

Openbaar rapport

rapportnummer: 2006/0001

datum: 4 januari 2006

Verzoekschrift van

mevrouw C. te Paramaribo, Suriname

met een klacht over een gedraging van

de Belastingdienst/Douane West te Hoofddorp.

Bestuursorgaan:

de minister van Financiën.



KLACHT

Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst/Douane West haar, nadat zij op 2 april 2004 vanuit Suriname op Schiphol was aangekomen, in het kader van een zogeheten 100%-controle heeft onderworpen aan een inwendig onderzoek.

Nadat zij een klacht had ingediend, deelde de Douane haar mee ingevolge artikel 17 van de Douanewet gerechtigd te zijn passagiers te onderwerpen aan lijfsvisitatie; volgens de Douane is dat een onderzoek aan de kleding en het lichaam. Verzoekster is van mening dat zij niet aan, maar in het lichaam is onderzocht, doordat zij zich moest ontkleden en de holten van haar onderlichaam gespreid moest tonen aan een douane-ambtenaar.

Verzoekster is voorts van mening dat de Douane geen aanleiding had haar aan de lijfsvisitatie te onderwerpen. Mogelijk voldeed zij aan een bepaald risicoprofiel, maar bij het uitstappen van het vliegtuig was zij reeds gecontroleerd met behulp van drugshonden.

BEOORDELING

1. Verzoekster arriveerde op 2 april 2004 vanuit haar woonplaats Paramaribo op de luchthaven Schiphol. Verzoekster was in het gezelschap van haar echtgenoot en haar 2½ jarige zoon. Zij was op dat moment vijf maanden zwanger. Ten aanzien van haar vlucht voerde de Belastingdienst/Douane West (verder: de Douane) een zogeheten 100%-controle uit. In het kader van die controle onderzocht een medewerkster van de Douane in een afgesloten ruimte, maar in het bijzijn van haar zoontje, of verzoekster drugs aan of in haar lichaam met zich meevoerde. Verzoekster mocht van de Douane daarna haar weg vervolgen. Bij het uitgaan van de vertrekhal uitte zij ten aanzien van de Douane haar ongenoegen over de gang van zaken. Zij ontving van de Douane daarop een korte schriftelijke standaardmededeling met een uitleg over de controle en excuses voor eventuele overlast.

2. Bij brief van 7 april 2004 diende verzoekster bij de Nationale ombudsman een klacht in over de controle van 2 april 2004. Verzoekster gaf aan het er met name niet mee eens te zijn dat zij haar ondergoed moest uittrekken, zich vervolgens moest bukken en haar anus en vagina uit elkaar moest trekken, zodat de controlerend medewerkster daar goed zicht op had. Verzoekster heeft deze gang van zaken als vernederend ervaren, te meer daar zij in het bijzijn was van haar zoontje. Verzoekster wees er onder meer nog op dat zij bij het verlaten van het vliegtuig al langs een douaneambtenaar met een hond was gelopen en dat deze niet had gereageerd.

De Nationale ombudsman zond verzoeksters klachtbrief op 13 mei 2004 in kopie door naar de Douane, met het verzoek deze conform de wettelijke voorschriften voor klachtbehandeling in eerste instantie zelf in behandeling te nemen.

3. In een brief van 23 juli 2004 deelde de Douane verzoekster mee dat passagiers en bagage, die vanaf bepaalde vertrekluchthavens op Schiphol arriveren, sinds december 2003 aan een zeer intensieve controle worden onderworpen: de zogenaamde 100%-controle. Tot deze controlemaatregel was besloten op grond van de constatering dat bij deze zogenoemde risicovluchten stelselmatig een aantal passagiers beduidende hoeveelheden verdovende middelen Nederland in trachtte te brengen. De Douane liet weten dat bij de hele procedure als uitgangspunt gold dat er op basis van risicoprofielen en aan de hand van objectieve criteria een selectie werd gemaakt van passagiers wier bagage volledig gecontroleerd zou worden; indien het risicoprofiel daartoe aanleiding gaf werd een passagier tevens aan "lijfsvisitatie" onderworpen. Lijfsvisitatie wilde in dat verband zeggen dat de passagier werd onderzocht aan de kleding en aan het lichaam. De bevoegdheid om passagiers te onderzoeken aan de kleding en aan het lichaam was gegeven in artikel 17 van de Douanewet (zie Achtergrond, onder 1.). De Douane gaf aan dat lijfsvisitatie in dit soort gevallen aan het ontklede lichaam werden uitgevoerd. Omdat dit een ingrijpend controlemiddel was, werd bij de toepassing ervan door de Douane de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. Daartoe werden zoveel mogelijk specifiek opgeleide medewerkers ingezet en werd aan de begeleiding door directe leidinggevendenden bijzondere aandacht geschonken.

De Douane liet weten dat intern onderzoek niet aan het licht had gebracht welke vrouwelijke douaneambtenaar de lijfvisitatie bij verzoekster had verricht. De Douane gaf daarbij aan geen aanleiding te hebben om aan verzoeksters beschrijving van de gang van zaken bij de lijfsvisitatie te twifelen.

De Douane achtte het in beginsel volstrekt ongewenst dat een lijfsvisitatie werd uitgevoerd in het bijzijn van een derde persoon. In dit geval had de ambtenaar die de visitatie uitvoerde het goed gevonden dat verzoeksters zontje meeging; zij had zich er kennelijk geen rekenschap van gegeven dat hij dan bij het onderzoek aanwezig zou zijn en dat dit een minder gewenste situatie zou opleveren. De Douane gaf aan dat het onjuist was dat dit was gebeurd en bood verzoekster daarvoor verontschuldigingen aan.

De Douane liet tevens weten dat het onjuist – en niet overeenkomstig de geldende instructies – was dat verzoekster naar aanleiding van haar mondelinge klacht niet was verwezen naar de aanwezige direct leidinggevende, maar een korte schriftelijke standaardmededeling had ontvangen.

Voorts deelde de Douane mee dat de controle ten aanzien van verzoekster op goede gronden en op juiste wijze was uitgevoerd. De Douane achtte de klacht in zoverre niet gegrond.

4. In een brief van 18 augustus 2004 liet verzoekster de Nationale ombudsman weten het niet eens te zijn met de beslissing van de Douane. Verzoekster gaf daarbij onder meer aan dat zij bij de lijfsvisitatie door de Douane niet alleen *aan* het lichaam, maar ook *in* het lichaam is onderzocht. Verzoekster wees in dat verband op artikel 56, lid twee, van het Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond, onder 2.). Ingevolge dat artikel kan de officier van justitie bepalen dat een verdachte van een strafbaar feit in het belang van het opsporingsonderzoek in het lichaam wordt onderzocht; onder onderzoek in het lichaam wordt daarbij onder meer verstaan: het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam. Het onderzoek in het lichaam mag worden verricht bij een ver-

dachte ten aanzien waarvan ernstige bezwaren bestaan. Het onderzoek moet worden uitgevoerd door een arts.

5. In een brief die op 23 maart 2005 door de Nationale ombudsman werd ontvangen wees de Douane onder meer op een arrest dat de Hoge Raad op 8 november 1988 inzake artikel 56 (oud) van het Wetboek van Strafvordering. De Hoge Raad sprak daarin uit dat een onderzoek aan het lichaam tevens omvat een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam (zie Achtergrond, onder 3.).

De Douane deelde voorts mee dat het huidige tweede lid van het artikel, over het onderzoek in het lichaam van de verdachte, met ingang van 1 maart 2002 is ingevoegd. Sindsdien gelden voor het uitwendig schouwen van holten en openingen van het onderlichaam zwaardere voorwaarden.

Volgens de Douane komt uit de wetsgeschiedenis van het huidige artikel 56 van het Wetboek van Strafvordering naar voren dat hetgeen daarin is bepaald los moeten worden gezien van de Douanewet. In de Memorie van Toelichting terzake de wijziging van artikel 56 van het Wetboek van Strafvordering is uitdrukkelijk aangegeven dat in een aantal bijzondere wetten, zoals de Douanewet, gesproken wordt over lijfsvisitatie of onderzoek aan het lichaam, maar dat de genoemde bevoegdheden daar in een andere context worden gebezigd (zie Achtergrond, onder 2.).

6. De Nationale ombudsman wees de minister van Financiën in een brief van 5 oktober 2005 op twee uitspraken van de rechtbank Haarlem. In de desbetreffende zaken hadden twee vrouwen, die verdacht waren geweest van drugsmokkel, een schadevergoeding gevraagd voor het feit dat zij ten onrechte in verzekering waren gesteld. De vrouwen waren onderworpen aan een onderzoek dat vergelijkbaar was met het onderzoek dat ten aanzien van verzoekster is toegepast. Vervolgens was uit een bodyscan gebleken dat van drugsmokkel geen sprake was. De rechtbank overwoog dat het onderzoek zeer vernederend was te achten en dat daarom een hogere dan de normaal toe te kennen vergoeding op zijn plaats was (zie Achtergrond, onder 4.).

De minister van Financiën heeft zich bij brief van 15 november 2005 op het standpunt gesteld dat de uitspraken van de rechtbank Haarlem niet afdoen aan de conclusies die de Douane had getrokken over de controle die ten aanzien van verzoekster is toegepast, alsmede dat de Douane niet onrechtmatig had gehandeld.

Desalniettemin, zo deelde de minister mee, is voor lijfsvisitaties in het kader van de 100% controles te Schiphol in de tweede helft van 2004 een op de plaatselijke situatie toegesneden werkinstructie opgesteld. In deze instructie is vastgelegd in welke gevallen lijfsvisitatie met ontkleding en lijfsvisitatie met ontkleding én zogeheten schouw is toegestaan. Tevens is volgens de minister bepaald dat de resultaten van dit soort visitaties moeten worden vastgelegd, ook indien er geen illegale goederen zijn aangetroffen. De minister heeft aangegeven dat in mei 2005 een verscherping van de voorschriften heeft plaatsgehad, in die zin dat het "schouwen" uitsluitend mag gebeuren in het bijzijn van een verpleegkundige als deskundige.

7. Zoals is vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet, heeft eenieder recht heeft op onaantastbaarheid van het lichaam, behalve wanneer daar bij of krachtens de wet beper-

kingen aan zijn gesteld. Ook in artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens is bepaald dat een inbreuk op ieders recht op respect voor zijn privéleven – waaronder mede wordt verstaan zijn lichamelijke integriteit – moet zijn voorzien bij wet (zie Achtergrond, onder 5.).

Verzoekster is door de Douane in het kader van een controle, die in beginsel kan worden toegepast ten aanzien van iedereen die zich op een luchthaven bevindt, onderworpen aan een onderzoek dat in het kader van een opsporingsonderzoek ten aanzien van een verdachte van een strafbaar feit zou zijn aangeduid als onderzoek in het lichaam. De wet bepaalt dat onderzoek in het lichaam in het kader van opsporingsonderzoek alleen mag plaatsvinden onder strikte voorwaarden: er moet een verdachte zijn ten aanzien waarvan ernstige bezwaren bestaan, er moet opdracht worden gegeven door de officier van justitie en het onderzoek moet worden uitgevoerd door een arts. In rechtszaken over schadevergoeding vanwege onterecht voorarrest heeft de strafrechter overwogen dat onderzoeken die vergelijkbaar zijn met hetgeen verzoekster moest ondergaan – met het opensperren van anus en vagina – zeer vernederend zijn te achten. Het onderzoek dat ten aanzien van verzoekster is toegepast is te beschouwen als zeer vernederend en vormt een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Ingevolge artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens is een dergelijke inbreuk uitsluitend geoorloofd indien deze berust op een wettelijke basis, waarover geen twijfel kan bestaan.

De Douane heeft aangegeven dat de wettelijke basis van de controle die ten aanzien van verzoekster heeft plaatsgehad, is gelegen in artikel 17 van de Douanewet, waarin is bepaald dat eenieder die zich op een luchthaven bevindt, kan worden onderworpen aan een lijfsvisitatie. Het beroep dat de Douane daartoe heeft gedaan op de wetsgeschiedenis van artikel 56 Wetboek van Strafvordering, heeft de Nationale ombudsman niet overtuigd van de juistheid van dat standpunt. Het feit dat in de memorie van toelichting bij die bepaling is opgemerkt dat binnen de context van andere wetten (waaronder de Douanewet) niet is gebleken van onduidelijkheden of problemen bij de toepassing of uitleg, duidt eerder op de visie van de wetgever dat onder lijfsvisitatie in de Douanewet niet moet worden verstaan het uitwendig schouwen van de holten en openingen van het onderlichaam, maar een meer oppervlakkig lichamenlijk onderzoek. Anders gezegd, bevoegdheden die aan een bestuursorgaan in het Wetboek van Strafvordering slechts voorzien van bijzondere waarborgen voor de burger zijn toegekend, kunnen niet – zonder die waarborgen – begrepen geacht worden in artikel 17 Douanewet. De Nationale ombudsman acht het ook niet consistent dat iemand die zich op een luchthaven bevindt in het kader van een douanecontrole, zonder dat daarvoor in de wet nadere waarborgen zijn gegeven en zonder dat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, te maken kan krijgen met een onderzoek, waaraan in het kader van een opsporingsonderzoek ten aanzien van een verdachte juist strikte wettelijke beperkingen zijn gesteld. De Douane kan dan ook niet worden gevolgd in het standpunt dat artikel 17 van de Douanewet voldoende wettelijke grondslag biedt voor de controle die ten aanzien van verzoekster is toegepast en de inbreuk op de onaantastbaarheid van haar lichaam die daarin besloten lag. De controle die verzoekster moest ondergaan, kan daarom

vanwege schending van het grondrecht op onaantastbaarheid van het lichaam de toets aan de behoorlijkheid niet doorstaan.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

In het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de minister van Financiën laten weten dat controles zoals verzoekster die moest ondergaan, zij het onder verscherpte voorwaarden, nog steeds worden toegepast. Er is dan ook aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Douane West, is gegrond vanwege schending van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bewerkstelligen dat de instructies inzake de lijfsvisitatie op grond van de Douanewet zodanig worden gewijzigd, dat onder lijfsvisitatie niet wordt verstaan het schouwen van de holten en openingen van het onderlichaam.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

ONDERZOEK

Op 19 augustus 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 18 augustus 2004, van mevrouw C. te Paramaribo, Suriname, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Douane West te Hoofddorp. Verzoekster had zich al eerder, met een brief van 7 april 2005, gewend tot de Nationale ombudsman maar haar verzoekschrift voldeed op dat moment nog niet aan het kenbaarheidsvereiste van artikel 12, lid 2, (oud) Wet Nationale ombudsman.

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

In het kader van het onderzoek werd de minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tenslotte werd nadere informatie ingewonnen bij de minister van Justitie en werden nadere vragen gesteld aan de minister van Financiën.

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

De minister van Financiën en de Belastingdienst/Douane West berichtten dat het verslag geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

BEVINDINGEN

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoekster arriveerde op vrijdag 2 april 2004 vanuit Paramaribo op de luchthaven Schiphol. In het kader van een zogeheten 100%-controle werd door medewerkers van de Douane onderzocht of zij in haar bagage, dan wel aan of in haar lichaam drugs met zich meevoerde. Verzoekster uitte mondeling haar ongenoegen over de gang van zaken bij de controle. Verzoekster ontving daarop een korte schriftelijke standaardmededeling van de Douane.

2. In een brief van 7 april 2004 schreef verzoekster de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

“...Ik ben werkzaam bij de Surinaamse luchtvaart maatschappij, en kom regelmatig om privé als wel zakelijke redenen naar Nederland. Ik ben 5 maanden in blijde verwachting van mijn tweede kind.

Op vrijdag 02 april 2004, arriveerde ik omstreeks 08:20 uur met mijn man en zoon van 2½ jaar op de luchthaven Schiphol. Wij kwamen aan met vlucht PY 714 afkomstig uit Suriname. Ik weet me niet te herinneren op welke gate we van boord zijn gegaan.

Nadat we van boord gingen, liepen we in de "slurf" langs een douane beambte met een hond. Deze hond heeft ons geheel genegeerd. Ik weet van horen zeggen, dat deze honden reageren op de geur van verdovende middelen.

Aan het einde van de "slurf" werden wij te woord gestaan door een heer van de douane. Deze heer vroeg naar onze reisdocumenten (paspoorten en tickets). Mijn man heeft deze documenten aan de heer overhandigd. Na een korte blik op de papieren, zag ik dat de heer, door zijn hoofd in een schuine richting te bewegen, een teken gaf aan één van zijn collega's die op ongeveer 10 meter achter hem stond. Ik wist niet wat de heer hiermee bedoelde, maar begreep wel dat het een teken moest zijn voor zijn collega, dat hij ons moest hebben. Hierna vertelde de heer die onze reisdocumenten controleerde, dat we met zijn collega mee moesten voor een controle. Wij zijn toen naar zijn collega toegelopen en hebben onze reisdocumenten op zijn verzoek aan hem overhandigd.

Deze heer vertelde aan ons, dat we met hem mee moesten lopen naar beneden voor een controle. Beneden aangekomen moesten we even wachten, omdat de heer eerst met zijn collega in overleg ging. Ik zag dat deze heer onze reisdocumenten overhandigden aan één van zijn collega's. Hierna werden wij bij twee andere heren van de douane ontboden, die aan een tafel stonden. Wij moesten onze handbagage op de tafel zetten, waarna deze door de twee heren werd onderzocht. Ik zag op het naambord van een van deze heren, dat hij S. heette. Deze naam viel mij op, omdat het een naam is die ook in Suriname voorkomt. Nadat de heren de tassen van mijn man hadden gecontroleerd, moest mijn man met de collega van S. mee voor visitatie. Mijn man had toen alle reisdocumenten in zijn bezit gekregen van de collega van S. Ik bleef alleen achter met mijn zontje.

Nadat S. op één na al mijn tassen had gecontroleerd, vertelde hij aan mij, dat ik met een inmiddels gearriveerde vrouwelijke collega van hem mee moest voor visitatie. De vrouwelijke douane beambte die eveneens in douane kleding liep benaderde mij met de mededeling, dat ik met haar mee moest komen voor een controle. Ik vroeg aan haar, of mijn zontje ook mee kon lopen. Dit was volgens de dame geen bezwaar. De dame liep voor mij uit naar een afgesloten ruimte in de nabije omgeving van de plaats waar ik vandaan kwam.

In de ruimte werd ik door de dame aan mijn lichaam onderzocht. Deze dame betaste mijn bovenlichaam en mijn borsten alsof ze op zoek was naar iets wat ik verborgen zou hebben op mijn lijf. Hierna moest ik in opdracht van de dame mijn rok optillen, waardoor

ze mijn onderlichaam kon aanschouwen. Vervolgens moest ik van deze dame mijn ondergoed uit doen. (let wel dit allemaal in het bijzijn van mijn zoon van 2½ jaar oud) Toen ik mijn ondergoed had uitgedaan, moest ik me omdraaien, zodat ik met mijn rug naar de dame toe stond, (ook mijn zoontje stond toen achter mij). Hierna moest ik me voorover bukken, en mijn billen uit elkaar trekken met mijn handen, zodat de dame goed zicht had op mijn anus. Nadat ik dit had gedaan moest ik me verder voorover bukken, (let wel ik ben 5 maanden zwanger) en vervolgens mijn schaamlippen ook met mijn handen open trekken, waardoor ze goed zicht had op mijn vagina.

Nadat ik deze vernederende visitatie had ondergaan, gaf de dame aan mij door dat ik kon vertrekken. Ik was met stomheid geslagen, en heb geen woord kunnen uitbrengen tegen deze dame.

Buiten de visitatieruimte werd ik verenigd met mijn man. Gezamenlijk (en huilend) zijn wij vervolgens naar de marechaussee gegaan voor de paspoort controle, en hierna naar de bagageband alwaar we onze laadruimbagage hebben afgehaald. Hierna ben ik met mijn man en zoontje naar de douanecontrole nabij de uitgang naar de aankomsthal gelopen. Nadat onze bagage door een scan apparaat is gegaan, hebben wij ons beklaagd over de visitatie die ik heb moeten ondergaan. Als antwoord hierop ontvingen wij een briefje van de douane welke ik hierbij insluit.

Mij is niet bekend, dan wel bekend gemaakt, dat er ernstige bezwaren tegen mij aanwezig waren, waardoor men besloten heeft mij inwendig te onderzoeken. Tevens was mij ook niet bekend, dan wel bekend gemaakt, dat een officier van justitie of een hulp officier van justitie toestemming had verleend voor een inwendig onderzoek. Bij mij weten moet dit onderzoek (indien er toestemming is verleend door één van bovenstaande officieren) verricht worden door een arts. Het lijkt mij zeer onwaarschijnlijk, dat een arts in een douane uniform op de luchthaven schiphol controles uitvoert.

Ik verzoek u hierbij voor mij te onderzoeken, en mij te berichten of dit een normale en rechtvaardige manier van handelen is van de douane op de luchthaven schiphol...”

Bij verzoeksters brief bevond zich een kaart van de Belastingdienst/Douane met de volgende tekst:

“...Als Douane vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Zoals u wellicht bekend is, worden sommige vluchten naar Schiphol ook gebruikt om verdovende middelen naar Nederland te smokkelen. Om dit tegen te gaan heeft de overheid verschillende maatregelen getroffen.

Eén daarvan is een intensievere douanecontrole op deze risicovluchten. Met deze controles wil de Douane met name de smokkel van verdovende middelen tegengaan. Hiervoor vragen wij uw begrip.

U heeft hier mogelijk persoonlijk hinder van ondervonden. Daar bieden wij u onze excuses voor aan.

Algemene informatie kunt u opvragen op www.douane.nl en bij de BelastingTelefoon Douane 0800-0143.

Belastingdienst/Douane West..”

Op de achterzijde van de kaart is de tekst in drie andere talen afgedrukt.

3. Bij brief van 13 mei 2004 zond de Nationale ombudsman verzoeksters brief door naar de Belastingdienst/Douane West (verder: Douane), met het verzoek de klacht (alsnog) met inachtneming van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht te behandelen.

4. In een brief van 23 juli 2004, in kopie gericht aan de Nationale ombudsman, deelde de Douane verzoekster onder meer het volgende mee:

“...Op 17 mei 2004 heb ik een brief van de Nationale Ombudsman ontvangen, met het verzoek om uw bijgevoegde klachtbrief ter behandeling over te nemen. Op 19 mei 2004 heb ik de ontvangst van uw klachtbrief bevestigd. Daarbij heb ik u medegedeeld dat de korte schriftelijke mededeling over de intensieve douanecontroles op risicovluchten, die op 2 april 2004 aan u is uitgereikt, niet bedoeld is om uw mondelinge klacht mee af te doen. Uw mondelinge klacht is daarmee niet juist afgehandeld, waarvoor ik u reeds mijn verontschuldiging heb aangeboden. In onderstaande brief behandel ik uw klacht zelf.

Hoorgesprek

Bij mijn brief van 19 mei 2004 heb ik u in de gelegenheid gesteld om uw klacht mondeling toe te lichten. U heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Inhoud van uw klacht

Uw klacht heb ik als volgt samengevat. Op vrijdag 2 april 2004 bent u om omstreeks 8:20 uur, samen met uw man en zoon van tweeënhalf jaar, vanuit Suriname op Luchthaven Schiphol aangekomen. Nadat u het vliegtuig had verlaten bent u in een soort slurf langs een douaneambtenaar met een hond gelopen. Deze hond reageerde niet op u, terwijl u weet dat deze honden reageren op de geur van verdovende middelen. Aan het einde van de slurf werd u door een douaneambtenaar gevraagd naar uw reisdocumenten. Uw man heeft deze overhandigd aan de ambtenaar. Hierna bent u meegenomen voor een controle. U moest meelopen naar beneden en daar aangekomen even wachten. Uw handbagage werd onderzocht, waarnaar uw man mee moest met een douaneambtenaar voor visitatie. U bleef alleen achter met uw zoontje. Daarna moest u met een vrouwelijke douaneambtenaar mee voor een visitatie. U werd

in een afgesloten ruimte onderzocht aan uw lichaam waarbij de douaneambtenaar uw bovenlichaam heeft betast. Ook moest uw rok optillen waarna uw onderlichaam werd aanschouwd. Ook diende u zich van uw ondergoed te ontdoen en zich voorover te bukken en uw lichaamsopeningen open te trekken. Omdat u vijf maanden zwanger bent was dit zeer ongemakkelijk. Daarbij stond uw zoontje bij deze visitatie achter u. Nadat u deze vernederende visitatie had ondergaan gaf de ambtenaar u te kennen dat u kon vertrekken. Buiten de visitatieruimte kon u samen met uw man naar de paspoortcontrole en vervolgens naar de bagageband lopen. Nadat uw bagage door het scan apparaat was gegaan heeft u zich bij de douane beklaagd over de visitatie. Als antwoord ontving u de standaard brochure die u heeft bijgevoegd.

Aan u is tijdens de visitatie niet bekend gemaakt dat er ernstige bezwaren bestonden waardoor u aan een lijfsvisitatie kon worden onderworpen. Ook is niet bekend gemaakt dat er een (hulp) officier van justitie toestemming had verleend voor een inwendig onderzoek. Daarbij moet een dergelijk onderzoek worden verricht door een arts.

U verzoekt de Nationale ombudsman te onderzoeken of de douane bij dergelijke controles wel op een normale en rechtvaardige manier handelt.

Formeel wettelijk kader

De douane heeft, in de Douanewet daartoe aangewezen, op basis van het Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad) de taak om toezicht uit te oefenen op alle goederen die in de Gemeenschap binnengebracht worden. De werkwijze bij de controle door de douane van hand- en ruimbagage van passagiers is vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 2454/93 (de Uitvoeringsverordening CDW) en Verordening (EEG) nr. 3925/91, de zogenaamde Bagageverordening. Op basis van genoemde verordeningen controleert de douane de bagage van passagiers die vanuit een derde land de Europese Gemeenschap binnenkomen. De bevoegdheid daartoe ontleent zij aan bepalingen in de Douanewet.

Sinds december 2003 worden passagiers en bagage, die vanaf bepaalde vertrek-luchthavens op de luchthaven Schiphol arriveren, aan een zeer intensieve controle onderworpen. Tot deze controlemaatregel is besloten op grond van de constatering dat bij deze risicovluchten stelselmatig een aantal passagiers beduidende hoeveelheden verdovende middelen in Nederland tracht binnen te brengen. De controlemaatregel houdt in beginsel in dat de passagiers van de betrokken vluchten naar een afgescheiden gedeelte van de bagagehal op Schiphol geleid worden en dat daar alle door hen meegevoerde goederen door de douane onderzocht worden.

Bij de gehele procedure geldt als uitgangspunt dat er op basis van risicoprofielen en aan de hand van objectieve criteria een selectie gemaakt wordt van passagiers wier bagage volledig gecontroleerd zal worden. Indien het risicoprofiel daarvoor indicaties geeft wordt een passagier tevens aan lijfsvisitatie onderworpen. Lijfsvisitatie wil in dit verband zeggen dat de persoon wordt onderzocht aan de kleding en aan het lichaam. De bevoegdheid om passagiers aan de kleding en het lichaam te onderzoeken is gegeven in art. 17 van de Douanewet.

Bij de lijfsvisitatie controleert de douane of de passagier in de kleding dan wel onder de kleding verborgen, smokkelgoederen vervoert. Bij de hier aan de orde zijnde 100%-controles wordt de visitatie aan het ontklede lichaam uitgevoerd. Omdat dit een voor de betrokkene ingrijpend controlemiddel is wordt bij de toepassing ervan door de douane de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. Daartoe worden zoveel mogelijk specifiek opgeleide medewerkers voor dit controle-onderdeel ingezet en wordt aan de begeleiding door direct leidinggevendens bijzondere aandacht geschonken.

Intern onderzoek

Naar aanleiding van uw klacht heb ik een intern onderzoek ingesteld bij de douane te Schiphol.

Eén van de controlerende douaneambtenaren die op 2 april 2004 aan de controle hebben deelgenomen, is de in uw brief genoemde heer S. Hij was op dat moment belast met de controle van bagage van passagiers, komende vanuit Paramaribo, aan gate G-10 op de luchthaven Schiphol, in het kader van de zogenaamde 100% controles. Hij heeft mij met betrekking tot de controle het volgende bericht. Na de selectie van u en uw gezin voor nadere controle, heeft de heer S. zich aan u bekend gemaakt en zich gelegitimeerd als douaneambtenaar, daar hij niet in douane-uniform gekleed ging. Hij heeft u hierna gevraagd of u goederen aan te geven had, waarop u ontkenkend geantwoord hebt. Hij heeft u daarop verzocht hem naar een visitatiebalie te volgen voor een controle van uw bagage. De ambtenaar heeft uw handbagage gecontroleerd en hierin niets aangetroffen dat gerelateerd zou kunnen zijn aan verdovende middelen.

Vervolgens heeft hij een vrouwelijke en een mannelijke collega gevraagd om een lijfsvisitatie uit te voeren bij respectievelijk u en uw echtgenoot. Deze was erop gericht vast te stellen dat u of uw echtgenoot geen verdovende middelen op of aan het lichaam vervoerden. Na de visitatie hebben de twee collega's aan de heer S. meegedeeld dat bij u noch bij uw echtgenoot verboden goederen waren aangetroffen. Hij heeft daarna ditzelfde aan u beiden meegedeeld en u toestemming gegeven uw reis te vervolgen.

De heer S. beschikt niet over nadere informatie over het verloop van de visitatie zelf en kon mij daarover dan ook geen mededelingen doen. Het interne onderzoek heeft geen antwoord opgeleverd op de vraag welke vrouwelijke douaneambtenaar bij u de lijfsvisitatie heeft uitgevoerd. Ik heb als gevolg daarvan niet de beschikking over een ambtsbericht van die douaneambtenaar en kan daarom slechts in algemene zin reageren op uw klacht. Ik merk daarbij wel op dat ik geen aanleiding heb om aan uw beschrijving van het verloop van de visitatie te twifelen.

Beoordeling van uw klacht

De Belastingdienst/Douane West, die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de bovenomschreven controle, is zich heel wel bewust van de onaangename ervaring die het ondergaan van een lijfsvisitatie kan oproepen bij de betrokken passagiers. Voor hen betekent dit een lichamelijk onderzoek, dat in het algemeen als confronterend en vaak

als vernederend wordt ervaren. Ik betreur dat, maar kan daarin in verband met het belang van de integrale 100%-controles op risicovluchten niet wezenlijk verandering brengen.

In uw brief wijst u erop dat u niet bekend is dat ernstige bezwaren tegen u bestonden, noch dat een (hulp-) officier van justitie toestemming heeft gegeven voor een inwendig onderzoek. Daarom merk ik op dat u daarbij kennelijk refereert aan de regeling van het onderzoek aan lichaam of kleding in het Wetboek van Strafvordering. In de onderhavige gevallen gaat het echter niet om een onderzoek tijdens de opsporing van strafbare feiten, maar om een onderzoek in de sfeer van de douanecontrole op de aanwezigheid van binnengebrachte goederen. De passagiers ten aanzien van wie lijfsvisitatie door de douane wordt toegepast, worden niet verdacht van een strafbaar feit. De hierboven aangestipte selectie is ook niet daarop gericht, maar op het bevorderen van een doelmatige inzet van de controlemiddelen. De bevoegdheid uit kracht van artikel 17 van de Douanewet is een controlebevoegdheid die in een andere context dan de opsporing gebezigd wordt en is niet aan de door u bedoelde, formele eisen gebonden.

U hebt blijkens uw brief de lijfsvisitatie op 2 april als zeer vernederend beleefd, waarbij u het als temeer pijnlijk hebt ervaren dat uw zoontje daarbij aanwezig was. Daarover merk ik het volgende op, waarbij ik de door u in uw brief gegeven beschrijving van het gebeuren volg. Ik acht het in beginsel volstrekt ongewenst dat een lijfsvisitatie wordt uitgevoerd in het bijzijn van een derde persoon. In casu echter heeft de ambtenaar die de controle ging uitvoeren, op uw verzoek of uw zoontje kon meelopen, dat goedgevonden. Zij heeft zich daarbij er kennelijk geen rekenschap van gegeven dat hij dan ook bij het onderzoek zelf aanwezig zou zijn en dat dat een minder gewenste situatie zou opleveren. Het was beter geweest als zij zich dit van tevoren wel gerealiseerd had en daarvoor een andere oplossing had gezocht. Het is onjuist dat dit niet is gebeurd en daarvoor bied ik u mijn verontschuldiging aan.

Voorzover ik kan nagaan is in uw geval het onderzoek overigens op goede gronden en op juiste wijze uitgevoerd. In zoverre zal ik uw klacht ongegrond verklaren. Wel zal ik deze onder de aandacht brengen van direct leidinggevenden van de betrokken ambtenaren. Het is van belang dat zij zich rekenschap geven van de gevoelens die het onderzoek bij de onderzochte passagiers kan oproepen.

Tenslotte kom ik nog terug op de kwestie van het geen gehoor geven aan uw mondelinge klacht. Ik heb daaraan in mijn brief van 19 mei 2004 reeds kort aandacht besteed. U hebt na afloop van de afhandeling van de controle in de bagagehal tegenover een daar aanwezige ambtenaar uw beklag gedaan over de ondergane visitatie. Waarschijnlijk was dat een van de medewerkers, die tot taak hebben aan alle passagiers de bewuste mededeling over de achtergrond van de intensieve controles uit te reiken. Vermoedelijk heeft hij of zij op dat moment niet de ernst van uw klacht onderkend en u daardoor niet (overeenkomstig de daarvoor geldende instructies) verwezen naar de aanwezige, direct leidinggevende. Dat is onjuist en daarover beklagt u zich met recht.

Conclusie

De douane is in het algemeen belast met de controle van goederen die in Nederland binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap worden gebracht. In casu gaat het om integrale 100%-controles, die worden ingesteld bij een aantal aangewezen risicovluchten, teneinde de smokkel van verdovende middelen onmogelijk te maken. De douane voert deze controles uit met gebruik van de haar daartoe bij wet toegekende bevoegdheden en met inachtneming van de geldende wettelijke bepalingen. Uw beschrijving van de door u op 2 april ondergane controle noch het resultaat van het interne onderzoek geven aanwijzing dat in uw geval de betrokken douaneambtenaren die wettelijke bepalingen en de voor hen bij de controle geldende instructies niet in acht hebben genomen. In zoverre beoordeel ik uw klacht ongegrond.

Ten aanzien van de aanwezigheid van uw zontje bij uw lijfsvisitatie en ten aanzien van het niet op adequate wijze gehoor geven aan uw mondelinge klacht na afhandeling van de bagagecontrole, beoordeel ik uw klacht als gegrond.

Dit laatste geeft mij aanleiding om op korte termijn de bij de integrale 100%-controles voor de douaneambtenaren geldende aanwijzingen nader te bezien en zonodig aan te scherpen..."

B. STANDPUNT VERZOEKSTER

In haar verzoekschrift deelde verzoekster onder meer het volgende mee:

"...Op 28 juli 2004 ontving ik een brief van de Douane. Daar ik het inhoudelijk niet eens ben met deze brief wend ik mij tot u met het verzoek deze casus voor mij te onderzoeken, en mij te berichten of de douane hier wettelijk en rechtmatig heeft gehandeld. Reden waarom ik het inhoudelijk niet eens ben met de brief van de douane zal ik hieronder voor u uiteen zetten.

Formeel wettelijk kader.

- De douane geeft tekst en uitleg over de controle van bagage. Deze neem ik ter kennisgeving aan.
- De douane geeft aan dat de passagiers van risicovluchten naar een gedeelte van de bagagehal op Schiphol worden geleid voor een onderzoek van alle goederen welke de passagiers met zich meevoeren. Hierin verzuimt de douane te berichten, dat de passagiers van de risicovluchten reeds bij het uitlopen van het vliegtuig aan een drugscontrole worden onderworpen door het inzetten van drugshonden.
- De douane geeft aan, dat men aan de hand van een risicoprofiel en objectieve criteria een selectie maakt van passagiers wier bagage volledig gecontroleerd zal worden. Kennelijk voldeed ik aan deze criteria. (voor de duidelijkheid deel ik u hierbij mee, dat

ik geen bezwaar heb tegen de volledige controle. Ik heb immers niets te verbergen en vervoer geen verboden goederen.)

- De douane geeft ook aan, dat indien het risicoprofiel daarvoor indicaties geeft, de passagier ook aan een "lijfsvisitatie" zal worden onderworpen. Wat de douane bedoelt met "lijfsvisitatie" is mij onbekend. Hier bedoelt men volgens eigen schrijven mee, dat de passagier aan de kleding en aan het lichaam zal worden onderzocht. Deze bevoegdheid onttrekt men aan de douane wet art 17. (voor de duidelijkheid deel ik u weer mede dat ik ook tegen deze wijze van controle geen bezwaar heb, want ik heb nogmaals niets te verbergen).

De douane geeft in haar schrijven aan, dat men bij de "lijfsvisitatie" verder gaat dan dat. Men onderzoekt de passagier ook aan het ontklede lichaam. Men geeft zelf aan dat ze hiervoor zoveel mogelijk specifiek opgeleide medewerkers inzetten bij deze controle, en dat de leidinggevende van deze medewerkers bijzondere aandacht hieraan schenkt.

Het bovenstaande is nu juist waar ik mij tegen beklaag, omdat dit mijns inziens in strijd is met art 56 lid 1 dan wel lid 2 van het wetboek van strafvordering. Doordat ik mij geheel moest ontkleden en de holten van mijn onderlichaam (lees Anus en Vagina) gespreid moest tonen aan de douane beambte ben ik in het lichaam onderzocht. Let hierbij wel, dat dit in het bijzijn van mijn zoon van 2½ jaar heeft plaats gevonden. De douane heeft zich hiervoor verontschuldigd in hun schrijven van 23 juli.

Wellicht geheel onnodig maar hierbij de wettekst zoals in het wetboek omschreven "onder onderzoek in het lichaam wordt verstaan: het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam".
Eveneens staat in deze wet geschreven, dat dit "aanschouwen" door een arts moet worden verricht.

Intern onderzoek.

De douane geeft aan een intern onderzoek te hebben ingesteld naar aanleiding van mijn klacht. Men heeft hierbij de medewerker dhr S. gesproken over de casus. Opmerking hierover: hier heeft de douane 10 weken voor nodig gehad. Alvorens op de verklaring van S. in te gaan bericht ik u hierbij dat S. ons niet van de gate af heeft gebracht naar de aparte visitatie ruimte. Dit staat ook in mijn schrijven van 7 april omschreven (...).

- Verklaring S.
 1. S. was niet in burgerkleding gekleed zoals hij in zijn verklaring aangeeft. S. droeg namelijk een vest van de douane over zijn schouders en was dus als zodanig herkenbaar voor ons.

2. S. heeft zich nimmer aan ons gelegitimeerd zoals hij in zijn verklaring aangeeft. Voor de duidelijkheid deel ik u hierbij mede, dat in deze hele casus niemand zich heeft gelegitimeerd als zijnde medewerker van de douane.
3. Gezien het internationale karakter van Schiphol, lijkt het mij een normale zaak dat de douane de beschikking heeft over dienstroosters, waarop vermeld staat of S. op 02 april 2004 in burgerkleding dienst heeft verricht. Het lijkt mij niet gebruikelijk dat S. zelf kan bepalen of hij in uniformkleding dan/wel in burgerkleding zijn dienst gaat verrichten op schiphol. Ook lijkt het mij voor de hand liggend dat er rapportage opgemaakt dient te worden van de dienst, zodat bij eventuele klachten (zoals deze) achteraf terug gelezen kan worden wat zich heeft voorgedaan.
4. S. is namelijk degene geweest die onze bagage heeft gecontroleerd. Hij heeft ons eveneens niet doorverwezen naar een mannelijke en vrouwelijke collega voor de "lijfsvisitatie". S. heeft ons wel verteld, dat we met zijn collega mee moesten lopen voor de controle. De visiteurs melden zich bij de visitatiebalie op verzoek van een voor ons onbekend gebleven douane medewerker.
5. Na de "lijfsvisitatie" zijn wij niet terug geweest bij S. en hebben deze ook niet meer gesproken. Wij zijn na de "lijfsvisitatie" direct doorgelopen naar de uitgang van de bagagehal alwaar ik mij bij de eerste douane beambte die ik tegenkwam beklaagde over wat zich had voorgedaan.

Door bovenstaande punten betitel ik de verklaring van S. als onjuist en dus niet ter zaken doende.

De douane geeft aan niet te hebben kunnen achterhalen welke vrouwelijke beambte de "lijfsvisitatie" op 2 april heeft uitgevoerd. Dit lijkt mij zeer onwaarschijnlijk, daar er volgens mij gezien het internationale karakter een dienstrooster aanwezig moet zijn waaruit blijkt wie welke werkzaamheden heeft verricht. Het kan niet zo zijn, dat een beambte zelf maar bepaald wat hij/zij gaat doen tijdens zijn/haar dienst. Tevens verklaart de douane, dat ze voor de "lijfsvisitatie" specifiek opgeleide medewerkers inzetten, waardoor het volgens mij niet moeilijk moet zijn de visiteur te achterhalen.

Beoordeling van mijn klacht

Hier wens ik verder niet op te reageren, omdat dit inhoudelijk niet met de klacht heeft te maken.

Tot slot deel ik u derhalve mee geen genoegen te nemen met de brief van de douane.

Ik eis en zonodig sommeer de douane mij schriftelijk aan te tonen waar zij haar recht vandaan haalt, om een passagier aan een inwendig onderzoek te onderwerpen, zoals omschreven in art 56 lid 1 dan wel lid 2 van het wetboek van strafrecht.

Tevens wens ik hierbij op te merken dat een 100% controle, zoals de douane deze noemt op Schiphol, mijns inziens geen 100% controle is. Immers betekend 100% alles, in dit geval dus iedereen. Hierbij dient de douane elke passagier afkomstig van risicovluchten aan de "lijfsvisitatie" te onderwerpen. De controle, momenteel uitgevoerd door de douane, is op basis van een risicoprofiel, welke gemaakt is door de Douane zelf. Vanuit het risicoprofiel worden passagiers geselecteerd, wier bagage volledig gecontroleerd wordt. Van 100% is hier dus geen sprake, maar wel van selectieve controle..."

C. STANDPUNT BELASTINGDIENST/DOUANE WEST

In een brief van 21 september 2004 verzocht de Nationale ombudsman de Douane op de klacht te reageren; tevens vroeg de Nationale ombudsman de Douane in de reactie in te gaan op de volgende punten:

"...1. Verzoekster heeft een parallel getrokken met hetgeen in artikel 56 van het Wetboek van Strafvordering (in het verzoekschrift is abusievelijk vermeld: het Wetboek van Strafrecht) is bepaald ten aanzien van een verdachte van een strafbaar feit. Een onderzoek in het lichaam (waaronder tevens is verstaan het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam) is slechts mogelijk in opdracht van de officier van justitie en onder de voorwaarden dat ernstige bezwaren ten aanzien van een verdachte bestaan; voorts moet het onderzoek worden verricht door een arts.

2. U hebt opgemerkt dat de meeste ambtenaren die zijn belast met controles als de onderhavige specifiek zijn opgeleid. Kunt u uiteen zetten wat voor opleiding zij hebben genoten en welke specifieke vaardigheden zij daarbij hebben opgedaan?..."

De Nationale ombudsman verzocht de Douane binnen vier weken te reageren; na afloop van de termijn werd vier weken uitstel verleend. Nadat de reactie uitbleef rappelleerde de Nationale ombudsman de Douane telefonisch en schriftelijk; een verklaring voor het uitblijven van de reactie werd niet gegeven. In een brief, gedateerd 10 maart 2005, reageerde de Douane. De brief bereikte zijn bestemming aanvankelijk niet. Per brief en faxbericht van 23 maart 2005 bracht de Douane de Nationale ombudsman op de hoogte van de reactie, die luidt als volgt:

"...Op 27 september 2004 heb ik een brief van de Nationale Ombudsman ontvangen. In deze brief vraagt u mij te berichten inzake het onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van de klacht van mevrouw C. uit Paramaribo (...).

(...)

Formeel kader

De douane heeft, in de Douanewet daartoe aangewezen, op basis van het Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad) de taak om toezicht uit te oefenen op alle goederen die in de Gemeenschap binnengebracht worden. De werkwijze bij de controle door de douane van hand- en ruimbagage van passagiers is vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 2454/93 (de Uitvoeringsverordening

CDW) en Verordening (EEG) nr. 3925/91, de zogenaamde Bagageverordening. Op basis van genoemde verordeningen controleert de douane de bagage van passagiers die vanuit een derde land de Europese Gemeenschap binnenkomen. De bevoegdheid daartoe ontleent zij aan bepalingen in de Douanewet.

In art. 13 van het Communautaire Douanewetboek is de algemene grondslag neergelegd voor alle controlemaatregelen van de douaneautoriteiten, die zij nodig achten voor de correcte toepassing van de douanewetgeving. Voorts is een kernbepaling met betrekking tot douanecontrole, als in casu ingesteld, neergelegd in art. 37 van het Communautaire Douanewetboek, waarin is bepaald dat de in het douanegebied van de Gemeenschap binnengebrachte goederen vanaf het ogenblik waarop zij worden binnengebracht aan douanetoezicht onderworpen zijn en overeenkomstig de geldende bepalingen door de douaneautoriteiten kunnen worden gecontroleerd.

Sinds december 2003 worden passagiers en bagage, die vanaf bepaalde vertrek-luchthavens op de luchthaven Schiphol arriveren, aan een zeer intensieve controle onderworpen. Tot deze controlemaatregel is in opdracht van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Financiën besloten op grond van de constatering dat bij deze zogenaamde risicovluchten stelselmatig een aantal passagiers beduidende hoeveelheden verdovende middelen in Nederland tracht binnen te brengen.

In de vijfde Voortgangsrapportage drugssmokkel Schiphol (brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2003) heeft de Minister van Justitie het intensiveren van de controle- en handhavingsinspanningen aangegeven als een van de aangrijpingspunten voor een scherpe reductie van de drugssmokkel door de lucht. Daarbij is het streven ernaar om het controleniveau door de douane op te voeren tot een niveau, waarop de pakkans dusdanig is dat het beoogde ontmoedigingseffect ontstaat. Bij een optimale pakkans is het voor de organisatoren van transporten financieel niet lonend om drugs via Schiphol te smokkelen. De Voortgangsrapportage geeft aan dat de pakkans zal worden verhoogd door middel van 100%-controles, in ieder geval betrekking hebbend op de grootste risicovluchten waarvan vermoed wordt dat daarmee stelselmatig drugs naar Nederland worden vervoerd.

In een Handhavingsarrangement, ter uitwerking van de Vijfde voortgangsrapportage gesloten tussen het Openbaar Ministerie te Haarlem, de Koninklijke Marechaussee te Schiphol en Belastingdienst/Douane West, is nader uitgewerkt hoe de intensieve controles van risicovluchten op de aanwezigheid van cocaïne zullen geschieden. Bij dat Handhavingsarrangement heeft de douane op zich genomen de aangewezen risicovluchten systematisch te controleren op de aanwezigheid van cocaïne. De douane controleert daartoe bij de aangewezen vluchten alle goederen die van boord komen; zowel de goederen die door de passagiers zelf worden meegenomen als de vervoerde vracht, zendingen van koeriersbedrijven en post. Bovendien controleert zij het toestel zelf, de cabine (aircraftsweeping) en de belly (aircraftsearching), op mogelijk achtergelaten verdovende middelen. Tenslotte worden het bij het schoonmaken van het toestel gebruikte materiaal en de van boord komende catering-trolleys aan controle onderworpen.

De controlemaatregel houdt voor de passagiers van de betrokken vluchten in beginsel in dat alle passagiers reeds bij de gate, waar het vliegtuig is aangekomen, aan een reeks van controlemaatregelen onderworpen worden, en vervolgens naar een afgescheiden gedeelte van de bagagehal op Schiphol geleid worden, waar alle door hen meegevoerde goederen door de douane onderzocht worden met behulp van een X-raysysteem en met handmatig uitgevoerde onderzoeken.

Bij deze controleprocedure geldt als uitgangspunt dat er op basis van een risicoprofiel een selectie gemaakt wordt van passagiers ten aanzien van wie een meer dan gemiddelde kans bestaat dat zij als bolletjesslikker dan wel op andere wijze als koerier verdovende middelen bij zich dragen, verborgen in hun bagage dan wel op of in het lichaam. Deze selectie is onder meer gebaseerd op de resultaten van een interview dat aan iedere passagier afgenomen wordt en waarin hem of haar vragen worden gesteld aan de hand van op ervaringsgegevens gestoelde criteria. Daarbij kan gedacht worden aan een door de passagier gevolgde, afwijkende reisroute, een opvallende wijze van verwerving en/of betaling van het ticket, enzovoort. De aldus geselecteerde passagiers worden in een afgescheiden ruimte nabij de gate aan een nader onderzoek onderworpen.

Indien het risicoprofiel, dat onder gezag van het Openbaar Ministerie is vastgesteld, daartoe indicaties geeft wordt een passagier tevens aan lijfsvisitatie onderworpen. Lijfsvisitatie wil in dit verband zeggen dat de persoon wordt onderzocht aan de kleding en aan het lichaam. De bevoegdheid om passagiers aan de kleding en het lichaam te onderzoeken is gegeven in art. 17 van de Douanewet.

Bij de lijfsvisitatie controleert de douane of de passagier in de kleding dan wel onder de kleding verborgen, smokkelgoederen vervoert. Bij de hier aan de orde zijnde 100%-controles wordt de visitatie aan het ontklede lichaam uitgevoerd. Omdat dit een voor de betrokkene ingrijpend controlemiddel is wordt bij de toepassing ervan door de douane de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. Daartoe worden zoveel mogelijk specifiek opgeleide medewerkers voor dit controle-onderdeel ingezet en wordt aan de begeleiding door direct leidinggevenden bijzondere aandacht geschonken.

Intern onderzoek

Naar aanleiding van de klacht is een intern onderzoek ingesteld bij de douane te Schiphol.

Eén van de controlerende douaneambtenaren die op 2 april 2004 aan de controle bij de gate hebben deelgenomen, was op dat moment belast met de controle van bagage van passagiers, komende vanuit Paramaribo, aan gate G-10 op de luchthaven Schiphol, in het kader van de zogenaamde 100% controles. Hij heeft met betrekking tot de controle het volgende bericht. Na de selectie van verzoekster en haar gezin voor nadere controle, heeft gevraagd of zij goederen aan te geven had, waarop zij ontkennend geantwoord hebt. Hij heeft verzoekster daarop verzocht hem naar een visitatiebalie te volgen voor een controle van de bagage. De ambtenaar heeft de handbagage gecontro-

leerd en hierin niets aangetroffen dat gerelateerd zou kunnen zijn aan verdovende middelen.

Vervolgens heeft hij een vrouwelijke collega gevraagd om een lijfsvisitatie uit te voeren bij verzoekster. Deze was erop gericht vast te stellen dat zij geen verdovende middelen op of aan het lichaam vervoerden. Na de visitatie heeft de collega meegedeeld dat bij verzoekster geen verboden goederen waren aangetroffen. Zij heeft daarna toestemming gekregen haar reis te vervolgen.

De betrokken ambtenaar beschikt niet over nadere informatie over het verloop van de visitatie zelf en kon daarover dan ook geen mededelingen doen. Het interne onderzoek heeft geen antwoord opgeleverd op de vraag welke vrouwelijke douaneambtenaar bij u de lijfsvisitatie heeft uitgevoerd.

Procedure bij het onderzoek

Het gaat om uit derde landen herkomstige vluchten. Dat brengt mee dat alle aan boord in het douanegebied van de Gemeenschap binnengebrachte goederen aan douane-toezicht onderworpen zijn. De douane is in het algemeen op grond van communautaire en nationale bepalingen bevoegd om alle door passagiers meegevoerde goederen aan een onderzoek te onderwerpen. Dit onderzoek is er mede op gericht te voorkomen dat goederen in strijd met een wettelijk verbod worden binnengebracht.

De na selectie voortgezette onderzoeken blijven niet beperkt tot de bagage van de passagier, maar strekken zich ook uit tot goederen, welke mogelijk aan, op of in de kleding dan wel op of in het lichaam vervoerd worden. Met het oog daarop wordt de passagier onderworpen aan lijfsvisitatie. Dat wil zeggen dat onderzocht wordt of de passagier in zijn kleding dan wel - onder de kleding verborgen - op of in het lichaam goederen vervoert.

Bevoegdheid van de douane

De bevoegdheid tot lijfsvisitatie is gegeven in artikel 17, eerste lid, van de Douanewet. De daarin vervatte bevoegdheid komt overeen met die van het tot 1 juni 1996 geldende artikel 87 van de Wet inzake de douane. Blijkens de spaarzame literatuur wordt onder lijfsvisitatie verstaan: "de bevoegdheid om personen aan den lijve te onderzoeken. Het onderzoek aan den lijve zal zich in vele (de meeste) gevallen beperken tot een onderzoek van de kleding van de betreffende persoon, zonder dat er sprake is van ontkleding doch de bevoegdheid omvat in beginsel de mogelijkheid van een verdergaande visitatie met ontkleding, derhalve letterlijk aan den lijve." (Handboek voor in- en uitvoer, Kluwer, deel C (oud) Algemene wetgeving inzake douane, Hfdst. XI, art. 87 - aantekening 1.). De wet eist voor de toepassing van lijfsvisitatie geen vermoeden van fraude. "De bevoegdheid van art. 87 moet dan ook geheel los worden gezien van de strafrechtelijke bepalingen inzake het onderzoek aan lichaam en kleding." (ibidem, aantekening 2.). Ook in de Douanewet gaat het blijkens de plaatsing in Hoofdstuk 2. Controlebepalingen om een bij de controle op de naleving van wettelijke bepalingen uit te oefenen bevoegdheid.

De enige voorwaarden die art. 17 Dw stelt voor de bevoegdheid tot lijfsvisitatie zijn de koppeling aan de aan onderzoek onderworpen locaties van het eerste lid en de eis dat de visiterende persoon en degene die aan visitatie onderworpen wordt, van hetzelfde geslacht zijn. Casuïstiek is in de literatuur nooit besproken; jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van de bepaling is mij niet bekend, althans niet gepubliceerd.

Reikwijdte van de bevoegdheid

Voor het bepalen van de reikwijdte van de bevoegdheid tot lijfsvisitatie wordt steun gevonden in de jurisprudentie op artikel 56 van het Wetboek van Strafvordering (waarin de bevoegdheid is gegeven tot onderzoek van de verdachte aan het lichaam of de kleding; deze jurisprudentie ziet op de tekst van artikel 56 Sv van vóór 1 maart 2002).

Het gaat dan met name om het Rectumarrest van de Hoge Raad van 8 november 1988, NJ 1989, 667. De H.R. heeft in dit arrest vastgesteld "dat het in het eerste lid van art. 56 Sv (...) bedoelde onderzoek aan het lichaam omvat een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam" (r.o. 2).

In de casus had een hulpOvJ op basis van dat artikel de verdachte door een arts inwendig laten onderzoeken, na aanwijzingen dat hij verdovende middelen rectaal had ingebracht.

De relevantie van dit arrest voor de uitleg van artikel 17 Douanewet werd gegrond op de volgende overweging. Het begrip lijfsvisitatie (in de betekenis van onderzoek aan den lijve, zie hierboven) verschilt niet van het begrip onderzoek aan het lichaam of aan de kleding. Het doel van beide onderzoeken is hetzelfde, namelijk in het ene geval het vinden van smokkelartikelen van kleine omvang die de gecontroleerde in of onder zijn kleding kan hebben verborgen en in het andere geval het vinden van materiaal dat opheldering kan verschaffen over het vermoedelijke strafbare feit, welk materiaal de aangehouden persoon in of onder zijn kleding kan hebben verborgen.

De zwaardere voorwaarden, die art. 56 Sv (oud) verbond aan toepassing van de bevoegdheid (ernstige bezwaren tegen de verdachte en beperking van onderzoek aan het lichaam tot OvJ en hOvJ), moeten gezien worden in de verschillende context waarin de twee onderscheiden bevoegdheden tot gelding worden gebracht. Het verschil in voorwaarden voor de toepassing heeft dunkt mij geen betekenis voor de reikwijdte van de bevoegdheid van art. 17 Dw.

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat ook de lijfsvisitatie van art. 17 Dw, in lijn met het aangehaalde arrest NJ 1989, 667, een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam kon omvatten.

Gewezen wordt op de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel 26983, dat onder meer heeft geleid tot de in uw brief aangeduide (nieuwe) tekst van art. 56 van het Wetboek van Strafvordering, waarin het onderzoek aan het onderlichaam (met name het schouwen van de holten en openingen van het lichaam) aan nadere, zwaardere voorwaarden is gebonden.

Opmerking verdient het volgende. In het rapport van de Commissie 'Onderzoek aan het lichaam' heeft de commissie de aanbeveling opgenomen om de bijzondere wetgeving (o.m. artikel 17 Dw) inhoudelijk en qua terminologie in overeenstemming te brengen met de regeling uit het Wetboek van Strafvordering (par. 7.7 Bijzondere wetten).

In het wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wijziging van art. 56 Sv heeft de bewindsman deze aanbeveling niet opgevolgd. Blijkens de terzake in de Memorie van toelichting opgenomen tekst *) werd deze opvatting van de commissie met betrekking tot artikel 17 Dw niet gedeeld door de minister. Daaruit mag worden afgeleid dat de wijziging van art. 56 Sv niet dwingt tot een andere opvatting dan voorheen met betrekking tot de uitleg van de bepaling.

*) MvT, par. 7.4 slotlinea: "In een aantal bijzondere wetten, zoals de Vreemdelingenwet, de Douanewet en de Ambtenarenwet wordt ook gesproken over lijfsvisitatie of onderzoek aan het lichaam. De genoemde bevoegdheden worden daar in andere context gebezigd. Tot op heden is binnen de context van deze wetten, anders dan bij de toepassing binnen strafvordering, niet gebleken van onduidelijkheden of problemen bij de toepassing of uitleg van de genoemde begrippen."

Opleiding ambtenaren

U verzocht aan te geven welke opleiding de bij de lijfsvisitatie betrokken ambtenaren hebben genoten en welke vaardigheden zij daarbij hebben opgedaan.

In de eerste plaats zijn al de betrokken ambtenaren beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar. In de BOA-opleiding wordt ruim aandacht besteed aan de toepassing van controlemiddelen en dwangmiddelen, maar ook aan bijzondere vormen van controle zoals de lijfsvisitatie. Na iedere vijfjaar wordt een bijscholingstoets gehouden, onder auspiciën van Justitie. In het bijscholingstraject worden rechtskennis, waaronder de toepassing van bevoegdheden, uitvoerig belicht.

Alle medewerkers die betrokken zijn bij de in het voorgaande besproken interviews en bij de uitvoering van lijfsvisitaties worden daarin getraind door medewerkers van het zogenaamde Schipholteam. Dit betreft een inmiddels jaren bestaand gemengd controle- en opsporingsteam, samengesteld uit medewerkers van de douane en de Koninklijke Marechaussee, dat gespecialiseerd is in het uitvoeren van controles op luchtreizigers, om het binnenbrengen van verdovende middelen tegen te gaan.

De Belastingdienst/Douane West, die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de bovenomschreven controle, is zich heel wel bewust van de onaangename ervaring die het ondergaan van een lijfsvisitatie kan oproepen bij de betrokken passagiers. Voor hen betekent dit een lichamelijk onderzoek, dat in het algemeen als confronterend en vaak als vernederend wordt ervaren. Ik betreur dat, maar kan daarin in verband met het belang van de integrale 100%-controles op risicovluchten niet wezenlijk verandering brengen.

Wel heeft dit laatste aanleiding gegeven om in de tweede helft van 2004 de bij de integrale 100%-controles voor de douaneambtenaren geldende aanwijzingen nader te formuleren en aan te scherpen.

Conclusie

De douane is in het algemeen belast met de controle van goederen die in Nederland binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap worden gebracht. In casu gaat het om integrale 100%-controles, die worden ingesteld bij een aantal aangewezen risicovluchten, teneinde de smokkel van verdovende middelen onmogelijk te maken. De douane voert deze controles uit met gebruik van de haar daartoe bij wet toegekende bevoegdheden en met inachtneming van de geldende wettelijke bepalingen. Verzoeksters beschrijving van de door haar op 2 april ondergane controle noch het resultaat van het intern ingestelde onderzoek leiden tot de conclusie dat in verzoeksters geval de betrokken douaneambtenaren de wettelijke bepalingen en de voor hen bij de controle geldende instructies niet in acht hebben genomen. In zoverre beoordeel ik verzoeksters klacht als ongegrond...”

D. REACTIE VERZOEKSTER

In een brief van 13 mei 2005 liet verzoekster het volgende weten:

“...Als eerst wil ik aangeven, dat er van mij geen risicoprofiel gemaakt door de Douane op Schiphol. Dit is te lezen in de 5de alinea van mijn brief van 7 april 2004. De douane heeft slechts door het inzien van de reisdocumenten mijn gezin geselecteerd als zijnde risico passagiers. (De Douane; N.o.) komt hier in zijn reactie diversen malen op terug.

Voorts geeft (de Douane; N.o.) in de reactie aan, dat de Douane gerechtigd is passagiers aan een lijfvisitatie te onderwerpen conform art 17 van de Douane wet. (De Douane; N.o.) geeft zelf aan dat dit volgens de Douane wet het onderzoek **aan** de kleding en het lichaam betreft. (De Douane; N.o.) geeft aan dat bij de, hier aan de orde zijn de 100% controle, deze wordt uitgevoerd aan het ontklede lichaam. Dit is nou juist de kern van mijn klacht. Voor mij is nog steeds niet duidelijk waarom de Douane, artikel 56 van het wetboek van strafvordering(die duidelijk is) anders mag interpreteren.

Formeel kader:

Voorts gaat (de Douane; N.o.) in de reactie in op de formele kaders waarin allerhande wetboeken en wetsteksten worden genoemd en omschreven, die mijns inziens niet terzake doende zijn. De klacht luid echter dat de douane artikel 56 van het wetboek van strafvordering heeft overtreden door mij inwendig te onderzoeken zonder de tussenkomst van een officier- dan wel hulpofficier van justitie. Tevens is dit onderzoek niet door een arts verricht zoals omschreven in artikel 56 Wetboek van strafvordering.

Intern onderzoek:

(De Douane; N.o.) geeft aan dat een ambtenaar van de Douane een vrouwelijke collega heeft verzocht om een lijfvisitatie bij mij uit te voeren en dat deze gericht was om vast te stellen of ik verdovende middelen **op** of **aan** het lichaam vervoerde. Ook hier weer stel ik de vraag waarom moest ik (in het bijzijn van mijn zoon van 2½ jaar) mij ontkleden en de holten van mijn onderlichaam gespreid tonen aan de vrouwelijke Douane

beambte. Als (de Douane; N.o.) praat over zorgvuldigheid in acht nemen bij deze ingrijpende vorm van controle, dan had men dit wel uit het zicht van mijn zoon moeten doen. Los van het feit dat ik van menig ben dat het niet is toegestaan dat een douane beambte een passagier zich geheel laat ontkleden.

Dat men niet beschikt over nadere informatie over het verloop van zo een ingrijpende controle is voor mij onbegrijpelijk. Volgens (de Douane; N.o.) wordt er bijzondere aandacht geschonken aan het begeleiden van het personeel die deze controle middelen toepast. Het bevreedt mij dan ook, dat men niet in staat is te achterhalen welke ambtenaar deze ingrijpende controle heeft uitgevoerd.

Procedure bij het onderzoek:

(De Douane; N.o.) geeft hierin aan dat de Douane passagiers onderwerpt aan lijfsvisitatie wat wil zeggen dat onderzocht wordt of de passagier goederen vervoerd door deze onder de kleding, op of in het lichaam te verbergen.

Bevoegdheid van de douane.

(De Douane; N.o.) geeft aan dat bevoegdheid tot lijfsvisitatie is gegeven in artikel 17 eerste lid van de douane wet en dat de daarin vervatte bevoegdheid overeen komt met die van het **tot** 1 juni 1996 geldende artikel 87 van de douane wet. Het woord "tot" geeft hierin aan, dat deze wet niet meer geldend is, waardoor ik me dan ook afvraag wat het voor zin heeft deze te benoemen. Ik beschouw dit daarom als niet terzake doende informatie. (De Douane; N.o.) geeft aan dat, onder lijfsvisitatie moet worden verstaan "de bevoegdheid om personen aan den lijve te onderzoeken. Dit volgens spaarzame literatuur. Dat de woorden "aan den lijve" hier geen uitleg behoeft lijkt mij duidelijk. Immers betekent "aan den lijve" niet "in den lijve". Iets waar artikel 56 van het wetboek van strafvordering heel duidelijk in is.

Reikwijdte van de bevoegdheid.

Hier gaat (de Douane; N.o.) in op jurisprudentie van artikel 56 Wetboek van strafvordering van voor 1 maart 2002. Volgens de woorden van (de Douane; N.o.) had een HovJ op basis van art 56 een verdachte door een **arts** inwendig laten onderzoeken na aanwijzingen dat de verdachte verdovende middelen rectaal had ingebracht. Klaarblijkelijk ziet (de Douane; N.o.) hier het verschil tussen **aan den lijve** en **in den lijve** als het zelfde. (De Douane; N.o.) ziet hierbij waarschijnlijk over het hoofd dat het onderzoek door een **arts** is verricht. Dit in tegenstelling tot het geen mij is aangedaan op 2 april 2004.

(De Douane; N.o.) geeft aan dat het zijn/haar dunk geen betekenis heeft voor de reikwijdte van de bevoegdheid van art 17 van de douanewet. Met alle respect voor (de Douane; N.o.), maar ik heb met zijn/haar dunk niets te maken. Het gaat immers om het schenden van mijn lichamelijke integriteit.

(De Douane; N.o.) verwijst naar een memorie van een wetsvoorstel 26983 welke heeft geleid tot een (nieuwe) tekst in artikel 56 van het wetboek van strafvordering. Ook geeft

(de Douane; N.o.) aan dat in het rapport van de commissie "onderzoek aan het lichaam" de commissie de aanbeveling heeft opgenomen om de bijzondere wetgeving (om art 17 Dw) inhoudelijk en qua terminologie in overeenstemming te brengen met de regelgeving uit het wetboek van strafvordering. Hier is mij niets van bekend en verzoek ik u daarom mij deze stukken te doen toe komen.

(De Douane; N.o.) verwijst naar de volgende tekst: MvT par 7.4 slotalinea: "in een aantal bijzondere wetten, zoals de Vreemdelingenwet, de douanewet en de Ambtenarenwet wordt ook gesproken over lijfsvisitatie of onderzoek aan het lichaam. De genoemde bevoegdheden worden daar in een andere context gebezigd. Tot op heden is binnen de context van deze wetten anders dan bij de toepassing binnen strafvordering niets gebleken van onduidelijkheden of problemen bij de toepassing of uitleg van de genoemde begrippen. Klaarblijkelijk is dit voor de douane de reden geweest om mijn lichamelijke integriteit zonder enige reden te schenden. Er is van mij geen risicoprofiel gemaakt zoals ik al eerder schreef.

Volgens (de Douane; N.o.) is de uitkomst van een risicoprofiel de reden om een passagier aan een lijfsvisitatie te onderwerpen.

Ik kan me hierom dan ook geheel niet vinden in het eindoordeel die (de Douane; N.o.) aan mijn klacht geeft.

Ik verzoek u dringend doch beleefd om deze zeer ingrijpende situatie voor mij te onderzoeken op rechtmatig handelen van de douane..."

E. REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

1. Mede naar aanleiding van twee uitspraken (zie Achtergrond, onder 4.) van de rechtbank te Haarlem legde de Nationale ombudsman de minister van Financiën bij brief van 5 oktober 2005 de volgende vragen voor:

"...1. De Douane heeft aangegeven dat de aanwijzingen die gelden voor de 100%-controles in de tweede helft van 2004 zijn aangescherpt. Kunt u mij op de hoogte brengen van de desbetreffende aanwijzingen? Welke wijzigingen zijn in de tweede helft van 2004 aangebracht?

2. In de hierboven bedoelde uitspraken heeft de rechtbank de manier van onderzoeken, die (weliswaar niet in een strafvorderlijk kader, maar in het kader van de controletaak) ook door de Douane is toegepast, gekwalificeerd als "zeer vernederend". Vindt u dat de conclusie die de Douane ten aanzien van verzoeksters klacht heeft getrokken onder de gegeven omstandigheden overeind kan blijven? Ziet u aanleiding om de aanwijzingen die voor de 100% controles gelden nader aan te passen, of voor enige andere actie? Ik verzoek u om uw antwoord te motiveren.

3. Kunt u (in het kort, onderbouwd) uiteenzetten aan welk risicoprofiel verzoekster bij haar aankomst op Schiphol voldeed?..."

2. In een brief van 15 november 2005 antwoordde de staatssecretaris van Financiën daarop als volgt:

"...Voordat ik inga op uw drie specifieke vragen in uw brief van 5 oktober 2005 (...), wil ik een algemene toelichting geven op de 100%-controle.

Eind december 2003 zijn de zgn. 100%-controles op bepaalde vluchten ingesteld. De douane heeft bij deze intensieve controles geen andere bevoegdheden dan gewoonlijk. Het bijzondere aan de 100%-controle is dat elke reiziger, alle bagage, de vracht en het vliegtuig wordt gecontroleerd. De controle houdt voor de passagiers van de betrokken vluchten in beginsel in dat alle passagiers reeds bij de gate, waar het vliegtuig is aangekomen, aan een reeks van controlemaatregelen (hond in de slurf, kledingvisitatie, interview) onderworpen worden, en vervolgens naar een afgescheiden gedeelte van de bagagehal op Schiphol geleid worden, waar alle door hen meegevoerde goederen door de douane onderzocht worden met behulp van een X-raysysteem. Een behoorlijk aantal reizigers zal ook hun (hand)bagage moeten openen, zodat de douane deze onderzoekt.

Helaas is het zo dat cocaïnesmokkelaars niet alleen cocaïne in hun bagage verstoppen, maar ook regelmatig cocaïne inslikken, of op of in hun lichaam verstoppen ten einde deze drugs Nederland binnen te smokkelen. De douane heeft in het kader van haar controle op grond van artikel 17 van de Douanewet de bevoegdheid om lijfsvisitatie toe te passen op bepaalde locaties, zoals luchthavens. Lijfsvisitatie omvat het onderzoek aan kleding en lichaam. De mogelijkheid tot lijfsvisitatie is nodig om kleine artikelen die gemakkelijk kunnen worden verstopt te ontdekken. Omdat vooral ontkleding en het onderzoek aan het lichaam voor de betrokkene een ingrijpend controlemiddel is, heeft de douane daarvoor interne procedureregels vastgesteld. Dit omdat de douane zich ervan bewust is welke emoties een dergelijke controle kan oproepen. Slechts een gering percentage reizigers wordt door de douane aan een onderzoek aan het lichaam onderworpen.

Er wordt voortdurend gezocht naar een evenwicht in de strengheid van de controles en het doel. Ook wordt gekeken naar de bejegening van de passagiers. Klachten kunnen een signaal zijn voor aanpassing van het beleid. Dit geldt met name voor het zwaarste controlemiddel: lijfsvisitatie met schouwen. Toch valt niet uit te sluiten dat een enkele - naar later blijkt - onschuldige passagier hiermee wordt geconfronteerd. Dit is inherent aan een controle. Controle is immers iets anders dan opsporing. Zodra er zodanige aanwijzingen zijn dat er een redelijk vermoeden is van het smokkelen van verdovende middelen (zoals bedoeld in het strafrecht), dan wordt iemand aangehouden en door de douane overgedragen aan de Koninklijke marechaussee. De douane stopt dan met haar controle. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de douane geen lijfsvisitatie met schouwen zal toepassen als iemand al voorafgaand aan de visitatie meedeelt dat hij

verdovende middelen in zijn lichaam heeft verstopt of indien in zijn bagage al verdovende middelen zijn gevonden.

Wat betreft uw eerste vraag over de aanscherpingen van de aanwijzingen die gelden voor lijfsvisitatie wil ik nog het volgende aan het voorgaande toevoegen. In het landelijk geldende Handboek Douane is een aantal procedureregels voorgeschreven voor lijfsvisitatie. Deze regels gelden al geruime tijd en behoeften geen aanpassing, aangezien lijfsvisitatie landelijk gezien slechts incidenteel voorkomt. De kern van de regels in het Handboek is dat lijfsvisitatie plaatsvindt door een ambtenaar van hetzelfde geslacht als dat van de persoon die aan visitatie is onderworpen. Lijfsvisitatie waarbij ontkleding noodzakelijk wordt geacht, wordt alleen toegepast met toestemming van de teamleider of diens plaatsvervanger die op de plaats van de visitatie aanwezig is. Deze toestemming wordt alleen gegeven indien deze van de noodzaak van visitatie overtuigd is.

Op Schiphol is door de 100%-controles de lijfsvisitatie vaker toegepast dan voorheen. Daarin is een aanleiding gevonden voor de douane op Schiphol om in de tweede helft van 2004 een interne werkinstructie op te stellen, die specifiek is toegesneden op de plaatselijke situatie. Daarin is omschreven in welke - beperkte - gevallen lijfsvisitatie met ontkleding en lijfsvisitatie met ontkleding én schouwen is toegestaan en zijn de procedurele waarborgen nader ingevuld voor het verkrijgen van toestemming hiervoor. Tevens is voorgeschreven dat het resultaat van dit soort visitaties moet worden vastgelegd, ook indien er geen bevindingen zijn. Dit jaar heeft in mei 2005 nog een verdere verscherping plaatsgevonden. Het schouwen mag nu nog alleen plaatsvinden in het bijzijn van een verpleegkundige als deskundige. Dit is verwerkt in de interne werkinstructie van Schiphol. Het kiezen voor een verpleegkundige en niet voor een arts is ingegeven door het feit dat de ervaring leert dat het oproepen van een arts de nodige tijd kan vergen. Hiermee is gekozen voor een evenwicht tussen het tempo van het afronden van de controle en het betrachten van de nodige zorgvuldigheid.

Wat betreft uw tweede vraag merk ik, voorzover niet reeds beantwoord in het algemene deel en bij de eerste vraag, het volgende op. Uit de door u toegezonden uitspraken van de rechter blijkt dat op grond van het Wetboek van Strafvordering aanspraak gemaakt kan worden op een vergoeding wegens een achteraf ten onrechte gebleken ondergane vrijheidsbeneming. De rechter kent op grond van de omstandigheden van het geval een hogere vergoeding dan normaal toe voor het verblijf van één dag in een detentiecentrum. De douane concludeert in haar brief van 25 maart 2005 dat de beschrijving van verzoekster van de door haar op 2 april 2004 ondergane controle noch het resultaat van het intern ingestelde onderzoek leiden tot de conclusie dat in haar geval de betrokken wettelijke bepalingen en de voor de douane- ambtenaren tijdens de controle geldende instructies niet in acht zijn genomen. Ook uit de klacht en de brief van verzoekster blijkt niet dat de douane de lijfsvisitatie op onzorgvuldige wijze heeft uitgevoerd. Dit alles brengt mee dat de douane niet onrechtmatig heeft gehandeld. Deze conclusie wordt door de hiervoor bedoelde uitspraken van de rechter niet anders. Immers de onderhavige casus wijkt van die uitspraken af, omdat daarin de basis voor

de vergoeding is de onterechte vrijheidsbeneming, waarvoor op grond van het Wetboek van Strafvordering een vergoeding kan worden toegekend.

Dit neemt echter niet weg dat voortdurend wordt gezocht naar een goed evenwicht tussen het respect voor de reiziger en het stoppen van drugssmokkel. Daartoe worden de interne werkinstructies geëvalueerd en zijn deze ook bijgesteld, zoals hiervoor reeds is vermeld.

Tot slot wat betreft uw derde vraag merk ik op dat de aanwijzingen om tot het besluit te komen om lijfsvisitatie met schouwen toe te passen divers van aard zijn. Te denken valt aan het reisgedrag, gedrag van de reiziger, positieve reactie speurhond en het voldoen aan enkele slikkerscriteria. Tot de tweede helft van 2004 was het intern niet voorgeschreven, om de gegevens over de lijfsvisitatie vast te leggen, indien er geen bevindingen werden gedaan. Daarom is niet aan te geven aan welk risicoprofiel verzoekster voldeed...”

ACHTERGROND

1. **Douanewet** (Wet van 2 november 1995, Stb. 553)

Artikel 17, eerste en tweede lid:

“1. Aan lijfsvisitatie door de inspecteur zijn onderworpen, personen die aanwezig zijn in of op de in de artikelen 12 en 14 bedoelde entrepots, ruimten voor tijdelijke opslag, plaatsen, spoorwegemplacementen, havens, luchthavens, terreinen, gebouwen, erven en vervoermiddelen of deze locaties of vervoermiddelen juist hebben verlaten.

2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn op vordering van de inspecteur gehouden stil te staan en deze te volgen naar een door hem aangewezen plaats.”

2. **Wetboek van Strafvordering**

Artikel 56:

“1. De officier van justitie of de hulpofficier voor wie de verdachte wordt geleid of die zelf de verdachte heeft aangehouden, kan, bij het bestaan van ernstige bezwaren tegen deze, in het belang van het onderzoek bepalen dat deze aan zijn lichaam of kleding zal worden onderzocht.

2. De officier van justitie kan bij het bestaan van ernstige bezwaren tegen de verdachte, in het belang van het onderzoek bepalen dat deze in zijn lichaam wordt onderzocht. Onder onderzoek in het lichaam wordt verstaan: het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam, röntgenonderzoek, echografie en het inwendig manueel onderzoek van de openingen en holten van het lichaam. Het onderzoek in het lichaam wordt verricht door een arts. Het onderzoek wordt niet ten uitvoer gelegd indien zulks om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is.

3. De in het eerste en tweede lid bedoelde onderzoeken worden op een besloten plaats en voor zover mogelijk door personen van hetzelfde geslacht als de verdachte verricht.
4. De overige opsporingsambtenaren zijn bevoegd den aangehoudene tegen wien ernstige bezwaren bestaan, aan zijne kleeding te onderzoeken.
5. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek geldt bovendien de bepaling van artikel 195.”

Het tweede en derde lid van artikel 56 werden in 2002 ingevoegd. In de Memorie van Toelichting (kamerstukken 26 983, nr. 3) werd over de desbetreffende wetswijziging onder meer het volgende overwogen:

7.4 Conclusies met betrekking tot de toepassing van de urinetest en de methoden van onderzoek aan en in het lichaam

(...)

In een aantal bijzondere wetten, zoals de Vreemdelingenwet, de Douanewet en de Ambtenarenwet wordt ook gesproken over lijfsvisitatie of onderzoek aan het lichaam. De genoemde bevoegdheden worden daar in een andere context gebezigd. Tot op heden is binnen de context van deze wetten, anders dan bij de toepassing van strafvordering, niet gebleken van onduidelijkheden of problemen bij de toepassing of uitleg van de genoemde begrippen.”

3. In het zogenoemde Rectumarrest van 8 november 1988, nr. 83057, NJ 1989/667 overwoog de **Hoge Raad** onder meer het volgende:

“Anders dan het middel betoogt heeft het hof, wat er zij van zijn verwijzing naar wat van oudsher onder onderzoek is begrepen, terecht geoordeeld dat het in het eerste lid van art. 56 Sv en het vijfde lid van art.9 Opiumwet bedoelde onderzoek aan het lichaam omvat een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam.”

4.1 Bij beschikking van 4 april 2005 (gepubliceerd 23 september 2005) sprak de enkelvoudige kamer van de **rechtbank Haarlem**, vestiging Schiphol, sector strafrecht het volgende uit:

1. Ontstaan en loop van de procedure

Op 11 november 2004 is ter griffie van voormelde rechtbank ingekomen een door mr. J.K. Gaasbeek ingediend verzoekschrift, gedateerd 11 november 2004, van

(...)

Het verzoekschrift strekt tot toekenning van een vergoeding ten laste van de Staat ten bedrage van € 2.100,00, terzake van de (im)materiële schade die verzoekster stelt te hebben geleden ten gevolge van ten onrechte ondergane verzekering (1 dag) wegens verdenking van overtreding van artikel 2 van de Opiumwet.

Op 7 maart 2005 is dit verzoekschrift in het openbaar in raadkamer behandeld. Verzoekster is in persoon verschenen, bijgestaan door mr. Gaasbeek, voornoemd. Tevens was aanwezig de officier van justitie mr. (...).

Van het verhandelde in raadkamer is afzonderlijk proces-verbaal opgemaakt. De inhoud daarvan wordt als hier ingelast beschouwd.

2. Beoordeling

De strafzaak tegen verzoekster is geëindigd door de beschikking van de enkelvoudige raadkamer van deze rechtbank van heden (...), gegeven op een verzoek als bedoeld in artikel 36 van het Wetboek van Strafvordering. Het verzoekschrift is mitsdien tijdig ingediend.

Verzoekster is op 15 september 2004 te 12.40 uur aangehouden en te 15.20 uur in verzekering gesteld. Verzoekster is vervolgens - na het bekend worden van de uitslag van de (te omstreeks 14.55 uur) gemaakte bodyscan - nog diezelfde dag in vrijheid gesteld.

Op de voet van het bepaalde in artikel 89 en 90 van het Wetboek van Strafvordering kan verzoekster - nu de strafzaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel - aanspraak maken op vergoeding van de door haar wegens ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming geleden schade, zo daartoe, alle omstandigheden in aanmerking genomen, gronden van billijkheid aanwezig zijn.

Van de zijde van verzoekster is er, zakelijk weergegeven, onder meer op gewezen dat:

- zij telkens heeft gevraagd waarom zij was aangehouden;
- zij, omdat zij onschuldig was aan het slikken van bolletjes, tevens meermalen - over de hele dag
- heeft gevraagd te worden gescand;
- zij ten onrechte is aangehouden;
- zij een zeer vernederende bejegening heeft moeten ondergaan;
- zij nog steeds de mentale effecten ondervindt van deze zeer schokkende ervaring;
- haar koffer volstrekt onnodig en onzorgvuldig is vernield;
- inbreuk is gemaakt op haar privacy en goede naam.

De officier van justitie - voor oordeel dat geen sprake is geweest van een onbehoorlijke behandeling en / of de onrechtmatige verzekering van verzoekster - heeft geconcludeerd tot toekenning van de gebruikelijke dagvergoeding voor het verblijf in een detentiecentrum.

De rechtbank acht in dit geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, gronden van billijkheid aanwezig voor toekenning van een vergoeding.

Het door verzoekster, voorafgaand aan een bodyscan, moeten bukken teneinde de openingen van haar onderlichaam uitwendig te laten bekijken, is te beschouwen als een onderzoek in het lichaam.

De officier van justitie heeft ter zitting niet weersproken dat voornoemd feitelijk onderzoek heeft plaatsgevonden, zodat de rechtbank van de juistheid daarvan uitgaat.

Een dergelijk onderzoek is naar het oordeel van de rechtbank zeer vernederend te achten. Dit klemmt des te meer, nu zich in het onderhavige dossier geen proces-verbaal bevindt dat een dergelijk ingrijpend onderzoek in het lichaam heeft plaatsgevonden, terwijl evenmin valt op te maken of en zo ja wie bevoegd is tot een dergelijk onderzoek.

De rechtbank is op grond van het voorgaande van oordeel dat, mede gelet op de omstandigheden van dit geval, een hogere dan de normaal toe te kennen vergoeding op zijn plaats is.

Het verzoek zal dan ook worden ingewilligd op de wijze als hieronder is aangegeven.

3. Beslissing

De rechtbank:

kent aan verzoekster voor een verblijf van één dag in een detentiecentrum ten laste van de Staat toe een vergoeding van € 250,00 (zegge: tweehonderd vijftig euro);

wijst af het meer of anders verzochte; (...)"

4.2 Bij beschikking van 10 augustus 2005 (gepubliceerd 23 september 2005) sprak de enkelvoudige kamer van de **rechtbank Haarlem**, vestiging Schiphol, sector strafrecht het volgende uit:

"1. Ontstaan en loop van de procedure

Op 11 maart 2005 is ter griffie van de rechtbank Haarlem ingekomen een door mr. J.K. Gaasbeek, advocaat, ingediend verzoekschrift, gedateerd 10 maart 2005, van

(...)

Het verzoekschrift, zoals bij schrijven van de raadsman van 28 juni 2005 gewijzigd en aangevuld, strekt tot toekenning van:

- € 75 terzake van reparatie van een armband;
- € 1000 cq € 500 terzake van ernstige inbreuk op haar privacy, goede naam en persoonlijke vrijheid;
- € 1500 terzake van de vernederende detentie na onrechtmatige aanhouding;
- € 300 terzake van reiskosten en het opnemen van vrije dagen in verband met haar schadeclaim, het bezoeken van de advocaat, het bezoeken van de rechtbank, alsmede een dag omdat cliënte van de vernederende behandeling geheel overstuurd was, zijnde de (im)materiële schade die verzoekster stelt te hebben geleden ten gevolge van ten onrechte ondergane verzekering wegens verdenking van artikel 2 van de Opiumwet.

Op 25 juli 2005 is dit verzoekschrift in het openbaar in raadkamer behandeld. Verzoekster is in persoon verschenen, bijgestaan door mr. Gaasbeek, voornoemd. Tevens was aanwezig de officier van justitie mr. (...).

Van het verhandelde in raadkamer is afzonderlijk proces-verbaal opgemaakt. De inhoud daarvan wordt als hier ingelast beschouwd.

2. Beoordeling

De strafzaak tegen verzoekster is geëindigd door de beschikking van de enkelvoudige raadkamer van deze rechtbank van 25 juli 2005 (...), gegeven op een verzoek als bedoeld in artikel 36 van het Wetboek van Strafvordering. Het verzoekschrift is mitsdien tijdig ingediend.

Verzoekster is op 15 december 2004 te 12.45 uur in verzekering gesteld en in de loop van 15 december 2004, na een negatieve bodyscan, in vrijheid gesteld.

Op de voet van het bepaalde in artikel 89 en 90 van het Wetboek van Strafvordering kan verzoekster - nu de strafzaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel - aanspraak maken op vergoeding van de door haar wegens ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming geleden schade, zo daartoe, alle omstandigheden in aanmerking genomen, gronden van billijkheid aanwezig zijn.

Van de zijde van verzoekster is er op gewezen dat:

- zij onrechtmatig is aangehouden, omdat er op het moment van aanhouding niets is gebleken op grond waarvan zij op dat moment kon worden aangehouden;
- zij een zeer vernederende visitatie heeft moeten ondergaan;
- zij constant op een zeer incorrecte manier is toegesproken;
- zij ten onrechte op de zwarte lijst heeft gestaan;
- haar armband vernield is;
- zij vrije dagen heeft moeten opnemen in verband met het bezoeken van de advocaat, het bezoeken van de rechtbank, alsmede een dag omdat ze door de vernederende behandeling geheel overstuurd was;
- zij door al het voornoemde geestelijke klappen heeft opgelopen;
- inbreuk is gemaakt op haar privacy en goede naam en
- haar voor dit alles geen excuses zijn aangeboden.

De officier van justitie - van oordeel dat geen sprake is geweest van een onbehoorlijke behandeling en/of de onrechtmatige verzekering van verzoekster - heeft geconcludeerd tot toekenning van de gebruikelijke dagvergoeding voor het verblijf in een detentiecentrum.

- De rechtbank acht in dit geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, gronden van billijkheid aanwezig voor toekenning van een vergoeding met inachtneming van het volgende.

De door verzoekster gestelde mensonterende fouillering is door de officier van justitie ter zitting niet weersproken zodat de rechtbank van de juistheid daarvan uitgaat. Een dergelijk onderzoek is naar het oordeel van de rechtbank zeer vernederend te achten. Dit klemmt des te meer, nu zich in het onderhavige dossier geen proces-verbaal bevindt waarin een dergelijk ingrijpend onderzoek is gerelateerd - ook niet na uitdrukkelijk verzoek van de rechtbank daartoe - , terwijl evenmin valt op te maken of en zo ja wie bevoegd is tot een dergelijk onderzoek. De rechtbank is op grond van het voorgaande van oordeel dat, mede gelet op de omstandigheden van dit geval, een hogere dan de normaal toe te kennen dagvergoeding op zijn plaats is.

De reiskosten ten behoeve van bezoek aan de advocaat, het bijwonen van de raadkamerzittingen van 23 mei 2005 en 25 juli 2005 komen (berekend op basis van openbaar vervoer) tot een bedrag van € 49,13 voor vergoeding in aanmerking.

De genoemde reparatiekosten van de armband komen niet voor vergoeding in aanmerking nu gesteld noch gebleken is dat de gestelde schade het gevolg is van de ondergane vrijheidsbeneming. Voorts wordt het verzoek om toekenning van een vergoeding voor het opnemen van vrije dagen afgewezen nu van het opnemen van vrije dagen geen sprake is geweest.

- verzoekster heeft die niet gewerkte uren immers op een ander moment ingehaald - en verzoekster mitsdien geen (inkomens)schade heeft geleden.

Ten aanzien van het door de raadsman aangevoerde ten onrechte plaatsen van verzoekster op de zogenaamde zwarte lijst merkt de rechtbank op, dat het al dan niet plaatsen van personen op voornoemde lijst, niet ter beoordeling van de rechtbank ligt. Bovendien is een dergelijke plaatsing geen gevolg van ten onrechte ondergane verzekering en/of voorlopige hechtenis en kan zij reeds om die reden geen schadeverhogende omstandigheid opleveren.

Op grond van het voorgaande zal worden beslist als volgt.

3. Beslissing

De rechtbank:

kent aan verzoeker ten laste van de Staat een vergoeding toe van € 299,13 (zegge: tweehonderd negenennegentig euro en dertien eurocent), welk bedrag als volgt is samengesteld:

€ 250 wegens een verblijf van één dag in een detentiecentrum, € 49,13 aan reiskosten, berekend op basis van openbaar vervoer; wijst af het meer of anders verzochte; (...).”

5.1 Grondwet

Artikel 11:

“Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.”

5.2 Ook in artikel 8 van het **Europees verdrag voor de rechten van de mens** (EVRM) is bepaald dat een inbreuk op ieders recht op respect voor zijn privé-leven – waaronder mede wordt verstaan zijn lichamelijke integriteit – moet zijn voorzien bij wet.