



Rapport

100%-controle op de luchthaven Schiphol.

Een onderzoek naar de werkwijze van de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers bij een 100%-controle.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de informatieverstrekking door de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers deels gegrond. De klachten over het vragen naar het doel van de reis en het vliegticket acht de Nationale ombudsman niet gegrond. Op één onderdeel onthoudt de Nationale ombudsman zich van het geven van een oordeel.

Datum: 19 mei 2017

Rapportnummer: 2017/063

SAMENVATTING

Verzoeker is het niet eens met de wijze waarop de Douane op Schiphol een 100%-controle uitvoerde. De Nationale ombudsman volgt de Douane in haar standpunt dat zij bepaalde controlebevoegdheden mocht uitoefenen, waaronder verzoeker naar het doel van zijn reis en zijn vliegticket vragen. De Nationale ombudsman acht de klacht over de informatieverstrekking over de 100%-controle deels gegrond. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Douane de reiziger beter dient te informeren over de bevoegdheden van de Douane en de verplichtingen van de reiziger daaraan te voldoen. De Nationale ombudsman doet hiervoor een aanbeveling aan de Douane.

Hij onthoudt zich van het geven van een oordeel wat betreft de klacht over het inzien van het mapje met persoonlijke reisdocumenten.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat een medewerker van de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers hem in het kader van een 100%-controle op de luchthaven Schiphol heeft gevraagd naar:

1. het doel van zijn reis, en
2. zijn vliegticket.

Verder klaagt verzoeker erover dat de medewerker van de Douane een mapje met persoonlijke documenten van hem heeft ingezien.

Tenslotte klaagt verzoeker over de wijze van informatieverstrekking over (de uitvoering van) de 100%-controle.

100%-CONTROLES IN HET ALGEMEEN

Sinds eind december 2003 worden reizigers en bagage, die vanaf bepaalde vertrekluchthavens op de luchthaven Schiphol arriveren, aan een intensieve controle onderworpen. Tot deze controlemaatregel is in opdracht van de minister van Justitie¹ en de staatssecretaris van Financiën besloten omdat geconstateerd is dat bij deze zogenaamde risicovluchten stelselmatig een aantal reizigers verdovende middelen in Nederland tracht binnen te brengen.²

De (beleids)keuze van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Financiën om op bepaalde vluchten een intensieve controle (een zogenaamde: 100%-controle) uit te voeren, is voor de Nationale ombudsman een gegeven.³

¹ Thans is dit ministerie genaamd: ministerie van Veiligheid en Justitie.

² Zie onder meer Kamerstukken Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 28 192, nr. 29.

³ Zie ook het rapport van de Nationale ombudsman met nummer 2006/230, "100%-controles op Schiphol, over bolletjesslikkers en onschuldige slikverdachten", pagina 3.

Dergelijke controles vinden plaats op vluchten uit onder meer Suriname. Reizigers worden gecontroleerd op het bezit en/of aanwezigheid van drugs, voornamelijk cocaïne in de vorm van bolletjes. De controles zijn erop gericht om invoer tegen te gaan. De controles worden onder meer uitgevoerd door de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers (hierna: de Douane).

De intensieve controle houdt voor de reizigers van de betrokken vluchten - kort gezegd - in dat alle reizigers al bij de gate waar het vliegtuig is aangekomen aan controlemaatregelen worden onderworpen. Die controle kan onder meer bestaan uit de aanwezigheid van een zogenaamde snuffel(drugs)hond. De reizigers worden met de hond geconfronteerd direct nadat ze het vliegtuig hebben verlaten. Na een controle vlakbij de gate gaan de reizigers naar een afgescheiden gedeelte van de (aankomst)bagagehal op Schiphol, waar een nadere controle plaatsvindt. Daar worden de meegevoerde goederen door de Douane onderzocht met behulp van een x-ray-scansysteem.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker, een Nederlander van Surinaamse afkomst, vloog eind maart 2015 vanuit Paramaribo (Suriname) naar de luchthaven Schiphol. Hij werd op Schiphol onderworpen aan een 100%-controle. De controle hield onder meer in dat verzoekers bagage in de (aankomst)bagagehal door middel van een x-ray-scanapparaat door de Douane werd gecontroleerd. De gescande bagage gaf de Douane geen aanleiding verzoeker in een nadere controle te betrekken. Verzoeker vervolgde dan ook zijn weg.

Echter, hierop liet een medewerker van de Douane verzoeker weten dat hij hem alsnog wilde controleren.

Verzoeker zei tegen de medewerker: "Moeten mijn spullen weer gecontroleerd worden, terwijl ze net al waren gecontroleerd met de scan?" De medewerker reageerde hier bevestigend op.

De medewerker verzocht verzoeker mee te lopen naar een visitatietafel. Vervolgens vroeg de medewerker verzoeker zijn paspoort te laten zien. Verzoeker voldeed aan dit verzoek.

De medewerker vroeg verzoeker wat het doel van zijn reis was geweest. Verzoeker liet de medewerker weten dat hij een Nederlander van Surinaamse afkomst is en dat hij het daarom vreemd vond dat die vraag aan hem werd gesteld. Verzoeker deelde mee dat hij geen antwoord op deze vraag zou geven.

Nadat de medewerker van de Douane om zijn ticket had verzocht, bood verzoeker zijn instapkaart aan. De medewerker weigerde die te accepteren en verzocht om het e-ticket. Vervolgens zocht verzoeker tussen zijn papieren naar het e-ticket. Hij vond in zijn reismapje met persoonlijke documenten een afschrift van het e-ticket en overhandigde dat aan de medewerker.

De medewerker pakte het reismapje van verzoeker dat op de visitatietafel lag en keek in het mapje.

Verzoeker deelde de medewerker mee dat hij zijn briefgeheim schond en rukte het mapje uit zijn handen. Vervolgens liet verzoeker de medewerker weten dat hij alleen het recht heeft om zijn paspoort te bekijken en van alle andere documenten diende af te blijven.

Intussen was een collega van de Douane-medewerker ook bij de visitatietafel gekomen.

Kort hierna was de controle afgelopen en mocht verzoeker zijn weg vervolgen. Een van de medewerkers van de Douane zei hierbij dat verzoeker moeilijk deed.

Verzoekers bagage was niet nader gecontroleerd door de medewerker van de Douane.

Verzoeker is het niet eens met de wijze waarop hij gecontroleerd is en diende daarover een klacht in bij de Nationale ombudsman. Hij stuurde een kopie van de klacht naar de Douane.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoeker liet de Nationale ombudsman weten niet eerst een klacht bij de Douane in te dienen, omdat hij vreesde voor de schijn van partijdigheid van de Douane. Verzoeker verwees hiervoor naar onder andere de afhandeling door de Douane van een in 2008 door hem ingediende klacht.⁴ Er was toen volgens verzoeker geen sprake van een eerlijke klachtbehandeling door de Douane.⁵

Verzoeker is van mening dat het stellen van vragen die kant noch wal raken en het gelasten een ticket te overhandigen waar de Douane geen aanspraak op maakt, enkel en alleen ten doel heeft hem als reiziger komende vanuit Suriname, te intimideren en te vernederen.

Verzoeker liet weten dat bepaalde vragen niet aan reizigers mogen worden gesteld. Hij wees daarbij op de volgende vragen: "Hoe de reiziger zijn ticket heeft betaald?" en de vraag "Wat de reiziger voor werk doet?".

Verzoeker deelde mee dat hij eind 2015 ook weer vanuit Suriname op Schiphol arriveerde. Een medewerker van de Douane stelde hem wederom de vraag hoe lang hij in Suriname was geweest. Verzoeker antwoordde daarop dat dat enkele maanden was.

Vervolgens vroeg de medewerker van de Douane wat voor werk verzoeker in het dagelijks leven doet. Verzoeker liet weten dat hij de relevantie van die vraag niet inzag en

⁴ De Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven gaf hierover een oordeel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 32 138, nr. 20).

⁵ De Nationale ombudsman oordeelde naar aanleiding van de nieuwe klacht van verzoeker dat de door hem aangevoerde argumenten geen redenen waren om af te wijken van het wettelijk vereiste (artikel 9:20 Algemene wet bestuursrecht) dat in beginsel de Douane in eerste instantie op zijn klacht dient te reageren. De Nationale ombudsman is namelijk een tweedelijnsklachtinstantie. De Douane werd dan ook verzocht op verzoekers (nieuwe) klacht te reageren en deed dat ook.

daarom geen antwoord op de vraag zou geven. De medewerker van de Douane deelde verzoeker mee dat hij antwoord moest geven op alle vragen die hij stelde.

Verzoeker wijst erop dat het vragen naar een ticket is achterhaald. Reizigers hebben geen ticket meer bij zich.

Verzoeker liet weten dat hij de vliegreis via het internet had geboekt en zodoende een e-ticket had ontvangen. Hij had het e-ticket op de luchthaven in Paramaribo niet hoeven te laten zien, omdat hij via het internet had ingecheckt. Bij het afgeven van zijn ruimbagage in Suriname hoefde hij alleen zijn paspoort te tonen.

Verzoeker is van oordeel dat de medewerker van de Douane zijn reismapje met persoonlijke documenten niet mocht in zien.

WELKE REACTIE KOMT ER VAN DE DOUANE OP DE KLACHT?

Gesprek met verzoeker

In het kader van de klachtbehandeling hebben medewerkers klachtbehandeling van de Douane bij verzoeker thuis een gesprek met hem gevoerd. Bij dit gesprek was ook een aantal andere door verzoeker uitgenodigde personen aanwezig, die ook persoonlijke ervaringen met de 100%-controles hebben.

Klachtafdoeningsbrief

De Douane heeft in de Algemene douanewet (hierna: ADW) daartoe aangewezen op basis van het Communautair douanewetboek (hierna: CDW) de taak om toezicht uit te oefenen op alle goederen die de Europese Gemeenschap (EG) binnenkomen. Voor de Douane is de werkwijze bij de controle van handbagage van reizigers beschreven in de Toepassingsverordening⁶. Op basis van de genoemde verordeningen controleert de Douane de bagage van reizigers die de EG binnenkomt. De bevoegdheden hiertoe zijn mede gegeven in de ADW.

Op grond van twee artikelen in het CDW⁷ en een artikel in de ADW⁸ zijn de reizigers verplicht medewerking te verlenen aan de controle.

De Douane liet weten dat de twee medewerkers die bij de controle aanwezig waren zich de controle konden herinneren. Zij konden zich niet herinneren om welke reden verzoeker was aangesproken nadat zijn bagage was gescand. Het was al snel duidelijk

⁶ Verordening (EEG), nr. 2454/93.

⁷ De artikelen 14 en 69 CDW (zie Achtergrond, onder 1.). Vanaf 1 mei 2016 heeft het Douanewetboek van de Unie (DWU) officiële gelding binnen de Europese Unie. De Douane ontleent haar bevoegdheden met betrekking tot controle van goederen en risicobeheer vanaf die datum onder meer aan artikel 46 DWU (zie Achtergrond, onder 3.). Het opvragen, raadplegen en gebruik van inlichtingen en bescheiden is vanaf 1 mei 2016 geregeld in artikel 15 DWU.

De nationale bepalingen uit de ADW zijn grotendeels ongewijzigd gebleven.

⁸ Het tweede lid van artikel 1:24 ADW (zie Achtergrond, onder 2.).

dat verzoeker geen verdovende middelen bij zich had. Daarom was de controle snel afgehandeld.

De medewerkers lieten weten dat de controle in een vervelende sfeer plaatsvond. Zij herinnerden verzoeker als een niet meewerkend persoon.

De Douane heeft verzoeker gevraagd om met de controlerende medewerkers in gesprek te gaan. Verzoeker wees dit verzoek af omdat hij de verklaringen van de medewerkers leugenachtig vindt en ook geen vertrouwen heeft in de wijze waarop de Douane de klacht afhandelt.

De Douane overwoog dat nu het niet precies is vast te stellen of de medewerker persoonlijke bescheiden in het reismapje heeft ingezien, zij zich van het geven van een oordeel over deze klacht onthield.

De Douane merkte ten overvloede nog het volgende op.

De Douanemedewerkers zijn geïnstrueerd de controles van reizigers op een professionele wijze uit te voeren. Dat brengt mee dat de reiziger goede uitleg krijgt over de aard en het doel van de controle.

Als een reiziger niet direct wil meewerken aan een controle door een vraag niet te willen beantwoorden, dan moet op rustige wijze worden doorgevraagd waarom een reiziger niet wil antwoorden. Het is niet constructief als een medewerker van de Douane een opmerking maakt als "hij doet moeilijk" zonder eerst na te gaan of de reiziger een gegronde reden heeft om een bepaalde vraag niet te willen beantwoorden.

Douanemedewerkers zijn geïnstrueerd en getraind om de-escalerend te handelen. Daarbij past het niet om geprikkeld te reageren op acties en reacties van een reiziger die zij als vervelend ervaren.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker is het niet eens met de klachtafhandeling door de Douane, omdat hij het vertrouwen in de Douane volledig kwijt is.

Verzoeker sprak de hoop uit dat het onderzoek van de Nationale ombudsman met name zou leiden tot structurele verbeteringen, zoals op het terrein van de informatievoorziening over de controles.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft de klachtbehandeling door de Douane getoetst aan de behoorlijkheidsvereisten. In dit kader heeft de Nationale ombudsman de Douane enkele specifieke vragen gesteld.

HOE REAGEERDE DE DOUANE?

De Douane liet in reactie op de klacht en door de Nationale ombudsman gestelde vragen het volgende weten.

Vragen naar het doel van de reis

Op basis van het CDW⁹ is de Douane bevoegd om controlebevoegdheden uit te oefenen zoals het stellen van vragen in het kader van het douanetoezicht in het reizigersverkeer. De Douane is bij de uitvoering van zijn bevoegdheden gebonden aan het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in de ADW¹⁰.

In overeenstemming met dit beginsel dient de Douane in elk afzonderlijk geval af te wegen in welke mate zij welke bevoegdheden aanwendt.

De Douane kan een controle uitvoeren in een situatie waarin in het geheel nog niet duidelijk is of er sprake is van invoer van goederen als bedoeld in de douanewetgeving. Immers de meegebrachte bagage valt onder de begripsomschrijving goederen die ingevolge het CDW¹¹ aan het toezicht van de Douane zijn onderworpen.

De Douane liet weten dat de in de ADW¹² bedoelde bijlage onder andere de Opiumwet vermeldt.

Vragen naar het doel van de reis, de wijze waarop de reis betaald is en het werk dat iemand verricht zijn bedoeld als controlevragen om op een voor de reiziger minst belastende wijze te komen tot een redelijke schatting van de aan- of afwezigheid van een mogelijk risico ten aanzien van verdovende middelen en beperkingen die gelden bij de in- en uitvoer van goederen en een goede toepassing van de douanewetgeving te waarborgen.

Gelet op de uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam en de Hoge Raad (zie Achtergrond, onder 4. respectievelijk 5.), alsmede de van toepassing zijnde nationale wetgeving bestond er op dat moment echter geen bevoegdheid¹³ voor de Douane om in de specifieke situatie waarin nog in het geheel niet duidelijk is dat er sprake is van invoer van goederen als bedoeld in de Douanewetgeving de beantwoording van de vragen te vorderen, wanneer de reiziger ervoor kiest om geen antwoord te geven op de gestelde vragen.

⁹ Artikel 14.

¹⁰ Artikel 1:21.

¹¹ Artikel 13.

¹² Het vijfde lid van artikel 1:1. Uit deze bepaling in verbinding met artikel 1:5 ADW kan volgens de Douane worden afgeleid dat de artikelen 13 en 14 CDW van toepassing zijn bij de controle van de invoer in Nederland van verdovende middelen.

¹³ Zoals bijvoorbeeld op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht of artikel 10:6 ADW.

De Douane liet weten dat in het vanaf 1 mei 2016 van kracht zijnde DWU¹⁴ is bepaald dat een ieder die direct of indirect bij douanecontroles betrokken is aan de Douane inlichtingen dient te verstrekken.

Reizigers kunnen zich derhalve niet meer op de eerdergenoemde arresten beroepen.

Vragen naar het vliegticket

De Douane is op grond van de ADW¹⁵ bevoegd om reizigers, die een vervoermiddel dat juist het douanegebied van de Unie is binnengekomen hebben verlaten, naar hun hun plaats- of vervoersbewijs te vragen. Dit draagt ertoe bij dat de controle van reizigers en het onderzoek van hun goederen met de nodige efficiency kan plaatsvinden. Ook kunnen deze vervoerbewijzen een onderdeel zijn van risicoanalyses onder meer in het kader van de invoer van verdovende middelen. Dat kennelijk luchtvaartmaatschappijen zonder fysieke inzage in het vervoersbewijs de reiziger incheckformaliteiten laat vervullen, laat onverlet de bevoegdheid van de Douane deze bescheiden te vorderen en in te zien.

Klacht ten aanzien van het mapje met persoonlijke bescheiden

Op grond van de ADW¹⁶ is de Douane de bevoegdheid gegeven tot het onderzoeken van goederen aanwezig op luchthavens. De medewerker kan een mapje met persoonlijke bescheiden aan onderzoek onderwerpen ten aanzien van de aanwezigheid van onder meer verboden goederen of liquide middelen.

In het interne onderzoek naar de klacht is niet vastgesteld of de controlerende ambtenaar persoonlijke documenten heeft ingezien. Als er al documenten zouden zijn ingezien, gaat het om reisbescheiden om een beeld van het risico ten aanzien van de goederen te kunnen vormen.

Het staat de medewerker niet vrij om kennis te nemen van de inhoud van de persoonlijke bescheiden van de passagier.

Klacht over de wijze van informatieverstrekking

Informatie bij de Gates

Voor het moment van het afnemen van het interview dat kort na het verlaten van het vliegtuig in het kader van de 100%-controle plaatsvindt, worden reizigers geïnformeerd over de controle door middel van informatieborden (in het Nederlands/Spaans/Papiament) bij de ruimten waar de gatecontroles (G- en E-pier) worden uitgevoerd (zie Bijlage, onder 1.).

In de wachtruimte voor een nadere controle wordt de geselecteerde reiziger geïnformeerd via informatieborden aan de muur over de verdiepte controle (zie Bijlage, onder 2.).

¹⁴ Artikel 15.

¹⁵ Het derde lid van artikel 1:28.

¹⁶ Het eerste lid onder c. van artikel 1:26 in verbinding met het derde lid van artikel 1:24.

Website

Op de website www.douane.nl staat – kort gezegd – weergegeven dat het meenemen van verdovende middelen verboden is. Vliegtuigen die aankomen uit bekende risicogebieden controleert de Douane intensief. De Douane probeert bij deze controles de overlast zo beperkt mogelijk te houden (zie Bijlage, onder 3.).

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Verzoeker liet weten dat hij het oneens blijft met de uitvoering van de 100%-controle door de Douane.

Verzoeker merkt op dat zijn bij de Douane ingediende klachten iedere keer weer een teleurstelling opleveren. Hij is van mening dat de Douane wel weet dat er fouten worden gemaakt bij de controles, maar dat niet wil toegeven. De Douane blijft pal achter haar medewerkers staan. Verzoeker heeft zo het gevoel als leugenaar te worden weggezet.

Verzoeker is van mening dat wanneer er stomme vragen worden gesteld door individuen die op geen enkele wijze blijk geven over de benodigde deskundigheid te beschikken om de persoonlijkheidsstructuur van iemand door middel van enkele vragen vast te stellen, de opzet hiervan enkel en alleen is om de passagiers te vernederen, zo niet ten onrechte te intimideren.

Ten slotte liet verzoeker weten dat het hem erg pijn doet dat een bepaalde groep mensen op deze wijze wordt behandeld. Verzoeker berichtte dat hij mondig genoeg is om deze zaken aan de kaart te stellen, maar dat anderen dit laten zitten.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**1. Vraag over het doel van de reis.**

In de eerste plaats klaagt verzoeker er over dat een medewerker van de Douane naar het doel van zijn reis heeft gevraagd. Verzoeker is van mening dat deze vraag niet gesteld mag worden.

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat de overheid er voor kiest om haar doel te bereiken met een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit houdt in dat de Douane steeds een afweging maakt of een minder zwaar middel kan worden ingezet. De Douane moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

De Douane past bij de 100%-controle de controlemethode van het stellen van vragen toe. In verzoekers geval werd hem naar het doel van zijn reis gevraagd.

Zoals de Douane terecht stelt, kon zij op dat moment in een situatie waarin het nog niet duidelijk was of er sprake was van invoer als bedoeld in de douanewetgeving, de door

verzoeker meegebrachte bagage op grond van – het toen nog van toepassing zijnde - CDW¹⁷ aan douanetoezicht onderwerpen. De bagage valt namelijk onder de begripsomschrijving goederen. Ook op grond van het CDW¹⁸ kon de Douane in het kader van haar toezicht controlebevoegdheden aanwenden zoals het vragen van inlichtingen. In de bijlage die genoemd is in de ADW¹⁹ staat onder andere de Opiumwet vermeldt. Uit deze bepaling in verbinding met de ADW²⁰ kan worden afgeleid dat de CDW²¹ van toepassing is bij de controle van de invoer in Nederland van verdovende middelen. Zoals door de Douane aangegeven, is zij bij de uitvoering van haar controlebevoegdheden gebonden aan het evenredigheidsbeginsel²².

De Nationale ombudsman is van oordeel dat op grond van het bovenstaande de Douane kan worden gevolgd in haar standpunt dat het vragen naar het doel van de reis bedoeld is als controlevraag om op een voor de reiziger minst belastende wijze te komen tot een redelijke inschatting van de aan- of afwezigheid van een mogelijk risico ten aanzien van de verdovende middelen en beperkingen die gelden bij de in- en uitvoer van goederen en een goede toepassing van de douanewetgeving in het algemeen. De Nationale ombudsman is van mening dat het stellen van een dergelijke vraag het doel – de toepassing van de douanewetgeving – in redelijkheid dekt.

De Douane liet tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman weten dat gelet op de uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam uit 2010 en de Hoge Raad uit 2012²³ en de van toepassing zijnde nationale wetgeving in de situatie van verzoeker – namelijk dat het nog niet duidelijk is dat er sprake is van in- of uitvoer van goederen als bedoeld in de douanewetgeving - er voor haar geen bevoegdheid was om de beantwoording van vragen te vorderen, wanneer de reiziger er voor koos om geen antwoord te geven. Overigens liet de Douane weten dat een dergelijke verplichting thans wel geldt op grond van het op 1 mei 2016 in werking getreden DWU²⁴ en de ADW²⁵.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de aan verzoeker gestelde vraag over het doel van de reis op zichzelf gangbaar is en niet als bijzonder ingrijpend kan worden aangemerkt. De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

¹⁷ Artikel 13. (Het CDW is per 1 mei 2016 ingetrokken.)

¹⁸ Artikel 14.

¹⁹ Het vijfde lid van artikel 1:1.

²⁰ Artikel 1:5.

²¹ De artikelen 13 en 14.

²² Artikel 1:21 ADW.

²³ Zie Achtergrond, onder 3. respectievelijk 4.

²⁴ Artikel 15.

²⁵ Artikel 10:6.

Vraag naar het vliegticket

Verzoeker klaagt er in de tweede plaats over dat de Douane naar zijn ticket vroeg. Verzoeker vindt een dergelijke vraag niet meer van deze tijd. Hij boekte de reis via het internet en checkte ook in via het internet.

Verzoeker hoefde het e-ticket bij de bagageafgifte in Suriname niet te laten zien.

Volgens verzoeker had de Douane ook genoeg kunnen nemen met het vragen naar zijn instapkaart.

De Nationale ombudsman kan de Douane in haar standpunt volgen dat zij – kort gezegd – op grond van de ADW²⁶ bevoegd is reizigers, die net op Schiphol zijn geland te verzoeken hun plaats- of vervoersbewijs te laten zien. Volgens de Douane kunnen deze documenten een onderdeel zijn van haar risicoanalyse in het kader van de bestrijding van de invoer van verdovende middelen.

De Douane kan de reiziger om een (e-)ticket vragen, waarop in beginsel meer informatie over de reis staat dan op het plaatsbewijs. In het geval een reiziger niet over een (e-)ticket beschikt, kan de Douane vragen naar het plaatsbewijs. Dat voorkomt dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het vragen naar deze documenten in redelijkheid de toepassing waaronder begrepen het doel van de douanewetgeving dekt.

In dit geval beschikte verzoeker over een e-ticket en heeft die ook laten zien. De Douane handelde derhalve niet in strijd met het evenredigheidsvereiste.

De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedraging dan ook eveneens behoorlijk.

2. Mapje met persoonlijke documenten.

In de derde plaats klaagt verzoeker erover dat de medewerker van de Douane zijn mapje met persoonlijke documenten heeft ingezien.

In reactie op de klacht liet de Douane weten dat zij op grond van de ADW²⁷ bevoegd is tot het onderzoek van goederen. De medewerker kan een mapje met persoonlijke bescheiden aan onderzoek onderwerpen ten aanzien van de aanwezigheid van onder meer verboden goederen of liquide middelen. Volgens de Douane staat het de medewerker niet vrij om kennis te nemen van de inhoud van de persoonlijke bescheiden van de passagier.

Vaststaat dat de medewerker het mapje van verzoeker heeft gepakt en heeft ingezien. Welke documenten hij heeft ingezien staat niet vast.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Douane in ieder geval op grond van het

²⁶ Het derde lid van artikel 1:28.

²⁷ Het eerste lid onder c. van artikel 1:26 in verbinding met het derde lid van artikel 1:24.

CDW²⁸ en de ADW²⁹ bevoegd was het mapje met persoonlijke documenten te onderzoeken. Het doel van douanewetgeving wordt daarmee gedekt. De Nationale ombudsman onthoudt zich net als de Douane van het geven van een oordeel over dit klachtonderdeel, omdat niet precies is vast te stellen of de medewerker van de Douane daadwerkelijk persoonlijke bescheiden in het mapje heeft ingezien.

3. Informatieverstrekking over de 100%-controle.

Ten slotte klaagt verzoeker over de informatieverstrekking over de (uitvoering van de) 100%-controle.

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger daarom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De Douane gaf aan dat er informatieborden over de controle hangen in een controle-ruimte vlak na het verlaten van de gate en ook in de ruimte waar nader onderzoek plaatsvindt. Verder verwees de Nationale ombudsman naar informatie op de site van de Douane.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er goede communicatie is over de 100%-controle met de betrokken reizigers. De Nationale ombudsman is van oordeel dat door middel van de genoemde borden op algemene, eenvoudige en eenduidige wijze de uitvoering van de 100%-controle wordt weergegeven. Er wordt echter geen informatie verstrekt over de bevoegdheden van de Douane bij de controle om bijvoorbeeld vragen over het doel van de reis te stellen en de verplichting van de reiziger om op deze vragen te antwoorden. Om mogelijke escalatie te voorkomen, acht de Nationale ombudsman het zinvol dat de reiziger hierover – voorafgaande aan de controle – wordt geïnformeerd. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatieverstrekking op dit punt te kort schiet. De Nationale ombudsman doet dan ook de Douane de aanbeveling de informatieverstrekking op dit punt te verbeteren door bijvoorbeeld het uitdelen van een folder op de luchthaven van vertrek, een (animatie)film aan boord van het vliegtuig of door middel van informatie op een app. De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedraging op het punt van de informatieverstrekking over de bevoegdheden van de Douane en de verplichtingen van de reiziger niet behoorlijk. Voor het overige acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging over de informatieverstrekking behoorlijk.

²⁸ De artikelen 13 en 14.

²⁹ Het derde lid van artikel 1:24.

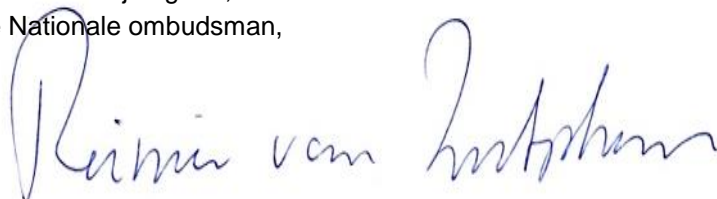
CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de informatieverstrekking door de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers is gedeeltelijk gegrond. De klachten over het stellen van vragen over het doel van de reis en het vragen naar het vliegticket zijn niet gegrond. Voor wat betreft het inzien van de persoonlijke documenten onthoudt de Nationale ombudsman zich van het geven van een oordeel.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de Belastingdienst/Douane Schiphol Passagiers de informatieverstrekking te verbeteren voor wat betreft haar bevoegdheden en de verplichtingen van de reizigers daaraan mee te werken.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

1. **Communautair douanewetboek** Verordening (EEG), nr. 2913/92 van 12 oktober 1992 (Publicatieblad nr. L 302 van 19 oktober 1992; ingetrokken per 1 mei 2016 en vervangen door het Douanewetboek van de Unie (zie Achtergrond, onder 3.).

Artikel 13:

"De douaneautoriteiten kunnen onder de overeenkomstig de geldende bepalingen vastgestelde voorwaarden alle controlemaatregelen nemen die zij voor de correcte toepassing van de douanewetgeving nodig achten."

Artikel 14:

"Voor de toepassing van de douanewetgeving dient elke persoon die direct of indirect bij de desbetreffende transacties die in het kader van het goederenverkeer worden verricht, is betrokken, de douaneautoriteiten op hun verzoek en binnen de eventueel vastgestelde termijnen alle nodige bescheiden en inlichtingen, ongeacht de dragers waarop die bescheiden en inlichtingen zich bevinden, te verstrekken en deze autoriteiten alle nodige bijstand te verlenen."

Artikel 69:

"1. Het vervoer van de goederen naar de plaats waar het onderzoek en, in voorkomend geval, de monsterneming dienen plaats te vinden, alsmede alle handelingen welke voor dit onderzoek of deze monsterneming noodzakelijk zijn, worden door de aangever of onder diens verantwoordelijkheid verricht. De hieraan verbonden kosten komen ten laste van de aangever.

1. De aangever heeft het recht bij het onderzoek van de goederen, alsmede, in voorkomend geval, bij de monsterneming aanwezig te zijn. Wanneer zij zulks nuttig achten, eisen de douaneautoriteiten van de aangever dat hij bij het onderzoek van de goederen of de monsterneming aanwezig is of zich daarbij laat vertegenwoordigen ten einde hun de noodzakelijke bijstand te verlenen om dit onderzoek of deze monsterneming te vergemakkelijken.
2. Indien zulks volgens de geldende bepalingen gebeurt, geeft de monsterneming door de douaneautoriteiten geen aanleiding tot enige vergoeding van de zijde van de administratie. De aan de analyse of controle verbonden kosten komen echter ten laste van deze laatste."

2. Algemene douanewet (Wet van 2 november 1995, Stb. 553; zoals die gold voor 1 mei 2016)

Artikel 1:1, vijfde lid:

"De bepalingen bij of krachtens deze wet strekken mede ter handhaving van verboden of beperkingen die op goederen bij het binnenbrengen in, onderscheidenlijk verlaten van, het douanegebied van de Gemeenschap dan wel de gebieden, bedoeld in artikel 1:2, of bij het kiezen van een douanebestemming of ander wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage³⁰ bij deze wet."

Artikel 1:5:

"Bij de toepassing van de bepalingen bij of krachtens deze wet ingevolge artikel 1:1, tweede tot en met vijfde lid, zijn de bepalingen van Titel I, Titel II, hoofdstukken 1 en 2, afdeling 1, Titel VIII en Titel IX, hoofdstuk 2 van het Communautair douanewetboek (...) van overeenkomstige toepassing."

Artikel 1:21:

"De inspecteur maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de invulling van zijn taak nodig is."

Artikel 1:24, eerste, tweede en derde lid:

Eerste lid:

"De inspecteur is bevoegd over te gaan tot onderzoek van goederen en het eventueel nemen van monsters voor analyse of grondige controle ingeval geen aanvaarding van de douaneaangifte heeft plaatsgevonden."

Tweede lid:

"Voor de toepassing van het eerste lid is artikel 69 van het Communautair douanewetboek en Deel I, Titel VIII, van de toepassingsverordening Communautair douanewetboek van overeenkomstige toepassing, tenzij het doel of de aard van het onderzoek zich daartegen verzet."

Derde lid:

"Ten behoeve van het onderzoek is, op vordering van de inspecteur, de persoon die de goederen vervoert die zich niet in of op een vervoermiddel bevinden, gehouden terstond stil te staan."

³⁰ Bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 ADW; onder B. Nationale wetgeving staat de Opiumwet genoemd.

Artikel 1:26: eerste lid en onder c.:

"De inspecteur is bevoegd aan controle te onderwerpen:

(...)

c. spoorwegemplacements, plaatsen voor distributie en overslag van goederen die over de weg worden vervoerd, havens, haventerreinen, luchthavens en luchtvaartterreinen."

Artikel 1:28, derde lid:

"Op vordering van de inspecteur zijn reizigers, die zich bevinden in een vervoermiddel dat juist het douanegebied van de Unie is binnengekomen of dat bestemd is om aanstonds te vertrekken om dat douanegebied te verlaten, gehouden hun plaats- of vervoerbewijs te vertonen. D, -eze verplichting geldt eveneens voor reizigers die een dergelijk vervoermiddel juist hebben verlaten dan wel die op het punt staan daarin aan boord te gaan."

3. Douanewetboek van de Unie (Verordening (EU) nr. 952/2013) (zoals van kracht per 1 mei 2016)

Artikel 15:

"Een ieder die direct of indirect bij het invullen van douaneformaliteiten of douanecontroles is betrokken, dient de douaneautoriteiten op hun verzoek en binnen de eventueel vastgestelde termijnen in de passende vorm alle nodige bescheiden en inlichtingen te verstrekken en deze autoriteiten alle nodige bijstand te verlenen voor het vervullen van deze formaliteiten of controles."

Artikel 46:

"1. De douaneautoriteiten kunnen elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. (...)"

4. Gerechtshof Amsterdam, uitspraak van 1 december 2010 (ECLI:NL:GHAMS:2010:B06489). Het oordeel luidt onder meer als volgt:

"De in artikel 1:1, vijfde lid, Algemene douanewet bedoelde bijlage vermeldt onder andere de Opiumwet. Uit deze bepaling in verbinding met artikel 1:5 Algemene douanewet kan worden afgeleid dat de artikelen 13 en 14 CDW van toepassing zijn bij controle van de invoer in, en de uitvoer uit, Nederland van verdovende middelen. (...)

Het onderhavige bevel van de douaneambtenaar (...) werd gegeven toen de verdachte vragen over de aard van zijn werk en het doel van zijn reis naar Suriname niet inhoudelijk wilde beantwoorden.

Blijkens voornoemde wettelijke bepalingen en de toelichting daarop kunnen controlebevoegdheden als het vragen van inlichtingen worden uitgeoefend ten aanzien van de invoer en uitvoer van goederen. In het licht van de strekking van die bevoegdheden, te weten de vaststelling van douanerechten, moet naar het oordeel van het hof worden aangenomen dat een verzoek om inlichtingen niet behoeft te worden ingewilligd in een situatie waarin in het geheel nog niet duidelijk is dat sprake is van in- of uitvoer van goederen als bedoel in de douanewetgeving.

Douaneambtenaren staan vele bevoegdheden ten dienste om te onderzoeken of reizigers betrokken zijn bij invoer van dergelijke goederen. Het vorderen van inlichtingen in de fase daaraan voorafgaand moet worden beschouwd als prematuur. Het voorgaande brengt mee dat artikel 14 CDW in het onderhavige geval niet als grondslag kon dienen voor het vorderen van inlichtingen en dat, nu zodanige grondslag ook niet in enige andere wettelijke bepaling is te vinden, de verdachte van het telastegelegde (het eerste lid van artikel 184 Wetboek van Strafrecht; deze bepaling eist een 'krachtens wettelijk voorschrift' gedane vordering; N.o.) moet worden vrijgesproken."

5. Hoge Raad, uitspraak van 3 juli 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW3332) in cassatie op het hiervoor onder 4. opgenomen arrest van het Gerechtshof Amsterdam. Het arrest houdt onder meer in:

"3. De beoordeling van het middel.

(...)

"3.4. De telastelegging (op grond van het eerste lid van artikel 184 Wetboek van Strafrecht; die bepaling eist een 'krachtens wettelijk voorschrift' gedane vordering; N.o.) houdt in dat het daarin genoemde bevel of vordering is gedaan krachtens artikel 14 CDW. In aanmerking genomen dat deze bepaling niet inhoudt dat de douaneautoriteiten bevoegd zijn tot het geven van een bevel of het doen van een vordering om "medewerking te verlenen aan een controle", zoals is telastegelegd, geeft het oordeel van het Hof dat de verdachte moet worden vrijgesproken van het hem telastgelegde, niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

(...)

4. Beslissing

De Hoge Raad verwerpt het beroep."

BIJLAGEN

1. Informatieborden (in het Nederlands/Spaans/Papiamentu) bij de ruimten waar de gatecontroles (G- en E-pier) worden uitgevoerd³¹:

Controles 100 %
de la Aduana en Schiphol

100% control
di Duana na Schiphol

Customs Administration of the Netherlands
Tax and Customs Administration

1 Usted ya fue controlado con ayuda de perros antidrogas. La Aduana es consciente de que los controles pueden ser considerados molestos. Por lo mismo, trabaja de la forma más cuidadosa y eficiente posible.

2 Entrevista

3 Cacheos

4 Rayos X del equipaje de mano y control físico del equipaje de mano. La Aduana le pide disculpas por las molestias. ¿Desea más información o presentar una queja? www.douane.nl

5 Si no se encuentra nada, podrá seguir camino al hall de entrada, donde se controlará su maleta.

En relación con la aplicación de la política antidrogas del gobierno neerlandés, la Aduana realiza controles intensivos en los denominados vuelos de riesgo: los controles 100%.

En konekshon ku ehekushon di e maneho di droga di gobièrno Hulandes Duana ta kontrolá e asina yamá buelonan di risiko intensivamente: e 100% kontrol.

1 A kontrolá bo kaba hasiendo uso di kachó di droga. Duana ta konsiente ku e kontrolnan por wordu eksperienha komo un tiki fèrfelu i ta p'esei ta traha asina kuidooso i efisiente ku ta posibel.

2 Entrevista

3 Inspeksion di paña

4 Kontrol di eks-re di ekipahe (di man) e kontrol físico di ekipahe (di man). Duana ta pidi diskulpa pa e inkonbeniensiá. Informashon òf reklamo? www.douane.nl

5 Si no tin resultado, bo por sigi bai den hal di yegada kaminda ta kontrolá bo maleta.

³¹ In december 2016.

100% checks by Customs at Schiphol airport

100% controles van de Douane op Schiphol



Customs Administration of the Netherlands
Tax and Customs Administration



Customs is carrying out 100% checks on certain 'high-risk' flights as part of the Dutch government's policy on drugs.

In verband met de uitvoering van het drugsbeleid van de Nederlandse regering houdt de Douane intensieve controles op zogenaamde risicovluchten: de 100% controles.

1

You have already been checked using sniffer dogs

2

An interview

3

A search of your clothing

4

An X-ray of your (hand) luggage and a physical check of your (hand) luggage

5

If nothing is found, you may continue to the arrivals hall where your hold luggage will be checked

Customs is aware that people may find these checks annoying and therefore proceeds as carefully and as efficiently as possible.

Customs apologises for any inconvenience caused. Information or complaint? www.douane.nl

1

U bent reeds gecontroleerd met behulp van drugs-honden

2

Een interview

3

Kledinginspectie

4

X-ray controle van uw (hand)bagage en een fysieke controle van uw (hand)bagage


5

Indien er geen bevindingen zijn, kunt u uw weg vervolgen naar de aankomsthal waar uw koffer wordt gecontroleerd

De Douane is zich ervan bewust dat de controles als belastend kunnen worden ervaren en gaat daarom zo zorgvuldig en zo efficiënt mogelijk te werk.

De Douane biedt excuses aan voor het ongemak. Informatie of klacht? www.douane.nl

2. In de wachtruimte voor een nadere controle wordt de geselecteerde reiziger geïnformeerd via informatieborden aan de muur over de verdiepte controle³²:







100% checks

100% controles van de Douane op Schiphol

U bent geselecteerd voor nadere controles in het kader van de 100% controles

100% checks by Customs at Schiphol airport

You have been selected for further checks by Customs

				
<p>NL U levert uw paspoort en reisbescheiden in waarna registratie plaatsvindt.</p> <p>Informatie of klacht? www.douane.nl</p>		<p>U neemt plaats in de wachtruimte, waar u wordt opgeroepen.</p>	<p>De controle vindt plaats in volgorde van binnenkomst.</p>	<p>De nadere controle bestaat uit controle van (hand)bagage en kleding. Indien nodig, kan lijfsvisitatie plaatsvinden.</p>
<p>EN Please hand in your passport and travel documents for registration.</p> <p>Information or complaint? www.douane.nl</p>		<p>Wait in the waiting area until you are called.</p>	<p>Checks will be carried out in the order you arrive.</p>	<p>The further checks will consist of a check of your (hand) luggage and clothing. If necessary, a search of your person may be carried out.</p>

³² In december 2016.

100% checks

100% controles van de Douane op Schiphol

U bevindt zich in de
controle ruimte voor de
100% controles.

100% checks by Customs at Schiphol airport

You are in the examination
room for checks by Customs



NL De nadere controle
bestaat uit:

- Controle van
(hand)bagage.
- Controle van
kleding.

Indien nodig, kan
lijfsvisitatie
plaatsvinden.

Indien u wordt aangehouden, wordt u
overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee.
Anders kunt u uw weg vervolgen naar de
aankomsthal waar uw koffer wordt
gecontroleerd.

Informatie of klacht? www.douane.nl

EN The further checks
will consist of:

- A check of your
(hand) luggage.
- A search of your
clothing.

If necessary, a search
of your person may be
carried out.

If you are arrested, you will be handed over
to the Royal Military Police (Koninklijke
Marechaussee). Otherwise you may continue
to the arrivals hall where your hold luggage
will be checked.

Information or complaint? www.douane.nl

3. Informatie over de 100%-controles op de website van de Douane (www.douane.nl)³³:

"Meenemen, bezitten en ontvangen van hasj, cocaïne, heroïne en andere verdovende middelen is verboden. Er staan zware straffen op. Neem geen verdovende middelen mee op reis. Laat geen verdovende middelen naar u toesturen. Dat geldt ook voor precursoren (grondstoffen, hulpstoffen en dergelijke) voor drugs.

Het verbod op meenemen, bezitten en ontvangen van verdovende middelen geldt voor landen van de Europese Unie (EU) en voor landen buiten de EU. Vliegtuigen en schepen die aankomen uit bekende risicogebieden controleren we intensief. De Douane probeert bij deze controles de overlast zo beperkt mogelijk te houden."

33

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/douane/wat_mag_niet_zomaar_in_uitvoeren/verdoovende_middelen/verdoovende_middelen_opiumwet