



nationale ombudsman

Rapport

Douane moet reiziger bij 100%-controle beter informeren

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Douane Schiphol Passagiers deels gegrond.

Wat is de klacht?

De heer Stuy¹ klaagt over de wijze waarop de Douane Schiphol Passagiers (hierna: Douane) een onderzoek aan de kleding bij een 100%-controle uitvoerde. Hij vindt dat de medewerkers van de Douane het onderzoek niet bij zijn echtgenote en hem mochten doen. Volgens de heer Stuy waren er geen aanwijzingen voor de aanwezigheid van verdovende middelen. De heer Stuy vindt het dan ook onterecht dat een medewerker van de Douane zei dat het onderzoek gebeurde op grond van artikel 9 van de Opiumwet.

Ook vindt de heer Stuy het niet prettig dat het onderzoek aan de kleding in een open ruimte en in aanwezigheid van de andere reizigers gebeurde.

Wat is een 100%-controle?

In dit rapport spreken we regelmatig over '100%-controle'. Daarmee bedoelen we een uitgebreide controle door de Douane. Zij controleert dan reizigers die vanaf onder meer Curaçao op Schiphol aankomen.² De controle is gericht op verdovende middelen.³

Eén van de controlemaatregelen is het gebruik van drugshonden. Deze reageren bij een vermoeden van aanwezigheid van verdovende middelen.

Een andere controlemaatregel is het onderzoek aan de kleding van de reizigers. De wet noemt dit 'lijfsvisitatie'.⁴ De vormen van lijfsvisitatie nemen 'in zwaarte toe'. Met onderzoek aan de kleding wordt bedoeld het betasten van de kleding en het inspecteren van de zakken van deze kleding. Als bij het betasten van de kleding een voorwerp wordt gevoeld dat waarschijnlijk verborgen is in de kleding of het lichaam, kan de Douane verlangen dat de bovenkleding wordt verwijderd. Met bovenkleding worden de kleren bedoeld die boven het ondergoed worden gedragen. Een volgende stap kan zijn, het onderzoek van de holten van het bovenlichaam.

De Nationale ombudsman vindt de informatieverstrekking over de 100%-controle door de Douane aan de reizigers belangrijk.⁵ De Douane maakt op Schiphol gebruik van informatieborden die bij het verlaten van het vliegtuig door de reizigers te zien zijn. De informatieborden noemen controle aan de kleding als onderdeel van de 100%-controle.⁶

Op Schiphol vinden ook andere soorten controles plaats. Een andere wijze van controle is de veiligheidsfouillering bij reizigers die vanaf Schiphol vertrekken. Dit is een controle of een persoon een wapen of een ander gevaarlijk voorwerp bij zich draagt. Dit gebeurt door (particuliere) beveiligingsbedrijven. In een eerder onderzoek oordeelde de Nationale ombudsman dat bij deze veiligheidsfouillering voor de reizigers duidelijk moet zijn wat lijfsvisitatie kan inhouden. Verder dat de reizigers de mogelijkheid wordt geboden om op een besloten plaats gecontroleerd te worden.⁷

¹ Dit is een verzonden naam.

² De 100%-controles vinden ook plaats bij vluchten afkomstig uit: Aruba, Bonaire, Sint Maarten, Suriname en Venezuela (artikel 1 Aanwijzingsregeling risicovluchten).

³ Zie voor een verdere uitleg over deze controles: het rapport van de Nationale ombudsman met de titel "100% controle op de luchthaven Schiphol", publicatienummer 2017/063, p. 2 en 3 (www.nationaleombudsman.nl).

⁴ In het vijfde lid onder a van artikel 1:28 van de Algemene douanewet. Dit artikel geeft verschillende manieren van lijfsvisitatie.

⁵ Zie het hiervoor onder 3. genoemde rapport.

⁶ Zie de afbeeldingen van de informatieborden in het hiervoor onder 3. genoemde rapport, p.18 en 19.

⁷ Zie het rapport van de Nationale ombudsman met de titel "Behoorlijk fouilleren", publicatienummer 2019/059.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

De heer Stuy kwam met zijn echtgenote terug van een vakantie op Curaçao. De reizigers werden op Schiphol uitgebreid gecontroleerd. Dat gebeurde in de daarvoor bestemde controleruimte aan de pier.⁸ Deze ruimte is alleen toegankelijk voor de reizigers van de betreffende vlucht. De Nationale ombudsman gaat er bij de klacht van de heer Stuy van uit dat de informatieborden voor de heer Stuy en zijn echtgenote zichtbaar waren. De Douane gebruikte bij de controle drugshonden. Deze reageerden niet op de heer Stuy en zijn echtgenote. Daarna deden medewerkers van de Douane een onderzoek aan de kleding van de heer Stuy en zijn echtgenote. De medewerkers deden het onderzoek in een (open) ruimte waar ook de overige reizigers waren. De Douane stelde de heer Stuy en zijn echtgenote niet in de gelegenheid om het onderzoek op een besloten plaats te doen. De medewerkers van de Douane betastten de kleding van de heer Stuy en zijn echtgenote. De Douane vond geen verdovende middelen. De controle was daarmee beëindigd. De heer Stuy vroeg aan een medewerker van de Douane volgens welke wet het onderzoek aan de kleding was gedaan. De medewerker antwoordde dat dat artikel 9 van de Opiumwet was.⁹ De heer Stuy diende over de controle bij de Douane een klacht in.

Wat was de klacht bij de Douane?

De heer Stuy klaagde bij de Douane over de wijze waarop de 100%-controle was uitgevoerd. Hij liet de Douane het volgende weten. De Douane mocht de kleding niet controleren. In artikel 9 van de Opiumwet staat dat zo'n onderzoek alleen mag als er een vermoeden van aanwezigheid van verdovende middelen is. Dat was niet zo. De heer Stuy zei verder dat zijn echtgenote bij de controle in haar kruis is getast.

Wat was de reactie van de Douane op de klacht?

De Douane liet in reactie op de klacht het volgende weten. De Douane mag het onderzoek aan de kleding volgens artikel 1:28 van de Algemene douanewet (hierna: Adw) doen. Volgens de Douane geldt artikel 9 van de Opiumwet in dit geval niet. De Douane bood haar excuses aan dat een van haar medewerkers ter plekke dat wetsartikel noemde. De Douane voert het onderzoek aan de kleding uit door op een drukkende manier aan het lichaam te voelen. Het onderzoek vindt plaats op plekken van het lichaam waar vaak verdovende middelen worden vervoerd.

De Douane vindt een professionele uitvoering van de controles belangrijk. Medewerkers zijn opgeleid om respectvol en zorgvuldig te werk te gaan. Verder ook om reizigers fatsoenlijk te behandelen en duidelijk uitleg te geven. De klacht is meegenomen als leerpunt bij de leiding.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

De heer Stuy begrijpt dat de Douane controles naar verdovende middelen moet doen. Hij is het echter niet eens met de wijze waarop zijn echtgenote en hij werden gecontroleerd. Hij wil dat de Douane van zijn klacht leert. Hij liet de ombudsman het volgende weten. Artikel 9 van de Opiumwet heeft niks met deze controle te maken. Er was volgens de heer Stuy geen reden om zijn echtgenote en hem aan de kleding te controleren. De honden sloegen namelijk niet aan. Verder vindt de heer Stuy het onterecht dat het onderzoek in een (open)

⁸ Het vliegtuig stond op 9 december 2020 aan de pier van E19. De pier is de luchtbrug tussen het vliegtuig en de gebouwen van Schiphol. De pier zorgt ervoor dat reizigers na het verlaten van het vliegtuig lopend/met een rolstoel in de gebouwen van Schiphol komen. De pier E19 is één van de vaste locaties die de Douane gebruikt voor deze controles.

⁹ In dit artikel staat – kort gezegd – dat opsporingsambtenaren een verdachte aan de kleding mogen onderzoeken. Met verdachte wordt bedoeld dat een redelijk vermoeden van schuld bestaat dat diegene een strafbaar feit heeft gepleegd.

ruimte in aanwezigheid van andere reizigers gebeurde. Ten slotte liet de heer Stuy weten dat ook hij door de Douane in zijn kruis is getast.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman stelde de Douane en de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane een aantal vragen over de klacht en over deze controle in het algemeen.

Hoe reageerde de Douane?

De Douane liet het volgende weten.

De Douane controleert bij het onderzoek aan de kleding bij een 100%-controle alle reizigers direct na het verlaten van het vliegtuig. Dit gebeurt niet op een (individueel) besloten plaats, maar in aanwezigheid van de medereizigers. Er wordt daarbij vooraf geen specifieke uitleg over de wijze van controle gegeven. De reizigers zien van elkaar wat de werkwijze van de Douane is.

Als een reiziger wil dat de controle gebeurt op een (individueel) besloten plaats, dan zal de Douane dat doen. Dit is opgenomen in de werkinstructie van de Douane. Sinds begin 2022 is er in de controleruimte bij de E- en G-pieren een (individueel) besloten plaats ingericht. Een foto van de besloten plaats is hieronder opgenomen.



In deze besloten plaats kan op verzoek van de reiziger de controle plaatsvinden. Dit is de algemene werkwijze van de Douane als zij bij alle reizigers van de vlucht het onderzoek aan de kleding uitvoert. Als de Douane opmerkt dat een hond heeft geroken dat er mogelijk verdovende middelen zijn, dan is er aanleiding voor verdere lijfsvisitatie.¹⁰ De Douane legt de reiziger dit dan ook zo uit. De verdere visitatie wordt uitgevoerd in een (individueel) besloten plaats op een andere locatie.

De heer Stuy heeft aangegeven dat zijn echtgenote en hij in het kruis zijn gevoeld. Bij de lichtste vorm van lijfsvisitatie kan over de kleding een intieme plaats van het lichaam worden aangeraakt. Dat is een onprettige

¹⁰ In het vijfde lid onder b. en volgende van de Adw (zoals het ontkleden van het lichaam).

situatie voor een reiziger die gecontroleerd wordt. Helaas is dit een plaats waar naar ervaring ook verdovende middelen worden verborgen. De Douane kan zich voorstellen dat de heer Stuy en zijn echtgenote het onderzoek aan de kleding als onprettig hebben ervaren.

De Douane heeft geen bijzondere informatie over de uitleg die haar medewerker bij de controle aan de heer Stuy en zijn echtgenote gaf.

Hoe reageerde de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane?

Op verzoek van de Nationale ombudsman liet de staatssecretaris het volgende weten. De Douane zal haar medewerkers beter instrueren dat zij de reizigers moeten informeren dat het onderzoek aan de kleding bij een 100%-controle een routinecontrole betreft.

Als alle reizigers aan de kleding worden gecontroleerd, wordt de controle uitgevoerd in de daartoe bestemde controleruimte aan de pier. Deze ruimte is alleen toegankelijk voor de reizigers van de betreffende vlucht. Hiermee is het onderzoek aan de kleding rechtmatig uitgevoerd.¹¹

In de huidige werkwijze kan de reiziger aan de Douane laten weten dat hij/zij het onderzoek aan de kleding op een individueel besloten plaats wil laten uitvoeren en dat gebeurt dan ook.

De staatssecretaris vindt het essentieel dat de Douane de reiziger voorafgaand aan het onderzoek aan de kleding informeert over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en dat de controle apart van de andere reizigers in een individueel besloten ruimte kan worden uitgevoerd. Zo weet de reiziger wat hij/zij kan verwachten. De Douane zal hiervoor aanpassingen doorvoeren in haar werkwijze en interne instructies. Ook op de website van de Douane en haar app zal dit worden verduidelijkt. Dit zal volgens de staatssecretaris naar verwachting voor het eind 2022 zijn gebeurd. De staatssecretaris zal de Nationale ombudsman hiervan op de hoogte houden.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Mag de Douane deze controle doen?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam is een grondrecht dat door de Grondwet en internationale verdragen wordt beschermd.¹²

Lijfsvisitatie, zoals onderzoek aan de kleding, betekent inbreuk op dit grondrecht. Een onderzoek aan de kleding is ingrijpend, zeker als hierbij intieme delen worden aangeraakt. Men wordt immers door een vreemde betast en moet dit ondergaan. Een dergelijke inbreuk is onder omstandigheden geoorloofd op grond van wet- en regelgeving.

De heer Stuy vindt dat zijn echtgenote en hij niet aan de kleding onderzocht mochten worden. Er was volgens hem geen vermoeden dat zij verdovende middelen bij zich hadden.

De Nationale ombudsman volgt de Douane in reactie op dit klachtonderdeel. De Douane mocht de controlemaatregelen nemen.¹³ De Douane koos er in dit geval voor om alle reizigers aan de kleding te onderzoeken.¹⁴ De Adw bepaalt dat de Douane de kleding van de reizigers mag betasten.¹⁵

De Nationale ombudsman begrijpt dat het onderzoek aan de kleding door de reizigers als ingrijpend wordt ervaren. Bij deze wijze van onderzoek kan de schaamstreek van de reiziger over de kleding heen worden bevoeld. Echter, het onderzoek aan de kleding is een van de minst belastende wijzen om te controleren op

¹¹ In het vijfde lid onder a. van artikel 1:28 Adw.

¹² In artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

¹³ In artikel 46 van de Douanewetboek van de Unie.

¹⁴ In artikel 1:21.

¹⁵ In het vijfde lid onder a van artikel 1:28.

verdovende middelen. Meer belastende wijzen van controle zijn het verwijderen van de kleding en onderzoek van de holten van het lichaam.¹⁶
De klacht is op dit onderdeel dan ook ongegrond.

De Nationale ombudsman viel nog het volgende op tijdens zijn onderzoek.
De Douane gaf aan dat er ter plekke bij het onderzoek aan de kleding geen specifieke uitleg wordt gegeven. De reizigers zien van elkaar wat de werkwijze van de Douane is.
De ombudsman vindt het van belang dat de reizigers ter plekke door de Douane goed worden geïnformeerd over wat het onderzoek aan de kleding inhoudt. Dit ter aanvulling op de informatieborden, die voor de reizigers zichtbaar zijn bij het verlaten van het vliegtuig. De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane is het hiermee eens. Zij gaf tijdens het onderzoek aan dat de Douane hiervoor aanpassingen zal doorvoeren in haar werkwijze en interne instructies. Ook op de website van de Douane en de Douane-app zal dit worden vermeld.
De ombudsman is tevreden over de door de staatssecretaris gedane toezeggingen op dit punt. De ombudsman vindt het namelijk belangrijk dat de reizigers weten wat zij kunnen verwachten.

Was de informatieverstrekking door de medewerker van de Douane juist?

Dit onderdeel toetst de ombudsman aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger goed informeert. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen die de belangen van de burger kunnen raken. Daarbij is de overheid servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

De heer Stuy vindt het onjuist dat een medewerker van de Douane hem vertelde dat artikel 9 uit de Opiumwet de reden van het onderzoek aan de kleding was.

De Douane erkende dat deze mededeling was gedaan. De Douane liet weten dat dit wetsartikel niet van toepassing is op deze controle.
De opmerking over de Opiumwet is onjuist. De Nationale ombudsman vindt dat een medewerker van de Douane een dergelijke opmerking bij deze controle niet mag maken. Artikel 9 van de Opiumwet is van toepassing als een persoon verdacht wordt van een strafbaar (Opium)misdrijf.¹⁷ Dat is hier niet het geval. Het onderzoek is gedaan op grond van controlebevoegdheden in de Adw.
De Douane gaf aan dat zij juiste informatieverstrekking belangrijk vindt. Zij neemt deze klacht als leerpunt mee. De Nationale ombudsman vindt dit van belang. Zo leert de overheid van klachten voor de toekomst.¹⁸
De klacht is op dit onderdeel gegrond wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

Mocht de Douane het onderzoek doen in een (open) ruimte in aanwezigheid van de andere reizigers?

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht. Dit wordt ook wel het recht op privacy genoemd.¹⁹

De heer Stuy vindt dat de controle niet in een (open) ruimte in aanwezigheid van de andere reizigers mocht worden gedaan.

De Douane stelde de heer Stuy en zijn echtgenote niet uit eigen beweging in de gelegenheid om het onderzoek op een (individueel) besloten plaats te doen. De ombudsman vindt dat niet juist. De Douane liet

¹⁶ In het vijfde lid onder b en volgende van artikel 1:28 Adw.

¹⁷ In het eerste lid van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering.

¹⁸ Zie: het rapport Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling met publicatienummer 2018/005.

¹⁹ Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer staat in artikel 10 van de Grondwet en in verdragen, zoals in artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens. Volgens het eerste lid van artikel 10 van de Grondwet heeft iedereen recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Behalve als dat anders in de wet is geregeld.

weten, dat bij dit soort controles altijd zo te doen. Als een reiziger aangeeft op een (individueel) besloten plaats gecontroleerd te willen worden, dan kan dat. De Douane heeft hiervoor sinds begin 2022 een aparte ruimte staan bij twee pieren die vaak voor deze zogenaamde risicovluchten worden gebruikt. Als het nodig is om verdere lijfsvisitatie toe te passen, gebeurt dat ook op een besloten plaats.²⁰

In de Adw is bepaald dat lijfsvisitatie op een besloten plaats gebeurt.²¹

Er moet dan ook een (individueel) besloten plaats beschikbaar zijn voor het onderzoek aan de kleding. De ombudsman vindt dat de Douane de reizigers in elk geval moet wijzen op de mogelijkheid van controle op een (individueel) besloten plaats. De controle hoeft niet lang te duren. Alle partijen zijn gebaat bij een soepele en snelle controle. De staatssecretaris gaf tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan dat de Douane ook op dit punt aanpassingen zal doorvoeren in haar werkwijze en interne instructies. Ook op de website van de Douane en Douane-app zal dit worden vermeld. De ombudsman is tevreden met de door staatssecretaris gedane toezegging.

De Nationale ombudsman vindt de klacht op dit onderdeel gegrond, wegens strijd met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Conclusie

De klacht van de heer Stuy over de Douane is gegrond op de onderdelen dat de Douane de controle:

- niet op grond van artikel 9 van de Opiumwet deed, zoals een medewerker van de Douane tegen de heer Stuy zei, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking, en
- in een ruimte in aanwezigheid van andere reizigers deed, zonder dat werd aangeboden de controle op een (individueel) besloten plaats te doen, wegens strijd met het vereiste van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De klacht is voor het overige ongegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

²⁰ Zoals onderzoek zonder kleding.

²¹ In het vierde lid van artikel 1:28 van de Adw.