



Rapport

Datum: 6 oktober 1998

Rapportnummer: 1998/432

Klacht

Op 10 september 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Veldhoven, ingediend door mr.L.A.M. van den Eeden, advocaat te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst/Douane, district Hoofddorp:

1. bij zijn terugkomst op 15 januari 1996 uit Marokko op de luchthaven Schiphol hem zonder enige aanleiding heeft gecontroleerd en daarbij zonder daarvoor zijn uitdrukkelijke toestemming te hebben verkregen heeft onderworpen aan een foullering van zijn kleding;
2. de bescheiden, die ten tijde van de foullering te voorschijn kwamen, zonder zijn instemming heeft gekopieerd;
3. hem ten tijde van de foullering en het kopiëren van de bescheiden geen enkele toelichting heeft gegeven omtrent de redenen van dit handelen;
4. na afloop met betrekking tot de controle een rapport heeft opgemaakt, in welk rapport een niet door hem ondertekende verklaring is opgenomen, waarvan verzoeker ontkent deze te hebben afgelegd;
5. hem niet in de gelegenheid heeft gesteld om kennis te nemen van het rapport.

Achtergrond

1.

De douane heeft tot taak de in-, uit- en doorvoer van goederen te controleren en zonodig de bij invoer verschuldigde belastingen te heffen. De douane heeft op grond van communautaire en nationaal wettelijke bepalingen de bevoegdheid alle bagage die uit derde landen binnenkomt aan een onderzoek te onderwerpen. Op grond van dezelfde wettelijke verplichtingen heeft de passagier de verplichting aan het onderzoek mee te werken. Hij moet daarnaar gevraagd zijn koffers openen en laten zien welke goederen hij bij zich heeft. De controle hoeft zich niet te beperken tot enkel de inhoud van de bagage van de reiziger maar mag ook toegepast worden op zaken c.q. goederen aanwezig in de kleding of aan het lijf (lijfsvisitatie).

2.

Ten behoeve van het opmaken van een "rapport aantreffen geldsom/ bescheiden van tegoeden in het buitenland" (zie **Feiten**, onder 1.1.) bedient de douane zich van een voorgedrukt formulier/model. Op dit formulier/model is voorzien in ondertekening door de belanghebbende.

3. Algemene wet inzake rijksbelastingen

(Wet van 2 juli 1959, Stb. 301) Op grond van artikel 47 van de Algemene wet inzake

rijksbelastingen (Awr) is een ieder gehouden aan de inspecteur desgevraagd de gegevens en inlichtingen te verschaffen welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn. Gegevensdragers of de inhoud daarvan moeten door de belastingplichtige voor dit doel beschikbaar worden gesteld. In artikel 49 Awr is vastgelegd dat toegelaten moet worden dat kopieën worden gemaakt. In de Awr is de gelding van voornoemde bepalingen uitgesloten voor de heffing van invoerrecht (artikel 1 Awr). De Directeur Douane heeft op 28 november 1997 op grond van artikel 35, derde lid van de **Uitvoeringsregeling Belastingdienst** (Regeling van 14 juni 1994, nr. WDB Organisatie van de Belastingdienst) de ambtenaren van de Belastingdienst/douane district Hoofddorp, belast met werkzaamheden binnen de Douanepost Schiphol Stationsgebouw, met ingang van 1 december 1997 aangewezen als ambtenaren jegens wie de verplichtingen ingevolge (onder meer) de artikelen 47 en 49 Awr mede gelden.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik. Voorts werd de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp nog een aantal nadere vragen gesteld en werd informatie gevraagd aan de Belastingdienst/Directie Douane Rotterdam en de Staatssecretaris van Financiën. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Zij deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De door de Belastingdienst/Directie Douane Rotterdam en de Staatssecretaris van Financiën verstrekte informatie gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

1.1. Verzoekers gemachtigde diende op 1 juli 1997 bij de Belastingdienst/Directie Douane Rotterdam een klacht in over de door de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp (hierna: de Douane) ten aanzien van verzoeker gehouden controle op de luchthaven Schiphol. In zijn klachtbrief merkte hij het volgende op:
"...In het kader van een bijstandskwestie heeft (verzoeker; N.o.) recentelijk bijgaand rapport onder ogen gekregen (...) (Verzoeker; N.o.) is destijds bij terugkomst uit Marokko op luchthaven Schiphol zonder enige aanleiding of uitleg en zónder het vragen van

toestemming gefouilleerd. Daarbij werden portemonnee en de papieren die (verzoeker; N.o.) bij zich had ingenomen, werden deze papieren gecopieerd en vervolgens aan (verzoeker; N.o.) teruggegeven. Daarna kon (verzoeker; N.o.) zijn weg vervolgen. Enige toelichting of zelfs maar het begin van een gesprek heeft in het geheel niet plaatsgevonden en zou eenvoudigweg ook niet mogelijk geweest zijn daar (verzoeker; N.o.) de Nederlandse taal helemaal niet machtig is. Uit vorenstaande blijkt dat bijgevoegde rapport in strijd met de waarheid werd opgemaakt. Het kan daarbij niet anders dan dat dit rapport achteraf werd opgemaakt, immers in het bijzijn van (verzoeker; N.o.) werd geen rapport opgemaakt, (verzoeker; N.o.) heeft dit rapport nooit eerder gezien dan eerst recent zoals hiervoor aangegeven en een handtekening van (verzoeker; N.o.) ontbreekt. (Verzoeker; N.o.) is als gevolg van dit rapport ernstig gedupeerd. In dit rapport staat onder meer te lezen dat hij aan de betreffende ambtenaar verklaard zou hebben over spaargeld te beschikken, welk spaargeld hij vastgezet zou hebben in Marokko. Deze bevinding is onder meer aanleiding geweest om de bijstandsuitkering van (verzoeker; N.o.) te beëindigen. Namens (verzoeker; N.o.) richt ik me tot u met de volgende klachten:

1. het fouilleren van (verzoeker; N.o.) zonder enige voorliggende reden daartoe, zonder enige uitleg en zonder het vragen van toestemming;
2. het zonder toestemming of zelfs maar vragen van toestemming tot kopiëren van persoonlijke zaken/bescheiden van (verzoeker; N.o.);
3. het opmaken van een rapport met daarin een gepretendeerde weergave door (verzoeker; N.o.) daar waar hij niets verklaard heeft (en evenmin daarnaar bevraagd is);
4. het opmaken van een rapport in strijd met de waarheid door uitlatingen daarin te verwoorden (zie ondermeer ook laatste punt: "*Op mijn vraag...Belastingdienst*") die in werkelijkheid niet gedaan zijn;
5. het achteraf (zonder zelfs maar medeweten) opmaken van een rapport met datum en tijdstip welke niet juist zijn;
6. het (verzoeker; N.o.) niet in de gelegenheid stellen kennis te nemen van - de inhoud van dit rapport teneinde zich van de gestelde gegevens te kunnen vergewissen..." De inhoud van het in de klachtbrief aangehaalde rapport luidde onder meer als volgt:
"RAPPORT AANTREFFEN GELDSOM/BESCHEIDEN VAN TEGOEDEN IN HET BUITENLAND Bij grondige visitatie bevonden:
 -1- op 's mans naam gesteld depositobewijs, nummer X, rekeningnummer Y, d.d. 28-07-94, t.b.v. 2.380.000,00 dirham, dagkoers f 0,19966228 f 475.196,00 -1- op 's mans naam gesteld depositobewijs, nummer Z, rekeningnummer Y, d.d. 27-07-95, t.b.v. 2.650.000,00 dirham, dagkoers f 0,18699271 f 495.531,00 met bijbehorende bankbevestiging; -1- op 's mans naam gesteld bankboekje, rekeningnummer zie boven, d.d. 17-08-94, depositobedrag 40.000 dirham, dagkoers, f 0,19766402, omgerekend f 7.907,00

Betrokkene is gehuwd met Am., fiscaalnummer A. GEGEVENS GECOPIEERD MET MEDEWETEN VAN BETROKKENE. (...) HOE EN WAAR KOMT HET GELD VANDAAN?

Het is spaargeld, vastgezet in Marokko. (...) EN ANDERE VRAGEN DIE U VAN BELANG ACHT! Op mijn vraag of de man zijn buitenlandse vermogen opgaf aan de *Belastingdienst*, werd ontkennend geantwoord; de man had geen bezwaar tegen copieren van zijn paspoort en buitenlandse tegoeden en doorsturen van deze gegevens aan de *Belastingdienst*"

1.2. De Belastingdienst/Douane, district Hoofddorp aan wie de klachtbrief ter afhandeling door de Belastingdienst/Directie Douane Rotterdam was doorgezonden antwoordde verzoeker bij brief van 28 augustus 1997 als volgt:

"...

1. Aard van de klacht

Naar aanleiding van een op Schiphol opgemaakt rapport is de bijstandsuitkering van (verzoeker; N.o.) beëindigd. U beklagt zich over het feit dat:

&UnknownEntity; (verzoeker; N.o.) zonder enige reden, uitleg en zonder het vragen van toestemming is gefouilleerd; &UnknownEntity; zonder toestemming of vragen van toestemming persoonlijke zaken/bescheiden zijn gekopieerd; &UnknownEntity; een rapport is opgemaakt met daarin een gepretendeerde weergave door (verzoeker; N.o.) daar waar hij niets verklaard heeft; &UnknownEntity; het rapport in strijd met de waarheid is opgemaakt door uitlatingen daarin te verwoorden die in werkelijkheid niet gedaan zijn; &UnknownEntity; zonder medeweten, achteraf een rapport met onjuiste datum en tijdstip is opgemaakt; &UnknownEntity; (verzoeker; N.o.) niet in de gelegenheid is gesteld kennis te nemen van dit rapport. Verder geeft u aan dat (verzoeker; N.o.) de Nederlandse taal niet machtig is.

2. Onderzoek

Naar aanleiding van uw klacht heb ik een onderzoek ingesteld. Alvorens hierop in te gaan, hecht ik er aan u in het kort te informeren omtrent de van toepassing zijnde geldende regels en procedures.

3. Geldende regels en procedures De douane, onderdeel van de Belastingdienst, controleert bij de in-, uit- en doorvoer van goederen. Daarnaast heeft de douane een breed scala van taken, die zich richten op de veiligheid en bescherming van de kwaliteit van de samenleving. De douane kan een reiziger bij binnenkomst in Nederland derhalve onderwerpen aan een controle van de meegevoerde goederen. Deze controle hoeft zich niet te beperken tot enkel de inhoud van de bagage van de reiziger maar mag ook toegepast worden op zaken c.q. goederen aanwezig in de kleding of aan het lijf. De wettelijke basis hiervoor is onder meer te vinden in de artikelen 14 en 17 van de Douanewet en de artikelen 68 en 69 van het Communautaire Douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92) nader uitgewerkt in de artikelen 239 e.v. van de Toepassingsverordening Communautaire Douanewetboek (Verordening (EEG) nr.2454/93). De reiziger zal, gelet op genoemde artikelen, de nodige bijstand moeten verlenen. Behalve dat bij deze controle goederen kunnen worden bevonden waarvoor bijvoorbeeld de rechten bij invoer verschuldigd zijn of waarvan de invoer verboden is (bijv. beschermde diersoorten, namaakgoederen, e.d.), bestaat uiteraard ook de mogelijkheid dat de douane bankbescheiden en/of een hoeveelheid contant geld aantreft. Omdat dergelijke informatie van belang kan zijn voor de Nederlandse belastingheffing wordt de

verkregen informatie verstrekt aan andere onderdelen van de Belastingdienst. Deze kunnen, op grond van het Voorschrift Informatieverstrekking, informatie hierover verstrekken aan overige, van belang zijnde, (overheid) instellingen.

4. Rapportage

Uit onderzoek is mij het volgende gebleken:

Op 15 januari 1996, omstreeks 14.40 uur, wilde (verzoeker; N.o.) de aankomsthal op Schiphol verlaten via het zgn. groene kanaal "niets aan te geven". Op de vraag van de betrokken douaneambtenaar, de heer U., of hij iets ten invoer had aan te geven, werd ontkennend geantwoord. Ook op de vraag of hij op zijn reis nog nieuwe goederen had verkregen werd ontkennend geantwoord. (Verzoeker; N.o.) gaf te kennen vanuit Marokko te zijn aangekomen. Tijdens de visitatie van de bagage werden enkel goederen aangetroffen die met vrijstelling van rechten (belasting) ingevoerd konden worden. Omdat kennis en ervaring heeft geleerd dat reizigers goederen, bijvoorbeeld nieuwe sieraden, vervoeren in de kleding die zij op dat moment aan hebben, is (verzoeker; N.o.) verzocht zijn zakken leeg te maken. Aangetroffen zijn toen afschriften van depositobewijzen en een bankboekje, allen gesteld op naam van (verzoeker; N.o.). Omgerekend naar Nederlandse valuta ging het om een redelijk hoog bedrag. Om te controleren of alle zakken leeg waren, is (verzoeker; N.o.) nog gefouilleerd. Hiertegen maakte hij geen bezwaar. De douaneambtenaar heeft vervolgens (verzoeker; N.o.) medegedeeld dat de douane een onderdeel is van de Belastingdienst en dat de gegevens over de tegoeden in geld in het buitenland doorgegeven zouden worden aan de Belastingdienst via een interne rapportage. Tegen het kopiëren van de verschillende bankstukken en paspoort maakte (verzoeker; N.o.) geen bezwaar. Op gestelde vragen antwoordde hij dat het spaargeld was en dat hij dit geldbedrag in Marokko niet opgaf aan de Belastingdienst in Nederland. (Verzoeker; N.o.) is in de nederlandse taal duidelijk uitgelegd waarvoor de gegevens gebruikt zouden worden. Gelet op de gegeven antwoorden had de douaneambtenaar niet de indruk dat (verzoeker; N.o.) door taalproblemen de vragen niet begrepen zou hebben. Ik heb geen reden te twijfelen aan de juistheid en volledigheid van de verklaring van de heer U.

5. Beoordeling van uw klacht

Zoals ik eerder heb aangegeven is de douane op Schiphol bevoegd bij binnenkomst van een reiziger een controle op de bagage en op de inhoud van kleding uit te voeren. (Verzoeker; N.o.) heeft bij binnenkomst op 15 januari 1996 aan deze douanecontrole vrijwillig meegewerkt. In tegenstelling tot hetgeen u in de klacht stelt, ga ik er, afgaande op het ambtsbericht vanuit dat (verzoeker; N.o.) toestemming heeft verleend althans de indruk heeft gewekt geen bezwaar te hebben tegen het kopiëren van de aangetroffen bankbescheiden en zijn paspoort. De ambtenaar heeft daarna (verzoeker; N.o.) enkele vragen hierover gesteld waar (verzoeker; N.o.) vrijwillig op heeft geantwoord. (Verzoeker; N.o.) is medegedeeld dat de informatie verstrekt zou worden aan de Belastingdienst. Uit de gegeven antwoorden concludeer ik dat (verzoeker; N.o.) de vragen en mededelingen heeft begrepen. Dat het rapport achteraf is opgemaakt en enkel door de ambtenaar is ondertekend doet niets af aan de betrouwbaarheid en juistheid van het rapport. Ik

onderschrijf derhalve niet uw stelling dat het rapport in strijd met de waarheid is opgemaakt. Gelet op het bovenstaande, stel ik vast dat de douaneambtenaar, de heer U., rechtmatig en correct heeft gehandeld. Voorts ben ik van mening dat de informatie over (verzoeker; N.o.) gelet op de wettelijke voorschriften rechtmatig verstrekt is aan de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (F.I.O.D.), onderdeel van de Belastingdienst. Of deze informatie volgens de geldende voorschriftgeving is verstrekt aan de Sociale Dienst onttrekt zich aan mijn waarneming c.q. mijn bevoegdheid..."

2. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder **KLACHT**, en de klachtbrief van 1 juli 1997 (zie onder 1.1.). Verzoeker voerde voorts het volgende aan:

"...De Belastingdienst heeft de klacht ongegrond verklaard bij brief van 28 augustus 1997 (zie onder 1.2.; N.o.). De onder punt 4. weergegeven rapportage (...) betreft de verklaring van de betreffende douaneambtenaar en deze heeft verder als grondslag gegolden voor de beoordeling van de klacht. Het is echter deze rapportage welke evident onjuist is en naar de stelling van (verzoeker; N.o.) in strijd met de waarheid. (Verzoeker; N.o.) houdt uitdrukkelijk vol geen uitleg ter zake gekregen te hebben danwel enig verzoek tot medewerking. Hij is zondermeer gefouilleerd, en bij die gelegenheid zijn papieren ingenomen en na enige tijd weer teruggegeven. Dat (verzoeker; N.o.) de Nederlandse taal niet althans nauwelijks machtig is, heeft ondergetekende overigens zelf kunnen ondervinden. Zonder de vertaalhulp door zijn zoon is geen gesprek met (verzoeker; N.o.) te voeren. (Verzoeker; N.o.) blijft het onbegrijpelijk (en klachtwaardig) vinden dat hij achteraf geconfronteerd wordt met een formulier dat juist uitdrukkelijk aangeeft dat zulks door een "belanghebbende" mede-ondertekend zou dienen te worden, welk formulier hij nooit eerder heeft gezien maar wel als basis wordt genomen voor uitlatingen die aan (verzoeker; N.o.) worden toegedicht met alle ernstige gevolgen voor (verzoeker; N.o.) van dien..."

3. Standpunt Belastingdienst/Douane district Hoofddorp 3.1. De Belastingdienst/Douane district Hoofddorp deelde in reactie op de klacht het volgende mee:

"...(Verzoekers gemachtigde; N.o.) geeft (...) o.a. aan dat de rapportage van de controlerend ambtenaar evident onjuist is en naar stelling van (verzoeker; N.o.) in strijd met de waarheid. In deze stellingname heb ik aanleiding gevonden de controlerend ambtenaar U. te horen over de toedracht van de controle op 15 januari 1996. Het horen van de ambtenaar U. heeft op 4 november 1997 plaatsgevonden. Bij het gesprek was aanwezig het plv. hoofd van de douanepost Stationsgebouw Schiphol, de douanepost waar de passagiers worden gecontroleerd. Het verslag van het gesprek met de heer U. is bijgevoegd (...). Uit het gesprek heb ik de conclusie getrokken dat U. in zijn ambtsbericht van 4 augustus 1997 de feiten niet heeft weergegeven op basis van zijn herinnering aan de controle van (verzoeker; N.o.) doch op basis van zijn overtuiging dat hij heeft gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze. Thans is niet meer vast te stellen hoe de communicatie op 15 januari 1996 tussen (verzoeker; N.o.) en de ambtenaar U. heeft plaatsgevonden. Derhalve heb ik op grond van foutieve informatie in mijn brief van 28

augustus 1997 geconcludeerd dat de ambtenaar U. correct jegens (verzoeker; N.o.) heeft gehandeld. Uitgaande van hetgeen door (verzoekers gemachtigde; N.o.) wordt gesteld moet ik concluderen dat het optreden van U. niet correct is geweest. Wat resteert is de vraag of de controle van (verzoeker; N.o.) rechtmatig is. Hiertoe verwijs ik u naar het gestelde bij punt 3 in mijn brief van 28 augustus 1997 (zie onder 1.2.; N.o.). Samengevat heeft de douane op grond van de haar toegekende bevoegdheden de mogelijkheid een reiziger bij binnenkomst te controleren, waaronder begrepen fouillering van de kleding. De reiziger zal de nodige bijstand moeten verlenen. Gelet hierop handhaaf ik mijn conclusie dat de controle van (verzoeker; N.o.) rechtmatig was. Samenvattend concludeer ik dat (verzoeker; N.o.) uitgaande van hetgeen door (verzoekers gemachtigde; N.o.) namens hem wordt gesteld tijdens de controle op 15 januari 1996 niet correct door de ambtenaar U. is behandeld. De controle van (verzoeker; N.o.) was rechtmatig. De informatie die bij de controle is aangetroffen over de spaartegoeden van (verzoeker; N.o.) is gelet op de wettelijke voorschriften rechtmatig verstrekt aan de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (F.I.O.D.)..."

3.2. De Belastingdienst/Douane district Hoofddorp had bij zijn reactie (onder meer) de volgende bijlagen gevoegd:

a. het ambtsbericht van 4 augustus 1997 van de betrokken douaneambtenaar dat ten grondslag lag aan de afhandeling door de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp van de namens verzoeker bij die Belastingdienst ingediende klacht:

"Op 15 januari 1996 had ik voorgeschreven visitatiedienst in de aankomsthal van de luchthaven Schiphol. Omstreeks 14.40 uur passeerde mij een mij onbekende man, welke de douanebalie via de zogenaamde groene doorgang wilde passeren. Op mijn vraag of de man iets had aan te geven voor de Douane werd door de man ontkennend geantwoord. Op mijn vraag of de man op zijn reis nog nieuwe goederen had gekocht, gekregen of gevonden, verkregen dus, werd door de man wederom ontkennend geantwoord. Op mijn vraag waar de man met zijn vlucht vandaan gekomen was, antwoordde hij dat hij uit Marokko afkomstig was. Voor deze vlucht kon de man een vliegticket overleggen. Tijdens visitatie van de door de man meegevoerde goederen werden geen goederen aangetroffen welke zonder vrijstelling ingevoerd konden worden. De Douane is gerechtigd alle door passagiers meegevoerde bagage aan een visitatie te onderwerpen. Kennis en ervaring op de luchthaven Schiphol heeft geleerd dat reizigers goederen, bijvoorbeeld gouden sieraden, in door hen meegevoerde kleding, meebrengen. Hierop verzocht ik de man om de zakken van zijn kleding te ledigen en de daarin aanwezige spullen te deponeren op een daarvoor bestemde visitatiebalie. De man voldeed aan dit verzoek. In de kleding van de man bevonden zich afschriften van een zogenaamd depositobewijs, gesteld op de naam van de man en een bankboekje gesteld op de naam van de man. Omgerekend naar Nederlands geld ging het in dit geval om een redelijke hoeveelheid geld. (...). Om te kunnen controleren of de man alle in zijn zakken meegevoerde goederen op de visitatiebalie had gelegd heb ik de man verzocht zijn jas open te houden om zijn jaszakken te controleren; eveneens zijn de broekzakken van de man gecontroleerd. Hiertegen maakte de man geen bezwaar. Hierop deed ik de man mee dat de Douane onderdeel is

van de Belastingdienst. Eveneens deelde ik de man mee dat gegevens over de tegoeden in geld in het buitenland door ons doorgegeven zouden worden naar de belastingdienst in Nederland via een interne rapportage. Dit was volgens de man geen probleem. Eveneens verzocht ik de man om van deze gegevens van tegoeden in het buitenland kopieën te maken, evenals van zijn persoonlijke bescheiden, te weten zijn paspoort. De man had hier geen bezwaar tegen. Na maken van de benodigde kopieën heb ik de man gevraagd om wat voor geld het hier ging. Hij vertelde mij dat het in dit geval om spaargeld ging. Eveneens antwoordde de man mij dat hij dit geldbedrag in Marokko niet opgaf aan de Belastingdienst in Nederland. Voor wat betreft de opmerking over de taal, er is de man uitgelegd waarvoor wij zijn gegevens gebruiken, het is hem duidelijk uitgelegd, zie de opmerking over het spaargeld en het niet doen van de opgave aan de Belastingdienst, wat bij mij overkwam als dat de man de vragen en opmerkingen begrepen had..." b. een verslag van het horen van de betrokken douaneambtenaar op 4 november 1997:

"...Door het plv. hoofd van het district wordt aan U. (de betrokken ambtenaar; N.o.) toegelicht waarom dit gesprek plaatsvindt. Aan U. worden de volgende vragen gesteld. Vraag: Weet je nog hoe klager er uitzag en hoe hij gekleed ging? Antw.: Nee, dat kan ik mij niet herinneren, daarvoor is het te lang geleden. Vraag: Weet je nog in welke terminal de controle heeft plaatsgevonden? Antw.: Ja, het was in terminal 3, ik weet dat nog omdat ik in die periode in terminal 3 te werk was gesteld. Vraag: Weet je nog hoe de controle/visitatie heeft plaatsgevonden? Antw.: Nee, niet exact, doch in dit soort situaties handel ik volgens een standaard procedure. Vraag: Hoe heeft klager aan jou kenbaar gemaakt dat hij geen bezwaar heeft tegen het feit dat er diverse bescheiden werden gekopieerd? Antw.: Hij heeft niet expliciet kenbaar gemaakt, d.m.v. zijn gedrag, dat hij hier bezwaar tegen had. Vraag: Hoe weet je zo zeker dat klager begreep wat er gaande was? Antw.: Ik heb hem de situatie uitgelegd. Hij gaf daarop vervolgens niet aan dat hij het niet begreep. Vraag: Kun je aangeven waarom je in je ambtsbericht zo stellig bent in je antwoorden? Antw.: Ik gaf al aan dat in dit soort situaties (opmaken geldrapporten) er in feite sprake is van een standaardprocedure. Uit het gesprek trekt (...) de conclusie dat U. in zijn ambtsbericht van 4 augustus 1997 de feiten niet heeft weergegeven op basis van zijn herinnering aan de controle van (verzoeker; N.o.) doch op basis van zijn overtuiging dat hij heeft gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze. De stelligheid waarmee hij de feiten heeft weergegeven alsmede de concreetheid hiervan is niet juist. Deze conclusie wordt door U. bevestigd..."

3.3. Daarnaar gevraagd verstrekke de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp nog de volgende aanvullende informatie:

"...Uit de (...) zin "Uitgaande van het geen door (verzoekers gemachtigde; N.o) wordt gesteld moet ik concluderen dat het optreden van (de betrokken douaneambtenaar U.; N.o.) niet correct is geweest." mag u niet de conclusie trekken dat ik de klachtonderdelen 2 t/m 5 gegrond acht. Uit de hoorprocedure van de heer U. heb ik (...) geconcludeerd dat: "U. in zijn ambtsbericht van 4 augustus 1997 de feiten niet heeft weergegeven op basis van zijn herinnering aan de controle van (verzoeker; N.o.) doch op basis van zijn overtuiging dat hij heeft gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze". Ik vind dat de

heer U. zich ernstig heeft misdragen door zijn verklaring van 4 augustus aan te dikken. Met de (...) geciteerde zin (...) heb ik beoogd duidelijk te maken dat ik meen dat met name dit aspect in het optreden van de heer U. niet correct is. (...) Het feit dat de heer U. zijn verklaring van 4 augustus 1997 heeft aangedikt, acht ik verwerpelijk (...). Tot op heden heb ik evenwel geen aanleiding om aan de juistheid van zijn rapport opgemaakt op 15 januari 1996 te twijfelen..."

4. Nadere informatie van de Belastingdienst/Directie douane Rotterdam

In antwoord op vragen van de Nationale ombudsman verstrekte de Belastingdienst/Directie douane Rotterdam de volgende informatie:

"...Ingevolge artikel 47 AWR (Algemene wet inzake Rijksbelastingen) is een ieder gehouden aan de inspecteur desgevraagd de gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de belastingheffing te zijnen aanzien van belang kunnen zijn. Het tweede lid van datzelfde artikel bepaalt dat gegevensdragers of de inhoud daarvan voor dit doel beschikbaar moeten worden gesteld. In artikel 49 AWR is neergelegd dat toegelaten moet worden dat kopieën worden gemaakt. Van het verlenen van toestemming om een kopie te maken is dus geen sprake; de belanghebbende moet het toelaten. Wie de bevoegde inspecteur is, wordt ingevolge artikel 3 AWR bij ministeriële regeling bepaald. Dat is in dit geval de Uitvoeringsregeling Belastingdienst. De Inspecteur die bevoegd is, mandateert die bevoegdheden ingevolge de Algemene wet Bestuursrecht aan zijn medewerkers. Omdat in beginsel de inzage in bankafschriften ten behoeve van de directe belastingen niet tot de werkzaamheden van de douane behoort, wordt voor de controle die bij de passagiers wordt toegepast gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 35, derde lid van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst dat de Directeur ambtenaren aanwijst jegens wie de verplichtingen ingevolge de artikelen 47 en 49 AWR mede bestaan. Op projectbasis is een proef gedaan waarbij de effectiviteit van de op deze wijze verkregen informatie is gepeild. De informatie wordt aan de inlichtingen-afdeling van de FIOD gezonden, waar na eventuele veredeling van de informatie signalen aan betrokken eenheden van de belastingdienst worden gezonden. Na afsluiting van de proefperiode is de werkwijze geformaliseerd..."

5. Nadere informatie van de Staatssecretaris van Financiën

De Staatssecretaris van Financiën reageerde als volgt op vragen van de Nationale ombudsman:

"...Ambtenaren van de douane treffen bij controle van reizigers en hun bagage regelmatig goederen aan, zoals geldsommen en waardepapieren, waarvan de invoer als zodanig niet aan douanerechten of verboden en beperkingen is onderworpen, maar waarvan de aanwezigheid wel uit andere hoofde fiscaal relevant kan zijn. Tot 1995 bestond op Schiphol m.b.t. het gebruik van deze informatie geen vaste gedragslijn. Naar aanleiding van een initiatief van een tweetal ambtenaren van de douanesurveillance heeft de leiding van het douanedistrict Hoofddorp in augustus 1995 besloten een zgn. proefproject te starten. Dit project was erop gericht meer eenheid te brengen in de bestaande praktijk. Het project stond onder leiding van het plv. hoofd van het district. Elementen van het project waren onder andere overleg met de afdeling Inlichtingen van de FIOD over de wijze van

renseignering van informatie naar eenheden van de Belastingdienst en de terugkoppeling van de resultaten van meldingen, de duur van het project, de begeleiding van het project, het informeren van de halmedewerkers over dit project en het bijhouden van bestuurlijke informatie. 2. In de aan het project voorafgaande jaren bestonden geen specifieke richtlijnen voor het gebruik van de onder 1. bedoelde informatie. De terbeschikkingstelling van de informatie aan eenheden van de Belastingdienst vond plaats en berustte op de toepassing van het toenmalige artikel 220, eerste lid, van de Wet inzake de Douane (thans artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen): "Het is een ieder verboden hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van wettelijke bepalingen of in enig verband daarmee, nopens de persoon of de zaken van een ander blijkt of medegedeeld wordt, *verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van die wettelijke bepaling en/of voor de heffing of de invordering van enige rijksbelasting*". Het is de ambtenaar van de douane derhalve toegestaan de (mede) voor de heffing van bijv. Inkomstenbelasting relevante informatie te renseigneren aan de met deze heffing belaste eenheden van de Belastingdienst. In het kader van het project is de vraag gerezen of de bevoegdheid tot visitatie van reizigers zich ook uitstrekt tot nadere inzage en het kopiëren van aangetroffen bescheiden. Naar aanleiding hiervan heeft de directeur Douane (teneinde elk misverstand uit te sluiten) ambtenaren aangewezen jegens wie de verplichtingen ingevolge artikel 47 e.v. van de Awr mede gelden. De directeur Douane heeft deze aanwijzing vastgesteld op 28 november 1997. De medewerkers van de douane zijn aansluitend hierop over de aanwijzing geïnformeerd en waren op 15 januari 1996 van deze aanwijzing dus nog niet op de hoogte. 3. De toepassing van artikel 47 Awr impliceert dat nadere informatie desgevraagd dient te worden verstrekt. In gevallen als de onderhavige houdt dit in dat de betrokken reiziger niet spontaan informatie hoeft te verstrekken over de herkomst en betekenis van het bevondene doch dat daarvoor een expliciete vraagstelling door de ambtenaar vereist is. (...) Twee en een half jaar na dato is niet meer precies vast te stellen hoe de communicatie tussen de douane-ambtenaar en (verzoeker; N.o.) is verlopen. Met het hoofd van het Douanedistrict Hoofddorp ben ik van oordeel dat, nu er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de door de douane-ambtenaar gevolgde werkwijze in dit geval een andere is geweest dan de gebruikelijke werkwijze, ervan uit kan worden gegaan dat de gebruikelijke werkwijze is gevolgd, waarbij de douane-ambtenaar vragen heeft gesteld en betrokkene in dit geval niet te kennen heeft gegeven bezwaren te hebben tegen de gevolgde werkwijze. De gemachtigde van verzoeker stelt nog dat verzoeker de Nederlandse taal niet machtig is. Vast staat dat (verzoeker; N.o.) al vele jaren in Nederland woonachtig is. Uit verschillende omstandigheden (bijvoorbeeld het vergaren van een vermogen van bijna 1 miljoen gulden, het aanvragen en verkrijgen van een bijstandsuitkering, het per vliegtuig heen en weer reizen tussen Nederland en Marokko en het inschakelen van een advocaat) kan worden afgeleid dat (verzoeker; N.o.), zo hij de Nederlandse taal niet machtig zou zijn, in ieder geval beschikt over een zekere maatschappelijke zelfredzaamheid. Het door douane-ambtenaren in deze gevallen op te maken "rapport" beoogt niet meer te zijn dan een voor interne doeleinden (bijv. renseignering) bestemde schriftelijke vastlegging van het gebeurde. Voor deze vastlegging

wordt gemakshalve gebruik gemaakt van het voor het opmaken van een proces-verbaal gebruikte formulier. Het al dan niet ondertekenen van dit formulier doet niet af aan de juistheid van hetgeen door de douane-ambtenaar werd aangetroffen. De ondertekening kan wel van belang zijn voor de bewijsbaarheid van de afgelegde verklaringen. Waarom ondertekening in dit geval achterwege is gebleven kan niet meer worden achterhaald. Resumerend ben ik van oordeel dat niet is gebleken dat het optreden van de douane in dit geval niet zorgvuldig is geweest. Hooguit kan twijfel bestaan over de vraag of voor het (desgevraagd) inzage nemen en kopiëren van bescheiden vereist was dat daarvoor expliciet een bevoegdheid was toegekend. Overigens kan naar mijn mening uit het feit dat later aanleiding werd gevonden die bevoegdheid te verlenen, niet zonder meer worden afgeleid dat het verrichten van bedoelde handelingen vóór dat tijdstip als onrechtmatig of onbehoorlijk is te kwalificeren. Ik acht zeer wel verdedigbaar dat, mits op de geëigende wijze kenbaar wordt gemaakt tot welke vraagstelling het bevondene aanleiding geeft hetgeen hier de standaardprocedure was -, die handelingen geen andere betekenis hebben dan die ter effectuering van de bevoegdheid tot renseignering..."

Beoordeling

I. Inleiding

Verzoeker, die de Marokkaanse nationaliteit heeft, werd bij zijn aankomst op de luchthaven Schiphol op 15 januari 1996 door een ambtenaar van de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp (hierna: de Douane) staande gehouden en gecontroleerd op eventuele invoer van goederen. **II. Ten aanzien van klachtonderdeel 1.: de controle en de fouillering**

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de douaneambtenaar hem zonder enige aanleiding heeft gecontroleerd, en hem daarbij, zonder daarvoor zijn uitdrukkelijke toestemming te hebben verkregen, heeft onderworpen aan fouillering van zijn kleding.

2. De Douane is op grond van communautaire en nationale wettelijke bepalingen bevoegd om de bagage van verzoeker aan een onderzoek te onderwerpen. Een dergelijke controle behoeft zich niet te beperken tot enkel de inhoud van de bagage van de reiziger, maar mag ook toegepast worden op zaken/goederen aanwezig in de kleding of aan het lijf. Op grond van dezelfde bepalingen was verzoeker verplicht aan het onderzoek mee te werken (zie **ACHTERGROND**, onder 1.).

3. In aanmerking genomen hetgeen onder 2. is overwogen, kan niet worden gezegd dat de handelwijze van de betrokken douaneambtenaar onjuist was. De Douane controleert dagelijks de bagage van vele binnenkomende reizigers. Dit gebeurt om te voorkomen dat goederen in strijd met de wettelijke bepalingen worden binnengebracht. Zo bezien, valt niet in te zien dat voor het houden van het onderzoek een direct voor verzoeker kenbare aanleiding nodig was. Voorts was uitdrukkelijke toestemming van verzoeker voor het fouilleren niet vereist, terwijl door verzoeker niet is gesteld, en tijdens het onderzoek evenmin is gebleken, dat de wijze van fouilleren voor verzoeker onnodig bezwarend was, of anderszins de toets der kritiek niet kon doorstaan. Op dit punt is de onderzochte

gedraging behoorlijk. **III. Ten aanzien van de klachtonderdelen 2. tot en met 4.: het zonder instemming van verzoeker ter inzage nemen en kopiëren van de bescheiden die bij de foullering te voorschijn kwamen en de communicatie tussen de betrokken douaneambtenaar en verzoeker tijdens de controle**

1. Verzoekers klacht is voorts gericht op de gang van zaken, met name de communicatie tussen hem en de douaneambtenaar, tijdens de controle. Zo stelt verzoeker die naar zeggen van zijn raadsman de Nederlandse taal niet, althans nauwelijks machtig is - dat de douaneambtenaar zonder zijn instemming de bescheiden heeft gekopieerd die bij de foullering te voorschijn kwamen. Deze bescheiden waren een paspoort en afschriften van depositobewijzen en een bankboekje, alle gesteld op verzoekers naam. Daarnaast wijst hij erop dat aan hem over de redenen voor de foullering en het kopiëren van de bescheiden geen enkele toelichting is gegeven. Tenslotte stelt verzoeker dat in het - na afloop van de controle - opgemaakte rapport betreffende de controle een verklaring is opgenomen die hij niet heeft afgelegd.

2. Aanvankelijk heeft de Douane in reactie op een op dit punt door verzoeker bij hem ingediende klacht zich geconformeerd aan informatie van de betrokken douaneambtenaar in diens ambtsbericht van 4 augustus 1997 (zie **BEVINDINGEN** onder 3.2. onderdeel a.). Laatstgenoemde verklaarde in zijn ambtsbericht dat verzoeker geen bezwaar had gemaakt tegen het kopiëren van de bescheiden, dat verzoeker was geïnformeerd over de Douane als onderdeel van de Belastingdienst en over het doel waarvoor de gegevens gebruikt zouden worden (interne rapportage), alsmede dat verzoeker de door hem ontkende verklaring wel had afgelegd. Wat betreft de door verzoeker gestelde taalproblemen voerde de betrokken douaneambtenaar in zijn ambtsbericht aan dat het bij hem was overgekomen dat verzoeker de vragen en opmerkingen had begrepen. In zijn reactie op de klacht heeft de Douane dit standpunt thans in zoverre genuanceerd dat achteraf, op grond van een nader gesprek met de betrokken douaneambtenaar, is geconcludeerd dat de door laatstgenoemde in diens ambtsbericht neergelegde verklaring niet berust op diens herinnering aan de feitelijke controle op 15 januari 1996, maar op diens overtuiging dat hij heeft gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze. De Douane heeft laten weten dat het niet juist was dat de betrokken douaneambtenaar zijn ambtsbericht van 4 augustus 1997 heeft aangedikt, en met stelligheid feiten heeft gepresenteerd, terwijl het ambtsbericht uitsluitend is gebaseerd op zijn overtuiging te hebben gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze. De Douane wees er echter verder op dat thans niet meer is vast te stellen hoe de communicatie tussen verzoeker en bedoelde douaneambtenaar heeft plaatsgevonden. De Douane merkte in dit kader wel nog op dat hij inhoudelijk geen aanleiding had om aan de juistheid van het rapport te twijfelen.

3. Ten aanzien van het verwijt van verzoeker dat de betrokken douaneambtenaar zonder verzoekers instemming de bescheiden die bij de foullering te voorschijn kwamen ter inzage heeft genomen en gekopieerd, wordt het volgende opgemerkt. Het is op zichzelf niet onjuist dat de betrokken medewerker tijdens de foullering heeft kennis genomen van de bewuste bescheiden. Immers, zoals onder II. is overwogen, was het hem toegestaan om tot foullering over te gaan. Dit ligt anders op het punt van het daadwerkelijk ter inzage

nemen en vervolgens kopiëren van deze bescheiden. Immers, de inzage ervan ten behoeve van de heffing van directe belastingen behoort, zoals de Belastingdienst/Directie douane te Rotterdam en de Staatssecretaris van Financiën ook beaamden, niet tot de werkzaamheden van de Douane (de invoer van goederen als geldsommen en waardepapieren is als zodanig niet aan douanerechten of verboden en beperkingen onderworpen). Verder is van belang dat de ambtenaren van de Douane pas per 1 december 1997 zijn aangewezen als ambtenaren jegens wie de verplichtingen inzake de artikelen 47 en 49 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) mede gelden. Dit betekent dat op 15 januari 1996, de datum van de bewuste controle, voor de betrokken medewerker van de Douane niet de bevoegdheid bestond om op grond van voornoemde artikelen na effectuering daarvan door een correcte bevraging - de genoemde bescheiden ter inzage te nemen en vervolgens te kopiëren (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). Voor zover de Staatssecretaris zich, gelet op het voorgaande, op het standpunt stelt dat het ter inzage nemen en kopiëren van de bescheiden kan worden gezien als een effectuering van de bevoegdheid krachtens het toenmalig artikel 220, eerste lid, van de Wet inzake de Douane (thans artikel 67 Awr), kan hij daarin niet worden gevolgd. De genoemde bepaling heeft betrekking op de algemene geheimhoudingsplicht zoals die geldt voor medewerkers van de Belastingdienst jegens kortweg derden. Zij staat er niet aan in de weg dat ambtenaren van de Belastingdienst binnen de dienst informatie doorgeven, en waarborgt de vertrouwelijke behandeling van die informatie. Het gaat echter te ver om, voor deze zaak, in deze bepaling ook een bevoegdheid te zien besloten jegens derden als het buiten het kader van de eigen taak de douanetaak - ter inzage nemen en kopiëren van bescheiden. Uit hetgeen hierboven is overwogen, volgt dat de betrokken medewerker de bewuste bescheiden aan verzoeker had dienen terug te geven zonder het stellen van nadere vragen en zonder het maken van kopieën van deze bescheiden. Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Voor wat betreft de communicatie tussen de betrokken douaneambtenaar en verzoeker tijdens de controle geldt dat tegenover de lezing van verzoeker de lezing van de betrokken douaneambtenaar staat. De douaneambtenaar beroept zich ter onderbouwing van zijn standpunt op zijn overtuiging dat hij heeft gehandeld en gewerkt volgens zijn gebruikelijke werkwijze. Alle omstandigheden van dit geval in aanmerking genomen, ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding om de lezing van de een aannemelijker te achten dan die van de ander. Van belang hierbij is dat zoals de Douane al heeft aangegeven thans niet meer is vast te stellen hoe de communicatie tussen verzoeker en de betrokken douaneambtenaar heeft plaatsgevonden. Dit brengt mee dat evenmin kan worden vastgesteld of het de betrokken ambtenaar uit de opstelling van verzoeker duidelijk was geworden of had moeten worden dat deze zoals zijn raadsman stelt - de Nederlandse taal niet, althans nauwelijks machtig was, en wat de implicaties daarvan waren voor het begrip door verzoeker van de communicatie met hem. Op dit punt moet de Nationale ombudsman zich dan ook van een oordeel onthouden. **IV. Ten aanzien van klachtonderdeel 5: dat verzoeker niet in de gelegenheid is gesteld om kennis te nemen van het rapport betreffende de gehouden controle** 1. Uit de reactie van de Douane van 28 augustus

1997 op de bij hem op 1 juli 1997 ingediende klacht van verzoeker volgt dat het rapport van de gehouden controle achteraf dat wil zeggen na de controle - is opgemaakt. Dit rapport is niet door verzoeker ondertekend.

2. De Douane heeft niet weersproken dat verzoeker niet in de gelegenheid is gesteld om kennis te nemen van dit rapport. Dit is niet juist. Immers, uit het voorgedrukte formulier/model dat voor het opmaken van het rapport wordt gehanteerd (zie **ACHTERGROND** onder 2.), blijkt dat het de bedoeling is dat ook de belanghebbende het formulier ondertekent. Voorts blijkt uit het bewuste rapport niet waarom het in dit geval niet in het bijzijn van verzoeker kon worden opgemaakt, en evenmin waarom het niet nadien ter ondertekening aan hem kon worden voorgelegd. Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/ Douane district Hoofddorp, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is niet gegrond ten aanzien van de controle en fouillering, en gegrond op het punt van het ter inzage nemen en kopiëren van de bescheiden die bij de fouillering te voorschijn kwamen en van het niet in de gelegenheid stellen van verzoeker om kennis te nemen van het rapport betreffende de controle. Ten aanzien van verzoekers klacht over de communicatie tijdens de controle wordt geen oordeel gegeven.