

Rolnummer 2179
Arrest nr. 81/2002 van 8 mei 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57/12, vierde lid, 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 Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 93.569 van 27 februari 2001 in zake B. Angelov en L. Nutfiye tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 16 mei 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57/12, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat deze wetsbepaling een verschillende behandeling impliceert tussen de kandidaat-vluchtelingen die onmiddellijk moeten verschijnen voor een driedelige kamer, waarvan geen enkel lid zich reeds over het beroep heeft uitgesproken, en de kandidaat-vluchtelingen, die worden opgeroepen om te verschijnen voor een alleenrechtsprekend lid, dat tevoren op zicht van het verzoekschrift en zonder enig tegensprekelijk debat geoordeeld heeft dat het beroep kennelijk ongegrond lijkt ? »

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

Verzoekers, die van Bulgaarse nationaliteit zijn en sedert het voorjaar van 1993 in België verblijven, hebben voor de Raad van State de vernietiging gevorderd van de beschikkingen van de gemachtigde bijzitter van de tweede Nederlandse kamer van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen waarbij deze beslist de beroepen als alleenrechtsprekend lid te behandelen en van de beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen waarbij wordt geweigerd hen als vluchteling te erkennen.

Verzoekers hebben in hun eerste middel voor de Raad van State opgeworpen dat artikel 57/12, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna : de vreemdelingenwet) het gelijkheidsbeginsel schendt, om de door hen vermelde redenen. Na vastgesteld te hebben dat de verzoekers dat middel reeds in de rechtspleging voor de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen hadden opgeworpen, heeft de Raad van State de bovenvermelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 16 mei 2001 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.

Bij beschikking van 22 mei 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter J.-P. Snappe.

Op 6 juni 2001 hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de organieke wet, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 7 juni 2001 ter post aangetekende brieven.

B. Angelov en L. Nutfiye, wonende te 2060 Antwerpen, Veldstraat 2, hebben een memorie met verantwoording ingediend bij op 28 juni 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 20 september 2001 heeft het Hof beslist het onderzoek van de zaak overeenkomstig de gewone rechtspleging voort te zetten.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie tot dertig dagen en de termijn voor het indienen van een memorie van antwoord tot vijftien dagen ingekort.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 25 september 2001 ter post aangetekende brieven; van voormelde beschikkingen van 20 september 2001 is kennisgegeven bij dezelfde brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 2001.

Memories zijn ingediend door :

- B. Angelov en L. Nutfiye, bij op 17 oktober 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 24 oktober 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 5 november 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 15 november 2001 ter post aangetekende brief;
- B. Angelov en L. Nutfiye, bij op 5 december 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 30 oktober 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 16 mei 2002.

Bij beschikking van 23 januari 2002 heeft voorzitter A. Arts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallig zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 februari 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 24 januari 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 februari 2002 :

- zijn verschenen :
- . Mr. R. Jespers, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor B. Angelov en L. Nutfiye;
- . Mr. C. Decordier, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe 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 -

Standpunt van de verzoekers voor de Raad van State in hun memorie

A.1. Verzoekers zijn van oordeel dat de betwiste bepaling het door hen aangeklaagde verschil in behandeling tussen de verschillende categorieën van kandidaat-vluchtelingen teweegbrengt. Zij dient immers te worden gelezen in het geheel van de desbetreffende bepalingen van de vreemdelingenwet (de artikelen 57/11 tot en met 57/23). De filter om kennelijk ongegronde of onontvankelijke beroepen door een alleenrechtsprekend lid te laten behandelen, is de uitzondering, wat moge blijken uit het uitvoeringsbesluit van 19 mei 1993.

Zij verwerpen derhalve de stelling waarbij de betwiste bepaling aldus wordt gelezen dat de beroepen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen die bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen aanhangig worden gemaakt, steeds behandeld worden door een alleenrechtsprekend lid, dat in eerste instantie oordeelt over de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het beroep. Wanneer de zaak volgens het alleenrechtsprekend lid niet onontvankelijk, noch kennelijk ongegrond is, wordt zij « na [die eerste] behandeling » verwezen naar een driedelige kamer, waarvan hijzelf deel uitmaakt. Voor zover dat standpunt al zou gelden voor beroepen die naar een kamer met drie leden worden verwezen door het alleenrechtsprekend lid, dan gaat de conclusie dat geen verschil in behandeling wordt gecreëerd, niet op voor beroepen die niet worden verwezen.

A.2. De verzoekers interpreteren artikel 57/12, vierde lid, van de vreemdelingenwet als een bepaling die een verschil in behandeling doet ontstaan tussen kandidaat-vluchtelingen van wie het beroep wel door een kamer bestaande uit drie leden wordt behandeld en kandidaat-vluchtelingen van wie het beroep door een alleenrechtsprekend lid wordt behandeld, doordat ten opzichte van deze laatste groep nog vóór enige behandeling van het beroep een oordeel over de zaak wordt uitgesproken, namelijk dat ze « kennelijk ongegrond » is en dit zonder enig tegensprekelijk onderzoek, zonder enig verweer en zonder enige openbaarheid en dat de eenvoudige beslissing over het feit dat de zaak « kennelijk ongegrond » is, een vooroordeel in het leven roept.

De argumentatie dat de wetgever, rekening houdend met de grote toevloed aan beroepen bij de Vaste Beroepscommissie, geen discriminatie tot stand heeft gebracht door een vorm van filterprocedure in te bouwen waarbij de behandeling van kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk niet-gegronde zaken wordt toevertrouwd aan een alleenrechtsprekend lid, kan volgens hen niet worden aangenomen. Artikel 191 van de Grondwet maakt de wetgever uitsluitend bevoegd om een verschil in behandeling in te stellen, met inachtneming van de fundamentele beginselen die in de Grondwet zijn verankerd en dit niet alleen tussen Belgen en vreemdelingen maar ook tussen verschillende categorieën van vreemdelingen onderling.

A.3. Verzoekers hebben vragen bij de gegrondheid van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk te voorzien in een filterprocedure, rekening houdend met de grote toevloed aan beroepen bij de Vaste Beroepscommissie. Daarbij vermelden zij feitelijke gegevens die - zoals zij zelf toegeven - de essentie van de problematiek van de verschillende behandeling niet raken. Wel relevant achten zij de vaststelling dat het te dezen gaat om kandidaat-vluchtelingen die reeds ontvankelijk werden verklaard en bijgevolg een eerste filter gepasseerd zijn, zo niet zou toepassing zijn gemaakt van artikel 52, § 1, zevende lid, van de vreemdelingenwet. Ofschoon er nog een verschil is tussen een kennelijk ongegronde asielaanvraag en een kennelijk ongegrond beroep bij de Vaste Beroepscommissie, dienen diegenen die voor de Vaste Beroepscommissie procederen, voor de beoordeling van het verschil in behandeling, beschouwd te worden als één vergelijkbare categorie van personen, namelijk kandidaat-vluchtelingen van wie de asielaanvraag zelf niet als kennelijk ongegrond kan worden gekwalificeerd. In die categorie kan, zonder het gelijkheidsbeginsel te schenden, geen onderscheid worden gemaakt tussen kennelijk ongegronde beroepen en kennelijk gegronde beroepen.

A.4. Verzoekers zijn van oordeel dat de overwegingen van het arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994, waarin het Hof zich uitsprak over bepalingen die betrekking hebben op de ontvankelijkheidsfase van de asielprocedure – en niet over de gegrondheidsfase en over de administratiefrechtelijke procedure ter beoordeling daarvan - te dezen niet kunnen worden aangenomen. Niet alleen beoogde het verschil in behandeling ten aanzien van de ontvankelijkheidsprocedure een andere doelstelling, maar ging het om duidelijk onderscheiden en objectief afgelijnde categorieën van kandidaat-vluchtelingen, wat te dezen niet het geval is.

Verwijzend naar de rechtspraak over artikel 70, eerste lid, van de vreemdelingenwet en artikel 90 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, - waardoor de afdeling administratie van de Raad van State zitting kon houden met kamers met één lid - beklemtonen de verzoekers dat het Hof toen oordeelde dat het om een loutere proceduremaatregel gaat die geen enkel vooroordeel inhoudt en die voor alle asielzoekers die in dat kader voor de Raad van State wensen te procederen, gelijk is, doordat geen onderscheid wordt gemaakt tussen diegenen die wel voor een alleenrechtsprekende staatsraad verschijnen en diegenen die voor een kamer met drie staatsraden moeten verschijnen, onverminderd de mogelijkheid overigens om de verwijzing naar een kamer met drie staatsraden te verkrijgen.

Te dezen gaat het evenwel niet om een loutere proceduremaatregel, maar over een maatregel die een voorafgaande gegrondheids- of ontvankelijkheidsbeoordeling vereist waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen in wezen vergelijkbare categorieën van vluchtelingen. Verwijzend naar de rechtspraak van het Hof over de artikelen 69bis, tweede lid, en 70, tweede lid, van de vreemdelingenwet, oordelen de verzoekers dat hen een zinvol beroep wordt ontzegd wanneer een rechter buiten elke openbaarheid en tegensprekelijkheid kan oordelen dat een beroep kennelijk ongegrond is, terwijl het wel om een zinvol beroep gaat wanneer de gegrondheid zelf van de zaak in alle openbaarheid en tegensprekelijkheid, zonder enig voorafgaand oordeel erover, kan worden behandeld.

A.5. In ieder geval dienen de fundamentele procesrechtelijke waarborgen in acht te worden genomen, zoals zij vervat liggen in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het als algemeen beginsel aangevoerde beginsel van de fair play en de gelijke rechten van vluchtelingen en onderdanen op het grondgebied van eenzelfde Staat, ten aanzien van de rechtsingang, zoals vervat in artikel 16 van het Verdrag van Genève.

De betwiste procedure maakt in ieder geval inbreuk op de rechten van de verdediging, zoals ook reeds door de Franstalige Orde van Advocaten bij de balie te Brussel is gesteld. De betwiste bepaling tast de rechten van verdediging aan en schendt alle procedureregels die gewoonlijk door rechterlijke instanties worden nageleefd, door toe te staan dat een voorzitter van een kamer na eenvoudige lezing van een verzoekschrift beslist dat het verzoek kennelijk ongegrond, kennelijk gegrond of kennelijk onontvankelijk is.

Het nagestreefde doel mag dan wel een vereenvoudiging van de procedures zijn, toch lijkt het logischer en meer in overeenstemming met de rechten van de mens, te bepalen dat de zaak wordt verwezen naar een kamer met een alleenrechtsprekend lid, tenzij de verzoeker in zijn verzoekschrift uitdrukkelijk heeft gevraagd dat zijn aanvraag wordt onderzocht door een kamer met drie leden. Het kan niet dat zonder tegenspraak, openbaarheid en tegensprekelijk onderzoek, een oordeel over de gegrondheid wordt gegeven, zelfs als dat oordeel later nog zou kunnen worden gewijzigd. Er kan geen sprake zijn van een eerlijk proces wanneer de kandidaat moet verschijnen voor een rechter die nog vóór enige behandeling van de zaak, zonder enig tegensprekelijk onderzoek, zonder verweer en zonder openbaarheid, geoordeeld heeft dat het beroep kennelijk ongegrond is. Die rechter heeft immers reeds een standpunt ingenomen, en het argument dat hij daarvan nog kan terugkomen, is zonder belang bij de beoordeling op zich van het discriminerend karakter van de betwiste bepaling. In essentie is de discriminatie zelfs niet gelegen in het feit dat de zaak voor één dan wel voor drie rechters behandeld wordt, maar wel het feit dat ze voor één groep van dezelfde categorie van kandidaat-vluchtelingen behandeld wordt met een vooroordeel over de gegrondheid, terwijl ze voor een andere groep van dezelfde categorie behandeld wordt zonder enig voorafgaand oordeel over de gegrondheid.

Standpunt van de Ministerraad in de beide memories

A.6. De Ministerraad wijst allereerst erop dat de tweede verzoekende partij voor de Raad van State voor zichzelf, haar echtgenoot - eerste verzoeker - en hun kinderen een aanvraag tot verblijfsregularisatie heeft ingediend met toepassing van de wet van 22 december 1999, die resulteerde in een machtiging tot verblijf ten gunste van alle voornoemden, en dat zij op 19 september 2001 om toekenning van de Belgische nationaliteit heeft verzocht bij nationaliteitsverklaring op grond van artikel 12bis, § 1, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit van 28 juni 1984.

De Ministerraad merkt op dat de voor de Raad van State gevolgde procedure een administratief cassatieberoep is, dat bij eventuele inwilliging zal leiden tot een nieuwe behandeling ten gronde door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. Gelet op de ingediende nationaliteitsaanvraag van de tweede verzoekende partij voor de Raad van State, meent de Ministerraad dat de afhandeling van de door haar afgelegde nationaliteitsverklaring moet worden afgewacht. Indien zij de Belgische nationaliteit verwerft, kan zij immers niet meer als vluchteling worden erkend - doel van de door haar voor de verwijzende rechter ingestelde

procedure - en is haar belang in die laatstgenoemde rechtspleging niet langer actueel. In zoverre de prejudiciële vraag de tweede verzoekende partij voor de Raad van State betreft, is de prejudiciële vraag derhalve zonder voorwerp en ontbeert zij elk actueel belang bij de beantwoording ervan.

De Ministerraad verzoekt het Hof zich, met toepassing van artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, te laten voorlichten nopens de eventuele beslissing over de nationaliteitsverkrijging en daaraan in voorkomend geval het passende gevolg te verbinden.

A.7. De Ministerraad ontwikkelt de stelling dat, in de lezing die reeds in A.1, tweede alinea, is beschreven, de betwiste bepaling niet het door de verzoekers voor de Raad van State aangevoerde verschil in behandeling teweegbrengt en de prejudiciële vraag daarom geen antwoord behoeft.

De Ministerraad onderstreept ter zake dat geen enkele kandidaat-vluchteling zomaar onmiddellijk voor een drieledige kamer van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen kan verschijnen, aangezien bij elk beroep het verzoekschrift door een voorzitter of een gemachtigde bijzitter wordt getoetst op de onontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid. De betwiste bepaling sluit overigens verder niet uit dat het lid dat het beroep niet onontvankelijk noch kennelijk ongegrond heeft beoordeeld, deel uitmaakt van de drieledige kamer die het beroep vervolgens nader onderzoekt op een zitting met mondelinge behandeling.

A.8.1. In zoverre de betwiste bepaling aldus wordt uitgelegd dat zij wel degelijk een verschil in behandeling in het leven roept, zoals reeds uiteengezet in A.2, kan zij de toets aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zeker doorstaan.

A.8.2. Naar aanleiding van een andere procedure waarin de vreemdelingenwet voorziet heeft het Hof immers reeds geoordeeld dat in een aangelegenheid waarin een aanzienlijk aantal ongerechtvaardigde aanvragen bij de overheid worden ingediend, het niet onredelijk is passende maatregelen te nemen om dilatoire beroepen te voorkomen en het verloop van de procedure te versnellen, door klaarblijkelijk niet-ontvankelijke of klaarblijkelijk ongegronde aanvragen van meet af aan te weren. De wetgever wil de overheid immers aldus de mogelijkheid bieden zich toe te leggen op het onderzoek van de ernstige aanvragen, zonder vertraging op te lopen met het onderzoek van de andere aanvragen.

De Ministerraad erkent dat het Hof hier wellicht in de eerste plaats de gevolgde procedure in het kader van een administratiefrechtelijk ontvankelijkheidsonderzoek heeft beoogd, maar ziet niet in dat niet dezelfde argumentatie zou gelden voor de procedure in het kader van een gegrondheidsonderzoek. Er is immers geen reden denkbaar waarom ten aanzien van de kandidaat-vluchteling die erin geslaagd is zijn asielaanvraag te laten doordringen tot in de fase van het gegrondheidsonderzoek, geen nieuwe gegevens meer zouden kunnen worden ontdekt die, indien ze reeds in de ontvankelijkheidsfase hadden bestaan of bekend waren geweest, zonder twijfel hadden geleid tot het onontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag. De Ministerraad ziet niet in waarom een alleenrechtsprekend lid zich in een dergelijke rechtspleging niet zou mogen uitspreken over de gegrondheid van beroepen waarin geen elementen worden aangereikt die nader en grondig onderzoek zouden vereisen.

A.8.3. Dat in het kader van een dergelijke « filterprocedure » de behandeling van het gehele beroep geschiedt door één en hetzelfde alleenrechtsprekend lid, is geen discriminatie.

Allereerst valt het parallelisme met de ontvankelijkheidsprocedure op, vermits in de procedure van onderzoek van de gegrondheid de beoordeling van de asielaanvraag ook door één persoon kan geschieden.

Bovendien is er geen enkele reden om aan te nemen dat het alleenrechtsprekend lid, na een eerste onderzoek op basis van het beroepsverzoekschrift, niet meer op onbevooroordeelde wijze zou kunnen oordelen. Niets staat eraan in de weg dat hij, na behandeling op een zitting waarop de kandidaat-vluchteling zijn beroep nog verder heeft kunnen toelichten (voor datzelfde alleenrechtsprekend lid), oordeelt dat het beroep toch niet onontvankelijk of kennelijk ongegrond is en hij de zaak vooralsnog toevertrouwt aan een drieledige kamer en niets rechtvaardigt het alleenrechtsprekend lid, vanwege de aard zelf van de rechtspleging, van vooringenomenheid te verdenken. Slechts wanneer hij dan nog steeds van oordeel is dat het beroep onontvankelijk of kennelijk ongegrond is, zal de zaak niet worden doorverwezen naar een drieledige kamer.

Overigens mag worden gewezen op de mogelijke sanctie van de nietigverklaring door de Raad van State indien het alleenrechtsprekend lid toch inbreuk zou plegen op de onpartijdigheidsplicht die het in acht dient te nemen gedurende de gehele rechtspleging, tot aan het nemen van de eindbeslissing over het ingestelde beroep.

De beslissing dat een beroep niet kennelijk ongegrond is, houdt niet in dat het beroep meteen als kennelijk gegrond kan worden aangezien. Het is bovendien geenszins juist dat beroepen *ipso facto* niet kennelijk ongegrond zouden kunnen zijn vanwege het feit dat de asielaanvragen waarop ze betrekking hebben, voorheen niet als zodanig zijn gekwalificeerd in de administratieve fase van het onderzoek van de aanvragen. De beroepen kunnen immers wel degelijk kennelijk ongegrond zijn, om twee soorten van redenen, namelijk het ontdekken of vaststellen van nieuwe elementen en de specifieke kenmerken van de rechtspleging als beroepsprocedure, waardoor vereist is dat tegen de inhoud van de administratieve beslissing bezwaren worden geopperd die niet *a priori* van elke grond ontdaan zijn.

A.8.4. De Ministerraad weerlegt, hoofdzakelijk op basis van feitenmateriaal betreffende de werking van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, een aantal argumenten van de verzoekers voor de Raad van State met betrekking tot de doelstelling die de wetgever met de betwiste procedure beoogde.

Het grote aantal voor de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen hangende zaken toont aan dat de wetgever wel degelijk ervan mocht uitgaan dat er op het vlak van de behandeling van de beroepen op dat niveau nood was aan een filterprocedure. Dat de Vaste Beroepscommissie - overigens mede door die procedure - erin geslaagd is in het wijzen van haar beslissingen gelijke tred te houden met het binnenkomen van de beroepen, toont aan dat de wetgever terecht een behoorlijke rechtsbedeling ter zake heeft nagestreefd, met middelen die hij in zijn beleidsvrijheid ongetwijfeld zelf mocht kiezen, zonder dat hierbij de ter zake geldende grondwettelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen werden miskend.

A.8.5. De Ministerraad uit ook bedenkingen bij de door de verzoekende partijen voor de Raad van State gemaakte vergelijking met de procedure van toewijzing van een zaak aan één dan wel drie staatsraden, die niet gebaseerd zou zijn op een beoordeling van de onontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid – reden waarom de argumentatie van het arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 niet zou kunnen worden overgenomen.

De bepaling waarover dat arrest handelde bouwde immers ook een verregaande beperking in van het recht op een behandeling van de bedoelde annulatieberoepen door een kamer met drie staatsraden, die overigens verder reikt dan de te dezen bedoelde beperking. Terwijl die laatste veeleer de uitzondering is, is de behandeling met één staatsraad daarentegen de regel, waarvan weliswaar kan worden afgeweken, zonder dat daartoe evenwel een welomschreven verplichting bestaat. De procedure waarover het arrest nr. 61/94 handelde, sloot (en sluit) bovendien de toepassing uit van procedureregels voor de behandeling van onder meer kennelijk ongegronde verzoekschriften. De Ministerraad ziet daarentegen in de betwiste procedure een groot parallellisme met de techniek die zowel voor de Raad van State als voor het Arbitragehof zelf gehanteerd wordt om dergelijke categorieën van beroepen te behandelen.

A.8.6. De Ministerraad grijpt ten slotte de vergelijking met de laatstgenoemde procedures aan om aan te tonen dat een voorlopig oordeel over de kennelijke gegrondheid van een beroep op grond van geschreven stukken, niet onvereenigbaar is met de rechtsprekende functie, noch inbreuk maakt op het recht op een eerlijk proces.

De verzoekers voor de Raad van State kunnen zich niet beroepen op een aantal vermelde grondrechten die zij aanvoeren. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is immers niet van toepassing bij de beoordeling van een asielaanvraag. Het principe van fair play is een beginsel van behoorlijk bestuur en betreft niet de administratieve rechtspraak. Artikel 16 van het Verdrag van Genève is slechts van toepassing ten aanzien van erkende vluchtelingen en niet ten aanzien van kandidaat-vluchtelingen, zeker als het om de te doorlopen asielprocedure gaat die uitsluitend voor kandidaat-vluchtelingen in het leven is geroepen en waaromtrent geen vergelijking kan worden gemaakt met Belgische onderdanen.

Alle beginselen die aan een rechtsprocedure ten grondslag liggen, zoals de openbaarheid, worden wel degelijk gerespecteerd. Elke kandidaat-vluchteling kan, voor een alleenrechtsprekend lid, op een openbare zitting zelf zijn argumenten laten gelden en er kan niet *a priori* worden aangenomen dat dat lid voor die argumentatie niet zou kunnen of willen openstaan. De stelling van de verzoekers voor de Raad van State dat de discriminatie reeds een feit is door de enkele uitdrukking van het oordeel op grond van de inzage van het beroepsverzoekschrift, zonder dat een wijziging van dat oordeel op basis van bijkomende gegevens daaraan nog iets kan veranderen, is aberrant, omdat de kandidaat-vluchteling die, aangenomen dat hij na een verschijning voor het alleenrechtsprekend lid toch wordt doorverwezen naar een kamer met drie leden, zijn aanvraag uiteindelijk toch ingewilligd ziet, op basis van die redenering ook gediscrimineerd zou zijn.

Standpunt van de verzoekers voor de Raad van State in de memorie van antwoord

A.9. De tweede verzoekende partij voor de Raad van State heeft de Belgische nationaliteit nog niet verkregen, zodat het onderwerp van de prejudiciële vraag en haar belang actueel zijn.

A.10. De verzoekers voor de Raad van State herhalen dat het niet relevant is te weten of alle aanvragen door een alleenrechtsprekend lid vooraf worden beoordeeld, maar wel dat op basis van die beoordeling een onderscheid wordt gemaakt tussen kandidaat-vluchtelingen die hun beroep behandeld zien door een alleenrechtsprekend lid, nadat hun dossier als « kennelijk ongegrond » is bevonden, en kandidaat-vluchtelingen die voor een kamer van drie leden komen, nadat hun verzoek door de lezer van het dossier blijkbaar niet kennelijk ongegrond is bevonden.

A.11. De beide verzoekers herhalen dat er geen sprake is van een toevloed van beroepen bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen en dat dergelijke conjuncturele toestanden niet voldoende objectief zijn om een verschil in behandeling te verantwoorden. Er zijn andere middelen om dergelijke problemen op te lossen. Feitelijke argumenten van de Ministerraad op dat vlak worden betwist. Bovendien is reeds een filter ingebouwd in de administratieve fases van het onderzoek van de aanvragen. Het criterium « kennelijk ongegrond » is ten slotte evenmin objectief noch redelijk – anders dan het criterium « onontvankelijk ». Het kan immers niet worden gebruikt om de beoogde « kwaal » te genezen. « Kennelijk » is, op zich, evenmin een objectief criterium omdat het niet objectief waar te nemen is door iedere in het beroep gekwalificeerde persoon : in verband met gegrondheid is dit niet te objectiveren wanneer een effectieve argumentatie in het beroepsverzoekschrift is opgenomen en vooral ook wanneer de procedure in essentie mondeling verloopt, zoals te dezen. « Kennelijk » leidt tot een subjectieve beoordeling die niet aanvaardbaar is om een onderscheid te maken tussen categorieën van kandidaat-vluchtelingen. Een administratiefrechtelijke beslissing kan en zal noodzakelijkerwijze dikwijls steunen op een subjectief element daar het telkens een uitspraak betreft in één concrete zaak, maar een wetgeving kan dit niet daar zij een algemeen objectief onderscheid moet respecteren en geen subjectief onderscheid mag maken.

De Ministerraad gaat overigens in tegen de definitie die de Raad van State zelf heeft gegeven van « kennelijk ongegrond », in de zin van artikel 52 van de vreemdelingenwet, namelijk « datgene waarvan het bestaan of de natuur zich aan een redelijk mens opdringt, met zulk een overtuiging dat verdergaande ondervraging niet meer nodig lijkt. » Dat standpunt bevestigt overigens het aangeklaagde subjectieve karakter van het begrip. Die definitie ondergraaft overigens de verdediging van de Ministerraad, terwijl die juist beklemtoont dat verdere ondervraging tot een ander inzicht kan leiden, hoewel dat volgens de definitie van de Raad van State juist niet meer nodig lijkt (waardoor het subjectief criterium zo mogelijk de objectiviteit benadert).

A.12. Met betrekking tot de in A.8.3 ontwikkelde argumentatie werpen de verzoekers voor de Raad van State op dat de door de Ministerraad opgegeven redenen die ertoe kunnen leiden dat een beroep - ondanks de beoordeling in vroegere fasen - toch nog « kennelijk ongegrond » zou kunnen zijn, niet kunnen worden aangenomen. Het is uiterst zelden, gelet op de korte termijnen in de procedure, dat nieuwe elementen zouden opduiken die een « kennelijke ongegrondheid » van het beroep zouden kunnen motiveren. Ook de specifieke aard van de beroepsprocedure is niet ter zake dienend. De kritiek gaat niet over de beslissing die door een alleenrechtsprekend lid wordt genomen na de behandeling door deze laatste (ook daarop is eventueel kritiek te uiten) maar de kritiek betreft het feit van het bestaan van een filtermechanisme dat zelf als criterium het « kennelijk ongegrond » karakter hanteert. Het is overigens zeer de vraag of in een door de wet als mondeling gekwalificeerde procedure enig argument mag worden geput uit de sterkte of de zwakte die mag blijken uit de schriftelijke argumentatie van het beroepsverzoekschrift.

A.13. De vergelijking van de Ministerraad met de procedure voor de Raad van State achten de verzoekers voor de Raad van State niet pertinent. Er gaat immers geen beoordeling aan vooraf in verband met kennelijke ongegrondheid. Het is bovendien een loutere proceduremaatregel die blijkbaar in handen ligt van het auditoraat en niet van de Staatsraad. Evenmin is er sprake van een meer verregaande beperking : het betreft een totaal andere regeling waarbij geen voorafgaande beoordeling in verband met kennelijke ongegrondheid aanwezig is en waarvan bovendien kan worden afgeweken. Te dezen is zulks niet het geval, zodra de lezer van het dossier meent dat het beroep kennelijk ongegrond is.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 57/12, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993. Die bepaling luidt :

« Wanneer de voorzitter of de door hem gemachtigde bijzitter, na inzage van het verzoekschrift, oordeelt dat het beroep onontvankelijk of kennelijk ongegrond is, kan hij het beroep zelf behandelen als alleenrechtsprekend lid. Indien na behandeling blijkt dat het beroep noch onontvankelijk noch kennelijk ongegrond is, verwijst het alleenrechtsprekend lid de behandeling van het beroep naar een driedledige kamer. »

Ten aanzien van de exceptie van de Ministerraad

B.2.1. Volgens de Ministerraad heeft de tweede verzoekende partij voor de Raad van State een verzoek tot verkrijging van de Belgische nationaliteit ingediend. Indien dat verzoek wordt ingewilligd, kan zij niet langer als vluchteling worden erkend en getuigt zij niet langer van een actueel belang bij de beantwoording van de prejudiciële vraag. De Ministerraad verzoekt het Hof zich, met toepassing van artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, te laten voorlichten nopens de eventuele beslissing over de nationaliteitsverkrijging en daaraan in voorkomend geval het passende gevolg te verbinden.

B.2.2. Het komt het verwijzende rechtscollege - en hem alleen - toe te oordelen of de tweede verzoekende partij een actueel belang heeft om de rechtspleging voort te zetten en een antwoord te verkrijgen op de prejudiciële vraag. Behoudens in het geval waarin artikel 99 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof voorziet - waarvan de voorwaarden te dezen evenwel niet vervuld zijn - moet het Hof antwoorden op de gestelde vraag.

B.2.3. Aangezien het Hof niet bevoegd is om de door de Ministerraad opgeworpen betwisting te beslechten, dient het niet in te gaan op het verzoek van de Ministerraad om gebruik te maken van de bij artikel 91, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 aan het Hof toegekende onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden.

B.2.4. De door de Ministerraad aangevoerde exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. Krachtens artikel 57/12, vierde lid, van de voormelde wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, worden alle beroepen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen die bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen aanhangig worden gemaakt eerst behandeld door een alleenrechtsprekend lid, dat het beroep onontvankelijk of kennelijk ongegrond kan verklaren. Alle rechtzoekenden worden in die fase van de rechtspleging op dezelfde wijze behandeld. Wanneer dat lid het beroep niet onontvankelijk, noch kennelijk ongegrond verklaart, verwijst het de behandeling ervan naar een drieledige kamer, waarvan het zelf deel uitmaakt.

Die bepaling creëert niet het verschil in behandeling zoals dat in de prejudiciële vraag staande wordt gehouden, namelijk dat er kandidaat-vluchtelingen zouden zijn die worden opgeroepen om te verschijnen voor een alleenrechtsprekend lid en kandidaat-vluchtelingen die onmiddellijk zouden moeten verschijnen voor een drieledige kamer waarvan geen enkel lid zich reeds over het beroep zou hebben uitgesproken. Indien het alleenrechtsprekend lid naderhand zetelt in de drieledige kamer, dan is dat omdat het in een vroegere fase van de rechtspleging van oordeel zal zijn geweest dat het beroep niet onontvankelijk, noch kennelijk ongegrond is.

B.4.1. Nochtans menen de verzoekende partijen voor het verwijzend rechtscollege dat de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling tot gevolg heeft tussen kandidaat-vluchtelingen van wie het beroep wel door een drieledige kamer wordt behandeld en kandidaat-vluchtelingen van wie het beroep door een lid wordt behandeld, dat, door het feit dat het beslist het beroep als alleenrechtsprekend lid te behandelen, blijk zou hebben gegeven van een vooroordeel vóór enige verdere behandeling van het beroep.

B.4.2. De in het geding zijnde bepaling is ingegeven door de noodzaak van een vlotte werking van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

De specifieke kenmerken, de toename en het dringende karakter van de geschillen ontstaan uit de toepassing van de wet van 15 december 1980 en van de wetten waarbij zij is gewijzigd, verantwoorden de goedkeuring van bijzondere regels, die geschikt zijn om de behandeling van het hoger beroep bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen te versnellen. Door toe te

staan dat de beroepen eerst worden onderzocht door een alleenrechtsprekend lid, dat, in geval van een onontvankelijk of kennelijk ongegrond beroep, na vervolgens de partijen ook gehoord te hebben, het beroep alleen en definitief beslecht, heeft de wetgever een maatregel genomen die verband houdt met het doel dat hij nastreeft. Gelet op de specifieke en beperkte gevallen van onontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid, gelet op de fundamentele procedurele waarborgen die in de rechtspleging aan de partijen worden geboden en gelet op de mogelijkheid voor het alleenrechtsprekend lid om, na de partijen gehoord te hebben, de zaak toch nog door te verwijzen naar een kamer met drie leden, is de betwiste maatregel niet onverantwoord.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57/12, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts