

Vergaderjaar 2006–2007

28 192

Drugsmokkel Schiphol

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2006

1. Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer mede namens mijn collega's van Financiën en Defensie de zevende voortgangsrapportage drugsmokkel Schiphol aan. In deze rapportage doe ik verslag van de voortgang van de uitvoering van het beleid sinds de laatste rapportage. Hierbij zal ik tevens ingaan op het rapport van de Nationale ombudsman «100%-controles op Schiphol», dat op 27 juni 2006 gepubliceerd is. Daaraan voorafgaand maar ook als reactie daarop heb ik immers, in overleg met mijn collega's van Defensie en Financiën, maatregelen genomen die enkele negatieve aspecten van de 100%-controles verlichten. Vervolgens zijn de aanvullende maatregelen opgenomen, die ik noodzakelijk acht om de smokkel van cocaïne via Schiphol verder te kunnen terugdringen. En tot slot maak ik de balans op van het tot nu toe gevoerde beleid.

2. Reeds genomen maatregelen

Eind 2001 dreigde door de grote toename van de stroom aan drugskoeriers de situatie te ontstaan dat aangehouden drugskoeriers op Schiphol wegens gebrek aan detentiecapaciteit structureel met een dagvaarding zouden worden heengezonden. Deze situatie werd destijds zowel politiek als maatschappelijk als onaanvaardbaar geacht en vormde voor mijn ambtsvoorganger de aanleiding een Plan van Aanpak Drugsmokkel Schiphol op te stellen, dat op 18 januari 2002 (kamerstuk 28 192, nr. 1 herdruk) aan u toegezonden is.

Kern van het Plan van aanpak was het realiseren van een structureel hoog handhavingniveau, waardoor de pakkans zodanig groot zou worden dat daarvan een afschrikwekkende werking zou uitgaan voor de drugskoeriers en de organisaties daarachter. De maatregelen die daartoe moesten leiden zijn te onderscheiden in twee categorieën:

- maatregelen die moesten voorkomen dat de drugs naar Nederland werden vervoerd;
- maatregelen die ertoe moesten leiden dat in Nederland aangetroffen

drugs in beslag werden genomen en dat adequate interventies volgden met betrekking tot de koeriers en de organisaties daarachter.

Om dit mogelijk te maken zijn onder meer de volgende maatregelen geïmplementeerd:

- personele uitbreiding van Douane, KMar, OM, ZM en DJI op en rond Schiphol;
- aanpassing wetgeving: verruiming bevoegdheden politierechter en de mogelijkheid om drugskoeriers in speciale voorzieningen in te sluiten;
- preflight controles;
- afspraken met Nederlandse Antillen en Aruba over drugsbestrijding.

Halverwege 2002 is door mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer bericht dat in weerwil van de tot dan toe succesvol geïmplementeerde maatregelen, het aantal drugskoeriers dat via Schiphol ons land binnenkwam, nog steeds onaanvaardbaar groot was (TK, 2001–2002, 28 192, nr. 12). Dit vormde voor hem de aanleiding aanvullende maatregelen voor te bereiden.

Kort na zijn aantreden als Minister van Justitie moest mijn ambtsvoorganger vaststellen dat die situatie nog steeds zorgelijk was. De pakkans was kennelijk nog steeds te gering. In de vierde voortgangrapportage heeft hij uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemens ter zake, waarbij een meer «stofgerichte» aanpak ter ontlasting van de justitiële keten zijn uitgangspunt vormde. (TK, 2002–2003, 28 192, nr. 16). Kernpunt van deze aanpak betrof de regulering van de instroom, door bolletjesslikers en drugskoeriers met een overeenkomstige hoeveelheid drugs met een dagvaarding heen te zenden en daar waar mogelijk uit Nederland te verwijderen.

Op 5 juni 2003 is mij door het College van Procureurs-generaal de zogenaamde «Criminaliteitsbeeldanalyse cocaïnekoeriers Schiphol» (CBA) aangeboden.

Deze CBA geeft inzicht in de productie- en exportgebieden van cocaïne, de koeriers en de organisaties, de gevolgen van de cocaïnehandel via koeriers en de maatregelen en hun effecten.

Voor een uitgebreide samenvatting van de CBA verwijs ik u naar de vijfde voortgangrapportage. Ik volsta hier met een korte weergave.

Uit de CBA bleek dat drie landen, te weten Colombia, Peru en Bolivia, nagenoeg alle cocaïne in de wereld produceren. Halverwege de jaren negentig zijn mede door de «war on drugs» een aantal grote drugskartels uiteen gevallen en hebben kleinere, netwerkachtige organisaties de productie en export van cocaïne in handen gekregen. In de CBA worden factoren genoemd die de cocaïnehandel faciliteren, zoals de ontwikkelingen in de luchtvaart, de liberalisering van de wereldhandel en de enorme groei van het internationale goederen- en personenverkeer. Deze factoren maken het om smokkeltactische entechnische redenen aantrekkelijker om de cocaïne in kleinere hoeveelheden via de lucht te smokkelen. Deze vorm van smokkel vereist een veel lagere organisatievorm dan bijvoorbeeld bulksmokkel per schip. De CBA rekende hiermee af met het beeld dat het bij de smokkel via de lucht slechts om zeer beperkte hoeveelheden zou gaan.

De CBA schatte op basis van het aantal geweigerde passagiers, het aantal passagiers dat niet komt opdagen op het moment dat er een controle plaatsvindt en het aantal aangehouden drugskoeriers bij een 100%-controle in relatie tot het gemiddelde aantal vluchten per week vanaf Curaçao, dat op jaarbasis ongeveer 21 ton cocaïne door koeriers via Schiphol ons land werd binnengesmokkeld. Hierbij werd uitgegaan van 21 000 koeriers, afkomstig vanuit Curaçao.

De CBA sprak zich ook uit over de effecten van het tot dan toe gevoerde beleid. Ten aanzien van de inspanning in Nederland concludeerde de CBA «dat het uitbreiden van het aantal cellen, de opsporingscapaciteit en de

maatregelen ter vermindering van de druk op de rechtbanken en de inzet van apparatuur over het algemeen niet hebben geleid tot een meetbare vermindering van het aantal koeriers».

De conclusies van de CBA kwamen overeen met mijn analyse dat er – gelet op het aantal aanhoudingen en bij voorbaat geweigerde passagiers – weliswaar sprake was van effect van de getroffen maatregelen, maar dat dit onvoldoende was om de grote stroom koeriers in te dammen.

Dit was de reden dat het noodzakelijk was aanvullende maatregelen te treffen die zich richtten op:

- de doorvoerlanden in het Caribische gebied en de bronlanden;
- het beperken van de reismogelijkheden van drugskoeriers via de lucht;
- het intensiveren van de controle- en handhavinginspanningen;
- Europese samenwerking.

De intensivering van de controle- en handhavinginspanningen in Nederland hebben geleid tot een verdere implementatie van de stofgerichte aanpak. Het controleniveau op Schiphol werd gefaseerd opgevoerd tot de zogenaamde 100%-controles van alle vluchten vanuit de Nederlandse Antillen, Aruba, Venezuela en Suriname naar Schiphol. Dit door aparte teams van Douane en Koninklijke Marechaussee náást het reeds bestaande Schipholteam. Ten aanzien van het vervolgingsbeleid stond het uit de handel nemen van de cocaïne centraal en niet zozeer de vervolging van de betreffende koerier. Dit betekende dat – onder voorwaarden – koeriers zonder dagvaarding zijn heengezonden.

Op 16 december 2004 meldde mijn ambtsvoorganger uw Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 28 192, nr. 36) dat ten aanzien van de doorvoerlanden samenwerkingafspraken gemaakt zijn met de Nederlandse Antillen met betrekking tot het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie naar het inzetten van gezamenlijke grenscontroleteams voor de internationale luchthavens van de Nederlandse Antillen. Tevens meldde hij u dat ook met Suriname afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de gegevensuitwisseling, misdaadanalyse, douanesamenwerking en documentencontrole. Ook heeft hij afspraken gemaakt over de implementatie van de zwarte lijst door de SLM.

Tenslotte kondigde hij u aan dat het kabinet, conform de motie van de leden Van Haersma Buma, Wolfsen en Van der Staaij, maatregelen zal nemen ter beperking van de bewegingsvrijheid van drugskoeriers.

3. Resultaten

3.1 Controle

Kern van het Plan van Aanpak was, zoals ik reeds onder paragraaf twee meldde, het realiseren van een structureel hoog handhavingniveau, waardoor de pakkans zodanig groot zou worden dat daarvan een afschrikwekkende werking zou uitgaan voor de drugskoeriers en de organisaties daarachter.

De getroffen maatregelen, waaronder het uitvoeren van een zeer groot aantal 100% controles, hebben ertoe geleid dat er thans geen sprake meer is van een grote stroom koeriers die via Schiphol cocaïne trachten in te voeren.

De situatie is goed beheersbaar en onder controle. Van de grote aantallen koeriers waarover in de CBA gesproken werd (alleen al vanaf Curaçao schatte men 21 000 koeriers op jaarbasis) is geen sprake meer. Momenteel worden er op de vluchten afkomstig vanuit Curaçao wekelijks nog slechts enkele koeriers aangehouden. Hiermee is de belangrijkste doelstelling van het Plan van Aanpak bereikt.

Ondanks het feit dat het aanhoudingspatroon van koeriers een grillig verloop kent, is de afgelopen jaren sprake van een trendmatige daling van het aantal aangehouden koeriers. Zo werden in het kader van de 100%-controles in 2004 gemiddeld 290 cocaïnekoeriers per maand op Schiphol aangehouden, in 2005 daalde dit aantal naar 175 koeriers per maand, in 2006 zijn tot nu toe gemiddeld 80¹ koeriers per maand bij de 100%-controles aangehouden. Wanneer de aanhoudingscijfers geëxtrapoleerd worden, is de verwachting dat er in 2006 tussen de 900 en de 1000 cocaïnekoeriers bij 100%-controles aangehouden zullen worden op Schiphol. Daarnaast zal het Schipholteam dit jaar bij het monitoren van de overige vluchten naar verwachting tussen de 400 en 500 koeriers aanhouden.

3.2 Vervolgingsbeleid

Sinds 1 januari 2006 vervolgt het OM op Schiphol weer alle aangehouden cocaïnekoeriers. De tijdelijke noodmaatregel om cocaïnekoeriers – onder voorwaarden – heen te zenden zonder dagvaarding, is hiermee beëindigd. Naast de koeriersaanpak worden op Schiphol criminele organisaties aangepakt. In de periode vanaf 1/1/2005 tot medio 2006 heeft het Cargo-harcteam 16 zaken in onderzoek gehad. Een deel van deze onderzoeken loopt nog. In de afgeronde onderzoeken zijn 32 verdachten aangehouden en is ruim 300 kg cocaïne (en 16 kg andere drugs) in beslaggenomen. Dit dus naast de overige inbeslagnemingen die in 2006 tot en met 22 augustus 2217 kg omvatten. Hiermee is een tweede doelstelling van het Plan van Aanpak, het in beslag nemen van aangetroffen drugs gevolgd door een adequate justitiële interventie jegens de koeriers en de organisaties daarachter, bereikt.

3.3 Samenwerking Nederlandse Antillen

De instelling van de gezamenlijke grenscontroleteams (GGCT's) medio juli 2005 op de luchthavens van de Nederlandse Antillen is een vrucht van de verdergaande samenwerking tussen de regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland. Deze heeft geleid tot een verdere daling van het aantal aangehouden koeriers. Tot 22 augustus jongstleden zijn er in 2006 130 koeriers aangehouden, dus zo'n 4 per week. Waar er enkele jaren geleden sprake was van een grote stroom koeriers, met name vanuit Curaçao, hebben gezamenlijke inspanningen geleid tot een aanzienlijke afname die ook blijvend is gebleken. Dit wordt bevestigd door een zogenoemde baselinestudy inzake criminaliteit en rechtshandhaving Curaçao en Bonaire die in mei jongstleden werd uitgebracht². Deze studie betreft onder ander drugscriminaliteit en constateert niet alleen dat het aantal drugskoeriers op Hato naar Nederland afneemt maar ook dat de stroom van drugsgeld in omgekeerde richting die via money transfers naar Curaçao gaat zeer sterk is afgenomen, terwijl er geen verplaatsing wordt geconstateerd naar andere modi operandi. Over de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland ben ik dan ook zeer tevreden. Vanuit Aruba is via de lucht altijd maar een kleine hoeveelheid drugs gesmokkeld. Daarmee kan gesteld worden dat een van de doelstellingen van het Plan van Aanpak, namelijk om de integriteit van de luchtverbindingen tussen de landen van het Koninkrijk te herstellen, is bereikt. Een belangrijk nevenaspect hiervan is dat de druk op de lokale bevolking om drugs naar Europa te smokkelen aanzienlijk is verminderd. Ik beschouw dat als een belangrijke voorwaarde om het land verder te kunnen opbouwen en de veiligheidssituatie te verbeteren. De Antilliaanse regering heeft op beide terreinen reeds zichtbare resultaten geboekt.

¹ Stand van zaken tot en met week 29.

² Uitgevoerd door Faber Organisatievernieuwing BV.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft besloten tot het instellen van een eigen controleorganisatie op de luchthavens die alle taken van de

GGCT's gaan uitvoeren. Het streven van Nederland is erop gericht dat de kwaliteit en kwantiteit van de drugscontroles op voldoende niveau blijven; Nederland is daarom bereid ook na 1 januari 2007 adequate ondersteuning te verlenen. Meer aandacht zal ook besteed worden aan expertise-uitwisseling.

De Gemengde werkgroep Bestrijding Drugssmokkel, waarin ook Aruba deelneemt, onderzoekt daarnaast of een samenwerkingsproject tussen de douane en politie van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba haalbaar is om specifieke expertise op te bouwen in het controleren van grote schepen. Dit om zeker te stellen dat grote schepen die de Caribische landen van het Koninkrijk aandoen niet misbruikt worden voor transport van cocaïne naar deze landen en zo de druk tot uitvoer te vergroten.

In de zomer van 2005 bezocht mijn ambtsvoorganger samen met mijn Antilliaanse collega de regeringen van Colombia en Venezuela. Doel van deze reis was het versterken van de relatie en het zoeken naar mogelijkheden om de samenwerking in de bestrijding van cocaïnesmokkel naar de landen van het Koninkrijk te vergroten. Uw Kamer is bij brief van 20 september 2005 over deze reis geïnformeerd. De bijeenkomst van de Gemengde Commissie bij het bilaterale drugsverdrag met Venezuela is voor onbepaalde tijd uitgesteld doordat de Venezolaanse autoriteiten een ambtelijk voorbereidend bezoek aan Nederland plotsklaps, om interne redenen afzegden.

3.4 Samenwerking Suriname

Naar aanleiding van het instellen van de 100% controles op de vluchten afkomstig uit Suriname, is in 2004 een overleg ingesteld met de Surinaamse autoriteiten over de gezamenlijke drugsbestrijding. Uit dit overleg is een aantal ondersteuningsprojecten voortgekomen: douanesamenwerking, misdaadanalyse en documentencontrole, die inmiddels zijn afgerond. Ook is de informatie-uitwisseling geïntensiveerd. De zwarte lijst wordt sinds medio 2004 gedeeld met de betrokken luchtvaartmaatschappijen, de Nederlandse ambassade te Paramaribo en het Surinaamse consulaat te Amsterdam. Sinds juli 2005 wordt de lijst ook verstrekt aan de Surinaamse luchtvaartmaatschappij SLM. Sinds het begin van 2006 verstrekt de Nederlandse ambassade te Paramaribo een folder met uitleg over de 100% controles aan iedereen die een visum aanvraagt voor Nederland.

Na de verkiezingen in Suriname op 25 mei 2005 is in Suriname een nieuwe minister van Justitie aangetreden per 1 september 2005. Ook in de ambtelijke ondersteuning zijn wijzigingen opgetreden, die in de beginfase tot enige vertraging hebben geleid in de samenwerking met Nederland. In het afgelopen jaar is gezamenlijk het totale controleproces in kaart gebracht vanaf het moment dat een passagier voor vertrek verschijnt op de luchthaven Johan Adolf Pengel te Zanderij tot aan het moment dat hij Schiphol Plaza betreedt. Hiermee is een aantal witte plekken zichtbaar geworden in het controleproces aan Surinaamse zijde.

Tijdens de overleggen heeft Suriname herhaaldelijk aangegeven moeite te hebben met de manier waarop de controles in Nederland worden uitgevoerd, maar geen bezwaar te hebben tegen de controles op zichzelf. Naar aanleiding van de klachten zijn een groot aantal verbeteringen gerealiseerd, zoals de reeds genoemde informatieverstrekking aan reizigers bij visumverlening en bij aankomst op Schiphol, (interculturele) trainingen aan douanepersoneel.

In april van dit jaar heeft de Surinaamse minister van Justitie een bezoek aan mijn ambtsvoorganger gebracht en deze heeft opnieuw het belang benadrukt van de gezamenlijke drugsbestrijding. De Surinaamse minister heeft toen aangegeven zich hiervoor blijvend te zullen inspannen. Momenteel bereiden de Surinaamse autoriteiten concrete plannen voor om de controles op de luchthaven verder te verbeteren.

Nederland zal zich, natuurlijk voor zover Suriname dat wenst, de komende jaren structureel blijven inspannen om het controleproces in Suriname te ondersteunen. Bredere ondersteuning van de rechterlijke macht en politie door Nederland zal plaatsvinden in het kader van het Surinaamse sectorplan Rechtsbescherming en Veiligheid, dat in mei 2006 is goedgekeurd en waarvoor Nederland € 15,2 miljoen heeft toegezegd. Suriname zal zich tevens inzetten om de samenwerking met de naburige landen in de eigen regio te verbeteren.

3.5 Europese samenwerking

Het Plan van Aanpak en de later genomen maatregelen voorzagen ook in een versterking van de samenwerking in Europa. Immers, gebleken is dat Nederland niet de eindbestemming is van de meeste daarheen gesmokkelde cocaïne, maar slechts een tussenstation. 85 tot 90% van de cocaïne die naar Nederland komt wordt verder getransporteerd naar andere landen in Europa. Maar tevens vindt cocaïne die elders in Europa is binnengebracht zijn weg naar Nederland om van daaruit weer verder gedistribueerd te worden. Dit geeft alleen maar aan dat juist in een EU met open binnengrenzen een gezamenlijke aanpak vereist is. Het perspectief van criminele organisaties is namelijk een potentiële gebruikersmarkt voor cocaïne van 456 miljoen mensen in plaats van de 16 miljoen in Nederland alleen. De twee conferenties met als thema drugssmokkel via luchthavens die in 2004 en 2005 door Justitie zijn georganiseerd waren mede bedoeld om bij onze Europese partners aandacht te vragen voor de maatregelen op Schiphol en de mogelijke effecten ervan op de smokkelroutes richting Europa. Het lijkt inmiddels namelijk wel aannemelijk dat er een verband bestaat tussen de maatregelen die op Schiphol (en in Rotterdam) zijn genomen en de toename van de problemen met cocaïne-smokkel op enkele andere Europese (lucht)havens. Onze conferenties hebben in de afgelopen anderhalf jaar in ieder geval navolging gekregen in soortgelijke conferenties in Peebles (Schotland), Lissabon en Toulon, waar ervaringen zijn uitgewisseld en de basis is gelegd voor verdere operationele samenwerking.

Buiten het kader van het Plan van Aanpak voor Schiphol krijgt deze operationele samenwerking gericht op Europese cocaïnecriminaliteit overigens al vorm in het E4-project in Zuid-Spanje, waarbij politiediensten uit Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk informatie over drugs-criminelen verzamelen en analyseren. Ook is Nederland betrokken bij de voorgenomen oprichting van een multinationaal Europees maritiem informatiecoördinatiecentrum in Portugal, dat bedoeld is om bij te dragen aan de bestrijding van – met name – cocaïne-smokkel vanuit Afrika en de Atlantische Oceaan. Bij dit laatste initiatief, dat zijn oorsprong in Frankrijk vindt, zijn behalve Nederland en Portugal (vestigingsland) ook het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en Ierland betrokken.

3.6 Flankerend beleid

Verstrekking zwarte lijst aan luchtvaartmaatschappijen

Teneinde de effectiviteit van de getroffen maatregelen, met name de maatregelen die erop gericht waren te voorkomen dat cocaïne naar Nederland werd vervoerd, te vergroten, is medio 2004 een regeling

getroffen met de luchtvaartmaatschappijen die het rechtstreeks vervoer verzorgen van en naar Aruba, de Nederlandse Antillen, Suriname en Venezuela. Op basis hiervan weigeren de luchtvaartmaatschappijen passagiers die voorkomen op de door de Koninklijke Marechaussee opgestelde lijst van personen bij wie op Schiphol cocaïne is aangetroffen, oftewel de zwarte lijst. In het kader van deze regeling zijn convenanten gesloten tussen de Nederlandse Staat en ArkeFly (die HollandExel is opgevolgd), de KLM, Martinair en de SLM.

Deze maatregel heeft ertoe geleid dat het aantal recidivisten (dit zijn personen die voor de tweede keer op Schiphol met cocaïne zijn aangetroffen) sinds medio 2005 fors is gedaald. Dit betekent dat deze maatregel ontmoedigend werkt, en in die zin een positieve bijdrage levert aan de bestrijding van de invoer van cocaïne via de lucht.

Verstrekking zwarte lijst aan buitenlandse opsporingsdiensten

Door de uitvoering van de 100% controles op Schiphol kunnen er verplaatsingseffecten optreden inhoudende dat koeriers via andere Europese luchthavens reizen. Indien het om een Schengen-land gaat, kunnen ze vervolgens via het desbetreffende land het Schengen-gebied binnenkomen.

Om aan deze verplaatsingseffecten het hoofd te bieden is de zwarte lijst in eerste instantie op bilaterale basis verstrekt aan een aantal Europese landen die erom hadden verzocht en zijn vervolgens per 1 juli 2005 de gegevens van de zwarte lijst in het Schengen Informatie Systeem (hierna: SIS) geplaatst. Hierdoor worden de Schengen-landen in staat gesteld passagiers die op de zwarte lijst voorkomen aan een controle te onderwerpen als zij elders in het Schengen-gebied proberen binnen te komen. Een bijkomend voordeel is dat in het geval een op deze wijze gesignaleerd persoon in het buitenland wordt aangetroffen, de desbetreffende buitenlandse autoriteiten hiervan aan de Nederlandse autoriteiten melding dient te maken. Hierdoor kunnen eventuele verplaatsingseffecten mede in kaart worden gebracht.

Daarnaast wordt de zwarte lijst sinds december 2004, respectievelijk september 2005 op hun verzoek aan de Drug Enforcement Administration van de Verenigde Staten en de Australian Federal Police van Australië verstrekt. De verstrekking vindt uitsluitend plaats met het oog op voorkoming en opsporing van drugscriminaliteit en wordt periodiek geëvalueerd.

Paspoortmaatregelen

Zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 8 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 192, nr. 38) is thans een wetsvoorstel in voorbereiding dat tot invoering van een reisverbod als bijkomende straf strekt.

Hiertoe wordt voorgesteld het sanctiearsenaal van het Wetboek van Strafrecht uit te breiden met een reisverbod als bijkomende straf en in de Paspoortwet de verplichting op te nemen voor de paspoortautoriteiten om bij oplegging van een reisverbod het paspoort in te trekken, de aanvraag voor een nieuw paspoort te weigeren dan wel een document te verstrekken dat beperkt is in territoriale geldigheid.

Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het voorjaar 2007 naar uw Kamer worden gezonden.

4. Rapport Nationale ombudsman

Op 27 juni 2006 presenteerde de Nationale ombudsman zijn rapport¹ over de 100%-controles op Schiphol. De Nationale ombudsman heeft zich ten doel gesteld na te gaan in hoeverre bij de controles en bij de behandeling van aangehouden personen recht wordt gedaan aan de vereisten van behoorlijk-

¹ De Nationale Ombudsman: 100%-controles op Schiphol, over bolletjesslikkers en onschuldige slijkverdachten, 2006/230.

heid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de controles, met de behandeling van aangehouden verdachten en met het opsporingsonderzoek een complexe taak hebben die zij in het algemeen met veel inzet uitvoeren. In de loop van de tijd zijn verschillende verbeteringen in de uitvoering van de controles gerealiseerd. Deze verbeteringen hebben betrekking op de informatieverstrekking, de overdracht van verdachten, toepassing van lijfsvisitatie met ontkleding en schouwen, behandeling van klachten en een experiment waarbij een röntgenapparaat verplaatst is van het cellencomplex op Schiphol Oost naar de aankomstpier op Schiphol.

Ondanks deze verbeteringen is de Nationale ombudsman op verschillende knelpunten gestuit. Deze knelpunten hebben betrekking op de toepassing van bepaalde controlemiddelen, de bejegening van verdachten die onschuldig blijken te zijn en de interne klachtbehandeling.

Ik heb de Nationale ombudsman uitvoerig geantwoord. U treft mijn brief aan hem in de bijlage.¹

5. Voorgestelde maatregelen

5.1 Controles op Schiphol

Door de 100%-controles op Schiphol is de stroom koeriers grotendeels teruggedrongen. De situatie is thans goed beheersbaar en onder controle. Ik wil hierbij opmerken dat geen land in Europa zo fors de controle- en handhavingactiviteiten op het gebied van de bestrijding van cocaïne-smokkel via een internationale luchthaven heeft opgezet als Nederland. De doelstellingen van het Plan van Aanpak zijn bereikt.

Dit betekent echter niet dat de controles afgeschaft kunnen worden. De effectiviteit van de controles zit mede in het feit dat criminele organisaties en de koeriers weten dat de massale controles altijd plaatsvinden. Juist deze voorspelbaarheid werkt ontmoedigend en dient daarom in stand gehouden te worden.

In het geval de controles afgeschaft zouden worden, zouden de koeriers naar alle waarschijnlijkheid weer trachten in grote getale drugs via Schiphol te smokkelen. Hiermee zouden de grote inspanningen door de diverse controle- en handhavingorganisaties op Schiphol van de afgelopen jaren verloren gaan.

Dit risico is het grootst bij die landen waar Nederland gegeven zijn constitutie en bevolkingssamenstelling een speciale band mee heeft. De factoren die geleid hebben tot de gigantische stroom van drugskoeriers via het luchtverkeer, zoals in de aangehaalde CBA beschreven, zijn nog onverminderd aanwezig. Hierbij speelt tevens mee dat het imago van Nederland met betrekking tot de drugsbestrijding door de 100%-controles in het buitenland sterk verbeterd is. Het afschaffen van de controles is een stap in de verkeerde richting en acht ik daarom niet op zijn plaats.

Wel signaleer ik dat de drugsmarkt voortdurend in beweging is. Zo wijzen sommige bronnen op mogelijke verplaatsingseffecten binnen het Zuid-Amerikaanse continent. Ook wordt de betrokkenheid van (West-) Afrika bij de smokkel van cocaïne steeds vaker genoemd. Naast de intensieve 100%-controles controleert het Schipholteam de overige vluchten op ad-hoc basis. Met de resultaten daarvan kan bekeken worden of zich verplaatsingseffecten voordoen. Er zijn op dit moment echter geen aanwijzingen dat zich binnen Schiphol grootschalige verplaatsingseffecten voordoen. Het valt echter niet uit te sluiten dat mede door de snel veranderende drugsmarkt en het huidige succes van de 100%-controles toch verplaatsingen naar andere vluchten naar Schiphol en overige luchthavens in (West-) Europa plaatsvinden. Met het oog op het verder versterken van de informatiepositie op dit terrein heb ik de betrokken diensten gevraagd hun

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

controles mede hierop te richten. Ten behoeve van de verbetering van de informatievoorziening zullen daarom vluchten afkomstig vanuit landen die niet onderworpen zijn aan de 100%-controles intensiever dan nu het geval is, gecontroleerd worden.

5.2 Scan op de röntgenpier

Op de G-pier, waar de 100%-controles worden uitgevoerd, zullen binnenkort ruimtes worden ingericht voor het ophouden van aangehouden passagiers en een ruimte waar een röntgenscan geplaatst zal worden zodat zo snel mogelijk na aanhouding van passagiers vastgesteld kan worden of een verdenking terecht is. Dit versnelt het werkproces voor betrokken diensten en vermindert het ongemak voor betrokken passagiers aanzienlijk. Wanneer zij onschuldig gebleken zijn kunnen zij onmiddellijk hun weg op de luchthaven voortzetten. Daarbij krijgen zij de gelegenheid om familie cq ophalers in te lichten en afspraken te maken over verder vervoer.

Uit de brief aan de Nationale ombudsman kunt u ook opmaken dat ik verschillende maatregelen heb genomen om passagiers vooraf beter te informeren en de informatieverstrekking aan aangehouden personen te verbeteren. Ook komt er een centraal punt voor het indienen van klachten, waar ook vragen over de afhandeling beantwoord en de voortgang van de afhandeling bewaakt zullen worden.

5.3 Lijfsvisitaties

De lijfsvisitatie met ontkleding in het kader van de controle zijn een punt van grote aandacht, ook voor de Nationale ombudsman die beëindiging bepleit. Het volledig stoppen daarvan acht ik echter uit een oogpunt van rechtshandhaving niet wenselijk. De Douane moet lijfsvisitatie kunnen toepassen omdat artikelen van kleine omvang gemakkelijk in de kleding of op het lichaam kunnen worden verborgen. In het wetsvoorstel Algemene Douanewet, Kamerstuk 2005–2006, 30 580, dat in juni 2006 naar de Tweede Kamer is gezonden, is na zorgvuldige afweging in artikel 1:28 lijfsvisitatie wederom als controlemiddel opgenomen. De bevoegdheid tot lijfsvisitatie geldt overigens slechts ten aanzien van personen die zich in of op de in artikel 1:26 van het wetsvoorstel bedoelde locaties en vervoermiddelen bevinden, waar een strenger toezicht is gerechtvaardigd, zoals dat het geval is op luchthavens.

Lijfsvisitatie wordt niet automatisch of routinematig toegepast. In het wetsvoorstel is een exacte omschrijving van de stappen van een mogelijke lijfsvisitatie opgenomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen ontkleding van het bovenlichaam (optillen of uittrekken van een T-shirt bijvoorbeeld) en het onderlichaam. Bij elke stap wordt een proportionaliteitstoets verlangd.

Uit oogpunt van zorgvuldigheid acht ik het derhalve wenselijk dat nadere wettelijke waarborgen voor lijfsvisitatie worden vastgesteld, hoewel juridisch niet vaststaat dat deze noodzakelijk zijn. De Douane zal tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel Algemene Douanewet conform de interne instructies, die overeenkomen met de wettelijke waarborgen, handelen.

5.4 Flankerend beleid

Zoals gezegd heeft de met voornoemde luchtvaartmaatschappijen getroffen regeling inzake de verstrekking van zwarte lijsten tot een forse daling van het aantal recidivisten geleid. In die zin heeft deze regeling haar doelstelling bereikt, te weten de effectiviteit van de in het kader van het Plan van aanpak getroffen maatregelen vergroten.

Net zoals ten aanzien van de 100% controles is aangegeven, betekent dit echter niet dat de regeling thans afgeschaft kan worden. Pas na introductie van het reisverbod als bijkomende straf zou kunnen worden overwogen om de huidige regeling met de luchtvaartmaatschappijen eventueel af te schaffen.

Inmiddels, geldt dat de regeling preventieve werking heeft bij drugskoeriers en om die reden onverkort noodzakelijk blijft; daarnaast zou de afschaffing van de regeling op dit moment naar alle waarschijnlijkheid wederom leiden tot een stijging van het aantal recidivisten. Ook voor de luchtvaartmaatschappijen die zich dan weer geconfronteerd zouden zien met een toename van het aantal koeriers aan boord, met alle risico's van dien voor de bewaking van de goede orde en veiligheid van de vluchten, is dit niet wenselijk. Voorts zou dit betekenen dat de inmiddels op dit terrein door de luchtvaartmaatschappijen gedane investeringen hiermee verloren zouden gaan. Tenslotte is van belang dat deze regeling, vanwege zijn ondersteunend karakter, in samenhang dient te worden gezien met de overige getroffen maatregelen ter bestrijding van de invoer van cocaïne naar Nederland, in het bijzonder de 100%-controles. In die zin zijn eventuele verplaatsingseffecten ook voor deze maatregel relevant.

6. Balans

De uitvoering van het Plan van Aanpak Drugssmokkel Schiphol met al zijn latere aanpassingen en verfijningen overziend, constateer ik dat de hoofddoelstellingen daarvan zijn gerealiseerd. Het Plan van Aanpak was een massieve reactie op een acute situatie. Nu er sprake is van normalisering op Schiphol bij een blijvend hoger handhavingsniveau, dunkt mij dat er eveneens sprake kan zijn van een normalisering in de rapportage daarover aan uw Kamer, namelijk langs de gebruikelijke wegen waarop ook over andere vormen van handhaving aan uw Kamer wordt gerapporteerd. Dit laat onverlet dat het constante proces van toetsing, aanpassing en verbetering van de drugscontroles ter wille van hun effectiviteit én de bejegening van de passagiers wezenlijk blijft.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin