



Rapport

Datum: 30 september 2005
Rapportnummer: 2005/308

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het consulaat-generaal te Mumbai (India) in het kader van de legalisatie- en verificatieprocedure de gegevens met betrekking tot de mvv-aanvraag ten behoeve van zijn partner aan een onderzoeksbureau ter beschikking heeft gesteld. Daarnaast klaagt hij erover dat dit bureau in het kader van de verificatieprocedure ook een “social investigation” heeft gedaan zonder dit vooraf aan zijn partner mede te delen.

Tenslotte klaagt hij erover dat medewerkers van het onderzoeksbureau vragen hebben gesteld aan zijn partner over de aard van diens relatie met hem, terwijl zij dit volgens het consulaat-generaal niet hadden mogen doen.

Beoordeling

A. Inleiding

1. Verzoekers partner, een man van Indiase nationaliteit, wilde bij zijn Nederlandse partner in Nederland gaan wonen en diende hiertoe op 19 juni 2000 een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in bij het Nederlandse consulaat-generaal te Mumbai (India). In verband met deze aanvraag moest hij een gelegaliseerde en geverifieerde ongehuwdverklaring overleggen. Verzoekers partner leverde zijn ongehuwdverklaring ter legalisatie in bij het consulaat-generaal. India was toentertijd één van de probleemlanden op het gebied van schriftelijk bewijs. Dit hield in dat alle documenten die bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze landen ter legalisatie werden aan- geboden, verplicht inhoudelijk geverifieerd moesten worden. In de praktijk schakelde de Nederlandse vertegenwoordiging bij het onderzoek veelal een lokale vertrouwenspersoon in. Het consulaat-generaal te Mumbai schakelde een vertrouwenspersoon in die werkzaam was bij een onderzoeksbureau.

2. Verzoeker en zijn partner, die een homoseksuele relatie met elkaar hebben, hadden hun relatie in India nooit openbaar gemaakt. Homoseksualiteit is niet legaal in India en homoseksuele handelingen zijn strafbaar. In dit licht klaagde verzoeker er in eerste instantie over dat de Nederlandse overheid hun relatie openbaar had gemaakt door de wijze waarop het verificatieonderzoek was uitgevoerd. Zijn partner was thuis bezocht door drie mannelijke detectives die in het bezit waren van zijn hele dossier inclusief de mvv-aanvraag. De medewerkers van het onderzoeksbureau verifieerden volgens verzoekers partner niet alleen de documenten, maar wilden ook inzicht in de aard van de relatie. De ouders van verzoekers partner werden bezocht en er werd onderzoek gedaan in de geboorteplaats van verzoeker. Verzoeker kon zich niet vinden in de afdoening van de klacht en wendde zich vervolgens tot de Nationale ombudsman.

B. Ten aanzien van het ter beschikking stellen van gegevens

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat het consulaat-generaal te Mumbai in het kader van de legalisatie- en verificatieprocedure de gegevens met betrekking tot de mvv-aanvraag ten behoeve van zijn partner aan een onderzoeksbureau ter beschikking heeft gesteld.

2. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken beschikte het onderzoeksbureau inderdaad over een kopie van het dossier. De minister gaf aan dat het onderzoeksbureau over alle relevante informatie dient te beschikken om het onderzoek zo volledig en nauwkeurig mogelijk te kunnen uitvoeren.

3. Verificatie van een document betekent dat er inhoudelijke controle van een document plaatsvindt zodat zekerheid wordt verkregen over de vorm en de inhoud van een document. In de vijf probleemlanden, waaronder India, werden aanvragen tot legalisatie ingediend door het invullen en inleveren van een aanvraagformulier. Dit aanvraagformulier vormde de basis van het verificatie-onderzoek. Het was aan de aanvrager om zoveel mogelijk informatie en bewijsstukken over te leggen aan de hand waarvan zijn 'geschiedenis' kon worden vastgesteld of gecontroleerd en de (rechts)feiten konden worden bevestigd of ondersteund. Indien een akte met betrekking tot de burgerlijke staat, zoals een ongehuwdverklaring, werd ingediend ter legalisatie, dan moest tevens de geboorteakte van de aanvrager worden ingediend (zie Achtergrond, onder 3. "uitvoeringswijze verificatieonderzoeken").

4. Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Bij "het recht op privacy" gaat het om de bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. In de verhouding tussen overheid en burgers betekent dat onder meer dat de overheid de informatie die zij over een burger bezit niet zonder meer aan derden kan overdragen.

5. In dit geval moest het door het consulaat-generaal ingeschakelde onderzoeksbureau de ongehuwdverklaring van verzoekers partner onderzoeken.

6. De minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reactie niet duidelijk gemaakt waarom de vertrouwenspersoon ten behoeve van het verificatieonderzoek over de mvv-aanvraag diende te beschikken. Niet valt in te zien om welke reden de vertrouwenspersoon op de hoogte moet zijn van de aanleiding voor de verificatieaanvraag. Als het consulaat-generaal al van mening zou zijn dat de vertrouwenspersoon over de mvv-aanvraag diende te beschikken ten behoeve van het verificatieonderzoek, had het consulaat-generaal verzoekers partner hiervoor toestemming moeten vragen. Dit is niet gebeurd. De onderzochte gedraging is op het punt van het recht op privacy dan ook niet behoorlijk.

C. Ten aanzien van de informatie over social investigation

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat het onderzoeksbureau in het kader van het verificatieonderzoek een "social investigation" heeft gedaan zonder dit vooraf aan zijn partner mee te delen.

2. De verificatie geschiedt aan de hand van het door de aanvrager ingediende aanvraagformulier en eventuele ondersteunende documenten. De inhoudelijke verificatie strekt zich uit tot het controleren van de inhoud van de documenten aan de hand van gegevens uit een onafhankelijke en objectieve bron: registers van bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, religieuze instanties etc. Daarnaast kunnen in het kader van de inhoudelijke verificatie gesprekken plaatsvinden met personen uit de directe omgeving van de aanvrager, zoals familieleden en buurtbewoners (zie Achtergrond, onder 3. "uitvoeringswijze verificatieonderzoeken").

3. De minister van Buitenlandse Zaken gaf in zijn reactie op de klacht aan dat ervan uit wordt gegaan dat de aanvrager weet wat verificatie inhoudt. Het is dan ook niet gebruikelijk dat de aanvrager er bij indiening van de aanvraag expliciet op wordt gewezen dat het document niet alleen juridisch maar ook inhoudelijk wordt geverifieerd en dat daarbij onder andere een "social investigation" zal plaatsvinden bij personen die de gegevens van het document kunnen bevestigen, aldus de minister.

4. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burgers. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die belangenafweging niet onredelijk zijn.

5. Het redelijkheidsvereiste impliceert dat een bestuursorgaan het individuele belang van een burger onder omstandigheden mag achterstellen ten opzichte van andere algemene belangen. Indieners van een legalisatieaanvraag hebben er belang bij om geïnformeerd te worden over de afhandeling van deze aanvraag door het consulaat-generaal. Het consulaat-generaal daarentegen heeft er belang bij om de inhoud van de overgelegde akte te kunnen verifiëren bij familieleden, burens en andere personen uit de directe omgeving van de aanvrager zonder dat er het gevaar bestaat van beïnvloeding vooraf van deze personen door aanvrager. In het belang van het goede verloop van het verificatieonderzoek en gezien het gevaar van beïnvloeding, was het niet onredelijk dat verzoekers partner er niet over geïnformeerd werd dat er in het kader van het onderzoek mogelijk gesprekken zouden plaatsvinden met personen uit zijn directe omgeving.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

D. Ten aanzien van het stellen van vragen

1. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat medewerkers van het onderzoeksbureau vragen hebben gesteld aan zijn partner over de aard van diens relatie met hem, terwijl zij dit

volgens het consulaat-generaal niet hadden mogen doen.

2. Het consulaat-generaal voert namens de minister van Buitenlandse Zaken het verificatieonderzoek uit en heeft dit in Mumbai uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Het onderzoeksbureau diende in dit geval te verifiëren of verzoekers partner ongehuwd was.

3. Bestuursorganen dienen hun administratieve beheer en hun organisatorisch functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Het beginsel van adequate organisatorische voorzieningen impliceert ook dat een bestuursorgaan toezicht dient te houden op het handelen van een door hem ingeschakelde derde.

4. Tijdens het onderzoek naar de klacht was volgens de minister van Buitenlandse Zaken niet gebleken dat tijdens de indiening van de aanvraag of tijdens het onderzoek de aard van de persoonlijke relatie tussen aanvrager en verzoeker onderwerp van gesprek is geweest met het onderzoeksbureau of met derden.

5. Uit de aan de Nationale ombudsman met een beroep op de vertrouwelijkheid overgelegde stukken blijkt niet de letterlijke tekst van de vragen die door het onderzoeksbureau aan verzoekers partner zijn gesteld. Wel kan uit de stukken worden opgemaakt dat verzoekers partner kennelijk vragen zijn gesteld over verzoeker. Verzoekers partner heeft daarop laten weten dat hij verzoeker kent sinds 1990 en sindsdien bevriend met hem is geraakt. Ook heeft hij verteld dat hij in 1993 verzoeker in Nederland heeft bezocht.

6. Het consulaat-generaal diende er als verantwoordelijk bestuursorgaan op toe te zien dat het onderzoeksbureau het onderzoek naar de inhoud van de ter verificatie aangeboden akten juist uitvoerde. De beantwoording van de vragen die zijn gesteld over de aard van de relatie van verzoeker en zijn partner waren niet van belang voor het verificatieonderzoek. Wellicht was deze informatie wel relevant voor de beoordeling van de mvv-aanvraag, maar dat was niet het onderwerp van onderzoek. Het is daarom niet juist dat deze vragen door de onderzoekers zijn gesteld. Dit geldt te meer nu er een zwaar taboe rustte op de aard van de relatie tussen verzoeker en zijn partner gezien het feit dat homoseksualiteit in India niet geaccepteerd wordt. Het consulaat-generaal heeft er dan ook onvoldoende op toegezien dat het onderzoeksbureau het onderzoek beperkte tot de verificatieonderzoek.

De gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Nederlandse consulaat-generaal, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is gegrond;

- ten aanzien van het ter beschikking stellen van gegevens wegens schending van het recht op privacy;

- ten aanzien van de vragen van het door het consulaat-generaal ingeschakelde onderzoeksbureau wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De klacht is niet gegrond ten aanzien van de informatie over het 'social investigation'.

Onderzoek

Op 28 augustus 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van het Nederlandse consulaat-generaal te Mumbai (India). In overleg met verzoeker werd zijn klacht in het kader van het kenbaarheidsvereiste bij brief van 6 november 2001 doorgezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 6 augustus 2002 liet verzoeker de Nationale ombudsman weten dat hij nog geen volledige reactie op de klacht had ontvangen. Bij brieven van 31 december 2002 en 26 januari 2003 liet hij wederom weten dat hij nog geen nader bericht van het consulaat-generaal had ontvangen. Op 7 februari 2003 heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman het Ministerie van Buitenlandse Zaken telefonisch verzocht om de klacht op korte termijn af te handelen. Bij brief van 12 september 2003 liet verzoeker weten zich niet te kunnen verenigen met de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken op de klacht.

Vervolgens werd onderzoek ingesteld naar de gedraging van het Nederlandse consulaat-generaal te Mumbai (India), die werd aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

In het kader van het onderzoek werd 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.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tenslotte werd de minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt.

A. feiten

1. Verzoekers partner, een man van Indiase nationaliteit, wendde zich op 19 juni 2000 tot het Nederlandse consulaat-generaal te Mumbai in verband met een verzoek om legalisatie en verificatie van zijn ongehuwdverklaring. Daarvoor moest ook zijn geboorteakte worden gelegaliseerd en geverifieerd. Hij had deze verklaring nodig omdat hij met verzoeker, zijn Nederlandse partner, in Nederland wilde gaan wonen. In het kader van de aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor verblijf bij partner moest hij kunnen aantonen dat hij ongehuwd was. Het consulaat-generaal heeft voor het verificatieonderzoek een lokaal onderzoeksbureau ingeschakeld. Medewerkers van dit bureau hebben een "social investigation" ingesteld waarbij zij onder meer verzoekers partner een huisbezoek hebben gebracht.

2. Op 28 augustus 2001 heeft verzoeker een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. Deze klacht betrof onder meer de gang van zaken rond de verificatie van de ongehuwdverklaring. Hij klaagde er over dat zijn partner thuis was bezocht door drie mannelijke detectives die in het bezit waren van zijn hele dossier inclusief de mvv-aanvraag. De medewerkers van het onderzoeksbureau verifieerden volgens verzoeker niet alleen de documenten van zijn partner, maar wilden ook inzicht in de aard van de relatie. Verder waren de ouders van verzoekers partner bezocht en was onderzoek gedaan in de geboorteplaats van verzoeker. Verzoeker en zijn partner die een homoseksuele relatie met elkaar hebben hadden hun relatie in India nooit openbaar gemaakt. Homoseksualiteit is een gevoelig onderwerp in India. Homoseksualiteit is niet legaal in India en homoseksuele handelingen zijn strafbaar. Verzoeker klaagde erover dat de Nederlandse overheid via het door haar ingeschakelde onderzoeksbureau hun relatie nu wel openbaar heeft gemaakt.

3. Nadat de brief van verzoeker door de Nationale ombudsman was doorgezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken deed het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Vreemdeling- en Visumzaken de klacht af bij brief van 3 december 2001. Deze liet onder meer weten dat het gebruikelijk was dat de verificateur in het kader van een verificatie onderzoek een kopie ontving van het aanvraagformulier. Het was uitdrukkelijk niet de taak van een verificateur om zich bezig te houden met de aard van een relatie tussen de aanvrager en zijn of haar partner in Nederland. Hij liet voorts weten dat het consulaat-generaal te Mumbai had toegezegd de gang van zaken in het geval van verzoekers partner met het onderzoeksbureau nader te zullen bespreken.

4. Bij brief van 10 februari 2003 informeerde het hoofd van de afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken verzoeker over de uitkomst van deze bespreking. Het onderzoeksbureau liet

weten de aanvraag van verzoeker niet anders te hebben behandeld dan andere aanvragen. Het onderzoeksbureau had nimmer geïnsinueerd dat er met de relatie tussen verzoeker en zijn partner iets vreemds of bijzonders aan de hand zou zijn. De gestelde vragen omtrent de burgerlijke status werden standaard gesteld.

5. Bij brief van 20 mei 2003 liet de consul-generaal van het consulaat-generaal te Mumbai namens de minister van Buitenlandse Zaken onder meer weten dat niet meer volledig was na te gaan wat er feitelijk was gezegd bij het in behandeling nemen van de aanvraag. Er waren geen aanwijzingen dat er niet conform de instructies was gehandeld en dat er niet was gewezen op het verloop van de legalisatie- en verificatieprocedure. De consul-generaal bevestigde dat het onderzoeksbureau ingevolge de standaardprocedure over een dossier beschikt waarin zich een aanvraagformulier, kopieën van het ter verificatie aangeboden document en van de aanvullende documenten (alle benodigd ter verificatie van de inhoud van het aangeboden document), een pasfoto en eventueel een kopie van het paspoort bevindt. Bij deze procedure worden de onderzoeksbureaus op vertrouwelijke behandeling van en omgang met de gegevens gewezen. De consul-generaal liet weten dat er van wordt uitgegaan dat de aanvrager bekend is wat verificatie inhoudt en dat het niet gebruikelijk is dat er expliciet op wordt gewezen dat het document niet alleen juridisch wordt geverifieerd doch ook inhoudelijk en dat daarbij onder meer een "social investigation" zal plaatsvinden bij mensen die de gegevens in het document kunnen bevestigen. De verificatie geschiedt aan de hand van de adressen van onder meer familie die de aanvrager moet invullen op het aanvraagformulier. Tenslotte liet de consul-generaal weten dat de aard van de relatie tussen een aanvrager en zijn partner in Nederland bij de indiening van de legalisatie-aanvraag niet ter sprake komt. Uit privacyoverwegingen wordt de aanvrager niet gevraagd naar zijn seksuele geaardheid. De consulaat-generaal was op de hoogte van het feit dat homoseksualiteit in India een "gevoelig" onderwerp is en liet weten dat er ook vanuit dit oogpunt discreet mee wordt omgegaan. Daarnaast wordt in het rapport aan het consulaat-generaal geen melding gemaakt anders dan van een zakelijke relatie tussen verzoeker en zijn partner, aldus de consul-generaal.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

In reactie op de klacht deelde de minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman bij brief van 3 februari 2004 het volgende mee:

"...De klacht heeft betrekking op de handelwijze van het consulaat-generaal in Mumbai (India) en is, zoals u bekend is, reeds eerder onderwerp van onderzoek geweest.

Ik ben van mening dat eerdere reacties van het ministerie en het consulaat-generaal in Mumbai de klacht afdoende hebben beantwoord. Ik paraphraseer enkele passages uit de reactie van de consul-generaal te Mumbai van 20 mei 2003:

- Er zijn geen aanwijzingen dat er niet conform de instructies is gehandeld en dat er ten tijde van het indienen van de aanvraag niet is gewezen op het verloop van de legalisatie- en verificatieprocedure. Daarnaast wordt in de regel - indien blijkt dat dit onduidelijk is voor de aanvrager - de achtergrond van het verificatiebeleid toegelicht. Ook wordt, indien de indruk bestaat dat er voor de aanvrager gevoelige gegevens zijn, gewezen op de mogelijkheid van geheimhouding dan wel vertrouwelijke behandeling.
- Het onderzoeksbureau beschikte inderdaad over een kopie van het "dossier". Dit is de standaardprocedure. Het onderzoeksbureau dient over alle relevante informatie te beschikken teneinde haar onderzoek zo volledig en nauwkeurig mogelijk uit te kunnen voeren.
- Normaal gesproken wordt er van uitgegaan dat de aanvrager bekend is met wat verificatie inhoudt. Het is niet gebruikelijk dat de aanvrager er tijdens de indiening van de aanvraag expliciet op wordt gewezen dat het document niet alleen juridisch maar ook inhoudelijk wordt geverifieerd en dat daarbij onder andere een 'social investigation' zal plaatsvinden bij personen die de gegevens in het document kunnen bevestigen.
- De aard van de relatie tussen aanvrager en een eventuele partner in Nederland komt bij de indiening van de legalisatie-aanvraag niet ter sprake. Uit overwegingen van privacy wordt de aanvrager niet gevraagd naar zijn seksuele geaardheid. Wel betekent een mvv-aanvraag voor 'verblijf bij partner' in het Nederlandse begrippenkader dat er sprake is van een huwelijk of een andere samenlevingsvorm. Tijdens het onderzoek naar aanleiding van de klacht is niet gebleken dat tijdens de indiening van de aanvraag en tijdens het onderzoek de aard van de persoonlijke relatie tussen klager en aanvrager onderwerp van gesprek is geweest met het onderzoeksbureau of met derden.
- Het is zeer nadrukkelijk niet de bedoeling geweest de privacy van de aanvrager op enige manier te schaden, noch tijdens het in behandeling nemen van de aanvraag noch tijdens het uitvoeren van het onderzoek. Indien een dergelijk gevoel wel bestaat, gaarne welgemeende excuses.

Voorts ben ik van mening dat (verzoeker; N.o.) in zijn laatste brief geen nieuwe elementen aandraagt.

Gelet op het vorenstaande acht ik de klacht ongegrond..."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde bij brief van 6 augustus 2004 op de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken. In de brief van 6 augustus 2004 liet hij onder meer het volgende weten:

“Wij blijven erbij dat het Nederlandse consulaat in Mumbai onze privacy heeft geschonden, ons heeft blootgesteld aan afpersing, intimidatie en chantage en onze familierelaties heeft verstoord. We hebben beiden ons werk in India moeten beëindigen. Het consulaat heeft ons fout voorgelicht over de verificatie procedure. De argumentatie staat in onze vorige brief.

Het is pertinent onwaar dat "partnership" in India alleen op zakelijke relaties betrekking heeft zoals de reactie ons wil doen geloven. De privé detective vroeg uitdrukkelijk naar de aard van de relatie en liet daarbij niets in het ongewisse. Mijn partner kent mensen bij dit detectivebureau. Het Nederlandse begrippenkader is in het Engels vertaald niet wezenlijk anders dan het Engelse begrippenkader zoals dat in India wordt gebruikt.

Wij danken (de secretaris-generaal; N.o.) hartelijk voor de welgemeende excuses, maar blijven van mening dat de manier waarop het privé detectivebureau werkt en door de Nederlandse overheid wordt ingeschakeld niet door de beugel kan. Wij willen dan ook graag dat er een objectieve instantie naar deze zaak kijkt en met mogelijke oplossingen tot verbetering komt. Tot nu toe lijkt het erop dat we de overheid die de fouten heeft gemaakt blijven vragen of deze de fouten heeft gemaakt, zonder dat er een niet-overheidsorganisatie aan te pas komt. Dat is hetzelfde als een iemand die een vergrijp heeft gepleegd op zijn woord geloven dat hij dit niet heeft gedaan.”

E. Nadere reactie minister van Buitenlandse Zaken

Op 2 september 2004 stelde de Nationale ombudsman de minister van Buitenlandse Zaken onder meer de volgende nadere vragen:

“1. Welke instructies golden ten aanzien van de legalisatie- en verificatieprocedure voor de medewerkers van het betreffende Consulaat-Generaal?

2. Verzoekers partner was niet op de hoogte van het feit dat er een social investigation zou plaatsvinden. Indien hij hier wel van op de hoogte was geweest had hij wellicht verzocht om geheimhouding of om vertrouwelijke behandeling van zijn dossier. Zou het gezien de gevoeligheid van het onderwerp homoseksualiteit in India niet voor de hand hebben gelegen dat de medewerker van het Consulaat-Generaal van de afdeling verificatie/legalisatie hem had gewezen op deze mogelijkheid? Gebeurt dit wel eens?

3. Hoe is het onderzoeksbureau, Globe Detectives” geselecteerd en door wie en hoe vindt de selectie en de controle plaats van de personen die het onderzoek uitvoeren en van de werkzaamheden van het onderzoeksbureau?

4. Welke instructies heeft het betreffende onderzoeksbureau ontvangen voor de uitvoering van de aan het bureau overgedragen werkzaamheden met betrekking tot de verificatie van aangeboden documenten. Aan welke vereisten dient de rapportage van het onderzoeksbureau te voldoen?

5. Hoe wordt de vertrouwelijke behandeling en omgang van het onderzoeksbureau met de gegevens van verzoeker uit het onderzoeksdossier gewaarborgd?

6. Uit uw reactie maak ik op dat in het kader van het onderzoek door het onderzoeksbureau navraag is gedaan bij derden. Kunt u aangeven bij welke derden? Is bij contact met derden melding gemaakt van de mvv-aanvraag van betrokkene voor verblijf bij partner? Zo ja, waarom dient melding te worden gemaakt van de mvv-aanvraag bij het natrekken van een ongehuwdverklaring of geboorteakte?

Tenslotte verzoek ik u mij inzage te verschaffen in de stukken met betrekking tot het door u naar aanleiding van de klacht uitgevoerde onderzoek.”

In reactie op de gestelde vragen deelde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 17 november 2004 onder meer het volgende mee:

“1. De instructies zoals die gelden ten aanzien van de legalisatie- en verificatieprocedure voor de medewerkers van het betreffende Consulaat-Generaal liggen vast in de Bundel Consulaire Voorschriften van het 'Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken', hoofdstuk 16.

2. Wat betreft de vertrouwelijke behandeling van dossiers verwijs ik u naar het Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, houdende beleidsregels omtrent het verstrekken van informatie over verificatieonderzoeken in India en Pakistan, gepubliceerd in de Staatscourant van 17 juli 2002. De zgn. 'Social investigation' is een standaard deel van de verificatieprocedure, eveneens vastgelegd in bovengenoemd besluit.

3. Onderzoeksbureaus worden in het algemeen in overleg met vertegenwoordigingen van andere Westerse landen geworven. Er worden strenge eisen gesteld aan de vertrouwenspersonen en hun veldwerkers. Getracht wordt altijd over meerdere vertrouwenspersonen te beschikken en 'double checks' uit te voeren, waarbij verschillende bureaus zonder het te weten het werk van de anderen controleren.

4. Voor de instructies zoals die bestaan voor het verificatieonderzoek door de vertrouwenspersonen, verwijs ik u naar de bijlage.

5. Dossiers worden met de grootst mogelijk zorg behandeld, met name in landen als Pakistan en India. Ook hierbij verwijs ik u naar de eerder genoemde publicatie in de Staatscourant van 17 juli 2002.

6. In de verslagen wordt niet letterlijk aangegeven welke vragen wel en niet gesteld worden. Ik kan u dus ook niet vertellen of in dit geval melding is gemaakt van een mvv-aanvraag van betrokkene voor partner.”

Bij de brief werd als bijlage bijgesloten de instructies zoals die bestaan voor het verificatieonderzoek door de vertrouwenspersonen: “General Guidelines for verification/investigation of documents by an investigator (zie Achtergrond; onder 2).

Achtergrond

1. Bundel Consulaire Voorschriften van het 'Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken', hoofdstuk 16

In de Bundel Consulaire Voorschriften staat de mogelijkheid genoemd dat verificatie van documenten wordt uitgevoerd via een onderzoek door een vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersonen zullen trachten gegevens te verzamelen omtrent het te onderzoeken rechtsfeit. De aanvrager kan worden verzocht om nadere informatie te verstrekken zoals bijvoorbeeld, welke scholen hij heeft bezocht en of hij gedoopt is.

2. General Guidelines for verification/ investigation of documents by an investigator

"Investigators should not express any judgements to the applicant/others, regarding the information obtained during the investigation. Opinions to the Consulate, should be restricted purely to the written reports.

(...)

Investigators are expected to be polite yet firm in all circumstances.

3. Bachelor or spinster certificate (statements made in the form of affidavit)

In India(except for Punjab) there is no authority or office, which can certify the marital status. Therefore, the applicant can draw an affidavit concerning his/her marital status. The affidavit has legal sanctity. The contents of this document can be verified by conducting interviews with the parents, elder and close relatives, neighbourhood of the applicant, the employer/ employers of the applicant.

3.1. Investigate the marital status of the applicant(s)- if he was married earlier in India or abroad. Verify the contents of the affidavit during open source investigation.

3.2. Verify if the prescribed procedure to obtain an affidavit was observed.

3.3. Find out if the oath was taken/affidavit was sworn and signed by the applicant in the presence of the Magistrate. Confirm the same in the court.

3.4. Confirm the authenticity of the document and conduct an investigation to deduce true facts about applicant's birth, family, marital status and correct identity.

3.5. Check if the applicant is staying with his/her family members or is living independently. If applicant is living away from his family, visit the address where the applicant is currently staying. It may be that the applicant has just shifted to the address given in the application form and/or in the affidavit. In such case, inquiries conducted in the previous place of residence, additionally, will be more authentic.”

3. Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken, houdende beleidsregels omtrent het verstrekken van informatie over verificatieonderzoeken in India en Pakistan; Stcrt van 17 juli 2002, nr.134

“Besluit:

Artikel 1

Over de bronnen, methoden en technieken van het verificatieonderzoek in het kader van de behandeling van een verzoek om legalisatie van documenten in India en Pakistan alsmede de in dat verband opgestelde stukken, wordt geen informatie verstrekt, op grond van de in de bijlagen bij dit besluit vermelde overwegingen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de bijlagen in de Staatscourant worden geplaatst.

(...)

Bijlage 1

Noodzaak van geheimhouding bij verificatieonderzoeken in India

Doel

1. Deze notitie beoogt het belang aan te tonen van volledige geheimhouding van (de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken bij verificatieonderzoeken in India.

2. Belanghebbenden verzoeken bij kennisneming van de uitkomst van verificatieonderzoeken in India regelmatig om openbaarmaking van (de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken aangewend door de Minister van Buitenlandse Zaken in dergelijke verificatieonderzoeken.

Opbouw notitie

3. In deze notitie zal allereerst worden ingegaan op sociale omstandigheden in India, althans voor zover deze van belang zijn in verificatieonderzoeken. Daarna worden doel en noodzaak van dergelijke onderzoeken aangegeven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de wijze waarop in de regel dergelijke onderzoeken worden uitgevoerd.

Tot slot wordt de relatie tussen de sociale context en het verificatieonderzoek in India geschetst en volgt de conclusie.

(...)

Doel en noodzaak verificatieonderzoeken

9. Op 7 maart 1996 (Stcrt. 49) wees de Minister van Buitenlandse Zaken de landen Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek aan als probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze landen ter legalisatie worden aangeboden, verplicht inhoudelijk geverifieerd moeten worden.

10. Uitgangspunt van het verificatie- en legalisatiebeleid is dat met betrekking tot een document uit een probleemland reeds op voorhand twijfel bestaat omtrent de inhoudelijke juistheid. Het is aan de aanvrager om die twijfel weg te nemen. Daartoe dient de aanvrager stukken te overleggen, dan wel informatie kenbaar te maken, welke kunnen worden aangemerkt als afkomstig uit objectieve en betrouwbare bronnen, op grond waarvan de gegevens zoals deze vermeld staan in het te legaliseren document kunnen worden geverifieerd.

11. Ter voorbereiding op de te nemen beslissing op de aanvraag vindt in opdracht van de Nederlandse vertegenwoordiging een zogenoemd verificatieonderzoek plaats. Dit verificatieonderzoek beoogt vast te stellen of het ter legalisatie aangeboden document geldig is naar lokaal recht en tevens of de inhoud van het ter legalisatie aangeboden document strookt met de werkelijkheid.

De bevindingen tijdens het verificatieonderzoek bepalen of een document voor legalisatie in aanmerking komt.

12. Het te legaliseren document is voor de aanvrager vaak van groot belang: het verkrijgen van een verblijfsrechtelijke positie in Nederland, naturalisatie, het sluiten van een huwelijk of inschrijving in de bevolkingsadministratie kan ervan afhankelijk zijn. Daarnaast kunnen er financiële belangen spelen.

13. Gezien de doorslaggevende betekenis van een verificatieonderzoek en het belang van de aanvrager bij een voor hem gunstige uitkomst van dit onderzoek, zal de wijze waarop

verificatieonderzoeken plaatsvinden in India nader worden uiteengezet.

Uitvoeringswijze verificatieonderzoeken

14. Een verificatieonderzoek wordt in opdracht van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging uitgevoerd door vertrouwenspersonen, die speciaal daarvoor door de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse zijn geworven.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in India zijn de ambassade te New Delhi en het Consulaat-Generaal te Mumbai.

15. Voor het verrichten van het verificatieonderzoek worden lokale vertrouwenspersonen ingeschakeld. Zij hebben veldwerkers in dienst die op instructie van de vertrouwenspersonen onderzoek doen. De vertrouwenspersonen en hun veldwerkers vervullen een cruciale rol in het verificatieproces. Op basis van de door de vertrouwenspersoon opgestelde rapportage wordt namelijk een beslissing genomen op de aanvraag. Er worden zware eisen gesteld aan deze vertrouwenspersonen en de selectie vindt dan ook heel zorgvuldig plaats. De betrouwbaarheid, integriteit, objectiviteit en deskundigheid van dergelijke personen moeten zijn gewaarborgd.

Met name in overleg met vertegenwoordigingen van andere Westerse landen kan dit worden besproken en kunnen ervaringen met bepaalde vertrouwenspersonen worden uitgewisseld. Getracht wordt over meer dan één vertrouwenspersoon te beschikken.

Op deze manier kunnen regelmatig 'double checks' plaatsvinden, zodat zorgvuldigheid waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd, wordt gewaarborgd.

16. Het onderzoek vindt plaats op basis van de gegevens die bij de indiening van de legalisatieaanvraag worden verstrekt. Het door of namens de aanvrager ingediende aanvraagformulier en eventuele ondersteunende documenten vormen het uitgangspunt voor het verificatieonderzoek.

Vaststelling van de identiteit van de aanvrager, aan de hand van een na verificatie in orde bevonden geboortebewijs, is een voorwaarde voor de legalisatie van andere documenten.

17. Het onderzoek naar de rechtsgeldigheid van het ter legalisatie aangeboden document geschiedt aan de hand van de van toepassing zijnde lokale regelgeving. De onderzoeker vergewist zich er voorts van of de gegevens die zijn opgenomen in het ter legalisatie aangeboden document corresponderen met de gegevens in het register.

18. De inhoudelijke verificatie beperkt zich niet tot het onderzoek bij de autoriteit die het document heeft afgegeven; als uitvloeisel van de Aanwijzing Probleemlanden strekt dit deel van het onderzoek zich bovendien uit tot het controleren van de inhoud van het aangeboden document. Dit geschiedt aan de hand van gegevens die kunnen worden

aangemerkt als afkomstig uit een onafhankelijke en objectieve bron: registers van bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, religieuze instanties etc.

19. Daarnaast kunnen in het kader van de inhoudelijke verificatie gesprekken plaatsvinden met personen uit de directe omgeving van de aanvrager, zoals familieleden en buurtbewoners. Deze zogenoemde 'social investigation' is in een land als India van cruciaal belang voor een goed en betrouwbaar verificatieonderzoek.

N.B. voor een gedetailleerde beschrijving van de verhouding tussen onafhankelijke bronnen en de 'social investigation' wordt verwezen naar het (binnenkort te publiceren) beoordelingskader.

Relatie sociale context en verificatieonderzoek

20. De sociaal-culturele omstandigheden in India vormen een belangrijke reden voor het feit dat verificatierapporten in legalisatiezaken niet openbaar worden gemaakt.

21. Waar de (bescherming van de) eer van de collectiviteit de leidraad vormt voor het dagelijks leven, betekent het naar buiten brengen van informatie aan een persoon die buiten deze collectiviteit valt, het doorbreken van die leidraad. Hierbij kan men denken aan het samenwerken met de Nederlandse autoriteiten in een verificatieonderzoek als hiervoor omschreven. Dit wordt door de collectiviteit als bedreigend ervaren, hetgeen ertoe kan leiden dat er druk, represailles of geweld wordt gebruikt tegen de persoon die de in de cultuur verweven gedragscode overtreedt. Als aanvullend 'negatief element' kan het feit gelden dat het verstrekken van informatie aan de onderzoeker inhoudelijk als negatief wordt ervaren door de aanvrager: deze ziet op basis van die informatie zijn kansen op bijv. huwelijk of verblijfsvergunning in rook opgaan. Daarmee verdwijnt evenzeer de mogelijkheid om de eer, status of financiële positie van de collectiviteit waarvan hij/zij deelt uitmaakt te vergroten.

Gegeven de eerdergenoemde bijzondere, meer kwetsbare, positie van vrouwen kunnen de druk, represailles of geweldsuitingen jegens hen een nog serieuzer karakter dragen.

22. Door het bekend worden van identiteit van de bij het verificatieonderzoek betrokken informanten, zoals familieleden, bestaat het gevaar dat zij in negatieve zin worden benaderd door of namens de legalisatieaanvrager(s).

Mocht op enig moment de naam van een informant toch openbaar worden, dan zou dit gezien de eerder geschetste sociale context tot zeer gevaarlijke situaties kunnen leiden, waarbij een dodelijke afloop niet ondenkbaar is. Zelfs niet als de informant een naaste bloedverwant is. Bescherming door de lokale autoriteiten is zelden toereikend, maar vaker nog geheel afwezig.

23. Raadslieden van aanvragers stellen nogal eens dat, in een gemeenschap waar men reeds alles van elkaar weet, het geen nut heeft medewerking aan verificatieonderzoeken geheim te houden. Deze stelling gaat evenwel voorbij aan het feit dat de aard van de medewerking en de mededelingen gedaan tegenover een vertrouwenspersoon juist een uitzondering vormen op het collectieve weten van een gemeenschap. Als een dergelijk medewerken al geschiedt (niet iedereen wil meewerken) en bekend wordt, zal de gemeenschap ervan uitgaan dat betrokkene de collectiviteit heeft beschermd.

Openbaarmaking van de inhoud van de medewerking kan verstrekkende gevolgen voor betrokkenen hebben als er bewust of onbewust negatieve uitspraken zijn gedaan.

"Anonimisering" van namen, functies e.d. biedt geen soelaas: door de aard van de mededelingen zal dikwijls de bron kunnen worden achterhaald. In een dergelijk geval leidt dit tot dezelfde consequenties als wanneer direct naam en toenaam bekend zouden worden gesteld.

(...)

25. Het is, op basis van het bovenstaande, noodzaak dat medewerking aan een verificatieonderzoek geschiedt op basis van strikte wederzijdse vertrouwelijkheid. Dit betekent dat de identiteit van de onderzoeker, evenals de identiteit van de persoon die op welke wijze dan ook aan het verificatieonderzoek meewerkt, niet openbaar zal worden gemaakt. (...)

Personen die meewerken aan een verificatieonderzoek krijgen de garantie dat hun gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden.

(...)

Samenvatting en conclusie

29. Zoals hierboven is uiteengezet, kan er alleen een zorgvuldig onderzoek worden verricht als aan de volgende voorwaarden is voldaan.

Bescherming is nodig van:

de bij het verificatieonderzoek ingeschakelde personen;

de gehanteerde onderzoeksmethoden en technieken;

het actuele kennisniveau (met het oog op toekomstige onderzoeken).

Deze bescherming kan alleen gegarandeerd worden, gezien de hierboven beschreven (sociale) context, bij volledige geheimhouding van de bevindingen van het verificatieonderzoek.

(...)