



Grondwettelijk Hof

PERSBERICHT OVER ARREST 117/2020

Het Grondwettelijk Hof verwerpt de beroepen tot vernietiging gericht tegen de regeling van de consulaire bijstand

Het Grondwettelijk Hof verwerpt de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek. Het Hof stelt vast dat noch die wet noch het Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer een subjectief recht op consulaire bijstand toekennen en aanvaardt dat die bijstand wordt beperkt tot bepaalde situaties.

Het Hof aanvaardt eveneens dat de consulaire bijstand wordt voorbehouden aan Belgen en aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers, maar preciseert wel dat de door België erkende vluchtelingen en de in België verblijvende staatlozen met Belgen moeten worden gelijkgesteld. Dat Belgen met een dubbele nationaliteit niet steeds een beroep kunnen doen op consulaire bijstand in het andere land waarvan zij de nationaliteit hebben, is evenmin ongrondwettig.

Tot slot moeten de Belgische consulaire posten in beginsel geen consulaire bijstand verlenen aan Belgen die zich naar een risicozone begeven, noch moet consulair bezoek worden gebracht aan Belgen die in een gevangenis in de Europese Unie worden vastgehouden of die het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België.

1. Context van de zaak

In de meeste landen is de consulaire bijstand niet geregeld in een wet, maar in omzendbrieven of in ongeschreven gewoonterecht. Omwille van de vereisten van rechtszekerheid en voorspelbaarheid, heeft de Belgische wetgever er wel voor gekozen om die materie bij wet te regelen. Hij wil de Belgen informeren over de bijstand die zij kunnen verwachten. De nieuwe wetgeving codificeert de bestaande Belgische consulaire praktijk, die overeenkomt met het gemiddelde niveau van consulaire bijstand geboden door de lidstaten van de Europese Unie. De diplomatieke zendingen en de consulaire posten kunnen consulaire bijstand verlenen in geval van overlijden, ernstig ongeval, ernstig misdrijf, onrustwekkende verdwijning, aanhouding of hechtenis, extreme noodtoestand, zware consulaire crisis of internationale kinderontvoering.

Een aantal bepalingen van de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek werden voor het Hof bestreden door de beroepsverenigingen « Association des Journalistes Professionnels » en « Vlaamse Vereniging van Journalisten », door Ali Arraas en Farida Arraas, door de vzw « Ligue des droits humains » en door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie ». De verzoekende partijen hebben vijf kritieken op de wet van 9 mei 2018, waarmee zij vijf verschillende bepalingen van die wet viseren.

2. Onderzoek door het Hof

2.1. Draagwijdte van de consulaire bijstand (B.4-B.9)

Ten eerste bekritisieren de verzoekende partijen de beperking van de consulaire bijstand tot acht hierboven opgesomde situaties. Dit heeft volgens hen als gevolg dat Belgen die in het buitenland met andere omstandigheden geconfronteerd worden, zoals een ziekte of een licht misdrijf, van consulaire bijstand verstoken zijn.

Het Hof stelt vast dat de wet van 9 mei 2018 geen subjectief recht op consulaire bijstand toekent. De consulaire bijstand wordt immers steeds verleend op het grondgebied van een andere soevereine Staat en is dus afhankelijk van de toestemming van die Staat. Het verlenen van consulaire bijstand mag de medewerkers van de consulaire post overigens niet in gevaar brengen en voorts moet rekening worden gehouden met de logistieke en de budgettaire middelen waarover de consulaire post beschikt. Bovendien is de consulaire bijstand ondergeschikt aan bijstand door het eigen netwerk van de betrokken persoon. Het internationaal recht kent particulieren evenmin een subjectief recht op consulaire bijstand toe: de gangbare interpretatie van artikel 36, § 1, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer luidt immers dat er slechts sprake is van subjectieve rechten ten opzichte van de verblijfsstaat, maar niet ten opzichte van de zendstaat.

De bestreden bepaling verzoent rechtszekerheid en flexibiliteit. Zij somt op in welke situaties consulaire bijstand kan worden geboden, maar is toch voldoende ruim geformuleerd om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Dat de ziekte van een Belg in het buitenland geen deel uitmaakt van die opsomming, is gerechtvaardigd, aangezien de consulaire bijstand niet bedoeld is als verlengstuk van het Belgische sociale vangnet. Ook in geval van een licht misdrijf moet geen consulaire bijstand worden geboden, omdat de wetgever mag waarborgen dat de middelen van de consulaire posten efficiënt worden ingezet.

De voornoemde opsomming is niet dermate vaag dat zij aanleiding kan geven tot willekeurige beslissingen. De beslissing om al dan niet consulaire bijstand te verlenen is een individuele bestuurshandeling die afdoende moet worden gemotiveerd. Die motivering kan worden aangevochten bij de bevoegde rechter.

Tot slot houdt de bestreden bepaling geen discriminatie van de meest behoeftige Belgen in. Hun situatie zal immers sneller als extreme noodtoestand worden gekwalificeerd, waardoor zij kunnen genieten van consulaire bijstand. Minder behoeftige Belgen kunnen daarentegen een beroep doen op bijstand door hun eigen netwerk.

2.2. De uitsluiting van niet-Belgische familieleden van Belgen, van familieleden van burgers van de Europese Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, van vluchtelingen en van staatlozen (B.10-B.17.2)

Ten tweede bekritisieren de verzoekende partijen het feit dat enkel consulaire bijstand wordt verleend aan Belgen en aan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die niet over een diplomatieke of consulaire zending in de verblijfsstaat beschikt.

Het Hof wijst erop dat de consulaire bijstand aan familieleden van een Belg die een andere dan de Belgische nationaliteit hebben, wordt verleend door de Staat waarvan zij de nationaliteit hebben. Ook de consulaire bijstand aan familieleden van een niet-vertegenwoordigde burger van een andere lidstaat van de Europese Unie die zelf geen EU-burger zijn, wordt verleend door de Staat waarvan die familieleden de nationaliteit hebben. Indien België die personen in dergelijke situaties toch consulaire bijstand zou bieden, zou het de soevereiniteit schenden van de Staat waarvan zij de nationaliteit hebben. België zou in dat geval tevens de

soevereiniteit van de verblijfsstaat schenden, aangezien het internationaal recht in beginsel slechts toelaat om consulaire bijstand te bieden aan zijn eigen onderdanen. De bestreden bepaling heeft geen onevenredige gevolgen, aangezien de betrokkenen zich kunnen wenden tot hun eigen consulaire posten.

Wat de staatlozen en de vluchtelingen betreft, preciseert het Hof dat de bestreden bepaling in overeenstemming met artikel 25.1 van het Staatlozenverdrag en met artikel 25.1 van het Vluchtelingenverdrag moet worden geïnterpreteerd. Ook de door België erkende vluchtelingen en de in België verblijvende staatlozen kunnen in het buitenland dus gebruik maken van de Belgische consulaire bijstand. Dat de andere vluchtelingen en staatlozen daar geen gebruik van kunnen maken, wordt verklaard door de grenzen van de Belgische rechtsmacht in overeenstemming met het internationaal recht.

Wat tot slot de journalisten met een Belgische accreditatie betreft, wijst het Hof erop dat geen enkele bepaling van internationaal recht de Belgische overheden rechtsmacht toekent om consulaire bijstand te verlenen aan journalisten die behoudens hun accreditatie geen enkele band met België hebben.

2.3. De uitsluiting van Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit (B.18-B.21.6)

Ten derde bekritisieren de verzoekende partijen het feit dat de Belgische consulaire posten geen consulaire bijstand verlenen aan Belgen met een dubbele nationaliteit in de verblijfsstaat waarvan zij eveneens onderdaan zijn.

Het Hof wijst erop dat die verblijfsstaat de eigen nationaliteit als de dominante nationaliteit mag beschouwen voor alle wettige en onwettige handelingen die de betrokkene op haar grondgebied stelt. Indien de Belgische consulaire posten toch consulaire bijstand zouden verlenen, zou de verblijfsstaat dit als een inmenging in haar interne aangelegenheden kunnen beschouwen. De bestreden bepaling informeert Belgen met een dubbele nationaliteit dat zij in het andere land waarvan zij de nationaliteit bezitten, niet noodzakelijk een beroep zullen kunnen doen op consulaire bijstand door België. De bestreden bepaling geldt enkel voor de vormen van consulaire bijstand waarvoor toestemming van de verblijfsstaat vereist is. Bovendien geldt zij enkel voor het andere land waarvan de Belgen met dubbele nationaliteit onderdaan zijn. In andere landen kunnen zij onder dezelfde voorwaarden als andere Belgen een beroep doen op bijstand van de Belgische consulaten.

2.4. De uitsluiting van personen die zich in een risicogebied bevinden (B.22-B.24.7)

Ten vierde bekritisieren de verzoekende partijen de afwezigheid van consulaire bijstand aan Belgen die zich naar een risicozone begeven.

Het Hof aanvaardt die beperking, aangezien het gaat om risicogedrag dat verregaande gevolgen kan hebben voor de veiligheid van de betrokkene en die van de medewerkers van de benaderde consulaire posten. Zelfs in die situaties onderzoeken de consulaire posten welke bijstand zij kunnen verlenen, in samenwerking met onder meer de inlichtingendiensten, de politiediensten en OCAD. Zij hebben daarbij ook aandacht voor personen die belangen behartigen die gelijklopen met de Belgische belangen, zoals journalisten die zich naar een risicozone begeven om verslag uit te brengen van de toestand aldaar.

2.5. Belgen die in het buitenland gevangen genomen zijn (B.25-B.30.7)

Ten vijfde bekritisieren de verzoekende partijen het gebrek aan consulaire bezoek aan Belgen die in een gevangenis in de Europese Unie worden vastgehouden en aan Belgen die het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België.

Wat betreft de Belgen die worden vastgehouden in een gevangenis in de Europese Unie, wijst het Hof op de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen in strafzaken die gelden in de verhouding tussen lidstaten van de Europese Unie. De bestreden bepaling beperkt enkel het consulaire bezoek, maar niet de andere vormen van consulaire bijstand. Zo moet elke consulaire post, ook in andere lidstaten van de Europese Unie, erop toezien dat de rechten van verdediging van de aangehouden Belg geëerbiedigd worden en dat de omstandigheden waarin hij gevangen wordt gehouden, de mensenrechten eerbiedigen.

Wat betreft de Belgen die het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België, merkt het Hof op dat de wetgever elke ambiguïteit beoogde te vermijden die zou ontstaan indien de Belgische overheden tegelijkertijd de arrestatie zou vragen en consulaire bijstand zou bieden. Consulaire bijstand is vooral zinvol in geval van een aanhouding op initiatief van de verblijfsstaat, aangezien betrokkenen in dat geval worden geconfronteerd met een rechtsstelsel dat zij niet kennen en met een penitentiair systeem in een taal en een cultuur waarmee zij niet noodzakelijk vertrouwd zijn, zodat zij hun verdediging moeilijk kunnen voorbereiden. Daarentegen heeft consulaire bijstand weinig toegevoegde waarde wanneer personen worden aangehouden en vervolgd op initiatief van de Belgische overheden. In dat geval kunnen zij immers na zijn uitlevering hun rechten doen gelden en hun verdediging voeren ten aanzien van de bevoegde Belgische overheden, in een systeem waarmee zij wel vertrouwd zijn en in een context waarin zij hun verdediging gemakkelijker kunnen voorbereiden.

3. Besluit

Het Hof verwerpt daarom de beroepen tot vernietiging, maar preciseert wel dat artikel 75 van het Consulair Wetboek zo moet worden geïnterpreteerd dat de door België erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, onder het begrip « Belgen » in de zin van die bepaling vallen.

Het Grondwettelijk Hof is een rechtscollege dat waakt over de inachtneming van de Grondwet door de verschillende wetgevers in België. Het Hof kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen, ongrondwettig verklaren en schorsen wegens schending van een fundamenteel grondrecht of een bevoegdheidverdelende regel.

Deze persnota, opgesteld door de griffie en de referendarissen die met de persrelaties zijn belast, bindt het Grondwettelijk Hof niet. Uit de aard zelf van de samenvatting, bevat zij niet de in het arrest noodzakelijk opgebouwde redeneringen noch de specifieke nuancerings van het arrest.

Het arrest nr. 117/2020 is te vinden op de webstek van het Grondwettelijk Hof, [www.grondwettelijk-hof.be](https://www.const-court.be/public/n/2020/2020-117n.pdf) (<https://www.const-court.be/public/n/2020/2020-117n.pdf>).

Contactpersonen voor de pers

Sarah Lambrecht | sarah.lambrecht@grondwettelijk-hof.be | 02/500.12.83

Frank Meersschaut | frank.meersschaut@grondwettelijk-hof.be | 0475/325.218

Volg ons via Twitter [@ConstCourtBE](https://twitter.com/ConstCourtBE)