

Arrest

nr. 300 756 van 29 januari 2024
in de zaak RvV X / II

In zake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat D. GEENS
Lange Lozanastraat 24
2018 ANTWERPEN

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

DE WND. VOORZITTER VAN DE IIde KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X die verklaart van Kosovaarse nationaliteit te zijn, op 24 augustus 2023 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 3 augustus 2023 waarbij de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onontvankelijk wordt verklaard.

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.

Gelet op de beschikking van 24 november 2023, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 15 december 2023.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken N. VERMANDER.

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. VAN NIJVERSEEL, die *loco* advocaat D. GEENS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat M. DUBOIS, die *loco* advocaten C. DECORDIER en T. BRICOUT verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Op 5 april 2022 dient de verzoekende partij een aanvraag in om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* 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).

1.2. Op 3 augustus 2023 neemt de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie een beslissing waarbij de aanvraag vermeld in punt 1.1. onontvankelijk wordt verklaard. Dit is de bestreden beslissing waarvan de motieven luiden als volgt:

*“Onder verwijzing naar de aanvraag om machtiging tot verblijf die op datum van 05.04.2022 werd ingediend door :
(...)*

in toepassing van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, deel ik u mee dat dit verzoek onontvankelijk is.

Reden(en):

De aanvraag ging niet vergezeld van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, noch van een kopie van de nationale identiteitskaart, noch van een geldige motivering die toelaat betrokkenen vrij te stellen van deze voorwaarde op grond van art. 9bis, §1 van de wet van 15.12.1980, gewijzigd door art. 4 van de wet van 15.09.2006.

Het door betrokkene voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 en bijlage 13 quinquies, kan niet door onze diensten worden aanvaard als zijnde een identiteitsdocument aangezien een bijlage 26 en bijlage 13 quinquies afgeleverd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van een Verzoek tot Internationale Bescherming, op basis van de door hem verstrekte identiteitsgegevens. Bovendien vermelden de bijlage 26 en bijlage 13 quinquies duidelijk: “Dit attest is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs.” Tot slot dient er nog opgemerkt te worden dat de omzendbrief van 21.06.07 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort, of een gelijkwaardige reistitel, of een identiteitskaart.

Gezien deze aanvraag anderzijds noch van een identiteitsstuk, noch van een geldige verschoning voor de afwezigheid ervan vergezeld is, is de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor deze aanvraag dus niet vervuld.”

2. Over de rechtspleging

Aan de verzoekende partij werd het voordeel van de kosteloze rechtspleging toegestaan, zodat niet kan worden ingegaan op de vraag van de verwerende partij om de kosten van het geding ten laste van de verzoekende partij te leggen.

3. Onderzoek van het beroep

3.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 (hierna: het EVRM), van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de wet van 29 juli 1991), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij licht haar enig middel toe als volgt:

“1. De bestreden beslissing werd genomen in toepassing van artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet, dat het volgende bepaalt: (...)

In casu wordt verzoekers aanvraag onontvankelijk verklaard aangezien de gemachtigde van de staatssecretaris oordeelde dat: (...)

Door de verzoekende partij wordt dit oordeel betwist.

2. Artikel 9bis Vreemdelingenwet vereist dat de betrokken vreemdeling beschikt over een “identiteitsdocument”.

In artikel 9bis Vreemdelingenwet wordt niet nader toegelicht wat onder “identiteitsdocument” dient te worden begrepen.

Uit de ratio legis van de identiteitsvoorwaarde in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet blijkt dat het de bedoeling is dat minstens een document wordt voorgelegd dat met voldoende zekerheid de identiteit van een persoon aantoonst. Daaruit volgt dat, slechts wanneer de identiteit van de aanvrager voldoende onzeker is, de aanvraag enkel dan onontvankelijk kan worden verklaard.

Uit de voorbereidende werken van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet blijkt tevens dat het de bedoeling van de wetgever is dat een vreemdeling, die een verblijfsaanvraag indient, overeenkomstig artikel 9bis van de Vreemdelingenwet zijn identiteit "aantoont" (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 2478/001, 12).

De wetgever heeft aangegeven dat "een identiteitsdocument, zijnde een paspoort of een daarmee gelijkgestelde reistitel onontbeerlijk is" en dat bij gebreke aan een dergelijk document de identiteit onzeker is en bijgevolg de aanvraag om machtiging tot verblijf "niet anders dan onontvankelijk (kan) verklaard worden" (Parl.St., Kamer 2005- 2006, nr. 2478/001, 33).

Het komt dus aan de betrokken vreemdeling toe om, in beginsel, bij zijn aanvraag een bewijsdocument te voegen dat voldoende zekerheid biedt omtrent zijn of haar identiteit, maar de vaststelling van de identiteit mag hiertoe niet beperkt zijn. De doelstelling (ratio legis) bestaat er immers in om met voldoende zekerheid de identiteit van de aanvrager te kunnen vaststellen.

3. In de aanvraag tot machtiging van verblijf op grond van artikel 9bis Vreemdelingenwet van 5 april 2002 werd door de verzoekende partij aangegeven dat hij in de onmogelijkheid verkeert om de vereiste identiteitsdocumenten (zoals een paspoort of identiteitskaart) voor te brengen. Hij beriep zich derhalve op een vrijstelling, zoals voorzien in artikel 9bis, §1 Vreemdelingenwet.

Verzoeker gaf wel aan dat hij een bijlage 26 en een bijlage 13quiquies kon voorleggen (hetgeen hij deed onder stuk 2 bij de aanvraag) met de vermelding van zijn volledige identiteit. Verzoeker diende ook eerder al een verzoek in tot internationale bescherming. Zijn identiteit werd daarbij niet in vraag gesteld.

Verzoeker benadrukte voorts dat hij door zijn verblijfshistoriek (hij werd o.a. geboren (...) 1995 te I. (...)) geen paspoort of identiteitskaart kan bekomen.

4. In de bestreden beslissing wordt bevestigd dat verzoeker een bijlage 26 en een bijlage 13quiquies heeft overgemaakt bij zijn aanvraag tot machtiging van verblijf op grond van artikel 9bis Vreemdelingenwet, zoals door verzoeker ook werd aangehaald in zijn aanvraag.

De gemachtigde ziet in de bestreden beslissing (stuk 1) evenwel twee redenen waarom deze documenten niet kunnen aanvaard worden als een "identiteitsdocument" in de zin van artikel 9bis Vreemdelingenwet, met name:

- beide documenten werden opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming en vermelden dat deze documenten "geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs" uitmaken;*
- en doordat "de omzendbrief van 21.06.2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort, of een gelijkwaardige reistitel, of een identiteitskaart".*

5. Vooreerst, blijkt uit de bewoordingen van de bestreden beslissing dat deze beslissing rechtstreeks gestoeld is op de omzendbrief van 21 juni 2007 (de omzendbrief van 21 juni 2007 betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen tengevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006).

De verwerende partij steunt zich expliciet op punt II C 1-b van deze omzendbrief waarbij het begrip "identiteitsdocument" wordt omschreven als "een internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, of een nationale identiteitskaart". In de bestreden beslissing wordt expliciet naar deze bepaling verwezen en wordt dit als een verplichting beschreven: "de omzendbrief van 21.06.2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort, of een gelijkwaardige reistitel, of een identiteitskaart" (stuk 1, eigen accentuering), terwijl artikel 9bis Vreemdelingenwet niet nader toegelicht wat onder "identiteitsdocument" dient te worden begrepen (zie hierboven).

De gemachtigde hanteert punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007 derhalve als een verplichting ("moet"), hetgeen niet voorzien is in artikel 9bis Vreemdelingenwet. De gemachtigde kent derhalve een reglementaire draagwijdte toe aan punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007.

Omzendbrieven kunnen in principe geen verordenend karakter hebben en bijgevolg ook geen nieuwe en dwingende rechtsregels creëren (RvS 8 januari 2009, nr. 189.323).

Naar de inhoud van de omzendbrief van 21 juni 2007 dient deze evenwel te worden gekwalificeerd als een verordenende omzendbrief.

Verordenende omzendbrieven hebben tot doel een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen tot wie de omzendbrief is gericht (RvS 15 oktober 2009, nr. 196.968).

Om verordenend te zijn moet de omzendbrief:

- een nieuwe regel aan de bestaande rechtsorde toevoegen;*
- de auteur de bedoeling hebben om de richtlijnen die in de omzendbrief vervat zijn verplicht te stellen;*
- de overheid die de omzendbrief uitvaardigt, heeft de bevoegdheid om degene die de richtlijn moet toepassen te binden;*

– tevens beschikt die overheid over de middelen om de handhaving van de richtlijnen af te dwingen. (RvS 15 oktober 2009, nr. 196.968; RvS 29 oktober 1991, nr. 37.962; RvS 13 januari 1992, nr. 38.479,13; Zie ook K. LEUS, “Omtrent het rechtskarakter en de rechtswaarde van bestuurlijke omzendbrieven: stand van zaken anno 1993”, T.Gem. 1994, 46-64).

Aan deze criteria is voldaan:

– de omzendbrief voegt iets aan de wet toe, aangezien het begrip “identiteitsdocument” wordt gedefinieerd als “een internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, of een nationale identiteitskaart”; deze criteria zijn niet in de Vreemdelingenwet of een andere bestaande reglementering voorzien waardoor deze bijgevolg iets toevoegen aan de bestaande reglementering (RvS 5 februari 2009, nr. 190.178).

– de omzendbrief is voldoende abstract en algemeen geformuleerd, aangezien ze betrekking hebben op elke vreemdeling die zich baseert op artikel 9bis Vreemdelingenwet om een aanvraag tot machtiging van verblijf in te dienen.

– de auteur van de omzendbrief heeft de bedoeling om de omzendbrief verbindend te stellen, zoals blijkt uit de bestreden beslissing; niets wekt de indruk dat het hier om een verblijvende richtlijn gaat.

– de omzendbrief is opgesteld en bekendgemaakt door een overheid die over de bevoegdheid beschikt die het haar mogelijk maakt bij betwisting de naleving van de door haar uitgevaardigde normen af te dwingen.

Gelet op de criteria gehanteerd door de Raad van State dient de omzendbrief van 21 juni 2007 betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen tengevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006 te worden gekwalificeerd als een verordenende omzendbrief. De bestreden beslissing is hierop gebaseerd, zoals woordelijk blijkt.

Uit voorgaande vaststellingen blijkt dat aan de omzendbrief van 21 juni 2007 waarop de bestreden beslissing is gestoeld, een reglementaire draagwijdte moet worden toegeschreven.

Aan een verordenende omzendbrief worden dezelfde rechtmatigheidseisen gesteld als aan alle verordenende besluiten, zoals onder andere het voorafgaand advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving - behoudens dringende noodzakelijkheid - en de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Op grond van artikel 3, §1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient het ontwerp van deze omzendbrief aan de afdeling wetgeving van de Raad van State te moeten worden voorgelegd.

Zulks is niet gebeurd, waardoor de omzendbrief van 21 juni 2007 onwettig is.

De bestreden beslissing heeft zich derhalve ten onrechte gebaseerd op de omzendbrief van 21 juni 2007 om de bestreden beslissing te onderbouwen, waardoor deze eveneens onwettig is.

6. In tweede instantie stelt de gemachtigde in de bestreden beslissing dat de voorgebrachte bijlage 26 en bijlage 13quiquies niet kunnen aanvaard worden als een “identiteitsdocument”, omdat beide documenten werden opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming en vermelden dat deze documenten “geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs” uitmaken (stuk 1).

De gemachtigde sluit derhalve elk “identiteitsdocument” uit dat werd opgesteld “in het kader van een verzoek tot internationale bescherming”.

Derhalve hanteert de gemachtigde dit als een reglementaire bepaling, terwijl hiertoe geen grondslag wordt gegeven door de gemachtigde.

Artikel 9bis Vreemdelingenwet legt deze vereiste niet op. De gemachtigde handelt hierdoor in strijd met deze bepaling.

Voorts, wijst verzoeker erop dat de stelling van verweerder niet kan worden gevolgd doordat verweerder de bijlage 26 en bijlage 13quiquies zelf hanteert als document om verzoeker te identificeren en verplichtingen aan hem op te leggen (zoals een terugkeerverplichting in het geval van de bijlage 13quiquies).

De identiteit van verzoeker staat bovendien ook niet ter discussie, hetgeen door verzoeker werd aangehaald in zijn aanvraag tot machtiging van verblijf. Zowel door verweerder als door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (in het kader van zijn verzoek tot internationale bescherming) werd zijn identiteit niet ter discussie gesteld.

De doelstelling (ratio legis) van artikel 9bis Vreemdelingenwet bestaat er dan ook in om met voldoende zekerheid de identiteit van de aanvrager te kunnen vaststellen, waarmee verzoeker niet op een zorgvuldige manier heeft rekening gehouden in de bestreden beslissing.

Het oordeel van de gemachtigde is hierom in strijd met artikel 9bis Vreemdelingenwet en het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.”

3.2. Luidens artikel 39/78 juncto artikel 39/69, §1, tweede lid, 4° van de Vreemdelingenwet moet het verzoekschrift op straffe van nietigheid een uiteenzetting van de feiten en middelen bevatten die ter ondersteuning van het beroep worden ingeroepen. Onder “middel” in de zin van deze bepaling moet

worden begrepen: “de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden” (RvS 17 december 2004, nr. 138.590; RvS 1 oktober 2004, nr. 135.618; RvS 4 mei 2004, nr. 130.972).

De verzoekende partij laat na om bij haar toelichting bij het enig middel duidelijk uiteen te zetten op welke wijze de bestreden beslissing artikel 8 van het EVRM schendt.

Het enig middel is in de aangegeven mate onontvankelijk.

3.3. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 voorzien dat de beslissingen van de besturen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat de motivering de juridische en de feitelijke overwegingen dient te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn. Deze uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid deze heeft genomen, zodat hij kan beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. Het begrip “afdoende”, zoals vervat in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991, impliceert dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing.

De bestreden beslissing geeft duidelijk het determinerende motief aan op grond waarvan deze is genomen. In de motivering van deze beslissing wordt immers verwezen naar de toepasselijke rechtsregel, namelijk artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, en naar het feit dat de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de aanvraag niet vervuld is gezien deze aanvraag noch van een identiteitsstuk noch van een geldige verschuiving voor de afwezigheid ervan vergezeld is. De verwerende partij licht toe dat de aanvraag niet vergezeld ging van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, noch van een kopie van de nationale identiteitskaart, noch van een geldige motivering die toelaat de verzoekende partij vrij te stellen van deze voorwaarde, dat het door de verzoekende partij voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 en bijlage 13quinquies, niet aanvaard kan worden als zijnde een identiteitsdocument aangezien een bijlage 26 en bijlage 13quinquies afgeleverd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van een verzoek tot internationale bescherming, op basis van de door de verzoekende partij verstrekte identiteitsgegevens, dat de bijlage 26 en bijlage 13quinquies bovendien duidelijk vermelden: “Dit attest is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs.” en dat de omzendbrief van 21 juni 2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort of een gelijkwaardige reistitel of een identiteitskaart.

De verzoekende partij maakt niet duidelijk op welk punt de voorziene motivering haar niet in staat stelt om te begrijpen op welke juridische en feitelijke gegevens de bestreden beslissing is gegrond, derwijze dat hierdoor niet zou zijn voldaan aan het doel van de formele motiveringsplicht.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing kent, zodat het doel van de uitdrukkelijke motiveringsplicht *in casu* is bereikt.

Een schending van de formele motiveringsplicht, die voortvloeit uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, wordt niet aangetoond.

3.4. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: de Raad) stelt vast dat de verzoekende partij de bestreden beslissing inhoudelijk bekritiseert, zodat het middel wordt bekeken vanuit het oogpunt van de materiële motiveringsplicht.

Bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht is de Raad niet bevoegd zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad is in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht enkel bevoegd om na te gaan of deze overheid bij de beoordeling is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheidsplicht legt de overheid onder meer op om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen (RvS 22 november 2012, nr. 221.475).

Bij het beoordelen van de zorgvuldigheidsplicht treedt de Raad niet op als rechter in hoger beroep die de ware toedracht van de feiten gaat vaststellen. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane feitenvaststelling en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die met die vaststelling onverenigbaar zijn.

Het redelijkheidsbeginsel legt aan de bestuurlijke overheid de verplichting op om bij de uitoefening van haar wettelijke bevoegdheid redelijk te werk te gaan. Een schending van het redelijkheidsbeginsel kan slechts worden vastgesteld wanneer men op zicht van de opgegeven motieven zich tevergeefs afvraagt hoe het bestuur tot een bepaalde beslissing is kunnen komen. Om het redelijkheidsbeginsel geschonden te kunnen noemen, moet men dus voor een beslissing staan waarvan men ook na lectuur ervan ternauwernood kan geloven dat ze werkelijk genomen is. Het redelijkheidsbeginsel staat de Raad niet toe het oordeel van het bestuur over te doen, maar enkel dat oordeel onwettig te bevinden wanneer het tegen alle redelijkheid ingaat doordat de door het bestuur geponeerde verhouding tussen de motieven en het dispositief volkomen ontbreekt (RvS 20 september 1999, nr. 82.301).

3.5. De aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel wordt onderzocht in het licht van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, op grond waarvan de bestreden beslissing werd genomen en waarvan de verzoekende partij eveneens de schending aanvoert.

3.6. Uit artikel 9, tweede lid van de Vreemdelingenwet blijkt dat als algemene regel geldt dat een vreemdeling een machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven moet aanvragen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van openthoud in het buitenland.

Artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet bepaalt:

“§1. In buitengewone omstandigheden en op voorwaarde dat de vreemdeling over een identiteitsdocument beschikt, kan de machtiging tot verblijf worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft. Deze maakt ze over aan de minister of aan diens gemachtigde. Indien de minister of diens gemachtigde de machtiging tot verblijf toekent, zal de machtiging tot verblijf in België worden afgegeven.

De voorwaarde dat de vreemdeling beschikt over een identiteitsdocument is niet van toepassing op :

- de asielzoeker wiens asielaanvraag niet definitief werd afgewezen of die tegen deze beslissing een overeenkomstig artikel 20 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, toelaatbaar cassatieberoep heeft ingediend en dit tot op het ogenblik waarop een verwerpingsarrest inzake het toegelaten beroep is uitgesproken;*
- de vreemdeling die zijn onmogelijkheid om het vereiste identiteitsdocument te verwerven in België, op geldige wijze aantoot.”*

De Raad merkt op dat de bedoeling van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet ligt in het scheppen van een duidelijk kader voor de aanvraag tot het verkrijgen van een machtiging tot verblijf, die een vreemdeling in buitengewone omstandigheden kan indienen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft. Zo wordt duidelijk bepaald dat een identiteitsdocument onontbeerlijk is: de aanvraag om machtiging tot verblijf kan niet anders dan onontvankelijk verklaard worden indien iemands identiteit onzeker is.

Hiervan dienen twee situaties te worden onderscheiden, waarin de overlegging van een identiteitsdocument niet noodzakelijk is:

- de situatie van de asielzoeker wiens asielaanvraag nog niet definitief werd afgewezen of wiens cassatieberoep bij de Raad van State hangende is overeenkomstig artikel 20 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;
- de situatie van een vreemdeling die aantoot dat het onmogelijk is om het vereiste document in België te verwerven (Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 2478/001, p. 33).

Uit de lezing van de voornoemde bepaling volgt dat de verblijfsmachtiging enkel in het Rijk kan worden aangevraagd indien voldaan is aan de beide navolgende cumulatieve ontvankelijkheidsvoorwaarden:

1° er zijn buitengewone omstandigheden aanwezig om het niet aanvragen van de machtiging bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers in het buitenland te rechtvaardigen;

2° de vreemdeling beschikt over een identiteitsdocument of toont aan dat hij zich bevindt in één van de gevallen waarin deze voorwaarde niet van toepassing is.

De bewijslast, voor het voldaan zijn aan de vereiste te beschikken over een identiteitsdocument dan wel van het feit dat hij zich in een van de gevallen bevindt waar deze voorwaarde geen toepassing vindt, rust op de aanvrager.

Uit de voorbereidende werken van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat een vreemdeling die een verblijfsaanvraag indient overeenkomstig artikel 9bis van de Vreemdelingenwet zijn identiteit “aantoont” (*Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 2478/001, 12*).

De Raad wijst er daarenboven op dat de voorwaarden dat de vreemdeling beschikt over een identiteitsdocument en de gevallen waarin die voorwaarde niet van toepassing is, gelden voor de wijze waarop de aanvraag om machtiging tot verblijf kan worden ingediend en derhalve de ontvankelijkheid van de aanvraag betreffen (cf. RvS 8 mei 2012, nr. 219.256).

De vraag of de indiener van een aanvraag om machtiging tot verblijf in toepassing van artikel 9bis moet beschikken over een identiteitsdocument, dient dus, net als bij artikel 9ter van de Vreemdelingenwet, te worden beoordeeld op het ogenblik van het indienen van de aanvraag (cf. RvS 8 mei 2012, nr. 219.256). Het bewijs van identiteit moet dus worden geleverd op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

3.7. *In casu* blijkt uit de bestreden beslissing dat de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet onontvankelijk is verklaard omdat de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde niet vervuld is. In de bestreden beslissing wordt toegelicht dat de aanvraag niet vergezeld ging van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, noch van een kopie van de nationale identiteitskaart, noch van een geldige motivering die toelaat de verzoekende partij vrij te stellen van deze voorwaarde op grond van artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet.

3.8. De verzoekende partij betwist in haar verzoekschrift geenszins het motief van de bestreden beslissing waarin wordt gesteld dat haar aanvraag niet vergezeld ging van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, noch van een kopie van de nationale identiteitskaart.

Met het betoog dat in de aanvraag om verblijfsmachtiging op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet van 5 april 2022 door haar werd aangegeven dat zij in de onmogelijkheid verkeert om de vereiste identiteitsdocumenten (zoals een paspoort of identiteitskaart) voor te brengen, dat zij zich derhalve beriep op een vrijstelling, zoals voorzien in artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet, dat zij benadrukte dat zij door haar verblijfshistoriek (zij werd geboren in 1996 in Duitsland) geen paspoort of identiteitskaart kan bekomen, herhaalt de verzoekende partij louter de elementen van haar aanvraag doch toont zij hiermee niet aan dat het *in casu* foutief, onzorgvuldig of kennelijk onredelijk was van de verwerende partij om in de bestreden beslissing te stellen dat haar aanvraag niet vergezeld ging van een geldige motivering die toelaat haar vrij te stellen van deze (documentaire ontvankelijkheids)voorwaarde op grond van artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet. Immers door het louter melding maken van een onmogelijkheid, verduidelijkt de verzoekende partij in haar aanvraag niet – nog minder toonde zij aan – waarom het feit dat zij in 1996 in Duitsland geboren werd haar verhindert een paspoort of identiteitskaart te bekomen. Ook in haar verzoekschrift verduidelijkt de verzoekende partij dit overigens niet.

In zoverre de verzoekende partij met de herhaling van elementen van haar aanvraag de Raad zou willen uitnodigen tot een herbeoordeling van de feiten, wijst de Raad erop dat hij als annulatierechter enkel een wettigheidstoezicht op de bestreden beslissing kan uitoefenen (Wetsontwerp tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, *Memorie van Toelichting, Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 2479/001, 94*). De Raad treedt op als annulatierechter en heeft zich dus niet over de opportuniteit van de bestreden beslissing uit te spreken. De Raad kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van het bevoegde bestuur.

3.9. De verzoekende partij kan worden gevolgd waar zij stelt dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing (onder meer) expliciet steunt op punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007 betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006 (hierna: de omzendbrief van 21 juni 2007), waarbij het begrip “identiteitsdocument” wordt omschreven als “een internationaal erkend paspoort of een

gelijkgestelde reistitel, of een nationale identiteitskaart”, dat in de bestreden beslissing expliciet naar deze bepaling wordt verwezen en dit wordt beschreven: “*de omzendbrief van 21.06.2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort, of een gelijkwaardige reistitel, of een identiteitskaart*”, terwijl artikel 9bis van de Vreemdelingenwet niet nader toelicht wat onder “identiteitsdocument” dient te worden begrepen.

De verzoekende partij betoogt in dit verband dat de gemachtigde punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007 derhalve hanteert als een verplichting (“moet”), hetgeen niet voorzien is in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, dat de gemachtigde derhalve een reglementaire draagwijdte toekent aan punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007, dat omzendbrieven in principe geen verordenend karakter kunnen hebben en bijgevolg ook geen nieuwe en dwingende rechtsregels kunnen creëren, dat naar de inhoud van de omzendbrief van 21 juni 2007 deze evenwel dient te worden gekwalificeerd als een verordenende omzendbrief, dat verordenende omzendbrieven tot doel hebben een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen tot wie de omzendbrief is gericht, dat om verordenend te zijn de omzendbrief een nieuwe regel aan de bestaande rechtsorde moet toevoegen, de auteur de bedoeling moet hebben om de richtlijnen die in de omzendbrief vervat zijn verplicht te stellen, de overheid die de omzendbrief uitvaardigt, de bevoegdheid heeft om degene die de richtlijn moet toepassen te binden en die overheid tevens beschikt over de middelen om de handhaving van de richtlijnen af te dwingen, dat aan deze criteria is voldaan: “(D)e omzendbrief voegt iets aan de wet toe, aangezien het begrip “*identiteitsdocument*” wordt gedefinieerd als “*een internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, of een nationale identiteitskaart*”; deze criteria zijn niet in de Vreemdelingenwet of een andere bestaande reglementering voorzien waardoor deze bijgevolg iets toevoegen aan de bestaande reglementering (RvS 5 februari 2009, nr. 190.178). (D)e omzendbrief is voldoende abstract en algemeen geformuleerd, aangezien ze betrekking hebben op elke vreemdeling die zich baseert op artikel 9bis Vreemdelingenwet om een aanvraag tot machtiging van verblijf in te dienen. (D)e auteur van de omzendbrief heeft de bedoeling om de omzendbrief verbindend te stellen, zoals blijkt uit de bestreden beslissing; niets wekt de indruk dat het hier om een verblijvende richtlijn gaat. (D)e omzendbrief is opgesteld en bekendgemaakt door een overheid die over de bevoegdheid beschikt die het haar mogelijk maakt bij betwisting de naleving van de door haar uitgevaardigde normen af te dwingen.” De verzoekende betoogt dat gelet op de criteria gehanteerd door de Raad van State, de omzendbrief van 21 juni 2007 dient te worden gekwalificeerd als een verordenende omzendbrief, dat de bestreden beslissing hierop gebaseerd is, zoals woordelijk blijkt, dat uit voorgaande vaststellingen blijkt dat aan de omzendbrief van 21 juni 2007 waarop de bestreden beslissing is gestoeld, een reglementaire draagwijdte moet worden toegeschreven, dat aan een verordenende omzendbrief dezelfde rechtmatigheidseisen worden gesteld als aan alle verordenende besluiten, zoals onder andere het voorafgaand advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving – behoudens dringende noodzakelijkheid – en de publicatie in het Belgisch Staatsblad, dat op grond van artikel 3, §1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, het ontwerp van deze omzendbrief aan de afdeling wetgeving van de Raad van State dient te moeten worden voorgelegd, dat zulks niet gebeurd is, waardoor de omzendbrief van 21 juni 2007 onwettig is en dat de bestreden beslissing zich derhalve ten onrechte heeft gebaseerd op de omzendbrief van 21 juni 2007 om de bestreden beslissing te onderbouwen, waardoor deze eveneens onwettig is.

Uit een eenvoudige lezing van de bestreden beslissing blijkt dat de beslissing steunt op artikel 9bis van de Vreemdelingenwet. Zoals hierboven reeds aangehaald, blijkt uit dit artikel dat een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet gepaard moet gaan met een identiteitsdocument. In de Memorie van Toelichting wordt over deze documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde het volgende gesteld: “*De bedoeling van artikel 9bis is een duidelijk kader te scheppen voor de aanvraag tot het bekomen van een machtiging tot verblijf, die in buitengewone omstandigheden wordt ingediend door een vreemdeling bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft. Zo wordt duidelijk bepaald dat een identiteitsdocument, zijnde een paspoort of daarmee gelijkgesteld reistitel onontbeerlijk is: de machtiging tot verblijf kan niet anders dan onontvankelijk verklaard worden indien iemands identiteit onzeker is. Er dient vermeden te worden dat verblijfsvergunningen dienen om de (gewilde) onduidelijkheid over de identiteit te gaan regulariseren.*” (Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Kamer, zittingsperiode 51, n° 2478/001, p. 33). Hieruit blijkt dat het de wil van de wetgever zelf was om de term identiteitsdocument uit artikel 9bis van de Vreemdelingenwet strikt te interpreteren als “*zijnde een paspoort of daarmee gelijkgesteld reistitel*”. De omzendbrief van 21 juni 2007 weerspiegelt slechts het gestelde in de Memorie van Toelichting en verduidelijkt: “*in dit verband kunnen enkel een internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, of een nationale identiteitskaart aanvaard worden. Het is hierbij niet vereist dat deze documenten nog geldig zijn*”. De omzendbrief geeft aldus geen eigen

interpretatie aan het begrip “identiteitsdocument” vermeld in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet doch slechts weergave van wat in de reeds voornoemde Memorie van Toelichting kan worden gelezen, en voegt ook geen voorwaarde aan artikel 9bis van de Vreemdelingenwet toe.

Gelet op het voorgaande maakt de verzoekende partij dan ook niet aannemelijk dat de omzendbrief van 21 juni 2007 dient te worden gekwalificeerd als een verordenende omzendbrief die een nieuwe regel aan de bestaande rechtsorde toevoegt. Het betoog van de verzoekende partij omtrent de rechtmatigheidseisen die worden gesteld aan verordenende omzendbrieven en haar vaststelling dat de omzendbrief van 21 juni 2007 hieraan niet voldoet, zijn dan ook niet dienstig. De verzoekende partij maakt met haar betoog niet aannemelijk dat de omzendbrief van 21 juni 2007 onwettig is noch dat de bestreden beslissing zich derhalve ten onrechte heeft gebaseerd op de omzendbrief van 21 juni 2007 om de bestreden beslissing te onderbouwen, waardoor deze eveneens onwettig is.

3.10. De verzoekende partij stelt dat zij in haar aanvraag aangaf dat zij een bijlage 26 en een bijlage 13quinquies kon voorleggen (hetgeen zij deed onder stuk 2 bij de aanvraag) met de vermelding van haar volledige identiteit.

In de bestreden beslissing wordt hierover gemotiveerd als volgt:

“Het door betrokkene voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 en bijlage 13 quinquies, kan niet door onze diensten worden aanvaard als zijnde een identiteitsdocument aangezien een bijlage 26 en bijlage 13 quinquies afgeleverd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van een Verzoek tot Internationale Bescherming, op basis van de door hem verstrekte identiteitsgegevens. Bovendien vermelden de bijlage 26 en bijlage 13 quinquies duidelijk: “Dit attest is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs.” Tot slot dient er nog opgemerkt te worden dat de omzendbrief van 21.06.07 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort, of een gelijkwaardige reistitel, of een identiteitskaart.”

Waar de verzoekende partij stelt dat de gemachtigde derhalve elk identiteitsdocument uitsluit dat werd opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming, dat de gemachtigde dit derhalve hanteert als een reglementaire bepaling, terwijl hiertoe geen grondslag wordt gegeven door de gemachtigde, dat artikel 9bis van de Vreemdelingenwet deze vereiste niet oplegt, dat de gemachtigde hierdoor in strijd handelt met deze bepaling en dat de verwerende partij niet op een zorgvuldige manier heeft rekening gehouden met de doelstelling (*ratio legis*) van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet die erin bestaat om met voldoende zekerheid de identiteit van de aanvrager te kunnen vaststellen, herhaalt de Raad dat uit de voorbereidende werken van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat een vreemdeling die een verblijfsaanvraag indient overeenkomstig artikel 9bis van de Vreemdelingenwet zijn identiteit “aantoont” en dat een identiteitsdocument, zijnde een paspoort of daarmee gelijkgestelde reistitel in die zin onontbeerlijk is, wat de verzoekende partij tevens in haar verzoekschrift bevestigt. De gemachtigde stelt in de bestreden beslissing in die zin vast dat de aanvraag niet vergezeld ging van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, noch van een kopie van de nationale identiteitskaart, dat het door de verzoekende partij voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 en bijlage 13quinquies, niet aanvaard kan worden als zijnde een identiteitsdocument aangezien een bijlage 26 en bijlage 13quinquies afgeleverd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van een verzoek tot internationale bescherming, op basis van de door de verzoekende partij verstrekte identiteitsgegevens, dat de bijlage 26 en bijlage 13quinquies bovendien duidelijk vermelden: *“Dit attest is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs.”* en dat de omzendbrief van 21 juni 2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moet bewezen worden door een internationaal erkend paspoort of een gelijkwaardige reistitel of een identiteitskaart. De verzoekende partij toont met voorgaand betoog niet aan dat de verwerende partij, door op dergelijke manier te motiveren, in strijd handelt met artikel 9bis van de Vreemdelingenwet of niet op een zorgvuldige manier heeft rekening gehouden met de doelstelling (*ratio legis*) van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet.

Door erop te wijzen dat de verwerende partij, in een overtollige overweging, heeft aangegeven dat zij een document dat werd “afgeleverd door de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van een Verzoek tot Internationale Bescherming, op basis van de door hem verstrekte identiteitsgegevens” niet kan aanvaarden als een identiteitsdocument in de zin van artikel 9bis, §1, eerste lid van de Vreemdelingenwet, toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij *in casu* onwettig optrad door te oordelen dat de door haar aangebrachte documenten – die de expliciete vermelding “Dit document is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs” bevatten – geen identiteitsbewijzen zijn.

Waar de verzoekende partij stelt dat de stelling van de verwerende partij niet kan worden gevolgd doordat de verwerende partij de bijlage 26 en bijlage 13^{quinqies} zelf hanteert als document om haar te identificeren en verplichtingen aan haar op te leggen (zoals een terugkeerverplichting in het geval van de bijlage 13^{quinqies}), dat haar identiteit bovendien ook niet ter discussie staat, hetgeen door haar werd aangehaald in haar aanvraag tot machtiging van verblijf, dat zowel door de verwerende partij als door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (in het kader van haar verzoek tot internationale bescherming) haar identiteit niet ter discussie werd gesteld, merkt de Raad vooreerst op dat de verzoekende partij met dit betoog niet aantoont dat het *in casu* foutief, onzorgvuldig dan wel kennelijk onredelijk is van de verwerende partij om in de bestreden beslissing te oordelen dat de bijlage 26 en bijlage 13^{quinqies} – die, zo blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing, de expliciete vermelding “*Dit attest is geenszins een identiteitsbewijs noch een nationaliteitsbewijs*” bevatten – geen identiteitsbewijzen zijn. Het gegeven dat de verwerende partij en het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in de bijlage 26 en de bijlage 13^{quinqies} naar de verzoekende partij verwijzen aan de hand van de door haar verstrekte identiteitsgegevens wijzigt niets aan het voorgaande en laat niet toe te oordelen dat de door de verzoekende partij aangebrachte documenten toch als identiteitsdocumenten, in de zin van artikel 9^{bis}, §1, eerste lid van de Vreemdelingenwet, zouden moeten worden beschouwd. Ook het gegeven dat de identiteit van de verzoekende partij in het kader van eerdere procedures niet werd betwist, betekent op zich niet dat zij vrijgesteld wordt van de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde om een identiteitsdocument te moeten indienen op het ogenblik van haar aanvraag, minstens maakt de verzoekende partij het tegendeel niet concreet aannemelijk.

3.11. Gelet op het voorgaande maakt de verzoekende partij dan ook niet aannemelijk dat de verwerende partij op foutieve, onzorgvuldige of kennelijk onredelijke wijze heeft geoordeeld dat de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor deze aanvraag niet vervuld is en de aanvraag onontvankelijk is.

3.12. Een schending van artikel 9^{bis} van de Vreemdelingenwet wordt niet aannemelijk gemaakt. Evenmin blijkt in het licht hiervan een schending van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel of van het redelijkheidsbeginsel.

4. Korte debatten

De verzoekende partij heeft geen gegrond middel dat tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden aangevoerd. Aangezien er grond is om toepassing te maken van artikel 36 van het koninklijk besluit van 21 december 2006 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, wordt de vordering tot schorsing, als *accessorium* van het beroep tot nietigverklaring, samen met het beroep tot nietigverklaring verworpen. Er dient derhalve geen uitspraak gedaan te worden over de exceptie van onontvankelijkheid van de vordering tot schorsing, opgeworpen door de verwerende partij.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring worden verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op negenentwintig januari tweeduizend vierentwintig door:

N. VERMANDER, wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,

K. VERHEYDEN, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

K. VERHEYDEN

N. VERMANDER