

**RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE**  
Sector Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 98/5390

V-nr: ve11000839

**uitspraak van de rechtseenheidskamer voor vreemdelingenzaken**

in het geding tussen:

**A.** en **B.**, echtelieden,  
eisers,  
gemachtigde: mr R.S. Nandoe,

en:

**de staatssecretaris van Justitie,**  
verweerder,  
gemachtigde: mr A.W. van Leeuwen.

**I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING**

1. Eisers, naar gesteld geboren op respectievelijk [...] 1970 en [...] 1972, bezitten de Sierraleoonse nationaliteit. Zij verblijven, naar eigen zeggen, sedert 3 of 4 december 1993 als vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet (Vw) in Nederland. Eisers hebben op 20 december 1993 te Zeewolde een aanvraag ingediend om toelating als vluchteling en een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Bij afzonderlijke besluiten van 31 oktober 1994 heeft verweerder deze aanvragen niet ingewilligd. De aanvraag om toelating als vluchteling van eisers is niet ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan ingevolge artikel 15c, eerste lid, aanhef en onder a, Vw. Eisers hebben tegen deze besluiten bezwaar gemaakt bij afzonderlijke bezwaarschriften van 9 november 1994. Eveneens op 9 november 1994 hebben eisers een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend, inhoudende een verbod tot uitzetting totdat op het bezwaar is beslist. De gronden van het bezwaar zijn ingediend bij brief van 24 november 1994. Op 13 december 1994 hebben eisers nadere stukken ingediend. Op 14 april 1995 heeft verweerder aan eisers uitstel van vertrek (hierna: uvv) verleend. Eisers hebben daarop het verzoek om een voorlopige voorziening ingetrokken. Op 13 februari 1996 hebben eisers opnieuw nadere stukken ingediend. Bij beroepschrift van 26 maart 1996 hebben eisers bij deze rechtbank, nevenzittingsplaats Amsterdam, beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Bij uitspraak van 1 mei 1996, verzonden op 8 mei 1996, heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en bepaald dat verweerder binnen zes weken na de datum van verzending van de uitspraak besluiten op bezwaar dient te nemen. Bij afzonderlijke besluiten van 2 september 1996 heeft verweerder het bezwaar van eisers (kennelijk) ongegrond verklaard en aan eisers een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (hierna: vvtv) verleend met ingang van 8 januari 1996, geldig tot 8 januari 1997 (nadien verlengd tot 8 januari 1998). Verweerder heeft het besluit op bezwaar ten name van eiseres bij faxbericht van 5 september 1996 verzonden naar haar gemachtigde. Voorts heeft verweerder het besluit op bezwaar ten name van eiser op onbekende datum over de post verzonden naar zijn gemachtigde, nadat verweerder dat besluit eerst abusievelijk naar een verkeerd postbusnummer had verzonden. Het besluit ten name van eiser is op 9 oktober 1996 door de gemachtigde ontvangen.

2. Tegen de besluiten van 2 september 1996 hebben eisers bij beroepschrift van respectievelijk 1 oktober 1996 (eiseres) en 5 november 1996 (eiser) beroep ingesteld bij deze rechtbank, nevenzittingsplaats Amsterdam. De gronden van het beroep zijn ingediend bij brief van 5 december 1996. In het verweerschrift van 11 september 1997 heeft verweerder geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het beroep. Op 9 oktober 1997 hebben eisers nog een nader stuk ingediend.

3. De behandeling van het beroep heeft plaatsgevonden op 15 oktober 1997. Op 3 april 1998 heeft de enkelvoudige kamer van de rechtbank, nevenzittingsplaats Amsterdam, besloten het onderzoek te heropenen. Bij brief van 6 april 1998 heeft de rechtbank aan verweerder vragen gesteld. Verweerder is op deze vragen ingegaan in een brief van 18 mei 1998. Bij brief van 5 juni 1998 hebben eisers op de brief van verweerder gereageerd. Vervolgens heeft de rechtbank de zaak ter verdere behandeling verwezen naar de Rechtseenheidskamer.

4. In een aanvullend verweerschrift van augustus 1998 heeft verweerder geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het beroep. De gemachtigde van verweerder heeft aan de rechtbank op 15 september 1998 een afschrift gezonden van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 1 september 1998 over de situatie in Sierra Leone (kenmerk DPC/AM-568876) en voorts een afschrift van de brief van 14 september 1998 van de Staatssecretaris van Justitie, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het beleid ten aanzien van Sierraleonese asielzoekers (TK 1997-1998, 19 637, nr. 363). Bij brief van 22 oktober 1998 hebben eisers gerepliceerd. Bij brief van 11 november 1998 heeft verweerder een nota van dupliek ingediend.

5. Bij de beoordeling van het beroep heeft de rechtbank gebruik gemaakt van diverse door partijen overgelegde dan wel bij de rechtbank ambtshalve bekende stukken inzake de situatie in Sierra Leone, waaronder:

- ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 oktober 1995 en 14 februari 1996 (beide met kenmerk DAZ/BA nr. 65394), 11 oktober 1996 (kenmerk DPCAM/522068), 6 december 1996 en 10 juli 1997 (beide met kenmerk DPC/AM/539477) en 1 september 1998 (kenmerk DPC/AM-568876);
- U.S. Department of State, Sierra Leone Country Reports on Human Rights Practices, over de jaren 1994, 1995, 1996 en 1997;
- brieven van Amnesty International, Afdeling Nederland, van 6 december 1994, 19 januari 1996 en 21 april 1997 over de mensenrechtensituatie in Sierra Leone;
- rapporten van Amnesty International, International Secretariat, London, van 13 september 1995, getiteld 'Sierra Leone; Human rights abuses in a war against civilians', 20 oktober 1997, getiteld 'Sierra leone; A disastrous set-back for human rights' en 24 juli 1998, getiteld 'Sierra Leone; The United Nations special conference on Sierra Leone: the protection of human rights must be a priority for the international community';
- UNHCR Position Paper van juli 1997, getiteld 'Current military and political situation in Sierra Leone as affects asylum seekers and rejected cases';
- UNHCR Country Updates, Liberia & Sierra Leone, 22 april 1998;
- Human Rights Watch Report, juli 1998, getiteld 'Sierra Leone Sowing Terror; Atrocities against Civilians in Sierra Leone';
- First Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Sierra Leone, 12 augustus 1998; en
- een rapport van VluchtelingenWerk van 10 september 1998, getiteld 'Sierra Leone: een vvtv-land?'

De rechtbank heeft aan de UNHCR en aan Amnesty International nadere inlichtingen gevraagd omtrent de situatie in Sierra Leone. In reactie hierop heeft de rechtbank de volgende stukken ontvangen:

- een brief van de UNHCR van 21 augustus 1998; en
- een brief van Amnesty International van 17 september 1998.

6. Het beroep is verder behandeld ter zitting van 18 november 1998. Eiser is aldaar verschenen bij zijn gemachtigde. Eiseres is aldaar in persoon verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het beroep is ter zitting gevoegd behandeld met het beroep onder nummer AWB 98/5388 VRWET. In het beroep onder voormeld nummer heeft de rechtbank verweerder bij brief van 19 februari 1998 vragen gesteld. Verweerder is op deze vragen ingegaan in een brief van 19 maart 1998. De inhoud van deze brieven is bij de beoordeling van het onderhavige beroep betrokken.

## II. OVERWEGINGEN

1. Aan de orde is de vraag of de bestreden besluiten in rechte stand kunnen houden.

2. Eiser heeft aan het beroep ten grondslag gelegd dat hij primair in aanmerking komt voor toelating als vluchteling en subsidiair voor een vergunning tot verblijf. Eiseres heeft gesteld dat zij Sierra Leone heeft verlaten wegens de problemen van haar echtgenoot en dat haar asielaanvraag een geheel van de asielaanvraag van haar echtgenoot afhankelijk karakter draagt. Eisers zijn voorts van mening dat verweerder hen had dienen te horen, alvorens op het bezwaar te beslissen. Meer subsidiair hebben eisers aan het beroep ten grondslag gelegd dat aan hen een vtv had dienen te worden verleend met als ingangsdatum de datum van indiening van hun asielaanvraag.

Ten aanzien van het beroep van eiser voorzover dat is gericht tegen de niet-inwilliging van de aanvraag om toelating als vluchteling:

3. Eiser heeft gesteld dat hij in Sierra Leone gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging. Ter ondersteuning hiervan heeft hij aangevoerd hetgeen is vermeld in de gronden bij het bezwaarschrift en de gronden bij het beroepschrift.

4. Verweerder stelt zich blijkens het primaire besluit, het thans bestreden besluit en de daarop in het verweerschrift gegeven toelichting op het standpunt dat eiser geen vluchteling is en mitsdien niet als zodanig in Nederland kan worden toegelaten.

5. De rechtbank overweegt dat verweerder terecht heeft geconcludeerd dat niet aannemelijk is geworden dat eiser vluchteling is en dat hij mitsdien niet als zodanig kan worden toegelaten. Hetgeen in het aanvullend beroepschrift door eiser is gesteld heeft de rechtbank niet tot de overtuiging kunnen brengen dat verweerder een onjuiste beslissing heeft genomen.

Ten aanzien van het beroep van eiser voorzover dat is gericht tegen de niet-inwilliging van de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf:

6. Ingevolge artikel 11, vijfde lid, Vw kan het verlenen van een vergunning tot verblijf aan een vreemdeling worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend. Verweerder voert bij de toepassing van dit artikellid het beleid dat vreemdelingen niet voor toelating in aanmerking komen, tenzij met hun aanwezigheid hier te lande een wezenlijk Nederlands belang is gediend, dan wel klemmende redenen van humanitaire aard of verplichtingen voortvloeiende uit internationale overeenkomsten tot toelating nopen. Dit beleid is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire.

7. Gesteld noch gebleken is dat in dit geval sprake is van een met de toelating van eiser gediend wezenlijk Nederlands belang.

8. Ingevolge vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens dient de rechter, indien de feiten of omstandigheden van de zaak daartoe aanleiding geven, te onderzoeken of sprake is van (mogelijke) schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daartoe dient de rechter te beoordelen of aannemelijk is dat betrokkene een reëel risico loopt te worden onderworpen aan foltering, dan wel aan een

onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De rechtbank acht met het relaas van eiser niet aannemelijk geworden dat zich bij terugkeer van eiser naar Sierra Leone een reëel risico voordoet van schending van artikel 3 EVRM.

9. Niet is gebleken dat eiser anderszins aan het door verweerder gevoerde toelatingsbeleid aanspraak op verlening van een vergunning tot verblijf kon ontleen. Aan eiser en zijn echtgenote kan worden toegegeven dat het verweerder niet had misstaan om in de motivering van de bestreden besluiten uitdrukkelijk in te gaan op de overgelegde brief van 8 februari 1996 van een psycholoog/psychotherapeut en een psychiater, beiden verbonden aan de Sectie Geestelijke Gezondheidszorg van de Stichting Pharos te Utrecht, in welke brief is vermeld dat eisers in toenemende mate geestelijke problemen hebben als gevolg van de lange duur van de toelatingsprocedure. Hierin ziet de rechtbank evenwel geen aanleiding tot vernietiging van dit besluit. Daartoe overweegt zij dat niet is gebleken van enige traumatische ervaring in het land van herkomst, op grond waarvan aan eiser en zijn echtgenote, om humanitaire redenen, toelating hier te lande zou behoren te worden verleend in het kader van verweerders zogenoemde traumatabeleid.

10. Ook overigens is er geen grond voor het oordeel dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot weigering van verlening van een vergunning tot verblijf heeft kunnen komen.

11. Waar in bezwaar van de kant van eisers niet iets wezenlijks is toegevoegd aan hetgeen reeds eerder in de primaire besluiten aan de orde was gekomen, heeft verweerder op goede gronden het bezwaar van eisers voor kennelijk ongegrond gehouden en om die reden ervan afgezien eisers in bezwaar te horen. Van schending van de hoorplicht is dus geen sprake.

Ten aanzien van het beroep van eiseres voorzover dat is gericht tegen de niet-inwilliging van de aanvraag om toelating als vluchteling en van de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf:

12. Gezien de samenhang tussen het beroep van eiser en dat van zijn echtgenote en in aanmerking genomen dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die ten aanzien van zijn echtgenote tot een ander oordeel kunnen leiden dan ten aanzien van eiser is gegeven, dient het beroep van zijn echtgenote eveneens ongegrond te worden verklaard. Ten aanzien van het beroep van eisers voorzover dat is gericht tegen de ingangsdatum van de verleende vvtv:

13. Ingevolge artikel 12b, eerste lid, Vw, zoals dit luidde ten tijde van het bestreden besluit, kan verweerder een vvtv verlenen aan een vreemdeling die zich in Nederland bevindt en een aanvraag om toelating heeft ingediend, indien naar het oordeel van verweerder gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid voor de vreemdeling zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar.

14. Eisers menen dat de ingangsdatum van hun vvtv ten onrechte is gesteld op 8 januari 1996. Volgens eisers had aan hen een vvtv dienen te worden verleend met ingang van 20 december 1993, de datum van indiening van hun aanvragen. Eisers geven aan dat de veiligheidssituatie in Sierra Leone al geruime tijd vóór de invoering op 8 januari 1996 van een vvtv-beleid zeer slecht was. In dit verband wijzen zij er op dat het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken op basis waarvan destijds tot invoering van vvtv-beleid is besloten, dateert van 27 oktober 1995. Bovendien is aan eisers reeds op 14 april 1995 uvv verleend. Daarnaast zijn eisers van mening dat uit TBV 1996/2 van 22 maart 1996 en TBV 1996/15 van 18 december 1996 volgt dat de ingangsdatum van een vvtv gelijk is aan de datum van indiening van de aanvragen om toelating, ook indien op dat moment nog geen vvtv-beleid werd gevoerd. Eisers menen verder dat zij, gelet op artikel 13a Vw, op 20 december 1996 aanspraak hadden op verlening van een vergunning tot verblijf zonder beperking, omdat de veiligheidssituatie in Sierra Leone ook ná de datum van de bestreden

besluiten, 2 september 1996, onverminderd slecht was. Eisers tekenen hierbij aan dat in hun visie na de coup van 25 mei 1997 geen uvv-beleid had mogen worden gevoerd, of in elk geval niet zó lang.

15. Verweerder wijst allereerst op zijn brief van 18 december 1997 (met bijlage), gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de zogenoemde 'indicatoren' voor het vvtv-beleid (TK 1997-1998, 19 637, nr. 308). In die brief is aangegeven op basis van welke factoren verweerder oordeelt of vvtv-beleid is geïndiceerd. In de visie van verweerder is invoering van vvtv-beleid in beginsel eerst geïndiceerd indien is vastgesteld dat de algemene situatie in het desbetreffende land naar zijn oordeel zodanig is dat wordt voldaan aan het criterium als bedoeld in artikel 12b, eerste lid, Vw. Verweerder geeft aan dat dat aspect wordt beoordeeld aan de hand van de eerste indicator, die in de brief aldus is omschreven: 'de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld'. Naar het oordeel van verweerder ligt invoering van een vvtv-beleid niet voor de hand indien hij enerzijds nog geen of onvoldoende inzicht heeft in de algehele situatie in een bepaald land, maar hij anderzijds, op grond van bijvoorbeeld informatie uit de media, vooralsnog niet naar dat land wenst uit te zetten. In een dergelijk geval zal ofwel nadere informatie moeten worden vergaard opdat beoordeeld kan worden of vvtv-beleid daadwerkelijk is geïndiceerd, ofwel er moet worden afgewacht hoe de omstandigheden in het land zich ontwikkelen. Dat laatste doet zich met name voor als de situatie in een bepaald land fluïde is en de gebeurtenissen elkaar in hoog tempo opvolgen. In afwachting van de hiervoor bedoelde duidelijkheid ligt in beginsel uvv-beleid voor de hand, aldus verweerder.

Resumerend stelt verweerder dat uitgangspunt van het algemene vvtv-beleid derhalve is dat vvtv-beleid eerst is geïndiceerd indien en nadat verweerder op grond van deugdelijke informatie van oordeel is dat wordt voldaan aan het criterium van artikel 12b, eerste lid, Vw. Verweerder benadrukt, onder verwijzing naar de brief van 18 december 1997 (bijlage onder 3), dat zijn belangrijkste bron van informatie de algemene ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken zijn. In dit verband haalt verweerder de volgende passage in het regeerakkoord aan: 'Naar aanleiding van het algemeen ambtsbericht over de situatie in een bepaald land, neemt het Kabinet, op voorstel van de bewindspersoon asielzaken, een besluit over het te voeren asielbeleid ten aanzien van dat land (TK 1997-1998, 26 024, nr. 10, blz. 92).' Voorts wijst verweerder op artikel 15a, vierde lid, Vw, waarin is bepaald dat de inwilliging van aanvragen om toelating als vluchteling mede is afgestemd op het beleid dat verweerder dienaangaande voert in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken. Verweerder geeft aan dat dit artikel beoogt de rol van de Minister van Buitenlandse Zaken bij het vaststellen van het algemene asielbeleid te codificeren. Ten slotte dient naar het oordeel van verweerder in het oog te worden gehouden dat het vvtv-beleid nationaal beleid is dat niet is gebaseerd op internationale (verdrags-)verplichtingen. Het is aan het kabinet om op voorstel van verweerder te bepalen of al dan niet een vvtv-beleid zal worden gevoerd. Zoals blijkt uit de aangehaalde passage uit het regeerakkoord is het in overeenstemming met de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet als dit nationaalrechtelijke beleid wordt gebaseerd op gegevens die verzameld en beoordeeld zijn door de Minister van Buitenlandse Zaken, aldus verweerder.

16. Verweerder heeft in het verweerschrift en aanvullend verweerschrift, onder verwijzing naar zijn brieven van 19 maart 1998 en 18 mei 1998, aangegeven dat voor het (uitzettings-)beleid dat is gevoerd ten aanzien van asielzoekers uit Sierra Leone de volgende periodes kunnen worden onderscheiden:

- de periode van april 1995 tot 8 januari 1996, waarin een uvv-beleid is gevoerd ten aanzien van Sierraleonese asielzoekers die niet afkomstig zijn uit Freetown en omgeving; Verweerder merkt ten aanzien van deze periode op dat hij, naar aanleiding van berichten uit de media, heeft besloten deze categorie asielzoekers uvv te verlenen. Die berichten waren voor verweerder aanleiding om de situatie in Sierra Leone nader te (doen) onderzoeken. Er was op dat moment geen ambtsbericht van de Minister van

Buitenlandse Zaken over de situatie in Sierra Leone beschikbaar. Bovendien was er in Freetown geen ambassade. Daarom is op 15 juli 1995 een missie naar Sierra Leone gezonden om informatie te vergaren. Het ambtsbericht is eerst op 27 oktober 1995 uitgebracht, omdat de Minister van Buitenlandse Zaken in het ambtsbericht het standpunt van de UNHCR wilde meenemen. Dat standpunt was medio oktober 1995 beschikbaar.

- de periode van 8 januari 1996 tot 18 oktober 1996 waarin een vvtv-beleid is gevoerd ten aanzien van Sierraleoonse asielzoekers die afkomstig zijn uit het binnenland en geen familie of opvang in Freetown en omgeving hebben; Verweerder wijst er op dat hij twee maanden na de verschijning van het ambtsbericht heeft besloten om een vvtv-beleid te gaan voeren. Naar het oordeel van verweerder is deze termijn van twee maanden redelijk, nu de beslissing om al dan niet een vvtv-beleid te gaan voeren een zwaarwegende beslissing is, die op een zorgvuldige en afgewogen wijze moet worden genomen. Met name gezien het categoriale karakter van het vvtv-beleid is het voor de hand liggend dat niet op lichtvaardige wijze wordt besloten tot het instellen van een vvtv-beleid in een bepaalde categorie zaken, aldus verweerder. Ten slotte wijst verweerder er op dat daarbij nog moet worden bedacht dat de periode van 27 oktober 1995 tot 8 januari 1996 het kerstreeces mede omvat.

- de periode van 18 oktober 1996 tot 2 juni 1997 waarin geen bijzonder beleid is gevoerd;

Verweerder geeft aan dat hij zich bij zijn beslissing van 18 oktober 1996 om het vvtv-beleid te beëindigen, heeft gebaseerd op het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 oktober 1996. Daarin maakt de Minister melding van de overgang van een militaire naar een burgerregering. De nieuwe regering is vredesonderhandelingen gestart met het 'Revolutionary United Front' (RUF), hetgeen heeft geresulteerd in een staakt-het-vuren dat goed wordt nageleefd. De situatie in het gehele land is rustig en het grondgebied staat grotendeels weer onder controle van de regering, aldus de Minister in het ambtsbericht. De Minister concludeert vervolgens in het ambtsbericht dat terugkeer van afgewezen asielzoekers niet onverantwoord is.

- de periode van 2 juni 1997 tot 14 september 1998 waarin een uvv-beleid is gevoerd ten aanzien van asielzoekers uit Sierra Leone; Ten aanzien van deze periode benadrukt verweerder dat de situatie ná de coup van 25 mei 1997 weinig inzichtelijk was, zoals ook de Minister van Buitenlandse Zaken schrijft in zijn ambtsbericht van 10 juli 1997. Verweerder wijst er op dat vanaf medio 1997 besprekingen hebben plaatsgevonden tussen de coupplagers en ECOWAS (= Economic Community of West African States). Op 23 oktober 1997 hebben partijen een akkoord gesloten dat onder meer behelsde dat voormalig president Kabbah op 22 april 1998 in Sierra Leone zou terugkeren. Begin 1998 leken de coupplagers het akkoord niet te willen naleven. Dit heeft geleid tot een ingrijpen van ECOMOG (= Monitoring Group van ECOWAS). Medio februari 1998 heeft ECOMOG de coupplagers verdreven. Op 10 maart 1998 is president Kabbah teruggekeerd in Sierra Leone. Zoals uit het voorgaande blijkt, hebben de gebeurtenissen in Sierra Leone elkaar in snel tempo opgevolgd. Steeds was onduidelijk welke wending de gebeurtenissen zouden nemen. De onduidelijkheid en de elkaar opvolgende ontwikkelingen leidden ertoe dat steeds niet kon worden vastgesteld dat aan het vvtv-criterium werd voldaan. Op het moment dat de vraag rees of de situatie in Sierra Leone zich niet zodanig ontwikkelde dat mogelijk een wijziging van het uvv-beleid aangewezen was, vond de opmars van ECOMOG plaats, die heeft geleid tot de val van de coupplagers. Uit alle gegevens die bekend zijn omtrent Sierra Leone blijkt dat de situatie in de periode van 25 mei 1997 tot maart 1998 zeer veranderlijk en onoverzichtelijk was. Er was dus niet alleen sprake van een situatie waarin verweerder nog niet beschikte over voor hem onontbeerlijke informatie - een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken -, maar de situatie was fluïde en het was niet duidelijk in welke richting de ontwikkelingen zouden gaan. Daarom kon verweerder naar zijn oordeel volstaan met uvv-beleid.

- de periode vanaf 14 september 1998 waarin geen bijzonder beleid meer wordt gevoerd. Verweerder wijst er op dat de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn ambtsbericht van 1 september 1998 schrijft dat met name in Freetown maar ook, doch in mindere mate, in het zuiden van het land de veiligheidssituatie is verbeterd door aanwezigheid van

ECOMOG-eenheden. De Minister acht het niet op voorhand onverantwoord dat afgewezen asielzoekers naar Freetown worden teruggezonden. Terugkeer naar gebieden waar de 'Armed Forces Revolutionary Council' (AFRC)/RUF actief is, acht de Minister, met de UNHCR, niet verantwoord. De Minister schrijft verder dat voor andere gebieden in Sierra Leone op dit moment geen eenduidig oordeel valt te geven. Gelet op dit standpunt van de Minister, het beleid in verschillende omliggende landen, het standpunt van de UNHCR, de instelling van UNOMSIL (= United Nations Observer Mission in Sierra Leone) en het feit dat de UNHCR haar repatriëringsprogramma heeft hervat, is verweerder van oordeel dat het niet langer noodzakelijk is dat gedwongen terugkeer van Sierraleoonse asielzoekers achterwege blijft. Daarom kon verweerder naar zijn oordeel het uvv-beleid beëindigen.

17. De rechtbank overweegt dat de wetgever blijkens de tekst van voormeld artikel 12b, eerste lid, Vw aan verweerder beoordelingsvrijheid heeft gelaten ten aanzien van de beantwoording van de vraag of gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid voor de vreemdeling zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar. Uit de tekst van dit artikel blijkt voorts dat de wetgever verweerder - bij een positieve beantwoording van voornoemde vraag - de beleidsvrijheid heeft toegekend al dan niet een vvtv te verlenen. Van belang is verder dat de wetgever aan het in artikel 12b, eerste lid, Vw bedoelde oordeel van verweerder onmiddellijke werking heeft willen toekennen.

18. De rechtbank stelt vast dat de in de brief van 18 december 1997 opgenomen 'indicatoren' voor het (al dan niet) voeren van een vvtv-beleid de weerslag zijn van de voorheen impliciet door verweerder gehanteerde criteria. Mitsdien zijn deze indicatoren ook van belang voor de beoordeling van de in deze zaken op dit onderdeel bestreden besluiten. Zoals de rechtbank reeds in eerdere uitspraken heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 17 november 1998 met kenmerk AWB 98/2947 VRWET (gepubliceerd in JV 1998, 217), acht zij de wijze waarop verweerder aldus invulling heeft gegeven aan de hem in artikel 12b, eerste lid, Vw toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid, niet onredelijk. De vraag of eisers op enig moment vóór 8 januari 1996 aanspraak hadden op verlening van een vvtv zal dan ook moeten worden bezien tegen de achtergrond van deze indicatoren.

19. Gebleken is dat verweerder in april 1995, gelet op de slechte veiligheidssituatie in Sierra Leone, een uvv-beleid is gaan voeren ten aanzien van Sierraleoonse asielzoekers die niet afkomstig zijn uit Freetown en omgeving. Daarop aansluitend heeft verweerder, naar aanleiding van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 oktober 1995, bij brief van 8 januari 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK 1995-1996, 19 637, nr. 165) meegedeeld dat dit ambtsbericht voor hem aanleiding is voor bedoelde categorie een vvtv-beleid in te voeren. Gelet op de beantwoording van de door de rechtbank op 19 februari 1998 en 6 april 1998 gestelde vragen, de stukken en het verhandelde ter zitting, overweegt de rechtbank dat verweerder in redelijkheid ertoe heeft kunnen komen om niet eerder dan met ingang van 8 januari 1996 een vvtv-beleid te gaan voeren. Daarbij is het volgende van belang. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen in onder meer haar, onder II.18 aangehaalde, uitspraak van 17 november 1998, geeft het systeem van de Vreemdelingenwet geen grondslag voor een langdurig uvv-beleid. In het bijzonder kan in artikel 22 Vw geen steun worden gevonden voor een langdurig uvv-beleid. In dit geval moet worden beoordeeld of de periode van uvv-beleid van april 1995 tot 8 januari 1996 onredelijk lang was. Gebleken is dat in deze periode vanaf april 1995 sprake was van een situatie waarin verweerder geen of onvoldoende inzicht had in de toestand in Sierra Leone, zodat verweerder de risico's van terugzending van afgewezen asielzoekers niet of onvoldoende kon inschatten. Verweerder diende te komen tot een oordeel over (in elk geval) de eerste indicator voor het voeren van vvtv-beleid, te weten 'de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld'. De rechtbank acht het niet onredelijk dat verweerder een door hem te

nemen beslissing omtrent het (al dan niet) voeren van vtv-beleid in beginsel wil baseren op een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken. Dit kan anders zijn indien verweerder bij deze wijze van oordeelsvorming de grenzen van een redelijke beleidstoepassing, daaronder begrepen de tijd die met de oordeelsvorming is gemoeid, overschrijdt. In dit geval beschikte verweerder tot april 1995 over informatie over de toestand in Sierra Leone, afkomstig uit gezaghebbende bronnen op het gebied van de mensenrechtensituatie, zoals over een brief van Amnesty International van 6 december 1994 en het Country Report van het U.S. Department of State over het jaar 1994. Toen de veiligheidssituatie in Sierra Leone daartoe aanleiding gaf, heeft verweerder zich, zoals mocht worden verlangd gezien in het licht van verweerders wens bij zijn oordeelsvorming informatie te betrekken van de Minister van Buitenlandse Zaken, gewend tot die Minister met het verzoek om informatie. Gebleken is dat verweerder in de periode vóór 8 januari 1996 regelmatig door de Minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte is gehouden van de recente ontwikkelingen in Sierra Leone. In juli 1995 heeft een ambtelijke missie plaatsgehad naar Sierra Leone, die aldaar onderzoek heeft ingesteld. Vervolgens heeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede op basis van de gegevens die door deze missie zijn ingezameld, op 27 oktober 1995 een ambtsbericht uitgebracht, waarbij zij aangetekend dat in dit geval in redelijkheid het standpunt van de UNHCR, dat medio oktober 1995 beschikbaar kwam, kon worden afgewacht. Verweerder heeft vervolgens uiteengezet dat het, mede teneinde overleg te plegen met de Tweede Kamer der Staten-Generaal alvorens een vtv-beleid in te voeren, nog tot 8 januari 1996 heeft geduurd voordat het besluit daartoe viel. De rechtbank acht, gelet op deze uiteenzetting van verweerder, de wijze waarop verweerder zijn beleid heeft bepaald, in dit geval aanvaardbaar. De rechtbank overweegt daartoe dat het besluitvormingsproces van verweerder in het onderhavige geval weliswaar betrekkelijk lang heeft geduurd, maar naar het oordeel van de rechtbank is de opgelopen vertraging niet van dien aard dat daarmee de in redelijkheid te stellen grenzen zijn overschreden. Met name houdt de rechtbank rekening met de omstandigheid dat verweerder zich uit het oogpunt van zorgvuldigheid gehouden kon achten de uit de verschillende bronnen verkregen inlichtingen, die niet in ieder opzicht eenduidig waren en hem ten dele eerst medio oktober 1995 bereikten, met elkaar te vergelijken alvorens met de Tweede Kamer der Staten-Generaal te overleggen. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de rechtbank, zoals ook blijkt uit de hierboven onder 1.5 vermelde informatie, bij de beoordeling van het onderhavige beroep ook acht heeft geslagen op informatie over de toestand in Sierra Leone die dateert van ná de bestreden besluiten. De rechtbank heeft daartoe aanleiding gezien, nu bedoelde informatie weliswaar niet altijd direct ziet op de situatie ten tijde van de bestreden besluiten, maar die informatie niettemin, in retrospectief, mede een rol kan spelen bij de beoordeling van de situatie in Sierra Leone in de voor deze zaak van belang zijnde periode. Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen de in artikel 12b, eerste lid, Vw aan verweerder toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid, kan niet worden geoordeeld dat verweerder door (eerst) op 8 januari 1996 te beslissen om over te gaan tot invoering van een vtv-beleid ten aanzien van (een bepaalde categorie van) Sierraleonese asielzoekers, de grenzen van een redelijke beleidstoepassing heeft overschreden. Dit betekent dat verweerder de ingangsdatum van de aan eisers verleende vtv in redelijkheid heeft kunnen bepalen op 8 januari 1996. Verweerder was derhalve niet gehouden om de vtv te verlenen met terugwerkende kracht tot de datum van indiening van hun aanvragen om toelating. De rechtbank deelt niet het standpunt van eisers dat uit TBV 1996/2 en TBV 1996/15 zou moeten worden afgeleid dat de ingangsdatum van een vtv ook gelijk is aan de datum van indiening van de aanvragen om toelating indien verweerder ten tijde van de indiening ervan nog geen vtv-beleid voerde. Het standpunt van verweerder dat in die situatie een vtv wordt verleend met als ingangsdatum de datum van invoering van het vtv-beleid, is naar het oordeel van de rechtbank niet onredelijk.

20. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder de rechtbank verzocht om, mede in verband met de ter zitting besproken recente ontwikkelingen in Sierra Leone en verweerders beleidswijziging dienaangaande met ingang van 14 september 1998, in deze uitspraak tevens haar oordeel uit te spreken over de vraag of deze beleidswijziging de



rechterlijke toets kan doorstaan. De rechtbank stelt vast dat verweerder bij brief van 14 september 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft bericht dat, gelet op (onder meer) het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken, neergelegd in het ambtsbericht van 1 september 1998, de regering van oordeel is dat het niet langer noodzakelijk is dat gedwongen terugkeer van Sierraleoonse asielzoekers achterwege blijft en dat aan deze groep geen uvv meer zal worden verleend. Gezien de datum van de bestreden besluiten, het karakter van de toetsing in beroep (ex tunc), gerelateerd aan de feiten en omstandigheden die verweerder ten grondslag heeft gelegd aan zijn beleidswijziging van 14 september 1998, ziet de rechtbank evenwel geen grond om in dit geding over te gaan tot toetsing van het door verweerder in zijn brief van voormelde datum gegeven oordeel.

21. Het beroep is mitsdien ongegrond.

22. Van omstandigheden op grond waarvan „n der partijen moet worden veroordeeld in de door de andere partij gemaakte kosten is de rechtbank niet gebleken.

### **III. BESLISSING**

De Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage,  
RECHT DOENDE:  
verklaart het beroep van eisers ongegrond.  
(...)

Rechters: Mrs Van Dooijeweert, Zeilemaker, Drop