



Rapport

Datum: 1 november 2004
Rapportnummer: 2004/419

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Koninklijke Marechaussee hem op 24 december 2000 op Schiphol heeft behandeld. In dit verband klaagt verzoeker erover dat hij zich vernederd voelde doordat de Koninklijke Marechaussee hem in het bijzijn van andere reizigers heeft onderhouden over zijn reisdoel in Nederland en hem daarbij de toegang tot Nederland, waar hij zijn bagage wilde afhalen voor zijn doorreis naar Ierland, heeft ontzegd.

Tevens klaagt verzoeker over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn klacht over het optreden op 24 december 2000 van de Koninklijke Marechaussee heeft afgehandeld. In dit verband klaagt verzoeker er met name over dat de IND:

- er ruim vijftien maanden over heeft gedaan om zijn klachtbrief van 2 februari 2001 te beantwoorden.
- de reactie op de klachtbrief in het Nederlands heeft opgesteld, en daarbij gebruik heeft gemaakt van formeel juridisch taalgebruik, terwijl hij de Nederlandse taal niet beheerst.

Beoordeling

I. INLEIDING

Op 24 december 2000 arriveerde verzoeker, op dat moment van Indiase nationaliteit, thans in het bezit van de nationaliteit van de Verenigde Staten, vanuit San Francisco (Verenigde Staten) op Schiphol. Verzoeker was op doorreis naar Ierland, maar had op zijn bagage Amsterdam als eindbestemming aangegeven. Verzoeker was in het bezit van een visum voor Ierland en een visum voor het Schengengebied. Volgens verzoeker was hij onder weg naar Ierland om daar de Kerstdagen bij zijn verloofde door te brengen. Verder wilde hij met zijn verloofde een kort bezoek aan Parijs brengen. Beide visa waren geldig op het moment dat verzoeker op Schiphol arriveerde.

Volgens verzoeker had hij op zijn bagage als eindbestemming Amsterdam aangegeven in de hoop met een eerdere dan zijn geboekte vlucht naar Dublin (Ierland) te kunnen doorreizen, zodat hij niet ruim zeven uur hierop hoefde te wachten zoals volgens de boekingen. Om zijn bagage op te halen voor zijn verdere reis naar Ierland diende hij zich op Nederlands c.q. Schengen grondgebied te begeven. De Koninklijke Marechaussee stond het verzoeker echter niet toe de doorlaatpost te passeren om bij de bagagebanden zijn bagage op te halen. Hij werd doorverwezen naar de transitbalie van de luchtvaartmaatschappij. Verzoeker kreeg de gelegenheid om met een eerdere vlucht naar Dublin verder te reizen. Daar bleek zijn bagage echter niet te zijn aangekomen. Verzoeker heeft de Kerstdagen dan ook zonder zijn bagage, waaronder kleding en kerstcadeaus voor de familie van zijn verloofde, doorgebracht. Uiteindelijk arriveerde volgens verzoeker zijn

bagage op 9 januari 2001, de dag voordat hij naar San Francisco terugkeerde, vanuit Kaapstad (Zuid-Afrika).

II. TEN AANZIEN VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

1. Verzoeker klaagt in de eerste plaats over de wijze waarop de Koninklijke Marechaussee hem op 24 december 2000 op Schiphol heeft behandeld. In dit verband klaagt verzoeker erover dat hij zich vernederd voelde doordat de Koninklijke Marechaussee hem in het bijzijn van andere reizigers onderhield over zijn reisdoel in Nederland en hem daarbij de toegang tot Nederland, waar hij zijn bagage wilde afhalen voor zijn doorreis naar Ierland, ontzegde.

2. Ingevolge artikel 5 van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (zie Achtergrond, onder 6.) jo artikel 8 van de Vreemdelingenwet (oud; zie Achtergrond, onder 1.2.) jo. artikel A4/2.1. van de Vreemdelingscirculaire 1994 (oud; zie Achtergrond, onder 4.2.) en artikel A5/5.3.2. van de Grensbewakingscirculaire 1995 (oud; zie Achtergrond, onder 5.) dient een vreemdeling die voor maximaal drie maanden toegang tot het Schengengebied, waaronder Nederland, verzoekt, aan een aantal voorwaarden te voldoen. Hij moet onder meer in het bezit zijn van een geldig paspoort voorzien van een geldig visum, bij de grensoverschrijding beschikken over voldoende middelen van bestaan en voorts het doel en de duur van het verblijf in het Schengengebied kunnen aantonen.

3. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verklaarde verzoekers klacht van 2 februari 2001, inhoudende dat hij geen toestemming kreeg om het Schengengebied te betreden, ongegrond. Volgens de IND was op grond van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) een grensbewakingsambtenaar bevoegd om nader onderzoek in te stellen naar het reisdoel van de vreemdeling en diende de vreemdeling doel en duur van het verblijf met bewijsstukken te onderbouwen. Omdat verzoeker geen duidelijk reisdoel had gehad, kon de Koninklijke Marechaussee hem in redelijkheid de toegang tot het Schengengebied weigeren. Aan verzoeker was niet formeel de verdere toegang tot Nederland geweigerd en hij had zijn reis naar Ierland kunnen voortzetten. Verder was verzoeker niet in aanmerking gekomen voor een zogenaamd 72-uurs visum, op grond van zijn Indiase nationaliteit, ingevolge artikel 17, derde lid van het Voorschrift Vreemdelingen (zie Achtergrond, onder 3.), aldus de IND.

4. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in zijn eerste reactie op de klacht aangegeven dat er verder geen gegevens waren over verzoekers klacht, omdat hem formeel de verdere toegang tot Nederland niet was geweigerd. Aan verzoeker was immers geen weigeringsbeschikking uitgereikt, en hij had zijn weg naar zijn eindbestemming normaal kunnen vervolgen.

De minister erkende echter in antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman dat verzoeker een geldig Schengenvisum had, waarmee hij zich in beginsel op Nederlands

grondgebied kon begeven. De minister gaf aan dat, ondanks de mogelijkheid dat de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee een praktische oplossing voor ogen heeft gestaan, verzoekers verzoek formeel had moeten worden aangemerkt als een verzoek om toegang en dat om die reden ook formeel de toegang had moeten worden geweigerd. Daarbij had echter het door verzoeker opgegeven reisdoel, te weten het ophalen van zijn bagage, noch het visum een grond voor weigering mogen zijn. Of verzoeker destijds ook aan de overige voorwaarden voldeed, was thans niet meer na te gaan, omdat in de registratie van de Koninklijke Marechaussee geen mutaties bekend zijn met betrekking tot verzoeker, aldus de minister.

5. Hieruit volgt dat aan verzoeker de toegang tot het Schengengebied in beginsel niet had mogen worden geweigerd. Hij had immers een geldig visum, terwijl het feit dat zijn hoofddoel in het Schengengebied een bezoek aan Parijs was, er niet aan af doet dat verzoeker een (legitiem) nevendoeel in Nederland kon aantonen: te weten het ophalen van zijn bagage.

Voor zover valt na te gaan heeft de Koninklijke Marechaussee niet onderzocht of hij aan de overige voorwaarden voldeed.

De lezing van de IND in de klachtafhandelingsbrief dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor een 72-uurs visum was niet terzake doende. Een dergelijk visum is bestemd voor personen die geen geldig visum hebben. Verzoeker had echter een geldig visum, en had daarmee geen 72-uurs visum nodig.

6. De minister van Defensie heeft in zijn reactie op de klacht aangegeven dat hij het betreunde dat verzoeker zich vernederd had gevoeld doordat de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee hem in het bijzijn van andere reizigers onderhield. Dit kon volgens de minister slechts een summier onderhoud zijn geweest. Bij een verdergaand onderzoek wordt de reiziger altijd apart genomen. Een dergelijk summier onderhoud was niet slechts op verzoeker van toepassing, maar op iedere reiziger die toegang tot het Schengengebied verzocht. Uit verzoekers klachtbrief kon hij niets onregelmatigs afleiden, aldus de minister van Defensie.

7. Nu verzoekers reisdoel duidelijk was en zijn visum geldig, had de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee slechts kunnen nagaan of verzoeker voldeed aan de overige voorwaarden voor binnenkomst in het Schengengebied. Hoewel de juiste toedracht niet is komen vast te staan, mag het ervoor worden gehouden dat verzoeker zonder verder onderzoek is geweigerd om de doorlaatpost te passeren om zijn bagage op te halen, waarna hij is verwezen naar de transitbalie van de luchtvaartmaatschappij om het doorzenden van zijn bagage te regelen. Aangezien verzoeker het hiermee niet eens was omdat hij een geldig visum had, is het aannemelijk te achten dat er tenminste enige discussie heeft plaatsgevonden met de betreffende ambtena(a)r(en) van de Koninklijke Marechaussee. Het is dan ook niet onaannemelijk, zoals door verzoeker naar voren

gebracht, dat er achter hem een rij van reizigers is ontstaan waarvan sommigen hun ongeduld op diverse manieren tot uitdrukking brachten. Dat verzoeker zich door een en ander zeer ongemakkelijk heeft gevoeld, is mede gezien het hiervoor onder 5. overwogene dan ook voorstelbaar te achten. Zoals hiervóór is overwogen, is het oponthoud het gevolg geweest van het feit dat de betrokken ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee verzoeker ten onrechte de toegang tot Nederland, en daarmee tot zijn bagage, hebben geweigerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. TEN AANZIEN VAN DE IMMIGRATIE- EN NATURALISATIEDIENST

1. Verzoeker klaagt voorts over de wijze waarop de IND zijn klacht over het optreden op 24 december 2000 van de grensbewakingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee heeft afgehandeld. In dit verband klaagt verzoeker er met name over dat de IND er ruim vijftien maanden over heeft gedaan om zijn klachtbrief van 2 februari 2001 te beantwoorden.

2. De IND heeft op 29 mei 2002 verzoekers klacht van 2 februari 2001 beantwoord. Hiermee heeft de behandeling van de klacht ruim vijftien maanden in beslag genomen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie achtte de klacht over de lange duur van behandeling van de klacht gegrond. De minister gaf als verklaring voor deze lange duur een grote achterstand bij de behandeling van klachten en beroepschriften. Verder waren er met het Bureau Interne Onderzoeken van de staf van de Koninklijke Marechaussee inmiddels heldere werkafspraken gemaakt over de onderlinge werkverdeling bij de afhandeling van klachten, waarmee oneigenlijk werkaanbod over en weer werd vermeden.

3. Zoals de minister heeft erkend, is een klachtbehandeling van ruim vijftien maanden veel te lang. Hiermee is gehandeld in strijd met de eigen werkinstructie 200 (oud; zie Achtergrond, onder 8.), die op dat moment van toepassing was en overeenkomstig het voorschrift in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat een klacht dient te worden behandeld binnen zes weken, of binnen tien weken wanneer een adviescommissie wordt ingeschakeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

4. Verzoeker klaagt er verder over dat de reactie op zijn klachtbrief in het Nederlands is opgesteld, waarbij gebruik is gemaakt van formeel juridisch taalgebruik, terwijl hij de Nederlandse taal niet beheerst. Verzoeker beroept zich daarbij op het tweede lid van artikel 2:6 van de Awb, zoals door hem in de Engelse taal op de website van het Ministerie van Justitie is aangetroffen.

5. De minister heeft naar voren gebracht dat het conform de Awb beleid is bij de Afdeling Grensbewaking Schiphol om klachten in de Nederlandse taal af te doen. Daarbij wordt in algemene bewoordingen ingegaan op de feiten, alsmede op het beleidskader. Dit laatste brengt volgens de minister met zich dat juridisch taalgebruik noodzakelijk is.

6. In artikel 2:6 van de Awb (zie Achtergrond, onder 7.) is in het eerste lid als hoofdregel neergelegd dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkende personen de Nederlandse taal gebruiken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In afwijking van deze hoofdregel kan ingevolge het tweede lid van dat artikel een andere taal worden gebruikt, indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden hierdoor niet onevenredig worden geschaad.

Uit de parlementaire stukken met betrekking tot dit wetsartikel komt onder meer naar voren dat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rechtsplicht kan voortvloeien om van het tweede lid gebruik te maken. Voorts wordt gesteld dat de uitzondering van het tweede lid zeer algemeen is geformuleerd, daar de rechtsontwikkeling nog volop in beweging is gezien de internationalisering en immigratie van anderstaligen. Bovendien is de bestuurspraktijk te gevarieerd om in meer algemene zin in concrete situaties invulling te geven aan het criterium 'doelmatiger'. Ter beantwoording van de vraag of het in een concreet geval doelmatiger is om een andere taal dan het Nederlands te gebruiken en de belangen van derden daardoor niet evenredig worden geschaad, dienen de concrete omstandigheden van het geval te worden betrokken in de afweging als bedoeld in het tweede lid van artikel 2:6 Awb, zo blijkt uit de parlementaire stukken.

7. Artikel 2:6 Awb heeft ook betrekking op de behandeling van klachten volgens hoofdstuk 9 Awb.

Dit houdt onder meer in dat in voorkomende gevallen moet worden bezien of de klachtafdoeningsbrief in een andere taal moet worden gesteld dan in het Nederlands.

Wanneer voor het betrokken bestuursorgaan vaststaat of aannemelijk moet worden geacht dat een klager de Nederlandse taal niet machtig is en zich evenmin kan laten bijstaan door iemand die de Nederlandse taal beheerst, kan het aangewezen zijn de brief te stellen in een taal die de klager naar mag worden aangenomen wel voldoende beheerst, dan wel de brief te voorzien van een samenvatting in die taal, tenzij dit voor het betrokken bestuursorgaan een onevenredige inspanning zou inhouden.

8. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de IND in het geval van verzoeker, een internationale reiziger afkomstig uit de Verenigde Staten en op doorreis naar Ierland, zonder aanknopingspunten met Nederland, die de Nederlandse taal niet machtig was gebleken, en die zijn klacht in het Engels vanuit zijn toenmalige woon/verblijfplaats in de Verenigde Staten had ingediend, er niet van kon uitgaan dat verzoeker zich kon laten bijstaan door iemand die de Nederlandse taal beheerste. Het (doen) opstellen van een

vertaling of een samenvatting in het Engels zou van de IND geen onevenredige inspanning hebben gevergd. Met name van de Afdeling Grensbewaking Schiphol van de IND mag verwacht worden dat correspondentie in het kader van een klacht in de Engelse taal kan worden gevoerd. Belangen van derden waren niet in het geding.

In geval van verzoeker had de IND op de hoofdregel dat bestuursorganen de Nederlandse taal gebruiken dan ook een uitzondering dienen te maken. Dit geldt temeer, nu in de klachtafhandelingsbrief juridisch taalgebruik werd gebezigd. Nu dit niet is gebeurd, is vanuit het oogpunt van dienstbaarheid en van actieve en adequate informatievoorziening tekort geschoten.

In zoverre is de onderzochte gedraging evenmin behoorlijk.

9. Het voorgaande onder r.o.7 is aanleiding om de minister een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Koninklijke Marechaussee, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie, is gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

Aanbeveling

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wordt in overweging gegeven om het ertoe te leiden dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), wanneer voor de IND vaststaat of aannemelijk moet worden geacht dat een klager de Nederlandse taal niet machtig is en zich evenmin kan laten bijstaan door iemand die de Nederlandse taal beheerst, de klachtafdoeningsbrief niet in het Nederlands stelt maar in een taal die de klager naar mag worden aangenomen voldoende beheerst, dan wel de brief te voorzien van een samenvatting in die taal, tenzij dit voor de IND een onevenredige inspanning zou inhouden.

Met de brief van 28 januari 2005 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Nationale ombudsman mee, dat de interne IND-werkinstructie zal worden aangepast. De klachtafdoeningsbrief zal in de door de Nationale ombudsman geschetste situatie worden voorzien van een conclusie van de klachtbeoordeling in de Engelse taal. De klager zal er daarbij op worden gewezen dat hij zich, indien hij het Nederlands niet machtig is en zich evenmin kan laten bijstaan door iemand die deze taal wel beheerst, voor nadere vragen kan wenden tot de klachtbehandelaar. Ook de doorverwijzing naar een externe klachtbehandelaar zal in de conclusie worden opgenomen.

Onderzoek

Op 31 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer R. te München, Duitsland, met een klacht over een gedraging van de Koninklijke Marechaussee en een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedragingen, die aanvankelijk werden aangemerkt als een gedraging van respectievelijk de minister van Defensie, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek bleek dat de minister van Buitenlandse Zaken niet was betrokken bij de klacht, en daarom ten onrechte was aangemerkt als betrokken bestuursorgaan.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Defensie, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Defensie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 24 december 2000 arriveerde verzoeker, op dat moment van Indiase nationaliteit, thans in het bezit van de nationaliteit van de Verenigde Staten, vanuit de Verenigde Staten op Schiphol. Verzoeker was op doorreis naar Ierland, maar had zijn bagage naar Amsterdam ingecheckt.

Verzoeker was in het bezit van een visum voor Ierland en een visum voor het Schengengebied in verband met een voorgenomen kort bezoek aan Parijs. Beide visa waren geldig op het moment dat hij op Schiphol arriveerde.

Omdat verzoeker op zijn bagage als eindbestemming Amsterdam had ingevuld, moest hij om zijn bagage op te halen voor zijn verdere reis naar Ierland, de Nederlandse grens passeren. De Koninklijke Marechaussee weigerde verzoeker de verdere toegang tot Nederland, omdat hij geen duidelijk reisdoel had in Nederland.

2. Verzoeker diende daarop op 2 februari 2001 de volgende klacht in bij de staatssecretaris van Justitie:

“This is a complaint against two immigration officials at the Schiphol Airport in Amsterdam, who with help from KLM and Aer Lingus, ruined my Christmas. The immigration officials refused a reasonable and valid request of mine to collect my luggage at Schiphol whilst on route to Ireland. I am also copying this letter to KLM and Aer Lingus, who compounded the problem by blaming each other for the three weeks it took for my luggage to be located. I am also copying this to Northwest Airlines, since the ticket to Amsterdam was booked with them, in a code-shared flight with KLM.

(...)

On December 24th, I landed at the Schiphol Airport in Amsterdam from San Francisco, on my way to Cork, Ireland, to spend the Christmas vacation with my fiancée S. As we intended spending several days in Paris over the vacation, I also had a valid Schengen visa for that trip, issued by the Consulate General of France in San Francisco, and the visa was valid from December 24, 2000 to January 15, 2001. I have attached a copy of this visa for your reference (zie hierna onder **A.3.**; N.o.).

Her are my *original* flight details.

(1) Leaving SFO for AMS in KLM 606 on Dec 23, 2000 at 4:10 PM, and arriving at AMS Schiphol Airport on December 24, 2000 at 11:30 AM.

(2) Leaving AMS for DUB in EI 609 on December 24, 2000 at 7:15 PM, then connecting to ORK at DUB in EI 657 at 22:05 PM.

Since I had a layover of more than 7 hours at Amsterdam at Dec 24, I hoped to try and catch an early flight to Dublin, and then another early flight to Cork. Based on this plan, I checked my luggage into Schiphol airport instead of all the way to Cork airport, a decision I regret till today.

On my way to collect my luggage, I had to pass through immigration. The officer asked me for the purpose of my trip and explained him the details as outlined in the preceding paragraph.

I am not sure why the immigration officer had difficulty understanding the Schengen visa, but he did request assistance from another officer. The second officer also looked at the

visa. He agreed the visa was a valid Schengen visa, but told me that he could not let me in since my potential stay at Amsterdam was not for any length of time and that the visa's primary purpose was my planned visit to Paris. This is the first I ever heard of the Schengen treaty being interpreted this way. He also made the remark that as I was an Indian citizen, he could not allow me transit access either. He refused to let me collect my baggage and directed me to contact the airline to transfer my baggage to Cork.

By this time, a queue of about 30 impatient (which is understandable) people had formed behind me, and I was being humiliated in front of all those people by this whole interrogation. Despite the fact that I had a valid visa, the officers would not budge. They seemed to have had supreme confidence in KLM's ability to handle the baggage situation.

I went to the KLM transfer desk and tried to get my baggage collected/tagged for transfer to Cork. The KLM officials were puzzled why the officers would refuse to let me collect my baggage when I had a valid visa. They wanted me to go back to the immigration department since they felt that there was a distinct possibility that the baggage could get lost. I explained the whole saga to them. They had trouble understanding the rationale of the immigration officials.

However, as travelling on Christmas Eve is so busy, when they found me an earlier Aer Lingus flight to Dublin, I took it gratefully, and they promised me that they would do their best to find and transfer the baggage.

I landed in Dublin. The baggage was not there. I filed a claim with Aer Lingus and Aer Lingus was kind enough to put me on an earlier flight to Cork.

I had some Christmas presents for my fiancée's family in the baggage. I had my entire wardrobe in my baggage due to the long vacation (18 days) I had planned on. Aer Lingus basically informed me that there was no way I would get the baggage within 72 hours. Shops are closed in Ireland on Christmas day and I couldn't even buy any emergency clothing, including underwear, and survived with borrowed clothing on Christmas Day. The day after Christmas, I bought some emergency clothing, hoping that the baggage would arrive soon.

When it did not, I kept calling Aer Lingus and KLM. Aer Lingus claimed that they kept sending Telexes to Amsterdam and indicated that KLM was not responding. KLM suggested that they could only read Aer Lingus's file on this matter and could not write, so my best bet would be keep calling Aer Lingus. I was even told to call Northwest due to the possibility that the baggage could be in their central facility at Minneapolis. Northwest told me to file a monetary claim with Aer Lingus since it was apparently not their problem anymore. Both KLM and Aer Lingus implied that I had had a "visa problem" in Schiphol and therefore the problem was of my making.

I ended up buying replacement clothes, presents, and accessories, including winter jackets and a new suitcase. The total cost to replace partially the contents of the lost baggage exceeded \$ 600.00, in addition to the expensive phone calls to Dublin, Amsterdam, and to Northwest Airlines in Minneapolis, not to mention the headaches and stress associated with this episode.

Finally, on Jan 9, 2001, the day before I was returning to San Francisco, the baggage arrived from Cape Town in South Africa!!!

The loss and subsequent disappearance of my baggage could have been averted if your immigration officials honored the Schengen treaty. What is the point of having such a treaty if the passport control does not follow it, and singles me out because I am an Indian? My fiancée's family and other friends in Ireland were brutal in their opinion: the passport control at Schiphol would have treated me quite differently if I were of the "right" color. Perhaps I was naïve in my thinking that a civilized country like The Netherlands would not have such a profiling of travelers. I had traveled extensively in Europe and never had this problem before. I was treated with respect everywhere: Germany, Italy, Ireland, England, Switzerland, France, etc.

I realize that your country is having problems with illegal immigration and misuse of asylum laws. However, I am a highly educated, gainfully employed, permanent resident of the United States. I had all the original documents I presented to get the Schengen visa and followed the Schengen visa requirement rules to the letter of the law as explained to me and as I understood them to be. I perfectly understand the usual disclaimer that having a valid visa does not qualify for automatic entry to a country and that I need to present the original documents to the immigration officer at the port of entry if required. I was not even asked to present those documents!"

3. Bij verzoekers klachtbrief bevond zich een kopie van zijn visum voor Ierland, geldig van 24 december 2000 tot 24 januari 2001, en een visum voor de Schengenstaten, geldig van 23 december 2000 tot 22 januari 2001.

Verzoeker had bij deze kopieën vermeld dat hem op Schiphol was verteld dat laatstgenoemd visum alleen toegang gaf tot Frankrijk en niet tot Nederland. Verzoeker was echter van mening dat hem de toegang tot het Schengengebied kon worden verleend voor één dag.

4. De IND gaf op 29 mei 2002 namens de staatssecretaris van justitie het volgende antwoord op de klacht:

"In antwoord op uw brief van 2 februari 2001, waarbij u uw ongenoegen uit over de handelswijze van de Koninklijke Marechaussee betreffende het feit dat u geen toestemming kreeg om het Schengengebied te betreden, waarvan de behandeling tot mijn

spijt vertraging heeft ondervonden, bericht ik u als volgt.

Blijkens uw brief, stelt u dat u op 24 december 2000 ten onrechte geen toegang kreeg tot het Schengengebied. Daarbij voert u zakelijk weergegeven aan dat u op doorreis was naar Ierland, maar dat u uw bagage niet had doorgelabeld in de hoop een vroegere doorverbinding te kunnen nemen. U beschikte over een geldig Frans Schengenvisum voor een bezoek aan Parijs, Frankrijk. Toen u zich vervoegde bij een vaste doorlaatpost van de Koninklijke Marechaussee, werd het u niet toegestaan om deze doorlaatpost te passeren richting de bagagebanden, teneinde uw bagage op te kunnen halen. Bovendien, zo stelt u, kon u ook niet door de ambtenaar belast met de grensbewaking in het bezit worden gesteld van een transitvisum, omdat u de Indiase nationaliteit bezit. Uiteindelijk werd u doorverwezen naar de transitbalie van de luchtvaartmaatschappij.

Navraag bij de Koninklijke Marechaussee leert dat er verder geen gegevens inzake uw casus bekend zijn, omdat u formeel de verdere toegang tot Nederland niet werd geweigerd, immers, u heeft geen weigeringbeschikking uitgereikt gekregen en u kon uw weg naar uw eindbestemming normaal vervolgen.

Op de luchthaven Schiphol wordt gecontroleerd aan de hand van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO, zie Achtergrond, onder 6.2; N.o.). Indien een vreemdeling zich voor inreis meldt dient hij te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, zoals deze zijn gesteld in artikel 5 SUO.

Ingevolge artikel 6 SUO, zoals uitgewerkt in de Gemeenschappelijke instructie aan de diplomatieke en consulaire beroepsposen en de nationale vreemdelingenwetten dient een vreemdeling bij binnenkomst in het Schengengebied een grondige controle te ondergaan. Deze controle wordt uitgevoerd op grond van nationale bevoegdheden en overeenkomstig het nationaal recht, met in achtneming van de belangen van alle Overeenkomstsluitende Partijen voor het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen.

Op grond van artikel 6 lid 1 van de Vreemdelingenwet (oud) wordt de toegang tot Nederland c.q. het Schengengebied verschaft aan vreemdelingen aan wie het krachtens een der bepalingen van de artikelen 8-10 van deze wet is toegestaan in Nederland te verblijven en die voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur vastgestelde vereisten ten aanzien van het bezit van een document voor Grensoverschrijding.

Artikel 12, tweede lid, van de SUO bepaalt dat in beginsel de Overeenkomstsluitende Partij op wier grondgebied het hoofdreisdoel is gelegen voor visumafgifte bevoegd is. Het uitgangspunt van artikel 12 van de SUO, nader uitgewerkt in de Gemeenschappelijke Instructie aan de diplomatieke en consulaire beroepsposen, kan aanleiding zijn voor de ambtenaar belast met de grensbewaking nader onderzoek in te stellen naar het reisdoel van de vreemdeling, zoals bepaald in artikel 23 lid 1 van het Vreemdelingenbesluit (oud)

(zie Achtergrond, onder 2; N.o). Uitgangspunt van dit artikel is dat bij de grondige controle de vreemdeling overigens ook doel en duur van zijn verblijf dient toe te lichten en zonodig met bewijsstukken te onderbouwen, ook indien de betrokken vreemdeling over een Schengenvisum van een andere Schengenstaat beschikt.

Het feit dat de ambtenaar belast met de grensbewaking u een 72-uursvisum heeft onthouden, ligt besloten in art. 17 lid 3 onder a VV (Voorschrift Vreemdelingen) (oud, zie Achtergrond, onder 3; N.o.). Dit artikel bepaalt dat onderdanen van o.a. India niet in aanmerking kunnen komen voor afgifte van een 72-uursvisum.

Gelet op vorenstaande meen ik dat bij afweging van alle belangen de betrokken medewerker van de Koninklijke Marechaussee in redelijkheid aan u de toegang tot het Schengengebied heeft kunnen weigeren op grond dat u geen duidelijk reisdoel in het Schengengebied heeft gehad en mitsdien geacht kan worden niet te voldoen aan de bij of krachtens de Vreemdelingenwet gestelde bepalingen. Derhalve acht ik uw klacht ongegrond.

Ten aanzien van hetgeen u is overkomen voor wat betreft de afhandeling van uw bagage, verwijs ik u naar de desbetreffende luchtvaartmaatschappij.”

B. Standpunt verzoeker

Verzoekers klacht is samengevat weergegeven onder Klacht.

c. Standpunt minister voor vreemdelingenzaken en integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 12 maart 2003 als volgt op de klacht:

“Bij brief van 15 juli 2002 heeft (verzoeker; N.o.) bij u een klacht ingediend over de wijze waarop zijn klacht van 2 februari 2001 is behandeld. Zijn grieven handelen over de bejegening door de Koninklijke Marechaussee, de late beantwoording van zijn brief van 2 februari 2001 door de IND en het feit dat die beantwoording werd gekenschetst door formeel juridisch taalgebruik in de Nederlands taal.

(Verzoeker; N.o.) klaagt terecht over het feit dat zijn oorspronkelijke klacht bijzonder laat is behandeld. Daarover heeft de heer Z., werkzaam bij de IND, ook in de beantwoording zijn spijt betuigd. Gezien het feit dat dit kantoor een grote achterstand had opgelopen bij de behandeling van klachten en beroepschriften heeft dit onderwerp gedurende 2002 grote administratieve beroepschriften binnen de gestelde termijn worden afgehandeld (zin loopt niet; No). Tevens zijn er met het Bureau Interne Onderzoeken van de staf van de Koninklijke Marechaussee heldere werkafspraken gemaakt over de onderlinge werkverdeling bij de afhandeling van klachten, waarmee oneigenlijk werkaanbod over en weer vermeden wordt.

Conform de AWB (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) is het beleid bij de Afdeling Grensbewaking Schiphol om klachten in de Nederlandse taal af te doen. Daarbij wordt er in algemene bewoordingen ingegaan op de feiten, alsmede op het beleidskader. Het laatste brengt met zich dat juridisch taalgebruik noodzakelijk is.

Voor wat betreft de klacht gericht op de handelwijze van de Koninklijke Marechaussee verwijs ik naar bijgaande bief van 29 mei 2002 van de heer Z., waaruit blijkt dat navraag bij de Koninklijke Marechaussee leert dat er verder geen gegevens inzake (verzoeker; N.o.) bekend zijn, omdat hem formeel de verdere toegang tot Nederland niet werd geweigerd immers, hij heeft geen weigeringbeschikking uitgereikt gekregen en kon zijn weg naar zijn eindbestemming normaal volgen. Ik stel daarbij vast dat betrokkene niet eerder heeft geklaagd over de bejegening door ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee.

Op grond van het vorenstaande kom ik tot de conclusie dat de klacht van (verzoeker; N.o.) ten aanzien van de te late afhandeling gegrond is. De klacht betreffende de bejegening door de Koninklijke Marechaussee, het gebruik van de Nederlandse taal en de formeel juridische stijl, acht ik ongegrond.”

D. Standpunt minister van Defensie

De minister van Defensie reageerde bij brief van 25 maart 2003 als volgt op de klacht:

“Verzoeker heeft in eerste aanleg geen klachtschrijven aan de Koninklijke Marechaussee gericht. Daarom heeft nader onderzoek eerst naar aanleiding van uw brief plaatsgevonden.

Na onderzoek is gebleken dat er thans geen gegevens inzake deze casus bij de Koninklijke Marechaussee te Schiphol te vinden zijn. Dit omdat er geen weigeringsbeschikking is uitgereikt en verzoeker zijn weg naar de eindbestemming gewoon heeft kunnen vervolgen. Aanleiding tot het incident was namelijk dat verzoeker doorgang wilde verkrijgen voor het ophalen van zijn bagage. Dienaangaande kan ik slechts in algemene zin antwoorden.

Uiteraard betreur ik het hierbij dat verzoeker zich vernederd voelde doordat de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee hem in het bijzijn van andere reizigers onderhield. Dit kan slechts een summier onderhoud zijn geweest. Mocht namelijk een eerste onderzoek nopen tot doorvragen, dan wordt de betreffende reiziger altijd apart genomen. Op basis van de verklaring van verzoeker neem ik aan dat hier geen sprake van is geweest.

Tevens kan ik hier aan toevoegen dat een dergelijk summier onderhoud uiteraard niet slechts op verzoeker van toepassing is, doch op iedere reiziger komend uit een niet Schengenland die de toegang tot het Schengengebied verzoekt. Ik kan uit het klachtschrijven niets onregelmatig afleiden, anders dan dat verzoeker een en ander als onprettig heeft ervaren.”

E. Reactie verzoeker

Bij brief van 11 mei 2003 reageerde verzoeker met het navolgende op de standpunten van de ministers:

“The Minister for Immigration and Integration, while accepting the validity of my complaint regarding the delay in dealing with my original complaint, states the following; “However, his complaints about the treatment he received at the hands of the KM and about the use of legalistic Dutch are, in my opinion, unfounded.”

I am afraid that the Minister missed my point completely on the language issue. The point I was making in my complaint to the National Ombudsman, and which I shall restate here to avoid any further confusion, is the following; *I do not understand Dutch, let alone legalistic Dutch*. The primary issue when it comes to language is that Mr. Z.'s response to my complaint was in Dutch. That his response consisted of largely legalistic Dutch is of secondary relevance.

The Minister argues, as outlined in paragraph 3 of his response, that in order to comply with the General Administrative Law Act, it is the policy of the Frontier Control Division at Schiphol Airport to respond to complaints in Dutch. I looked up the English translation of this law in the Justice Ministry's web site (http://www.justitie.nl/mages/11_11380.doc)

I quote the section of this law that applies to my case for the benefit of the Minister:

Article 2:6

1. Administrative authorities and persons working under their responsibility shall use the Dutch language, unless provided otherwise by statutory regulation.
2. Notwithstanding subsection 1, another language may be used if its use is more effective and the interests of third persons are not disproportionately harmed.

I would respectfully submit to the Minister for Immigration and Integration, and to the Frontier Control Division at Schiphol Airport that section 2 of Article 2:6 of the General Administrative Law Act of The Netherlands clearly applies to my case.

In the light of the facts stated above, I must submit to The National Ombudsman that the Minister's conclusion about my complaint with respect to the language issue is erroneous.

With respect to the KM, the Minister states “Mr. R. had not complained earlier about his treatment by KM officers.” This is incorrect in light of my original complaint dated February

2, 2001. This fact and what I outline in the next paragraph (in my reaction to the response from the Minister of Defence on my complaint) point out that the Minister for Immigration and Integration erred in concluding that my complaints on the treatment at the hands of KM are unfounded.

The Minister of Defence appears to suggest that my complaint is trivial. The Minister has not addressed any of the substantive issues I raised in my original complaint dated February 2, 2001 and in my complaint to the National ombudsman. While I accept brief questioning as being a necessary inconvenience of modern air travel, I disagree with the Minister on his characterization of my interview on Christmas eve at Schiphol Airport in front of a long queue of irate passengers. *During all my travels so far, this was the first time ever I felt compelled* to file a complaint with the immigration authorities of a nation. It is very interesting that the response from the Minister of Immigration and Integration refers to "large backlogs of complaints and appeals to attend to" Mr. Z.'s office at Schiphol. Perhaps this should tell both Ministers that not all is well at Schiphol. A fair but efficient system would minimize, if not prevent altogether, complaints and appeals in the first place.

Neither the Minister of Defence nor the Minister for Immigration and Integration had addressed the validity of my Schengen visa. I realize that The Ombudsman has asked the Ministers questions about my visa and I will await the Ministers' responses."

f. Reactie minister voor vreemdelingenzaken en integratie

1. De Nationale ombudsman stelde bij brief van 7 mei 2003 een aantal nadere vragen aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en aan de minister van Defensie.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 29 augustus 2003 als volgt:

"Bij brief van 7 mei 2003 heeft u nadere vragen gesteld naar aanleiding van mijn reactie van 12 maart 2003. De door u gestelde vragen worden hieronder beantwoord.

Vraag 1

Had (verzoeker; N.o.) met zijn Schengen visum, zonder territoriale beperking, binnen de daarvoor geldende geldigheidsduur niet elk willekeurig Schengenland, dus ook Nederland kunnen bezoeken? Zo nee, waarom niet?

Ja, (verzoeker; N.o.) kon met het betreffende Schengen visum binnen de daarvoor geldende geldigheidsduur elke willekeurige Schengen staat inreizen.

Vraag 2

Op grond waarvan kan met dit Schengen visum geen toegang worden gekregen tot Nederlands grondgebied?

Een visum vormt, in het geval van visumplichtige vreemdelingen, één van de voorwaarden voor toegang. Op het moment dat een vreemdeling die houder is van een geldig visum om verlening van toegang tot het grondgebied verzoekt, wordt gecontroleerd of de vreemdeling ook voldoet aan alle overige voorwaarden voor toegang. Aan het bezit van een visum als zodanig kan derhalve geen onherroepelijk recht op toegang worden ontleend. Dit was ten tijde van het incident reeds staand beleid en is thans expliciet verwoord onder A2/4.1.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie Achtergrond, onder 4.1.; N.o.).

De voorwaarden aan welke voldaan dienen te worden teneinde toegang verleend te krijgen, zijn neergelegd in artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (oud artikel 6) (zie Achtergrond, onder 1.1.; N.o.). Wordt aan één of meerdere voorwaarde(n) niet voldaan, dan wordt de toegang geweigerd.

Vraag 3

Hoe verhoudt dit zich met artikel 10, eerste lid, SUO?

Nederland erkent het in artikel 10 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 6.2.; N.o.) vastgestelde eenvormig visum. Wanneer een visumplichtig vreemdeling in het bezit is van een geldig visum en voorts voldoet aan alle overige voorwaarden voor toegang, zal toegang worden verleend.

Vraag 4

Op welke wijze wordt hierover informatie verstrekt?

Voor zover u hier doelt op het feit dat een visum als zodanig geen onherroepelijk recht geeft op toegang, kan ik u meedelen dat bij de aanvraag van een visum op een diplomatieke vertegenwoordiging de aanvrager onder meer een verklaring tekent met de volgende tekst: "I have been informed that possession of a visa is only one of the prerequisites for entry into the European territory of the Schengen states. The mere fact that a visa has been granted to me does not mean that I will be entitled to compensation if I fail to comply with the relevant provisions of Article 5.1 of the Schengen Implementing Convention and am thus refused entry. The prerequisites for entry will be checked again on entry into the European territory of the Schengen states".

Blijkens de brief van (verzoeker; N.o.) van 15 juli 2002 was hij zich van het feit dat een visum als zodanig geen onherroepelijk recht geeft op toegang bewust.

Vraag 5

Wanneer geen toegang wordt verleend tot Nederlands grondgebied, dient dan een weigeringsbeschikking te worden afgegeven? Zo ja, waarom is dat in dit geval niet gebeurd?

De weigering van toegang is een met reden omklede beslissing. Indien geen toegang wordt verleend, kan over het algemeen worden volstaan met een mondelinge aanzegging van de ambtenaar belast met de grensbewaking tot weigering van de toegang. Ik wijs u hierbij op A6/4.5. 1 van de inmiddels niet meer van kracht zijnde Grensbewakingscircular 1995 (thans A2/5.2.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000) (zie Achtergrond, onder 4.1.; N.o.). Van de weigeringen wordt door de Koninklijke Marechaussee een registratie bijgehouden. Van toegangsverleningen en overige zaken wordt in beginsel geen registratie bijgehouden. Overigens wordt doorgaans bij een toegangsweigering tevens een vrijheidsbeperkende maatregel in het kader van grensbewaking opgelegd, voormalig artikel 7, tweede lid, van de Vreemdelingenwet en huidige artikel 6, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Bij het opleggen van deze maatregel wordt aan betrokkene een folder uitgereikt waarin de vreemdeling op zijn of haar rechtsmiddelen wordt gewezen.

In de registratie van de Koninklijke Marechaussee zijn geen mutaties bekend met betrekking tot (verzoeker; N.o.) Hierdoor is achteraf niet objectief vast komen te staan wat precies gebeurd, gevraagd en gezegd is op 24 december 2000.

Uit de brieven van (verzoeker; N.o.) van 2 februari 2001 en 15 juli 2002 is wel vast komen te staan dat hij zich bij de paspoortcontrolebalie vervoegde om zijn bagage op te halen om deze in te checken voor zijn doorvlucht. Vast staat voorts dat betrokkene daartoe in beginsel Nederland formeel in zou moeten reizen, omdat de bagagebanden en incheckbalies van de luchtvaartmaatschappijen fysiek achter de paspoortcontrolebalies zijn gesitueerd.

Niet uitgesloten kan worden dat de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee zeer wel mogelijk een praktische oplossing voor ogen heeft gestaan door betrokkene te verwijzen naar de transitbalie om daar de doorlabeling van zijn bagage te regelen. Om die reden hebben zij dit mogelijk niet aangemerkt als een toegangsweigering, hetgeen zou verklaren waarom geen mutaties van betrokkene bestaan.

Ondanks de mogelijkheid dat de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee een praktische oplossing voor ogen heeft gestaan, concludeer ik op basis van de beschikbare gegevens dat het verzoek van betrokkene aangemerkt had moeten worden als een verzoek om toegang en dat om die reden ook *formeel* de toegang tot het grondgebied geweigerd had moeten worden. Ik merk hierbij op dat het door betrokkene opgegeven reisdoel, in combinatie met het onderhavige visum geldig voor meerdere binnenkomsten, daarbij in beginsel geen beletsel had mogen vormen om de toegang te weigeren.”

2. Gevraagd naar de precieze betekenis van de voorgaande zin, deelde de minister het volgende mee:

“Met deze zin is bedoeld te zeggen dat, *indien* het verzoek van (verzoeker; N.o.) door de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee destijds is behandeld als een verzoek om toegang, het opgegeven reisdoel in combinatie met het aanwezige visum geen grond voor het weigeren van toegang had kunnen zijn. Het reisdoel was duidelijk en het visum was geldig voor binnenkomst. De toegangsweigering zou dan op één van de overige voorwaarden gestoeld moeten zijn.

Of betrokkene ook aan de overige voorwaarden voor toegang voldeed, valt nu niet meer vast te stellen, omdat er geen sprake is van een formele weigering en derhalve een reden van weigering niet is vastgelegd. Het is mogelijk dat de betreffende ambtenaren het verzoek niet als een verzoek om toegang hebben aangemerkt en dat de betreffende ambtenaren een praktische oplossing voor ogen heeft gestaan. Als dit laatste het geval is geweest, is betrokkene derhalve niet aan een grondige controle onderworpen en is aldus niet vastgesteld of betrokkene destijds aan het geheel van (de overige) voorwaarden voor toegang voldeed.”

G. REACTIE MINISTER VAN DEFENSIE

Bij brief van 4 september 2003 deelde de minister van Defensie mee dat hij zich aansloot bij de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

H. Nadere reactie verzoeker

Verzoeker bracht als zijn nadere reactie per e-mail van 9 november 2003 het navolgende naar voren:

“I shall set forth my response as follows:

(1) The stated reason by the Royal Military Constabulary for refusing me entry was that my visa was valid for entry only to Paris. This was done after the officer who questioned me initially consulted with his colleague/supervisor. They spoke to each other in Dutch, so I do not have any idea as to what transpired between them. The officer who questioned me neither did not have any issues with my stated reasons for requesting entry nor did he ask about any other conditions set by the Netherlands for entry. From my own point of view, to use the Minister for Immigration and Integration's own words, the purpose of my journey was clear and the visa valid. From the royal Military Constabulary officers' point of view, the purpose of my journey was valid, but the visa was not.

(2) The Minister for Immigration and Integration appears to speculate that the officers thought it would have been a practical solution to refer me to the travel desk to re-route my luggage. I am quite surprised at this statement, since the simplest and most practical and

efficient way would have been to let me collect my own luggage. Re-routing the luggage involves me going to the transfer desk, answering their queries as to why I was not allowed despite what the transfer desk thought of me having a valid visa, the transfer desk calling some personnel in the luggage department during an extremely busy time (as you know, Schiphol is a very busy airport during normal times, let alone on the eve of Christmas), giving a physical description of my luggage which probably resembles hundreds of similar luggage, reciting out the barcode number of the luggage entry to distinguish it from its clones, trying to find it and then re-route it, and what not. I must wonder how this is practical.

(3) I have explained as best as I could the humiliation I felt in my earlier letters, including the one on May 11, 2003. I am not a writer or poet in command of flowery English language and we are in a “he said, she said” situation. I suppose it will be hard for one to understand if one did not go through the experience, trying to make what is a very simple and clear case with an immigration official, with a queue of impatient passengers behind you, some of them shaking their heads and giving you dirty looks. Maybe this is all routine for the Royal Constabulary and the various ministers. Maybe I felt compelled out of some Philip K. Dick character imagination that I chose to file a complaint against the Dutch immigration officials, the only complaint I ever filed with any government anywhere during my extensive travels over the years.

(4) I must say I am very surprised and disappointed at the excuses from the various ministers. For example, surely it did not have to be that, I, a non-Dutch citizen point out the relevant article and subsection in the General Administrative Law Act (and their appropriate interpretation thereof) on the use of Dutch/appropriate other language in official communications, to the Ministry of Immigration and Integration.

With this I conclude my correspondence on this matter. I believe I have said all I could and we are at a stage where the various ministries and I will simply be going around in circles without any conclusion.”

Achtergrond

1.1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 3:

“1. Toegang tot Nederland wordt geweigerd aan de vreemdeling die:

a niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding, dan wel in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt;

b een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid;

c niet beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is, of

d niet voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het eerste lid.

3. De ambtenaren belast met de grensbewaking weigeren niet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van Onze Minister de toegang tot Nederland aan de vreemdeling die te kennen geeft dat hij asiel wenst.”

Artikel 6, eerste lid:

“1 De vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.”

1.2. Vreemdelingenwet 1994 (oud)

Artikel 8:

“1. Het is aan vreemdelingen die bij hun binnenkomst hebben voldaan aan de verplichtingen waaraan personen bij grensoverschrijding zijn onderworpen, gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn toegestaan in Nederland te verblijven, indien en zolang zij:

- a. het bij en krachtens deze wet bepaalde in acht nemen;
- b. beschikken over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van hun verblijf in Nederland als in die van hun reis naar een plaats buiten Nederland waar hun toelating gewaarborgd is;
- c. geen gevaar opleveren voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid.

2. De in het eerste lid bedoelde termijn wordt ten hoogste op zes maanden bepaald. Voor de bij algemene maatregel van bestuur te onderscheiden categorieën van vreemdelingen kunnen verschillende termijnen worden vastgesteld.”

2. Vreemdelingenbesluit 1994 (oud)

Artikel 23 Verplichtingen vreemdeling bij in-/uitreis

“1. Vreemdelingen die Nederland inreizen zijn verplicht desgevraagd aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking:

- a. het in hun bezit zijnde document voor grensoverschrijding te vertonen en te overhandigen;
- b. inlichtingen te verstrekken over het doel en de duur van hun voorgenomen verblijf in Nederland;
- c. aan te tonen over welke middelen zij met het oog op de toegang tot Nederland beschikken of kunnen beschikken.

2. Het bepaalde in het voorgaande lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing op vreemdelingen die Nederland uitreizen.

3. Het eerste lid, aanhef en onder b en c, is niet van toepassing op onderdanen van een staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.”

3. Voorschrift Vreemdelingen (oud),

(thans vervangen door het Voorschrift Vreemdelingen 2000)

Artikel 17

“1. Aan passagiers van vliegtuigen die een van de vliegvelden als vermeld in Bijlage 1 bij deze regeling, dan wel een daartoe aangewezen vliegveld in België of Luxemburg aandoen en wier paspoort niet is voorzien van een voor binnenkomst in het Benelux-gebied vereist reisvisum of transitvisum met oponthoud, kan het toegestaan worden om in afwachting van hun doorreis per eerstvolgende gelegenheid, het vliegveld te verlaten en zich gedurende die periode in het Benelux-gebied op te houden, mits:

(...)

2. Aan vreemdelingen als bedoeld in het voorgaande lid kan het, mits aan de aldaar onder b-e vermelde voorwaarden wordt voldaan, mede toegestaan worden het vliegveld te verlaten, teneinde zich voor een verblijf van ten hoogste tweeenzeventig uur in het Benelux-gebied op te houden.

3. Het voorgaande lid is niet van toepassing op:

- a. onderdanen van (...) India.”

4.1. Vreemdelingencirculaire 2000

“A2/4.1 Het vereiste van een geldig grensoverschrijdingsdocument met benodigd - geldig - visum

(...)

A2/4.1.3 Visa

Het paspoort dient te zijn voorzien van een visum. Voor een overzicht van de verschillende soorten visa wordt verwezen naar paragraaf 7.

Aan het bezit van een visum kan als zodanig geen onherroepelijk recht op binnenkomst worden ontleend. Zo dient bij binnenkomst de door de vreemdeling te verstrekken informatie aan de ambtenaar belast met grensbewaking ter ondersteuning van het verzoek om toegang in overeenstemming te zijn met de reeds verstrekte informatie aan de diplomatieke post ter verkrijging van een visum.

(...)

Voorts bestaat onder bijzondere omstandigheden de mogelijkheid dat visumfaciliteiten worden verleend aan de grens, indien een geldig doorreis- of reisvisum ontbreekt (zie 7.10), of dat bijzondere doorlaatbewijzen worden verleend, indien het vereiste paspoort of ander document voor grensoverschrijding ontbreekt (zie paragraaf 4.1.4)

(...)

A.2/5.2 Toegangswegering

(...)

A2/5.2.1 Algemeen

(...)

De weigering van toegang is een met redenen omklede beslissing welke geen uitstel gedooft (of, in voorkomend geval, na het verstrijken van de in de Vreemdelingenwet genoemde termijn van uitstel ten uitvoer wordt gelegd) en (mondeling dan wel schriftelijk) in ontvangst moet worden genomen, en waarmee een vreemdeling bij het niet vervullen van de voorwaarden voor binnenkomst, wordt ontzegd het grondgebied van Nederland c.q. het Schengengebied binnen te komen en aldaar te verblijven.

Volstaan kan worden met een mondelinge aanzegging tot weigering van de toegang. De mondelinge weigering van toegang is een feitelijke handeling jegens een vreemdeling die op grond van het bepaalde in artikel 72, derde lid, Vreemdelingenwet met een beschikking wordt gelijkgesteld. Uit dit laatste vloeit voort dat een (geweigerde) vreemdeling tegen de mondelinge beslissing tot weigering gebruik kan maken van het rechtsmiddel dat de wet

hem toekent, namelijk het indienen van een beroepschrift bij de Minister van Justitie. Met het oog hierop dient in geval van toegangswegering de vreemdeling in het bezit te worden gesteld van een folder 'Rechtsmiddelen'. Weigering van EU/EER-onderdanen dient altijd te geschieden door middel van een schriftelijke met redenen omklede kennisgeving van de weigering (zie model M18).

Iedere weigering van toegang (onder opgave van de personalia, de nationaliteit, het grensoverschrijdingsdocument, de reden en de datum van weigering van toegang alsmede het tijdstip van uitreiking van de folder 'Rechtsmiddelen') dient te worden geregistreerd.”

4.2. Vreemdelingencirculaire 1994 (oud)

“A4 Toelating

2 Verblijf in de vrije termijn

2.1 Algemeen

Verblijf in de vrije termijn is van rechtswege toegestaan aan vreemdelingen, indien en zolang zij voldoen aan de in artt. 8 j° 6 Vw gestelde voorwaarden.

Het recht op verblijf in de vrije termijn wordt van rechtswege verkregen zodra de vreemdeling aan de volgende voorwaarden voldoet:

- in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een visum of mvv (behoudens uitzonderingen, zie 2.2);
- hebben voldaan aan de verplichtingen in verband met de grensoverschrijding (zie 2.3);
- inachtneming van het bij en krachtens de Vw bepaalde (zie 2.4);
- beschikken over voldoende middelen van bestaan (zie 2.5);
- geen gevaar opleveren voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid (zie 2.6).

Het recht op verblijf in de vrije termijn vervalt van rechtswege zodra:

- de vreemdeling niet meer aan de gestelde voorwaarden voldoet, of
- de duur van de vrije termijn is verstreken (zie 2.7). Ingevolge art. 46 Vb is de duur van de vrije termijn ten hoogste drie maanden.”

5. Grensbewakingscirculaire 1995 (oud)

“A.5/2.3.2 Tonen en overhandigen van het reisdocument en verstrekken van gegevens

Ten aanzien van Nederland inreizende vreemdelingen wordt gecontroleerd of zij voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst (zie A6/2). In verband hiermee kunnen grensbewakingsambtenaren aan vreemdelingen de volgende verplichtingen opleggen:

- a. verplichting tot het tonen en overhandigen van het reisdocument (art. 23, eerste lid, onder a, Vb); de vereisten ten aanzien van het bezit van een reisdocument worden behandeld in A6/2.2.1 en 2.3.1; teneinde te kunnen controleren of vreemdelingen tijdens hun verblijf hier te lande aan de krachtens de Vreemdelingenwet gestelde verplichtingen hebben voldaan kunnen deze verplichtingen ook bij uitreis worden opgelegd (art. 23, tweede lid, Vb);
- b. verplichting tot het verstrekken van inlichtingen over het doel en de duur van het voorgenomen verblijf (art. 23, eerste lid, onder b, Vb); de vreemdeling dient desgevraagd zijn verzoek om toegang te kunnen motiveren; in geval van twijfel kan worden verlangd dat de vreemdeling zijn verzoek aannemelijk maakt c.q. bewijst door middel van het overleggen van documenten en bewijsstukken;
- c. verplichting tot het aantonen over welke bestaansmiddelen zij kunnen beschikken (art. 23, eerste lid, onder c, Vb); het vereiste van de bestaansmiddelen wordt behandeld in A6/2.2.2 en 2.3.2.”

6.1. Akkoord van Schengen

Op 14 juni 1985 sloot Nederland met België, de toenmalige Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Luxemburg in de Luxemburgse plaats Schengen een akkoord over 'de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen'. In de praktijk wordt dit ook wel het 'Akkoord van Schengen' genoemd (Trb. 1985, 102).

Dezelfde groep landen sloot op 19 juni 1990 eveneens te Schengen een overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (zie hierna).

6.2. De Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (Trb. 1990, 145, goedgekeurd door Nederland bij wet van 27 augustus 1993, Trb. 1993, 115).

De Uitvoeringsovereenkomst bevat een groot aantal regels over onder meer de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de 'Schengenlanden', de visumverlening, de behandeling van asielverzoeken, en de instelling van het Schengen Informatie Systeem (SIS). Op grond van het Akkoord van Schengen en de Uitvoeringsovereenkomst is de grenscontrole van de individuele Schengenlanden verlegd naar de buitengrens van het 'Schengengebied'.

Artikel 5

“1 Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

- a. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van de geldige grensoverschrijdingsdocumenten, aangewezen door het Uitvoerend Comité;
- b. indien vereist, in het bezit zijn van een geldig visum;
- c. het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;
- d. niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan;
- e. niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der Overeenkomstsluitende Partijen.

2 Aan een vreemdeling die niet voldoet aan het geheel van deze voorwaarden, moet de toegang tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen worden geweigerd, tenzij een Overeenkomstsluitende Partij op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen een afwijking daarvan noodzakelijk acht. In dat geval dient de toegang te worden beperkt tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partij die de overige Overeenkomstsluitende Partijen daarvan in kennis moet stellen.

De bijzondere bepalingen inzake het asielrecht en het bepaalde in artikel 18 blijven onverlet.

3 De vreemdeling die houder is van een door een Overeenkomstsluitende Partij afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel zo nodig van beide documenten, dient doorreis te worden verleend, tenzij hij gesignaleerd staat op de nationale signaleringslijst van de Overeenkomstsluitende Partij wier buitengrens hij beoogt te overschrijden.”

Artikel 6

“1 Het grensoverschrijdend verkeer aan de buitengrenzen is aan de controle van de bevoegde autoriteiten onderworpen. Deze controle wordt uitgeoefend volgens eenvormige beginselen, op grond van nationale bevoegdheden en overeenkomstig het nationale recht, met inachtneming van de belangen van alle Overeenkomstsluitende Partijen voor het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen.

2 De eenvormige beginselen als bedoeld in lid 1 zijn de volgende:

- a. de personencontrole behelst, naast de controle op de aanwezigheid en de geldigheid van grensoverschrijdingsdocumenten en de toetsing of aan de andere voorwaarden voor binnenkomst, verblijf, het verrichten van arbeid en uitreis is voldaan, tevens onderzoek naar en het voorkomen van gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid van de Overeenkomstsluitende Partijen; deze controles hebben ook betrekking op de voertuigen en de in het bezit van de grenspassanten zijnde voorwerpen; zij worden door iedere Overeenkomstsluitende Partij verricht overeenkomstig de nationale wetgeving, in het bijzonder voor wat betreft de wijze van onderzoek;
- b. alle personen dienen tenminste een zodanige controle te ondergaan, dat aan de hand van de overgelegde of getoonde reisdocumenten hun identiteit kan worden vastgesteld;
- c. bij binnenkomst dienen vreemdelingen een grondige controle als bedoeld onder a. te ondergaan;
- d. bij uitreis vinden de controles plaats die in het belang van alle Overeenkomstsluitende Partijen ingevolge het vreemdelingenrecht en ten behoeve van het onderzoek naar en het voorkomen van gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid van de Overeenkomstsluitende Partijen noodzakelijk zijn; deze controle wordt ten aanzien van vreemdelingen in ieder geval verricht;
- e. wanneer wegens bijzondere omstandigheden dergelijke controles niet kunnen worden uitgeoefend, dienen prioriteiten te worden gesteld; in dat geval dient in beginsel voorrang te worden gegeven aan de controle op het binnenkomend verkeer boven de controle op het uitgaand verkeer.

3 De bevoegde autoriteiten bewaken de buitengrenzen buiten de grensdoorlaatposten door middel van patrouilles; hetzelfde geldt voor de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden. Deze bewaking dient zodanig te worden uitgeoefend, dat er voor het zich onttrekken aan de controles aan de grensdoorlaatposten geen aansporing ontstaat. De wijze van inrichting van de bewaking wordt in voorkomend geval door het Uitvoerend Comité vastgesteld.

4 De Overeenkomstsluitende Partijen verbinden zich ertoe voor de uitoefening van de grenscontroles en de grensbewaking voldoende, gekwalificeerd personeel ter beschikking te stellen.

5 Aan de buitengrenzen wordt een gelijkwaardig niveau van controle in acht genomen.”

Artikel 10

“1 Er wordt een eenvormig visum ingesteld dat geldig is voor het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen. Dit visum, waarvan de geldigheidsduur is geregeld in artikel 11, kan voor een periode van ten hoogste drie maanden worden verleend.

2 Tot op het tijdstip van invoering van een dergelijk visum zullen de Overeenkomstsluitende Partijen elkaars nationaal visum erkennen, voor zover de afgifte daarvan geschiedt met inachtneming van de gemeenschappelijke voorwaarden en criteria, welke bij of krachtens de relevante bepalingen van dit Hoofdstuk zijn vastgesteld.

3 In afwijking van het bepaalde in de leden 1 en 2 behoudt iedere Overeenkomstsluitende Partij zich het recht voor de geldigheid van het visum territoriaal te beperken met inachtneming van de nadere gemeenschappelijke regels, welke bij of krachtens de relevante bepalingen van dit Hoofdstuk zijn vastgesteld.”

Artikel 12

“1 Het ingevolge artikel 10, lid 1, ingestelde eenvormige visum wordt afgegeven door de diplomatieke en consulaire autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen en, in voorkomend geval, door de bij of krachtens het bepaalde in artikel 17 aangewezen autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen.

2 De voor afgifte van dit visum bevoegde Overeenkomstsluitende Partij is in beginsel de Overeenkomstsluitende Partij op wier grondgebied het hoofdreisdoel is gelegen. Kan dit doel niet worden bepaald, dan is in beginsel de diplomatieke of consulaire post van de Overeenkomstsluitende Partij van eerste binnenkomst voor de visumafgifte bevoegd.

3 Het Uitvoerend Comité stelt de wijze van toepassing en in het bijzonder de criteria ter bepaling van het hoofdreisdoel vast.”

7. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:6

“1. Bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen gebruiken de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

2. In afwijking van het eerste lid kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.”

In de **Memorie van Toelichting** (Kamerstukken II, 23543, nr. 3, pag. 4/5) is onder meer de volgende toelichting op dit artikel opgenomen:

“Op de hoofdregel wordt een tweetal uitzonderingen gemaakt: voor het geval bij of krachtens de wet een andere taal is voorgeschreven of toegestaan, en voor het geval het

gebruik van een andere taal doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

(...)

Ten aanzien van de tweede uitzondering stellen wij vast dat de jurisprudentie hierover geen informatie oplevert. Niettemin is het van groot belang dat een algemene uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt voor die gevallen, waarin het gebruik van een andere taal dan het Nederlands doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Er zijn diverse situaties denkbaar waarin het praktisch is wanneer het bestuursorgaan of een daaraan ondergeschikte een vreemde taal gebruikt; te denken valt aan het geval van een ambtenaar die een bepaalde vreemde taal machtig is en die wordt geconfronteerd met een slechts die vreemde taal sprekende persoon. Daarbij moet bedacht worden dat de toeneming van het internationale verkeer leidt tot een groter aantal contacten tussen bestuursorganen en buitenlanders die geen Nederlands spreken. In dat geval zou het zelfs onbehoorlijk kunnen zijn indien de ambtenaar weigerde de vreemde taal te spreken.

Er zij voorts op gewezen dat in een aantal gemeenten een beleid wordt gevoerd dat erop gericht is burgers die het Nederlands onvoldoende machtig zijn, van dienst te zijn door het inzetten van ambtenaren die bepaalde vreemde talen spreken. Het zou ongewenst zijn indien de regeling een dergelijk beleid onmogelijk zou maken. Een vrij algemene categorie is vanzelfsprekend het diplomatieke verkeer, daaronder begrepen de contacten van en met de Nederlandse ambassades.

Of een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van het tweede lid zal afhangen van het concrete geval. Zo geldt dat wetgeving in de Nederlandse taal zal moeten worden gesteld. Ook zal voor het publiek bestemde schriftelijke informatie in het Nederlands moeten worden gesteld; soms is het echter nuttig dat deze tevens in een andere taal wordt gesteld, dit met het oog op het bereiken van anderstaligen of buitenlanders in Nederland. Op een in een vreemde taal gedaan verzoek om informatie kan onder omstandigheden het meest adequaat in dezelfde taal worden geantwoord. Gaat het om informatie aan een individuele burger, dan is het niet verboden deze informatie slechts in een vreemde taal te stellen. Soms zal dat zelfs aanbeveling verdienen. De uitspraken van de Nationale ombudsman kunnen hier een rol spelen.

Bij de voorgaande vraag moet worden meegewogen, of belangen van derden door het gebruik van een vreemde taal niet onevenredig worden geschaad. Hierbij speelt de reikwijdte van de handeling van het bestuursorgaan een rol. Belangen van een derde zullen niet snel onevenredig worden geschaad, indien bijvoorbeeld een eenvoudige inlichting in het Engels wordt verstrekt aan een Engelsman. Dit ligt anders wanneer het gaat om handelingen met een ruimere strekking, zoals veel beschikkingen (waartegen

beroep kan worden ingesteld door derden) of zelfs besluiten van algemene strekking of wetgeving.

De uitzondering van het tweede lid is zeer algemeen geformuleerd. Het is bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling niet mogelijk de wettelijke formulering nader aan te scherpen. Zowel de internationalisering als de immigratie van anderstaligen zijn namelijk voortgaande processen, die in hun gevolgen voor de rechtsontwikkeling nog niet als afgerond kunnen worden beschouwd. De strekking van de uitzondering van artikel 2:6, tweede lid is echter nadrukkelijk niet om andere talen dan het Nederlands een officiële positie toe te kennen. Wij beogen hiermee uitsluitend een functioneel gebruik van andere talen dan het Nederlands of het Fries in bepaalde situaties mogelijk te maken.”

In de **Nota naar aanleiding van het verslag** (NV, Kamerstukken II, 23 543, nr. 5, pag. 5/6) is onder meer het navolgende opgenomen:

“Bij de uitzonderingen waar het tweede lid op ziet gaat het - anders dan bij het Fries - telkens om concrete gevallen waar de in dat lid besloten afweging dient te worden gemaakt ter beantwoording van de vraag of een andere taal dan het Nederlands kan worden gebruikt.

(...)

Het moet mogelijk blijven dat in die gevallen waarin het evident is dat het gebruik van een andere taal gegeven de concrete omstandigheden doelmatiger is en bovendien de belangen van derden daardoor niet evenredig worden geschaad, ook inderdaad die andere taal mag worden gebruikt. In de memorie van toelichting hebben wij een aantal van die gevallen geschetst (bldz. 4 en 5). Ter aanvulling op de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting kunnen we nog noemen de dagelijks voorkomende contacten tussen bijvoorbeeld medewerkers van de gemeentelijke afdeling burgerzaken met buitenlanders, waar in het Engels, Duits of een andere taal die beide partijen machtig zijn worden geconverseerd. Weer een ander voorbeeld is de ter beschikking stelling door overheidsinstellingen van folders over bestuurlijke aangelegenheden in een andere dan de Nederlandse taal. Deze en andere voorbeelden geven bovendien aan dat de bestuurspraktijk van elke dag zo gevarieerd is, dat het moeilijk zal zijn om in meer algemene zin in die concrete situaties invulling te geven aan het criterium 'doelmatiger'. Een uitzonderingsbepaling als door ons voorgesteld achten wij derhalve onontkoombaar.

Dan rest nog de vraag, (...), of, nu moeilijk is aan te geven wat in concrete situaties als 'doelmatiger' moet worden beschouwd, wellicht toch nog tot een aanscherping van die bepaling zou kunnen worden gekomen. Wij hebben ons over die vraag gebogen en zijn tot de conclusie gekomen, dat wij daartoe geen mogelijkheden zien. Bezien is of het opnemen in de bepaling van de zinsnede "gegeven de concrete omstandigheden van het geval" een aanscherping als door de genoemde leden gewenst zou bewerkstelligen. Nu dit element al

zonder meer in de afweging als bedoeld in artikel 2:6, tweede lid wordt betrokken, zou toevoeging aan de bepaling niet die aanscherping opleveren, waar het de leden (...) om te doen is.”

In de **Memorie van antwoord** (MvA; Kamerstukken I, 23 543, nr. 23b, pag. 2) is onder meer nog het volgende vermeld:

“Anders dan de leden (...) zouden wij in dit verband niet willen spreken van de toekenning van een “recht “, maar over het regelen van een bevoegdheid, welke in het tweede lid expliciet wordt opgenomen, omdat anders het eerste lid aan de uitoefening van de bevoegdheid in de weg zou staan. Anders dan deze leden veronderstellen, zal een bestuursorgaan soms gehouden zijn van deze bevoegdheid gebruik te maken. Zoals in de memorie van toelichting (bldz. 4) al is aangegeven, kunnen de beginselen van behoorlijk bestuur er onder bepaalde omstandigheden toe dwingen dat het bestuur iemand in zijn eigen taal aanspreekt.”

8. Werkinstructie 200, van 30 juni 1999 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst

Werkinstructie 200 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), van 30 juni 1999, op 29 oktober 2002 vervangen door werkinstructie 273 (oud), betref de behandeling van klachten. In een bijlage bij deze werkinstructie was bepaald dat Hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing was, en dat dit onder meer betekende dat een klacht moest worden behandeld binnen zes weken, of binnen tien weken als een adviescommissie was ingeschakeld.