

Samenvatting

Inleiding

In het kader van de intensivering van de bestrijding van drugsmokkel door de lucht is de Nederlandse overheid in december 2003 op Schiphol begonnen met de zogenoemde 100%-controles. Van de vluchten die in het programma van deze controles zijn opgenomen, worden alle passagiers, de bemanning, alle bagage, de vracht en het vliegtuig zelf, systematisch gecontroleerd op de aanwezigheid van cocaïne. Het gaat om vluchten uit de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela. De feitelijke controles worden uitgevoerd door de Douane. De behandeling van aangehouden verdachten en het verdere opsporingsonderzoek liggen in handen van de Koninklijke Marechaussee. Personen die als verdachte worden aangemerkt, worden na hun aanhouding overgebracht naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost. Het Ministerie van Justitie coördineert de uitvoering van de controles. Inmiddels zijn meer dan 4.000 vluchten onderworpen aan een 100%-controle. Daarbij waren meer dan 1.1 miljoen reizigers betrokken. In het kader van de controles zijn meer dan 8.300 personen aangehouden en is ruim 7.500 kg cocaïne onderschept. In de meeste gevallen ging het om cocaïnesmokkel door middel van het slikken van bolletjes. Van de 6.550 personen die van 1 januari 2004 tot 1 april 2006 werden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes, bleken er 4.374 daadwerkelijk te hebben geslikt.

De Nationale ombudsman heeft in de eerste helft van 2006 een onderzoek uit eigen beweging ingesteld naar de uitvoering van de 100%-controles en naar de behandeling van personen die in het kader van zo'n controle als verdachte van cocaïnesmokkel worden aangehouden. Aanleiding voor dit onderzoek vormden signalen van reizigers, van advocaten en van belangenorganisaties.

De grieven

Uit de signalen die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, blijkt dat reizigers vooral problemen hebben met de tijdsduur van de controles, de toepassing van lijfsvisitatie, de bejegening door de Douane en door de Koninklijke Marechaussee, onterechte verdenkingen, dienstbetoon, informatieverstrekking en de behandeling in het detentiecentrum. In meer algemene zin blijkt uit de signalen dat reizigers emotioneel geraakt worden door de controles en dat sommigen het gevoel hebben dat er wordt gediscrimineerd.

Doelstelling onderzoek

De Nationale ombudsman heeft zich ten doel gesteld na te gaan in hoeverre bij de controles en bij de behandeling van aangehouden personen recht wordt gedaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Met name heeft hij zijn aandacht gericht op eventuele aanpassingen die de betrokken ministers sinds de invoering van de controles in het licht van die vereisten al hebben doorgevoerd.

Conclusies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de controles, met de behandeling van aangehouden verdachten en met het opsporingsonderzoek een complexe taak hebben die zij in het algemeen met veel inzet uitvoeren. In de loop van de tijd zijn verschillende verbeteringen in de uitvoering van de controles gerealiseerd. Zo is de informatieverstrekking aan het begin van het controleproces verbeterd en is er meer aandacht voor de informatieverstrekking aan personen die onterecht als verdachte zijn aangemerkt. Ook heeft de Douane haar werkwijze rond de overdracht van verdachten aan de Koninklijke Marechaussee op enkele punten aangepast en is – naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman – de Douane gestopt met het toepassen van lijfsvisitatie met ontkleding en schouwen. Tussen de ketenpartners is inmiddels overleg tot stand gekomen over de behandeling van klachten. Ook is er een experiment gestart waarbij een bodyscanapparaat – een röntgenapparaat waarmee verdachten van het slikken van bolletjes op vrijwillige basis snel hun onschuld kunnen aantonen – bij de aankomstpier op Schiphol is geplaatst zodat aangehouden verdachten niet eerst naar het detentiecentrum vervoerd hoeven te worden.

Ondanks deze verbeteringen is de Nationale ombudsman op verschillende knelpunten gestuit. De drie belangrijkste betreffen de toepassing van één van de gehanteerde controlemiddelen, de bejegening van personen die worden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes maar die onschuldig blijken te zijn, en de behandeling van klachten over de 100%-controles.

1. Controlemiddelen

De Douane gebruikt bij haar 100%-controles een reeks van controlemiddelen. In volgorde van toepassing gaat het om de inzet van een drugshond, een kort interview en fouillering van de reiziger, controle van de handbagage via een X-ray-apparaat en een visueel onderzoek van de handbagage. De ruimbagage wordt ook – buiten de aanwezigheid van de betrokken reiziger – gecontroleerd. In het geval de Douane het vermoeden heeft dat iemand drugs onder de kleding vervoert, wordt soms ook nog lijfsvisitatie met ontkleding toegepast. Daarbij wordt betrokkene geheel ontkleed in staande houding visueel onderzocht. De Nationale ombudsman vindt een dergelijk ingrijpend middel niet passen in een controle-situatie. In zo'n situatie, waarin formeel geen sprake is van een verdachte, kan het doel van die visitatie – de beantwoording van de vraag of ten aanzien van betrokkene een redelijk vermoeden van schuld aan drugsmokkel door middel van “bodypacking” bestaat – de toepassing van dat middel niet rechtvaardigen. De Nationale ombudsman acht het middel van lijfsvisitatie met ontkleding in een controlefase onevenredig zwaar, en toepassing daarvan door de Douane derhalve in strijd met het evenredigheidsvereiste.

2. Bejegening van verdachten die onschuldig blijken te zijn

In de periode van 1 januari 2004 tot 1 april 2006 zijn bij de 100%-controles 6.550 reizigers op Schiphol aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes en overgebracht naar het detentiecentrum. Van hen bleken er maar liefst 2.176 onschuldig te zijn. Indien komt vast te staan, via een bodyscan of na “driemaal schoon produceren”, dat betrokkene geen bolletjes heeft geslikt en dus onschuldig is, vervalt de verdenking en moet betrokkene worden heengezonden. Na hun gebleken onschuld ontvangen betrokkenen van de Koninklijke Marechaussee een standaardbrief waarin staat dat naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek van de Koninklijke Marechaussee de aanvankelijk gerezen verdenking niet is komen vast te staan en waarin excuses worden gemaakt voor het ongemak. De Koninklijke Marechaussee biedt betrokkenen vervoer van het detentiecentrum naar Schiphol aan. In afwachting van de beschikbaarheid van een vervoermiddel moeten betrokkenen vaak nog enige tijd terug naar hun cel omdat in het detentiecentrum geen geschikte ophoudruimte voor hen is. Voor deze categorie personen gebruiken de Douane, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie de term “negatieve slikkers”.

De Nationale ombudsman heeft ernstige kritiek op de wijze waarop met deze onschuldige personen wordt omgegaan. Betrokkenen hebben hun onschuld aangetoond, en dat moet hun klip en klaar worden meegedeeld. De mededeling dat de verdenking niet is komen vast te staan, is in deze gevallen ongepast, en het uitsluitend overhandigen van een standaardbrief met excuses voor het ongemak is in de gegeven omstandigheden te mager. Betrokkenen zijn als verdachte aangehouden en hebben uren oponthoud gehad als gevolg van de 100%-controles, terwijl zij onschuldig zijn. De Nationale ombudsman vindt dat van de Koninklijke Marechaussee op zijn minst mag worden verwacht dat samen met betrokkene wordt bekeken hoe die op zijn plaats van bestemming komt en dat zij betrokkene aanbiedt de reiskosten voor haar rekening te nemen. Het opsluiten van personen in een cel nadat is vastgesteld dat er geen grond voor verdenking meer is en betrokkene in vrijheid moet worden gesteld, is volgens de Nationale ombudsman in strijd met het verbod op onrechtmatige vrijheidsontnemings. Ten slotte vindt de Nationale ombudsman de term “negatieve slikker” misplaatst vanwege de negatieve bijklank daarvan. Hij stelt voor in het vervolg te spreken van “onschuldige slikverdachten”.

3. Interne klachtbehandeling

Klachten over de 100%-controles betreffen vaak verschillende aspecten daarvan, en gaan daarmee vaak over meer dan één betrokken organisatie. Voor iemand die aan een controle is onderworpen, is ook lang niet altijd duidelijk met welke organisatie hij te maken heeft gehad en aan wie hij zijn klacht moet voorleggen. De drie betrokken ministeries hebben er voor gekozen dat de betrokken organisaties elk verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van klachten over de eigen organisatie. Sinds medio 2005 vindt er, onder leiding van het Openbaar Ministerie, wel een zekere mate van coördinatie plaats, maar klagers worden vaak

geconfronteerd met gefragmenteerde en trage behandeling van hun klacht door verschillende organisaties.

De Nationale ombudsman ziet interne klachtbehandeling als een kans voor bestuursorganen om het vertrouwen van burgers in de overheid opnieuw te vestigen en te onderhouden. De wijze waarop de klachten over de 100%-controles worden behandeld, heeft echter eerder een averechts effect doordat betrokkenen de wijze van klachtbehandeling ervaren als een bevestiging van de in hun beleving grievende behandeling die zij bij de controle hebben ondergaan. De Nationale ombudsman pleit ervoor de behandeling van klachten over de 100%-controles zodanig te structureren dat er sprake is van integrale klachtbehandeling.

Analyse knelpunten en vooruitblik

De Nationale ombudsman besteedt aandacht aan de mogelijke oorzaken van de gesignaleerde knelpunten. Deels gaat het volgens hem om typische ketenproblematiek, zoals een gebrek aan voldoende samenwerking, afstemming en overleg tussen de ketenpartners. Met name op het niveau van uitvoering lijkt het te schorten aan onderlinge communicatie tussen de verschillende diensten.

Daarnaast betwijfelt de Nationale ombudsman of de betrokken diensten zich wel voldoende open opstellen tegenover de reizigers en zich wel voldoende oriënteren op de buitenwereld.

De Nationale ombudsman noemt een aantal mogelijkheden voor de betrokken organisaties om in de relatie met betrokken burgers beter te functioneren. Naast de introductie van integrale klachtbehandeling en gezamenlijk klachtmanagement alsmede een betere communicatie met collega's in de keten, doet hij de suggesties om een enquête te houden onder reizigers, om de effectiviteit van de ingezette middelen zorgvuldig te analyseren en om zich te verdiepen in de culturele achtergrond van reizigers.

Aandachtspunten en aanbevelingen

In een afsluitend hoofdstuk vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de dynamiek van de 100%-controles en voor de noodzaak om de controleresultaten goed te monitoren. Daarnaast wijst hij erop dat het van belang is om, op basis van zorgvuldige analyses, voortdurend te bezien in hoeverre aanpassing van de slikkerscriteria kan leiden tot een lager percentage onschuldige slikverdachten. Ook benadrukt de Nationale ombudsman het belang van goede communicatie over de 100%-controles met de buitenwereld in het algemeen en met de betrokken reizigers in het bijzonder.

Ten slotte doet hij een aantal concrete aanbevelingen aan de ministers van Financiën, van Defensie en van Justitie gezamenlijk. Deze betreffen beëindiging van toepassing van lijfsvisitatie met ontkleding als controlemiddel, verbetering van de faciliteiten op Schiphol, verbetering van de informatieverstrekking, een andere omgang met onschuldige slikverdachten en introductie van integrale klachtbehandeling.