



Arrest

nr. 137 944 van 5 februari 2015
in de zaak RvV X / II

In zake: X

Gekozen woonplaats: X

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie, belast met Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, thans de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging.

DE WND. VOORZITTER VAN DE IIE KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Servische nationaliteit te zijn, op 2 oktober 2014 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 17 september 2014 tot afgifte van een inreisverbod.

Gezien titel I *bis*, hoofdstuk 2, afdeling IV, onderafdeling 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gezien de synthesesamenvatting.

Gelet op de beschikking van 7 januari 2015, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 30 januari 2015.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken S. DE MUYLDER.

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. KIWAKANA, die loco advocaat P. MARTENS – in opvolging van advocaat S. COOLEMAN - verschijnt voor de verzoekende partij en van attaché B. DEVOS, die verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Op 17 september 2014 wordt aan de verzoekende partij de beslissing houdende inreisverbod (bijlage 13sexies) gegeven. Dit is de bestreden beslissing die luidt als volgt:

“Aan de heer die verklaart te heten(1):

(..)

In voorkomend geval, ALIAS: (..)

wordt inreisverbod voor 2 jaar opgelegd,

voor het grondgebied van België, evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen⁽²⁾, tenzij hij (zij) beschikt over de documenten die vereist zijn om er zich naar toe te begeven. De beslissing tot verwijdering van 17/09/2014 gaat gepaard met dit inreisverbod.

Het inreisverbod wordt afgegeven in toepassing van het hierna vermelde artikel van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en op grond van volgende feiten:

■ artikel 74/11, §1, tweede lid, gaat de beslissing tot verwijdering gepaard met een inreisverbod van twee jaar omdat:

□ 1° voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of;

■ 2° niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan.

Gezien betrokkene heeft geen gevolg gegeven aan het bevel van 13/07/2012.

Gezien betrokkene geen officieel adres in België heeft bestaat het risico op onderduiken, reden waarom geen enkel uitstel om het grondgebied te verlaten wordt toegestaan en de beslissing töt verwijdering gepaard gaat met een inreisverbod van twee jaar.”

2. Onderzoek van het beroep

2.1. In haar synthesesmemorie zet de verzoekende partij het volgende uiteen:

“4. Inzake het opgelegde inreisverbod staat het niet-discretionair karakter van deze maatregel in geval van (onder meer) het niet uitvoeren van een eerdere beslissing tot verwijdering ontegensprekelijk vast.

Artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet is in deze duidelijk:

3 Art. 39/81, vierde en vijfde lid Vreemdelingenwet.

4 Art. 39/60 Vreemdelingenwet.

“De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen:

1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of, 2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd.”

Een loutere verwijzing naar deze wetsbepaling voldoet daarom evenwel nog niet aan de vooropgestelde motiveringsplicht. Een zogenaamde ‘gedetailleerde uitleg’ ligt zelfs geenszins (meer) in de verwachtingen van verzoeker. Dit belet echter niet dat verweerder een minimum aan motieven dient kenbaar te maken. De motiveringsproblematiek stelt zich net om bestaande beoordelingsmarges op een rechtvaardigde – en vooral objectieve – manier in te vullen en conform te manifesteren. De ratio is in deze nog steeds het begrijpelijk maken van de beslissing, wat in casu onmiskenbaar z’n doel gemist heeft.

Terecht werd dan ook reeds gesteld dat de omvang van de motiveringsplicht evenredig dient te zijn met de omvang van de discretionaire bevoegdheid waarover de verwerende partij ter zake beslist.⁵ Wanneer de toepasselijke regelgeving aan het bestuur de vrijheid laat om al dan niet een beslissing te nemen, of de keuze laat tussen verschillende mogelijke beslissingen, is het bestuur verplicht zijn keuze te verantwoorden. Ook bij de invulling van vage normen, zal een uitgebreidere motivering noodzakelijk zijn.

De precieze, concrete motieven moeten uitdrukkelijk en nauwkeurig worden vermeld.⁶ Een discretionaire bevoegdheid ontslaat de overheid dus geenszins van de verplichting tot formele motivering.⁷ In dergelijk geval dringt de motiveringsplicht zich immers nog meer op als niet te verwaarlozen waarborg en zelfs de enige waarborg tegen willekeur.⁸

5. Verweerder dient aldus een evenredigheidstoets in acht te nemen, waarbij de duur van een inreisverbod moet bepaald worden aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Overigens moet ook de duur van het inreisverbod evenredig zijn aan het doel of de reden tot oplegging ervan.

De bestreden beslissing noch het administratief dossier beschreven enige afweging of onderzoek met betrekking tot de specifieke omstandigheden van verzoeker. Recent deed de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen opnieuw terecht een uitspraak in die zin:

“De Raad wijst erop dat krachtens artikel 74/11, §1, eerste lid Vreemdelingenwet, de duur van het inreisverbod dient te worden vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet blijkt dat artikel 74/11 Vreemdelingenwet een onderdeel betreft van de omzetting van de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven (Pb.L. 24 december 2008, afl. 348s 98 e.v.). In

die zin wordt in de parlementaire voorbereiding m.b.t. artikel 74/11 Vreemdelingenwet en het inreisverbod het volgende benadrukt: "De richtlijn legt echter op dat men tot een individueel onderzoek overgaat (overweging 6), dat men rekening houdt met 'alle omstandigheden eigen aan het geval en dat men het evenredigheidsbeginsel respecteert' (Parl. St. Kamer, 2011-2012, nr. 53K1825/001, 23).

In casu stelt de Raad evenwel vast dat in de bestreden beslissing niet wordt gemotiveerd omtrent de termijn van het inreisverbod. In de bestreden beslissing wordt op quasi automatische wijze een inreisverbod opgelegd voor de maximumtermijn van drie jaar. Waarom deze maximumtermijn wordt gehanteerd, wordt niet uiteengezet. Zoals verzoekers terecht aanvoeren, vindt de Raad in de vierde en vijfde bestreden beslissing, noch in het administratief dossier enige afweging of onderzoek terug dat betrekking heeft op de specifieke omstandigheden van verzoekers. De Raad dient vast te stellen at waar de gemachtigde een inreisverbod oplegt voor de maximale termijn van drie jaar zonder enig onderzoek naar en motivering omtrent de specifieke omstandigheden van verzoekers en de duur van het inreisverbod, de gemachtigde, gezien de verstreckende gevolgen van een inreisverbod, op een kennelijk onredelijke wijze gehandeld heeft.

Een schending van de formele motiveringsplicht wordt aangenomen wat de beslissingen houdende een inreisverbod betreft, daar verweerder niet kan volstaan met de enkele verwijzing naar artikel 74/11, §1, eerste lid Vreemdelingenwet."

6. Overigens dient eveneens gewezen te worden op artikel 11 Richtlijn 2008/115/ EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, dat uitdrukkelijk bepaalt:

"Artikel 11 – Inreisverbod

(...)

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. (...)

De duur van een inreisverbod dient geval per geval te worden beoordeeld en gemotiveerd, volgens de specifieke omstandigheden eigen aan het individuele geval."

7. Bovendien benadrukt de rechtspraak eveneens dat men bij het vaststellen van de duur van het inreisverbod op grond van artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet, rekening moet houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Formeel bevat deze wetsbepaling weliswaar geen motiveringsverplichting, maar dit belet hoegenaamd niet dat de verzoekende partij moet kunnen afleiden waarom men precies een inreisverbod van zoveel jaar krijgt.⁹

Meer concreet moet men oog hebben voor de persoonlijke situatie (en in voorkomend geval die van het gezin van de betrokkene (art. 8 EVRM en art. 22 Gw.), daar een billijk evenwicht moet gezocht worden tussen de belangen die op het spel staan.¹⁰

Recent besloot de Raad van State als volgt tegen een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die van oordeel was dat zij niet nader moest motiveren waarom zij voor de maximumtermijn koos:

"Anders dan de verzoekende partij in hoofddorde lijkt voor te houden, impliceert het verplicht opleggen van een inreisverbod niet dat daarbij ook de maximumtermijn van drie jaar moet worden opgelegd, noch dat een nadere motivering enkel voor het bepalen van een lagere termijn nodig zou zijn. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole kwam het de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter toe te onderzoeken of de verzoekende partij te dezen bij het opleggen van een inreisverbod voor de maximumduur van drie jaar niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld. In het licht van het voorgaande vermocht de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dan ook zonder schending van de thans in het middel aangehaalde bepalingen te oordelen dat noch in de aanvankelijk bestreden beslissing noch in het administratief dossier enige afweging of onderzoek is terug te vinden betreffende de specifieke omstandigheden van verweerder en dat het opleggen van een inreisverbod voor de maximale termijn van drie jaar zonder enig onderzoek naar en motivering omtrent de specifieke omstandigheden van verweerder en de duur van het inreisverbod kennelijk onredelijk is, gezien de verstreckende gevolgen van het inreisverbod. Op zijn beurt komt het de Raad van State als administratievecassatierechter niet toe zelf die marginale toetsing in de plaats van de annulatierechter over te doen. Het tweede middel is ongegrond."¹¹

De Raad van State bevestigt hiermee onmiskenbaar dat de duur van een inreisverbod te allen tijde afdoende gemotiveerd moet worden en dus niet alleen wanneer er wordt afgeweken van de maximumtermijn zoals verwerende partij in casu beweert. Voorliggend inreisverbod is hoe dan ook niet op draagkrachtige wijze gemotiveerd en vormt dus een schending van artikelen 2 en 3 wet 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, evenals van het artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet."

2.2. De Raad wijst erop dat vergelijking van het oorspronkelijk verzoekschrift met de synthesesemorie aantoonde dat verzoekende partij een uitbreiding geeft aan haar middelen. Wat betreft de weerhouden aangevoerde schendingen stelt verzoekende partij in haar oorspronkelijk verzoekschrift dat de duur van het inreisverbod geval per geval dient te worden beoordeeld volgens de specifieke omstandigheden eigen aan het individuele geval.

In de synthesesemorie vat de verzoekende partij haar standpunt zoals verwoord in het inleidend verzoekschrift nog eens samen, doch breidt zij haar middel verder uit waar zij voor het eerst in de synthesesemorie stelt dat men oog moet hebben voor de persoonlijke situatie, in voorkomend geval die van haar gezin (artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet). Verzoekende partij heeft dergelijke persoonlijke omstandigheden niet aangehaald in het inleidend verzoekschrift, daargelaten nog de vaststelling dat uit het administratief dossier, meer bepaald de asielaanvraag van verzoekende partij, blijkt dat zij geen familie heeft in België en voorts blijkt dat zij enkel hier naartoe is gekomen met een vals paspoort om te werken zodat niet kan ingezien worden welk gezinsleven zou aangetast zijn door de bestreden beslissing.

2.3. De Raad wijst erop dat voormelde uitbreiding van het middel geenszins als een samenvatting van het middel kan beschouwd worden, noch als een antwoord op de nota van de verwerende partij die slechts verwees naar een afdoende motivering van de bestreden beslissing. Bovendien, zelfs indien het een antwoord op de nota zou zijn, dan nog dient vastgesteld dat dergelijk verweer geen betrekking zou hebben op de middelen zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift en derhalve de verzoekende partij op grond daarvan niet toelaat haar middel in de synthesesemorie uit te breiden (RvS 26 juni 2014, nr. 227.901).

De synthesesemorie laat de verzoekende partij geenszins toe nieuwe middelen te ontwikkelen en tekortkomingen in het verzoekschrift recht te zetten. De wetgever heeft dit standpunt uitdrukkelijk in de wet opgenomen door in artikel 39/81, zevende lid van de vreemdelingenwet te voorzien dat de Raad uitspraak doet op basis van de synthesesemorie “zonder afbreuk te doen aan artikel 39/60” van dezelfde wet en dit laatste artikel bepaalt dat “geen andere middelen mogen worden aangevoerd dan die welke in het verzoekschrift of de nota uiteengezet zijn”.

Middelen, ook indien deze de openbare orde raken, moeten, teneinde de rechten van de verdediging van de andere partij(en) te vrijwaren, in het verzoekschrift worden ontwikkeld, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen, in welk geval die middelen ten laatste in het eerst mogelijke in de procedureregeling voorziene processtuk moeten worden opgeworpen. Te dezen toont de verzoekende partij niet aan, en de Raad kan niet anders vaststellen, dat de grondslag van deze onderdelen niet reeds bestond op het ogenblik dat de verzoekende partij het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft ingediend. De onderdelen van de middelen die slechts voor het eerst ontwikkeld werden in de synthesesemorie zijn onontvankelijk (cf. RvS 26 april 2007, nr. 170.603; RvS 10 februari 2010, nr. 200.738; RvS 4 maart 2010, nr. 201.497; RvS 19 maart 2012, nr. 218.528).

2.4. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht stelt de Raad vast dat de verweerder heeft gemotiveerd dat de beslissing tot het opleggen van een inreisverbod is genomen met toepassing van artikel 74/11, § 1, tweede lid van de vreemdelingenwet en op basis van de vaststelling dat verzoeker niet aan de terugkeerverplichting heeft voldaan. Het feit dat aan verzoeker een inreisverbod van twee jaar wordt gegeven, wordt verantwoordt door het feit dat verzoeker geen officieel adres heeft in België zodat er een risico op onderduiken bestaat zodat hem geen uitstel wordt gegeven om het grondgebied te verlaten en de verwijderingsbeslissing gepaard gaat met een inreisverbod van twee jaar. Aldus bevat het bestreden inreisverbod de nodige feitelijke en juridische motieven die aan deze beslissing ten grondslag liggen. De opgegeven motieven zijn pertinent, zij hebben immers duidelijk betrekking op het opgelegde inreisverbod.

Waar verzoeker stelt dat niet nader is gemotiveerd waarom geopteerd wordt voor een inreisverbod van twee jaar, wijst de Raad erop dat het aan de verzoeker toekomt om aan te tonen dat de opgegeven motieven niet draagkrachtig zijn ten aanzien van het opgelegde inreisverbod. Het is dan ook aan de verzoeker om met concrete elementen die zijn persoonlijke toestand betreffen, aan te duiden dat de in de bestreden beslissing aangehaalde redenen niet volstaan om deze beslissing te dragen. De Raad kan niet anders dan vaststellen dat de verzoeker hiertoe volkomen in gebreke blijft. Hij brengt geen enkel element aan dat de Raad zou kunnen overtuigen dat het risico op onderduiken en het niet toestaan van een termijn voor vrijwillig vertrek in zijn geval niet kan volstaan om een inreisverbod van twee jaar te

verantwoorden. Hij beperkt zich tot de loutere bewering dat deze maatregel een zware impact heeft, doch verstrekt hieromtrent geen enkele verdere toelichting. De verzoeker beperkt zich tot een theoretisch betoog, doch hiermee toont hij in casu geen schending aan van de formele motiveringsplicht.

Het gegeven dat de Raad in een ander dossier overging tot de nietigverklaring van een beslissing tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod op basis van de vaststelling dat de formele motiveringsplicht werd miskend, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. Er dient daarenboven te worden benadrukt dat in de continentale rechtstraditie arresten geen precedentswaarde hebben en dat de verzoeker niet aantoonde dat de feitelijke omstandigheden die aanleiding gaven tot het door hem geciteerde arrest identiek zijn aan deze in voorliggende zaak.

Een schending van de formele motiveringsplicht wordt niet aangetoond.

2.5. De Raad stelt voorts vast dat er duidelijk vermeld wordt dat er een risico is op onderduiken aangezien de verzoeker geen officieel adres heeft in België. De verzoeker betwist deze vaststellingen niet en hij toont evenmin aan dat het kennelijk onredelijk zou zijn om hem op deze gronden een inreisverbod van twee jaar op te leggen. Uit het betoog van de verzoeker blijkt dat hij eigenlijk te kennen geeft niet akkoord te gaan met het feit dat hem een inreisverbod van twee jaar werd opgelegd. Hij maakt echter niet aannemelijk dat er specifieke redenen waren om een kortere termijn te voorzien, dit temeer nu uit het administratief dossier slechts blijkt dat hij naar België is afgereisd met een vals paspoort ten einde alhier te werken.

Een schending van artikel 74/11, § 1 van de vreemdelingenwet wordt niet aangetoond.

2.6. Het enig middel is ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op vijf februari tweeduizend vijftien door:

mevr. S. DE MUYLDER,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,

dhr. M. DENYS,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. DENYS

S. DE MUYLDER