



Rapport

Datum: 10 februari 2006
Rapportnummer: 2006/046

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hem in verband met het verzoek om advies uit te brengen over een nog in te dienen aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote in Irak, bij brief van 2 november 2004 onder meer heeft gevraagd wanneer de consummatie van het huwelijk plaatsvond.

Beoordeling

Ten aanzien van de klacht

1. Verzoeker vroeg de Visadienst op 15 september 2004 om advies uit te brengen over een nog in te dienen aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf aan zijn echtgenote in Irak. Omdat verzoeker niet alle benodigde documenten had overgelegd bood de Visadienst hem bij brief van 2 november 2004 herstelverzuim aan. Verzoeker werd tevens verzocht een aantal identificerende vragen te beantwoorden met betrekking tot zijn huwelijk. Verzoeker werd onder meer verzocht aan te geven wanneer de “consummatie” van het huwelijk had plaatsgevonden.
2. Verzoekers gemachtigde diende hierop bij brief van 22 november 2005 een klacht in bij de Visadienst. Zij verzocht de Visadienst hierin onder meer om de relevantie van de vraag over de “consummatie” van het huwelijk aan te geven.
3. De medewerkster van de Visadienst die verzoeker de betreffende vraag had voorgelegd reageerde, namens de minister van Buitenlandse Zaken, bij brief van 26 november 2005 op de klacht. Zij deelde verzoekers gemachtigde mee dat de vraagstelling over “consummatie” van het huwelijk vanuit westers oogpunt inderdaad bevreemding wekte. Zij liet weten dat een dergelijke vraag vanuit Islamitisch oogpunt echter geen bevreemding hoefde te wekken omdat op grond hiervan binnen het Islamitische familierecht soms wordt vastgesteld of er sprake is van een “geldig” of “nietig” of “vernietigbaar” huwelijk. De klacht werd ongegrond verklaard. Aan verzoeker werden echter wel excuses aangeboden voor de emoties die de vraagstelling teweeg had gebracht. Tevens werd meegedeeld dat verzoeker de betreffende vraag niet hoefde te beantwoorden indien hij dat niet wilde.
4. Verzoekers gemachtigde diende hierop op 30 november 2004 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Zij zond hiervan een kopie aan de Visadienst. Naar aanleiding hiervan liet de reeds eerder genoemde medewerkster van de Visadienst bij brief van 6 december 2004, namens de minister van Buitenlandse Zaken, weten dat het bij de Visadienst niet gebruikelijk is om vragen te stellen over de “consummatie” van een huwelijk. Zij deelde mee dat ze een “niet bepaald verstandige selectie” had gemaakt en liet weten dat verzoekers klacht van 22 november 2004 in die zin gegrond was.

5. In reactie op de klacht liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 1 april 2005 weten dat zij de klacht gegrond achtte. De minister deelde mee dat de betreffende vraag niet op deze wijze gesteld had mogen worden omdat de beantwoording ervan niet relevant is voor de vaststelling van de huwelijksrelatie in het kader van een mvv-adviesaanvraag. De minister liet weten dat naar aanleiding van deze zaak bij de IND, zo nodig in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken, werd bezien in hoeverre verduidelijking wenselijk was van de instructies over de identificerende vragen en over de werkwijze bij het stellen daarvan.

6. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn brief van 21 april 2005 naar de reactie van 1 april 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

7. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

8. Informatie over de “consummatie” van verzoekers huwelijk was niet alleen irrelevant in het kader van zijn mvv-adviesaanvraag maar is in het algemeen niet relevant bij de toepassing of voorbereiding van handelingen in het kader van Nederlandse wet- en regelgeving. Een dergelijke vraag van een Nederlands bestuursorgaan dient geen enkel doel en brengt de rechtszoekende door het impertinente karakter ervan onnodig in verlegenheid. Daar komt bij dat de vraag kan worden aangemerkt als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Met het stellen van de vraag is dan ook in strijd gehandeld met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

9. Gezien het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan adequate interne klachtbehandeling merkt hij nog het volgende op. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van vooropgezette mening of schijn van partijdigheid te vermijden. Dit verbod impliceert dat een ambtenaar niet bevoegd is een klacht te behandelen indien de klacht is gericht tegen handelingen van diezelfde ambtenaar (Artikel 9:7 Awb). De brief van 2 november 2004 waarin de Visadienst verzoeker herstelverzuim bood en de reacties op de klacht over de vraagstelling in het herstelverzuim zijn ondertekend door dezelfde medewerker van de IND. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet in haar reactie van 1 april 2005 weten dat de betreffende ambtenaar niet zelf de klacht over een handeling van haar zelf had mogen afhandelen. Nu dat toch is gebeurd is in strijd gehandeld met het verbod van vooringenomenheid.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), is

gegrond wegens strijd gehandeld met het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat naar aanleiding van deze zaak bij de IND, zo nodig in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken, wordt bezien in hoeverre verduidelijking gewenst is van de instructies over de identificerende vragen en over de werkwijze bij het stellen daarvan.

Onderzoek

Op 1 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door mevrouw mr. T. Pondaag, advocaat te Wageningen, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie 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.

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

De gemachtigde van verzoeker, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In september 2004 verzocht verzoeker de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), advies uit te brengen over een nog in te dienen aanvraag om verlening van een machtiging tot

voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote in Irak. De Visadienst liet verzoeker bij brief van 2 november 2004 weten dat op grond van de beschikbare informatie nog niet op het verzoek kon worden beslist. De Visadienst bood verzoeker herstelverzuim ten aanzien van een aantal nog over te leggen bescheiden. Daarnaast verzocht de Visadienst verzoeker in de brief van 2 november 2004 de volgende vragen te beantwoorden:

“Wanneer heeft u de hand van uw echtgenote gevraagd?

Wanneer is het religieuze huwelijk gesloten?

Wanneer is het huwelijk voor rechtbank gesloten?

Wanneer was het huwelijksfeest?

Wanneer consummatie huwelijk?”

2. Verzoekers gemachtigde diende, naar aanleiding van de laatste vraag, op 22 november 2004 een klacht in bij de Visadienst. Hierin deelde zij de Visadienst onder meer het volgende mee:

“Eén van de vragen luidt aldus: “*Wanneer consummatie huwelijk?*”

Ik verzoek u mij mee te delen wat de relevantie is van deze vraag.

Ik verzoek u mij mee te delen in welk wetboek staat dat er pas sprake is van een rechtsgeldig huwelijk wanneer dat geconsumeerd zou zijn. Kunt u mij de bron of de vindplaats aanwijzen in een Internationaal Verdrag, in de Nederlandse wetgeving in het algemeen, in de vreemdelingenwet, het vreemdelingenbesluit of de vreemdelingencirculaire waar een dergelijke voorwaarde wordt gesteld.

Voor zover mij bekend staat dat nergens in de wet.

Zoals u ook wel weet is het van geen belang, niet bij een huwelijk gesloten tussen Nederlanders, dan wel gesloten tussen Nederlanders of vreemdelingen dan wel gesloten tussen vreemdelingen onderling of een huwelijk al dan niet geconsumeerd is.

De vraag is dus niet alleen niet juridisch, maar ook feitelijk niet relevant, het is tevens een inbreuk op de privacy van betrokkenen en een verregaande vorm van onbehoorlijke nieuwsgierigheid van uw kant.

Een onbeschofte nieuwsgierigheid die u door uw eufemistisch taalgebruik van het obsoleete woord consummatie tracht te verhullen, daar waar u natuurlijk gewoon bedoelt of betrokkenen geslachtsgemeenschap met elkaar hebben gehad.

Zo zijn er nog wel een aantal vragen te bedenken die niet relevant zijn voor de beoordeling van de verblijfsaanvraag, maar die wel uw nieuwsgierigheid kunnen bevredigen.”

3. De medewerkster van de Visadienst die de betreffende vraag had gesteld verklaarde, namens de minister van Buitenlandse Zaken, de klacht tegen de vraag ongegrond. Zij liet verzoekers gemachtigde bij brief van 26 november 2004 onder meer het volgende weten:

“Allereerst merk ik op dat het niet mijn bedoeling is geweest om u, referent en betrokkene te beledigen. Ik bied u dan ook mijn oprechte excuses aan voor de emoties die mijn vraagstelling teweeg heeft gebracht.

Indien u van mening bent de betreffende vraag of een andere vraag niet te willen of kunnen beantwoorden, dan hoeft u daar geen antwoord op te geven.

Voorts merk ik nog op dat de vraagstelling over de consummatie van het huwelijk gesteld voor een eventueel nog volgend onderzoek, vanuit westers oogpunt inderdaad bevreemding wekt. Bekeken vanuit Islamitisch oogpunt ben ik van mening dat de vraagstelling geen bevreemding zou hoeven te wekken. Er zijn diverse soorten Islamitisch familierecht, bepaald door het land en de school, waarbij diverse elementen bepalen of er sprake is van een “geldig” of “nietig” of “vernietigbaar” huwelijk, of “huwelijksbeletsel”, zoals de vraag of een huwelijksfeest heeft plaats gevonden, de bruidschat, of de echtgenoot als heer en meester is aanvaard, of er twee notariële getuigen zijn, toestemming/instemming van de bruid aan de huwelijksvoogd, geestelijke vermogens, maagdelijkheid, homologatierechter, of het huwelijk een blijvend karakter heeft, of het huwelijk is gesloten tussen een man en een vrouw, of het huwelijk is gericht op het stichten van een gezin, aantal getuigen, 12-getuigenbewijs, iddah-periode, vervloeking, gezondheidstoestand, enz. Voor de rechtsgeldigheid van het huwelijk in de zin zoals u dat bedoeld in uw brief, is consummatie van het huwelijk inderdaad niet van belang.

Gelet op het bovenstaande acht ik uw klacht ongegrond.

Ik neem aan uw brief van 22 november 2004 hiermee voldoende te hebben beantwoord.”

4. Verzoekers gemachtigde diende hierop op 30 november 2004 een klacht in bij de Nationale ombudsman en zond hiervan een afschrift aan de IND. Naar aanleiding hiervan reageerde de eerdergenoemde medewerkster van de Visadienst bij brief van 6 december 2004, namens de minister van Buitenlandse Zaken, als volgt:

“...In antwoord op uw brief van 30 november 2004 deel ik u mee dat vragen over de consummatie van huwelijken bij identificerende vragen niet mijn gewoonte is en ook niet die van mijn collega's hier. Bij het maken van een intern lijstje voor mezelf van punten die bij de totstandkoming van een huwelijk komen kijken, echtscheiding, en punten voor nietigheid en vernietigbaarheid van een huwelijk heb ik een niet bepaald verstandige selectie gemaakt voor een brief. In die zin is uw klacht van 22 november 2004 gegrond...”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor vreemdelingenzaken en integratie

Bij brief van 1 april 2005 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht:

“Bij bestudering van het dossier kom ik tot de conclusie dat de vraag naar de consummatie van het huwelijk niet op deze wijze gesteld had mogen worden. Verder zijn de klachten van 22 november en 30 november 2004 niet correct behandeld. Ik acht de klacht dan ook gegrond. Daarvoor heb ik de volgende redenen.

Identificerende vragen zijn bedoeld om mensen die in bewijsnood verkeren de mogelijkheid te bieden hun identiteit en/of hun huwelijkse relatie aannemelijk te maken. In Iraakse zaken moeten altijd identificerende vragen gesteld worden. Deze vragen moeten mondeling worden gesteld aan de betrokkene, dus degene die nog in het buitenland verblijft, en aan de referent, zo mogelijk tijdens een simultaan gehoor.

In onderhavige zaak is de vraag echter schriftelijk gesteld in het kader van een herstel-verzuimbrief. De vraag had dan ook niet op deze manier, schriftelijk en bij het bieden van herstel verzuim, gesteld mogen worden.

In de behandeling van de klacht geeft de behandelend ambtenaar bij brief van 26 november 2004 aan dat het in islamitische landen niet vreemd is om te vragen naar de consummatie van het huwelijk. De voorbeelden die ze noemt hebben echter betrekking op allerlei verschillende situaties in het islamitisch familierecht, die al dan niet kunnen leiden tot nietigverklaring of ontbinding van het huwelijk door een rechter. Het gaat te ver om op grond daarvan te concluderen dat de vraag naar consummatie van het huwelijk in islamitische landen buiten de context van een rechtszaak heel gewoon is.

Tevens is de vraag niet relevant voor de beoordeling van de huwelijksrelatie voor zover de relatie in het kader van een mvv-adviesaanvraag beoordeeld dient te worden. Voor de behandeling daarvan door de IND is het van belang dat tot op zekere hoogte wordt vastgesteld dat de betrokkenen daadwerkelijk huwelijkspartners zijn. Daarvoor zijn neutralere vragen voldoende, zoals over de aanloop naar het huwelijk (handvragen, religieus huwelijk, burgerlijk huwelijk), het huwelijksfeest zelf en over elkaar en de wederzijdse familie. De vraag over de consummatie van het huwelijk is in dat kader niet relevant, zoals in de brief van 26 november 2004 ook wordt aangegeven.

Hoewel in de brief van 26 november geconcludeerd wordt dat de vraag niet relevant is en de medewerker excuses aanbiedt, wordt de klacht van 22 november toch ongegrond verklaard.

Bij de afhandeling van deze klacht is niet gehandeld volgens de voorschriften, met betrekking tot de afhandeling van klachten. De daaropvolgende klacht van 30 november is op 6 december beantwoord, deze is echter evenmin conform de voorschriften afgehandeld. (...) De desbetreffende ambtenaar had de klacht, die op haar betrekking had, niet zelf mogen afhandelen.

De betrokken medewerker is aangesproken op haar handelwijze.

Referent heeft overigens de bewuste vraag niet beantwoord. Dit heeft geen rol gespeeld bij de behandeling en de negatieve advisering naar aanleiding van het adviesverzoek. Er is derhalve, behoudens excuses die bij brief van 26 november reeds zijn aangeboden, geen aanleiding tot andere maatregelen ten behoeve van referent.

Onder andere naar aanleiding van deze zaak wordt bij de IND, zo nodig in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken, bezien in hoeverre duidelijkere instructies gewenst zijn over de identificerende vragen en over de werkwijze bij het stellen daarvan.”

D. Standpunt minister van buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn brief van 21 april 2005 naar de reactie van 2 april 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Achtergrond