



Rapport

Datum: 3 december 1998
Rapportnummer: 1998/537

Klacht

Op 23 juni 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Zaltbommel, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp. Nadat verzoeker nadere informatie had verstrekt werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp hem bij zijn aankomst op Schiphol op 9 mei 1998 als enige passagier van de vlucht uit New York heeft gecontroleerd. Verzoeker is van mening dat hij alleen werd gecontroleerd omdat hij van Chinese afkomst is.

Achtergrond

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 nationale wettelijke bepalingen de bevoegdheid alle bagage die uit derde landen binnenkomt aan een onderzoek te onderwerpen. Op grond van dezelfde wettelijke bepalingen heeft de passagier de verplichting aan het onderzoek mee te werken. Hij moet desgevraagd zijn koffers openen en laten zien welke goederen hij bij zich heeft. Bepaalde groepen van reizigers kunnen stelselmatig, aan de hand van een vooraf als resultaat van een risico-analyse opgesteld profiel, worden gecontroleerd.

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. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Belastingdienst gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoeker werd op 9 mei 1998 bij aankomst op Schiphol door een ambtenaar van de Belastingdienst/Douane, district Hoofddorp, (hierna: de Belastingdienst) aangesproken.

Vervolgens werd zijn bagage gecontroleerd op eventuele invoer van goederen.

2. Naar aanleiding van de controle door de ambtenaar van de Belastingdienst diende verzoeker op 12 mei 1998 een klacht in bij de Belastingdienst. In zijn brief merkte hij het volgende op:

"...Op 9 mei 1998 arriveerde ik 's morgens omstreeks 10:00 uur op Schiphol, vanuit New York. In aankomsthal drie werd ik door de douanebeambte R. verzocht om mijn bagage te laten onderzoeken. Tot mijn verbazing werd ik tussen 10:15 en 14:00 als enige gecontroleerd. Tussen die tijd was ik de enige met een Aziatische ras met een handtas die gecontroleerd werd. Alle andere mensen waren van de blanke ras. Geen van alle passagiers van de blanke ras werd gecontroleerd. Zelfs diegenen die met meerdere en/of grotere tassen werden niet gecontroleerd. Ik neem aan dat u het mij eens bent, dat hierbij sprake is van discriminatie. Schiphol komt als een van de grootste vliegvelden heel veel in aanraking met mensen met een ander ras, cultuur en achtergrond. Discriminatie zou bij zo'n vliegveld, en bij deze douanebeambte nooit een rol gespeeld mogen hebben bij het kiezen van een passagier om de bagage te onderzoeken. Wanneer gevraagd wordt om deel te nemen aan het controleren van de bagage, dan zal ik zonder discussie deelnemen. Maar op grond van discriminatie zou ik niet willen deelnemen aan een controle. Mijn bagage werd gecontroleerd vanwege mijn Aziatische ras. Ik heb als ondernemer met goede bedoelingen voor het land en mijn bedrijf. Bij de douane-beambte werd de Aziatische ras blijkbaar met iets heel negatiefs geassocieerd. Ik eis van u dat u de heer R., werkzaam als douanebeambte in de aankomsthal 3, op non-actief stelt en de zaak grondig onderzoekt..."

3. De Belastingdienst berichtte verzoeker schriftelijk op 12 juni 1998:

"...Naar aanleiding van de mij op dit moment beschikbare informatie, aangevuld met de rapportage (van) de douanemedewerker welke wordt ondersteund door het hoofd van Douane post Schiphol Stationsgebouw, beschouw ik de klacht als ongegrond. In de verdere beantwoording van uw brief zal ik trachten uiteen te zetten waar ik mijn conclusie op baseer.

1. Aard van de klacht * u verbaast zich er over dat uw handtas werd gecontroleerd, terwijl andere passagiers met meer bagage niet werden gecontroleerd; * u geeft aan als enige gecontroleerd te zijn tussen 10:15 uur en 14:00 uur; * u meent gecontroleerd te zijn omdat u van Aziatische ras bent, kortom u voelt zich gediscrimineerd; * u eist dat de betrokken ambtenaar op non-actief wordt gesteld en de zaak grondig wordt onderzocht.

2. Onderzoek

Naar aanleiding van uw klacht heb ik het hoofd van de Douane post Stationsgebouw verzocht een onderzoek in te stellen. Bij ons interne onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de verklaring van zowel de douane-ambtenaar die op 9 mei 1998 dienst had en uw bagage heeft gecontroleerd, de heer R. als het hoofd van de post. De ambtenaar is

gevraagd te rapporteren over de door u vermelde controle. Alvorens hierop in te gaan, hecht ik eraan u in het kort te informeren over de van toepassing zijnde bepalingen.

3. Wettelijke regelingen

De douane is belast met een groot aantal taken ter bescherming van de belangen van Nederland en de Europese Unie. De douane probeert daarbij haar controlewerkzaamheden zo doelmatig mogelijk uit te voeren, hierbij rekening houdend met zowel de belangen van de betrokken passagiers als van de overheid. De controles van de bagage vinden veelal plaats op basis van selectiecriteria die van te voren door risico-analyse zijn vastgesteld. Daarnaast vinden aanvullende steekproefsgewijze controles plaats. In beide gevallen moet de controle, gelet op de te beschermen belangen, grondig en zorgvuldig worden uitgevoerd. De ambtenaren dienen daarbij hun bevoegdheden te hanteren met inachtneming van de algemeen aanvaarde fatsoensnormen. De communautaire en nationale wettelijke bepalingen geven de Douane de bevoegdheid alle bagage, inclusief handbagage, die uit de derde landen binnenkomt, aan een onderzoek te onderwerpen voor fiscale en niet-fiscale doeleinden.

4. Rapportage

Naar aanleiding van elke klacht stellen wij een intern onderzoek in om na te gaan hoe een klacht, welke voortkomt uit de handel

wijze van een douanemedewerker, is ontstaan en hoe een en ander in de toekomst mogelijk voorkomen kan worden. Op zaterdag 9 mei 1998 kwam u via de luchthaven Schiphol terug van een reis naar New York. Op het moment dat u de terminal via de "groene doorgang" wilde verlaten werd u aangesproken door de dienstdoende douanemedewerker, de heer R. Hij vroeg u of u nog goederen ten invoer had aan te geven. U gaf te kennen geen goederen aan te willen geven. Hierop heeft de douanemedewerker uw handbagage aan een reguliere douanecontrole onderworpen. Het besluit van de douanemedewerker om u te controleren is gebaseerd op het feit dat u uit New York kwam. Volgens het interne risico-analysesysteem valt New York als de plaats van herkomst onder de categorie vluchten met een hoog 'fiscaal' risico. Zowel het hoofd van de post Schiphol Stationsgebouw als de heer R. verzekerden mij dat uw huidskleur of afkomst geen enkele rol hebben gespeeld bij het genoemde besluit van de douanemedewerker. Uit ons interne onderzoek is gebleken dat uw veronderstelling dat u de enige passagier was die binnen een tijdsbestek van 4 uur gecontroleerd is, onjuist is. Gezien de drukte op 9 mei 1998 op de aankomsthal is mij verzekerd dat er naast u nog meerdere passagiers gecontroleerd zijn.

5. Beoordeling van uw Klacht

Uit het rapport van de betrokken ambtenaar in combinatie met ons intern onderzoek (is) duidelijk geworden dat de controle op 9 mei 1998 door de dienstdoende douane-ambtenaar correct verlopen is. Ik heb geen aanwijzingen gevonden die uw suggestie ondersteunen dat bij de controle discriminatoire gronden een rol hebben gespeeld. Ik betreur het ten zeerste dat u zich gediscrimineerd voelt. Ik verzeker u dat de Douane grote waarde hecht aan een juiste instelling bij haar medewerkers. Dit aspect

neemt ook tijdens de opleidingen een belangrijke plaats in; discriminatie in welke vorm dan ook is voor onze organisatie absoluut ontoelaatbaar. Gelet op het bovenstaande, stel ik vast, dat de douanemedewerker, de heer R. met betrekking tot de wettelijke bepalingen rechtmatig en correct heeft gehandeld. De douanemedewerker heeft op basis van risico-analyse zijn controlewerkzaamheden uitgevoerd. Gelet hierop en op het ontbreken van feiten die wijzen op discriminatoir gedrag van de douaneambtenaar kan ik uw verzoek om de

ambtenaar op non-actief te stellen niet inwilligen. Ik hoop van harte dat deze brief voor u afdoende is en uw vertrouwen in de goede intenties van de Douane en haar medewerkers herstelt..."

4. Verzoeker was het met dit antwoord van de Belastingdienst niet eens. In zijn brief van 16 juni 1998 aan zowel de Directeur Douane te Rotterdam als de Nationale ombudsman deelde hij het volgende mee:

"...In de brief werd mij het een en ander uitgelegd over de werkzaamheden van de douane, mijn klacht en de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van mijn klacht en de beoordeling van mijn klacht. Ik ben het niet mee eens met de resultaten van het intern onderzoek en de beoordeling van mijn klacht. In de naar mij verzonden brief van de Douane, district Hoofddorp meent (...) dat mijn veronderstelling, dat ik als enige passagier ben gecontroleerd, onjuist is. Dit op grond van de resultaten van het intern onderzoek. Is er tegenwoordig een vriendjespolitiek bij de Douane aanwezig waarbij het verhaal van een douanebeambte geloofwaardiger is dan het verhaal van een gedupeerde passagier? Ik weet zeer zeker dat ik op 9 mei 1998, gezien de grote drukte in de aankomsthal 3, als enige ben gecontroleerd in die 4 uur. In de brief staat dat er in de aankomsthal meerdere passagiers in een tijdsbestek van 4 uur werd gecontroleerd. Maar er staat niet bij dat het om aankomsthal 3 gaat. Het zou net zo goed om andere aankomsthallen kunnen gaan. Nadat de heer R. alle zaken met mij in zijn kantoor had geregeld, begeleidde hij mij naar buiten. Omdat het mij opviel dat ik gedurende die lange tijd als enige werd gecontroleerd, vroeg ik de heer R. waarom ik als enige ben gecontroleerd. Op die duidelijk gestelde vraag heb ik geen antwoord gekregen. Ik vind dat dit niet door de beugel kan. Ik woon momenteel al ruim 20 jaar in Nederland. Als Chinees met een Nederlandse nationaliteit voel ik mij nu ook een Nederlander. In al die jaren werk ik als ondernemer heel hard voor mijn centen. Met deze situatie, waarbij discriminatie duidelijk zichtbaar is, kan ik niet werken. Ik kan, met het feit dat ik als enige Aziat tussen alle blanken gecontroleerd ben, me niet goed concentreren op het werk..."

B. Standpunt van verzoeker Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder **KLACHT** en naar zijn hiervoor onder **A. Feiten** opgenomen brieven.

C. Standpunt van de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp

1. In reactie op de klacht deelde de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp het

volgende mee:

"...De passagiers en bagage van vlucht SQ 23 zijn om 11.30 uur in de Westhal aangekomen. Het aantal reizigers op deze vlucht betrof 184. Ten aanzien van één reiziger van deze vlucht is een onregelmatigheid geconstateerd, in casu (verzoeker; N.o.). Gedurende de ochtend van 9 mei 1998 hebben 8 douaneambtenaren dienst gedaan in de Westhal. In totaal is van 180 passagiers de bagage fysiek gecontroleerd. Hierbij zijn + 30 onregelmatigheden geconstateerd in de Westhal. Ik merk hierbij op dat:

1. het aantal fysieke controles wordt niet geturfd, d.w.z. dat niet wordt vastgesteld welke passagiers van welke vlucht wordt gecontroleerd;
2. De onregelmatigheden worden op naam afgedaan en bevatten tevens informatie over de vlucht, d.w.z. dat de onregelmatigheden per vlucht kunnen worden vastgesteld;
3. in de Westhal zijn meerdere balies, reizigers van verschillende vluchten kunnen langs verschillende balies de aankomsthal verlaten. Uit de vorenstaande moet worden geconcludeerd dat:

* naast (verzoeker; N.o.) nog 179 andere passagiers zijn gecontroleerd; * niet is aan te geven hoeveel passagiers afkomstig van vlucht SQ 23 zijn gecontroleerd; * vast staat dat van vlucht SQ 23 hij de enige passagier was waar een onregelmatigheid is aangetroffen; * het zeer wel mogelijk is dat (verzoeker; N.o.) op het moment van controle de enige passagier bij de betreffende balie was, die gecontroleerd is. Tenslotte merk ik op dat mij uit het eerder ingestelde onderzoek en deze aanvullende informatie op geen enkele wijze is gebleken dat discriminatoire overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het controleren van (verzoeker; N.o.)..."

2. De bij de reactie van de Belastingdienst gevoegde verklaring van de douaneambtenaar R. van 22 mei 1998 luidt als volgt:

"...Naar aanleiding van de klacht van (verzoeker; N.o.) d.d. 12mei 1998, wil ik u het volgende mededelen. Op zaterdag, 9 mei 1998 te omstreeks 12.15 uur stond ik in de aankomsthal West. Op dat moment kwam (verzoeker; N.o.) als enige passagier aanlopen en wilde via de groene doorgang de aankomsthal verlaten. Op mijn vraag waar hij vandaan kwam, deelde hij mij mede dat hij uit New York kwam. Toen ik hem vroeg of hij nog iets had aan te geven, antwoordde hij: "Nee, niets". Gezien het feit dat (verzoeker; N.o.) uit New York afkomstig was, was het voor mij interessant genoeg om (verzoeker; N.o.) aan een controle te onderwerpen. (Verzoeker; N.o.) had alleen een tas bij zich en na controle heb ik de volgende goederen aangetroffen:

1e 16 pakken Amerikaanse Ginseng, deze pakken Ginseng zijn verboden daarom heeft (verzoeker; N.o.) hiervoor een proces-verbaal gekregen, (...). **2e een computer, merk toshiba, waarde vastgesteld op f 4.620,-** (60% van f 7.700,-, bepaald door het expertiseteam), (...). Volgens (verzoeker; N.o.) had hij deze **nieuwe computer** van zijn broer in Amerika meegekregen om de computer uit te testen, zodat wanneer de computer beviel - hij zelf een computer zou kopen. De computer zou hij dan weer terugbrengen naar zijn broer. Hierop heb ik hem meegedeeld dat wanneer hij de computer weer uitvoert, hij

een verzoek kan doen om teruggave. Aan de hand van deze bevindingen heb ik mijns inziens terecht (verzoeker; N.o.) aan een controle onderworpen. Tot zover mijn relaas van wat er gebeurd is in de aankomsthal. Om inhoudelijk op de klacht van (verzoeker; N.o.) in te gaan, heb ik de volgende opmerkingen. **1e** de opmerking van (verzoeker; N.o.) dat hij als enige tussen 10.15 uur en 14.00 uur is gecontroleerd, lijkt mij erg onwaarschijnlijk. Ik vind het dan ook niet nodig om hierop verder in te gaan. **2e** (Verzoeker; N.o.) gaf aan dat hij op grond van zijn Aziatische ras is gecontroleerd. Dit is voor mij uiteraard geen reden geweest.

Zoals ik al aan gaf was (verzoeker; N.o.) de enige passagier die op dat moment door de groene doorgang naar buiten wilde gaan. Tevens was gebleken dat (verzoeker; N.o.) uit New York was gekomen, **dit was voor mij de reden om (verzoeker; N.o.) te controleren.** **3e** Op de eis van (verzoeker; N.o.) om mij op non-actief te zetten. Op zich heb ik hier wel oren naar alleen als het met behoud van salaris is..."

3. Bij de reactie van de Belastingdienst was tevens gevoegd een intern Memo van 26 mei 1998 van het Hoofd van de post Stationsgebouw aan het Hoofd van de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp. Deze Memo luidt als volgt:

"...(Verzoeker; N.o.) heeft de behandeling door de douane ervaren als discriminerend en eist dat collega R. op non-actief wordt gesteld. Collega R. heeft (verzoeker; N.o.) na zijn aankomst uit New York gecontroleerd. Volgens de Riscan-applicatie valt de plaats van herkomst (New York) en het soort goederen wat aldaar verkregen kan worden, onder een hoog risico. Dit bleek na de visitatie volkomen terecht te zijn gezien de bevindingen van de collega R. Opgemerkt moet worden dat collega R. bij mij bekend is als een medewerker die zonder aanzien des persoons, zijn controles verricht. Het bestaat niet dat (verzoeker; N.o.) de enige (is) die gecontroleerd is in een tijdsbestek van 4 uur. (...) Ik krijg de sterke indruk dat (verzoeker; N.o.) op een zeer vervelende manier collega R. wil beschadigen om zodoende zijn gelijk te krijgen. Dit gaat mij echt te ver..."

4. Voorts was bijgevoegd een zogenaamd vereenvoudigd proces-verbaal Budep. Op dit proces-verbaal staat onder meer aangegeven dat het vluchtnummer van verzoeker SQ 23 was en dat hij zijn ticket aan douaneambtenaar R. had laten zien. Als tijdstip van het door de douaneambtenaar geconstateerde strafbare feit vermeldt het proces-verbaal, zaterdag 9 mei 1998 omstreeks 12.15 uur.

D. Reactie van verzoeker Daarnaast gevraagd deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat het zeer wel mogelijk was dat hij op 9 mei 1998 pas om 11.30 uur op Schiphol was geland en niet om ongeveer 10.00 uur. Om ongeveer 14.00 uur was zijn controle beëindigd. Verzoeker handhaafde echter zijn standpunt dat hij als enige passagier van de vlucht uit NewYork was gecontroleerd.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt er over dat de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp hem bij zijn aankomst op Schiphol op 9 mei 1998 als enige passagier van de vlucht uit New York heeft gecontroleerd. Verzoeker is van mening dat hij alleen werd gecontroleerd omdat hij van Chinese afkomst is.

2. In zijn ambtsbericht met betrekking tot de door verzoeker bij de douane ingediende klacht, gaf douaneambtenaar R. aan dat verzoeker op zaterdag 9 mei 1998 omstreeks 12.15 uur als enige passagier de groene doorgang in de aankomsthal West wilde verlaten. Daarnaast gevraagd, had verzoeker R. meegedeeld dat hij uit New York kwam en dat hij niets had aan te geven. Gezien het feit dat verzoeker uit New York kwam, besloot R. om verzoeker toch aan een controle te onderwerpen. Dit omdat volgens het interne risico-analysesysteem van de Belastingdienst New York als plaats van herkomst en het soort goederen dat aldaar verkregen kan worden onder een hoog 'fiscaal' risico vallen. Verzoekers huidskleur of afkomst had bij het besluit van de betrokken ambtenaar om verzoeker aan een controle te onderwerpen geen enkele rol gespeeld. In zijn reactie op de klacht deelde de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp mee dat op geen enkele wijze was gebleken dat discriminatoire overwegingen ten grondslag hadden gelegen aan het controleren van verzoeker. Voorts merkte de Belastingdienst op dat het voor de Belastingdienst niet was na te gaan of er nog meer passagiers van de vlucht van verzoeker aan een controle waren onderworpen. Wel hadden de ochtend van 9 mei 1998 acht douaneambtenaren dienst gehad in de Westhal, en was in totaal van 180 passagiers de bagage fysiek gecontroleerd. Voorts achtte de Belastingdienst het zeer wel mogelijk dat verzoeker op het moment van de controle bij de betreffende balie de enige passagier was geweest die gecontroleerd was.

3. De douane was op grond van communautaire en nationale wettelijke bepalingen bevoegd om de bagage van verzoeker aan een onderzoek te onderwerpen. Op grond van dezelfde wettelijke bepalingen was verzoeker verplicht aan het onderzoek mee te werken, en kon van hem

gevraagd worden zijn handbagage te openen en te laten zien welke goederen hij bij zich had (zie **ACHTERGROND**). Een dergelijke controle kan bij wijze van steekproef of op basis van het gedrag van bepaalde reizigers plaatsvinden. Voorts kunnen bepaalde groepen van reizigers stelselmatig worden gecontroleerd, aan de hand van een vooraf als resultaat van een risico-analyse opgesteld profiel. De Belastingdienst stelt zich op het standpunt dat is overgegaan tot controle van verzoeker omdat verzoeker uit New York kwam. Deze plaats van herkomst en de goederen die aldaar kunnen worden verkregen vallen op grond van de risico-analyse onder een hoog risico.

4. De Nationale ombudsman ziet geen reden om in twijfel te trekken dat ook in verzoekers geval de controle is uitgevoerd op de wijze en om de reden als hiervoor is aangegeven. Het is begrijpelijk dat verzoeker de controle van zijn bagage als onprettig heeft ervaren. De Nationale ombudsman ziet echter geen grond voor het verwijt dat de Belastingdienst/Douane district Hoofddorp zich terzake van de keuze om verzoeker aan

een controle te onderwerpen schuldig heeft gemaakt aan enige vorm van discriminatie. De onderzochte gedraging is 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.