voor de Stichting (...), deze stichting betaalt ook mijn reis.

Na deze 3 verschillende gesprekken zijn wij, (...), overgegaan tot aanhouding. De aanhouding is in overleg gegaan met Officier van Dienst..."

Uit het proces-verbaal van aanhouding:

"...VERDACHTE:

Naam: B. (...)

GROND VOOR AANHOUDING:

Artikel 96 Wetboek van Strafrecht

en

Artikel 289 Wetboek van Strafrecht

i.v.m.

Artikel 46 lid 1 Wetboek van Strafrecht

en

Artikel 134 Wetboek van Strafrecht

en vond plaats naar aanleiding van het volgende:

Op donderdag 9 april 2015, omstreeks 20:55 uur, ontvingen, wij, verbalisanten, een melding van (...) inhoudende dat de collega's van de Dienst Grensbewaking Koninklijke Marechaussee (...) drie passagiers aan het controleren waren, die mogelijk gingen uitreizen naar het strijdgebied in het kader van Jihadisme. (...)

Wij, (...) hoorden, (een collega van de KMar; toevoeging ombudsman) kort en zakelijk over de desbetreffende passagiers verklaren:

- dat de drie mannen voor drie dagen naar Koeweit zouden reizen via Abu Dhabi;
- dat de drie mannen op maandag 12 april 2015, terug zouden reizen van Koeweit naar Amsterdam;
- dat de drie mannen niet konden vertellen of zij ruimbagage hadden ingecheckt;
- [weggelakte passage] terreur en radicalisering;
- dat de drie mannen voor een Koran lezing naar Koeweit wilden uitreizen;
- dat de drie mannen vermoedelijk niet voldoende geld bij zich hadden om hun reis verder te bekostigen. (...)

OVERBRENGEN TER VOORGELEIDING:

Ter geleiding voor een hulpofficier van justitie werd verdachte ten spoedigste overgebracht naar de volgende locatie:

Bureau Backoffice te Schiphol (...)

Tijdstip aankomst: donderdag 9 april 2015 te 22:05 uur.

VOORGELEIDING:

Verdachte werd op donderdag 9 april 2015 te 23:55 uur voorgeleid aan: (...) adjudantonderofficier der Koninklijke Marechaussee (...) aangewezen en dienstdoende als hulpofficier van justitie. (...) dit proces-verbaal, dat wij sloten en tekenden te Schiphol op 18 oktober 2015."

Het proces-verbaal van aanhouding is voor de andere verzoeker (C.) vrijwel identiek.

Een nacht in de cel

De hulpofficier van justitie beval bij de voorgeleiding de ophouding van verzoekers voor onderzoek. Omdat verzoekers rond middernacht waren voorgeleid aan de hulpofficier van justitie, werden zij overgebracht naar het Justitieleel Cellencomplex Schiphol. Daar brachten zij de nacht door. Tijdens de voorgeleiding hadden beide verzoekers aangegeven voorafgaande aan het eerste verhoor een raadsman te willen consulteren. Na de nacht in de cel vertelde de advocaat van de heer B. aan hem waarvan hij werd verdacht. Volgens de heer B. was dit "moord, doodslag, samenzwering, terroristische organisatie, afreizen naar conflictgebied om met de vijand te vechten en nog een hele mond vol". De advocaat en hij verbaasden zich erover dat B. en zijn collega's – in hun ogen – waarschijnlijk alleen als verdachten waren aangemerkt omdat zij moslims zijn en er islamitisch uitzagen. Hun gesprek werd onderbroken door een medewerker van de KMar die kwam vertellen dat de heer B. werd vrijgelaten en dat "men niets tegen hem had", aldus de heer B. Een andere medewerker van de KMar sprak een bescheiden 'excuus' uit en gaf aan dat de heer B. een ticket kon krijgen om alsnog naar Koeweit te reizen. De heer B. antwoordde dat hij ook een officieel excuus van de KMar wilde krijgen en dat hij wilde dat alle gegevens die over hem gemuteerd en aangetekend waren, zouden worden verwijderd. De heer B. maakte van het aanbod voor een nieuw ticket gebruik en vertrok alsnog naar Koeweit. De heer C. kreeg ongeveer hetzelfde verhaal te horen, maar koos ervoor naar huis terug te keren.

De KMar heeft toegelicht dat de officier van justitie van het parket Noord-Holland, in de ochtend, voordat het verhoor van B. en C. zou plaatsvinden, contact had opgenomen met de hulpofficier van justitie. De officier van justitie beval toen de directe invrijheidstelling van verzoekers, waarna zij door de hulpofficier van justitie in vrijheid zijn gesteld. Op grond van het bevel van de officier van justitie is besloten verzoekers heen te zenden.

Wat was de oorspronkelijke klacht?**De klachtprocedures bij de KMar**

Op 12 mei 2015 heeft de toenmalige advocaat O. namens de heren A. en B. een klacht ingediend en aangifte gedaan van discriminatie bij de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Holland. Die klacht is algemener van aard. De klacht gaat over de rechtmatigheid van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, en noemt het voorval op Schiphol als voorbeeld. Gelijkluidende brieven zijn ook naar andere instanties gezonden, waaronder de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Nationale ombudsman. Het OM heeft de brief van 12 mei 2015 ook doorgezonden naar de KMar. De coördinerend klachtenfunctionaris van de KMar van het district Schiphol gaf in zijn brief van 3 juni 2015 aan advocaat O. aan dat de rechtmatigheid van de aanhouding nog zou worden onderzocht door de Procureur-Generaal en de NCTV. Verder verzocht hij om eventuele bejegeningssklachten over medewerkers van de KMar nader te specificeren. De NCTV beantwoordde de brief van 12 mei 2015 op 1 juli 2015 mede namens het OM. Hij gaf daarbij aan dat het OM en de KMar de brief van advocaat O., voor zover die betrekking had op de rechtmatigheid van het Actieprogramma, ter beantwoording had doorgezonden naar de NCTV.

Volgens de NCTV bestaat het programma uit een combinatie van nieuwe en bestaande bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen en is de wetgeving waarop het programma is gebaseerd zorgvuldig tot stand gekomen met inachtneming van de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Bestuurlijke maatregelen kunnen alleen worden getroffen als er tegen een persoon een gegrond vermoeden van uitreizen bestaat of als die persoon een uitreiziger is. Strafrechtelijke maatregelen kunnen pas worden toegepast als er een strafrechtelijke verdenking van een misdrijf is of bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

De heer O. liet in reactie op de brief van de coördinerend klachtenfunctionaris van de KMar van 3 juni 2015 bij brief van 18 juni 2015 aan de KMar weten dat aan zijn cliënten nog excuses zouden worden aangeboden en dat hun namen uit de systemen zouden worden verwijderd. Hij wilde weten hoe het hiermee zat.

Bij brief van 8 juli 2015 heeft de Commandant van de Brigade Politie en Beveiliging van de KMar op de klacht van 12 mei 2015 geantwoord. Zij gaf aan dat de cliënten van de heer O. op 9 april 2015 op de luchthaven Schiphol waren aangehouden ter zake van artikel 96 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) (= samen-spanning, voorbereiden misdrijven tegen de veiligheid van de staat), artikel 289 Sr. (= moord), artikel 46, eerste lid Sr. (= voorbereiden misdrijf) en artikel 134 Sr. (= verspreiden geschrift of afbeelding met informatie om een strafbaar feit te plegen) en dat zij op 10 april 2015 in vrijheid waren gesteld. Volgens de commandant was verwijdering van de gegevens uit de systemen niet mogelijk omdat het hier om ambtshandelingen ging. Verder gaf zij aan dat zij van mening was dat haar medewerkers binnen hun bevoegdheden en correct hadden gehandeld. Ten slotte wees zij de heer O. erop dat als zijn cliënten het niet met haar zienswijze eens waren, zij hun klachten konden voorleggen aan de onafhankelijke klachtencommissie. In aanvulling op de brief van 8 juli 2015 liet het hoofd Sectie Klachten van de Staf van de commandant van de KMar bij brief van 26 augustus 2015 aan de heer O. nog eens weten dat de KMar binnen zijn bevoegdheden had gehandeld en dat hij de aanhouding kon laten toetsen door het openbaar ministerie (OM). Ook werd aangegeven dat hij zich voor de verwijdering van persoonsgegevens tot de privacyfunctionaris kon wenden.

Op 8 april 2016 heeft het Bureau Discriminatiezaken, als nieuwe gemachtigde van verzoekers⁴, bij de Staf van de commandant van de KMar een klacht ingediend over het optreden van medewerkers van de KMar op 9 en 10 april 2015. De klacht had betrekking op de bejegening en de door verzoekers ervaren discriminatie. Verder gaf de gemachtigde aan dat het voor de verzoekers niet duidelijk was waarom zij als verdachten waren aangemerkt.

De KMar organiseerde een bemiddelingsgesprek waarbij naast A., B. en C. en hun gemachtigde ook de commandant en klachtbehandelaar van de Brigade Politie en Beveiliging Schiphol en het hoofd Sectie Klachten Staf Commandant van de KMar aanwezig waren. Dit gesprek vond plaats op 4 juli 2016. Bij brief van 6 juli 2016 bevestigde de KMar de uitkomst van het bemiddelingsgesprek. In die brief staat onder meer het volgende:

"...Uit de door u aangedragen punten zijn zeker leermomenten te halen die gelden voor de gehele organisatie. Op het gebied van informatievoorziening naar de burger toe worden maatregelen getroffen om dit organisatie breed te verbeteren.

Uw ervaringen met betrekking tot het professioneel handelen worden teruggekoppeld en besproken binnen de Brigade Politie & Beveiliging Schiphol.

Vanuit de Koninklijke Marechaussee dient een ieder op een respectvolle wijze behandeld te worden naar iemands persoon, geloofs- of levensovertuiging. De Koninklijke Marechaussee betreurt het dat u dit niet op deze wijze heeft ervaren.

Tot slot heeft u een cultuurkloof (beleving) ervaren. Dit is iets wat in deze casuïstiek erkend moet worden en dat de Koninklijke Marechaussee hierin nog stappen kan en moet maken.

⁴ Toen nog A., B. en C.

Vanuit zowel de Brigade Politie en Beveiliging Schiphol als de Staf Commandant Koninklijke Marechaussee betreuren wij het dat u de bejegening als slecht heeft ervaren en bieden wij hiervoor onze excuses aan.

Wij hopen dat middels het gesprek en de bevestiging middels deze brief het vertrouwen in de Koninklijke Marechaussee (enigszins) hersteld is en dat wij uw ervaringen zien als leermomenten voor onze organisatie.

Hoe verder?

Aan het eind van het gesprek gaf u aan tevreden te zijn over het gesprek en de besproken onderwerpen. Als u na deze brief nog steeds tevreden bent over de afhandeling wil ik u verzoeken om dit middels mail aan mij kenbaar te maken (...). Ik zal dan de bejegening klacht afsluiten. Als u niet tevreden bent over de afhandeling wil ik u erop attenderen dat er een mogelijkheid bestaat om uw klacht voor te leggen aan de onafhankelijke klachtencommissie (...)"

Op 25 juli 2016 liet de gemachtigde in een e-mail namens verzoekers weten grote waardering te hebben voor het bemiddelingsgesprek en gaf daarbij aan meer tijd nodig te hebben voor een definitieve inhoudelijke reactie. Die reactie kwam op 26 augustus 2016 en hij liet daarin weten toch nog een paar fundamentele kanttekeningen te hebben. Allereerst gaf hij aan dat de verzoekers zich gecriminaliseerd voelen door de uitlatingen en het gedrag van enkele functionarissen van de KMar. De specifieke klachten waren in het bemiddelingsgesprek niet aan de orde gekomen en daarom wilden zijn cliënten deze aan de klachtencommissie voorleggen. Verder wilden zij de door hen geleden materiële schade vergoed krijgen en ten slotte was voor hen nog altijd onduidelijk waarom zij als verdachten waren aangemerkt. Zij wilden daar graag duidelijkheid over krijgen.

Na ontvangst van de brief van 26 augustus 2016 bevestigde de KMar bij brief van 1 september 2016 dat de klacht werd voorgelegd aan de klachtencommissie. Voor wat betreft de onduidelijkheid over de reden van de aanhouding en de verwerking van gegevens in de systemen wees de KMar de gemachtigde erop dat hij zich hiervoor in een aparte procedure tot de privacyfunctionaris van de KMar kon richten. De hoorzitting bij de klachtencommissie vond plaats op 6 november 2016. Op 1 februari 2017 bracht de klachtencommissie haar advies uit. Zij adviseerde de klacht op alle onderdelen ongegrond te verklaren. Hierbij heeft de klachtencommissie onder meer overwogen dat na het indienen van de oorspronkelijke klacht in april 2015, en de verzoeken van de KMar in juni en augustus 2015 om deze nader te specificeren, het tot 8 april 2016 heeft geduurd voordat de klacht werd ingediend. Dit late moment heeft volgens de klachtencommissie afbreuk gedaan aan een goede inhoudelijke behandeling van de klacht. Ook is daardoor de indruk ontstaan dat de verzoekers hun verhalen onderling op elkaar hadden afgestemd. De klachtencommissie heeft mede gelet op de verstreken tijd niet duidelijk kunnen krijgen hoe het stellen van vragen, de overbrenging naar de backoffice en de verdere gang van zaken is verlopen. Er zat volgens de commissie een discrepantie tussen de verklaringen van de medewerkers van de KMar dat er professioneel is gehandeld, en de wijze waarop de verzoekers de behandeling hadden ervaren. De klachtencommissie heeft niet kunnen vaststellen dat er is gediscrimineerd. Verder is de commissie niet gebleken dat verzoekers niet zijn geïnformeerd over de reden van aanhouding: volgens de processen-verbaal zijn de verzoekers door de verbalisanten en de hulpofficier van justitie geïnformeerd over de feiten waarvan zij werden verdacht. Omdat deze op ambtseed zijn opgemaakt, ziet de commissie geen reden aan de juistheid daarvan te twijfelen. De commissie kan goed begrijpen dat het optreden van de KMar een grote impact had op de verzoekers. Zij hadden volgens de commissie het gevoel dat er sprake was van machtsvertoon, dat er niet naar hen werd geluisterd en dat er sprake was van discriminatie op basis van hun geloofsovertuiging. De klachtencommissie heeft dat echter niet kunnen vaststellen en ziet daarom evenmin een reden om over te gaan tot het vergoeden van geleden schade. Het vergoeden van schade was ook niet aan de orde omdat deze niet nader was gespecificeerd. De klachtprocedure bij de KMar werd afgerond met de brief van de commandant van de KMar van 7 februari 2017. Het advies van de klachtencommissie is door hem volledig overgenomen.

Klacht bij de Nationale ombudsman

De Stichting Inclusie en Discriminatiebestrijding diende vervolgens namens twee van de drie oorspronkelijke klagers (B. en C.) op 6 februari 2018 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Deze gemachtigde bracht daarin naar voren dat de verzoekers de behandeling door de KMar, bestaande uit het apart nemen en vervolgens aanhouden, als kwetsend en denigrerend hadden ervaren. Bij hen kwam dit over als discriminatie op grond van hun islamitische geloofsovertuiging. Hen was nooit duidelijk gemaakt waarom zij als verdachten waren aangemerkt. Verzoekers hadden ook nooit een schrijven ontvangen waarin de volgens hen onterechte aanhouding formeel werd afgewikkeld. Omdat er volgens hen geen feiten en omstandigheden waren geweest die een verdenking hadden kunnen rechtvaardigen, namen zij aan dat de enige reden moest zijn geweest dat zij het islamitische geloof aanhangen.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

In het kader van het onderzoek verzocht de ombudsman de minister van Defensie (verder: de minister), die verantwoordelijk is voor het optreden van de KMar, op 12 februari 2019 om haar standpunt te geven en aan te geven of zij (onderdelen van) de klacht gegrond achtte. In haar reactie van 3 april 2019 gaf de minister aan dat beide klachtonderdelen betrekking hebben op de rechtmatigheid van de aanhouding en de toetsing daarvan. De minister verwees naar de reactie op de primaire klacht van 7 februari 2017 van de Commandant van de KMar, waarin zij aangaf dat deze klachtonderdelen niet inhoudelijk hoefden te worden behandeld. Het OM is de verantwoordelijke instantie voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de aanhouding, omdat de betrokken medewerkers van de KMar ten tijde van de aanhouding handelden in opdracht van de officier van justitie, aldus de minister.

De medewerkers van de KMar die waren opgetreden als hulpofficier van justitie hebben ook een reactie gegeven.

Adjutant-onderofficier X. die betrokken was bij de aanhouding van verzoekers op 9 april 2015 verwees naar het Handelingskader (Contra)Terrorisme Extremisme en Radicalisering (CTER) van 19 december 2014. Het handelingskader is een online naslagwerk voor de medewerkers van de KMar die betrokken zijn bij de grenscontrole. Medewerkers van de KMar moeten uitvoering geven aan dit handelingskader. Het handelingskader bevat een opsomming van indicatoren op basis waarvan de KMar iemand staande kan houden en aan een controle kan onderwerpen. Het kader geeft uitleg en aanwijzingen over houding, gedrag, uiterlijk, kleding en symbolen waar de medewerkers bij de controle van reizigers op moeten letten. Er hoeft geen sprake te zijn van een verdenking van een strafbaar feit alvorens kan worden overgegaan tot een controle. Voordat een KMar-medewerker over kan gaan tot *aanhouding* dienen er wél genoeg feiten of omstandigheden te zijn waaruit een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. De vereiste verdenking kan niet uitsluitend worden gebaseerd op het handelingskader. De KMar heeft in de onderhavige casus de indicatoren uit het handelingskader gebruikt om te toetsen of er reden was om verzoekers staande te houden. Medewerker X. heeft in zijn reactie ook een opsomming gegeven van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanhouding van verzoeker C.

Eerste luitenant Y., die samen met een collega op 10 april 2015 de voorgeleiding van verzoekers heeft voorbereid, gaf aan dat hij die dag contact heeft gehad met de officier van justitie van het parket Noord-Holland. De officier van justitie gaf opdracht verzoekers in vrijheid te stellen en dat is diezelfde ochtend om 11:15 uur gebeurd. Een jaar later hebben de verzoekers volgens de heer Y. een afdoeningsbericht van het OM ontvangen. De zaken zijn geseponeerd wegens onvoldoende bewijs. In reactie op toezending van het verslag van bevindingen geven verzoekers echter aan nooit een afdoeningsbericht ontvangen te hebben.

Om te kunnen beoordelen op welke wijze er toepassing is gegeven aan het Handelingskader CTER bij de aanhouding van verzoekers, heeft de ombudsman aan het ministerie van Defensie gevraagd om toezending van een exemplaar van dat handelingskader. In reactie daarop heeft het ministerie meegedeeld het

handelingskader niet met externen te delen in verband met de aard en inhoud van het document. Volgens de minister bevat het handelingskader informatie waaruit mogelijk operationele en tactische procedures van de KMar kunnen worden opgemaakt. Openbaarmaking kan volgens de minister zeer nadelige consequenties hebben voor de (inter)nationale veiligheid. Om die reden kon de minister geen gehoor geven aan het verzoek van de ombudsman om het handelingskader te mogen ontvangen. Vervolgens verzocht de ombudsman het ministerie om vertrouwelijke inzage in het document. De minister gaf gehoor aan het verzoek. De Nationale ombudsman past deze werkwijze vaker toe als er stukken moeten worden bekeken die de ombudsman in verband met het vertrouwelijke karakter ervan niet in een openbaar rapport kan opnemen of citeren.

Verder gaf de minister aan dat de verklaring van medewerker X. uitsluitend ter kennisname was en op geen enkele wijze mocht worden opgenomen in het rapport. De ombudsman heeft dit verzoek van de minister gehonoreerd. Op 3 februari 2021 heeft de ombudsman bij de plaatsvervangend commandant van de KMar kennisgenomen van het handelingskader en toegezegd de informatie uit dit handelingskader niet met externen te delen. Ditzelfde geldt voor de verklaring van medewerker X. De informatie uit die verklaring blijft vertrouwelijk en is niet geciteerd in dit rapport.

Na de vaststelling van het verslag van bevindingen bleken er voor de ombudsman toch nog een aantal onduidelijkheden te zijn. Dit was aanleiding om aan de KMar aanvullende vragen te stellen die betrekking hadden op de 'error' bij de paspoortcontrole, het Handelingskader CTER en de periode tussen in verzekeringstelling en vrijlating. De van de KMar ontvangen reactie is verwerkt in het bovenstaande.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Over de aanhouding en in verzekeringstelling

Uit de bevindingen blijkt dat de heren A. en B. – die naar eigen zeggen een 'islamitisch uiterlijk' hebben – in eerste instantie zonder problemen de paspoortcontrole zijn gepasseerd. De heer C. werd door de KMar apart genomen om te worden ondervraagd nadat het toegangspoortje een 'error' gaf. Uit het onderzoek door de ombudsman is gebleken dat een KMar-medewerker die 'error' handmatig creëerde. Hij zag daar aanleiding toe vanwege zijn observaties, met in gedachten het handelingskader CTER. Wat die observaties precies waren is in het onderzoek niet duidelijk geworden. Volgens het proces-verbaal van bevindingen leek het echter onder meer te gaan om uiterlijke kenmerken.

Pas nadat de heer B. zelf terugkeerde bij de paspoortcontrole om naar zijn collega te informeren, werden ook de heren A. en B. ondervraagd. Dit omdat zij tot hetzelfde reisgezelschap behoorden als C., en diens eerste verklaring bij de KMar vragen opriep.

Zoals de KMar heeft aangegeven hebben de KMar-medewerkers bij de beslissing om C. staande te houden gebruikgemaakt van indicatoren uit het handelingskader CTER. Dit handelingskader bevat algemene informatie en aanwijzingen voor de medewerkers van de KMar die betrokken zijn bij de grensbewaking om potentiële terroristen, extremisten en geradicaliseerden in de dagelijkse reizigersstroom te kunnen signaleren. Gelet op de geheimhouding rondom het handelingskader CTER in dit onderzoek, zal de Nationale ombudsman hier niet nader ingaan op de inhoud van het handelingskader. Hoewel in het onderzoek niet is komen vast te staan welke observatie(s) precies heeft/hebben geleid tot het apart nemen van de heer C., komt de ombudsman op basis van het proces-verbaal van bevindingen wel tot de conclusie dat de KMar zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er op basis van het handelingskader aanleiding kon zijn om de heer C. en daarna ook de heren A. en B. staande te houden.

Naar aanleiding van de verklaringen na de staandehouding van de drie heren werden zij aangehouden. De Nationale ombudsman toetst deze aanhouding en in verzekeringstelling die daarop volgde aan het behoorlijksvereiste van respecteren van grondrechten. In dit geval gaat het om het recht dat niemands vrijheid mag worden ontnomen zonder wettelijke grondslag. Dit recht is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet (zie Achtergrond). Daarin staat onder meer dat iemand wiens vrijheid is ontnomen aan de rechter

kan verzoeken om in vrijheid te worden gesteld en dat hij in ieder geval binnen een wettelijke termijn door een rechter moet worden gehoord. Andere wettelijke bepalingen geven aan dat iemand kan worden aangehouden als hij verdacht wordt van een strafbaar feit.

De Nationale ombudsman beoordeelt of verzoekers konden worden aangehouden op grond van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit (artikel 26, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering; zie Achtergrond). Uit het proces-verbaal van aanhouding wordt duidelijk van welke strafbare feiten verzoekers werden verdacht. Het ging om de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die betrekking hebben op:

- samenspanning,
- voorbereiden misdrijven tegen de veiligheid van de staat,
- moord,
- voorbereiden misdrijf en verspreiden geschrift of afbeelding met informatie om een strafbaar feit te plegen.

Uit het klachtdossier wordt niet duidelijk wat de feiten en omstandigheden zijn op grond waarvan de heren B. en C. van de genoemde strafbare feiten werden verdacht en daarvoor werden aangehouden. Bij henzelf is de indruk ontstaan dat dit voornamelijk te maken had met hun 'islamitisch uiterlijk' (baard en kleding) en hun reisdoel (Koeweit).

Naar het oordeel van de ombudsman was van een redelijk vermoeden van schuld aan een of meer van de genoemde misdrijven geen sprake. Uit de door verzoekers afgelegde verklaringen of de bagage die zij bij zich hadden, kwamen geen concrete aanwijzingen naar voren dat zij van plan waren misdrijven te plegen. Ook uit de vertrouwelijke informatie waarvan de ombudsman heeft kennisgenomen, vloeit geen redelijk vermoeden van schuld voort. Na de aanhouding zijn verzoekers in verzekering gesteld. Uit de informatie van de KMar blijkt dat er na de inverzekeringstelling geen onderzoek meer is verricht. De volgende ochtend is de officier van justitie geïnformeerd over de aanhouding en inverzekeringstelling en heeft hij direct bevolen verzoekers en hun medereiziger A. in vrijheid te laten stellen. Ook daaruit leidt de ombudsman af dat er geen redelijk vermoeden van schuld was en dus geen grond om hen aan te houden. Door verzoekers zonder wettelijke grond aan te houden en gedurende een nacht vast te zetten, heeft de KMar gehandeld in strijd met het recht dat aan niemand de vrijheid mag worden ontnomen zonder wettelijke grondslag.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. De klacht is gegrond.

Over de klachtbehandeling

Verzoekers klagen erover dat de KMar hun klacht over de reden van aanhouding niet inhoudelijk heeft behandeld en hen daarvoor heeft verwezen naar het OM. De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Verzoekers hebben verschillende keren tijdens de opeenvolgende klachtprocedures verzocht om aan te geven wat de reden van de aanhouding was: waarom werden zij als verdachten aangemerkt? In de hierover ingediende klachten heeft de KMar die vraag niet beantwoord en iedere keer verwezen naar het OM, ook toen de Nationale ombudsman hier vragen over stelde. Volgens de minister is het OM de verantwoordelijke instantie omdat de betrokken medewerkers van de KMar als hulpofficier van justitie handelden in opdracht van de officier van justitie. Verder geeft de KMar aan dat de KMar-medewerkers die optraden als hulpofficier van justitie verzoekers wel hadden geïnformeerd over de strafbare feiten waarvan zij werden verdacht. Maar de KMar motiveerde niet waarom die redenen goed genoeg waren om hen aan te houden en in verzekering te stellen.

Met de reactie van de KMar op de klacht en de verwijzing naar OM, miskent de KMar dat zij als enige overheidsinstantie betrokken was bij de aanhouding, inverzekeringstelling en voorgeleiding. Ook de

betrokken burger ervaart het als één incident waarbij hij geconfronteerd wordt met medewerkers van de KMar met verschillende petten op, terwijl de officier van justitie van het OM voor hem buiten beeld blijft. Als hij dan bij de KMar, met wie hij contact heeft gehad, informeert naar de reden van aanhouding, dan moet deze instantie hem een inhoudelijk antwoord geven. Zeker omdat het hier gaat om beslissingen van de hulpofficier van justitie en deze de officier van justitie pas de volgende dag over de aanhouding in kennis heeft gesteld. Met de verwijzing naar het OM heeft de KMar gehandeld in strijd met de eigen informatieplicht. Hierbij speelt bovendien dat de reden voor staandehouding en aanhouding niet geheel van elkaar te scheiden zijn. Gelet op het bovenstaande heeft de KMar gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. De klacht is gegrond.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Koninklijke Marechaussee Brigade Schiphol is gegrond ten aanzien van:

- de aanhouding en inverzekeringstelling wegens strijd met het vereiste van behoorlijk overheids-optreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd;
- het niet behandelen van de klacht over het noemen van de reden van aanhouding wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Achtergrond: relevante wet- en regelgeving

Grondwet

Artikel 15

1. Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.
2. Hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken. Hij wordt in dat geval door de rechter gehoord binnen een bij de wet te bepalen termijn. De rechter gelast de onmiddellijke invrijheidstelling, indien hij de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt.
3. De berechting van hem aan wie met het oog daarop zijn vrijheid is ontnomen, vindt binnen een redelijke termijn plaats.
4. Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:31

1. Het bestuursorgaan, onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen – ook na het beëindigen van de werkzaamheden –, getuigen alsmede de verzoeker verstrekken de ombudsman de benodigde inlichtingen en verschijnen op een daartoe strekkende uitnodiging voor hem. Gelijke verplichtingen rusten op ieder college, met dien verstande dat het college bepaalt wie van zijn leden aan de verplichtingen zal voldoen, tenzij de ombudsman één of meer bepaalde leden aanwijst. De ombudsman kan betrokkenen die zijn opgeroepen gelasten om in persoon te verschijnen.
(...)

4. De ingevolge het eerste lid opgeroepen personen onderscheidenlijk degenen die ingevolge het derde lid verplicht zijn stukken over te leggen kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen onderscheidenlijk het overleggen van stukken weigeren of de ombudsman mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

5. De ombudsman beslist of de in het vierde lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

6. Indien de ombudsman heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

Wetboek van Strafvordering

Artikel 27, eerste lid:

Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.