

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.012 van 11 januari 2013
in de zaak A. 203.265/XIV-33.905**

In zake : XXX (alias XXX)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bertrand Vrijens
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kortrijksesteenweg 641
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN
DE STAATLOZEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 23 januari 2012, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 72.318 van 20 december 2011 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 8130 van 20 februari 2012 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 oktober 2012 om 11.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die loco advocaat Bertrand Vrijens verschijnt voor de verzoekster, en attaché Katrien Allyns, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekster komt in 2004 België binnen en verklaart zich op 23 juni 2011 een tweede maal vluchteling. De commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen neemt op 3 augustus 2011 een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en tot toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus.

Op 19 augustus 2011 tekent de verzoekster tegen die weigeringsbeslissing beroep aan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 20 december 2011 weigert de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus aan de verzoekster. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

4.1. Voorafgaandelijk dient te worden gewezen op artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State, dat als volgt luidt:

“De memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie heeft de vorm van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie.”.

In het aan dat besluit voorafgaande verslag aan de Koning wordt bovendien vermeld:

“De samenvattende memorie dient de argumenten van het verzoekschrift en van de memorie van wederantwoord als een geordend geheel weer te geven. De verzoekende partij, die moet worden bijgestaan door een advocaat, wordt er aldus toe gebracht een allesomvattend overzicht in te dienen, dat de uiteenzetting van de feiten bevat, haar eventuele antwoorden op excepties van niet-ontvankelijkheid en haar middelen in één enkele, pertinente argumentering.
(...)

Het gevolg van de verplichting om een samenvattende memorie in te dienen is dat de Raad van State in beginsel geen uitspraak meer hoeft te doen op basis van de uiteenzetting van de feiten en middelen vervat in het verzoekschrift.”.

Het doel van die bepaling is de vereenvoudiging van het onderzoek van het cassatieberoep door het de Raad van State mogelijk te maken uitspraak te doen op basis van één enkel procedurestuk van een verzoekende partij, met name de samenvattende memorie. In de memorie van wederantwoord geeft de verzoekster enkel een antwoord op de memorie van antwoord. Die uiteenzetting verschilt van de uiteenzetting in het verzoekschrift tot cassatie. Hierna worden de middelen derhalve enkel in ogenschouw genomen zoals zij in de memorie van wederantwoord voorkomen.

4.2. De verzoekster voert in de memorie van wederantwoord het volgende aan:

“De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kende op 3 augustus 2011 verzoekster de subsidiaire beschermingsstatus toe doch weigerde verzoekster de vluchtelingenstatus te verlenen.

Enkel wat betreft het haar niet toe kennen van de vluchtelingenstatus werd door verzoekster op 17 augustus bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beroep aangetekend.

Op 20 december 2011 werd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verzoekster de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus

geweigerd. Dit arrest werd verzoekster per aangetekend schrijven dd. 23 december 2011 ter kennis gebracht.

Dat evenwel door de weigering de subsidiaire beschermingsstatus aan verzoekster te verlenen, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ultra petita (buiten de eis) heeft geoordeeld en de oorzaak van de vordering heeft gewijzigd wat strijdig is met de algemene rechtsbeginselen.

Daarnaast heeft verzoekster niet de mogelijkheid gehad dezelfde procedurele middelen aan te wenden en werd verzoekster niet de mogelijkheid geboden enig schriftelijk verweer te voeren of (nieuwe) schriftelijk middelen en argumenten aan te voeren die de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus (verder) noodzakelijk maakt van verzoeksters rechten van verdediging.

Verder merkt verzoekster op dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als administratief rechtscollege die jurisdictionele beslissingen uitspreekt, gehouden was, indien deze van oordeel was dat verzoeksters asielaanvraag niet splitsbaar is en het geschil in zijn geheel bij de Raad wordt aanhangig gemaakt, het beroep van verzoekster dat zich beperkte tot de weigering tot toekenning van de status van vluchteling (terwijl de status van subsidiaire rechtsbescherming werd toegekend onontvankelijk te verklaren minstens heeft nagelaten ambtshalve de onontvankelijk van verzoeksters beroep op te werpen en hierbij minstens verzoekster uit te nodigen haar verweer m.b.t. de opgeroepen onontvankelijkheid uiteen te zetten en/of verzoekster de mogelijkheid te bieden alsnog haar beroep uit te breiden.

Dat derhalve de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn bevoegdheid te buiten is gegaan.

Hoewel de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zelf over geen onderzoeksbevoegdheid, komt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in zijn beslissing echter tot een ander besluit (dan de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen) zonder dat deze nieuwe beslissing van de Raad op een afdoende manier wordt gemotiveerd.

Dat vaststaat dat, ondanks de uitdrukkelijke vordering van verzoekster in ondergeschikte orde, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft nagelaten gebruik te maken van de mogelijkheid om een beslissing te annuleren, net om nieuwe onderzoeksfeiten te vragen aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, zoals overigens ook uitdrukkelijk werd gevorderd door verzoekster in haar verzoekschrift dd. 17.08.2011.

Dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geenszins verzoeksters ondergeschikte vordering heeft weerlegd.

Dat derhalve de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn bevoegdheid te buiten is gegaan.”.

Beoordeling

5.1. Vooreerst stelt de verzoekster dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest “ultra petita” zou hebben geoordeeld door haar de subsidiaire beschermingsstatus te weigeren, terwijl zij enkel beroep had aangetekend tegen de weigering tot erkenning als vluchteling.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beschikt op grond van artikel 39/2, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) over volheid van rechtsmacht bij de beoordeling van beroepen die zijn ingesteld tegen de beslissingen van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, zowel inzake de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, wordt het volgende gesteld:

“Dit beroep is schorsend. Uitzondering vormen de asielaanvragen van EU-onderdanen: deze worden afgedaan volgens een verkorte procedure waartegen een niet-opschortend annulatieberoep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen open staat. Zoals verder wordt uiteengezet is dit beroep devolutief en wordt het in zijn geheel aanhangig gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld, indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen de vluchtelingenstatus weigert doch het subsidiaire beschermingsstatuut toekent, in jurisdictioneel beroep de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen deze beslissing bevestigen, dan wel herzien en het vluchtelingenstatus toekennen, dan wel noch het vluchtelingenstatus noch de subsidiaire beschermingsstatus toekennen.” (Parl. St., Kamer, 2005-06, nr. 51K2479/001, 18)

En verder wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Inzake beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (§ 1), beschikt de Raad over volheid van rechtsmacht, d.w.z. dat de Raad het geschil in zijn geheel aan een nieuw onderzoek onderwerpt en hij als administratieve rechter in laatste aanleg uitspraak doet over de grond van het geschil, waarbij hij de bevoegdheid heeft tot hervorming of tot bevestiging van de door de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen genomen beslissingen (cfr. de definitie gegeven door A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Mechelen, Kluwer, 2002) ongeacht het motief waarop de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de vreemdelingen de bestreden beslissing heeft gesteund. Deze «hervorming» of «herziening» van de bestreden beslissing houdt in dat de Raad de hoedanigheid van vluchteling of van persoon die de status subsidiaire bescherming geniet, kan «toekennen» of «weigeren» aan de vreemdeling die in beroep is gekomen tegen een geheel of gedeeltelijk voor hem ongunstige beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Dit is de draagwijdte van de bevoegdheid bepaald in § 1, 1° van de ontworpen bepaling.

Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid van volle rechtsmacht kan de Raad op dezelfde gronden en met eenzelfde appreciatiebevoegdheid beslissen als de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Het beroep is immers devolutief en wordt in zijn geheel aanhangig gemaakt bij de Raad. De

Raad is derhalve niet gebonden door het motief waarop de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zijn beslissing heeft gesteund: de bevoegdheid «bevestigen» mag duidelijk niet in deze zin worden uitgelegd. Zo kan bijvoorbeeld de Raad een beslissing genomen door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen op grond van artikel 52 van de vreemdelingenwet bevestigen op dezelfde of op andere gronden, dan wel hervormen of – indien bijvoorbeeld essentiële elementen ontbreken die inhouden dat de Raad de bestreden beslissing niet kan bevestigen of hervormen zonder dat hiertoe aanvullende onderzoeksmaatregelen moeten worden bevolen – vernietigen.” (Parl. St., Kamer, nr. 51K2479/001, 95)

Het is derhalve de duidelijke en uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de asielaanvraag in haar geheel kan onderzoeken en ook de subsidiaire beschermingsstatus kan weigeren, al werd enkel beroep tegen de weigering van de erkenning als vluchteling aangetekend. De verzoekster kan dus niet dienstig opwerpen dat zij enkel tegen de weigering van de vluchtelingenstatus was opgekomen en dat de rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen daartoe beperkt was.

5.2. Door haar wat betreft de beoordeling van de subsidiaire beschermingsstatus geen mogelijkheid tot verweer te bieden, acht de verzoekster verder het recht van verdediging geschonden.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, moest de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ingevolge het door de verzoekster ingestelde beroep de asielaanvraag in haar geheel onderzoeken. Hij dient daarbij uiteraard het recht van verdediging te eerbiedigen, hetgeen inhoudt dat hij zich moet beperken tot de gegevens van het administratief en het rechtsplegingsdossier. Indien hij andere vragen wil opwerpen dan degene die tot dan toe aan de orde zijn gekomen, moet hij de partijen toelaten daarover standpunt in te nemen.

Te dezen steunt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich op het uitleveringsverzoek van de Russische autoriteiten van 10 december 2010 en op het arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling bij het hof van beroep te Brussel van 27 juni 2011. In de aanvankelijk bestreden beslissing worden die twee stukken uitdrukkelijk aangehaald, weliswaar met een slordige vermelding van de datums ervan. Uit bepaalde algemene informatie besluit de verwerende partij in de aanvankelijk bestreden beslissing echter dat de rechtsgang in de Russische federatie niet gegarandeerd is, dat er mensenrechtenschendingen in de Russische detentiefaciliteiten voorkomen en dat de verzoekster bij een terugkeer naar

het land van herkomst dus een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 48/4 van de Vreemdelingenwet loopt. In het verzoekschrift tot beroep heeft de verzoekster in punt 7 van het enige middel zelf gesteld dat uit de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus in de aanvankelijk bestreden beslissing voldoende blijkt dat “verzoekster bij een terugkeer naar de Russische federatie gezocht wordt, dat in de Russische Federatie voor verzoekster geen eerlijk proces gegarandeerd is en dat er sprake is van massale mensenrechtenschendingen in de Russische detentiefaciliteiten”. Derhalve heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich op geen andere elementen gesteund dan deze die reeds in de aanvankelijk bestreden beslissing worden vermeld en waarnaar de verzoekster zelf in het verzoekschrift tot beroep heeft verwezen. In die omstandigheden was de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet verplicht de motieven op grond waarvan hij uiteindelijk tot weigering van de subsidiaire beschermingsstatus besluit, vooraf ter kennis van de verzoekster te brengen. Het middel is in die mate ongegrond.

5.3. Ten slotte voert de verzoekster aan dat zij enkel beroep tegen de weigering van de erkenning als vluchteling heeft aangetekend en dat, indien dergelijk beperkt beroep niet mogelijk zou zijn, haar beroep niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard.

Daargelaten de vraag of dergelijke grief voor het eerst in de memorie van wederantwoord kan worden opgeworpen en welke precieze bepaling of beginsel de verzoekster geschonden acht, moest het beroep van de verzoekster niet als zijnde niet-ontvankelijk worden verworpen omdat het slechts tegen de weigering van de erkenning als vluchteling was gericht. Krachtens de hoger uiteengezette devolutive werking van het beroep wordt de zaak in haar geheel aanhangig gemaakt en dient de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ze in haar geheel te onderzoeken. De niet-ontvankelijkheid is in dat geval niet voorzien.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf januari tweeduizend dertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen