



# Rapport

**Datum: 27 maart 2001**

**Rapportnummer: 2001/092**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn verzoek van 1 juni 1998 om toelating in Nederland als vluchteling. Hij klaagt er met name over dat de toezegging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), regio Noord-Oost, van 15 januari 1999, dat in mei 1999 een beslissing zou worden genomen, niet is nagekomen.

## Beoordeling

1. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (Vw; zie Achtergrond, onder 1) dient op een aanvraag om toelating binnen zes maanden te worden beslist. Dit betreft geen fatale termijn. Overschrijding ervan heeft geen directe gevolgen; ook na afloop van de termijn van zes maanden kan nog op de aanvraag worden beslist.

Daar staat tegenover dat termijnen in het bestuursrecht voor de belanghebbende burger doorgaans wél fatale termijnen zijn. Uit een oogpunt van een na te streven gelijkheid op dit punt behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan de voor hen geldende wettelijke termijnen. Bovendien mogen belanghebbende burgers aan zo'n wettelijke termijn verwachtingen ontleen.

Daarnaast moet ervan worden uitgegaan dat de wetgever met het stellen van een bijzondere termijn voor het nemen van beslissingen op aanvragen om toelating (tegen het overschrijden waarvan een rechtsmiddel kan worden aangewend), heeft gezocht naar een voor deze categorie van beslissingen aanvaardbaar compromis tussen enerzijds de wenselijkheid tijdig te beslissen en anderzijds het belang van een zorgvuldige voorbereiding (zie Achtergrond, onder 3).

2. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn aanvraag van 1 juni 1998 om toelating in Nederland als vluchteling. Hij klaagt er met name over dat de toezegging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), regio Noord-Oost, van 15 januari 1999, dat een beslissing in de maand mei 1999 zou worden genomen, niet is nagekomen.

3. Hetgeen hiervoor onder 1. is overwogen, brengt mee dat de IND de termijn van zes maanden van artikel 15e Vw serieus dient te nemen. Alleen wanneer zwaarwegende omstandigheden het nemen van een beslissing binnen de wettelijke termijn onmogelijk of onwenselijk maken, kan het gerechtvaardigd zijn die beslissing aan te houden.

4. De Staatssecretaris van Justitie heeft met de werkinstructies 196 en 213 vastgesteld dat op aanvragen van onder meer leden van de Servische bevolkingsgroep uit de Federale

republiek Joegoslavië, waartoe verzoeker behoort, bij gebrek aan voldoende informatie gedurende enige tijd geen zorgvuldige beslissing kon worden genomen. Een dergelijke beleidsmatige vaststelling kan niet zonder meer leiden tot het categoriaal buiten behandeling stellen van alle aanvragen van de individuele leden van de betreffende bevolkingsgroep. De vreemdelingenwetgeving kent niet de mogelijkheid om zaken van groepen van asielzoekers collectief buiten behandeling te houden. Dat betekent dat bij de uitvoering van de beide werkinstructies per individueel dossier moest worden gezien of een beslissing desalniettemin kon worden genomen (zie ook Achtergrond, onder 4.).

5. Wanneer het op grond van zwaarwegende omstandigheden niet mogelijk is te beslissen binnen de wettelijke termijn behoort de betrokkene voldoende tijdig in kennis te worden gesteld van de termijnoverschrijding. In dit bericht dient de reden van de ontstane vertraging te worden vermeld en dient een zo kort mogelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Indien de termijnoverschrijding haar oorzaak vindt in het uitblijven van handelingen van derden, zoals in dit geval het Ministerie van Buitenlandse Zaken, moet bij deze derden regelmatig worden aangedrongen op voortvarend handelen en het noemen van een termijn waarbinnen de gevraagde informatie naar verwachting kan worden verstrekt.

6. In de behandeling van de aanvraag van verzoeker zijn twee perioden te onderscheiden. Het betreft allereerst het tijdvak van 1 juni 1998 tot 21 mei 1999, een periode van 51 weken.

Zoals ook de Staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven had de beslissing moeten worden genomen binnen de wettelijke termijn van zes maanden (zie Achtergrond, onder 1.). De Staatssecretaris van Justitie heeft onder verwijzing naar een tussenbericht aan verzoeker van 17 december 1998 aangegeven dat het uitblijven van een beslissing in deze periode was gelegen in de algemene werkdruk van de IND. De werkdruk kan de vertraging in de behandeling wel verklaren, maar rechtvaardigt deze niet.

Daarnaast is gebleken dat de IND niet voor 1 december 1998 aan verzoeker heeft meegedeeld dat niet tijdig op zijn aanvraag zou kunnen worden beslist. Gelet op hetgeen hiervóór onder 2.3. is overwogen is dit niet juist.

7. Op 21 mei 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie verzoeker meegedeeld dat op de aanvraag niet zorgvuldig kon worden beslist bij gebrek aan voldoende betrouwbare en actuele informatie over de situatie in Kosovo. Daarmee kon derhalve niet worden voldaan aan de verwachting zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris van 25 januari 1999, dat in mei 1999 zou kunnen worden beslist. In antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman heeft de Staatssecretaris van Justitie onder meer aangegeven dat tegen de achtergrond van werkinstructie 196 van 29 april 1999 was gezien of op de aanvraag van verzoeker kon worden beslist (zie Achtergrond, onder 2.1.). Dit was naar het oordeel van de IND niet mogelijk geweest, ook niet na de inwerkingtreding van

werkinstructie 213 van 20 december 1999 (zie Achtergrond, onder 2.2.).

8. Vanaf 10 mei 2000 konden, op basis van een nieuw ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken, aanvragen zoals die van verzoeker weer ter hand worden genomen. Op basis van die omstandigheid deed de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 20 juni 2000 aan de Nationale ombudsman de toezegging dat binnen een maand een beslissing op de aanvraag van verzoeker zou worden genomen. Dat is vervolgens op 7 juli 2000 gebeurd.

9. De Nationale ombudsman zal, gelet op de inmiddels door verzoeker aanhangig gemaakte bezwaarprocedure tegen de niet inwilliging van zijn aanvraag wegens niet-ontvankelijkheid, niet beoordelen in hoeverre de omstandigheden die hebben geleid tot het vaststellen van de werkinstructies 196 en 213, zodanig zwaarwegend waren dat verdere overschrijding van de wettelijke termijn op zichzelf gerechtvaardigd was.

10. In elk geval was die verdere overschrijding in zoverre niet gerechtvaardigd, dat de aanvraag alleen vanwege de eerdere onjuiste overschrijding onder de werking kwam van de werkinstructies 196 en 213.

De onderzochte gedraging is derhalve niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 27 mei 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M., aanvankelijk bijgestaan door de heer mr. T.M.L. Wolters advocaat te Leeuwarden, thans bijgestaan door mr. M.A. Buys, advocaat te Leeuwarden, met een klacht over een gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar aanleiding van het verzoekschrift nam een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman op 31 mei 1999 telefonisch contact op met de IND met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND deelde vervolgens op 10 juni 1999 mee dat alleen kon worden toegezegd dat aan verzoeker drie-maandelijks een tussenbericht zou worden toegestuurd.

Nu op korte termijn geen afronding van de behandeling van de aanvraag in het vooruitzicht kon worden gesteld, besloot de Nationale ombudsman het onderzoek naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, schriftelijk voort te

zetten.

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De Staatssecretaris van Justitie deelde 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 2 juni 1998 diende verzoeker een verzoek in tot toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 3 juni 1998 werd hij in het kader van zijn aanvraag nader gehoord. Op 10 juli 1998 diende de advocaat van verzoeker correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor in.

Bij brieven van 13 november 1998, 21 december 1998 en 18 januari 1999 drong de advocaat van verzoeker bij de IND aan op een spoedige afhandeling van verzoekers asielaanvraag.

2. Bij brief van 25 januari 1999 deelde de Staatssecretaris van Justitie de advocaat van verzoeker onder meer mee:

"(Verzoeker; N.o.) heeft op 2 juni 1998 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

Het zal u inmiddels bekend zijn dat bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst een achterstand is ontstaan in de behandeling van asielaanvragen door de hoge instroom van asielzoekers. Dit betekent dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is om binnen de

wettelijke beslistermijn van zes maanden te beslissen op een asielaanvraag.

Ik ben me er van bewust dat het lange wachten op een beslissing de gemoedsrust van vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend niet ten goede komt.

Daarom stel ik op dit moment ook alles in het werk om de opgelopen achterstanden, in volgorde van aanmelding en ondertekening van de asielaanvraag, weg te werken.

Ik heb geconstateerd dat betrokkene op 3 juni 1998 is gehoord door een contactambtenaar. Gelet op de huidige planning verwacht ik dat in de maand mei 1999 een beslissing op zijn asielaanvraag kan worden genomen. Mocht deze planning door omstandigheden niet worden gehaald, dan ontvangt u daarvan tijdig bericht."

3. Op 7 juli 2000 werd het verzoek om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf kennelijk niet ontvankelijk verklaard. Verzoeker diende tegen deze beslissing op 7 augustus 2000 een bezwaarschrift in bij de Staatssecretaris van Justitie.

#### B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

2. Ter onderbouwing van zijn klacht voert verzoeker voorts onder meer aan dat zijn advocaat op de brieven van 13 november 1998 en 21 december 1998 (zie hiervóór onder A.1.) geen antwoord heeft ontvangen. Op basis van de tekst van de brief van de IND van 25 januari 1999 is verzoeker ervan uitgegaan dat op korte termijn op zijn verzoek zou worden beslist. Op 21 mei 1999 is hem echter telefonisch meegedeeld dat voorlopig niet op de aanvraag zou worden beslist gelet op de inhoud van een nieuwe interne werkinstructie. Verzoeker is van mening dat de Vreemdelingenwet een duidelijke termijn bevat voor het nemen van beslissingen, waar de IND zich aan dient te houden (zie Achtergrond, onder 1.).

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op het standpunt van verzoeker deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 18 augustus 1999 onder meer mee:

"Op 13 november 1998 heeft de gemachtigde een brief geschreven, waarin hij de IND heeft verzocht op korte termijn een beslissing te nemen en indien dit niet mogelijk mocht zijn hem te informeren over de redenen van uitblijven van een beslissing. In antwoord op dit schrijven is bij brief van 17 november 1998 meegedeeld dat de besluitvorming in deze zaak, in verband met het grote aantal te behandelen zaken, enige tijd kan duren, waarvoor begrip is gevraagd.

De gemachtigde heeft vervolgens op 21 december 1998 en op 18 januari 1999 brieven geschreven, waarin hij rappelleert aan zijn brief van 13 november 1998 en aangeeft nog geen inhoudelijke reactie te hebben mogen ontvangen. In zijn brief van 18 januari 1999 geeft hij te kennen dat indien niet binnen vier weken alsnog wordt beslist op de aanvragen van (verzoeker; N.o.), hij zich bij u zal beklagen. Bij brief van 20 januari 1999 is de ontvangst van laatstgenoemde brief bevestigd en meegedeeld dat hij zo spoedig mogelijk antwoord zal krijgen. Hierop is op 25 januari 1999 een brief geschreven, waarin melding wordt gemaakt van de achterstand in de behandeling van asielaanvragen en voor het overschrijden van de beslistermijn verontschuldigen worden aangeboden. Verder is in deze brief de verwachting uitgesproken dat, gelet op de huidige planning, in de maand mei 1999 een beslissing kan worden genomen. Ten slotte is hierbij meegedeeld dat hij tijdig bericht zou krijgen, indien deze planning door omstandigheden niet zou worden gehaald. Dit is eveneens bij brief van 25 januari 1999 aan (verzoeker; N.o.) zelf meegedeeld, welke brief per abuis eerst op 25 maart 1999 aan hem is verzonden.

Nadat bij brief van 25 januari 1999 de verwachting was uitgesproken in mei 1999 een beslissing te nemen op de aanvragen van (verzoeker; N.o.), heeft zich een beleidswijziging voorgedaan, die consequenties heeft gehad voor voornoemde verwachting.

De Staatssecretaris van Justitie heeft op 16 en 31 maart 1999 en op 20, 21 en 29 april 1999 de Tweede Kamer geïnformeerd over de situatie in het voormalig Joegoslavië en meer in het bijzonder over de situatie van etnisch Albanezen uit Kosovo. Hierop aansluitend is IND-Werkinstructie nr. 196 van 29 april 1999 verschenen inzake de behandeling asielaanvragen FRJ (Federale republiek Joegoslavië; N.o.), met name etnisch Albanezen uit Kosovo. Hierin staat onder meer vermeld dat de huidige situatie in de FRJ, met name in Kosovo, buitengewoon fluïde is en dat recente actualiseringen van ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken inzake dienstplichtigen in de FRJ, Moslims uit de Sandjak, respectievelijk etnisch Albanezen uit Kosovo niet op korte termijn zullen verschijnen. Gelet hierop is het niet mogelijk zorgvuldig te beslissen op de aanvraag om toelating als vluchteling of een uitspraak te doen over mogelijke schending van artikel 3 EVRM (zie Achtergrond, onder 2.1.; N.o.).

In voornoemde werkinstructie staat vermeld hoe procedureel en inhoudelijk dient te worden omgegaan met verschillende categorieën vreemdelingen uit de FRJ. Eén van deze categorieën betreft vreemdelingen uit Montenegro of Servië, of etnisch Albanezen uit Kosovo. De zaak van (verzoeker; N.o.) valt onder deze categorie.

Blijkens werkinstructie 196 dienen zaken van vreemdelingen die onder deze categorie vallen te worden aangehouden.

Op 21 mei 1999 is de gemachtigde telefonisch meegedeeld dat het niet mogelijk is in mei 1999 te beslissen, aangezien de beslissing op de aanvragen van (verzoeker; N.o.), conform werkinstructie 196 aangehouden dient te worden.

Gelet op hetgeen in het hier boven beschreven feitencomplex is uiteengezet acht ik de klacht van (verzoeker; N.o.) voor zover gericht tegen de lange behandelingsduur gegrond. De wettelijke beslistermijn van zes maanden is immers ruimschoots overschreden. Hiervoor wil ik mijn oprechte excuses aanbieden.

Voor zover de klacht is gericht tegen het niet nakomen van een toezegging in mei 1999 een beslissing te nemen op de aanvragen van (verzoeker; N.o.), wil ik de volgende kanttekeningen plaatsen.

Uit de bewoording van uw klacht meen ik op te merken dat u ervan uitgaat dat met de brief van 25 januari 1999 een afspraak is gemaakt met de gemachtigde over de beslistermijn van de aanvragen. Hiertoe merk ik op dat in de brief van 25 januari 1999 geen *toezegging* is gedaan in mei 1999 te beslissen. Er is de *verwachting* uitgesproken in mei 1999 te kunnen beslissen. In de brief is derhalve rekening gehouden met de mogelijkheid dat de termijn niet gehaald kon worden.

Over de termijn waarbinnen (verzoeker; N.o.) een beslissing op zijn aanvragen kan verwachten, kan thans nog geen uitspraak worden gedaan, aangezien het gestelde in werkinstructie 196 nog immer van kracht is. Wel zal (verzoeker; N.o.) voor 21 augustus 1999 een tussenbericht ontvangen."

#### D. Nadere informatie Staatssecretaris van Justitie

In antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie op 20 juni 2000 onder meer het volgende mee, waarbij de vragen van de Nationale ombudsman cursief zijn weergegeven:

"...Vraag 1: Is de zaak van verzoeker individueel beoordeeld op mogelijkheden om desalniettemin tot een oordeel te komen, gelet op de informatie voor zover die wel aanwezig was over de situatie in Kosovo in het algemeen dan wel de zaak van verzoeker in het bijzonder?

Betrokkene is naar aanleiding van de door hem op 2 juni 1998 ingediende aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf, op 3 juni 1998 nader gehoord. In casu is geoordeeld dat, aangezien niet over voldoende informatie werd beschikt, een zorgvuldige inhoudelijke beoordeling van de door betrokkene ter ondersteuning van zijn aanvragen gedane mededelingen niet kon plaatsvinden.

Van uw suggestie zoals neergelegd in uw rapport 98/402 is dezerzijds kennis genomen (zie Achtergrond, onder 4.; N.o.). In de zich daarvoor lenende zaken kan, hoewel de beslissing op de asielaanvraag van de desbetreffende vreemdeling wordt aangehouden, nader onderzoek worden opgestart. Dit is slechts mogelijk indien er geen relatie bestaat tussen dit onderzoek en de reden van aanhouding van de beslissing op de asielaanvraag. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er medisch onderzoek door een arts van het Bureau



Medische Advisering voor de hand ligt.

Vraag 2a: Wat is de wettelijke basis voor de in werkinstructie 196 neergelegde wijze van aanhouden van de beslissing op asielverzoeken?

De wettelijke basis voor de beoordeling van aanvragen om toelating als vluchteling is artikel 15 van de Vreemdelingenwet. In dit wetsartikel staat op welke gronden een gegrond beroep op toelating als vluchteling kan worden gedaan (niet opgenomen in Achtergrond; N.o.).

Eén van de middelen die de uitvoeringspraktijk ter beschikking staat voor het nemen van een zorgvuldige beslissing, is de werkinstructie. Een werkinstructie is slechts een praktische vertaling van het (landgebonden) asielbeleid en heeft als doel om de uitvoeringspraktijk te voorzien van extra handvaten om het geldende beleid toe te passen in individuele zaken. Het landgebonden asielbeleid kan echter nopen tot aanhouding van beslissingen, bijvoorbeeld wanneer onvoldoende (recente) informatie voorhanden is over de situatie in een land van herkomst om zorgvuldig te kunnen beslissen. Deze beslissing tot het aanhouden van afdoening van asielaanvragen is veelal terug te vinden in een werkinstructie, maar is altijd terug te voeren op het beleidskader van de Staatssecretaris van Justitie.

(...)

Vraag 3a: Wat is het gevolg van de inwerkingtreding van werkinstructie 213 voor de zaak van verzoeker?

(verzoeker; N.o.) is Serviër en is afkomstig uit Kosovo. Gelet op werkinstructie 213 dient de beslissing op de aanvraag van (verzoeker; N.o.), wegens het ontbreken van voldoende informatie in het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 augustus 1999 (...), te worden aangehouden.

Vraag 3b: Wat is de wettelijke basis voor de in werkinstructie 213 neergelegde wijze van aanhouden van de beslissing op asielverzoeken?

Het antwoord op deze vraag is gelijklopend aan het antwoord zoals geformuleerd op de vraag 2a. Hier wil ik u naar verwijzen.

Vraag 3c: Wat is in de zaak van verzoeker de noodzaak van eventueel verder uitstel gelet op de mededeling in onderdeel 2.3. van werkinstructie 213, dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de gelegenheid is onderzoek te verrichten in individuele zaken in de gehele republiek Joegoslavië?

De door (verzoeker; N.o.) ter ondersteuning van zijn asielrelaas afgelegde verklaringen gaven geen aanleiding om het ministerie van Buitenlandse Zaken te verzoeken een

onderzoek te verrichten in de zaak van (verzoeker; N.o.).

Voorts dient hier te worden toegevoegd dat werkinstructie 213 is gebaseerd op de toenmalige situatie in Kosovo, zoals dat blijkt uit het algemene ambtsbericht van 30 augustus 1999. Dit algemene ambtsbericht bood niet voldoende informatie om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen op asielaanvragen van alle vreemdelingen uit Kosovo. Gelet hierop is besloten asielaanvragen van specifieke groepen zoals neergelegd in werkinstructie 213 slechts af te doen na aanvraag van een individueel ambtsbericht. Op 1 maart 2000 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een nieuw algemeen ambtsbericht over Kosovo uitgebracht. Bij brief van 3 april 2000 (...) van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat een beleidswijziging zal volgen na overleg met de Tweede Kamer over de brief. Op 9 mei 2000 heeft het overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden en op 10 mei 2000 is met de regionale directies gecommuniceerd dat de beslissing van asielaanvragen weer ter hand kan worden genomen.

Een individueel ambtsbericht kan nog immer worden aangevraagd in die zaken waarbij na bestudering van het algemene ambtsbericht geen zorgvuldige beslissing mogelijk is en aanvullende informatie noodzakelijk is.

Gelet op het bovenstaande bestaan er sinds 10 mei 2000 geen beletselen meer om een beslissing te nemen op de aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van (verzoeker; N.o.). Ik zeg u dan ook toe een beslissing te nemen op de aanvragen binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

*Vraag 4: Heeft de IND (verzoeker; N.o.) inmiddels het in uw brief aangekondigde tussenbericht toegestuurd? (...)*

Op 10 december 1999 is betrokkene, via zijn toenmalige gemachtigde, ervan op de hoogte gesteld dat nog geen beslissing kon worden genomen op zijn asielaanvraag, aangezien betreffende de actuele situatie in de Federale Republiek Joegoslavië onvoldoende informatie voorhanden was. Op grond van werkinstructie 196, zo is in vorenvermelde brief aangegeven, diende de beslissing op de asielaanvraag van betrokkene te worden aangehouden. Vervolgens is bij brief van 27 januari 2000 aan (gemachtigde van verzoeker; N.o.) meegedeeld dat de zaak niet langer werd aangehouden. Bij brief van 3 februari 2000 is aan hem bericht dat de beslissing, in tegenstelling tot hetgeen in de brief van 27 januari 2000 (abusievelijk) is meegedeeld, gelet op de werkinstructie 213 dient te worden aangehouden en dat betrokkene binnen drie maanden op de hoogte zal worden gesteld omtrent de stand van zaken. Op 3 mei 2000 is aan betrokkene opnieuw een tussenbericht gestuurd."

## **Achtergrond**

## 1. Artikel 15e Vreemdelingenwet (Vw):

"1. Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

## 2. Werkinstructies 196 en 213 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

2.1. In werkinstructie 196 van 29 april 1999 is een uitwerking opgenomen van het beleid ten aanzien van vluchtelingen van verschillende bevolkingsgroepen uit de Federale republiek Joegoslavië (FRJ), met name Kosovo.

Omdat betrouwbare informatie uit Kosovo zeer beperkt voorhanden was en op korte termijn geen aanvullingen op de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werden verwacht, werd het niet mogelijk geacht zorgvuldig te beslissen op aanvragen om toelating als vluchteling.

In de werkinstructie is voor onder meer de bevolkingsgroep waartoe verzoeker behoort, Serviërs uit Kosovo, bepaald dat de behandeling van asielaanvragen zal worden aangehouden. Als reden voor deze aanhouding is vermeld dat de leden van deze bevolkingsgroep niet in aanmerking komen voor een voorwaardelijk vergunning tot verblijf (vvtv) terwijl onvoldoende informatie voorhanden is om op de aanvraag te beslissen.

2.2. In werkinstructie 213 van 20 december 1999 is onder meer bepaald dat werkinstructie 196 vervalt. Op basis van een nader ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevat de werkinstructie nader beleid ten aanzien van met name etnische Albanezen uit Kosovo.

Ten aanzien van de bevolkingsgroep van verzoeker is in paragraaf 2.2.3 onder meer bepaald dat, voorzover de asielverzoeken niet reeds op andersoortige gronden kunnen worden afgedaan, de aanvraag moet worden aangehouden bij gebrek aan voldoende informatie in het nadere ambtsbericht.

In paragraaf 2.3. van de werkinstructie is vermeld dat er verschillende onderzoeksmogelijkheden bestaan, waaronder onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar individuele zaken in de gehele FRJ.

## 3. Memorie van toelichting bij artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht:

"Hierboven is er reeds op gewezen dat de burger bij beschikkingen die op aanvraag worden gegeven, vaak in een afhankelijke positie ten opzichte van de overheid verkeert. Hij heeft er dan groot belang bij dat zijn aanvraag zonder onnodige vertraging door het bestuur wordt afgehandeld. Bovendien zal hij graag tevoren willen weten hoe lang de

afhandeling ongeveer zal duren, zodat hij zich daarop kan instellen.

De bepalingen van deze afdeling beogen daarom te bereiken, dat er steeds een termijn voor de beslissing van het bestuur wordt gesteld.

Uit een oogpunt van uniformiteit in de bestuursprocedure zou het uiteraard de voorkeur verdienen indien een vaste termijn zou gelden voor de afhandeling van alle soorten beschikkingsaanvragen. In verband met de grote diversiteit is dat echter niet te realiseren, en ook niet wenselijk. Beschikkingen kunnen immers uiteenlopen van zeer eenvoudig tot uiterst ingewikkeld, terwijl ook de mate van spoedeisendheid voor het geven ervan sterk kan verschillen. Wat voor de ene beschikking een redelijke termijn is, zou voor een andere veel te kort of veel te lang zijn.

Het is daarom gewenst, dat bij iedere soort beschikking afzonderlijk wordt nagegaan wat een goede termijnstelling is. In vele wettelijke regelingen zijn dan ook beslissingstermijnen opgenomen, die zijn toegespitst op de desbetreffende beschikkingen. Daarbij is in beginsel steeds gezocht naar een aanvaardbaar compromis tussen enerzijds het belang van een snelle beslissing en anderzijds het belang van een gedegen voorbereiding."

#### 4. Rapport 98/402 van de Nationale ombudsman

In rapport 98/402 van 28 september 1998 overwoog de Nationale ombudsman onder meer dat het, onverminderd de noodzaak om te beslissen binnen de door de wetgever gestelde termijnen, begrijpelijk en te billijken is dat de Staatssecretaris van Justitie zich bij een beslissing op een aanvraag wil laten leiden door een desbetreffend ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken. De omstandigheid dat de IND een ambtsbericht, of een rechterlijke uitspraak, wil afwachten, alvorens te beslissen in een met de betreffende zaak samenhangende categorie van andere zaken, ontslaat de IND echter niet van de verplichting om desondanks al wel andere, individuele aspecten van een desbetreffende zaak te beoordelen. Ook behoort het niet zo te zijn dat de IND in afwachting van een ambtsbericht of een rechterlijke uitspraak de behandeling van een gehele categorie zaken stillegt, zonder te bezien of er aanleiding bestaat de behandeling van bepaalde individuele zaken voort te zetten.