

Arrest

nr. 323 156 van 11 maart 2025
in de zaak RvV X / IX

In zake: X
 X
 Handelend als wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige kinderen
 X
 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,
thans de Minister van Asiel en Migratie.**

DE WND. VOORZITTER VAN DE IXE KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X en X, die verklaren van Eritrese nationaliteit te zijn, op 25 maart 2024 als wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige kinderen X en X, hebben 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 4 maart 2024 waarbij de aanvraag om machtiging tot verblijf met toepassing 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.

Gezien het verzoek en de instemming om gebruik te maken van de louter schriftelijke procedure met toepassing van artikel 39/73-2 van voormelde wet.

Gelet op de beschikking van 12 februari 2025 waarbij het sluiten van de debatten wordt bepaald op 20 februari 2025.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

Verzoekers dienen op 23 oktober 2019 een verzoek om internationale bescherming in. Op 4 augustus 2021 neemt de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en tot weigering van de subsidiaire beschermingsstatus. Het beroep dat verzoekers tegen deze beslissing instellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: de Raad), wordt verworpen bij arrest nr. 264 197 van 24 november 2021.

Verzoekers dienen op 9 januari 2023 in naam van hun drie minderjarige kinderen een aanvraag tot verblijfsmachtiging in met toepassing 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). Op 4 maart 2024 neemt de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie

in hoofde van verzoekers' twee oudste minderjarige kinderen een beslissing waarbij hij verzoekers' aanvraag tot verblijfsmachtiging onontvankelijk verklaart. Dit is de bestreden beslissing, waarvan de motivering luidt als volgt:

“Onder verwijzing naar de aanvraag om machtiging tot verblijf die op datum van 09.01.2023 werd ingediend door :

J. (...) A. (...), A. (...) (R.R. (...)) Geboren op (...) 2017

J. (...) A. (...), N. (...) (R.R. (...)) Geboren op (...) 2019

Wettelijk vertegenwoordigd door hun ouders: A. (...) N. (...) E. (...) (R.R. (...)) en J. (...) A. (...) N. (...) (R.R. (...))

Nationaliteit: Eritrea adres: (...)

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:

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.

Betrokkenen beroepen zich op het feit dat zij zich, door de lopende asielprocedure van hun minderjarige broer A. (...) N. (...), S. (...), niet zouden kunnen richten tot de Eritrese vertegenwoordiging om de nodige identiteitsdocumenten te bekomen. Echter, we merken op dat noch betrokkenen zelf noch hun ouders een lopende asielprocedure hadden op het moment van indiening van huidige aanvraag 9bis op 09.01.2023. Zij kunnen zich dan ook niet beroepen op een lopende asielprocedure als geldige motivering om vrijgesteld te worden van deze voorwaarde. Hun asielaanvraag, ingediend in hun eigen naam, werd namelijk reeds negatief afgesloten op 07.11.2022. De asielaanvraag van hun ouders werd reeds negatief afgesloten op 26.11.2021.

Het door betrokkenen voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 van hun moeder, A. (...) N. (...) E. (...), kan niet door onze diensten aanvaard worden als zijnde identiteitsdocumenten aangezien de omzendbrief van 21.06.2007 (punt II C 1-b) vermeldt dat het voorgelegde identiteitsbewijs een identiteitskaart, een internationaal erkend paspoort of een gelijkwaardige reistitel moet zijn. Bovendien werd de bijlage 26bis opgesteld op basis van de gegevens die betrokkene zelf heeft doorgegeven aan onze diensten en kan deze bijlage geenszins als een identiteitsbewijs gezien worden.

De documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor deze aanvraag is dus niet vervuld.”

2. Onderzoek van het beroep

2.1 In een enig middel voeren verzoekers de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: de wet van 29 juli 1991), van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, van artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: het EVRM), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel. Ter adstruering van hun middel, zetten verzoekers het volgende uiteen:

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

“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.”

In casu wordt verzoekers aanvraag onontvankelijk verklaard.

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 "aantoonst" (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 9 januari 2024 werd door de verzoekende partij aangegeven dat zij in de onmogelijkheid verkeren om de vereiste identiteitsdocumenten (zoals een paspoort of identiteitskaart) voor te brengen. Zij beriepen zich derhalve op een vrijstelling, zoals voorzien in artikel 9bis, §1 Vreemdelingenwet.

De verzoekende partij gaf wel aan dat hij een bijlage 26 kon voorleggen (hetgeen zij voegden onder stuk 1 bij de aanvraag) met de vermelding van hun volledige identiteit. De verzoekende partij diende ook eerder al een verzoek in tot internationale bescherming. Hun identiteit werd daarbij niet in vraag gesteld.

4. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de verzoekende partij zich niet kan beroepen op een vrijstelling, doordat zij persoonlijk geen eigen verzoek tot internationale bescherming meer lopende hebben. N. (...) werd geboren in Griekenland. A. (...) werd geboren in Eritrea. Zij beschikken niet over een identiteitsdocument. De verzoekende partij merkte op dat het verzoek tot internationale bescherming van de minderjarige S. (...) (de jongere broers van verzoekers en behorende tot hetzelfde gezin) op het moment van het indienen van de aanvraag tot machtiging van verblijf nog hangende was, waardoor de verzoekende partij aanhaalde in hun aanvraag tot machtiging van verblijf dat: "Door het hangende verzoek tot internationale bescherming voor S. (...) kan er geen contact worden opgenomen met hun land van herkomst".

Hiermee toonden verzoekers aan dat zij in de onmogelijkheid waren om het vereiste identiteitsdocument voor te brengen, doordat zij geen contact konden opnemen van de ambassade.

Door de gemachtigde wordt hierop evenwel niet ingegaan in de bestreden beslissing, ook al werd dit element door verzoekers expliciet aangehaald waarom zij onmogelijk een identiteitsdocument konden voorleggen.

Hierdoor is de beoordeling door de gemachtigde in de bestreden beslissing onvolledig.

De verzoekende partij benadrukt temeer dat, indien tijdens de procedure tot internationale bescherming vrijwillig contact wordt opgenomen met de ambassade van het land van herkomst, dit doorgaans zal geïnterpreteerd worden als een aanwijzing dat de vreemdeling geen vrees koestert. Dit geldt voor het volledige gezin, waartoe ook verzoekers behoren. Het staat immers buiten betwisting dat de jongere broer van het gezin (S. (...)) een verzoek tot internationale bescherming hangende had op het moment van het indienen van de aanvraag tot machtiging van verblijf op grond van artikel 9bis Vreemdelingenwet. De vrees die hij aanhaalde tijdens dit verzoek tot internationale bescherming had betrekking op zijn persoonlijke en familiale situatie, waardoor dit ook betrekking had op de situatie van de overige gezinsleden (zoals verzoekers).

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

5. In de bestreden beslissing wordt voorts bevestigd dat de verzoekende partij een bijlage 26 heeft overgemaakt bij zijn aanvraag tot machtiging van verblijf op grond van artikel 9bis Vreemdelingenwet, zoals door de verzoekende partij ook werd aangehaald in hun 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:

- Dit document werd opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming en dit document werd opgesteld op basis van de gegevens die de betrokkene zelf heeft doorgegeven;*
- 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.*

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, 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, 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.

In tweede instantie stelt de gemachtigde in de bestreden beslissing dat de voorgebrachte bijlage 26 en bijlage 13quinquies niet kunnen aanvaard worden als een "identiteitsdocument", omdat beide documenten werden opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming.

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 de verzoekende partij erop dat de stelling van verweerder niet kan worden gevolgd doordat verweerder de bijlage 26 zelf hanteert als document om verzoeker te identificeren en verplichtingen aan hem op te leggen.

De identiteit van de verzoekende partij 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 hun 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."

2.2 Luidens artikel 39/69, §1 van de Vreemdelingenwet moet het verzoekschrift op straffe van nietigheid een "uitleg van 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 (cf. RvS 17 december 2004, nr. 138.590; RvS 4 mei 2004, nr. 130.972; RvS 1 oktober 2006, nr. 135.618). Verzoekers voeren dan wel de schending aan van artikel 8 van het EVRM, zij zetten niet uiteen op welke wijze deze bepaling door de bestreden beslissing wordt geschonden. In zoverre is het enige middel dan ook onontvankelijk.

De uitdrukkelijke motiveringsplicht zoals voorgeschreven door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 heeft tot doel de burger, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een "afdoende" wijze. Het begrip "afdoende" impliceert dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing. De bestreden beslissing moet duidelijk het determinerend motief aangeven op grond waarvan de beslissing is genomen.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing zowel in feite als in rechte is gemotiveerd. Verweerder motiveert immers, met verwijzing naar artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, dat *in casu* niet aan de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde is voldaan. De aanvraag tot verblijfsmachtiging is niet voorzien van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, van een kopie van de nationale identiteitskaart of van een geldige motivering die toelaat verzoekers vrij te stellen van deze documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde. Verzoekers betwisten niet dat ze geen kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel of een kopie van de nationale identiteitskaart van hun twee minderjarige kinderen hebben voorgelegd.

Deze uiteenzetting verschaft verzoekers het genoemde inzicht en laat hen aldus toe de bedoelde nuttigheidsafweging te maken. Een schending van de uitdrukkelijke motiveringsplicht, zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, wordt niet aangetoond.

Waar verzoekers een inhoudelijke kritiek uiteenzetten ten aanzien van de motieven van de bestreden beslissing, voeren ze in wezen de schending aan van de materiële motiveringsplicht. De Raad is bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht niet bevoegd zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad is bij de uitoefening van zijn wettelijk toezicht enkel bevoegd om na te gaan of deze overheid bij haar beoordeling is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet onredelijk tot haar besluit is gekomen (cf. RvS 7 december 2001, nr. 101.624; RvS 28 oktober 2002, nr. 111.954).

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 overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen (cf. RvS 28 juni 2018, nr. 241.985).

De keuze die een bestuur in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid maakt, schendt slechts het redelijkheidsbeginsel wanneer men op zicht van de opgegeven motieven zich tevergeefs afvraagt hoe het bestuur tot het maken van die keuze is kunnen komen. Met andere woorden, om het redelijkheidsbeginsel geschonden te kunnen noemen, moet men voor een beslissing staan waarvan men ook na lectuur ervan ternauwernood kan geloven dat ze werkelijk genomen is.

Artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

“§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 aantoonst.”

In de Memorie van Toelichting wordt aangaande artikel 9bis van de Vreemdelingenwet 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).

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, die werd

gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 4 juli 2007, weerspiegelt 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.”*

Er dient tenslotte te worden gesteld 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 *“aantoon”* (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 2478/001, 12). De bewijslast, voor het voldaan zijn aan de vereiste te beschikken over een identiteitsdocument dan wel van het feit dat hij zich in één van de gevallen bevindt waar deze voorwaarde geen toepassing vindt, rust op de aanvrager.

In casu blijkt uit de bestreden beslissing dat verzoekers' aanvraag tot verblijfsmachtiging met toepassing van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet onontvankelijk wordt verklaard omdat de aanvraag niet is voorzien van een kopie van het internationaal erkend paspoort of een gelijkgestelde reistitel, van een kopie van de nationale identiteitskaart of van een geldige motivering die toelaat verzoekers vrij te stellen van deze documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde.

Hierbij wordt nog verduidelijkt:

“Betrokkenen beroepen zich op het feit dat zij zich, door de lopende asielprocedure van hun minderjarige broer A. (...) N. (...), S. (...), niet zouden kunnen richten tot de Eritrese vertegenwoordiging om de nodige identiteitsdocumenten te bekomen. Echter, we merken op dat noch betrokkenen zelf noch hun ouders een lopende asielprocedure hadden op het moment van indiening van huidige aanvraag 9bis op 09.01.2023. Zij kunnen zich dan ook niet beroepen op een lopende asielprocedure als geldige motivering om vrijgesteld te worden van deze voorwaarde. Hun asielaanvraag, ingediend in hun eigen naam, werd namelijk reeds negatief afgesloten op 07.11.2022. De asielaanvraag van hun ouders werd reeds negatief afgesloten op 26.11.2021.

Het door betrokkenen voorgelegde stuk, met name de bijlage 26 van hun moeder, A. (...) N. (...) E. (...), kan niet door onze diensten aanvaard worden als zijnde identiteitsdocumenten aangezien de omzendbrief van 21.06.2007 (punt II C 1-b) vermeldt dat het voorgelegde identiteitsbewijs een identiteitskaart, een internationaal erkend paspoort of een gelijkwaardige reistitel moet zijn. Bovendien werd de bijlage 26bis opgesteld op basis van de gegevens die betrokkene zelf heeft doorgegeven aan onze diensten en kan deze bijlage geenszins als een identiteitsbewijs gezien worden.”

Verzoekers betogen dat zij in hun aanvraag tot verblijfsmachtiging weldegelijk hebben uiteengezet waarom ze in de onmogelijkheid verkeren om de vereiste identiteitsdocumenten voor te leggen: hun twee minderjarige kinderen beschikken niet over een identiteitsdocument en kunnen zich – gelet op de lopende asielprocedure van hun minderjarige broer – niet tot de Eritrese ambassade wenden om een identiteitsdocument te bekomen. Verzoekers benadrukken dat indien zij vrijwillig contact zouden opnemen met de Eritrese ambassade, dit zal worden geïnterpreteerd alsof zij geen vrees voor vervolging koesteren. Volgens verzoekers geldt dit voor het volledige gezin. Verzoekers bekritisieren dat hierop niet wordt ingegaan in de bestreden beslissing.

Verzoekers kunnen niet worden gevolgd waar zij voorhouden dat de gemachtigde hiermee geen rekening zou hebben gehouden of dit element niet heeft besproken in de bestreden beslissing. Uit een eenvoudige lezing van de bestreden beslissing blijkt immers dat verweerder rekening heeft gehouden met het argument van verzoekers dat zij zich – gezien de lopende asielprocedure van hun minderjarige broer/zoon – niet zouden kunnen wenden tot de Eritrese ambassade. Verweerder aanvaardt dit element echter niet als een afdoende motivering die toelaat verzoekers vrij te stellen van de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde vervat in artikel 9bis, §1 van de Vreemdelingenwet. Verweerder motiveert dat noch verzoekers zelf – de ouders van het gezin – noch de twee minderjarige kinderen in wiens hoofde de aanvraag tot verblijfsmachtiging met toepassing van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet werd ingediend een hangend verzoek om internationale bescherming hadden ingediend op het moment van de indiening van de voorliggende aanvraag tot verblijfsmachtiging. Verweerder besluit dat verzoekers zich niet kunnen beroepen op de lopende asielprocedure van hun minderjarige zoon/broer als geldige motivering om vrijgesteld te worden van de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde.

In wezen herhalen verzoekers louter hetgeen zij reeds in hun aanvraag tot verblijfsmachtiging uiteen hebben gezet. Het feit dat verzoekers een andere mening zijn toegedaan, doet geen afbreuk aan de wettigheid van bovenvermelde motieven. In wezen geven verzoekers hiermee louter een eigen versie van of verklaring voor de feiten weer, zodat ze in wezen hun beoordeling in de plaats stellen van de beoordeling gedaan door verweerder. De aangevoerde kritiek geeft te dezen aldus weliswaar blijk van een andere feitelijke beoordeling

van de gegevens van de zaak dan die van bevoegde overheid, doch het onderzoek van deze andere beoordeling nodigt de Raad uit tot een opportuniteitsonderzoek, hetgeen niet tot zijn bevoegdheid behoort. Verzoekers tonen niet aan dat verweerder op kennelijk onredelijke of onzorgvuldige wijze tot de conclusie is gekomen dat de lopende asielaanvraag van het jongste minderjarige kind van het gezin geen geldige motivering is waarom verzoekers, die een aanvraag tot verblijfsmachtiging indienen in naam van hun twee andere minderjarige kinderen die geen lopende asielprocedure hebben, vrijgesteld zouden moeten worden van de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde.

Verder kunnen verzoekers worden gevolgd waar zij stellen dat verweerder 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 terwijl artikel 9bis van de Vreemdelingenwet niet nader toelicht wat onder *“identiteitsdocument”* dient te worden begrepen.

Verzoekers betogen dat verweerder punt II C 1-b van de omzendbrief van 21 juni 2007 derhalve hanteert als een verplichting, hetgeen niet voorzien is in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet; dat verweerder 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 en dat aan deze criteria is voldaan.

Verzoekers menen 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 deze beslissing steunt op artikel 9bis van de Vreemdelingenwet. Zoals hierboven reeds aangehaald, blijkt uit dit artikel dat een aanvraag om machtiging tot verblijf met toepassing 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 geeft slechts weer 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 maken verzoekers 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 verzoekers omtrent de rechtmatigheidseisen die worden gesteld aan verordenende omzendbrieven en hun vaststelling dat de omzendbrief van 21 juni 2007 hieraan niet voldoet, zijn dan ook niet dienstig. Verzoekers maken met hun 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 zou zijn.

Vervolgens wijzen verzoekers erop dat ze een bijlage 26 hebben voorgelegd waarop de identiteiten van hun minderjarige kinderen worden vermeld. Waar verzoekers aanvoeren dat verweerder elk identiteitsdocument uitsluit dat werd opgesteld in het kader van een verzoek tot internationale bescherming; dat verweerder dit hanteert als een reglementaire bepaling terwijl artikel 9*bis* van de Vreemdelingenwet deze vereiste niet oplegt en dat verweerder niet op een zorgvuldige manier heeft rekening gehouden met de doelstelling van artikel 9*bis* 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 9*bis* van de Vreemdelingenwet zijn identiteit “aantoont” en dat een identiteitsdocument, zijnde een paspoort of daarmee gelijkgestelde reistitel in die zin onontbeerlijk is. 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 de door verzoekers voorgelegde bijlage 26 niet aanvaard kan worden als zijnde een identiteitsdocument aangezien een bijlage 26 afgeleverd wordt door de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van een verzoek tot internationale bescherming op basis van de door verzoekers verstrekte identiteitsgegevens en dat de omzendbrief van 21 juni 2007 (punt II C 1-b) stelt dat de identiteit en nationaliteit moeten bewezen worden door een internationaal erkend paspoort of een gelijkwaardige reistitel of een identiteitskaart. Verzoekers tonen met voorgaand betoog niet aan dat verweerder, door op dergelijke manier te motiveren, in strijd handelt met artikel 9*bis* van de Vreemdelingenwet of niet op een zorgvuldige manier heeft rekening gehouden met de doelstelling van deze bepaling. Verzoekers tonen niet aan dat verweerder *in casu* onwettig optrad door te oordelen dat de door hen aangebrachte bijlage 26 geen geldig identiteitsbewijs is.

Tenslotte betogen verzoekers dat de identiteiten van hun twee minderjarige kinderen niet ter discussie staan. Ze wijzen op het feit dat de identiteiten van hun kinderen niet door de Dienst Vreemdelingenzaken, noch door de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in twijfel werden getrokken. De Raad merkt op dat het enkele gegeven dat de identiteiten van verzoekers' kinderen in het kader van eerdere procedures niet werden betwist, op zich niet betekent dat zij vrijgesteld zijn van de ontvankelijkheidsvoorwaarde om een identiteitsdocument te moeten indienen op het ogenblik van hun aanvraag tot verblijfsmachtiging. Minstens maken verzoekers het tegendeel niet concreet aannemelijk.

Gelet op het voorgaande maken verzoekers dan ook niet aannemelijk dat verweerder op foutieve, onzorgvuldige of kennelijk onredelijke wijze heeft geoordeeld dat de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de voorliggende aanvraag niet is vervuld en de aanvraag daarom onontvankelijk is. 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.

Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

3. Korte debatten

Verzoekers hebben 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.

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 elf maart tweeduizend vijftwintig door:

N. MOONEN,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken.

M. DENYS,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. DENYS

N. MOONEN