



Rapport

Rapport over een klacht over de Koninklijke Marechaussee te Schiphol. Bestuursorgaan: de minister van Veiligheid en Justitie.

Datum: 8 november 2011

Rapportnummer: 2011/331

Klacht

Verzoeker, van Nederlandse nationaliteit, klaagt erover dat hij op 8 februari 2010 bij uitreis naar Mexico op de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol als enige uit een lange rij reizigers werd geselecteerd voor een nader onderzoek in het kader van de beveiligingscontrole.

Ook klaagt hij erover dat deze controle op een vernederende manier werd gedaan.

Tenslotte klaagt hij erover dat de Koninklijke Marechaussee de toezegging in de klachtafhandeling dat verzoeker excuses zouden worden aangeboden niet is nagekomen.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

1. Bij reizigers die via de luchthaven Schiphol Nederland verlaten, vindt een beveiligingscontrole plaats. Dit houdt in dat de passagiers door een metaaldetectiepoort moeten lopen en dat zij handmatig kunnen worden gefouilleerd. Ook hun handbagage wordt gecontroleerd. Dit is om te voorkomen dat zij gevaarlijke voorwerpen aan boord van het vliegtuig brengen (zie Achtergrond, onder 1.).
2. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Beveiligingspersoneel voert in dat kader beveiligingscontroles uit onder de reizigers. Dit personeel is in dienst van een particulier beveiligingsbedrijf. De exploitant van de luchthaven Schiphol (Amsterdam Airport Schiphol) heeft deze beveiligingsorganisatie aangewezen. De Koninklijke Marechaussee houdt toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart en daarmee op de manier waarop beveiligingspersoneel de controle uitvoert. Klachten over de beveiligingscontrole moeten worden ingediend bij de Commandant van de Koninklijke Marechaussee. Daarvoor is een klachtenprocedure ingesteld (zie Achtergrond, onder 2.).
3. Voor vluchten naar de Verenigde Staten is er naast genoemde gebruikelijke controles een extra controle op grond van de Aanwijzing Beveiligingsmaatregelen voor vluchten met verhoogde dreiging. De reizigers van deze vluchten worden onderworpen aan een zogenoemde profile-check. Gelijktijdig met de identiteitscontrole wordt aan een passagier een aantal vragen gesteld. Aan de hand van deze check maakt de beveiligings-medewerker een risicoanalyse. De reizigers met een gunstige uitslag kunnen hun reis vervolgen. De overige reizigers worden voor nader onderzoek geselecteerd.

I Bevindingen

Relaas verzoeker

1. Verzoeker is oorspronkelijk afkomstig uit Iran en tot Nederlander genaturaliseerd. Hij wilde op 8 februari 2010 via de Verenigde Staten naar zijn eindbestemming in Mexico vliegen. Zijn vliegtuig zou om 12.20 uur vertrekken. Om 11.25 uur kwam hij aan bij de gate. Daar moest hij 25 minuten wachten. De beveiligingsmedewerkers voerden een controle op hem uit. Zij stelden hem allerlei vragen over zijn reisdoel, de reden van zijn bezoek daar, de route en wie hij zou ontmoeten. Hoewel hij de vragen nogal ver vond gaan heeft hij wel antwoord gegeven. Ook moest hij zijn paspoort laten zien. Vervolgens werd hij, nadat zij in zijn Nederlandse paspoort hadden gezien dat hij in Iran was geboren, als enige uit een rij van vijftig mensen geselecteerd voor een nadere controle. Daarna stelden zij hem opnieuw allerlei vragen. Deze vragen waren nog diepgaander. Verzoeker heeft het stellen van deze nadere vragen als heel vervelend ervaren omdat hij het als inmenging in zijn privéleven ervoer. Bovendien was hij bang door dit oponthoud zijn vliegtuig niet te halen.

2. De beveiligingsmedewerker liet hem vervolgens weten dat hij mee moest naar een aparte ruimte voor foullering. Het duurde een kwartier voordat hij daarheen kon. In deze ruimte werd hij in een speciale cabine geleid met deze medewerker. Een superieur van de medewerker bleef buiten wachten. Tijdens de foullering moest verzoeker zijn bovenlijf ontbloten en zijn broek tot op zijn knieën laten zakken. De manier waarop de foullering plaatsvond heeft verzoeker als zeer vernederend ervaren.

3. Toen de controle na ongeveer 25 minuten was afgerond mocht verzoeker zijn reis vervolgen. Op dat moment bleek echter dat hij niet meer aan boord van zijn vliegtuig kon gaan omdat het daarvoor te laat was. De vliegmaatschappij heeft toen zijn vlucht omgeboekt voor de volgende dag.

4. Verzoeker was het niet eens met deze gang van zaken. In de eerste plaats voelde hij zich gediscrimineerd omdat hij als enige uit een rij van vijftig personen een nadere controle moest ondergaan. Daarnaast verweet hij het beveiligingsbedrijf dat de controle ertoe had geleid dat hij zijn vlucht niet had gehaald. Een medewerker van het bedrijf overhandigde hem daarop een klachtenformulier. Dit formulier heeft hij ter plaatse ingevuld en ingediend.

5. De Koninklijke Marechaussee heeft bij brief van 20 juli 2010, nadat verzoeker gehoord was, de klacht afgedaan. Zijn klacht over de discriminatie bij de selectie voor het nader onderzoek werd ongegrond verklaard. De Koninklijke Marechaussee verklaarde de klacht over de foullering gegrond omdat het beveiligingsbedrijf de door verzoeker geschetste gang van zaken noch kon bevestigen noch kon weerspreken. De Koninklijke Marechaussee droeg in dat kader het beveiligingsbedrijf op verzoeker schriftelijk excuses te maken. Deze excuusbrief had verzoeker op het moment dat hij naar de Nationale ombudsman stapte nog niet ontvangen.

Reactie van de minister van Veiligheid en Justitie

De minister van Veiligheid en Justitie liet in reactie op het onderzoek en de daarin specifiek gestelde vragen het volgende weten:

Feitelijke gang van zaken:

1. Verzoeker was op 8 februari 2010 om 11.55 uur gearriveerd bij de gate voor zijn vlucht naar Washington van 12.20 uur. Het beveiligingsbedrijf onderwierp verzoeker zoals iedere andere reiziger aan een profile-check. Omdat hij onvoldoende medewerking gaf bij de beantwoording van de vragen selecteerde de beveiligingsmedewerker verzoeker voor nader onderzoek. Vervolgens hebben ze hem in een aparte ruimte gefouilleerd, eerst handmatig en later met de handscanner. Het kan zijn dat hij daarbij zijn broekriem moest openmaken. Soms gebeurt het dan dat de broek tot over de knieën zakt. Dit is echter niet de opzet. Navraag bij het beveiligingsbedrijf gaf onvoldoende inzicht in de werkelijke gang van zaken. De lezing van verzoeker werd om die reden voor waar gehouden en dit deel van de klacht werd gegrond verklaard.

Reden van selectie van verzoeker

2. Op de vraag van de Nationale ombudsman waarom juist verzoeker werd geselecteerd voor de nadere controle liet de minister weten dat dit was omdat hij niet voldoende wenste mee te werken. Hij beantwoordde de gestelde vragen niet voldoende. Vervolgens is, conform de procedure, de supervisor erbij gehaald. Hij heeft verzoeker eveneens vragen gesteld die specifiek waren gericht op het reisdoel van verzoeker. Verzoeker kon of wilde deze vragen nog steeds niet voldoende beantwoorden. Hierna concludeerde ook de supervisor dat verzoeker onvoldoende wenste mee te werken.

De minister merkte daarbij op dat een beslissing om een passagier als "selectee" aan te merken weloverwogen en niet lichtzinnig wordt genomen. De beveiligingsmedewerkers die hoge risicovluchten afhandelen zijn doorgaans zeer ervaren en hebben een speciale training gevolgd om een bevraging uit te voeren en om de resultaten te kunnen duiden.

Instructie medewerkers beveiligingsbedrijf bij foullering

3. Op de vraag hoe de beveiligingsmedewerkers zijn geïnstrueerd, antwoordde de minister dat door de beveiligingsbedrijven een procedure is opgesteld hoe de foullering dient plaats te vinden. De Nationale ombudsman heeft de beschrijving van deze vertrouwelijke procedure ontvangen en heeft het verzoek deze informatie vertrouwelijk te behandelen gehonoreerd. De procedure is goedgekeurd door de minister en voldoet aan het gestelde in het Besluit beveiliging burgerluchtvaart van 9 december 2002.

Hierin staat onder meer:

- dat foullering plaats vindt in een afgezonderde ruimte indien de passagier daar zijn voorkeur voor kenbaar heeft gemaakt;

- dat passagiers gecontroleerd moeten worden met inachtneming van de in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaarde omgangsvormen;
- dat de controle zodanig moet worden uitgevoerd dat passagiers niet meer worden belast dan voor doeltreffende controle noodzakelijk is;
- dat foullering geschiedt door het aftasten van de kleding;
- dat foullering plaats vindt in het bijzijn van een tweede beveiligingsmedewerker indien de passagier de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt;
- dat de passagier op diens verzoek informatie wordt verschaft met betrekking tot de controle;
- dat er bij een onregelmatigheid tijdens de controle wordt opgeschaald en de Koninklijke Marechaussee wordt ingeschakeld.

De minister verklaarde dat op grond van deze regeling het laten zakken van de broek niet tot de toegestane methoden behoort.

Waarom is de toezegging in de klachtbehandeling niet nagekomen?

4. Op de vraag waarom de toezegging niet was nagekomen liet de minister weten dat indien een klacht (deels) gegrond is verklaard door de Koninklijke Marechaussee er een passende maatregel moet worden getroffen door de desbetreffende partij, in dit geval het beveiligingsbedrijf. Dat is in deze zaak ook gebeurd, echter de excuusbrief heeft te lang op zich laten wachten.

Navraag van de Koninklijke Marechaussee bij het bedrijf leerde dat de excuusbrief weliswaar was opgesteld maar om onbekende redenen nooit was verzonden. De brief is op 3 december 2010 alsnog aan verzoeker verstuurd. Het is spijtig dat dit niet eerder is gebeurd aangezien het betrekking had op een onderdeel van de klacht dat gegrond was verklaard en er met het beveiligingsbedrijf was overeengekomen dat zij binnen twee weken een excuusbrief zouden schrijven.

Conclusie van de minister over de gegrondheid van de klachten

5. De minister concludeerde dat op basis van de beschikbare informatie de profile check bij verzoeker zorgvuldig, weloverwogen en volgens de procedures is uitgevoerd. De stelling van verzoeker dat hij als enige passagier voor nadere controle was geselecteerd, was niet juist. Dit deel van de klacht achtte de minister daarom ongegrond. Verzoeker is niet anders

behandeld dan andere reizigers.

Voor wat betreft de uitvoering van het nadere onderzoek dat verzoeker als vernederend heeft ervaren, kan gesteld worden dat het onderzoek van de Koninklijke Marechaussee noch het zienswijzegesprek hierover uitsluitel heeft gegeven. Het beveiligingsbedrijf heeft niet kunnen achterhalen welke medewerkers destijds de nadere selectie hebben uitgevoerd, waardoor zorgvuldig onderzoek naar wat er werkelijk is gebeurd niet goed mogelijk was. De minister beoordeelde dit deel van de klacht daarom als gegrond.

De klacht over het lang op zich laten wachten van de excuusbrief achtte de minister gegrond.

Bezoek aan Schiphol

1. Op 22 april 2011 bezochten twee medewerkers van Bureau Nationale ombudsman het betrokken beveiligingsbedrijf op Schiphol waarbij ook een medewerker van de Koninklijke Marechaussee aanwezig was. Zij hebben daarbij een controle van alle passagiers van een vlucht naar de Verenigde Staten bij de gate kunnen meemaken.

Uit dit bezoek is onder meer het volgende gebleken.

2. Aan alle passagiers werden dezelfde vragen gesteld. Naast de antwoorden op de vragen spelen ook andere criteria verband houdend met het gedrag van passagiers een rol. Dit zijn de zogeheten ervaringskenmerken. De meeste reizigers konden na beantwoording van de vragen door naar het vliegtuig. Enkele reizigers werden geselecteerd voor nader onderzoek en daarvan werd een enkeling meegenomen voor foullering. Uiteindelijk wordt beslist of iemand een risico vormt voor de veiligheid en om die reden niet aan boord mag.

3. Reizigers krijgen van de vliegmaatschappij tevoren de instructie twee uur voor de geplande vertrektijd al aanwezig te zijn bij de gate. Het checken van de bagage duurt tussen de tien en vijftien minuten. Het beantwoorden van de vragen duurt ongeveer vijf minuten per persoon. De nadere controle kost nog ongeveer twintig minuten extra.

Het proces is zo ingericht dat reizigers die de voorgeschreven twee uur tevoren al aanwezig zijn hun vliegtuig op tijd kunnen halen, aldus de Koninklijke Marechaussee.

Het optreden van de medewerkers van het beveiligingsbedrijf was zakelijk en correct.

Van de controle en de geselecteerde personen wordt geen registratie bijgehouden.

Ook de ruimte waar de foullering werd gedaan werd bezocht. Er werd een toelichting gegeven over de wijze waarop de foullering plaatsvindt en de training die medewerkers daarover krijgen. De Koninklijke Marechaussee houdt toezicht op afstand. Er is regelmatig

overleg met de bedrijven.

Visie supervisor K. beveiligingsbedrijf

1. Uit de stukken was gebleken dat de heer K. als supervisor betrokken was bij de beveiligingscontrole van verzoeker. K. werd tijdens het bezoek aan Schiphol door de medewerkers van de Nationale ombudsman gehoord. Hij verklaarde kort samengevat en voor zover hier relevant het volgende.

2. Hij kon zich het voorval nog goed herinneren. Verzoeker kwam vrij laat naar de gate. De andere passagiers waren allemaal al de gate gepasseerd. Reizigers dienen twee uur voor de vlucht aanwezig te zijn, verzoeker was hooguit een half uur voor vertrek aanwezig. Dat verzoeker als enig uit de rij is gehaald is niet juist. Verzoeker kreeg een normale controle zoals iedere reiziger. Verzoeker reageerde echter heel nerveus. Op de meeste vragen gaf hij geen of een heel ontwijkend antwoord. Dit in combinatie met de nervositeit maakte dat hij geselecteerd werd voor nader onderzoek.

Zijn oorspronkelijke afkomst was niet relevant. De controle vindt plaats bij alle reizigers. Vele reizigers zijn niet afkomstig uit Nederland. Schiphol is een internationale luchthaven waar vele mensen uit allerlei landen op doortocht zijn naar de Verenigde Staten.

Toen verzoeker hoorde dat hij mee moest komen naar een andere ruimte voor foullering werd hij boos. Hij vond het onnodig. Nadat hij te horen had gekregen dat hij niet meer aan boord kon omdat het te laat was geworden, klaagde hij erover dat hij gediscrimineerd werd.

3. Er wordt gelet op veiligheidsaspecten. De nationaliteit van een reiziger noch zijn geboorteplaats zijn op zich voldoende om iemand als een gevaar voor de veiligheid te beschouwen. Het gaat vooral om gedrag. Opvallend gedrag. Verzoeker was bijzonder nerveus. Hij was onwelwillend bij het concreet beantwoorden van de vragen. Hij vond de vragen te direct en onnodig. Iedere reiziger die zo doet wordt eruit gehaald. Dit had niets met zijn afkomst of de voormalige nationaliteit van verzoeker te maken.

4. K. was er ook bij toen verzoeker bij de Koninklijke Marechaussee zijn klacht kwam toelichten. Ook toen maakte hij een nerveuze indruk en had hij moeite om zijn antwoorden in het Nederlands helder te formuleren. Mogelijk had verzoeker moeite met autoriteiten door slechte ervaringen hiermee in zijn land van herkomst.

Verzoeker maakte wel een opmerking dat hij zich weer in Iran voelde. Wat hij daarmee bedoelde is toen niet gevraagd door de Koninklijke Marechaussee.

II Beoordeling

Ten aanzien van de discriminatie

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het discriminatieverbod is neergelegd in verdragen en de Grondwet. Het discriminatieverbod houdt voor overheidsinstanties in dat zij geen onderscheid mogen maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht op welke wijze dan ook. Dit brengt mee dat ambtenaren bij hun optreden personen op grond van hun uiterlijk en/of afkomst niet in negatieve zin anders mogen behandelen dan andere personen. Ook de schijn van een dergelijk optreden moet worden vermeden.

1. Verzoeker klaagt erover dat hij bij zijn uitreis uit Nederland op Schiphol vanwege zijn oorspronkelijke Iraanse afkomst als enige uit een lange rij van passagiers werd geselecteerd. Uit het onderzoek is gebleken dat verzoeker op 8 februari 2010 door een medewerker van een beveiligingsdienst voor een nadere controle in het kader van de beveiliging van de luchthaven en vliegverkeer werd geselecteerd.

Deze beveiligingscontrole vindt plaats op basis van nationale en internationale regelgeving (zie Achtergrond, onder 1.). Ten aanzien van de vluchten naar de Verenigde Staten geldt extra controle op grond van de Aanwijzing Beveiligingsmaatregelen voor vluchten met verhoogde dreiging (zie Achtergrond, onder 2.).

2. De Nationale ombudsman is van oordeel dat klachten over discriminatie zeer ernstig dienen te worden genomen. Wanneer er serieuze aanwijzingen zijn dat discriminatie plaatsvindt, moeten deze grondig worden onderzocht. Zowel voor het bestuursorgaan als voor de betrokken persoon is het van belang de beschuldiging van discriminatie te onderzoeken en te achterhalen wat er is gebeurd. Daaruit kan immers blijken dat de klacht serieus is genomen, en eventueel dat de beschuldiging onjuist is of niet bewijsbaar. Om een goed beeld te krijgen van de werkwijze van het beveiligingsbedrijf hebben twee medewerkers van Bureau Nationale ombudsman ter plaatse onderzoek gedaan.

3. Uit het onderzoek op locatie is gebleken dat de beveiligingscontroles plaatsvinden door de beveiligingsbedrijven die daarvoor zijn geselecteerd door de exploitant van de luchthaven, Amsterdam Airport Schiphol. De medewerkers van deze bedrijven werken volgens een vastgelegde interne werkinstructie. Alle reizigers naar de Verenigde Staten krijgen een kort interview en hun bagage wordt gescand. Daarnaast spelen ervaringsgegevens, die niet nader bekend zijn gemaakt, een rol. Als er aanleiding toe is wordt iemand geselecteerd voor een nader onderzoek en eventueel vindt daarna ook fouillering plaats. Voor alle reizigers geldt dezelfde procedure.

4. Uit het onderzoek is gebleken dat de reden waarom verzoeker voor nader onderzoek en fouillering werd geselecteerd, was ingegeven door de door hem gegeven summier antwoorden op de vaste reeks vragen in combinatie met zijn nerveuze houding. Uit niets is gebleken dat bij deze selectie, zoals verzoeker zelf veronderstelde, zijn oorspronkelijke

nationaliteit, zoals deze was af te leiden uit zijn Nederlandse paspoort een rol heeft gespeeld. De Nationale ombudsman komt dan ook tot het oordeel dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om bij de selectie van verzoeker voor nader onderzoek discriminatie vast te stellen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Ten aanzien van de fouillering

Waaraan toetst de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in verdragen en de Grondwet.

1. Verzoeker klaagt er ook over dat hij bij de fouillering zijn bovenlichaam moest ontbloten en zijn broek moest laten zakken. Deze klacht werd door de Koninklijke Marechaussee gegrond verklaard omdat het beveiligingsbedrijf de bij deze fouillering betrokken medewerker niet meer kon achterhalen. Om die reden werd er van uitgegaan dat hetgeen verzoeker had verteld over de fouillering juist was.

2. De Nationale ombudsman heeft dit onderdeel van de klacht toch meegenomen in het onderzoek omdat fouillering een overheidstaak is, die in dit geval wordt uitgevoerd door een particulier bedrijf. Anders dan bij medewerkers van politie en de Marechaussee zijn medewerkers van beveiligingsdiensten niet als vanzelfsprekend opgeleid voor het uitvoeren van dit soort taken. Bij het bezoek aan Schiphol is daarom ook aandacht besteed aan dit onderdeel van het werk van de beveiligingsmedewerkers.

3. Uit het onderzoek is komen vast te staan dat wel te traceren was wie als supervisor betrokken was bij de nadere controle en de fouillering van verzoeker. Deze supervisor is in het kader van het onderzoek ook gehoord. Gebleken is dat de medewerkers van het bedrijf getraind worden in het fouilleren. Ook ten aanzien van het fouilleren gelden procedureregels die een zorgvuldige uitvoering moeten waarborgen. Zo moet de fouillering plaatsvinden door het aftasten van de kleding; met inachtneming van de in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaarde omgangsvormen; de controle moet zodanig worden uitgevoerd dat passagiers niet meer worden belast dan voor doeltreffende controle noodzakelijk is. Zo vindt de fouillering plaats in het bijzijn van een tweede beveiligingsmedewerker indien de passagier de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt. Wanneer zich een onregelmatigheid tijdens de controle voordoet wordt de Koninklijke Marechaussee altijd ingeschakeld.

De minister heeft aangegeven dat de door verzoeker gestelde gang van zaken met het ontbloten van het bovenlichaam en het laten zakken van de broek niet te verenigen met deze uitgangspunten.

4. Ook de Nationale ombudsman heeft in het onderzoek niet precies kunnen vaststellen wat er tijdens de fouillering precies is gebeurd. Om die reden gaat hij er net als de Koninklijke Marechaussee er vanuit dat de lezing van verzoeker voor waar moet worden gehouden. In dit verband wijst de Nationale ombudsman op zijn eerdere rapport met nummer 2007/258 (zie Achtergrond, onder 4.).

De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat de klacht over de fouillering door het beveiligingsbedrijf, welke gedraging wordt toegerekend aan de minister van Veiligheid en Justitie, gegrond is. In dit geval kan immers niet worden gezegd dat het grondrecht van de privacy van verzoeker voldoende is gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van het niet nakomen van de toezegging

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens overheidsinstanties door die overheidsinstanties worden gehonoreerd.

1. Verzoeker klaagt er ook over dat de Koninklijke Marechaussee de toezegging in de klachtafhandelingsbrief van 20 juli 2010 dat het betrokken beveiligingsbedrijf binnen twee weken een excuusbrief zou zenden, tot het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde niet is nagekomen.

2. Uit het onderzoek is komen vast te staan dat deze excuusbrief op 3 december 2010, dus vijf maanden na de toezegging en pas nadat verzoeker zijn klacht bij de Nationale ombudsman had ingediend, wel aan verzoeker is verzonden door het beveiligingsbedrijf. Voor het lange uitblijven van de verzending is geen verklaring gegeven. Ook is uit het onderzoek niet gebleken of en op welke wijze de Koninklijke Marechaussee het beveiligingsbedrijf heeft gerappelleerd. De minister van Veiligheid en Justitie heeft dit klachtonderdeel tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gegrond verklaard.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Koninklijke Marechaussee, die belast is met de klachtbehandeling van klachten over de beveiliging op Schiphol, er op had moeten toezien dat de excuusbrief binnen twee weken aan verzoeker werd verzonden. Dat de Koninklijke Marechaussee daarbij afhankelijk was van het beveiligingsbedrijf doet daar niet aan af. Tevoren had dit beter moeten worden afgestemd en toen de brief uitbleef had de Koninklijke Marechaussee eerder en duidelijker moeten aandringen. Door dit na te laten heeft de Koninklijke Marechaussee in strijd gehandeld met het vereiste van rechtszekerheid. Doch los van deze kwalificatie valt het te betreuren dat door deze laksheid de waarde van het excuus als zodanig is aangetast. In dit verband wijst de Nationale ombudsman op zijn excuuskaart.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Koninklijke Marechaussee is

gegrond:

wat betreft het niet nakomen van de toezegging om excuses te maken wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

De klacht over de onderzochte gedraging van het beveiligingsbedrijf dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Veiligheid en Justitie is

gegrond:

wat betreft de fouillering wegens schending van het vereiste dat grondrechten, in dit geval het recht op bescherming van de integriteit van het menselijk lichaam, voldoende worden gerespecteerd;

niet gegrond:

wat betreft de discriminatie bij de selectie voor de veiligheidscontrole.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift verzoeker van 25 augustus 2010 met bijlagen;

Reactie van de Koninklijke Marechaussee op de klacht van 20 juli 2010;

Reactie van de minister van Veiligheid en Justitie op het onderzoek van 17 januari 2011;

Achtergrond

Europese regelgeving

1. EG verordening nr. 2320/2002 van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

In de bijlage bij deze verordening is onder meer opgenomen:

Artikel 4.1.

"1. Alle vertrekkende passagiers (dat wil zeggen passagiers die voor een eerste vlucht vertrekken en transferpassagiers, tenzij zij reeds overeenkomstig de in deze bijlage vastgestelde normen zijn onderzocht), met uitzondering van de in punt 3 hierna bedoelde passagiers, worden onderzocht teneinde te voorkomen dat verboden voorwerpen in een om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone en aan boord van het vliegtuig worden gebracht. Passagiers worden onderzocht volgens de onderstaande methoden:

a) fouillering; of

b) onderzoek met een metaaldetectiepoort. Wanneer gebruikt wordt gemaakt van metaaldetectiepoorten, is er tevens een voortdurende steekproefsgewijze fouillering van onderzochte passagiers. Die fouillering wordt uitgevoerd bij alle passagiers die het alarm van de metaaldetector doen afgaan, en voorts voortdurend steekproefsgewijs bij passagiers die het alarm niet doen afgaan; wanneer het alarm afgaat:

i) wordt de persoon opnieuw met behulp van de metaaldetectiepoort onderzocht; of

ii) wordt de persoon gefouilleerd, waarbij een draagbare metaaldetector kan worden gebruikt

(...)

3. De bevoegde autoriteiten kunnen categorieën instellen van personen die onderworpen worden aan speciale onderzoeksprocedures of die van het beveiligingsonderzoek worden vrijgesteld."

2. Luchtvaartwet

Artikel 37a eerste lid sub b onder 1 en 2

"1. Voor de toepassing van deze afdeling en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

b. beveiligingspersoneel:

1°. personen in dienst van een door de exploitant van een luchtvaartterrein met de uitvoering van de beveiliging belaste particuliere beveiligingsorganisatie, waaraan door Onze Minister van Justitie een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, en

2°. de door Onze Minister van Justitie aangewezen ambtenaren van politie, ambtenaren van de Koninklijke marechaussee en de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane;"

Artikel 37b, zesde lid

"6. Een ieder die op de plaatsen, bedoeld in het vierde lid, toegang zoekt tot of zich bevindt op een van de in het eerste lid, onder b en c, bedoelde delen, gedooft dat vanwege de exploitant van een luchtvaartterrein onderzoek plaatsvindt aan zijn kleding, van voorwerpen die hij bij zich heeft of van het voertuig dat hij gebruikt."

Artikel 37f

"1. De exploitant van een luchtvaartterrein doet de personen die als passagiers aan boord gaan van een luchtvaartuig, alsmede hun handbagage, door het beveiligingspersoneel controleren op de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen.

2. De exploitant van een luchtvaartterrein kan:

a. voor vervoer met een passagiersvlucht aangeboden ruimbagage door het beveiligingspersoneel doen controleren op de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen en

b. de personen die anders dan als passagier aan boord kunnen gaan van een luchtvaartuig door het beveiligingspersoneel doen controleren op hun identiteit en op de rechtmatigheid van hun aanwezigheid op het luchtvaartterrein.

3. Indien bij controle voor bedreiging geschikte voorwerpen worden aangetroffen of de naleving van het gestelde in dit artikel met betrekking tot de uitvoering van de controle in gevaar komt, doet de exploitant van een luchtvaartterrein daarvan onverwijld mededeling aan de Commandant van de Koninklijke marechaussee."

Artikel 37v

"1. Een klacht tegen beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, over een gedraging bij de uitvoering van een taak ingevolge deze afdeling, kan worden ingediend bij de Commandant van de Koninklijke marechaussee.

2. De klacht wordt behandeld door Onze Minister van Justitie. Deze kan hiervoor mandaat verlenen aan de Commandant van de Koninklijke marechaussee.

3. Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing. De regels vastgesteld krachtens artikel 6, onder i, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties blijven buiten werking.

4. Voor de toepassing van de Wet Nationale ombudsman en titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een gedraging als bedoeld in het eerste lid, aangemerkt als een gedraging van Onze Minister van Justitie."

5. Indien de klacht zich tevens richt tegen beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, en betrekking heeft op hetzelfde feitencomplex, wordt deze behandeld volgens de procedure die geldt voor dat beveiligingspersoneel."

3. Besluit beveiliging burgerluchtvaart

Artikel 1

"In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. beveiligingsmedewerker: een lid van het beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onderdeel b, onder 1° van de Luchtvaartwet;
- b. fouillering: onderzoek aan kleding als bedoeld in artikel 37b, zesde lid, en artikel 37h van de Luchtvaartwet."

Artikel 5

"1. De beveiligingsmedewerker controleert de passagiers met inachtneming van de in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaarde omgangsvormen.

2. De beveiligingsmedewerker controleert de handbagage zo voorzichtig en zorgvuldig als mogelijk is met het oog op doeltreffende controle.

3. De beveiligingsmedewerker voert ter uitvoering van de controle uitsluitend handelingen uit die voor doeltreffende controle redelijkerwijs noodzakelijk zijn.

4. De beveiligingsmedewerker voert de controle zodanig uit dat passagiers niet meer worden belast dan voor doeltreffende controle noodzakelijk is."

Nota van toelichting

"Het eerste lid geeft een algemeen maar noodzakelijkerwijs abstracte norm voor omgang met passagiers. De norm wordt geobjectiveerd door de verwijzing naar het algemeen aanvaard zijn ervan in het maatschappelijke verkeer. Men moet hierbij denken aan de normaal goede en beleefde omgangsvormen zoals in beginsel voutsvoyeren, toestemming vragen voor bepaalde ingrijpende handelingen, aansporingen in vragende zin formuleren, mensen vriendelijk en geduldig te woord staan en geen onbeleefd en ruw taalgebruik bezigen. De beveiligingsmedewerker moet zich met enige tact opstellen in mogelijk als door passagiers als ongemakkelijk of als onaangenaam ervaren situaties."

Artikel 6

- "1. Fouillering geschiedt door het aftasten van de kleding of het onderzoeken van afzonderlijke kledingstukken voor zover dat noodzakelijk is voor doeltreffende controle.
2. Fouillering wordt uitgevoerd door één of meer beveiligingsmedewerkers van hetzelfde geslacht als de passagier, tenzij de passagier uitdrukkelijk heeft ingestemd met fouillering door een beveiligingsmedewerker van het andere geslacht.
3. Fouillering vindt plaats in een afgezonderde ruimte indien de passagier of de betrokken beveiligingsmedewerker de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt.
4. Fouillering vindt plaats in het bijzijn van een tweede beveiligingsmedewerker indien de passagier of de betrokken beveiligingsmedewerker de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt.
5. Indien fouillering niet goed mogelijk blijkt of onvoldoende is om de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen vast te stellen, wordt daarvan onverwijld mededeling gedaan aan de Koninklijke Marechaussee."

dat fouillering geschiedt door het aftasten van de kleding;

4. Rapport 2007/258 van de Nationale ombudsman

Op 15 november 2007 heeft de Nationale ombudsman een rapport uitgebracht over de wijze waarop een vrouwelijke passagier is gefouilleerd. Deze verzoekster klaagde erover dat de medewerkster van de beveiliging haar op hardhandige wijze en met haar blote handen in haar bustehouder heeft gegraaid en ook hardhandig haar kruis heeft betast.

De Nationale ombudsman achtte deze klacht gegrond. In deze zaak werd de klachtprocedure niet gevolgd. De klachtbehandeling werd gestaakt omdat de betrokken medewerker van het beveiligingsbedrijf niet te achterhalen was. De klacht over het niet volgen van de klachtprocedure werd om die reden ook gegrond geacht.

Ook de klacht over de klachtbehandeling achtte hij gegrond. Hierover overwoog hij het volgende:

"20. De Nationale ombudsman kan niet anders concluderen dan dat de Koninklijke Marechaussee in dit geval de voorgeschreven klachtprocedure niet heeft gevolgd. De klachtbehandelaar heeft niet, zoals is voorgeschreven, overleg gevoerd met verzoeker; evenmin heeft hij een verslag van bevindingen opgesteld, aan de hand waarvan de Commandant zijn oordeel over de klacht had moeten geven. Inzicht in hoe de klacht is onderzocht door de klachtbehandelaar ontbreekt hierdoor geheel. Ook heeft de Commandant geen inhoudelijk oordeel gegeven. In feite is de klachtbehandeling in dit

geval een lege huls geworden waar verzoekster niets aan heeft. De klachtbehandeling is hierdoor niet behoorlijk geweest. Dit alles maakt dat gehandeld is in strijd met het beginsel van fair play."

Over de regelgeving waarop de fouillering is gebaseerd en over de verdeling van vertantwoordelijkheden in dit kader staat in dit rapport het volgende:

"22. Op grond van internationale verplichtingen en van de Luchtvaartwet dienen personen die aan boord gaan van een vliegtuig zich te onderwerpen aan een controle door bewakingspersoneel op de aanwezigheid van wapens, explosieve of andere voorwerpen en stoffen, die de veiligheid en gezondheid van personen kunnen bedreigen, voor de bedreiging van personen geschikt zijn dan wel de veiligheid van het vliegtuig in gevaar kunnen brengen (zie Achtergrond, onder 3.)."