

Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Belastingdienst/Douane West uit Hoofddorp.

Datum: 17 maart 2011

Rapportnummer: 2011/096

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat twee douaneambtenaren haar, nadat zij op 21 juni 2009 vanuit Suriname op Schiphol was aangekomen, in het kader van de zogeheten 100% controle hebben onderworpen aan een onderzoek van het onderlichaam.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

1. Sinds december 2003 worden reizigers en bagage, die vanaf bepaalde vertrekluchthavens op de luchthaven Schiphol arriveren, aan een intensieve controle onderworpen op bezit van cocaïne, de zogeheten 100% controles. Deze intensieve controle houdt voor de reizigers van de betrokken vluchten in beginsel in, dat zij bij de gate waar het vliegtuig is aangekomen aan een reeks controlemaatregelen worden onderworpen. Direct na het verlaten van het vliegtuig, aan het begin of halverwege de slurf, staat een douane-ambtenaar met een aangelijnde hond. Deze hond is getraind in het ruiken van drugs die in handbagage, in de kleding of op het lichaam wordt meegenomen. Drugs die in het lichaam zijn verborgen, kunnen door de hond niet worden geroken. Direct na het verlaten van de slurf komen de reizigers uit het betrokken vliegtuig in een ruimte met balies waar hun een kort interview wordt afgenomen. Bij deze gelegenheid wordt aan de reizigers een aantal vragen gesteld en wordt hun verzocht hun paspoort te tonen en worden zij gefouilleerd. Vervolgens worden de reizigers naar een afgesloten gedeelte van de bagagehal geleid waar alle meegevoerde goederen door de Douane onderzocht worden met behulp van een X-raysysteem en handmatig uitgevoerde onderzoeken.

Bij deze controleprocedure geldt als uitgangspunt dat er op basis van een risicoprofiel een selectie gemaakt wordt van reizigers 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 het eerder afgenomen interview. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan een door de reiziger gevolgde, afwijkende reisroute, een opvallende wijze van verwerving en/of betaling van het ticket. De aldus geselecteerde passagiers worden aan een nader onderzoek onderworpen, de zogenoemde verdiepte controle.

De reizigers die geselecteerd zijn voor deze verdiepte controle worden vervolgens gecontroleerd door de zogeheten Security Scan. Deze Security Scan maakt onderdeel uit van het reguliere 100% controleproces. In beginsel worden alle passagiers aan deze kledingvisitatie onderworpen. De Security Scan maakt op basis van weerkaatsing een

beeld van de contouren van het lichaam. Ook wordt de handbagage gecontroleerd en wordt een nader interview afgenomen. Ook vindt er standaard een kledingvisitatie plaats.

Naar aanleiding van deze verdiepte controle kan de Douane aanleiding zien om tot een lijfsvisitatie met ontkleding over te gaan. Voor een dergelijke visitatie is toestemming nodig van de kwaliteitsbeheerder van de Douane. Indien moet worden overgegaan tot het schouwen van het onderlichaam moet dit gebeuren door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

2. Verzoekster kwam op 21 juni 2009 vanuit Suriname aan op Schiphol. Op Schiphol werd zij, evenals haar medepassagiers, onderworpen aan een zogenoemde 100% controle. Na een kort interview aan de balie werd verzoekster vervolgens geselecteerd voor een verdiepte douanecontrole.

3. Naar aanleiding van deze controle diende verzoekster bij brief van 21 juli 2009 een klacht in bij de Belastingdienst/Douane (hierna: de Douane). In haar brief merkte zij op dat zij een Nederlandse vrouw is die in Suriname woont en werkt. Wegens ziekte van haar moeder moest zij halsoverkop naar Nederland vertrekken. Zij kon daardoor niet wachten tot haar nieuwe paspoort klaar was en reisde daarom met een noodpaspoort. Verzoekster schreef verder dat zij bij aankomst op Schiphol moest vertellen waarom zij in Nederland was. Verzoekster had geantwoord dat dit was omdat haar moeder ernstig ziek was. Toen verzoekster aangaf dat zij twee maanden eerder ook in Nederland was geweest moest zij, aldus verzoekster, direct met de douaneambtenaar mee. Verzoekster merkte verder op dat zij vervolgens door de bodyscan (clean) ging, en verscheidene malen werd gevisiteerd. Vervolgens moest zij in een onderzoeksruimte plaatsnemen en werd haar handbagage gecontroleerd. Verzoekster gaf verder aan dat haar na enige tijd door twee vrouwelijke ambtenaren werd gevraagd haar onderbroek te laten zakken, gespreid te gaan staan en voorover te buigen. Verzoekster was zo overdonderd door dit verzoek, dat zij dit als in een roes had ondergaan. Verzoekster merkte op dat zij zich naderhand heel erg boos van onmacht had gevoeld, vooral toen een van de twee medewerkers haar alsnog een vuile blik gaf omdat ze haar niet had kunnen pakken. Verzoekster was van mening dat er na de eerste controle geen aanleiding was voor de douaneambtenaren om haar aan een uitgebreide controle te onderwerpen. Ze beschikte over de nodige documenten, zoals een (nood-)paspoort. Voorts kon zij een aantal documenten overleggen waaruit het doel van haar bezoek bleek en ook had de bodyscan en het doorzoeken van de bagage niets opgeleverd.

4. De Douane handelde de klacht van verzoekster bij brief van 7 december 2009 af. De Douane ging ervan uit dat de reden voor de verdiepte controle was dat verzoekster met een noodpaspoort reisde en ook andere documenten toonde. Bij de balie, waar het eerste interview wordt afgenomen, is geen gelegenheid om ongestoord de getoonde documenten te beoordelen. Nadat verzoekster was geselecteerd voor de verdiepte controle, werd zij door de zogeheten Security Scan gecontroleerd. Vervolgens was de handbagage van

verzoekster gecontroleerd en was het interview door de douanemedewerker, de heer Z voortgezet. De Douane achtte het aannemelijk dat verzoekster ook handmatig aan haar kleding was gevisiteerd, omdat de Security Scan geen beeld geeft van het hele lichaam. Dit behoort ook tot de standaard procedure bij personen die in een 100% controle voor een verdiepte controle zijn geselecteerd, aldus de Douane.

De Douane deelde verzoekster verder mee dat er na het interview tijdens de verdiepte controle, de kledingvisitatie en de controle van de handbagage van verzoekster inderdaad geen redenen meer waren om meer onderzoekshandelingen te verrichten. Er waren geen redenen om verzoekster te verdenken van het smokkelen van verdovende middelen. Tijdens het interne onderzoek had de Douane niet kunnen vaststellen dat verzoekster zich had moeten ontkleden. Van een kledingvisitatie met ontkleding die tijdens de controle van verzoekster zou zijn uitgevoerd, was ook niets vastgelegd. Op het vastleggingsformulier waren alleen de volgende aantekeningen geplaatst:

- werkt voor de Europese commissie in Paramaribo?
- woont al jaren in Suriname;
- noodpaspoort i.v.m. verlopen paspoort;
- twee weken bezoek van moeder i.v.m. ziekenhuis;
- erg groot maandverband om.

Voorts merkte de Douane op:

"U hebt het als machtsmisbruik en zeer vernederend ervaren dat u zich na tal van controlehandelingen al te hebben moeten ondergaan, op het laatst heeft moeten uitkleden (en heeft moeten bukken) ten overstaan van douaneambtenaren.

Van een kledingvisitatie waarbij u zich heeft moeten ontkleden en heeft moeten bukken voor de controlerende douaneambtenaren is mij in het interne onderzoek niets gebleken. U beschrijft een lijfsvisitatie die onder de noemer 'schouwen' moet worden gebracht. Een dergelijke lijfsvisitatie moet op grond van de wet door een dokter of verpleegkundige worden uitgevoerd. De douane op Schiphol voert deze vorm van lijfsvisitatie niet uit.

Uw gedetailleerde beschrijving over wat u hebt moeten ondergaan is niet in overeenstemming te brengen met de verklaringen van de controlerende douaneambtenaar X en Y, die beiden uitdrukkelijk verklaren deze kledingvisitatie met ontkleding niet te hebben uitgevoerd.

Er is, zoals ik heb vastgesteld, geen schriftelijke toestemming verleend om bij u een kledingvisitatie met ontkleding uit te voeren.

De controlerende douaneambtenaren weten dat het door hen uitvoeren van een schouw op het lichaam van gecontroleerde reizigers bij de wet verboden is en leidt tot zware disciplinaire maatregelen bij overtreding van dit verbod."

De Douane merkte verder op dat douaneambtenaar, mevrouw X zich de controle van verzoekster niet kon herinneren. Wel verklaarde mevrouw X dat zij bij verzoekster geen lijfsvisitatie met ontkleding had uitgevoerd. Als reden hiervoor gaf zij aan dat zij voor een dergelijke lijfsvisitatie altijd de schriftelijke opdracht en toestemming van de kwaliteitsbeheerder wil hebben. Voorts kon mevrouw X zich niet herinneren het afgelopen jaar een lijfsvisitatie met ontkleding te hebben uitgevoerd.

Tevens liet de Douane verzoekster weten dat de douaneambtenaar, mevrouw Y zich verzoekster wel kon herinneren omdat zij verzoekster had begeleid naar de wachtruimte toen verzoekster was geselecteerd voor een verdiepte controle en verzoekster had aangegeven dat zij zich beledigd voelde omdat zij was geselecteerd voor de verdiepte controle. Mevrouw Y kon zich daarom ook herinneren dat verzoekster een bruine pantalon droeg. Zij kon zich echter niet herinneren dat zij de kledingvisitatie van verzoekster (mede) had uitgevoerd. Mevrouw Y gaf verder aan zich niet te herkennen in de door verzoekster omschreven kledingvisitatie met ontkleding. Voor een dergelijke visitatie is altijd de toestemming van de kwaliteitsbeheerder vereist. Ook bij een kledingvisitatie met ontkleding hoeft een gecontroleerde reiziger niet te bukken.

De Douane gaf verder aan dat de kwaliteitsbeheerder had verklaard geen toestemming te hebben gegeven tot een lijfsvisitatie van verzoekster met ontkleding.

5. Verzoekster kon zich met de reactie van de Douane naar aanleiding van haar klacht niet verenigen. In haar telefonische reactie van 17 december 2009 aan de Douane deelde zij onder meer mee dat de Douane zich moest afvragen welk belang zij had om een dergelijk verzinsel te bedenken terwijl zij de dienstdoende ambtenaren exact kon beschrijven en precies de locatie en indeling van de ruimte waarin het lijfsonderzoek met ontkleding had plaatsgevonden kon aangeven. Ook verzocht zij de Douane haar uit te leggen waarom het mogelijk was dat zij een uur in de verdiepte controle had doorgebracht als zij daar slechts een kledingvisitatie en controle van haar handbagage had ondergaan. Verzoekster gaf aan het vreemd te vinden dat de controlerende douaneambtenaar X zich niet kon herinneren een dergelijk onderzoek vier maanden geleden te hebben uitgevoerd. Douaneambtenaar X had verzoekster, zonder haar in kennis te stellen van de reden, gesommeerd om na de kledingvisitatie haar broek en onderbroek te laten zakken en voorover gebukt te gaan staan, terwijl ambtenaar X klaarstond met haar latexhandschoentjes. Verder gaf verzoekster aan het vreemd te vinden dat de douaneambtenaar Y zich nog wel kon herinneren dat verzoekster een bruine pantalon droeg, terwijl dat juist het kledingstuk was dat verzoekster moest laten zakken.

6. In haar nadere brief aan de Douane van 27 januari 2010 liet verzoekster onder meer weten dat er bij haar nog steeds onduidelijkheid bestond over wat er nu wel of niet was toegestaan tijdens een 100% controle door de douaneambtenaren.

Voorts merkte verzoekster opnieuw op het vreemd te vinden dat douaneambtenaar X zich niet meer kon herinneren dat zij het afgelopen jaar een kledingvisitatie met ontkleding had uitgevoerd terwijl een dergelijke visitatie met zoveel waarborgen was omkleed.

7. De Douane antwoordde verzoekster bij brief van 16 april 2010 dat de lijfsvisitatie zoals verzoekster die zegt te hebben ondergaan op grond van de wet door een dokter of, in diens opdracht door een verpleegkundige moet worden uitgevoerd (zie Achtergrond). De Douane op Schiphol voert deze vorm van lijfsvisitatie niet uit.

De Douane merkte verder op dat een controlerende douaneambtenaar wel bevoegd is tot het geheel ontkleden en het uitwendig schouwen van het lichaam. Met dien verstande dat vooraf toestemming van de kwaliteitsbeheerder is vereist en het onderzoek van het onderlichaam alleen mag worden uitgevoerd door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige.

De Douane is wel bevoegd tot een lijfsvisitatie waarbij het onderlichaam van de persoon niet wordt geschouwd, aldus de Douane. Ook is de douaneambtenaar bevoegd tot het uitwendig en inwendig schouwen van de holten van het bovenlichaam, zo nodig met de daartoe benodigde ontkleding, aldus de Douane.

Verder gaf de Douane aan dat lijfsvisitatie met ontkleding tijdens een 100% controle altijd wordt vastgelegd.

8. Verzoekster kon zich met de reactie van de Douane op haar klacht niet verenigen en wendde zich op 25 mei 2010 tot de Nationale ombudsman. In haar e-mail merkte verzoekster onder meer op het verzoek haar onderbroek te laten zaken te hebben opgevolgd omdat ze had gehoord dat de Douane haar anders 48 uur had kunnen vasthouden. In verband met de slechte gezondheidstoestand van haar moeder wilde zij dit risico niet lopen. Voorts gaf verzoekster aan verbaasd te zijn dat de douaneambtenaren botweg ontkenden een dergelijk onderzoek bij haar te hebben uitgevoerd.

9. Op 13 september 2010 vond in het kader van de behandeling van de klacht van verzoekster op het Bureau Nationale ombudsman een hoorzitting plaats. Verzoekster was hierbij aanwezig. Van de Douane waren aanwezig de betrokken douaneambtenaren, mevrouw X en mevrouw Y. Tevens vond er op 14 oktober 2010 een hoorzitting plaats op de luchthaven Schiphol. Hierbij was de douaneambtenaar, de heer Z aanwezig.

Het verslag van de hoorzittingen is aan het rapport gehecht.

10. De Douane stuurde de Nationale ombudsman onder meer het ambtsbericht van de kwaliteitsbeheerder, de heer A van 6 september 2009. In dit ambtsbericht verklaarde de heer A dat hij geen toestemming aan een collega had gegeven om een lijfsvisitatie met ontkleding bij verzoekster te verrichten. Voorts gaf hij aan niet te weten wie verzoekster aan een dergelijke visitatie had onderworpen of wie daarvoor toestemming had gegeven.

Ook stuurde de Douane de Nationale ombudsman het in deze zaak ingevulde controleformulier 100%. Op dit formulier stond als reden voor de 100% controle vermeld: Overige. Op de achterzijde stond onder meer vermeld: erg groot maandverband om. Als tijdstip aanvang controle stond vermeld 6:30 uur en als tijdstip einde controle: 7.20 uur. Bij het onderdeel Lijfsvisitatie met ontkleding stond niets vermeld.

11. Verzoekster deelde de Nationale ombudsman in reactie op het verslag van bevindingen onder meer mee dat de mededeling van mevrouw X dat zij zulke kleine handen heeft dat geen enkele latex handschoen haar zou passen tegenstrijdig is met de mededeling van de heer Z dat er voor elke afmeting hand een handschoen aanwezig is. Mevrouw X had het bewuste onderzoek bij verzoekster wel degelijk verricht met de latex handschoenen aan. Voorts benadrukte zij nogmaals het vreemd te vinden dat mevrouw Y zegt zich geen kledingvisitatie van verzoekster te kunnen herinneren, terwijl zij zich wel kon herinneren dat verzoekster een bruine pantalon droeg.

Verder merkte verzoekster op dat, in tegenstelling tot hetgeen de heer Z heeft verklaard, zij nooit beneden in een onderzoeksruijnte was geweest. Haar onderzoek vond plaats op de Pier.

12. De Belastingdienst/Douane liet de Nationale ombudsman in een nadere reactie op het verslag van bevindingen bij brief van 24 februari 2011 weten dat de Douane zich ervan bewust is dat de 100% controles als belastend kunnen worden ervaren door de reizigers. De Douane gaat daarom zo zorgvuldig en zo efficiënt mogelijk te werk. De intensieve controle zoals deze door de Douane wordt uitgevoerd is gericht op het volledig tegengaan van smokkel van verdovende middelen door het genereren van een optimale pakkans. De Douane voert deze controles uit met gebruik van de hem daartoe bij wet toegekende bevoegdheden en met inachtneming van de geldende wettelijke bepalingen.

Voor het uitvoeren van een lijfsvisitatie met gehele ontkleding gelden volgens de Douane extra waarborgen. Uit de verklaringen van de betrokken ambtenaren die betrokken waren bij de controle van verzoekster, bleek volgens de Douane dat zij op de hoogte zijn van deze extra waarborgen. Daarnaast hadden de ambtenaren verklaard dat de lijfsvisitatie, zoals omschreven door verzoekster, niet was uitgevoerd.

Voorts verwees de Douane de Nationale ombudsman naar het door de Douane bij de reactie gevoegde juridisch kader voor lijfsvisitatie (zie Achtergrond, onder 2.)

II Beoordeling

13. Verzoekster klaagt erover dat twee douaneambtenaren haar, nadat zij op 21 juni 2009 vanuit Suriname op Schiphol was aangekomen, in het kader van de zogeheten 100% controle hebben onderworpen aan een onderzoek van het onderlichaam.

14. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat overheidsinstanties burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan een burger niet alleen in zijn hoedanigheid van drager van rechten en plichten, maar ook als persoon ziet, zodat de feitelijke afhankelijkheid van de burger niet nog eens onnodig wordt versterkt door een disproportioneel gevoel van onmacht. Het vereiste impliceert ook dat de integriteit van het lichaam wordt gewaarborgd.

15. Vooropgesteld wordt dat lijfsvisitatie met ontkleding alleen mag plaatsvinden na toestemming van de kwaliteitsbeheerder. Indien daarbij ook een onderzoek aan het onderlichaam dient plaats te vinden, dan mag dit onderzoek alleen door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige plaatsvinden (zie Achtergrond).

16. De betrokken douanemedewerksters, mevrouw X en Y ontkennen tijdens de hoorzitting dat zij verzoekster aan een lijfsvisitatie met ontkleding hebben onderworpen. Douanier X zegt dat zij zich verzoekster niet kan herinneren. Ook geeft zij aan nooit zonder toestemming een visitatie met ontkleding te zullen uitvoeren. Wel is uit de opmerking "wel erg groot maandverband" op de achterkant van het controleformulier af te leiden dat er een kledingvisitatie heeft plaatsgevonden. De opmerking van maandverband hoeft volgens mevrouw X niet altijd te leiden tot een visitatie met ontkleding van het onderlichaam.

Mevrouw Y kan zich een kledingvisitatie van verzoekster niet herinneren, maar sluit niet uit dat zij hierbij heeft geassisteerd. Als een visitatie met ontkleding plaatsvindt, dan is dit altijd nadat eerder een kledingvisitatie heeft plaatsgevonden. Het constateren van maandverband is voor mevrouw Y altijd reden tot melding. De kwaliteitsbeheerder bepaalt dan of verdere controle naar aanleiding hiervan al dan niet plaatsvindt.

17. Vaststaat dat verzoekster is geselecteerd voor de zogenoemde verdiepte controle. Volgens de Douane is dit gebeurd omdat verzoekster met een noodpaspoort reisde en nog andere documenten bij zich had. Tijdens de verdiepte controle is het interview met verzoekster voortgezet, is haar handbagage gecontroleerd en heeft er een kledingvisitatie plaatsgevonden. Tijdens deze kledingvisitatie werd vastgesteld dat verzoekster wel een erg groot maandverband om had. Vanaf dat moment lopen de lezingen van verzoekster en de Douane uiteen. Volgens de Douane waren er geen redenen om verzoekster te verdenken van het smokkelen van verdovende middelen en was er geen aanleiding om meer opsporingshandelingen te verrichten. Volgens verzoekster moest zij van de douaneambtenaren X en Y haar onderbroek laten zakken, gespreid gaan staan en voorover buigen.

18. Het vaststellen dat verzoekster een maandverband om had impliceert dat de kledingvisitatie van verzoekster grondig en vergaand is geweest. Ook kan een dergelijke kledingvisitatie als erg intiem worden ervaren. Voor verzoekster, die erg emotioneel was in verband met de slechte gezondheidstoestand van haar moeder, kan deze grondige en intieme kledingvisitatie een grote impact hebben gehad. Niet is gebleken dat de Douane in de interne klachtbehandeling hier aandacht aan heeft geschonken. Ook uit de verklaring van de betrokken douaniers blijkt niet dat zij zich de emotionele toestand van verzoekster kunnen herinneren en dat hiermee rekening is gehouden. De Nationale ombudsman is van mening dat de Douane en de betrokken medewerkers hierin zijn tekortgeschoten.

19. Om echter een oordeel te kunnen geven over de lijfsvisitatie met ontkleding, moet allereerst vast zijn komen te staan dat deze handeling ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Tot die vaststelling heeft het onderzoek niet geleid. Ondanks verzoeksters stellige bewering, blijft de Douane bij de ontkenning dat een lijfsvisitatie met ontkleding heeft plaatsgevonden. Het betreffende formulier geeft geen uitsluitel. Daarop dient alleen te worden aangegeven dat er lijfsvisitatie heeft plaatsgevonden en niet dat die lijfsvisitatie achterwege is gebleven. De Nationale ombudsman heeft derhalve niet kunnen vaststellen of een lijfsvisitatie met ontkleding heeft plaatsgevonden en dat daarmee sprake is geweest van een optreden van de Douane dat in strijd was met de behoorlijkheid. De Nationale ombudsman onthoudt zich daarom van een oordeel.

Slotbeschouwing

De onderzoeken in het kader van de 100% controle op Schiphol kunnen zeer ingrijpend zijn. Als een reiziger in aanmerking komt voor een verdiepte controle is hij veel extra tijd kwijt en moet zich nog al wat laten welgevalen, te beginnen met een uitgebreide bevraging en een intensieve lijfsvisitatie. Het is voor niemand plezierig om door een ander betast te worden. De douanemedewerkers doen zo'n visitatie op een professionele wijze. De Nationale ombudsman krijgt daar eigenlijk nooit klachten over.

Een nog ingrijpender vorm van onderzoek is een visitatie met ontkleding. Daarvoor zijn ter bescherming van de integriteit van het lichaam wel extra waarborgen opgenomen in de procedure. Verzoekster klaagt er over dat zij een dergelijke visitatie heeft moeten ondergaan.

In dit onderzoek is gebleken dat op een 'controleformulier 100%' aantekening wordt gemaakt van alle onderzoeken die tijdens de zgn. verdiepte controle plaatsvinden. Daar staat ook de lijfsvisitatie met ontkleding bij. Dat mag pas plaatsvinden als daarvoor toestemming is gegeven, met redenen omkleed en met vermelding van de namen van de visiterende ambtenaren. Prima zo'n formulier, maar....

De douane ontkent in deze zaak dat die lijfsvisitatie met ontkleding heeft plaatsgevonden. De redenering is: als het formulier niet is ingevuld dan is het niet gebeurd. Daar is wel wat

op af te dingen. Verzoekster is heel stellig in haar verklaring. En op het formulier zijn bijzonderheden vermeld die reden kunnen zijn voor een dergelijke visitatie.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het beter zou zijn om geen onduidelijkheid daarover te laten bestaan. Dat kan door het formulier zo in te richten dat alles moet worden ingevuld, dus ook of wel of niet lijfsvisitatie heeft plaatsgevonden. Ook de mogelijkheid om de reiziger te laten tekenen voor een juiste weergave van het onderzoek op het formulier kan duidelijkheid scheppen.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman heeft helaas die duidelijkheid niet meer kunnen bieden. Dat is teleurstellend voor alle betrokkenen.

Conclusie

Ten aanzien van de klacht van verzoekster onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 25 mei 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Douane West uit Hoofddorp.

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

In het kader van het onderzoek vond een hoorzitting plaats op het Bureau Nationale ombudsman en op Schiphol. Verzoekster was bij de hoorzitting op het Bureau Nationale ombudsman aanwezig. Van de zijde van de Douane waren aanwezig de ambtenaren X en Y. Op de hoorzitting op de luchthaven Schiphol was aanwezig de douaneambtenaar, de heer Z.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

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

De reacties van verzoekster en de Belasting/Douane gaven aanleiding het verslag te wijzigen en aan te vullen.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- verzoekschrift van 25 mei 2010 met bijlagen
- de op 13 september en 14 oktober 2010 gehouden hoorzitting
- de door de Belastingdienst overgelegde stukken

Achtergrond

1. Algemene douanewet

Artikel 1:28

"...

4. Lijfsvisitatie geschiedt op een besloten plaats door personen die, indien zij geen arts of verpleegkundige zijn, van hetzelfde geslacht zijn als de persoon die aan lijfsvisitatie wordt onderworpen.

5. Onder lijfsvisitatie wordt verstaan:

- a. het onderzoek aan de kleding; het onderzoek aan de kleding omvat het betasten van de kleding, het nauwkeurig onderzoek van de hoofdbedekking en het schoeisel;
- b. het verwijderen van de bovenkleding, teneinde deze aan een nauwkeurig onderzoek te onderwerpen;
- c. het uitwendig en inwendig schouwen van de holten van het bovenlichaam, zonodig met de daartoe benodigde ontkleding;
- d. het geheel ontkleden en het uitwendig schouwen van het lichaam;
- e. het onderzoek van het onderlichaam; onder onderzoek van het onderlichaam wordt verstaan het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam; het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam wordt verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

6. Tot gehele ontkleding dan wel het onderzoek van het onderlichaam van degene die aan lijfsvisitatie wordt onderworpen, wordt pas overgegaan na toestemming van een ambtenaar die daartoe bij regeling van Onze Minister van Financiën, in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat, is aangewezen.

7. Onder lijfsvisitatie wordt mede verstaan het onderzoek met behulp van apparatuur waarmee door kleding van de betrokken persoon kan worden gekeken.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden vastgesteld met betrekking tot het onderzoek van het onderlichaam en met betrekking tot de apparatuur waarmee door kleding van personen kan worden gekeken en het gebruik daarvan. Hierbij kan worden bepaald dat het vierde lid niet van toepassing is bij het gebruik van deze apparatuur."

2. Het door de Belastingdienst/Douane bij de reactie aan de Nationale ombudsman van 24 februari 2011 gevoegde juridisch kader voor lijfsvisitatie luidt:

"Juridisch kader

Lijfsvisitatie maakt een inbreuk op het recht op de persoonlijke levenssfeer van degene jegens wie deze bevoegdheid wordt toegepast. Gebruik van de bevoegdheid is dan ook slechts toegestaan als wordt voldaan aan de eisen die Grondwet en Verdragen stellen bij de toepassing daarvan.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de maatregel wordt door het EVRM veel gewicht toegekend aan het proportionaliteitsbeginsel: de inbreuk moet in een juiste verhouding staan tot het doel waartoe deze dient. Bovendien geldt ook het subsidiariteitsprincipe: indien het doel kan worden bereikt met minder vergaande middelen dienen die eerst te worden aangewend.

Elke keer dat de inspecteur een afweging maakt over te gaan tot lijfsvisitatie dan wel over te gaan van een lichte vorm van lijfsvisitatie naar een zwaardere vorm van lijfsvisitatie, is hij gebonden aan artikel 1:21 Adw.

De inspecteur zal steeds moeten afwegen of het gebruik van de bevoegdheid om een bepaalde vorm van lijfsvisitatie toe te passen redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. De inbreuk op het recht van de persoonlijke levenssfeer moet in een juiste verhouding staan tot het doel waartoe deze dient (het proportionaliteits-beginsel) en indien het doel kan worden bereikt met minder vergaande middelen dan dienen die eerst te worden aangewend (het subsidiariteitsprincipe).

Naast het onderzoek aan de kleding (Adw artikel 1:28, lid 5, onder a.), zijn er diverse vormen van lijfsvisitatie met ontkleding (Adw artikel 1:28, lid 5, onder b t/m e. Hieronder volgt een korte toelichting op de diverse vormen van lijfsvisitatie met ontkleding:

- Ingevolge het vijfde lid, aanhef en onder b kan de inspecteur verlangen dat de bovenkleding wordt verwijderd.
- Een volgende stap is, ingevolge artikel 1:28, het vijfde lid aanhef en onder c, het uitwendig en inwendig schouwen van de holten van het bovenlichaam, zonodig met de daartoe benodigde ontkleding.

- Indien dat na het uitvoeren van de hiervoor genoemde stappen van lijfsvisitatie redelijkerwijs noodzakelijk is, kan de inspecteur ingevolge artikel 1:28, vijfde lid, aanhef en onder d, verlangen dat alle kleding wordt uitgetrokken en overgaan tot het uitwendig schouwen van het lichaam.

- Ingevolge het 6e lid mag de ambtenaar die de lijfsvisitatie namens de inspecteur uitvoert pas tot deze stap overgaan indien hem daartoe toestemming is verleend door een daartoe speciaal aangewezen functionaris. Door middel van deze procedure wordt een extra waarborg geschapen dat het nemen van deze maatregel noodzakelijk is.

- Lijfsvisitatie met schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam zoals omschreven in artikel 1:28, lid 5, aanhef en letter e Adw. wordt sinds januari 2006 niet meer uitgevoerd door de douane, Dit mede naar aanleiding van het destijds ingestelde onderzoek van de Nationale ombudsman (rapportnummer 2006/230)."

Verslag hoorzitting d.d. 13 september 2010 in de klacht van verzoekster (2010.06379)

Bij de hoorzitting zijn aanwezig:

verzoekster

mw. Y (douaneambtenaar)

mw. X (douaneambtenaar)

dhr. D. (klachtcoördinator douane)

mw. A. Stehouwer (substituut ombudsman)

mw. W.F. Bolsenbroek (onderzoeker team belastingen, dossier eigenaar)

mw. I.A.M. Bomans (onderzoeker team belastingen)

Verzoekster klaagt erover dat zij, nadat zij op 21 juni 2009 vanuit Suriname op Schiphol was aangekomen, in het kader van de zogeheten 100%-controle aan een onderzoek van het onderlichaam is onderworpen.

Verzoekster

Verzoekster geeft aan mw. Y en mw. X te herkennen als de douanemedewerkers waarop haar klacht betrekking heeft en die haar op 21 juni 2009 aan het onderzoek aan het onderlichaam (ontkleden en bukken) hebben onderworpen. Eerder in de controle is verzoekster door twee mannelijke douanemedewerkers ondervraagd. Naar haar gevoel

ging het daar al mis. De sfeer werd steeds vijandiger. Alle documenten, die zij bij zich had, werden gekopieerd. Vervolgens moest verzoekster wachten op de gang. Verzoekster ging ervan uit dat dit was om de informatie van de documenten te controleren en dat de douane het ziekenhuis van haar moeder zou bellen. Dit bleek niet het geval te zijn. Na nog een bevraging en weer wachten op de gang, deelde een van de beide mannelijke douanemedewerkers verzoekster mee dat er een onderzoek ging komen door twee vrouwelijke douanemedewerkers. Daarbij werd verzoekster niet meegedeeld wat het onderzoek zou inhouden, alleen dat het zou gaan plaatsvinden. Na binnenkomst in de kamer, waar het onderzoek ging plaatsvinden, werd de deur gesloten. Mw. Y ging bij de deur staan, terwijl mw. X klaarstond met latex handschoenen aan. Op dat moment werd verzoekster meegedeeld dat zij een visitatie met ontkleding kreeg. Eerder in de controle had verzoekster al een aantal kledingvisitaties ondergaan. Verzoekster kon zich deze nog prima herinneren. Zij kon echter niet exact aangeven of ze daarbij haar armen helemaal omhoog moest houden. Verzoekster geeft aan dat zij de visitatie die nu plaatsvond en waarbij zij naast de ontkleding van het onderlichaam ook nog moest bukken, als zeer vernederend heeft ervaren. Verzoekster geeft aan dat daarin voor haar de meeste pijn en emotie van haar klacht zit en de reden is om nu aanwezig te zijn. Verzoekster heeft niet gesproken met mw. X en mw. Y. en zeker niet geklaagd over haar selectie voor dit onderzoek. Verzoekster heeft altijd het belang van een dergelijk onderzoek ingezien en heeft daaraan ook haar volle medewerking gegeven. Verzoekster meent dat mw. Y bewust aan het verdraaien is geweest om te suggereren dat zij ergens anders zou zijn geweest, dan waar zij werkelijk was, nl. in de onderzoeksruimte. Wel is het typisch dat mw. Y nog precies wist welke kleur broek verzoekster op de betreffende dag aanhad. Mw. X was tevens degene die direct na aankomst het eerste interview afnam. De heer R. van de douane heeft verzoekster tijdens de klachtbehandeling telefonisch meegedeeld dat het afnemen van het interview en het doen van de verdiepte controle door dezelfde persoon geen ongebruikelijke werkwijze is. Gezien het tijdsbestek van een uur, gelegen tussen het eerste interview en de visitatie met ontkleding, is het volgens verzoekster goed mogelijk dat mw. X voor het doen van die visitatie de nodige ruimte had. Verzoekster geeft aan dat haar gedachten tijdens de controle voortdurend bij haar moeder zijn geweest, die in kritieke toestand verkeerde. Iedere minuut telde. Misschien was zij daardoor gevoeliger dan anders.

Verklaring van Mw. Y

Vanaf 26 januari 2009 is mw. Y werkzaam bij de 100%-controle. Op de datum van 21 juni 2009 was zij volgens het rooster werkzaam als bewaker/overbrenger. Soms kan haar daarbij gevraagd worden assistentie te verlenen bij een visitatie. Hoewel mw. Y zich een kledingvisitatie van verzoekster niet kan herinneren, wil zij niet uitsluiten dat zij hierbij geassisteerd heeft. Mw. Y heeft in de periode vanaf 26 januari 2009 misschien in totaal acht keer een visitatie met ontkleding meegemaakt. Dit gebeurt niet zomaar, daar gaat een traject van toestemming vragen aan vooraf. Als een visitatie met ontkleding plaatsvindt,

dan is dit altijd nadat eerder een kledingvisitatie heeft plaatsgevonden. De uitkomst van de kledingvisitatie kan reden zijn voor een visitatie met ontkleding en dit wordt dan besproken. Het constateren van maandverband is voor mw. Y altijd een reden tot melding. De kwaliteitsbeheerder bepaalt dan of verdere controle naar aanleiding hiervan al dan niet plaatsvindt. Mw. Y geeft aan dat zij het doen van een visitatie met ontkleding vervelend vindt. Het is een ingrijpend gebeuren. Mw. Y zal daarom een betrokkene altijd met respect behandelen. Mw. Y geeft aan door verzoekster beschuldigd te worden van iets waarin zij zichzelf absoluut niet herkent. Met name van het door verzoekster aangegeven voorover bukken is ondenkbaar, dat dit in haar bijzijn zou zijn gebeurd. Zij heeft dit nog nooit meegemaakt en wenst dit ook nooit mee te maken. Dat de betrokken douanemedewerkers zouden hebben samengespannen om de visitatie met ontkleding van verzoekster buiten de regels om te laten gebeuren, acht mw. Y bizar. Alsof vier mensen dat allemaal gaan afspreken. Mw. Y weersprekt de door verzoekster aangegeven verdraaiingen. Toen zij over de klacht werd geïnformeerd, heeft mw. Y oprecht nagedacht over wat zij zich nog kon herinneren. Daardoor ging zij zich verzoekster weer herinneren. Mw. Y ziet ook niet in waarom zij hierover dingen zou verzinnen. Als ze aanwezig is bij een visitatie, maar zelf niet visiteert staat mw. Y bij de deur. Niet uit intimidatie maar om de betrokkene wat ruimte te geven, zodat niet twee douanemedewerkers allebei te dicht op de te visiteren persoon staan.

Verklaring van Mw. X

Mw. X is 24 jaar in dienst bij de douane, waarvan de laatste vijf jaar bij de 100%-controle en daarbij de laatste twee jaar in de functie van interviewer. Daardoor doet mw. X nu minder kledingvisitaties. Mw. X geeft aan zij bij een kledingvisitatie nooit handschoenen gebruikt. Zij heeft zulke kleine handen dat geen enkele handschoen haar past en daardoor alleen maar belemmerend werkt. Bij kledingvisitatie is het gebruik van handschoenen niet verplicht, bij de controle van koffers wel. Mw. X geeft aan dat bij binnenkomst een eerste controle door twee vrouwelijke douanemedewerkers aan de kleding plaatsvindt. Reizigers die worden geselecteerd voor verdere controle, moeten wachten totdat deze beide medewerkers de eerste controlewerkzaamheden hebben afgerond. Dezelfde medewerkers doen dan ook eventuele volgende visitaties. Het komt wel voor dat iemand anders gevraagd wordt te assisteren, wanneer één van beiden even niet aanwezig is. Op de datum van 21 juni 2009 was mw. X als interviewer werkzaam. Daarnaast waren er nog twee medewerkers voor de visitaties werkzaam. Mw. X geeft aan niet te weten van wie de aantekeningen op de achterkant van het controleformulier van 21 juni 2009 zijn, maar zij vermoedt dat deze van dhr. Z zijn. Waarschijnlijk was dhr. Z die dag als interviewer werkzaam. De naam A op de voorkant van het formulier, is de naam van de kwaliteitsbeheerder. De aanduiding 7.20 is een tijdsaanduiding. Uit de opmerking over het maandverband in de aantekening op de achterzijde van het formulier, valt op te maken dat een kledingvisitatie heeft plaatsgevonden. Het opmerken van maandverband hoeft niet altijd te leiden tot een visitatie met ontkleding van het onderlichaam. De beslissing hierover

is aan de kwaliteitsbeheerder. Mw. X geeft aan zich verzoekster niet te herinneren. Het is ook niet aannemelijk dat zij de visitatie samen met mw. Y zou hebben verricht, omdat je deze altijd met je eigen team doet. Mw. X geeft aan nooit zonder toestemming een visitatie met ontkleding te zullen uitvoeren. Zij is ook wars van machtsmisbruik, ondanks alles wat passagiers soms naar je hoofd slingeren. De laatste keer dat mw. X een visitatie met ontkleding heeft uitgevoerd zal twee jaar geleden zijn geweest.

Verslag hoorzitting 14 oktober 2010 in de klacht van mevrouw

V.E.M. Muntslag-Nieveen (2010.06379)

Bij de hoorzitting zijn aanwezig:

dhr. Z (douaneambtenaar)

dhr. R. (klachtcoördinator douane)

mw. A. Stehouwer (substituut ombudsman)

mw. W.F. Bolsenbroek (onderzoeker team belastingen, dossiereigenaar)

Verklaring van dhr. Z

Dhr. Z is sinds 2004 in dienst bij de Belastingdienst/Douane. Ten tijde van de controle van verzoekster op 21 juni 2009 was hij betrokken bij de verdiepte controle van de passagiers. Als interviewer was hij ook meteen afhandelaar van de verdiepte controle.

Het "Controle formulier 100%" wordt ingevuld op het moment dat iemand wordt geselecteerd voor de verdiepte controle. Op het formulier dat betrekking heeft op de verdiepte controle van verzoekster staat als reden voor de verdiepte controle "overig" aangegeven. Dit moet volgens dhr. Z "paspoort" zijn. Dit omdat verzoekster met een noodpaspoort reisde.

Dhr. Z weet niet wat zich boven op de E-pier heeft afgespeeld en of verzoekster al eerder een kledingvisitatie heeft gehad. Wel weet hij dat er altijd een zogenoemde milimeterscan wordt gedaan door een analist.

De tekst achterop het "Controle formulier 100%" is van dhr. Z. Dhr. Z kan zich deze zaak nog herinneren. Hij weet nog dat hij het vreemd vond dat verzoekster had gezegd dat zij voor de Europese Commissie in Paramaribo zou werken. Ook weet hij nog waar hij op dat moment stond. Het feit dat verzoekster een noodpaspoort had was voor dhr. Z aanleiding om heel goed te kijken. Dhr. Z heeft verzoekster doorgevraagd over het noodpaspoort en kwam er al gauw achter dat er met verzoekster niets aan de hand was. Dhr. Z zegt erg

veel ervaring te hebben en ook gauw aan iemand te kunnen zien of hij of zij aan het slikkercriterium voldoet.

Wat betreft de opmerking achter op het "Controle formulier 100%": "erg groot maandverband om" deelt dhr. Z mee dat hij aan vrouwelijke collega's heeft gevraagd om de kledingvisitatie van verzoekster te doen. Deze kledingvisitatie is steviger dan de eerste kledingvisitatie boven op de pier. Beneden is de visitatie van top tot teen. Hij heeft toen te horen gekregen dat verzoekster een erg groot maandverband om had. Een dergelijke constatering moet dhr. Z altijd voorleggen aan de kwaliteitsbeheerder. Dit heeft dhr. Z ook in deze zaak gedaan. De heer A was tijdens de controle van verzoekster de kwaliteitsbeheerder. Dhr. Z kent dhr. A goed. Als dhr. Z er niets in ziet dan is dhr. A het hier meestal mee eens. Zodra dhr. A zegt dat de passagier weg mag, dan doet dhr. Z dat meteen en wordt er niet eerst op een handtekening gewacht.

Ontkleding van een passagier vindt alleen plaats met toestemming van de teamleider. In dit geval heeft geen ontkleding plaatsgevonden omdat verzoekster niet interessant daarvoor was. Daarom is het "Controle formulier 100%" ook niet verder ingevuld omdat verzoekster niet voldeed aan slikkercriterium (bolletjes).

Op elke vlucht vindt gemiddeld 1x een ontkleding (bovenkleding) plaats van een mannelijke passagier. Met betrekking van vrouwelijk passagiers weet dhr. Z dit niet.

De 100% controle van de vlucht van verzoekster heeft waarschijnlijk minder lang geduurd dan de gemiddelde 1½ uur omdat het vliegtuig niet vol zat. Zodra de interviewers bij de pier klaar zijn, gaan ze naar beneden om te assisteren bij de verdiepte controle. Het is dus mogelijk dat de douanemedewerkster, mw. X na het laatste interview bij de pier vervolgens heeft geassisteerd bij de verdiepte controle beneden.

De uitgebreide kledingvisitatie vindt altijd plaats met latex handschoenen. Ook in juni 2009. Er is voor elke afmeting hand een maat handschoen aanwezig.

9

2010.06379

de Nationale ombudsman