
1

Besluit van 9 december 2002, houdende voorschriften voor uitvoering van de controle van personen, bagage en vracht door beveiligingspersoneel en luchtvaartmaatschappijen op luchtvaartterreinen (Besluit beveiliging burgerluchtvaart)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 28 juni 2001, nr. 5105759/01/6;

Gelet op de artikelen 37ac, eerste lid, en 37e, tweede lid, onder d, van de Luchtvaartwet;

De Raad van State gehoord (advies van 3 augustus 2001, No. W03.01.0298/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 3 december 2002, nr. 5115795/01/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemeen

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. beveiligingsmedewerker: een lid van het beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onderdeel b, onder 1° van de Luchtvaartwet;

b. fouillering: onderzoek aan kleding als bedoeld in artikel 37b, zesde lid, en artikel 37h van de Luchtvaartwet.

Artikel 2

De exploitant van een luchtvaartterrein zorgt dat de beveiligingsmedewerker zijn taak uitvoert met inachtneming van de paragrafen 2 tot en met 4 van dit besluit.

Artikel 3

Het plan met betrekking tot de beveiliging, bedoeld in artikel 37e van de Luchtvaartwet, bevat een opgave van de wijze waarop de exploitant van

een luchtvaartterrein uitvoering geeft aan artikel 2. De opgave bevat daartoe in ieder geval:

- a. de wijze waarop de exploitant voorziet in controle op de taakuitoefening door de beveiligingsmedewerkers,
- b. de maatregelen die de exploitant jegens de beveiligingsorganisatie treft bij taakuitoefening in strijd met dit besluit en
- c. een weergave van de contractuele bepalingen die ter uitvoering van artikel 2 gelden of zullen gelden tussen de exploitant en de beveiligingsorganisatie.

Artikel 4

Het plan met betrekking tot de beveiliging, bedoeld in artikel 37e van de Luchtvaartwet, bevat:

- a. een opgave van het vereiste opleidingsniveau van de beveiligingsmedewerkers en van de wijze waarop voorzien wordt in behoud van kennis en vaardigheden en
- b. een opgave van de wijze waarop voorzien wordt in voldoende beveiligingsbewustzijn bij medewerkers van andere op het luchtvaartterrein werkzame bedrijven en instellingen.

§ 2. Controle van passagiers en handbagage

Artikel 5

1. De beveiligingsmedewerker controleert de passagiers met inachtneming van de in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaarde omgangsvormen.
2. De beveiligingsmedewerker controleert de handbagage zo voorzichtig en zorgvuldig als mogelijk is met het oog op doeltreffende controle.
3. De beveiligingsmedewerker voert ter uitvoering van de controle uitsluitend handelingen uit die voor doeltreffende controle redelijkerwijs noodzakelijk zijn.
4. De beveiligingsmedewerker voert de controle zodanig uit dat passagiers niet meer worden belast dan voor doeltreffende controle noodzakelijk is.

Artikel 6

1. Fouillering geschiedt door het aftasten van de kleding of het onderzoeken van afzonderlijke kledingstukken voor zover dat noodzakelijk is voor doeltreffende controle.
2. Fouillering wordt uitgevoerd door één of meer beveiligingsmedewerkers van hetzelfde geslacht als de passagier, tenzij de passagier uitdrukkelijk heeft ingestemd met fouillering door een beveiligingsmedewerker van het andere geslacht.
3. Fouillering vindt plaats in een afgezonderde ruimte indien de passagier of de betrokken beveiligingsmedewerker de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt.
4. Fouillering vindt plaats in het bijzijn van een tweede beveiligingsmedewerker indien de passagier of de betrokken beveiligingsmedewerker de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt.
5. Indien fouillering niet goed mogelijk blijkt of onvoldoende is om de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen vast te stellen, wordt daarvan onverwijld mededeling gedaan aan de Koninklijke marechaussee.

Artikel 7

1. Nader onderzoek van handbagage geschiedt door handmatig onderzoek en zintuiglijke waarneming.
2. De beveiligingsmedewerker voert het nader onderzoek van de handbagage uit in aanwezigheid van de betrokken passagier.
3. De beveiligingsmedewerker opent bagage, pakt bagage uit en haalt of laat zaken uit de verpakking voor zover dit noodzakelijk is voor doeltreffende controle.
4. De beveiligingsmedewerker beproeft of de werkelijke functie van de bagage of van zaken daaruit overeenkomt met de functie die de uiterlijke verschijningsvorm doet vermoeden voor zover dit noodzakelijk is voor doeltreffende controle.
5. Het nader onderzoek vindt plaats in een afgezonderde ruimte indien de passagier of de betrokken beveiligingsmedewerker de voorkeur daarvoor kenbaar heeft gemaakt.

Artikel 8

De beveiligingsmedewerker verschaft een passagier op diens verzoek informatie met betrekking tot de controle, tenzij het belang van doeltreffende controle zich daartegen verzet.

Artikel 9

1. Een beveiligingsmedewerker doet onverwijld mededeling aan de Koninklijke marechaussee van een onregelmatigheid bij de uitvoering van de controle.
2. Van een onregelmatigheid is in ieder geval sprake indien:
 - a. een passagier weigert zichzelf of zijn bagage aan controle te onderwerpen,
 - b. de veiligheid van personen of goederen wordt bedreigd,
 - c. verstoring van de openbare orde dreigt,
 - d. middelen als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet worden aangetroffen of
 - e. er aanwijzingen zijn dat door een te controleren of gecontroleerde passagier een strafbaar feit is, wordt of zal worden gepleegd.

Artikel 10

1. Indien de controle een bevraging als bedoeld in artikel 37h, eerste lid, onder d omvat, bevrage de beveiligingsmedewerker passagiers met inachtneming van de in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaarde omgangsvormen.
2. De beveiligingsmedewerker beperkt de bevraging tot onderwerpen die kunnen dienen tot het opleveren van aanwijzingen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de passagier.

§ 3. Controle van personen die zich anders dan als passagier op het luchtvaartterrein bevinden danwel anders dan als passagier aan boord kunnen gaan en verdergaande controle krachtens de vervoersovereenkomst

Artikel 11

- Paragraaf 2 is van overeenkomstige toepassing op:
- a. controle van personen en voorwerpen als bedoeld in artikel 37b, zesde lid, van de Luchtvaartwet;
 - b. verdergaande controle als bedoeld in artikel 37hd van de Luchtvaartwet;

c. controle van de identiteit van personen en de rechtmatigheid van hun aanwezigheid op het luchtvaartterrein als bedoeld in artikel 37f, tweede lid, onder b, en 37h, derde lid, van de Luchtvaartwet.

§ 4. Controle van ruimbagage

Artikel 12

1. Artikel 5, tweede en derde lid en de artikelen 7 tot en met 9 zijn van overeenkomstige toepassing op de controle van ruimbagage.

2. In afwijking van het eerste lid is artikel 7, tweede lid, niet van toepassing indien de passagier zich voor zover redelijkerwijs valt na te gaan kennelijk niet op het luchtvaartterrein bevindt.

Artikel 13

1. Voorafgaand aan het nader onderzoek naar de inhoud van ruimbagage, bedoeld in artikel 37h, tweede lid, onder b, van de Luchtvaartwet vraagt de beveiligingsmedewerker de passagier te bevestigen dat de desbetreffende ruimbagage hem toebehoort en verzoekt hem deze zelf te openen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de passagier zich voor zover redelijkerwijs valt na te gaan kennelijk niet op het luchtvaartterrein bevindt.

§ 5. Controle van vracht

Artikel 14

1. De luchtvaartmaatschappij of de geregistreerde, bedoeld in artikel 37p van de Luchtvaartwet, doet onverwijld mededeling aan de Koninklijke marechaussee van een onregelmatigheid bij de uitvoering van de controle van vracht.

2. Indien de vracht zich bij controle niet bevindt op een terrein waar de Koninklijke marechaussee is belast met de uitvoering van de politietaak, wordt in afwijking van het eerste lid van een onregelmatigheid onverwijld mededeling gedaan aan het politiekorps in de desbetreffende regio.

3. Van een onregelmatigheid is slechts sprake indien:

a. gevaarlijke goederen in of bij de vracht worden aangetroffen die niet als zodanig zijn aangeboden in overeenstemming met artikel 37k, vierde lid, van de Luchtvaartwet, of een krachtens dat artikel vastgestelde regeling of aanwijzing; of

b. blijkt dat de vracht de veiligheid van de burgerluchtvaart kan bedreigen als deze wordt vervoerd zoals kennelijk wordt beoogd.

§ 6. Slotbepalingen

Artikel 15

Dit besluit treedt in werking op 1 april 2003.

Artikel 16

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beveiliging burgerluchtvaart.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 februari 2003, nr. 29.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 december 2002

Beatrix

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Uitgegeven de *negende* januari 2003

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Aanleiding

Dit besluit vloeit voort uit een wetwijziging die beoogt integratie van de beveiligingstaak met het algemene afhandelingsproces op de luchthaven mogelijk te maken.¹ Onder nauwlettend toezicht van de Minister van Justitie wordt een gedeelte van de beveiligingstaak uitgevoerd door particulier beveiligingspersoneel dat niet langer door de Minister van Justitie wordt gecontracteerd, maar door de luchthaven-exploitant zelf. De toenemende intensiteit van het luchtverkeer, de toenemende nadruk op beveiligingsvoorschriften in internationaal verband en de behoefte om de beveiliging gedifferentieerder, doelmatiger en kosteneffectiever uit te kunnen voeren maken dit nodig.

Omdat de passagier wettelijk gehouden is controlemaatregelen te gedogen is het ook noodzakelijk wettelijk te waarborgen dat de betrokken private partijen op een met overheidsoptreden vergelijkbare wijze optreden jegens de passagiers en hun bagage. De rechtsnormen die gelden in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en de bescherming die uitgaat van de verplichting tot behartiging van het algemeen belang gelden immers niet vanzelfsprekend ook in de verhouding passagier – particuliere beveiligingsmedewerker. Om een rechtsplicht tot het met overheidsoptreden vergelijkbare wijze van optreden in het leven te roepen, is het daarom noodzakelijk gedragsnormen voor de particuliere uitvoerders van de beveiliging (verder: beveiligingsmedewerkers) als wettelijk voorschrift vast te stellen. Ook uit de uitkomst van het uitgebreide debat over de vraag of uitsluitend zou kunnen worden volstaan met het privaatrecht als grondslag voor het uitvoeren van de controle door de luchthavenexploitant kan worden afgeleid dat (extra) publieke waarborging noodzakelijk is.² De passagier heeft in de praktijk immers veelal geen reële vrije keus om bijvoorbeeld niet in te stemmen met een bepaald beveiligingsregime en gebruik te maken van de diensten van een andere luchthaven. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de inhuur door de exploitant mogelijk maakt, geeft dan ook aan dat aan de overheidsverantwoordelijkheid voor de beveiliging onder andere gestalte gegeven zal worden door het normeren van de wijze van uitvoering van de beveiligingsactiviteiten door de exploitant.³ Daarnaast is het uit oogpunt van goede beveiliging van de burgerluchtvaart nodig nadere voorschriften vast te stellen voor het optreden van particuliere beveiligingsmedewerkers bij onregelmatigheden. Ook de geheimhoudingsplicht van artikel 37ha Luchtvaartwet wordt daarvoor door dit besluit voor bepaalde situaties ten opzichte van de bevoegde autoriteiten opgeheven.⁴

§ 2. Formele aspecten

Het besluit steunt op artikel 37ac van de Luchtvaartwet, dat het mogelijk maakt nadere regels te geven voor de «uitvoering van de controle en de afhandeling van daarbij geconstateerde onregelmatigheden». Het steunt eveneens op 37e, tweede lid, onder d, van de Luchtvaartwet, in verband met de in het besluit opgenomen eisen aan het zogenoemde *plan met betrekking tot de beveiliging*.

Normadressaat is de «exploitant van een luchtvaartterrein»; deze moet zorgen dat de beveiligingsmedewerkers hun taak in overeenstemming met de normen van het besluit uitvoeren (art. 2). Deze zorgplicht sluit aan bij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de beveiligingstaak die

¹ Wet van 18 april 2002 tot wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op de luchtvaartterreinen (Stb. 2002, 226) (verder: de wet).

² p. 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1998/99, 26 607, nr. 3) (verder: de memorie van toelichting).

³ p. 5 van de memorie van toelichting.

⁴ p. 10 van de memorie van toelichting.

de exploitant heeft gekregen ingevolge eerdergenoemde wetswijziging. Dit besluit richt zich niet op de taakuitoefening door het *publieke* beveiligingspersoneel (art. 37a, eerste lid, onder 2° van de Luchtvaartwet, dat wil zeggen politie, marechaussee en douane voor zover daartoe aangewezen). Dat laat overigens onverlet dat het publieke beveiligingspersoneel op grond van de Luchtvaartwet zelf bevoegd is tot uitvoering van de controles. Slechts de expliciete nadere normering daarvan op grond van dit besluit geldt voor hen niet rechtstreeks.

Tenslotte bevat het besluit normen voor de controle van vracht die zich richten tot luchtvaartmaatschappijen en geregistreerde aanbieders of vervoerders van vracht.

Voor het ontwerp noch voor het vastgestelde besluit bestaat een notificatieverplichting.

§ 3. Inhoud

De algemene maatregel van bestuur is inhoudelijk te onderscheiden in drie gedeelten nl. regels over de inhoud van het plan met betrekking tot de beveiliging, regels over de uitvoering van de controle en regels over de afhandeling van daarbij geconstateerde onregelmatigheden. Om de normen daadwerkelijk gerealiseerd te zien worden in de relatie passagier – beveiligingsmedewerker moet de normadressaat (de exploitant) de naleving ervan nog apart contractueel bedingen en waarborgen dat daarop ook controle gehouden wordt. De wijze waarop de exploitant dit organiseert is – in overeenstemming met de gedachte achter eerdergenoemde wetswijziging – grotendeels aan de exploitant zelf, zij het dat dit wel expliciet in het beveiligingsplan moet worden neergelegd. Het beveiligingsplan is onderworpen aan goedkeuring door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat (art. 37e Luchtvaartwet).

Het besluit beoogt in het algemeen een behoorlijke bejegening van de passagiers en een zorgvuldige behandeling van hun bezittingen door de beveiligingsmedewerkers te verzekeren. Het besluit sluit daartoe aan bij beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Daarnaast wordt nog een aantal meer concrete voorschriften gegeven over de wijze waarop de controles moeten worden uitgevoerd, zoals fouillering door iemand van hetzelfde geslacht en desgewenst in een afgezonderde ruimte. De voorschriften over geconstateerde onregelmatigheden hebben een wat ander karakter; deze preciseren in de eerste plaats in welke gevallen er sprake is van een onregelmatigheid en verplichten tot het waarschuwen van de Koninklijke marechaussee in die gevallen.

§ 4. Handhaving

De wet draagt het toezicht op de naleving op aan de Commandant van de Koninklijke marechaussee. Krachtens artikel 37u van de Luchtvaartwet kan de Minister van Justitie bestuursdwang toepassen ter handhaving van dit besluit. In de praktijk zal de bevoegdheid namens de minister door de commandant worden uitgeoefend (zie in dit verband ook het tweede lid van artikel 37u van de wet). Artikel 2 bepaalt dat de exploitant degene is die moet zorgen dat de normen van het besluit door de door hem ingehuurd beveiligingsmedewerkers ook daadwerkelijk worden nageleefd. Maatregelen in het kader van het toezicht op de naleving richten zich dus ook tot de exploitant. Deze heeft ook de meeste mogelijkheden om deze zorgplicht in te vullen door contractueel voldoende mogelijkheden hiervoor te bedingen. De invulling hiervan is in beginsel aan de exploitant, maar is wel aan een vorm van preventief toezicht

onderworpen doordat het besluit bepaalt dat dit wordt neergelegd in het zogenoemde «plan met betrekking tot de beveiliging». Dat plan is onderworpen aan ministeriële goedkeuring.

Doordat overtreding van de normen van het besluit naar zijn aard vaak een tijdelijk karakter zal hebben en dat gedurende een korte tijd, ligt optreden door middel van «feitelijk handelen» (art. 5:21 Algemene wet bestuursrecht) hiertegen niet in de rede; eerder zal overgegaan worden tot het opleggen van een last onder dwangsom om adequate maatregelen tegen herhaling af te dwingen. De Minister van Justitie beschikt automatisch ook over deze bevoegdheid op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. Het tweede lid van artikel 5:32 geeft expliciet aan dat voorkoming van herhaling van overtreding een legitiem doel van dwangsomoplegging is.

Bovendien kan de Minister van Justitie krachtens artikel 37ab van de Luchtvaartwet aanwijzingen geven inzake de controle aan de exploitant. Het weigeren hieraan gevolg te geven zal in de regel een overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering) opleveren.

Volgens art. 37a van de Luchtvaartwet moeten de beveiligingsmedewerkers in dienst zijn van een organisatie waaraan door de Minister van Justitie krachtens artikel 3 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus een vergunning is verleend. Op grond van artikel 14, onder e, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus kan deze vergunning worden ingetrokken indien «een beveiligingsorganisatie of recherchebureau handelt in strijd met hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht». Het naleven van de wettelijke voorschriften van dit besluit moet in ieder geval onder deze verwachting worden begrepen. Intrekking van de vergunning is in voorkomende gevallen dus ook een mogelijkheid tot handhaving. In die zin is ook de ingehuurde beveiligingsorganisatie normadressaat van dit besluit. Artikel 12 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus verleent de Commandant van de Koninklijke marechaussee tevens de mogelijkheid om in het belang van een goede politiezorg aanwijzingen te geven aan de particuliere beveiligingsorganisatie.

In artikel 37v van de Luchtvaartwet is tenslotte nog de mogelijkheid neergelegd om een klacht in te dienen over gedragingen van het beveiligingspersoneel bij de Commandant van de Koninklijke marechaussee. De klacht wordt formeel behandeld als een klacht tegen de Minister van Justitie, maar in de praktijk zal de Commandant voor de afhandeling worden gemachtigd. Zou dus een medewerker van de gecontracteerde beveiligingsorganisatie zich bij een controle onbeleefd gedragen tegen een passagier, dan kan deze passagier daarover klagen bij de marechaussee. Het besluit voorziet voor dergelijke gevallen in normen waarop de klacht kan worden gebaseerd. De wet rekent gedragingen van beveiligingsmedewerkers voor toepassing van de Wet Nationale Ombudsman eveneens toe aan de Minister van Justitie. De Nationale ombudsman is dus terzake eveneens bevoegd.

Artikelsgewijs

Artikel 1

De begripsbepalingen van de relevante afdeling van de wet zijn automatisch ook van toepassing op dit besluit. Vanwege de centrale rol van «de beveiligingsmedewerker» in dit besluit is het wenselijk dit begrip

nog wel apart te definiëren. Het is een in de branche gebruikelijke benaming, die daarmee in overeenstemming in dit besluit alleen ziet op de *particuliere* beveiligingsmedewerker.

Artikel 2

Dit artikel stempelt de exploitant tot normadressaat, behalve voor de paragraaf met betrekking tot de afhandeling van vracht. Hiervoor zijn de luchtvaartmaatschappij en de geregistreerde normadressaat.

Artikel 3

Het staat de exploitant in beginsel vrij deze zaken zo te organiseren dat de garanties voor naleving van het besluit zo kosteneffectief mogelijk zijn en de bedrijfsvoering niet meer belemmeren dan nodig is. Dat sluit ook aan bij de hoofddoelstelling van de wetwijziging. De verplichting in dit artikel om deze garanties in het plan op te nemen zorgt er daarbij wel voor dat de exploitant terzake een heldere visie zal moeten ontwikkelen. De wettelijk vereiste goedkeuring van het plan werkt zo als een vorm van preventief toezicht.

Artikel 4

Opleiding en behoud van kennis en vaardigheden is essentieel voor een goede taakuitoefening. Ook deze verantwoordelijkheid ligt bij de exploitant die via het plan zichzelf en de betrokken ministers rekenschap moet geven van de wijze waarop dit wordt vormgegeven. Naast beveiligingsmedewerkers zijn er nog talloze medewerkers van andere bedrijven op luchtvaartterreinen actief, variërend van bagageafhandelaars tot winkelpersoneel. Uit afspraken en voorschriften in ICAO en EU verband volgt dat ook dit personeel zich tot op zekere hoogte bewust moet zijn van de bijzondere veiligheidsrisico's op luchtvaartterreinen. In het plan met betrekking tot de beveiliging geeft de exploitant aan hoe hij door middel van voorlichting aan en afspraken met die bedrijven hieraan invulling geeft.

Artikel 5

Het eerste lid geeft een algemene maar noodzakelijkerwijs abstracte norm voor de omgang met passagiers. De norm wordt geobjectiveerd door de verwijzing naar het algemeen aanvaard zijn ervan in het maatschappelijk verkeer. Men moet hierbij denken aan de normaal goede en beleefde omgangsvormen zoals in beginsel *vousvoyer*, toestemming vragen voor bepaalde meer ingrijpende handelingen, aansporingen in vragende zin formuleren, mensen vriendelijk en geduldig te woord staan en geen onbeleefd of ruw taalgebruik bezigen. De beveiligingsmedewerker moet zich met enige tact opstellen in mogelijk door passagiers als ongemakkelijk of onaangenaam ervaren situaties. Strijd met de norm doet zich in ieder geval voor als er sprake is van onnodige stemverheffing, vloeken of ander onoirbaar taalgebruik, onnodig gebruik van de gebiedende wijs of fysieke aansporingen.

Daarnaast moet gedacht worden aan respectvolle omgang met andermans eigendommen en met het tevoorschijn halen daarvan. Het tweede lid stelt hier met name voorzichtigheid en zorgvuldigheid voorop, terwijl het derde lid een afgeleide van het verbod van «*détournement de pouvoir*» (artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht) bevat: de burger moet de controle van de beveiligingsmedewerker gedogen, maar deze mag in dat kader ook alleen datgene doen wat noodzakelijk is voor doeltreffende controle. Het vierde lid stelt een proportionaliteitseis en een subsidiariteitseis: als de desbetreffende controlehandeling ook minder

ingrijpend kan worden uitgevoerd of als hetzelfde resultaat ook op een andere en minder belastende manier kan worden verkregen moet dat ook gebeuren.

Artikel 6

– Het onderzoek van passagiers aan hun kleding kan geschieden door fouillering. «Kan» omdat het onderzoek van passagiers niet per definitie fouillering inhoudt. In de regel wordt steekproefsgewijs gefouilleerd en als het detectiepoortje een signaal heeft gegeven of wanneer onderzoek met een zogenoemde handscanner aangeeft dat er aanleiding is voor nader onderzoek. De fouillering behoort beperkt te blijven tot aftasting van de kleding en zondig het onderzoeken van aparte kledingstukken. Hiervoor kan van de passagier gevraagd worden kleding uit te trekken. Indien aftasting en onderzoek niet volstaan moet door de beveiligingsmedewerker de hulp van de Koninklijke marechaussee worden ingeroepen (vijfde lid). De in dit artikel geregelde fouillering is niet beperkt tot *oppervlakkige* aftasting zoals voorgeschreven voor de zogenoemde veiligheidsfouillering in de ambtsinstructie voor marechaussee en politie¹. Deze veiligheidsfouillering dient ter afwending van onmiddellijk gevaar voor leven of veiligheid van de betrokken ambtenaren. Het doel van de fouillering zoals beschreven in dit artikel is echter een andere namelijk het uitvoeren van het onderzoek in het belang van de veiligheid van de luchtvaart. Dat vergt meer dan oppervlakkige aftasting en kan bijvoorbeeld ook betekenen dat kledingstukken uitgetrokken moeten worden.

– Het tweede lid bevat een duidelijke en concrete garantie tegen ongewenste fouillering door een beveiligingsmedewerker van het andere geslacht.

– Zowel de passagier als de beveiligingsmedewerker kunnen bezwaar hebben tegen het uitvoeren van de fouillering in het zicht van anderen. Het derde lid geeft terzake een voorziening.

– Zowel passagier als beveiligingsmedewerker kunnen belang hebben bij een extra paar ogen, bijvoorbeeld om onduidelijkheden in verband met meegevoerde kostbaarheden of geldbedragen te voorkomen. Het vierde lid geeft terzake een voorziening.

– Bepaalde passagiers zijn door uitsluitend onderzoek aan kleding niet goed te controleren, bijvoorbeeld vanwege het hebben van een bepaalde handicap of prothese. Het vijfde lid schrijft voor dat in voorkomende gevallen niet overgegaan mag worden tot verdergaande fouillering of tot doorlating aan boord, maar dat de Koninklijke marechaussee gewaarschuwd moet worden.

Artikel 7

De passagier is altijd aanwezig bij het onderzoek van diens handbagage. Deze aanwezigheid dient om eventuele misverstanden over verdwenen voorwerpen te voorkomen. Ook bij de controle van handbagage geldt de regel dat de passagier aan kan geven dit in een afgezonderde ruimte te willen laten plaatsvinden. Van bepaalde voorwerpen en zaken zal de beveiligingsmedewerker zich vergewissen van de functie door de functie uit te proberen (bijvoorbeeld door door een camera te kijken en deze uit te proberen) of door een kleine hoeveelheid tandpasta uit een tube te laten of deodorant uit een spuitbus te laten ontsnappen.

Artikel 8

Een verplichting tot het op verzoek geven van informatie kan bijdragen aan het wegnemen van eventueel onbehagen bij passagiers en sluit aan bij een norm zoals die in zijn algemeenheid ook voor de overheid geldt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Het moet uiteraard gaan om

¹ artikel 20 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar.

informatie die de beveiligingsmedewerker uit hoofde van zijn functie bekend is.

Artikel 9

De passagier is weliswaar verplicht de controle te gedogen, maar overigens heeft de beveiligingsmedewerker geen bijzondere bevoegdheden. Dat betekent dat de marechaussee op moet treden in bijzondere situaties. Dit artikel verplicht de particuliere beveiligingsmedewerkers om de marechaussee van onregelmatigheden op de hoogte te stellen. Het gaat daarbij niet om het vinden van voor bedreiging geschikte voorwerpen. De daarvoor geldende meldingsplicht is al geregeld in artikel 37f van de Luchtvaartwet.

De Koninklijke marechaussee is op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet, belast met de politietaak op de luchthaven. De exploitant van het luchtvaartterrein zorgt er ingevolge artikel 37hb van de Luchtvaartwet voor, dat de aangetroffen voor bedreiging geschikte voorwerpen niet dan in overeenstemming met de daarvoor te stellen regels of te geven aanwijzingen, aan boord van het luchtvaartuig worden gebracht. In dit artikel gaat het echter over situaties die anderszins uit oogpunt van veiligheid, openbare orde of opsporing voor de goede uitvoering van de politietaak door de marechaussee van belang zijn, zoals weigerachtige passagiers of het aantreffen van verdovende middelen. Bij onderdeel e kan gedacht worden aan duidelijke aanwijzingen voor smokkel.

Een «aanwijzing» volstaat voor de vaststelling van de aanwezigheid van een onregelmatigheid; het is hiervoor niet nodig dat er sprake is van verdenking of een verdachte in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering.

Onder andere door gebruikmaking van technische voorzieningen is de marechaussee na melding van een onregelmatigheid snel ter plaatse. Vervolgens wordt op reguliere wijze de politietaak uitgeoefend. Als de onregelmatigheid bestaat in het ontdekken op heterdaad van een strafbaar feit kan de beveiligingsmedewerker direct voorafgaand aan het optreden van de marechaussee de verdachte hebben aangehouden. De beveiligingsmedewerker treedt dan op uit hoofde van de krachtens artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering aan iedere burger toekomende bevoegdheid tot aanhouding bij heterdaad. De aldus aangehouden verdachte zal op grond van datzelfde artikel zeer kort nadien overgeleverd kunnen en moeten worden aan de marechaussee.

Als wettelijk voorschrift voorziet de meldingsplicht voor zover nodig eveneens in opheffing van de geheimhoudingsplicht voor beveiligingspersoneel tegenover de marechaussee zoals deze is neergelegd in artikel 37ha van de Luchtvaartwet. Dit is alleen van belang voor zover het gaat om gegevens met een vertrouwelijk karakter.

Artikel 10

Artikel 37h van de Luchtvaartwet bepaalt dat de Minister van Justitie gevallen aan kan wijzen waarin als onderdeel van de controle een zogenoemde profiel controle worden uitgevoerd. Het gaat dan om vluchten met een verhoogd risico waarbij gecontroleerd wordt of de desbestreffende passagier aan boord van een luchtvaartuig een veiligheidsrisico met zich brengt.

Artikel 11

Dit artikel breidt de werkingsfeer van paragraaf 2 van het besluit uit tot:

a. controle van personen die zich bevinden in een niet voor het publiek toegankelijk gedeelte van de luchthaven dan wel zich bevinden in een gedeelte dat maar voor een beperkt deel van de op het luchtvaartterrein werkzame personen toegankelijk is. Het onderzoek behelst onderzoek aan de kleding en van meegedragen goederen;

b. de zogenoemde «verdergaande controle». Het staat luchtvaartmaatschappijen vrij met passagiers overeen te komen dat deze verdergaand gecontroleerd zullen worden dan de wet voorschrijft. De vraag of uitsluitend zou kunnen volstaan met het privaatrecht als grondslag voor het uitvoeren van de controle door de luchthavenexploitant is na uitgebreid debat in het parlement ontkennend beantwoord¹. In het verlengde daarvan is het ook nodig de wel op privaatrechtelijke contractsvrijheid gebaseerde verdergaande controle als gevoelig uit oogpunt van grondrechten met publieke waarborgen te omgeven². Luchtvaartmaatschappijen besteden de verdergaande controle doorgaans uit aan de luchthavenexploitant die het zal laten uitvoeren door beveiligingsmedewerkers;

c. personen die anders dan als passagier aan boord kunnen gaan van een luchtvaartuig. Ook voor de controle van bemanningsleden, schoonmaakpersoneel etc. gelden dus de normen van het besluit.

Artikel 12

De niet van toepassing verklaarde normen van paragraaf 2 kunnen naar hun aard niet of nauwelijks op ruimbagage toepassing vinden.

Artikel 13

Het voorschrift voorkomt onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de inhoud van de desbetreffende bagage. Als de passagier echter na een redelijke inspanning niet gevonden kan worden moet het toch mogelijk zijn de bagage te onderzoeken. Juist onbeheerde bagage kan verdacht zijn.

Artikel 14

De zorgplicht van de luchthavenexploitant is hier niet van toepassing omdat deze wettelijk geen rol heeft in de vrachtafhandeling. De plicht om onregelmatigheden met vracht te melden rust op de luchtvaartmaatschappij en de geregistreerde aanbieder (art. 37p van de wet). Doordat luchtvracht ook buiten het luchtvaartterrein aangeboden en gecontroleerd wordt, geldt de meldingsplicht in deze gevallen ook buiten het luchtvaartterrein. De marechaussee moet als houder van het register wel op de hoogte gesteld worden, maar is buiten het luchtvaartterrein in de regel niet belast met de uitvoering van de politietaak³. Van geregistreerde (dus betrouwbare) vrachtafhandelaars wordt daarom geëist dat ze naast de marechaussee ook de reguliere politie waarschuwen zodat onmiddellijk optreden zo nodig mogelijk is.

Er is al snel sprake van mogelijke bedreiging van de burgerluchtvaart. Behalve aan strijd met de voorschriften kan gedacht worden aan de situatie dat de vrachtbrief niet overeenkomt met de werkelijke lading, een misverstand als oorzaak daarvan onwaarschijnlijk is en er blijkbaar iets verborgen gehouden moest worden.

¹ p. 6 van de memorie van toelichting.

² zie ook p. 18 van de memorie van toelichting.

³ artikel 6 Politiewet 1993.

De meldplicht van geregistreerden kan worden gehandhaafd door op grond van artikel 37q, derde lid, van de wet de registratie door te halen als er niet aan wordt voldaan.

Artikel 15

Vaststaat dat ook de wetswijziging grotendeels in werking zal treden op 1 april.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner