

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

183

Vragen van de leden **Sneller** (D66) en **Temmink** (SP) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *waarschuwingsbrieven van het Openbaar Ministerie (OM) en de onwenselijkheid van omdraaiing van de bewijslast in het strafrecht* (ingezonden 24 augustus 2023).

Antwoord van Minister **Yeşilgöz-Zegerius** (Justitie en Veiligheid) mede namens de Minister van Defensie (ontvangen 9 oktober 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3638.

Vraag 1

Wat is uw reactie op de berichten dat vorige maand 176 mensen een «waarschuwingsbrief» hebben ontvangen van het OM, omdat zij volgens het OM een misdrijf hebben begaan door «op 5 november 2022 (...) tijdens een demonstratie op de luchthaven Schiphol aanwezig geweest» te zijn?¹

Antwoord 1

Tijdens de betoging op Schiphol op 5 november 2022 heeft een groep van honderden personen zich de toegang verschaft tot het beveiligde deel van de luchthaven, door hekken te vernielen en eroverheen te klimmen. Er is besloten om deze groep personen aan te houden.

De Koninklijke Marechaussee (hierna: de KMar) heeft vervolgens ongeveer 400 demonstranten aangehouden wegens verdenking van het wederrechtelijk binnendringen van het luchtvaartterrein (art. 62a Luchtvaartwet en/of art. 352 Wetboek van Strafrecht).

Het merendeel van de aangehouden personen was niet in het bezit van een identiteitsbewijs. Een deel van hen had bovendien verschillende maatregelen getroffen om niet via de reguliere methoden geïdentificeerd te kunnen worden. Gezien de grote aantallen aangehouden personen is toen besloten van deze personen een foto te maken. Ter identificatie van deze verdachten heeft de KMar de foto's onder meer via een gezichtsherkenningprogramma vergeleken met fotos uit politiesystemen en relevante openbare bronnen, waaronder social media. Het openbaar ministerie (hierna: OM) heeft vervolgens op 12 juli, op basis van de verkregen matches, aan 175 personen een waarschuwingsbrief gestuurd om de betrokkenen bewust te maken van

¹ <https://twitter.com/locuta/status/1683467771084955648?s=46&t=d3b8Bh1QeG1qKZ4vT4e2fQ;>
<https://www.ad.nl/kaag-en-braassem/kirsten-verdel-op-maatje-bij-marechaussee-om-klimaatprotest-schiphol~a2814864/>; RTL Nieuws 25 juli 2023, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5398033/klimaat-klimaatdemonstratie-schiphol-openbaar-ministerie-5>.

het gevaarzettende karakter van hun daden, en om dergelijke acties in het vervolg te voorkomen. Bij een aantal personen bleek achteraf sprake te zijn van een onjuiste identificatie. Deze hebben daarom een tweede brief ontvangen van het OM, waarin excuses zijn aangeboden en is uitleg gegeven over de toedracht en afhandeling.

Wij hechten eraan te benadrukken dat wij de in de identificatieprocedure gemaakte fouten, als gevolg waarvan verscheidene personen abusievelijk een waarschuwingsbrief hebben ontvangen, betreuren en dat dit wordt rechtgezet in de registratie van persoonsgegevens bij de KMar en het OM. Tegelijkertijd signaleer ik de grote druk waaronder de KMar en het OM in dit soort situaties moeten werken.

In opdracht van het OM is de KMar een onderzoek gestart om te achterhalen hoe dit heeft kunnen gebeuren. Zo wordt onderzocht op welke wijze de KMar de identiteit van de andere geïdentificeerde klimaatbetogers heeft vastgesteld. Die verificatie is naar verwachting in oktober afgerond. Als blijkt dat van meer mensen ten onrechte is vastgesteld dat ze bij de betoging aanwezig waren, zullen ook zij daarvan op de hoogte worden gesteld. Daarnaast wordt het gehele proces geëvalueerd om daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

Vraag 2

Kunt u toelichten wat de precieze juridische status en (rechts)gevolgen (bijvoorbeeld vermelding op justitiële documentatie, opname in bepaalde databanken) van deze brieven zijn? Is eerst onderzocht of betrokkenheid bij een strafbaar feit kon worden vastgesteld, waarna de waarschuwingsbrieven zijn gestuurd of heeft iedereen die zogenaamd kon worden geïdentificeerd een brief ontvangen?

Antwoord 2

Ja, er is eerst vastgesteld dat er sprake was van een misdrijf. Vervolgens is door het OM afgewogen of strafrechtelijke actie nodig was. Gelet op de strafbaarheid van de gedraging en de serieuze gevaarzetting voor de vliegverkeerveiligheid en de betogers zelf, is tot aanhouding besloten. Om de betrokkenen bewust te maken van het gevaarzettende karakter van hun daden, en om dergelijke acties verder te voorkomen, heeft het OM besloten een waarschuwingsbrief te sturen. Hierbij mocht het OM vertrouwen op de juistheid van de identificatie door de KMar.

De waarschuwingsbrief heeft geen formele juridische status en leidt dus ook niet tot vermelding op de justitiële documentatie. De brief is bedoeld als vorm van preventie. Daarom is de boodschap ook in een persbericht vermeld ten behoeve van iedereen.

Vraag 3 en 4

Kunt u gedetailleerd toelichten op welke wijze door de Koninklijke Marechaussee (KMAR) is vastgesteld wie bij deze demonstratie aanwezig waren? Waarom is gekozen voor deze wijze van opsporen? Is hierover overleg geweest met het OM? Zo ja, wat is daaruit gekomen? Zo nee, waarom is het OM hier niet bij betrokken?

Kunt u specifiek ingaan op de wijze waarop eventueel gebruik is gemaakt van gezichtsherkenningstechnologie om deze aanwezigheid vast te stellen? Zo ja, kunt u nader toelichten welke foutmarge deze technologie kent, op welke wijze door mensen een verificatie op de uitkomst gedaan is en op welke juridische grondslag een en ander gebeurd is? Is het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) betrokken bij het trekken van conclusies op basis van de beelden en zo nee, waarom niet?

Antwoord 3 en 4

De KMar en het OM hebben ons hierover als volgt geïnformeerd.

Op 5 november 2022 heeft de KMar ongeveer 400 betogers aangehouden op het afgeschermd terrein van Schiphol-Oost. Het onbevoegd betreden van dit terrein is strafbaar als misdrijf op grond van de Luchtvaartwet.

De KMar was daarom de aangewezen organisatie om handhavend op te treden op grond van de aan haar toegewezen wettelijke taak in art. 4, eerste lid, sub c van de Politiewet 2012.

Onderdeel van het reguliere opsporingsproces is het vaststellen van de identiteit van de aangehouden personen. De wijze van identificatie is in

beginsel de verantwoordelijkheid van de KMar. Overleg hierover met het OM is niet nodig, omdat voor identificatie een procedure is vastgelegd.²

Een deel van de aangehouden personen werkte mee met de identificatie. Zij hebben zich geïdentificeerd aan de hand van een identiteitsbewijs, dan wel hebben zij hun vingerafdrukken laten nemen. Verder heeft een aantal personen hun naam opgegeven, die via een fotovergelijking is geverifieerd. Het merendeel van de aangehouden personen heeft echter niet meegewerkt aan de identificatie. Zij waren niet in het bezit van een identiteitsbewijs. Een deel van hen had bovendien verschillende maatregelen genomen om niet geïdentificeerd te kunnen worden.

Het bleek, onder andere door toedoen van de betogers zelf, ter plaatse niet mogelijk kwalitatief hoogwaardige fotos of vingerafdrukken te nemen door middel van de identificatiezuil die aangesloten is op de politiesystemen (de zogeheten Progris zuil). Gezien de grote aantallen aangehouden personen en de beperkte tijd die een opsporingsdienst heeft om de identiteit van een aangehouden persoon vast te kunnen stellen, is besloten van de ongeïdentificeerde aangehouden personen een foto te maken. De aangehouden personen zijn vervolgens allen heengezonden.

Na de heen-zending heeft de KMar in overleg met het OM het opsporingsonderzoek voortgezet met behulp van de gemaakte foto's. Om tot een identificatie te komen is in deze situatie de ondersteuning ingezet van een opsporingsambtenaar van de KMar met digitale expertise, naast de inzet van personeel van Team Vervolg Onderzoeken (TVO). Hierbij is een vergelijking gemaakt van de door de KMar gemaakte foto's met afbeeldingen uit politiesystemen (bedrijfsprocessensysteem en bijbehorende database) en aanvullend van social media en open bronnen. Voor dit laatste was toestemming gegeven door de officier van justitie.

Het gebruik van social media is in dit onderzoek als volgt toegepast: de op 5 november 2022 gemaakte fotos zijn vergeleken met de foto's van personen die lid waren van openbare fora of social media-paginas gelieerd aan XR.

Hierbij is door de KMar, conform art. 55c Wetboek van Strafvordering, bij enkele fotos gebruik gemaakt van een gezichtsherkenningprogramma. Dit programma maakt het mogelijk om gezichtsafbeeldingen uit de opsporing te vergelijken met een database van gezichten van verdachten en veroordeelden. De werkzaamheden ten aanzien van de identificatie op basis van foto's, via open bronnen, waaronder social media, dan wel politiesystemen, worden altijd door mensen uitgevoerd en gecontroleerd. Het NFI is niet betrokken geweest bij de identificatie. Dit is ook niet gebruikelijk.

De grondslag voor de handelingen tot vaststelling van de identiteit, zijn vastgelegd in art. 27a en 55c Wetboek van Strafvordering (vingerafdrukken en foto's van verdachten) en art. 3 en 4, eerste lid onder c Politiewet 2012. Het gebruik van open bronnen (social media) is juridisch (conform jurisprudentie) toegestaan op grond van de politietaak artikel 4, eerste lid, sub c Politiewet zolang er sprake is van slechts een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Een aantal personen heeft aangegeven dat zij ten onrechte zijn geïdentificeerd door de KMar. Om te achterhalen of nog meer personen onterecht zijn geïdentificeerd, is de KMar in opdracht van het OM bezig om per geïdentificeerd persoon een proces-verbaal op te maken waarin wordt vastgelegd op welke wijze diegene is geïdentificeerd. Dit zal naar verwachting in oktober worden afgerond. Vervolgens wordt door het OM gecontroleerd of de identificatie juist is gedaan. Indien dat niet het geval is, zullen deze personen hier ook nog een brief over ontvangen.

Gegeven de eerder genoemde omstandigheden, niet in de laatste plaats de opstelling van de betogers zelf, moet bij dergelijke aantallen aanhoudingen binnen korte tijd – en uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke bevoegdheden –, een bepaalde foutmarge in het identificatieproces worden geaccepteerd. Dat betreuren we, maar is helaas bij dergelijke situaties nooit geheel uit te sluiten. Des te belangrijker is een adequate opvolging door de autoriteiten indien dat voorkomt.

Het OM heeft ons verder laten weten dat in juni 2023 is besloten om slechts vier personen te vervolgen; de rest van de personen niet. De personen die

² Protocol identiteitsvaststelling strafrechtketen 2020.

een waarschuwingsbrief hebben gehad, zijn door het OM daarom niet als verdachte geregistreerd. Er was daarom ook geen aanleiding om deze personen te horen.

Vraag 5 en 6

Wordt de werkwijze van identificatie zoals die bij de demonstratie is gehanteerd ook in andere situaties gehanteerd? Zo ja, in welke en zo nee, waarom niet? Hoe is de logging hiervan met oog op de vaststelling van betrouwbaarheid/buikbaarheid in een latere fase voor de officier van justitie of rechter?

Kunnen verdachten geïdentificeerd worden door middel van openbare bronnen, zoals naar waarderingen (likes) en reacties op social media platformen waarna er foto's gematcht worden? Vindt u dit een strafvorderlijk verantwoorde wijze van identificatie en opsporing? Gebeurt dit vaker op deze manier? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5 en 6

De methodes en processen ter identificatie van betrokkenen in het opsporingsonderzoek, betreffen reguliere processen. Zoals in het antwoord hierboven aangegeven is de grondslag voor de handelingen tot vaststelling van de identiteit vastgelegd in art. 27a en 55c Wetboek van Strafvordering (vingerafdrukken en foto's van verdachten) en art. 3 en 4, eerste lid onder c Politiewet 2012. Openbare bronnen worden in de opsporing veelvuldig gebruikt, wat onverlet laat dat opsporingshandelingen moeten leiden tot betrouwbare uitkomsten en de werkwijzen achteraf toetsbaar moet zijn. Gezien de omstandigheden, waarbij een deel van de betrokkenen hun vingers en gezichten zodanig hadden bewerkt dat identificatie op de gebruikelijke manier niet mogelijk was, moest worden afgeweken van het reguliere identificatieproces en zijn openbare bronnen nadrukkelijker gebruikt.

Vraag 7

Bent u bekend met het feit dat een aantal van deze mensen heeft aangegeven dat zij op 5 november niet in de buurt van Schiphol aanwezig zijn geweest? Op welke wijze is hun verklaring behandeld en gewaardeerd?

Antwoord 7

Daar zijn wij mee bekend. Het OM heeft na ontvangst van de signalen de KMar opdracht gegeven om die betreffende identificaties te onderzoeken en die mensen uit te nodigen voor een gesprek om een toelichting te geven. Door de KMar zijn gesprekken gevoerd met mensen die zeggen foutief een waarschuwingsbrief te hebben ontvangen. In dat gesprek heeft de KMar toegelicht hoe de identificatie is gegaan en kregen de personen de gelegenheid om toe te lichten waarom ze vonden dat ze de waarschuwingsbrief ten onrechte hadden ontvangen. Van de verklaringen en eventueel meegebrachte documenten of andere gegevens waaruit blijkt dat deze personen toen niet aanwezig waren, zijn processen-verbaal opgemaakt. Die processen-verbaal zijn verstuurd naar het OM. De officier van justitie heeft vervolgens bij acht personen beslist dat de waarschuwingsbrieven als onterecht verzonden zijn aan te merken. Daarom hebben deze personen een brief gekregen waarin excuses is aangeboden. De registreerde persoonsgegevens in het kader van de betoging, van de personen die hierbij niet aanwezig waren, worden door OM en KMar verwijderd.

Vraag 8

Waarom is niet gekozen voor een verdachtenstatus maar is ervoor gekozen om de personen als «betrokkenen» aan te merken? Waarom is gekozen voor een term als interview in plaats van «verhoor»? Wat is de strafvorderlijke status van een interview? Bent u ermee bekend dat op deze manier bijvoorbeeld geen recht op rechtsbijstand bestaat?

Antwoord 8

Het OM heeft de KMar opdracht gegeven om de betwiste identificaties te onderzoeken en indien gewenst in een persoonlijk gesprek uitleg te geven aan de betrokkenen. Door de identificatie stonden de personen in het systeem van de KMar als verdachte geregistreerd. In de lijn van de beslissing van het OM om geen verdere strafrechtelijke actie tegen deze personen te

ondernemen en hen ook niet bij het OM te registreren als verdachte, is de status gewijzigd in betrokkene. Met de statuswijziging zou worden benadrukt dat een eventueel gesprek geen juridische gevolgen zou hebben, maar bedoeld was om uitleg te geven over de identificatie en de personen bovendien in de gelegenheid te stellen om hun visie te geven en eventueel, indien gewenst, aan te geven waar zij wel waren geweest op 5 november 2022. Het was uiteraard nimmer de bedoeling om door een statuswijziging personen rechten te onthouden, het was juist bedoeld om af te schalen.

Vraag 9, 10 en 11

Bent u ervan op de hoogte dat het OM heeft aangegeven dat de KMAR hier uitgebreid onderzoek naar zou doen en dat de KMAR (een aantal van) deze personen vervolgens heeft uitgenodigd? Wist u dat de KMAR deze personen heeft geconfronteerd met foto's waar deze personen zogenaamd op zouden staan en heeft aangegeven dat zij zelf bewijs moesten meenemen dat ze niet bij de demonstratie waren?

Hoe verhoudt deze gang van zaken zich volgens u tot de onschuldpresumptie, zoals wij die in het Nederlands strafrecht kennen? Deelt u de mening dat hier sprake is van omkering van de bewijslast en dat dit in onze rechtsstaat niet de bedoeling kan zijn?

Vindt u dat mensen kunnen worden verzocht mee te werken aan identificatie als zij niet als verdachte zijn aangemerkt en hen niet wordt verteld waarom zij in het vizier zijn als «betrokkenen»? Welke juridische bescherming hebben deze mensen precies?

Antwoord 9, 10 en 11

De onschuldpresumptie is een kernwaarde van ons rechtsbestel. Het was niet beoogd dat de gang van zaken zou worden ervaren als een omkering van de bewijslast. Wanneer een persoon aangeeft ten onrechte een brief te hebben ontvangen, is het zaak daar serieus naar te luisteren en op een juiste manier te reageren. Een onderdeel hiervan betreft ook het vaststellen dat een brief onjuist is verstuurd. Na goed overleg tussen het OM en de KMAR is daarom besloten tot de in dit geval gekozen werkwijze. De bedoeling daarvan was om de voor een interview uitgenodigde personen in de gelegenheid te stellen om, indien zij dat wilden, bewijsstukken mee te nemen. Dat helpt immers bij de vaststelling dat een identificatie onjuist is geweest. Het is vervelend dat sommige betrokkenen dit ervaren hebben als een omkering van de bewijslast. Dit is niet de bedoeling geweest.

De afgenomen interviews zijn naderhand intern besproken en er wordt bekeken of hier lering uit kan worden getrokken. Ik benadruk tot slot dat de mensen die werden uitgenodigd voor een interview, niet verplicht waren te komen. Zij zijn slechts verzocht om langs te komen.

Vraag 12

Kunt u aangeven welke juridische grondslag een waarschuwingsbrief precies heeft? Hoe kan iemand zich verweren tegen zo een brief en/of de melding dat iemand «betrokkene» is van een mogelijk strafbaar feit?

Antwoord 12

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 2.

Vraag 13

Erkent u dat mensen zowel bij het ontvangen van een waarschuwingsbrief, maar zeker ook wanneer zij worden uitgenodigd voor nader onderzoek/interview moeten worden gewezen op hun rechten? Is dit gebeurd en zo ja, wat zijn hun rechten precies? Als dit niet is gebeurd, kunt u uitleggen hoe mensen zich kunnen verweren tegen het onderzoek (zoals het maken van foto's voor gezichtsherkenning) van de KMAR?³

Antwoord 13

Het OM had reeds voor de interviews besloten de betrokkenen niet te vervolgen en slechts als »betrokkenen» aan te merken, in plaats van »verdachten». Betrokkenen zijn vrij om wel of geen gehoor te geven aan het

³ <https://twitter.com/locuta/status/1694052477866320301?s=61&t=8ziLU2mdiLxHBPHKvxH95w>.

verzoek zichzelf te melden om hun kant van het verhaal toe te lichten in een interview. Het staat hen dan ook vrij om te weigeren te verschijnen voor een interview.

Nu de betrokkenen na het besluit van het OM om niet tot vervolging over te gaan, niet als verdachten zijn aangemerkt was er ook geen sprake van bepaalde rechten waarop gewezen had moeten worden. Dit had duidelijker, vooraf aan de betrokkenen gecommuniceerd kunnen worden en had er in de brief aan betrokkenen ook een reactiemogelijkheid moeten worden opgenomen voor het geval zij het niet eens waren met de brief.

Vraag 14

Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat de verstrekte gegevens waaruit blijkt dat personen niet aanwezig waren bij de demonstratie alsmede het noemen van deze personen in systemen van zowel de KMar, OM als andere justitiële systemen worden opgeruimd? Erkent u dat het genoemd of genoteerd blijven in systemen die niet goed geïnterpreteerd of overgenomen worden ernstige gevolgen kan hebben en dit te allen tijde voorkomen moet worden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 14

De persoonsgegevens van de personen die niet aanwezig zijn geweest bij de betoging en ten onrechte een waarschuwingsbrief hebben gehad, zullen door de KMar en het OM worden verwijderd uit hun systemen. Dit betreft ook de gegevens die deze personen hebben verstrekt voorafgaand en tijdens het interview bij de KMar. De contactgegevens van deze personen worden op dit moment nog gebruikt ten behoeve van eventuele correspondentie en om eventuele aanvullende vragen van de betrokkenen te beantwoorden. Zodra deze niet meer nodig zijn, zullen ook deze gegevens in verband met de demonstratie worden verwijderd.

Vraag 15

Welke actie gaat u ondernemen om te voorkomen dat dergelijke fouten in het vervolg nogmaals worden gemaakt?

Antwoord 15

Dat er fouten zijn geslopen in de identificatie door de KMar moet in de toekomst worden voorkomen. Er vindt op dit moment nader onderzoek plaats naar de vaststelling van de identiteit van alle geïdentificeerde personen en de algehele werkwijze bij de betoging van 5 november 2022.

Normaal gesproken wordt een dossier pas naar het OM gestuurd als de verdachte is gehoord. Ingeval de verkeerde persoon als verdachte is aangemerkt, komt dat dan dus in een vroeg stadium van het onderzoek naar voren. Bij dergelijke grote aantallen aanhoudingen is het horen van alle betrokkenen onmogelijk en zal er een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de strafvordering en vervolging, vanwege beperkingen in tijd en capaciteit. Deze afweging en het besluit gaan altijd in overleg tussen OM en de betrokken opsporingsinstantie. Hoe hier in het vervolg bij grote demonstraties en betogingen het beste mee kan worden omgegaan is onderdeel van het eerder genoemde onderzoek.

Vraag 16

Kunt u toelichten in hoeveel van bovengenoemde waarschuwingsbrieven gekozen is voor een voorwaardelijke sepot?

Antwoord 16

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 8.

Vraag 17

Welke acties heeft u ondernomen naar aanleiding van uw toezeggingen tijdens het mondelinge vragenuur van 13 december 2022 naar aanleiding van kritiek (van de Nationale ombudsman) op de werkwijze van het OM inzake voorwaardelijke sepot⁴?

Antwoord 17

Zoals destijds aan uw Kamer toegezegd, heb ik met het College van procureurs-generaal gesproken over het sepotbeleid. Het gaat hierbij vooral over de communicatie over een sepot(code) en de wijze waarop het OM omgaat met klachten over een verzoek tot wijziging van een sepot(code). Het College heeft laten weten te werken aan verbetering van het sepotbeleid.

⁴ https://open.overheid.nl/Details/oep-638cfa6b74860fbca353112cfa15c1fc75f7fde/1?hit=15&thema=c_98e03e32&sort=date-desc&count=10&informatiesoort=c_a17ef403&page=2#panel-tekst; <https://www.groene.nl/artikel/geen-straf-maar-wel-een-strafblad>.