



nationale ombudsman

Rapport

Grensoverschrijdende controles

Een onderzoek naar 'pre boarding controles'
door medewerkers van de Koninklijke
Marechaussee op de luchthaven van Athene

Onderzoeksteam

Petra van Dorst
Ines Zuidweg

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
De klacht van verzoeker	3
Het oordeel van de ombudsman over de klacht van verzoeker	6
Conclusies ten aanzien van de klachten van verzoeker	7
Het onderzoek uit eigen beweging	7
Aanbeveling	9
Bijlagen	11
- De reactie van de minister van Defensie aan de ombudsman van 8 februari 2022 - Verslag van bezoek van onderzoekers van de ombudsman aan de luchthaven van Athene	

Leeswijzer

Dit rapport gaat over een onderzoek van de ombudsman naar aanleiding van een individuele klacht over een controle op de luchthaven in Athene. Gedurende dit onderzoek besloot de Nationale ombudsman het onderzoek uit te breiden en op eigen initiatief onderzoek te doen naar de algehele gang van zaken bij 'pre boarding controles' door de Koninklijke Marechaussee (KMar) medewerkers op de luchthaven van Athene. In dit rapport leest u eerst de klacht van verzoeker, de reacties van de betrokken instanties op de klacht en het oordeel daarover van de ombudsman. Daarna volgt een verslag van het onderzoek uit eigen beweging naar de preboarding controles, gevolgd door een aanbeveling aan de minister van Defensie.

De klacht van verzoeker

De Nationale ombudsman ontving een klacht van een verzoeker die stelt dat hij zich etnisch geprofileerd en gediscrimineerd voelt. Verzoeker werd op de luchthaven in Athene als enige persoon (en als enige persoon met een Arabisch uiterlijk/voorkomen) uit een groep van circa 60/70 passagiers geselecteerd voor een extra identiteitscontrole. Hij werd voor deze extra controle geselecteerd door een Griekse medewerkster van het grondpersoneel van de Griekse luchthaven. Daarna werd zijn paspoort gecontroleerd door een medewerker van de Nederlandse KMar.

Verzoeker diende een klacht in bij de KMar. Omdat zijn klacht niet naar tevredenheid werd afgehandeld wendde hij zich tot de ombudsman. Hij vroeg de Nationale ombudsman te onderzoeken of sprake was van etnisch profileren/discriminatie door de KMar door na te gaan of de KMar instructies geeft. Instructies aan het grondpersoneel van lokale afhandelingsmaatschappijen of luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van de selectie door dat grondpersoneel. In het geval dergelijke instructies er zijn, vraagt verzoeker aan de ombudsman een oordeel te geven over de inhoud daarvan.

Verzoeker klaagde verder over de weigering van de KMar-medewerker in Athene om desgevraagd zijn naam en functie te noemen en over de klachtbehandeling door de KMar. Ten slotte meent verzoeker dat de onafhankelijke klachtencommissie van de KMar heeft nagelaten te onderzoeken of de KMar instructies geeft ten aanzien van de selectie.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de klacht van verzoeker

De ombudsman opende in november 2021 een onderzoek, vroeg aan de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken om een reactie op de klacht en legde aan hen enkele vragen voor die onder meer betrekking hebben op de pilot die de KMar sinds april 2019 uitvoert op de luchthaven in Athene. De ombudsman opende ook een onderzoek naar de Klachtencommissie van de KMar.

De klacht is als volgt omschreven:

Verzoeker klaagt erover dat hij bij een controle op de luchthaven etnisch geprofileerd is en dat de betrokken KMar-medewerker weigerde zijn naam en functie te noemen. Verder klaagt verzoeker over de wijze waarop de KMar en de klachtencommissie zijn klacht hierover behandeld hebben.

De Nationale ombudsman verwees in zijn openingsbrief naar een brief van de minister van Defensie waaruit blijkt dat de Nederlandse staat belang heeft bij de inzet van de KMar op de Griekse luchthaven om illegale immigratie, documentfraude en grensoverschrijdende criminaliteit te kunnen bestrijden¹.

De vragen van de ombudsman aan de minister hadden onder meer betrekking op:

- de afspraken die zijn gemaakt met de Griekse autoriteiten over de samenwerking en de verdeling van verantwoordelijkheden;
- de verhouding tussen enerzijds de beperkte (faciliterende/adviserende) rol van de KMar-medewerkers op de luchthaven en anderzijds de achtergrond van de pilot, die er volgens het Ministerie van Defensie op gericht is illegale immigratie, documentfraude en grensoverschrijdende criminaliteit te kunnen bestrijden.

Ook verzocht de ombudsman om verstrekking van de stukken die betrekking hebben op deze pilot (samenwerkingsovereenkomst e.d.).

¹ Zo is het vermeld in de brief van 14 april 2021 van de minister van Defensie aan de gemachtigde van verzoeker waarin het besluit op het Wob verzoek is opgenomen.

De vragen van de ombudsman aan de onafhankelijke klachtencommissie van de KMar:

Verzoeker meent dat ten onrechte is nagelaten te onderzoeken of de KMar instructies geeft ten aanzien van de selectie. Uit het intern klachtdossier (inclusief het advies en de beslissing op de klacht van verzoeker) blijkt niet dat nadere informatie is opgevraagd over de pilot op de Griekse luchthaven.

Uit de reactie op een namens verzoeker ingediend Wob² verzoek, blijkt dat vanuit de klachtencommissie (in ieder geval door de secretaris per e-mail) is geïnformeerd naar de achtergrond van de samenwerking en het bestaan van nadere afspraken over de controles op de Griekse luchthaven.

1) Heeft de klachtencommissie nader onderzoek ingesteld naar de pilot? Indien dat het geval is: op welke wijze is dat gedaan en wat was de uitkomst van dat onderzoek?

2) Informatie over een (nader) onderzoek door de klachtencommissie ontbreekt in het klachtdossier. Beschikt de Commandant van de KMar bij opstellen van de beslissing over meer/ andere/nadere informatie betreffende het onderzoek naar de klacht dan in het klachtdossier wordt gevoegd?

De reactie van de minister van Defensie

In reactie op de brief ontving de ombudsman in februari 2022 van de minister van Defensie³, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, een algemene toelichting op de aanwezigheid van de KMar op de luchthaven in Athene, een standpunt over de klacht en een antwoord op de gestelde vragen⁴.

Samengevat kwam deze reactie op het volgende neer:

Een toename in het aantal valse, vervalste of zogenaamde 'lookalike' reisdocumenten, met name op vluchten van Athene was aanleiding voor de KMar om de Griekse autoriteiten te verzoeken een KMar-medewerker in de hoedanigheid van immigration liaison officer in het kader van een pilot op de luchthaven in Athene te plaatsen. In de pilot werkt de KMar samen met de Griekse autoriteiten en de luchtvaartmaatschappijen om 'secundaire migratiestromen', die gepaard gaan met strafbare feiten zoals documentfraude en mensensmokkel, tegen te gaan.

De medewerkers van de KMar die als immigration liaison officer zijn geplaatst op de luchthaven in Athene beschikken over ruime ervaring en expertise op het gebied van identiteitsvaststelling en identiteitsfraude, in het bijzonder wat betreft reisdocumenten. Ze voeren hun werkzaamheden uit onder het gezag van de Griekse autoriteiten. De KMar-medewerkers zijn aanwezig bij boarding gates waar vluchten naar Nederland vertrekken. Zodra daar door de Griekse autoriteiten of het personeel van de luchtvaartmaatschappijen tijdens het boardingproces om verzocht wordt, geven de KMar-medewerkers advies over de status van een reisdocument. De bevoegdheid van de KMar-medewerkers is beperkt tot het op verzoek van de Griekse autoriteiten of personeel van de luchtvaartmaatschappijen beoordelen van reisdocumenten.

Het besluit om een reisdocument ook te laten beoordelen door de KMar-medewerker wordt genomen door personeel van de luchtvaartmaatschappij of van de luchthaven die het boardingproces uitvoeren. De medewerker van de KMar is daartoe niet bevoegd. De KMar-medewerker is evenmin bevoegd instructies of aanwijzingen te geven over wie geselecteerd moet worden voor een extra controle van het reisdocument. Door de KMar-medewerkers worden geen trainingen gegeven over de wijze waarop het personeel van de luchtvaartmaatschappij dan wel van de luchthaven zou moeten handelen.

De afspraken die gemaakt zijn met de Griekse autoriteiten staan beschreven in de 'Manual on cooperation' en in de brief van de KMar aan de Griekse autoriteiten van 14 november 2018 met als onderwerp 'Request to host a NLD Immigration officer'. Uit deze afspraken blijkt dat de taak van de immigration liaison officers zich beperkt tot advisering, ter ondersteuning van de Griekse autoriteiten. De officers stellen hun expertise op het

² Verzoek om informatie gebaseerd op de toen geldende Wet openbaarheid van bestuur.

³ Er is navraag gedaan naar de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken. De brief /reactie van de minister van Defensie van 8 februari 2022 is afgestemd met de minister van Buitenlandse Zaken en kan mede worden beschouwd als een reactie van deze minister.

⁴ De reactie van de minister van Defensie aan de ombudsman van 8 februari 2022 wordt als bijlage gevoegd.

gebied van identiteitsvaststelling en identiteitsfraude ter beschikking. Ze kunnen de Griekse autoriteiten adviseren door de nodige informatie te verstrekken met betrekking tot reizigers die onderdanen van hun land zijn, of reizigers die in het bezit zijn van reisdocumenten van hun land en/of zaken met betrekking tot verblijfsvergunningen die door hun land zijn afgegeven.

De luchtvaartmaatschappijen worden niet genoemd in de 'Manual on cooperation'. In de praktijk is het zo dat personeel van de luchtvaartmaatschappijen bij de gate staan samen met de Griekse autoriteiten en de immigration liaison officers. De immigration liaison officers werken onder gezag van de Griekse autoriteiten.

Als de Griekse autoriteiten of personeel van de luchtvaartmaatschappijen twijfelen aan een reisdocument (beide zijn namelijk bevoegd reisdocumenten te selecteren), dan is de formele lijn dat het verzoek om beoordeling van een geselecteerd reisdocument door een immigration liaison officer via de Griekse autoriteiten loopt. Omdat formeel de luchtvaartmaatschappijen bij de Griekse autoriteiten het verzoek indienen, is de 'Manual on cooperation' ook van toepassing op het moment dat personeel van een luchtvaartmaatschappij verzoekt een reisdocument door een immigration liaison officer te laten beoordelen.

In de praktijk vraagt het personeel van de luchtvaartmaatschappij de immigration liaison officer rechtstreeks om advies indien er twijfels bestaan over de echtheid van een reisdocument. Een medewerker van de luchtvaartmaatschappij kan gedurende het boardingproces zelfstandig en op basis van een eigen beoordeling besluiten de aanwezige KMar-medewerker om advies te vragen wanneer hij of zij twijfels heeft over de echtheid van een reisdocument. Op basis van welke criteria een medewerker van de luchtvaartmaatschappij daartoe besluit is mij niet bekend, aldus de minister.

De ombudsman ontving van de minister enkele bijlagen waaronder de 'Manual on cooperation' en de brief van de KMar met als onderwerp 'Request to host a NLD Immigration officer'. Ook ontving de ombudsman de rapportage van de KMar-medewerker die zag op de periode van de controle van verzoeker.

De reactie van de onafhankelijke klachtencommissie van de KMar

De klachtencommissie liet in reactie op de vragen van de ombudsman – zakelijk weergegeven – het volgende weten.

De beklaagde heeft bij herhaling de vraag of hij op enigerlei betrokken was bij/invloed had op de keuze van de persoon, wiens reisdocument extra door hem werd gecontroleerd, ontkennend beantwoord. Die keuze werd volgens de beklaagde gemaakt door de betrokken Griekse functionarissen. De beklaagde was niet bekend met afspraken daarover tussen de betrokken Nederlandse en Griekse autoriteiten.

Volgens de commissie is de vraag of aan de selectie mogelijkwerwijs afspraken tussen Nederlandse en Griekse autoriteiten ten grondslag liggen, voor de beoordeling van het optreden van de beklaagde niet van belang. De beklaagde heeft immers aangegeven dat hij dergelijke keuzen in ieder geval niet maakt/daarbij niet betrokken is/daarop geen invloed heeft.

De klachtencommissie heeft na de hoorzitting nog wel heeft gepoogd te achterhalen of terzake afspraken tussen Nederlandse en Griekse autoriteiten zouden zijn gemaakt, en zo ja, wat deze dan zouden behelzen. Dit betrof een “handelen” ten overvloede van de klachtencommissie, waarvan de uitkomst niet van invloed kon zijn op haar oordeel omtrent het handelen van beklaagde. Daaruit bleek niet dat beklaagde – in tegenstelling tot zijn uitlatingen in de klachtenprocedure – wel een “say” zou hebben gehad in keuze van de personen, van wie het reisdocument extra door hem werd gecontroleerd. Sterker nog, in de aldus verkregen nadere informatie werd bevestigd dat het uitsluitend aan Griekse functionarissen is om te bepalen van welke personen hun reisdocument wordt gecontroleerd, en dat ter plaatse gestationeerde KMar-medewerkers daarop geen enkele invloed uitoefenden, en ook niet konden uitoefenen.

Een schriftelijke neerslag van dat onderzoek 'ten overvloede' is niet aan het klachtendossier toegevoegd. Als dat wel gebeurd zou zijn en als de klachtencommissie dat dan ook in haar oordeel had willen betrekken, dan zouden naar verwachting partijen in de gelegenheid zijn gesteld daarop te reageren. Dat lijkt niet te zijn gebeurd, aldus de klachtencommissie.

Reacties op het verslag van bevindingen

De Nationale ombudsman heeft het verslag van bevindingen aan de minister, de klachtencommissie en aan verzoeker gestuurd. De minister en de klachtencommissie hebben laten weten dat het verslag van bevindingen een juiste weergave geeft van hun standpunten en dat zij geen onjuistheden hebben aangetroffen.

Namens verzoeker zijn enkele punten naar voren gebracht. Zo is op zijn verzoek de omschrijving van zijn klacht aangevuld. De overige suggesties zijn niet overgenomen omdat die informatie al elders in het rapport was opgenomen.

Het oordeel van de ombudsman over de klacht van verzoeker

De klacht van verzoeker over de minister

Zoals hiervoor is vermeld heeft de klacht van verzoeker bij de ombudsman - kort gezegd - betrekking op de volgende onderdelen:

- de selectie;
- de weigering van de KMar-medewerker om zijn naam en functie te noemen en
- de klachtbehandeling.

Volgens de minister heeft de medewerker van de Griekse 'afhandelingsmaatschappij' op de luchthaven volgens de standaard werkwijze zelfstandig besloten het paspoort van verzoeker ter beoordeling voor te leggen aan de aanwezige KMar-medewerker. De KMar-medewerker heeft uitsluitend faciliterend opgetreden.

De minister acht de klacht over de KMar-medewerker op dat onderdeel (de selectie) ongegrond. De ombudsman volgt dit oordeel van de minister. Op basis van de in het kader van het onderzoek verkregen informatie en een bezoek aan de luchthaven in Athene komt de ombudsman tot de conclusie dat de KMar-medewerkers in Athene slechts een adviserende rol hebben. Zij zijn niet verantwoordelijk voor de selectie. Daaruit volgt ook dat geen sprake was van etnisch profileren/discriminatie door de KMar-medewerker. Deze conclusie is door medewerkers van de ombudsman in een gesprek met verzoeker besproken en toegelicht.

Ten aanzien van de overige klachtonderdelen geldt dat de minister die klachten van verzoeker in haar reactie naar de ombudsman alsnog gegrond heeft verklaard. Zo schrijft de minister in haar reactie op de klacht onder meer:

"Op grond van artikel 2 van de Ambtsinstructie voor de politie, de KMar en andere opsporingsambtenaren (hierna: Ambtsinstructie) dient een KMar-medewerker zich ongevraagd te legitimeren bij optreden in burgerkleding (tenzij bijzondere omstandigheden dit onmogelijk maken) en dient de KMar-medewerker zich op verzoek daartoe te legitimeren bij optreden in uniform. Conform artikel 2 van de Ambtsinstructie had de betrokken KMar-medewerker zich dan ook moeten legitimeren naar aanleiding van het verzoek van verzoeker, ongeacht het feit of hij op 31 oktober 2019 op de luchthaven in Athene in burgerkleding of in uniform aanwezig was. Ik acht dit klachtonderdeel dan ook gegrond."

Verder is de minister het eens met het oordeel van de Commandant van de KMar dat de klacht in de informele fase van de klachtbehandeling onzorgvuldig is opgepakt.

De klacht van verzoeker over de klachtencommissie

Uit de stukken die verzoeker heeft ontvangen in reactie op zijn Wob verzoek blijkt dat de klachtencommissie na de hoorzitting nog heeft geprobeerd te achterhalen of tussen Nederlandse en Griekse autoriteiten nadere afspraken zijn gemaakt en zo ja, wat deze dan zouden behelzen. Desgevraagd laat de klachtencommissie weten dat dit een 'handelen' ten overvloede van de klachtencommissie betrof, waarvan de uitkomst niet van invloed kon zijn op haar oordeel omtrent het handelen van beklaagde. Een schriftelijke neerslag van dat onderzoek 'ten overvloede' is niet aan het klachtendossier toegevoegd.

De ombudsman toetst het handelen van de klachtencommissie aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking. Dit 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.

Naar het oordeel van de ombudsman had het op de weg van de klachtencommissie gelegen – onafhankelijk van de uitkomst van het onderzoek 'ten overvloede' – om transparant te zijn en de betrokkenen hierover te informeren.

Verzoeker heeft ook tijdens de hoorzitting bij de klachtencommissie aangedrongen op een nader onderzoek. Hij klaagt erover dat de klachtencommissie heeft nagelaten te onderzoeken of de KMar instructies geeft ten aanzien van de selectie. Uit de reactie op zijn Wob verzoek 'ontdekt' verzoeker nu dat er door de commissie wel degelijk een (beperkt) nader onderzoek is geweest.

De ombudsman acht dit handelen van de klachtencommissie niet behoorlijk en de klacht van verzoeker op dit punt gegrond.

Conclusies ten aanzien van de klachten van verzoeker

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Commandant van de KMar, welke worden toegerekend aan de minister van Defensie, zijn gegrond ten aanzien van:

- De weigering van de KMar-medewerker om zijn naam en functie te noemen;
- De wijze waarop de klachten van verzoeker zijn behandeld;

De klacht is niet gegrond ten aanzien van:

- Etnisch profileren/discriminatie door de KMar.

De klacht over de klachtenadviescommissie is gegrond.

Het onderzoek uit eigen beweging

In oktober 2022 liet de ombudsman de minister van Defensie en verzoeker weten dat het onderzoek werd uitgebreid. Het onderzoek was niet langer beperkt tot de klacht van verzoeker. De ombudsman onderzocht daarnaast 'uit eigen beweging' de gehele gang van zaken bij 'pre boarding controles' door de KMar-medewerkers op de luchthaven van Athene.

Vervolgens voerden onderzoekers van de ombudsman gesprekken met diegenen die vanuit de KMar in Nederland betrokken zijn bij de uitvoering van dit project en met de KMar-medewerker die bij de controle van verzoeker betrokken was. Met hem spraken de onderzoekers over zijn betrokkenheid bij de controle van verzoeker maar ook over zijn werkzaamheden in het kader van de pilot in Athene.

Gesprekken met KMar-medewerkers

Gesprek met plaatsvervangend clusterhoofd Grensmanagement en de stafadviseur cluster Grensmanagement

In december 2022 vond een gesprek plaats met het plaatsvervangend clusterhoofd Grensmanagement en de stafadviseur cluster Grensmanagement. Tijdens dat gesprek kwam onder meer het volgende naar voren. De afspraken met betrekking tot de preboardingchecks op luchthavens in Griekenland worden halfjaarlijks verlengd. Ze zijn inmiddels geïmplementeerd en dus niet langer een 'pilot'.

Wanneer medewerkers van de luchtvaart en afhandelingsmaatschappijen die de boardingcontroles doen, denken dat zij een document zien dat niet klopt, dan vragen zij advies aan de KMar. Als blijkt dat er echt iets niet klopt, dan wordt de Griekse politie erbij geroepen. Bij zogenoemde 'risicovluchten' is de Griekse politie vaak aanwezig of in de buurt en dus snel oproepbaar. Wat vervolgens met de persoon gebeurt wiens documenten niet in orde blijken te zijn, weet de KMar niet. Ook is bij de KMar niet bekend of de betreffende burger wordt geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen of een rechtsmiddel aan te wenden.

KMar-medewerkers geven op de luchthaven in Athene alleen een advies en zijn niet betrokken bij de selectie van passagiers. Ook geven zij geen trainingen aan luchtvaartpersoneel.

Gesprek met de beklagde ambtenaar en met de stafadviseur cluster Grensmanagement

In februari 2023 spraken medewerkers van de ombudsman met de ambtenaar die verantwoordelijk was voor de extra controle van het reisdocument van verzoeker en met de stafadviseur cluster Grensmanagement. De ambtenaar vertelde over gang van zaken rondom de start van de pilot en legde uit wat zijn werkzaamheden bij de gate inhielden. Zo vertelde hij dat de KMar-medewerkers zich op de luchthaven in Athene niet alleen bezig houden met de controle van Nederlandse documenten maar soms ook een praatje maken met passagiers. Wanneer iemand een Nederlands paspoort heeft en niet kan reageren op een eenvoudige vraag zoals: 'goedemorgen, reist u met alleen handbagage'? en dan bijvoorbeeld alleen maar blijft zeggen: 'Amsterdam', dan wekt dat argwaan.

De ambtenaar wijst er op dat mensensmokkel een enorm groot probleem is en dat op luchthaven in Athene dagelijks honderden mensen zijn die proberen Griekenland uit te komen. Diegenen die eruit gepikt worden en niet mee mogen reizen, worden door de Griekse politie meegenomen en vaak al snel weer vrij gelaten. Het gaat soms om honderden personen per dag. De Griekse autoriteiten (politie) hebben capaciteit te kort. De ambtenaar adviseert de medewerkers van de ombudsman om ter plekke in Athene eens te gaan kijken.

Bezoek aan de luchthaven van Athene

In overleg met de Griekse ombudsman werd besloten om in de praktijk te kijken hoe de preboardingcontroles verlopen. De Griekse ombudsman zorgde voor toestemming van de Griekse autoriteiten om mee te lopen met de KMar op de luchthaven van Athene.

Vanuit de KMar coördineerde de stafadviseur van het cluster grensmanagement het bezoek aan Athene. Bij aankomst op de luchthaven in Athene hadden medewerkers van de ombudsman contact met de KMar-medewerker die tijdens het bezoek verantwoordelijk was voor de preboardingcontroles.

Preboarding controles op de luchthaven van Athene

Medewerkers van de Griekse en Nederlandse ombudsman waren aanwezig tijdens drie preboarding controles op vluchten van Athene naar Nederland in juli 2023. Ook gingen zij uitgebreid in gesprek met de medewerkers van de KMar die daarbij aanwezig waren. Zo ontstond een goed beeld van de gang van zaken.⁵

⁵ Een uitgebreid verslag van het bezoek aan de luchthaven Athene wordt als bijlage gevoegd.

Medewerkers van de ombudsman zagen en hoorden dat de KMar-medewerkers op de luchthaven in een bijzondere positie verkeren. Zij zijn deskundig ten aanzien van reisdocumenten en staan klaar om hun expertise aan te bieden. Daarbij zijn zij echter volledig afhankelijk van het personeel van de luchthaven. Dat personeel beslist of een document voor advies aan de KMar-medewerkers wordt aangeboden.

De KMar-medewerkers zijn zich er voortdurend bewust van dat zij op de luchthaven 'te gast' zijn en dat het belangrijk is dat hun aanwezigheid geaccepteerd blijft. Tegelijkertijd zien zij het als hun (belangrijke) taak te voorkomen dat er valse documenten in omloop worden gebracht.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman heeft zorg over de positie van de burgers van wie een reisdocument gecontroleerd wordt in het kader van preboardingcontroles. Zoals blijkt uit de casus die aanleiding gaf voor het onderzoek, is onduidelijk bij wie een burger die meent dat sprake is van onjuist of onbehoorlijk handelen, terecht kan.

Het ligt in de lijn der verwachting dat in de toekomst vaker met landen zal worden samengewerkt op de manier zoals dat thans met de Grieken gebeurt. Het tegengaan van 'secundaire migratiestromen', die gepaard gaan met strafbare feiten zoals documentfraude en mensensmokkel, is immers één van de speerpunten van migratiebeleid.

De Nationale ombudsman meent dat bij dergelijke vormen van internationale samenwerking aandacht moet zijn voor de positie van de burger die wordt onderworpen aan dit soort (preboarding) controles. Bij het maken van afspraken over controles behoort ook het maken van afspraken over rechtsbescherming en klachtbehandeling op de agenda te staan. Juist wanneer het gaat om controles is er het risico dat er klachten komen over de selectie (wie wordt gecontroleerd) en de wijze waarop deze controles worden uitgevoerd.

Het tegengaan van discriminatie is in Nederland (nationaal) een belangrijk item. In het bijzonder het voorkomen van etnisch profileren bij (preventieve) controles is een punt van aandacht. Dit maakt het belangrijk daar als overheid aandacht voor hebben, ook wanneer bij controles wordt samengewerkt met buitenlandse partners.

De ombudsman leidt uit de reacties van de minister en de KMar het volgende af:

- medewerkers van de luchtvaartmaatschappij⁶ besluiten gedurende het boardingproces zelfstandig en op basis van een eigen beoordeling of zij de aanwezige KMar-medewerker om advies te vragen;
- op basis van welke criteria een medewerker van de luchtvaartmaatschappij advies vraagt, is bij de Nederlandse overheid niet bekend;
- KMar-medewerkers geven geen trainingen over de wijze waarop het personeel van de luchtvaartmaatschappij zou moeten handelen;
- het personeel van de luchtvaartmaatschappij krijgt wel training / instructies van anderen;
- wanneer KMar-medewerkers zien dat er op onjuiste gronden wordt geselecteerd (bijvoorbeeld op grond van etniciteit) dan zou dat een reden zijn om met de Griekse autoriteiten in gesprek te gaan.

De Nationale ombudsman meent dat het aanbeveling verdient dat de Nederlandse autoriteiten (i.c. de minister van Defensie en/of de commandant van de KMar) met de Griekse autoriteiten in gesprek gaan over de trainingen die het grondpersoneel krijgt. Nagaan of informeren welke instructies/trainingen dat zijn en aanbieden daaraan een bijdrage te leveren. Dat is belangrijk omdat juist in die trainingen wordt uitgelegd hoe en wanneer selectie ten behoeve van een controle plaats moet vinden.

⁶ Waar geschreven wordt: personeel van de luchtvaartmaatschappij wordt ook bedoeld personeel van de luchthaven. Controles worden uitgevoerd door medewerkers van de luchtvaartmaatschappij en/of van de luchthaven.

Vanwege de samenwerking bij de preboarding controles is het in de visie van de ombudsman passend om aan de opleiding / training een bijdrage te leveren in de vorm van deskundig advies. De medewerkers van de KMar beschikken over de benodigde expertise en kunnen op die manier bijdragen aan het voorkomen van etnisch profileren.

De Nederlandse KMar-medewerkers zijn in de uitvoering afhankelijk van de Griekse autoriteiten. Ter plekke hebben de KMar-medewerkers een adviserende taak en geen zeggenschap over de feitelijke uitvoering van de controle. Juist die positie maakt het naar het oordeel van de ombudsman van belang om voorafgaand aan de samenwerking heldere afspraken te maken. Afspraken over de rechtsbescherming, de klachtbehandeling en – ter voorkoming van discriminatie – over de instructie en trainingen van het grondpersoneel dat verantwoordelijk is voor de selectie. Dit alles in het kader van de bescherming van de burger.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlagen