

Rolnummer 924
Arrest nr. 65/96 van 13 november 1996

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 57/11, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gesteld door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij beslissing van 17 januari 1996 in zake Z. Turkovic heeft de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57/11, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bepaalt dat de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen kan adiëren indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen over een dringend beroep geen uitspraak heeft gedaan binnen de termijn bepaald in artikel 63/3, eerste lid, van de genoemde wet, maar aan de asielzoeker niet hetzelfde recht toekent ? »

### II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Z. Turkovic heeft een beroep ingesteld bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen op basis van artikel 57/11, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij verzoekt de Commissie uitspraak te doen over haar dringend beroep in de plaats van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen bij wie zijzelf een dringend beroep had ingesteld tegen een beslissing tot weigering van verblijf met bevel het grondgebied te verlaten, die op 13 april 1994 door de gemachtigde van de Minister van Binnenlandse Zaken werd genomen. Dat beroep is gemotiveerd met het feit dat de Commissaris-generaal nog steeds geen uitspraak heeft gedaan over het dringend beroep, terwijl artikel 63/3, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 hem een termijn van dertig werkdagen toekende teneinde de beslissing tot weigering van verblijf te bevestigen of te beslissen dat verder onderzoek noodzakelijk is.

De verzoekster betoogt dat artikel 57/11, § 2, een bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden discriminatie invoert, in zoverre enkel de minister het recht heeft om de Commissie te adiëren ingeval de Commissaris-generaal tekortschiet.

« Zij voert in dat verband aan dat zij er eenzelfde, zo niet een hoger belang bij heeft dan de minister dat binnen een redelijke termijn een beslissing wordt genomen, aangezien de door de houding van de Commissaris-generaal ontstane rechtsonzekerheid haar, wat haar toekomst betreft, in een materieel precaire en onzekere situatie plaatst die haar nadeel kan berokkenen. »

Zij vraagt dus aan de Commissie een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 24 januari 1996 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 6 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 1996.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 7 maart 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 januari 1997.

Bij beschikking van 10 juli 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 15 oktober 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 11 juli 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 15 oktober 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Legros en Mr. Ph. Coenraets, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Delruelle en A. Arts verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

##### *Memorie van de Ministerraad*

A.1. De prejudiciële vraag is slechts ontvankelijk in zoverre de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen een rechtscollege is in de zin van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Het staat aan het Hof te definiëren wat een rechtscollege is in de zin van die bepaling.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983, beoogt dat begrip zowel de rechtscolleges van de rechterlijke orde als de administratieve rechtscolleges. Van een rechtscollege is sprake voor zover de overheid waarbij een beroep aanhangig wordt gemaakt, ertoe wordt gebracht zich uit te spreken over een recht; dat is een toepassing van het functionele criterium.

Wanneer men de draagwijdte van de artikelen 57/12 tot 57/23 van de wet van 15 december 1980 analyseert, moet worden besloten dat de Vaste Beroepscommissie een rechtsprekend orgaan is; tegen haar beslissingen kan overigens administratief cassatieberoep worden aangetekend voor de Raad van State.

De prejudiciële vraag is dus ontvankelijk.

A.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt dat de wetgever met de aan het Hof ter toetsing voorgelegde bepaling, enerzijds, de duurtijd heeft willen beperken van het onderzoek van een dossier dat uiteindelijk uitmondt op weigeringsbeslissingen om reden dat de aanvraag tot erkenning klaarblijkelijk niet gegrond is en, anderzijds, het de kandidaat-vluchtelingen mogelijk heeft willen maken op korte termijn voor het rechtsprekend beroepsorgaan, de Vaste Commissie, te verschijnen. De wetgever heeft echter geen automatische onttrekking gewild, maar wel dat de minis ter geval per geval oordeelt of het opportuun is het beroep in werking te stellen.

A.3. De wetgever heeft in deze zaak de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet niet geschonden : het bestaande verschil in behandeling tussen de minister en de kandidaat-vluchteling kan immers worden verantwoord ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Hij heeft een evenwicht tot stand willen brengen tussen de normale uitvoering van de procedure en de naleving van de aan het Commissariaat-generaal toegekende bevoegdheid. Hij heeft dus niet gewild dat de zaak aan laatstgenoemde wordt onttrokken, behalve wanneer er tastbare en aantoonbare elementen zijn die enkel de minister kan beoordelen.

« De kandidaat-vluchteling toestaan dat recht uit te oefenen, zou tot gevolg kunnen hebben dat de zaak automatisch aanhangig wordt gemaakt bij de Commissie, waarbij deze dan letterlijk wordt overbelast; dat zou tevens tot gevolg kunnen hebben dat zaken aan het Commissariaat-generaal worden onttrokken in gevallen waarin dat niet verantwoord is, bij ontstentenis van tastbare en aantoonbare elementen waarvoor de minister zich in de beste positie bevindt om redelijk en ernstig te oordelen. »

Het evenredigheidsbeginsel is evenmin geschonden omdat het dringend beroep voor het Commissariaat-generaal de gevolgen van de maatregel van verwijdering van het grondgebied opschort en hetzelfde geldt voor de saisine van de Vaste Beroepscommissie.

« De wet heeft de kandidaat-vluchteling niet het voordeel willen ontnemen van de schorsing van de gevolgen van de bekritiseerde beslissing, wanneer het dossier voor de Vaste Commissie wordt gebracht. De kandidaat-vluchteling bevindt zich dus, door de saisine, niet in een minder gunstige situatie dan die waarin hij zich bevond voor het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. »

- B -

### *Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof*

B.1. Artikel 142, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat « de zaak [...] bij het Hof aanhangig [kan] worden gemaakt [...], prejudicieel, door ieder rechtscollege ». De artikelen 26 tot 30 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof hebben betrekking op de door de rechtscolleges aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen.

B.2. Het Hof is dus slechts bevoegd om een antwoord te geven op de prejudiciële vraag voor zover de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen een rechtscollege is.

De jurisdictionele aard van de Commissie kan worden afgeleid uit haar samenstelling en uit de wijze waarop haar leden worden aangewezen (artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980

betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen), waarbij hun onafhankelijkheid ten opzichte van de administratie wordt gewaarborgd (artikel 57/13), uit de haar toegewezen bevoegdheden inzake opsporing (artikel 57/15) en onderzoek (artikel 57/21), uit het debat op tegenspraak dat er wordt georganiseerd (artikelen 57/18, 57/19 en 57/20), uit de bijzondere verplichting van motivering (artikel 57/22) en uit het administratief cassatieberoep dat tegen haar beslissingen kan worden uitgeoefend (artikel 57/23). De parlementaire voorbereiding van de voormelde wet bevestigt overigens herhaaldelijk de jurisdictionele aard van de Commissie (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 555-1, pp. 11, 46 en 47; *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 903/5, p. 56).

B.3. Het Hof is bijgevolg bevoegd om de gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden.

#### *Ten aanzien van de betwiste bepaling*

B.4. Artikel 57/11, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalt :

« Indien er binnen de termijn bepaald in artikel 63/3, eerste lid, geen beslissing na indiening van het dringend beroep genomen werd door de Commissaris-generaal, kan de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, de zaak aanhangig maken bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, die de aangevochten beslissing bedoeld in artikel 52 bevestigt of beslist dat een verder onderzoek noodzakelijk is en dat betrokkene voorlopig toegelaten wordt tot binnenkomst, verblijf of vestiging in het Rijk in de hoedanigheid van vluchteling in afwachting van een beslissing in de zin van artikel 57/6, eerste lid, 1<sup>o</sup>.

Indien de Vaste Beroepscommissie beslist dat een verder onderzoek noodzakelijk is, verwijst zij het dossier naar de Commissaris-generaal.

In geval van bevestiging van de aangevochten beslissing geeft de Vaste Beroepscommissie tevens uitdrukkelijk advies over de eventuele terugleiding van betrokkene naar de grens van het land dat hij is ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven, zijn fysieke integriteit of zijn vrijheid in gevaar zou verkeren. »

B.5. Aan het Hof wordt gevraagd of die bepaling bestaanbaar is met de regels van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat zij de bevoegde minister toestaat de zaak aanhangig te maken bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, bij ontstentenis van een beslissing van de Commissaris-

generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, terwijl zij dat recht niet aan de asielzoeker toekent.

B.6. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de betwiste bepaling ertoe strekt de erkenningsprocedure voor vluchtelingen te versnellen. Dat was overigens een van de hoofddoelstellingen van de wetgever, toen hij bij de wet van 6 mei 1993 de voormelde wet van 15 december 1980 heeft gewijzigd. De wetgever heeft in een correctief willen voorzien in het geval van niet-naleving, door de Commissaris-generaal, van de termijn van dertig werkdagen die aan deze laatste is toegekend om uitspraak te doen over het door een kandidaat-vluchteling ingestelde dringende beroep tegen een beslissing tot weigering, met toepassing van artikel 52 van de wet van 15 december 1980, van de toegang, het verblijf of de vestiging (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 555-2, p. 112). Hij heeft enkel aan de minister de mogelijkheid willen bieden om de Vaste Commissie te adiëren. De wetgever heeft echter, in geval van ontstentenis van beslissing, de toegang tot de Vaste Beroepscommissie niet willen verruimen teneinde aan die Commissie geen opdracht van toezicht ten aanzien van de Commissaris-generaal toe te wijzen, noch die Commissie te overbelasten (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 903/5, pp. 53 tot 58).

B.8. Het is weliswaar niet onredelijk om, in een aangelegenheid waarin bij de overheid een aanzienlijk aantal aanvragen worden ingediend die ongegrond lijken, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het verloop van de procedure te versnellen.

Het lijkt echter niet redelijk verantwoord te zijn dat enkel aan de minister wordt toegestaan bij de Vaste Commissie een beroep in te stellen tegen de ontstentenis van beslissing van de Commissaris-generaal binnen de bij de wet voorgeschreven termijn. De vreemdeling wordt immers het meest rechtstreeks getroffen door de genomen en te nemen beslissingen alsmede door de nadelen

die voortvloeien uit de langdurigheid van de procedure. Al vermog de wetgever terecht rekening te houden met het belang van de minister bij de versnelling van de procedure, het kan niet worden verantwoord dat hij geen rekening houdt met dat van de kandidaat-vluchteling, die een identiek belang erbij heeft dat zonder verwijl over zijn aanvraag uitspraak wordt gedaan.

B.9. De gestelde prejudiciële vraag dient bijgevolg bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Artikel 57/11, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bepaalt dat de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen kan adiren indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen over een dringend beroep geen uitspraak heeft gedaan binnen de termijn bepaald in artikel 63/3, eerste lid, van de genoemde wet, maar aan de asielzoeker niet hetzelfde recht toekent.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 november 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior