



# Rapport

## Klacht

Verzoekster, met de Nigeriaanse nationaliteit, kwam op 23 juni 2004 aan op Schiphol. De Koninklijke Marechaussee nam haar paspoort in beslag en weigerde haar de toegang tot Nederland. Verzoekster klaagt erover dat de Koninklijke Marechaussee haar geen inzicht heeft verschaft in de inbeslagname en verdere behandeling van haar paspoort.

## Beoordeling

### Algemeen

#### Inleiding

De Koninklijke Marechaussee controleert de reisdocumenten (een paspoort, dan wel bijbehorende papieren) van passagiers die via de luchthaven Schiphol (van buiten het Schengengebied) Nederland binnen reizen. Wanneer een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee bij deze controle twijfelt aan de geldigheid van een reisdocument, kan hij om een technisch onderzoek vragen aan de Afdeling Falsificaten van de Koninklijke Marechaussee.

Als op grond van dit onderzoek het reisdocument vals of vervalst wordt bevonden, houdt de Koninklijke Marechaussee deze persoon aan wegens het reizen met een vals of vervalst reisdocument (artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht, zie Achtergrond onder 1.), en geleidt deze voor een hulpofficier van justitie. Daarbij neemt de Koninklijke Marechaussee het reisdocument in beslag (artikel 94 Wetboek van Strafvordering, zie Achtergrond onder 2.) en maakt proces-verbaal op tegen deze persoon in het kader van strafrechtelijke vervolging.

Vervolgens wordt deze persoon weer in vrijheid gesteld en overgedragen aan het Hoofd Doorlaatpost van de Koninklijke Marechaussee. Het Hoofd Doorlaatpost kan besluiten om deze persoon de toegang tot Nederland te weigeren en terug te sturen naar het land van herkomst (Artikel 3 Vreemdelingenwet 2000, zie Achtergrond onder 4.). Als niet meteen plaats is in een vliegtuig wordt deze persoon (meestal een aantal uren) een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd in het Verwijdercentrum van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol (Artikel 6 Vreemdelingenwet 2000, zie Achtergrond onder 4.).

De strafrechtelijke vervolging, de inbeslagname van het paspoort, de weigering toegang te verlenen tot Nederland en de vrijheidsbeperkende maatregel zijn vier verschillende beslissingen, die vier verschillende procedures tot gevolg hebben. Voor een goed begrip van deze zaak volgt hier een beschrijving van deze vier procedures.

#### De strafrechtelijke procedure

##### 1. De strafzaak

De Koninklijke Marechaussee maakt proces-verbaal op grond van de verdenking van reizen met een vervalst paspoort (overtreding van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht). Onderdeel van dit proces-verbaal is het technisch onderzoek naar de kenmerken van vervalsing van het paspoort.

De Koninklijke Marechaussee stuurt dit proces-verbaal samen met het in beslaggenomen paspoort naar de officier van justitie bij het arrondissementsparket in Haarlem. De officier van justitie beslist om de verdachte strafrechtelijk te vervolgen of om de strafzaak te seponeren. Als hij besluit de verdachte te vervolgen dagvaardt hij de verdachte voor de rechter. Als hij de zaak seponeert zendt hij de verdachte hiervan bericht.

De rechter is de enige instantie die in het kader van de strafzaak het paspoort zelf ziet en een oordeel geeft of het al dan niet is vervalst. De rechter kan de verdachte veroordelen tot gevangenisstraf en daarbij besluiten het paspoort, als hij vindt dat het is vervalst, te onttrekken aan het verkeer. Ook kan hij de verdachte vrijspreken en het paspoort teruggeven.

## 2. De inbeslagname van een paspoort

Los van de strafzaak kan iemand tegen de beslissing tot inbeslagname van goederen beklag indienen bij de rechtbank te Haarlem. Wanneer het belang van strafvordering zich niet meer verzet tegen teruggave, kan het voorwerp worden teruggegeven (artikelen 94, 116 en 552a Wetboek van Strafvordering).

De Koninklijke Marechaussee reikt aan degene bij wie iets is in beslaggenomen een bewijs van ontvangst uit, met een verwijzing naar de mogelijkheid van beklag bij de rechtbank.

In het Bewijs van Ontvangst en een Kopie Bewijs van Ontvangst staat in het Nederlands dat beklag kan worden gedaan bij de griffie van het gerecht dat de zaak vervolgt, in dit geval is dat de rechtbank te Haarlem.

De raadkamer van de rechtbank beslist in afwachting van de beslissing van de rechtbank in de strafzaak. Deze laatste beslissing is de definitieve uitspraak.

## De Vreemdelingrechtelijke procedure

### 1. De weigering iemand toe te laten tot Nederland

Op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 kan iemand de toegang tot Nederland worden geweigerd. Op grond van artikel 77 Vreemdelingenwet 2000 kan daartegen binnen vier weken beroep worden ingesteld bij de minister van Justitie.

De Koninklijke Marechaussee reikt aan de betrokkene een formulier model M 19 uit, waarin staat dat hem of haar de toegang tot Nederland is geweigerd en dat hij of zij

daartegen beroep kan indienen bij de minister van Justitie.

Deze informatie staat vermeld in de "Legal Remedies Booklet" .

Hierin staat in het Engels dat iemand de toegang tot Nederland is geweigerd en dat hij of zij op grond van artikel 77 van de Vreemdelingenwet 2000 binnen vier weken hiertegen beroep kan instellen bij de minister van Justitie.

## 2. De vrijheidsbeperkende maatregel

Tegen de beschikking waarbij de vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, is beroep mogelijk bij de rechtbank Den Haag, per adres Haarlem op grond van de artikelen 6 en 93 van de Vreemdelingenwet 2000.

De Koninklijke Marechaussee reikt aan de betrokkene een "Beschikking tot aanwijzing ruimte of plaats ingevolge art. 6 lid 1 of lid 2 van de Vreemdelingenwet 2000" en een "Folder 'Artikel 6 Vw' " uit.

In de Beschikking is aangekruist op grond waarvan de toegang tot Nederland is geweigerd.

In de "Folder" staat dat de betrokkene op grond van artikel 93 Vw beroep kan instellen bij de rechtbank in Den Haag. Ook staat als standaardtekst vermeld dat hij of zij een advocaat wil raadplegen.

## I. Bevindingen

1. Op 23 juni 2004 omstreeks 06.45 uur kwam verzoekster, met de Nigeriaanse nationaliteit, vanuit Lagos, Nigeria, aan op Schiphol. Zij was samen met haar zuster op doorreis naar Zürich, Zwitserland. In haar paspoort was een visumsticker voor Zwitserland aangebracht. Bij de paspoortcontrole bij aankomst op Schiphol twijfelde een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee aan de echtheid van haar paspoort. Daarom zond hij het paspoort aan de Afdeling Falsificaten van de Koninklijke Marechaussee. Daar vond een technisch documentenonderzoek plaats. Verzoekster werd overgebracht naar de Schiphol Desk van de Afdeling Falsificaten.

2. Op grond van het technisch onderzoek stelde de Koninklijke Marechaussee vast dat het paspoort was vervalst. Het visum zelf was niet in discussie. Vervolgens hield de Koninklijke Marechaussee verzoekster aan om 07.35 uur wegens gebruik maken van een vals of vervalst reisdocument (overtreding van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht). Daarbij geleidde de Koninklijke Marechaussee haar voor een hulpofficier van justitie en nam haar paspoort in beslag (op grond van artikel 94 Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond onder 2.).

Na haar aanhouding werd zij weer in vrijheid gesteld. Om 09.00 uur werd zij overgedragen aan het Hoofd Doorlaatpost, die haar de toegang tot Nederland weigerde. Ook werd haar een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd, tot zij om 12.30 uur die dag met het vliegtuig naar Lagos terug ging (op grond van de artikelen 3 en 6 Vreemdelingenwet 2000 (zie Achtergrond onder 4.).

De Koninklijke Marechaussee maakte hiervan proces-verbaal op.

3. Op 25 juni 2004 diende verzoeksters gemachtigde namens verzoekster een klacht in bij het Nederlandse Consulaat Generaal in Nigeria, die de klacht op 27 augustus 2004 doorzond aan de Koninklijke Marechaussee.

Verzoekster klaagde er onder meer over dat haar paspoort ten onrechte in beslag was genomen en niet was teruggegeven, omdat het niet was vervalst, en dat zij ten onrechte in een vieze en benauwde ruimte had moeten verblijven en vervolgens was teruggestuurd naar Nigeria.

4. Op 27 oktober 2005 vond in Den Haag een hoorzitting plaats bij de klachtencommissie politietaken van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de klachtbehandeling. Verzoeksters gemachtigde uit Nigeria en haar broer uit Zwitserland waren daarbij aanwezig. Verzoekster was zelf niet aanwezig.

Tijdens deze hoorzitting deelde de gemachtigde mee dat hij het onjuist vond dat hij het paspoort niet kon zien, zodat hij niet zelf kon beoordelen of het was vervalst of niet. De voorzitter van de klachtencommissie liet de gemachtigde een kopie van het paspoort zien, en gaf aan dat de bladzijden 21/22 en 31/32 uit het paspoort waren verwijderd en dat een nieuwe bladzijde was aangebracht met daarop, op bladzijde 31, het visum voor Zwitserland. De klachtencommissie zelf had het originele paspoort evenmin gezien.

De klachtencommissie deelde de gemachtigde mee dat hij zich moest wenden tot het arrondissementsparket te Haarlem. De voorzitter gaf hem een brief mee voor het parket van 27 oktober 2005, met daarin het verzoek om de gemachtigde te informeren over de procedure om op te komen tegen de beschuldiging dat het paspoort was vervalst.

5. Vervolgens startte verzoeksters gemachtigde namens haar de procedure bij het parket en daarna bij de rechtbank Haarlem om het paspoort terug te krijgen. Dit verliep als volgt:

De gemachtigde verzocht het parket bij brief van 28 oktober 2005 om teruggave van het paspoort met vergoeding van schade. Het parket antwoordde op 16 januari 2006 dat verzoekster haar paspoort niet kon terugkrijgen, omdat het in overeenstemming met de geldende regelgeving in beslag was genomen, en dat zij hiervoor op grond van artikel 552a Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond onder 2.) binnen twee jaar na de inbeslagname een verzoek moest indienen bij de rechtbank Haarlem.

Verzoekster richtte daarop op 30 augustus 2006 (de brief van 16 januari 2006 was, hoewel juist geadresseerd, volgens haar naar Niger gestuurd in plaats van naar Nigeria) haar verzoek aan deze rechtbank. Bij beschikking van 30 november 2006 wees de rechtbank haar verzoek om teruggave af op grond van het proces-verbaal van de Koninklijke Marechaussee. De reden was dat het niet hoogst onwaarschijnlijk was dat de rechtbank in een later oordeel het paspoort aan het verkeer zou onttrekken.

6. De klachtprocedure verliep inmiddels verder als volgt:

Op 22 december 2005 berichtte de Commandant van de Koninklijke Marechaussee aan verzoekster op haar klacht dat hij het advies van de klachtencommissie van 24 november 2005 overnam. De klachtencommissie ging in dit advies uit van het juistheid van het onderzoek door de Afdeling Falsificaten, en herhaalde de kenmerken van vervalsing, zoals tijdens de hoorzitting was meegedeeld (zie hiervóór onder 4.). Blijkens een brief van de Nigeriaanse Immigratiedienst was het paspoort legaal uitgegeven op 20 april 2004. Deze dienst kon echter niet bevestigen dat nadien geen vervalsingen waren aangebracht.

Verzoekster was terecht de toegang tot Nederland geweigerd en teruggestuurd naar Nigeria, omdat zij niet in het bezit was van een geldig grensoverschrijdingsdocument.

Het paspoort was toegezonden aan de officier van justitie in Haarlem in verband met strafrechtelijke vervolging.

Op grond van het voorgaande kwam verzoekster niet in aanmerking voor schadevergoeding, aldus de Commandant.

7. Op 31 augustus 2006 diende verzoeksters gemachtigde een klacht in bij de Nationale ombudsman. Verzoekster klaagde er met name over dat zij niet in staat is gesteld om zichzelf te verdedigen. Zij vond dat haar een `fair hearing` was ontzegd. Zij mocht immers niet het paspoort zelf onderzoeken, omdat ook tijdens de hoorzitting het paspoort niet werd getoond, en de klachtencommissie het zelfs niet eens had gezien. De Commandant had zijn beslissing dat haar de toegang was geweigerd omdat haar paspoort was vervalst, gebaseerd op het eigen proces-verbaal, terwijl de Koninklijke Marechaussee het paspoort ten onrechte in beslag had genomen. Daarmee was de Koninklijke Marechaussee zowel onderzoeker, aanklager en rechter in dezelfde zaak. Dit vond zij niet juist. Zij bleef erbij dat haar paspoort niet was vervalst. Het visum in het paspoort van haar zuster was op dezelfde dag verkregen, maar aan haar paspoort werd niet getwijfeld. Verzoekster vond dat als gevolg van het onjuiste optreden, aan haar excuses en schadevergoeding moest worden toegekend.

8. Op 27 juni 2007 reageerde de minister van Defensie op de klacht.

De minister verwees naar de eerder door de klachtencommissie vermelde kenmerken van vervalsing van het paspoort. Tijdens de hoorzitting van 27 oktober 2005 was de

gemachtigde geïnformeerd over de mogelijkheden om zich te beklagen over de in beslagname van het paspoort. Ten tijde van de inbeslagname had verzoekster niet kenbaar gemaakt dat zij de gronden van de inbeslagname niet begreep of dat zij meer informatie wilde over hoe zij het paspoort kon terugkrijgen. De betrokken ambtenaren waren niet verplicht om ambtshalve aan verzoekster informatie te verschaffen over de wijze waarop verzoekster kon klagen over de inbeslagname van haar paspoort. De klachtencommissie had haar voldoende ingelicht over de juridische mogelijkheden op dit punt.

9. Op de vragen die de Nationale ombudsman had gesteld antwoordde de minister in zijn reactie van 27 juni 2007 als volgt:

Op de vraag of verzoekster was gewezen op de mogelijkheid om beklag te doen tegen de inbeslagname en of de folder 'rechtsmiddelen' alsmede een beschikking (Model M 19) aan haar waren uitgereikt, antwoordde de minister dat de betrokken ambtenaar op deze vraag had meegedeeld dat hij zich de situatie niet meer exact kon herinneren. Hij had echter wel opgemerkt dat zijn normale werkwijze was dat een persoon een Bewijs van Ontvangst kreeg.

Op de vraag of aan verzoekster en/of haar gemachtigde inzage was gegeven in het paspoort of enig bewijs was getoond dat het paspoort was vervalst, bijvoorbeeld door een proces-verbaal van het technisch documenten onderzoek antwoordde de minister dat verzoekster dezelfde dag was teruggekeerd naar Lagos. Het proces-verbaal met hierin het technisch onderzoek was later opgemaakt. Dit proces-verbaal had zij daarna niet gekregen. Tevens bleek niet uit het klachtdossier dat verzoekster of haar gemachtigde hier om had verzocht.

10. De minister verwees in zijn reactie naar het klachtdossier van de Koninklijke Marechaussee, dat aan de Nationale ombudsman was toegezonden. Hierin bevinden zich de volgende formulieren:

een Bewijs van Ontvangst alsmede een Kopie Bewijs van Ontvangst, op naam van verzoekster. Deze formulieren zijn niet ondertekend. Hierin staat in het Nederlands dat indien men het niet eens is met de inbeslagname, zich kan wenden tot de griffie van het gerecht in feitelijke aanleg waar de zaak wordt vervolgd of het laatst is vervolgd;

de Beschikking tot aanwijzing ruimte of plaats ingevolge artikel 6 lid 1 of lid 2 van de Vreemdelingenwet 2000 in het Nederlands. Ook deze Beschikking is op naam van verzoekster en niet door haar ondertekend. In deze Beschikking staat dat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank te 's-Gravenhage, per adres Haarlem. Niet is aangekruist de reden waarom de toegang tot Nederland is geweigerd;

een Folder "Artikel 6, Vreemdelingenwet" in de Engelse taal, op naam van verzoekster, en niet door haar ondertekend. Hierin staat dat de toegang is geweigerd; dat men het land niet meteen kan verlaten, en dat tegen deze maatregel op grond van artikel 93 Vreemdelingenwet 2000 beroep mogelijk is bij de rechtbank in Den Haag, per adres Haarlem. Ook is (standaard) vermeld dat betrokkene een advocaat wil raadplegen. De naam van de ambtenaar is niet ingevuld;

een "Legal Remedies Booklet", in de Engelse taal op naam gesteld van verzoekster. Hierin staat dat de toegang tot Nederland is geweigerd en dat men op grond van artikel 77 Vreemdelingenwet 2000 beroep kan indienen bij de minister van Justitie.

11. In het (naderhand ontvangen) proces-verbaal van de Koninklijke Marechaussee staat onder meer:

de kenmerken van vervalsing van het paspoort, te weten: de bladzijden 21/22 waren verwijderd; de bladzijden 31/32 waren niet voorzien van een contrablad; in de aangebrachte bladzijden 31/32 waren raderingen zichtbaar;

het paspoort was inbeslaggenomen waarbij aan verzoekster een Bewijs van Ontvangst was verstrekt;

het paspoort bleef, in afwachting van de beslissing van de officier van justitie te Haarlem, bewaard bij de Afdeling Falsificaten.

12. Op 27 september 2007 deelde een medewerker van het arrondissementsparket te Haarlem (namens de hoofdofficier van justitie) in reactie op vragen van de Nationale ombudsman het volgende mee:

Het parket had verzoeksters paspoort niet ontvangen. De Afdeling Falsificaten van de Koninklijke Marechaussee had het namelijk naar de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) gezonden. Het was niet bekend waar het nu was. Het parket had geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie van de Afdeling Falsificaten, gezien de specifieke kundigheid en ruime ervaring in het onderkennen van vervalsingen en valse documenten.

Strafrechtelijke vervolging van verzoekster was om onverklaarbare wijze uitgebleven.

Verzoekster, dan wel haar gemachtigde had zich nooit tot het parket gewend met een verzoek om teruggave van het paspoort.

13. Op 7 november 2007 berichtte de minister van Defensie dat de Koninklijke Marechaussee het paspoort op 17 november 2004 had verzonden naar de IND. Sinds 1 september 2007 werd het paspoort weer bewaard bij de Koninklijke Marechaussee.



14. Verzoekster reageerde op deze informatie op 26 november 2007. Zij ontkende dat een originele pagina uit het paspoort was verwijderd. Zij was naar de Zwitserse ambassade gegaan en had daar na een gesprek (tegelijk met haar zuster) een visum gekregen. De autoriteiten van Zwitserland hebben niet ontkend dit visum te hebben verstrekt.

Ook was zij niet geïnformeerd over de mogelijkheid om een klacht in te dienen tegen de inbeslagname. Zij had in het geheel geen informatie gekregen, behalve een zogenoemde covering letter op 23 juni 2004, waarin was vermeld dat zij reisde met een vervalst paspoort. Aan haar was geen bewijs getoond dat het paspoort was vervalst. Zij verzocht om een contra-expertise.

15. Op 26 november 2007 bezocht een medewerkster van de Nationale ombudsman de Koninklijke Marechaussee. Zij ontving daar het proces-verbaal van de Koninklijke Marechaussee, waarin de redenen stonden waarom het paspoort als vervalst was aangemerkt (zoals hiervóór vermeld onder 11.). Ook zag zij daar het originele paspoort, waarin de pagina's 21-22 ontbraken en pagina 31-32 los in het paspoort lag.

De Koninklijke Marechaussee deelde mee dat het paspoort destijds niet was toegezonden aan het arrondissementsparket Haarlem, omdat het parket geen prioriteit gaf aan het dagvaarden van personen die werden verdacht van het reizen met een vervalst reisdocument. Het paspoort bleef bewaard bij de Koninklijke Marechaussee.

16. De reactie van de minister van Defensie van op 31 januari 2008, en andere informatie is in het Engels vertaald op 9 april 2008 naar verzoekster verzonden. Haar gemachtigde gaf daarop 10 juni 2008 een reactie. Verzoekster had alleen een "covering letter" meegekregen. Verder had zij geen papieren ontvangen. De gemachtigde wist niet dat tegen de weigering tot Nederland te worden toegelaten en tegen de inbeslagname van het paspoort apart een procedure moest worden gevoerd. Tijdens de hoorzitting was niets gezegd over een beroep tegen de weigering tot toelating.

## **II. Beoordeling**

17. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit brengt mee dat het bestuursorgaan een burger uit eigen beweging zodanig inzicht in de procedure geeft dat deze weet welke mogelijkheden hij heeft wanneer hij het niet eens is met een beslissing.

18. Juist wanneer sprake is van verschillende procedures en verschillende mogelijkheden is het van belang dat iemand goed wordt uitgelegd wat zijn rechten en plichten zijn, om welke procedure het gaat en welke mogelijkheden hij heeft. Vervolgens is het belangrijk dat het bestuursorgaan adequaat reageert als iemand niet de juiste procedure voert. Dit betekent dat het bestuursorgaan alsnog op de juiste procedure wijst en zo nodig de (klacht)brief als verzoek- dan wel beroepschrift doorstuurt aan de juiste instantie.

19. Verzoekster heeft er op 25 juni 2004, twee dagen na de weigering haar toe te laten, over geklaagd dat haar paspoort ten onrechte was aangemerkt als vervalst en niet was teruggegeven; dat zij in een vieze en benauwde ruimte had moeten verblijven en vervolgens was teruggestuurd naar Nigeria. Zij is het er niet mee eens dat zij of haar gemachtigde niet zelf het originele paspoort hebben kunnen zien. Daarom vindt zij dat zij zich niet goed heeft kunnen verdedigen en dat zij geen inzicht heeft gehad waarom het als vervalst was bevonden.

20. De verdenking dat verzoekster reisde met een vervalst paspoort heeft tot gevolg dat de Koninklijke Marechaussee verzoekster heeft aangehouden wegens reizen met een vervalst paspoort en daarbij haar paspoort in beslag heeft genomen. Dit was een strafrechtelijke beslissing. Vervolgens was haar de toegang tot Nederland geweigerd. Ook werd haar een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd voor een paar uur, tot zij met het vliegtuig naar Lagos terug ging. Dit was een beslissing op grond van de Vreemdelingenwet (zie hiervóór onder Algemeen).

21. Het kan voor iemand die de toegang tot Nederland is geweigerd zeer ingewikkeld zijn om te weten wat precies de gevolgen daarvan zijn en de mogelijkheden om tegen een van deze beslissingen op te komen. Immers:

- De strafrechtelijke vervolging kan gevangenisstraf tot gevolg hebben;
- Tegen de inbeslagname van het paspoort kan hij beklag indienen bij de rechtbank te Haarlem (artikelen 94, 116 en 552 van het Wetboek van Strafvordering);
- Tegen de weigering tot toelating tot Nederland kan hij binnen vier weken beroep indienen bij de Minister van Justitie (artikelen 3 en 77 Vreemdelingenwet 2000);
- Tegen de beschikking tot toewijzing van een ruimte vanwege de vrijheidsbeperkende maatregel kan hij beroep indienen bij de rechtbank te Den Haag, per adres Haarlem (artikelen 6 en 93 Vreemdelingenwet 2000).

22. Verzoeksters klacht van 25 juni 2004 komt er op neer dat zij het niet eens was met de weigering om haar de toegang tot Nederland te verlenen, om haar paspoort in beslag te nemen en de vrijheidsbeperkende maatregel.

De klachtprocedure is echter niet de juiste procedure om dit alles te betwisten.

23. Gelet op de moeite die haar gemachtigde in deze zaak heeft gedaan om de juiste procedure te voeren, is aannemelijk dat hij de procedure tegen de toegangsweigering zeker zou hebben gevoerd als hij hiervan op de hoogte was geweest. Verzoekster heeft ook ontkend dat zij de formulieren, genoemd onder 10., heeft gekregen. Daarin zijn haar rechten en plichten vermeld. Verzoekster heeft de formulieren in het dossier niet ondertekend. Gedeeltelijk zijn zij ook niet ingevuld. Daarom is niet duidelijk of zij voldoende

over deze procedures is geïnformeerd. Voor zover zij wel is geïnformeerd blijkt uit de klachtbrief van 25 juni 2004 dat zij deze informatie kennelijk niet heeft begrepen.

24. Het is echter van belang dat de Koninklijke Marechaussee voortaan de betrokkene het formulier laat ondertekenen en zelf een ondertekend exemplaar bewaart. In dit geval komt daar nog bij dat een aantal formulieren niet geheel is ingevuld en bovendien in het Nederlands is opgesteld. Daarom moet de Koninklijke Marechaussee aangeven of een toelichting is gegeven in de voor betrokkene begrijpelijke taal, en dat deze de uitleg ook heeft begrepen. Dit houdt ook in dat de betrokkene wordt gewezen op het recht om een advocaat te raadplegen. In dit geval is niet duidelijk of verzoekster op dit recht is gewezen.

Hierin wordt aanleiding gezien om een aanbeveling te doen.

25. De Koninklijke Marechaussee heeft na de ontvangst van de klacht van 25 juni 2004 niet aan verzoekster laten weten dat zij andere procedures moest voeren en heeft de klacht evenmin doorgezonden aan de juiste instanties. Dit is in strijd met artikel 2.3. Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond onder 6.). De Koninklijke Marechaussee heeft de klacht niet herkend als beroepschrift tegen de weigering tot toelating, beklag tegen de inbeslagname van het paspoort en beroep tegen vrijheidsbeperkende maatregel. Het is van belang dat de Koninklijke Marechaussee zorgdraagt voor een correcte doorzending.

Verzoekster heeft nu niet de juiste procedure kunnen voeren om haar belangen te verdedigen.

26. Ook tijdens de hoorzitting, ruim een jaar later, op 27 oktober 2005, heeft de klachtencommissie niet gezegd dat de gemachtigde tegen de weigering tot toelating en tegen vrijheidsbeperkende maatregel andere procedures had moeten voeren of dat hij deze mogelijkheden niet heeft gebruikt.

27. De gemachtigde wilde tijdens de hoorzitting het paspoort zelf zien, omdat hij ontkende dat het was vervalst. Hij had hiervoor ook de lange reis naar Den Haag gemaakt. De klachtencommissie had het paspoort niet gezien, en kon het de gemachtigde ook niet tonen. Het is begrijpelijk dat het voor verzoekster en haar gemachtigde onbevredigend is geweest dat zij of de gemachtigde het originele paspoort niet zelf hebben kunnen zien. Er was namelijk aan hen geen enkel bewijs getoond dat het paspoort was vervalst. En er was geen zwaarwegend belang dat zich tegen het tonen ervan verzette.

28. Wel heeft de klachtencommissie de gemachtigde gewezen op de mogelijkheid van beklag tegen de inbeslagname van paspoort. Het was daarbij klantvriendelijk dat de klachtencommissie de gemachtigde een brief heeft meegegeven voor het parket om op te komen tegen de inbeslagname. De gemachtigde heeft deze procedure ook nog gevoerd. Hij heeft zich eerst tot de officier van justitie gericht en daarna tot de rechtbank Haarlem.

Echter, ook in deze procedure zagen de rechter, de officier van justitie en de gemachtigde het paspoort niet.

29. Bovendien oordeelde de raadkamer van de rechtbank bij beschikking van 30 november 2006 dat het niet was uit te sluiten dat de rechtbank, later oordelend in de strafzaak, het paspoort zou onttrekken aan het verkeer. De rechter in een strafzaak is de enige die het originele paspoort ziet. Kennelijk ging de rechter in raadkamer er van uit dat later nog een strafzaak zou plaatsvinden. Dit was niet het geval. De Koninklijke Marechaussee heeft het paspoort en het proces-verbaal namelijk niet ingezonden aan het arrondissementsparket. De reden hiervan is geweest dat het officier van justitie in deze zaken geen vervolging instelde vanwege andere prioriteiten. Dit heeft tot gevolg dat noch een officier van justitie noch een rechter een beslissing heeft genomen over het paspoort. De Koninklijke Marechaussee had verzoekster ook duidelijk moeten berichten dat zij niet werd vervolgd. Het is niet juist dat dit niet is gebeurd.

30. Daarnaast heeft de Commandant in zijn reactie op de klacht twee fouten gemaakt.

In de eerste plaats heeft hij aangegeven dat verzoekster terecht de toegang tot Nederland was geweigerd omdat zij niet in het bezit was van een geldig grensoverschrijdingsdocument, en hij dat uitgaat van de juistheid van het proces-verbaal.

31. Hiermee heeft hij ten onrechte een oordeel gegeven over de toegangsweigerings en de geldigheid van het paspoort. Dit kan verzoeksters gevoel hebben versterkt dat zij zich niet kon verdedigen, omdat zij vindt dat de Koninklijke Marechaussee aanklager en rechter is in dezelfde procedure. De Commandant had ermee moeten volstaan dat het in de klachtprocedure niet aan hem was om een oordeel te geven omtrent de juistheid van het proces-verbaal. Daarom had hij ook moeten onderkennen dat deze klacht had moeten worden doorgezonden aan de juiste instanties.

32. In de tweede plaats heeft hij aangegeven dat het paspoort was ingezonden aan de officier van justitie in Haarlem in verband met strafrechtelijke vervolging van verzoekster, terwijl dit niet zo was.

33. Al met al is zeer begrijpelijk dat verzoekster het gevoel heeft gekregen dat zij zich niet goed heeft kunnen verdedigen, omdat de procedures voor haar niet inzichtelijk zijn geworden. Dit onderstreept het belang om duidelijke informatie te verstrekken over de rechten en plichten aan de betrokkene in een taal die deze begrijpt.

34. Samenvattend had de Koninklijke Marechaussee verzoekster correct moeten informeren:

dat de strafzaak was geseponeerd;

over de verschillende formulieren over de verschillende procedures met een duidelijke uitleg;

dat zij een advocaat kon raadplegen.

Vervolgens had de Koninklijke Marechaussee adequaat moeten reageren op de klachtbrief waaruit blijkt dat zij een en ander toch niet heeft begrepen.

De Koninklijke Marechaussee heeft gehandeld in strijd met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

In deze zaak wordt aanleiding gezien om een aanbeveling te doen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Koninklijke Marechaussee, is gegrond wegens strijd met het beginsel van fair play.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van Defensie in overweging om er voor te zorgen dat de Koninklijke Marechaussee:

alle nodige formulieren uitreikt

de uitgereikte formulieren geheel invult, inclusief of een betrokkene een advocaat wil raadplegen;

deze formulieren laat ondertekenen door betrokkenen en voor zover nodig ook zelf ondertekent;

deze formulieren bewaart;

zo nodig een toelichting op deze formulieren geeft en daarbij vaststelt of betrokkenen deze toelichting ook begrijpen;

zo nodig een klachtbrief herkent als een verzoek, dan wel bezwaar of beroepschrift in een andere procedure, en hierop de nodige actie onderneemt.

Bij brief van 4 februari 2009 liet de minister van Defensie de Nationale ombudsman weten dat de werkwijze zoals deze door de Nationale ombudsman wordt beoogd voor een belangrijk deel al wordt uitgevoerd. Zo worden benodigde formulieren al uitgereikt en ingevuld en wordt het 'standaardformulier voor weigering aan de grens' door de betrokkene

ondertekend en door de Koninklijke Marechaussee bewaard. De Commandant van de Koninklijke Marechaussee zal binnen de desbetreffende eenheden expliciet aandacht vragen voor de overige punten van de aanbeveling, aldus de minister.

Ook zal de Koninklijke Marechaussee in de toekomst strikter beoordelen of een brief van een burger als klaagschrift, dan wel als bezwaar- en/of als beroepschrift dient te worden aangemerkt. Eventueel zal hiervoor contact met de afzender worden opgenomen en indien nodig zal de brief worden doorgestuurd naar het verantwoordelijke bestuursorgaan.

Naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman zal worden onderzocht of er ten aanzien van de informatievoorziening voor buitenlandse reizigers verbeteringen moeten worden aangebracht om deze reizigers beter op de hoogte te brengen van de rechtsmiddelen en overige rechten die zij bij een toegangsweigering tot Nederland hebben.

De aanbeveling om de betrokkenen alle formulieren te laten ondertekenen zal niet worden overgenomen, omdat deze aanbeveling een te grote verzwaring van de werkbelasting tot gevolg zou hebben, aldus de Minister.

Bij brief van 27 april 2009 liet de Nationale ombudsman de minister van Defensie weten met instemming hiervan te hebben kennisgenomen. Daarnaast verzocht de Nationale ombudsman de Minister om hem op de hoogte te houden over de bevindingen van het onderzoek naar eventuele verbeteringen van de informatievoorziening over rechtsmiddelen voor geweigerde buitenlandse reizigers.

## **Onderzoek**

Op 20 september 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw O. te Lagos, Nigeria, ingediend door de heer E., advocaat te Lagos te Nigeria, met een klacht over een gedraging van Koninklijke Marechaussee te Schiphol.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Defensie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In verband met zijn verantwoordelijkheid voor strafvorderlijk optreden werd ook de officier van justitie te Haarlem over de klacht geïnformeerd en een aantal vragen gesteld. Verder werd de officier van justitie in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, voor zover daarvoor naar zijn oordeel reden was.

Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Defensie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

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

1. Een brief van verzoekers gemachtigde aan het Nederlandse Consulaat Generaal in Nigeria van 25 juni 2004;
2. Een verslag van de hoorzitting bij de Koninklijke Marechaussee van 27 oktober 2005;
3. Een brief van de Koninklijke Marechaussee aan verzoeksters gemachtigde van 22 december 2005;
4. Een brief van verzoeksters gemachtigde aan het arrondissementsparket te Haarlem van 28 oktober 2005;
5. Een brief van het arrondissementsparket te Haarlem aan verzoeksters gemachtigde van 16 januari 2006;
6. Een brief van verzoeksters gemachtigde aan de rechtbank te Haarlem van 30 augustus 2006;
7. Een brief van de rechtbank te Haarlem aan verzoeksters gemachtigde van 30 november 2006;
8. Brieven van verzoeksters gemachtigde aan de Nationale ombudsman van 31 augustus 2006 en 26 november 2007;
9. Brieven van de Nationale ombudsman aan de minister van Defensie van 4 april 2007 en 11 januari 2008;
10. Brieven van de Nationale ombudsman aan verzoeksters gemachtigde van 4 april 2007 en 9 april 2008;
11. Brieven van de minister van Defensie aan de Nationale ombudsman van 27 juni 2007 en van 31 januari 2008;

12. Een brief van het arrondissementsparket te Haarlem aan de Nationale ombudsman van 27 september 2007

13. Het klachtdossier van de Koninklijke Marechaussee, waaronder het proces-verbaal jegens verzoekster;

14. E-mailcorrespondentie tussen de Nationale ombudsman, de minister van Defensie, en verzoeksters gemachtigde van verschillende data.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Wetboek van Strafrecht

#### Artikel 231

"1. Hij die een reisdocument valselijk opmaakt of vervalst, of een zodanig stuk op grond van valse gegevens doet verstrekken dan wel een aan hem of een ander verstrekt reisdocument ter beschikking stelt van een derde, met het oogmerk het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het bezit is van een reisdocument waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het vals of vervalst is, dan wel opzettelijk gebruik maakt van een niet op zijn naam gesteld reisdocument."

### 2. Wetboek van strafvordering

#### Artikel 94

"1. Vatbaar voor inbeslagneming zijn alle voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel, als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht, aan te tonen.

2. Voorts zijn vatbaar voor inbeslagneming alle voorwerpen welke verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen.

3. Van de inbeslagneming van een voorwerp wordt, ook in geval de bevoegdheid tot inbeslagneming toekomt aan de rechter-commissaris of de officier van justitie, door de opsporingsambtenaar een kennisgeving van inbeslagneming opgemaakt. Zoveel mogelijk wordt aan degene bij wie een voorwerp is inbeslaggenomen, een Bewijs van ontvangst



afgegeven."

Artikel 116, eerste lid

"Zodra het belang van de strafvordering zich niet meer verzet tegen de teruggave van een in beslag genomen voorwerp, doet het openbaar ministerie dit teruggeven aan degene bij wie het is in beslag genomen."

Artikel 552 a

"1. De belanghebbenden kunnen schriftelijk zich beklagen over inbeslagneming, over het gebruik van inbeslaggenomen voorwerpen, over het uitblijven van een last tot teruggave of over de kennisneming of het gebruik van gegevens opgeslagen door middel van een geautomatiseerd werk en vastgelegd tijdens een huiszoeking, alsmede over de kennisneming of het gebruik van gegevens, als bedoeld in de artikelen 100, 101, 114, 125i, 125j, 126nc tot en met 126nfn 126uc tot en met 126uf.

2. De belanghebbenden kunnen schriftelijk verzoeken om vernietiging van gegevens, vastgelegd tijdens een doorzoeking of op vordering verstrekt.

3. Het klaagschrift of het verzoek wordt zo spoedig mogelijk na de inbeslagneming der voorwerpen of de kennisneming der gegevens ingediend ter griffie van het gerecht in feitelijke aanleg, waarvoor de zaak wordt vervolgd of het laatst werd vervolgd. Het klaagschrift of het verzoek is niet ontvankelijk indien het is ingediend op een tijdstip waarop drie maanden zijn verstreken sedert de vervolgte zaak tot een einde is gekomen.

4. Indien een vervolging niet of nog niet is ingesteld wordt het klaagschrift of het verzoek zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee jaren na de inbeslagneming of kennisneming ingediend ter griffie van de rechtbank van het arrondissement, binnen hetwelk de inbeslagneming of kennisneming is geschied. De rechtbank is bevoegd tot afdoening tenzij de vervolging mocht zijn aangevangen voordat met de behandeling van het klaagschrift of het verzoek een aanvang kon worden gemaakt. In dat geval zendt de griffier het klaagschrift of het verzoek ter afdoening aan het gerecht, bedoeld in het vorige lid.

5. De griffier van het gerecht dat tot afdoening bevoegd is, zendt aan degene bij wie het voorwerp is in beslag genomen, indien hij noch de klager is, noch afstand van het voorwerp heeft gedaan, en zijn adres bekend is, onverwijld een afschrift van het klaagschrift en deelt hem mee dat hij zijnerzijds een klaagschrift kan indienen. Op last van de voorzitter van het gerecht stelt de griffier tevens andere belanghebbenden van het klaagschrift in kennis, hun de gelegenheid biedende hetzij zelf binnen een in de kennisgeving te vermelden termijn een klaagschrift in te dienen, betrekking hebbend op hetzelfde voorwerp, hetzij tijdens de behandeling van het klaagschrift te worden gehoord. In het laatste geval geldt de kennisgeving als oproeping.

6. De behandeling van het klaagschrift of het verzoek door de raadkamer vindt plaats in het openbaar.

7. Acht het gerecht het beklag of het verzoek gegrond, dan geeft het de daarmede overeenkomende last."

3. Handleiding inbeslagneming (artikel 94 Sv.) van 2 februari 1999, reg.nr. 1999H001 (zoals die destijds van toepassing was)

Buitenlandse reisdocumenten (inclusief falsificaten)

"1. De politie/het OM neemt een buitenlands reisdocument in beslag.

2. Het OM neemt de beslissing dat met het inbeslaggenomen buitenlandse reisdocument wordt gehandeld als ware het

a. verbeurd verklaard of als ware het onttrokken aan het verkeer.

b. De rechter besluit tot verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer.

3. Het OM geeft de politie/andere opsporingsdiensten de opdracht het inbeslaggenomen reisdocument op te sturen naar:

a. de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)

bureau documenten te Zwolle

Postbus 10040

8000 GA Zwolle

b. Het OM stuurt zelf de inbeslaggenomen reisdocumenten in naar de IND, bureau documenten te Zwolle.

4. De IND maakt een selectie van documenten.

a. De niet-reisdocumenten worden retour gestuurd naar het desbetreffende parket onder de mededeling dat het hier geen reisdocument betreft. Het parket dient dan zelf het beslag af te wikkelen.

b. De falsificaten worden doorgestuurd naar de CRI, afdeling recherche-advisering.

c. De overige (niet-vervalste) reisdocumenten worden geselecteerd in :

- reisdocumenten afkomstig van personen die bij de IND bekend zijn; deze documenten behoudt de IND;

- overige reisdocumenten (documenten die niet aan een persoon kunnen worden gekoppeld).

d. De IND houdt de documenten in eigen archief of stuurt de documenten door naar het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de hand van intern te formuleren beleid."

#### 4. Vreemdelingenwet

##### Artikel 3

"1. Toegang tot Nederland wordt geweigerd aan de vreemdeling die:

a. niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding, dan wel in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt;

b. een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid (...)."

##### Artikel 5

"1. De vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd, dient Nederland onmiddellijk te verlaten, met inachtneming van de aanwijzingen welke hem daartoe door een ambtenaar belast met de grensbewaking, zijn gegeven.

2. Indien de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, Nederland is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, dient hij Nederland onmiddellijk te verlaten met dat vervoer of een hem door een ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel."

##### Artikel 6 lid 1

"1. De vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats."

##### Artikel 77

"1. Tegen een ter uitvoering van deze wet genomen beschikking die niet door of namens Onze Minister is genomen, met uitzondering van een beschikking als bedoeld in artikel 72, tweede lid, kan bij Onze Minister administratief beroep worden ingesteld. Artikel 10:3, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

2. In afwijking van het eerste lid staat geen administratief beroep open tegen een beschikking die is gegeven op grond van de artikelen 6 en 50, tweede, derde en vierde lid."

## Artikel 100

"1. Op verzoek van de vreemdeling wordt hem een raadsman toegevoegd zodra hem ingevolge deze wet zijn vrijheid is ontnomen. Artikel 99, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Bevoegd tot het geven van een last tot toevoeging aan het bureau rechtsbijstandvoorziening is de voorzieningenrechter van de rechtbank in het rechtsgebied waarvan de vreemdeling zich bevindt. Ingeval hoger beroep is ingesteld op grond van artikel 95, is de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd tot het geven van de last tot toevoeging aan het bureau rechtsbijstandvoorziening.

3. Voorzover de wet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet, kan het bureau rechtsbijstandvoorziening aan de vreemdeling op diens verzoek een raadsman toevoegen.

4. Een overeenkomstig het voorgaande lid gedaan verzoek wordt ingewilligd in gevallen waarin aannemelijk is dat de vreemdeling niet in staat is de kosten van een gekozen raadsman te dragen en waarin ook overigens, naar het oordeel van dat bureau, voldoende grond voor toevoeging bestaat."

5. Vreemdelingscirculaire 2000 (oud, zoals die destijds van toepassing was)

Hoofdstuk A 2 /5.2.1.

"Algemeen

De weigering van toegang is een met redenen omklede beslissing welke geen uitstel gedooft (of, in voorkomend geval, na het verstrijken van de in de Vreemdelingenwet genoemde termijn van uitstel ten uitvoer wordt gelegd) en (mondeling dan wel schriftelijk) in ontvangst moet worden genomen, en waarmee een vreemdeling bij het niet vervullen van de voorwaarden voor binnenkomst, wordt ontzegd het grondgebied van Nederland c.q. het Schengengebied binnen te komen en aldaar te verblijven.

Volstaan kan worden met een mondelinge aanzegging tot weigering van de toegang. De mondelinge weigering van toegang is een feitelijke handeling jegens een vreemdeling die op grond van het bepaalde in artikel 72, derde lid, Vreemdelingenwet met een beschikking wordt gelijkgesteld. Uit dit laatste vloeit voort dat een (geweigerde) vreemdeling tegen de mondelinge beslissing tot weigering gebruik kan maken van het rechtsmiddel dat de wet hem toekent, namelijk het indienen van een beroepschrift bij de Minister. Met het oog hierop dient in geval van toegangsweigering de vreemdeling in het bezit te worden gesteld van een folder 'Rechtsmiddelen'. Weigering van EU/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen dient altijd te geschieden door middel van een schriftelijke met redenen omklede kennisgeving van de weigering."

#### Hoofdstuk A 2/ 5. 2.2. (oud)

"Het opleggen van een vrijheidsbeperkende of- ontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vreemdelingenwet (2000; No) geschiedt bij beschikking model M19. De bevoegde ambtenaar dient een afschrift daarvan uit te reiken aan de vreemdeling, waarbij de inhoud van de beschikking en de mogelijkheid tot het indienen van beroep bij de rechtbank in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal aan hem moet worden meegedeeld."

#### 6. Algemene wet bestuursrecht

##### Artikel 2:3

"1. Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.

2. Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender."