

Arrest

nr. 350 146 van 9 juli 2026
in de zaak RvV X / VIII

In zake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat A. EL MOUDEN
Emiel Banningsstraat 6
2000 ANTWERPEN

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
thans de minister van Asiel en Migratie

DE VOORZITTER VAN DE VIIIste KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Algerijnse nationaliteit te zijn, op 2 augustus 2024 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 juli 2024 tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 20).

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

Gezien de beschikking tot vaststelling van het rolrecht van 7 augustus 2024 met refertenummer X.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gelet op de beschikking van 30 april 2026, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 28 mei 2026.

Gehoord het verslag van kamervoorzitter M. EKKA.

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. ELMOUDEN, die loco advocaat A. EL MOUDEN verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat T. BRICOUT, die verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Op 13 februari 2024 diende verzoeker een aanvraag in voor een verblijfskaart van een familielid van een Unieburger in, als 'ander familielid' in de zin van artikel 47/1, eerste lid, 1° 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). Hij diende de aanvraag in op grond van zijn in België verblijvende Poolse feitelijke partner (hierna: de referentiepersoon).

1.2. Op 3 juli 2024 trof verweerder een beslissing tot weigering van het verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 20)

Dit is de bestreden akte, die luidt als volgt:

"In uitvoering van artikel 52, §4, 5de lid van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt de aanvraag van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie, die op 13.02.2024 werd ingediend door:

[L.O.] [...]

om de volgende reden geweigerd:

De betrokkene voldoet niet aan de vereiste voorwaarden om te genieten van het recht op verblijf van meer dan drie maanden in de hoedanigheid van familielid van een burger van de Unie of van een ander familielid van een burger van de Unie.

Betrokkene vvroeg op 13.02.2024 gezinshereniging aan met zijn aangehaalde feitelijke partner, zijnde [M.B.A.] [...], van Poolse nationaliteit, met RRN [...].

Betrokkene vroeg de gezinshereniging aan op basis van artikel 47/1, 1° van de wet van 15.12.1980: 'Als andere familieleden van een burger van de Unie worden beschouwd: 1° de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft en die niet bedoeld wordt in artikel 40bis, §2, 2°; ...'

Gelet op artikel 52, § 2 het KB van 08.10.1981, hetwelke stelt dat het familielid bij de aanvraag of ten laatste binnen de drie maanden na de aanvraag onder meer "het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet" en "de documenten waarmee op geldige wijze kan worden vastgesteld dat hij de voorwaarden die zijn voorgeschreven bij de artikelen 40bis, § 2 en § 4, of 40ter, van de wet, die op hem van toepassing zijn, vervult" dient over te maken;

Gelet op art. 58 van het KB van 08.10.1981, hetwelke stelt: "Met uitzondering van artikel 45, zijn de bepalingen van hoofdstuk I die betrekking hebben op de familieleden van een burger van de Unie bedoeld in artikel 40bis van de wet, van toepassing op de andere familieleden bedoeld in artikel 47/1 van de wet. [...]";

Gelet op art. 40bis, §4 van de Vreemdelingenwet: "De in § 2 bedoelde familieleden die burger van de Unie zijn, hebben het recht de in artikel 40, §4, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde burger van de Unie te begeleiden of zich bij hem te voegen voor een periode van meer dan drie maanden voor zover zij de in artikel 41, eerste lid, bedoelde voorwaarde vervullen. Indien het familieleden betreft die geen burger van de Unie zijn, moeten zij de in artikel 41, tweede lid, bedoelde voorwaarde vervullen";

Gelet art. 41 §2 van de Vreemdelingenwet bepaalt: "§ 2 Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de familieleden van een burgers van de Unie bedoeld in artikel 40bis, § 2, die geen burger van de Unie zijn, op voorlegging van een geldig paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum. [...]"

Uit het voorgaande blijkt dat betrokkene:

- ofwel een geldig paspoort dat desgevallend voorzien is van een geldig inreisvisum moet voorleggen;*
- ofwel op een andere wijze moet laten vaststellen of bewijzen dat hij het recht op vrij verkeer en verblijf geniet.*

Betrokkene legt bij zijn huidige aanvraag een Algerijns paspoort voor, afgeleverd op 25.12.2014 en geldig tot 24.12.2024. In het paspoort bevindt zich een visum type C afgeleverd in 2015 door Polen. Hij reisde er eind augustus 2015 de Schengenzone mee in. Nergens in het paspoort zijn andere in-of uitreisstempels terug te vinden, waardoor het redelijk te stellen is dat hij sinds augustus 2015 onafgebroken in de Schengenzone verblijft. Er dient geconcludeerd te worden dat het visum waarmee betrokkene de Schengenzone inreisde reeds lange tijd verstreken is op het moment van de huidige aanvraag. Nergens kan een geldig inreisvisum worden teruggevonden.

Uit niets kan evenwel blijken dat betrokkene zou zijn vrijgesteld van de vereiste grensoverschrijdende documenten, zoals bedoeld in artikel 40bis, § 4, eerste lid iuncto 41, §2 van de Vreemdelingenwet. De inreisvisumplicht wordt immers enkel vereenvoudigd voor derdelands familieleden die onder het toepassingsgebied vallen van de Burgerschapsrichtlijn, artikel 2 punt 2). Dit is in casu niet het geval.

Uit de samenlezing van artikel 40bis, § 4, eerste lid iuncto artikel 41, § 2 van de Vreemdelingenwet en artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit kan dus niet worden afgeleid dat een 'ander familielid', zoals bedoeld in artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet, geen geldig inreisvisum dient voor te leggen. Betrokkene toont dan ook niet aan te voldoen aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2° van de wet van 15.12.1980 om het verblijfsrecht in België te verkrijgen op basis van gezinshereniging.

Het recht op verblijf op basis van gezinshereniging wordt geweigerd. Het AI van betrokkene dient te worden ingetrokken.

De Dienst Vreemdelingenzaken wenst er de aandacht op te vestigen dat de te vervullen voorwaarden van de gezinshereniging cumulatief zijn. Aangezien minstens een van deze voorwaarden niet vervuld is, wordt de aanvraag van verblijf geweigerd. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft de andere voorwaarden niet volledig

onderzocht. Deze beslissing belet de Dienst Vreemdelingenzaken dus niet om bij de indiening van een nieuwe aanvraag van verblijf deze andere voorwaarden na te gaan of over te gaan tot een onderzoek of analyse die zij nodig acht.

Aan betrokkene wordt het bevel gegeven het grondgebied van het Rijk te verlaten binnen 30 dagen. Wettelijke basis artikel 7§1,2° van de wet van 15.12.1980: legaal verblijf in België is verstreken.

Hierbij werd wel degelijk rekening gehouden met art. 74/13 van de wet van 15.12.1980. Het gegeven dat de referentiepersoon zich in België gevestigd hebben, kan een bevel aan betrokkene niet in de weg staan. Van gemeenschappelijke kinderen is geen sprake. Er is geen probleem betreffende de gezondheid van betrokkene. Verder, wat het gezins- en familieleven betreft: het bevel is het logische gevolg van het niet voldoen aan de verblijfsvoorwaarden. Indien het lang verblijf niet kan worden toegestaan en er geen andere rechtsgrond is waardoor betrokkene alsnog legaal in België zou kunnen verblijven, wat hier het geval is, is een bevel het enige alternatief. Het duurzame karakter van de aangehaalde feitelijke relatie werd niet aangetoond. Het staat beiden vrij zich elders te vestigen alwaar zij legaal kunnen binnenkomen en verblijven of hun contacten zo in te richten dat de referentiepersoon in België verblijft en betrokkene een andere verblijfplaats kiest. Nergens blijkt uit het dossier van betrokkene dat er hinderpalen zouden zijn om het aangehaalde gezinsleven elders dan in België voort te zetten. Er dient tevens opgemerkt te worden dat de huidige beslissing geen weigering van voortgezet verblijf inhoudt.

Indien betrokkene geen gevolg geeft aan dit bevel om het grondgebied te verlaten binnen de voorziene termijn, of indien dit bevel niet verlengd wordt op instructie van de Dienst Vreemdelingenzaken, kunnen de bevoegde politiediensten zich naar zijn adres begeven. Zij zullen dan kunnen controleren en vaststellen of betrokkene daadwerkelijk vertrokken is van zodra de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten of de verlenging ervan verstreken is. Indien betrokkene nog steeds op het adres verblijft, kan dit leiden tot overbrenging naar het politiecommissariaat en vasthouding met het oog op verwijdering.”

2. Over de rechtspleging

De Raad verwijst naar artikel 5.12, § 3 van de wet van 17 juni 2026 betreffende de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 juni 2026), dat luidt als volgt:

“§ 3. Voor alle beroepen die op het moment van de inwerkingtreding van deze wet hangende zijn voor de Raad en waarvoor met toepassing van artikel 39/74 van de wet van 15 december 1980 reeds een terechtzitting werd vastgesteld of waarop reeds een procedure in de zin van artikel 39/73, 39/73-2 of 39/73-3 van dezelfde wet wordt toegepast, verloopt de procedure overeenkomstig de bepalingen die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van deze wet. [...]”

De verwijzingen in dit arrest naar materiële bepalingen van de Vreemdelingenwet betreffen bepalingen zoals ze van toepassing waren voor de publicatie van de wet van 16 juni 2026 ter uitvoering van het Migratie- en asielpact van de Europese Unie (eveneens gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 juni 2026), op het ogenblik dat verweerder de bestreden beslissing trof.

3. Onderzoek van het beroep

3.1. In een eerste middel werpt verzoeker op:

“Schending van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna: de Burgerschapsrichtlijn)

- Schending van artt. 40bis, 41 en 47/1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: vw)*
- Schending van aertt. 47, 52 en 58 van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: Vb)*
- Schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen.*
- Schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.*
- Schending van het hoorrecht en de hoorplicht”.*

Hij betoogt, na een theoretische uiteenzetting, als volgt:

"Uw Raad dient bij de beoordeling over de materiële motiveringsplicht te onderzoeken of de overheid op een redelijke wijze tot de genomen beslissing is kunnen komen en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn dit hiermee tegenstrijdig zijn.

In casu is verwerende partij op basis van foutieve vooronderstellingen en conclusies tot het besluit gekomen dat het verblijfrecht van verzoeker moest worden geweigerd. Verzoeker moet er nochtans op kunnen vertrouwen dat een overheid bij het nemen van een beslissing niet verzaakt aan de haar opgelegde verplichtingen, en/of haar bevoegdheden niet te buiten gaat.

Verzoeker vroeg gezinshereniging aan met zijn feitelijke EU-partner mevrouw [M.B.], en dit op basis van art. 47/1, 10 Vw: " de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft en die niet bedoeld wordt in artikel 40bis 62, 2 0..."

Overeenkomstig art 52 52 KB 08.10.1981 dient het familielid bij de aanvraag of ten laatste binnen de drie maanden na de aanvraag volgende documenten over te maken:

" 1° het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet; 2° de documenten waarmee op geldige wijze kan worden vastgesteld dat hij de voorwaarden die zijn voorgeschreven bij de artikelen 40bis, § 2 en § 4, of 40ter, van de wet, die op hem van toepassing zijn, vervult."

Verwerende partij verwijst hier naar art. 58 van het KB van 08.10.1981 hetwelke stelt:

"Met uitzondering van artikel 45, zijn de bepalingen van hoofdstuk I die betrekking hebben op de familieleden van een burger van de Unie bedoeld in artikel 40bjs van de wet, van toepassing op de andere familieleden bedoeld in artikel 47/1 van de wet. De Minister of zijn gemachtigde begunstigen echter hun binnenkomst en hun verblijf op het grondgebied van het Rijk, na een individueel en grondig onderzoek van hun aanvraag."

Artikel 40bis 54 Vw vermeldt dat de familieleden die geen burger van de unie zijn de in artikel 41 tweede lid Vw bedoelde voorwaarde moeten vervullen, met name

"§ 2 Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de familieleden van een burgers van de Unie bedoeld in artikel 40bis, 5 2, die geen burger van de Unie zijn, op voorlegging van een geldig paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld"

In casu gaat het evenwel om een aanvraag tot het bekomen van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie die wordt ingediend in België, en betreft het geen binnenkomst zoals bedoeld in artikel 41 §2 vw. Dit wordt door verwerende partij ook niet betwist. Verzoeker is bovendien legaal binnengekomen op het Schengen-grondgebied nadat hem in 2015 een visum werd uitgereikt door Polen.

Noch in de Vreemdelingenwet, noch in het Vreemdelingenbesluit wordt vereist dat het visum geldig moet zijn op het moment van de verblijfsaanvraag.

Bovendien houdt verwerende partij geen rekening met artikel 47 Vreemdelingenbesluit dat bepaalt:

"§ 1. De met grenscontrole belaste overheden verlenen overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet, toegang tot het grondgebied aan het familielid van een burger van de Unie dat geen burger van de Unie is, en dat geen houder is van de documenten die krachtens artikel 2 van de wet vereist zijn, op overmaking van een van de volgende documenten :

1° een, al dan niet geldig, nationaal paspoort of identiteitskaart, of

2° een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie, verstrekt op basis van artikel 10 van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, of

3° een duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie verstrekt op basis van artikel 20 van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, of

4° enig ander bewijs van de identiteit en nationaliteit van de betrokkene.

Indien het familielid is vrijgesteld van de visumplicht, wordt hem een bijzonder doorlaatbewijs afgegeven, overeenkomstig het model van bijlage 10quater.

Indien het familielid onderworpen is aan de visumplicht, ontvangt hij een visum, of, indien de betrokkene geen geldig paspoort heeft, een visumverklaring met een geldigheidsduur van 3 maanden. In het geval vermeld onder 4°, wordt de beslissing genomen door de minister of zijn gemachtigde. é 2 Indien het familielid niet de in artikel 2 van de wet of 5 1 vermelde documenten overmaakt, wordt hij door de met grenscontrole belaste overheden teruggedreven. De beslissing tot teruggrijping wordt ter kennis gebracht door afgifte van een document overeenkomstig het model van bijlage II."

Hieruit volgt dat de betrokkene in principe een geldig paspoort dient voor te leggen, in voorkomend geval voorzien van een visum, maar ook dat bij het ontbreken van deze documenten het kan gaan om andere documenten die toelaten om vast te stellen of te bewijzen dat de betrokkene het recht op vrij verkeer en verblijf geniet.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij is overgegaan tot een weigering van het recht op verblijf van meer dan drie maanden omdat verzoeker niet in het bezit was van een geldig inreisvisum op het moment van het indienen van de aanvraag, waardoor hij volgens verwerende partij niet voldeed aan de voorwaarden van art. 40bis vw.

Zoals eerder aangehaald gaat het in casu niet om een binnenkomst doch wel om een verblijfsaanvraag. Door te stellen dat verzoeker in het bezit diende te zijn van een geldig inreisvisum op het moment van de verblijfsaanvraag voegt verwerende partij een eigen en bijkomende voorwaarde toe aan de verblijfsreglementering, hetgeen haar evenwel niet toekomt.

Bij de invoeging van artikel 40bis 54 Vw bij artikel 20 van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 10 mei 2007) werd bij artikel 22 van diezelfde wet artikel 41 tweede lid Vw (over de binnenkomst van derdelander-familieleden van een burger van de Unie) vervangen als volgt: "De familieleden van de burger van de Unie bedoeld in artikel 40bis die geen burger van de Unie zijn, moeten houder zijn van de documenten die krachtens artikel 2 vereist zijn, dan wel op een andere wijze laten vaststellen of bewijzen dat ze het recht van vrij verkeer en verblijf genieten. Indien de betrokken familieleden houder zijn van een verblijfskaart, verstrekt op basis van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, zijn zij vrijgesteld van de visumplicht."

De voorbereidende werkzaamheden bij de wet van 25 april 2007 met betrekking tot art 41 Vw vermelden: "Dit artikel wijzigt artikel 41 van de vreemdelingenwet, dat het recht op binnenkomst reglementeert. In vergelijking met het oude artikel 41 wordt toegevoegd dat de burgers van de Unie en hun familieleden eveneens recht op binnenkomst hebben indien zij niet de nodige binnenkomstdocumenten hebben, maar op een andere wijze laten vaststellen of bewijzen dat zij het recht van vrij verkeer en verblijf genieten. Dit is gebaseerd op artikel 5.4 van de richtlijn, De richtlijn herneemt hiermee het standpunt dat het Hof van Justitie heeft verwoord in zijn arrest van 25 juli 2002, het zogenaamde arrest BRAX, en waaraan reeds was tegemoetgekomen door een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 21 oktober 2002 (B.S 29 oktober 2002). Bovendien wordt in uitvoering van artikel 52 in fine van de richtlijn voorzien dat de houders van een verblijfskaart als familielid (onderdaan van een derde land) van een burger van de Unie, vrijgesteld zijn van de visumplicht. Het nieuwe vierde lid van artikel 41 voorziet de mogelijkheid om een administratieve boete op te leggen aan de burger van de Unie of zijn familielid die de vereiste documenten voor de binnenkomst niet overlegt, wetende dat het eerste en het tweede lid hem toestaan om zijn identiteit en/of zijn nationaliteit met andere middelen te bewijzen. Deze bepaling is in overeenstemming met het voornoemd BRAX-arrest dat er aan herinnert (punt 77) dat het gemeenschapsrecht de lidstaten niet belet aan de niet naleving van de nationale voorschriften inzake het toezicht op vreemdelingen alle passende sanctiemaatregelen te verbinden die nodig zijn om de doeltreffendheid van deze bepalingen te verzekeren, op voorwaarde dat deze sancties evenredig zijn, De vastgelegde boete lijkt in overeenstemming met deze vereisten: enerzijds gaat het om een sanctie die noodzakelijk is om te vermijden dat de betrokken personen zonder een paspoort of een identiteitskaart of, wat de familieleden die onderdanen zijn van een derde land betreft, zonder het vereiste visum, België binnenkomen. Anderzijds is het bedrag van de boete evenredig met de last die het ontbreken van de vereiste documenten voor de Belgische autoriteiten vormt. Het principe van de administratieve geldboete is tenslotte niet nieuw: het wordt reeds voorzien door artikel 74/4bis van de vreemdelingenwet. (Parl. St. Kamer 2006-2007, nr 51/2845/001, art 23)

Verzoeker wenst inzake verder te verwijzen naar het BRAX-arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2002 (&459/99). Het Hof van Justitie stelt:

"76. Volgens artikel 4 lid 3 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 kunnen de lidstaten de afgifte van de verblijfsvergunning afhankelijk stellen van de overlegging van het document waarmee de betrokkene hun grondgebied is binnengekomen (zie arrest Roux, reeds aangehaald, punten 14 en 15). (...)

78. De weigering om een verblijfsvergunning af te geven, en a fortiori de verwijdering, die enkel zouden zijn ingegeven door het feit dat de betrokkene de wettelijke formaliteiten in zake het toezicht op vreemdelingen niet heeft vervuld, zouden evenwel afbreuk doen aan het wezen zelf van het rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht ontleende verblijfsrecht, en kennelijk niet in een juiste verhouding staan tot de zwaarte van de inbreuk (zie naar analogie met name arrest Royer, punt 40, (...))

89. Artikel 4, lid 3 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 bepalen weliswaar dat de lidstaten bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning de overlegging kunnen verlangen van het document waarmee de betrokkene hun grondgebied is binnengekomen, maar niet dat dit document nog geldig moet zijn. De afgifte van een verblijfsvergunning aan een visumplichtige onderdaan van een derde land kan dus niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat zijn visum nog geldig is. Dit geldt temeer omdat, zoals het Hof in de punten 22 en 23 van het reeds aangehaalde arrest Giagounidis heeft geoordeeld, de lidstaten het recht van verblijf op hun grondgebied moeten toekennen aan de in artikel 1 van richtlijn 68/360 bedoelde werknemers die een geldige identiteitskaart dan wel een geldig paspoort kunnen overleggen, ongeacht het document waarmee zij het grondgebied van die lidstaten zijn binnengekomen.

90. Een lidstaat kan de afgifte van een verblijfsvergunning overeenkomstig de richtlijnen 68/360 en 73/148 dus niet afhankelijk stellen van de overlegging van een geldig visum. Bovendien zou, blijkens punt 78 van het onderhavige arrest, de verwijdering van het grondgebied op de enkele grond dat het visum verlopen is, een sanctiemaatregel zijn die kennelijk niet in een juiste verhouding staat tot de zwaarte van de inbreuk op de nationale voorschriften inzake het toezicht op vreemdelingen. "

Het BRAX-arrest mag dan wel handelen over de echtgenoot van een burger van de Unie Verzoeker wenst er evenwel op te wijzen dat het BRAX-arrest dateert van voor de Richtlijn 2004/38/EG en dus uiteraard ook van voor de bepalingen inzake de andere familieleden van de burger van de Unie.

Artikel 41 tweede lid Vw is bij wet van 19 maart 2014 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen vervangen door artikel 41 5 2 vw. (B.S. 5 mei 2014) dat luidde als volgt:

"Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de familieleden van een burgers van de Unie bedoeld in artikel 40bis, 2, die geen burger van de Unie zijn, op voorlegging van een geldig paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

De Koning bepaalt de nadere regels van de afgifte van het visum,

Het bezit van een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie of van een duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie, verstrekt op basis van de Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, stelt het familielid vrij van de verplichting het inreisvisum bedoeld in het eerste lid te verkrijgen.

Als het familielid van een burger van de Unie niet over de vereiste documenten beschikt, stelt de minister of zijn gemachtigde hem alvorens tot zijn teruggedrijving over te gaan, in de gelegenheid binnen redelijke grenzen de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen ofte bewijzen dat hij het recht op vrij verkeer en verblijf geniet"

In de voorbereidende werken met betrekking tot deze wetswijziging van 19 maart 2014 staat te lezen:

"Artikel 17 van het wetsontwerp vermeldt de documenten op grond waarvan de burgers van de Unie en hun familieleden gemachtigd zijn het grondgebied van het Rijk binnen te komen. In principe moeten de burgers van de Unie een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort hebben, De familieleden van de burger van de Unie die zelf geen burger van de Unie zijn moeten een geldig paspoort hebben dat, zo nodig, voorzien is van een inreisvisum als zij onderdaan zijn van een van de landen die voorkomen in bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Indien hij echter in het bezit is van een (duurzame)

verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie moet hij een dergelijk inreisvisum niet aanvragen. Als hij die documenten niet bezit, mag de vreemdeling met elk passend middel zijn hoedanigheid van burger van de Unie aantonen. Daartoe geeft de minister of zijn gemachtigde hem een redelijke termijn en stelt hij, voor zover mogelijk, de nodige middelen tot zijn beschikking om daarin te slagen: telefoon, fax, computer, internet, e-mail, enzovoort. Als hij zich aanmeldt aan de grens, zal de vreemdeling die niet zijn hoedanigheid van gerechtigde van vrij verkeer heeft aangetoond niet tot het grondgebied worden toegelaten. Bovendien kan de burger van de Unie of zijn familielid die of dat niet bewijst dat hij gerechtigde is van het vrij verkeer door middel van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, door de Minister of zijn gemachtigde een administratieve boete van 200 euro opgelegd krijgen."

Aan artikel 40bis 54 Vw werden ingevolge deze wetswijziging geen aanpassingen doorgevoerd. Artikel 40bis 54 Vw bleef verwijzen naar artikel 41 tweede lid vw. Evenwel kan worden aangenomen dat wordt verwezen naar de volledige 52 van art. 41 vw.

Er volgt een nieuwe wetswijziging van de vreemdelingenwet bij wet van 8 mei 2019 (B.S. 9 juli 2019) waarbij art. 41 5 2 Vw opnieuw wordt gewijzigd. Het gaat inzake om de vervanging van Verordening 539/2001 door Verordening 2018/1806. Ook bij deze wetswijziging gebeurde geen aanpassing van art. 41 tweede lid vw.

Uw Raad heeft in haar arrest van 27 mei 2024 (nr. 307 255) geoordeeld dat moet worden aangenomen dat "de verwijzing in artikel 52 ,52 van het Vreemdelingenbesluit naar "het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet" slaat op de gehele 52 van het huidige artikel 41 van de Vreemdelingenwet. Hetzelfde geldt voor artikel 47,51 van het Vreemdelingenbesluit. Het moet dus in beginsel gaan om een geldig paspoort dat, in voorkomend, is voorzien van een geldig inreisvisum, maar bij ontbreken van deze documenten kan het ook gaan om andere documenten die toelaten vast te stellen of te bewijzen dat de betrokkene het recht op vrij verkeer en verblijf geniet. Wat onder deze andere documenten kan worden verstaan, wordt verduidelijkt in artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit."

In de bestreden beslissing gaat verwerende partij ervan uit dat art. 40bis52 Vw en art. 52 52, 10 Vb enkel verwijzen naar art. 41 52, eerste lid Vw zodat de derdelander voor de afgifte van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie steeds een geldig paspoort met een geldig inreisvisum dient voor te leggen indien de betrokken derdelander visumplichtig is.

Uw Raad oordeelde reeds in voormeld arrest dat verwerende partij hiermee miskent "dat deze bepalingen verwijzen naar artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet, waarvan moet worden aangenomen dat dit verwijst naar de gehele § 2 van dit wetsartikel en dus ook naar het laatste lid van deze bepaling dat voorziet in de mogelijkheid om het recht op vrij verkeer en verblijf op andere manieren aan te tonen. De interpretatie van de gemachtigde waarbij enkel zou worden verwezen naar artikel 41, §2, eerste lid van de Vreemdelingenwet zou ook leiden tot een situatie die niet in overeenstemming is te brengen noch met het BRAX-arrest van het Hof van Justitie, noch met de huidige richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (de Burgerschapsrichtlijn), waar dit de afgifte van de verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie in vele gevallen afhankelijk zou maken van een geldig inreisvisum."

Gelet op het voorgaande kan voor het indienen van een aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie en dit in de hoedanigheid van ander familielid van een burger van de Unie niet worden vereist dat hij een geldig visum voorlegt, mede gelet op het feit dat hij bij zijn aanvraag een geldig paspoort voorlegde dat bovendien voorzien is van een visum type C in 2015 afgeleverd door Polen.

Het middel is gegrond".

3.2. In de nota met opmerkingen kan – na beschouwingen over de geschonden geachte formele motiveringsplicht, de weergave van enkele artikelen die worden aangehaald in de bestreden beslissing en de overtuiging dat de bestreden beslissing terecht werd getroffen wegens het ontbreken van een geldig inreisvisum – het volgende worden gelezen:

"Er dient opgemerkt te worden dat verzoekende partij niet betwist dat zij geen geldig inreisvisum kan voorleggen. De verzoekende partij meent evenwel dat uit de regelgeving niet zou blijken dat het visum nog geldig zou moeten zijn op het ogenblik van de aanvraag tot gezinshereniging.

Concreet meent de verzoekende partij onder verwijzing naar artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit te kunnen voorhouden dat "het niet voldoen aan de visumplicht" wel een reden kan zijn om de binnenkomst te

weigeren, maar niet om een aanvraag tot verblijf te weigeren, nadat de betrokken vreemdeling reeds het grondgebied is binnengekomen.

Vooreerst merkt verweerder op dat artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit uitsluitend betrekking heeft op de mate waarin familieleden van een Unieburger tot het grondgebied moeten worden toegelaten, dan wel in welke gevallen dergelijk familielid dient te worden teruggedreven door de met grenscontrole belaste overheden.

Dienaangaande kan verweerder enkel benadrukken dat de bestreden beslissing geen beslissing tot terugdrijving betreft. Al evenmin diende de gemachtigde van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie zich in de bestreden beslissing uit te spreken over de vraag of de verzoekende partij voor een duur van maximaal drie maanden op het grondgebied kan worden toegelaten.

Integendeel werd de bestreden beslissing genomen n.a.v. een aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een Unieburger, waarbij de verzoekende partij aldus een verblijf van meer dan drie maanden beoogde te verwerven in het Rijk.

Uit artikel 52, §2, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit blijkt dat het betrokken familielid bij een dergelijke aanvraag onder meer het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet dient over te maken, bij gebrek waaraan dient te worden besloten tot een weigering van het verblijf van meer dan drie maanden (bijlage 20).

Gelet op het voorgaande mist de kritiek van de verzoekende partij uiteraard grondslag, daar waar zij voorhoudt dat de regelgeving niet zou voorzien in de weigering van een verblijfsaanvraag, dit bij gebrek aan geldig inreisvisum.

Het loutere feit dat artikel 41, §4 van de Vreemdelingenwet specifiek voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete, doet geen enkele afbreuk aan het feit dat artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit uitdrukkelijk stipuleert dat dient te worden besloten tot een weigering van het verblijf van meer dan drie maanden (bijlage 20), indien (onder meer) geen rechtsgeldig bewijs van identiteit overeenkomstig artikel 41, §2 van de Vreemdelingenwet wordt voorgelegd.

Verweerder verwijt inzake ook naar volgende rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen: (...) (R.v.V. nr. 296 839 van 10.11.2023).

Daar waar geen betwisting bestaat nopens het feit dat in casu de procedure conform artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit diende gevolgd te worden, gaat de verzoekende partij met haar betoog dat het weigeren van het verblijf niet mogelijk is bij niet voorleggen van een geldig inreisvisum voorbij aan het bepaalde in de vierde paragraaf, lid 5 van voormelde bepaling, waaruit blijkt dat de verwerende partij de aanvraag weigert door middel van een bijlage 20 indien het familielid na afloop van drie maanden niet alle vereiste bewijsdocumenten, waarbij uit de tweede paragraaf blijkt dat het onder meer gaat om "het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet", heeft overgemaakt.

De regelgeving voorziet aldus wel degelijk de weigering van het verblijf.

Daar waar verzoekende partij nog verwijst naar het arrest Brax, wijst verweerder er verder nog op deze verwijzing weinig pertinent is, nu de verzoekende partij niet kan worden beschouwd als een familielid van de referentiepersoon zoals bedoeld in artikel 2, punt 2 van de Richtlijn 2004/38/EG.

*Uit het arrest Rahman van het Hof van Justitie van 5 september 2012 (C-83/11) volgt meer bepaald dat het 'ander' familielid **een andere rechtspositie** heeft dan een familielid van een Unieburger zoals bedoeld in artikel 2, punt 2 van de Richtlijn 2004/38/EG en dat lidstaten de binnenkomst en het verblijf van deze 'andere' familieleden alleen moeten 'vergemakkelijken'.*

Uit de Richtlijn 2004/38/EG blijkt dat dit vergemakkelijken van de binnenkomst en verblijf moet gebeuren op basis van het nationale recht, zodat het recht van binnenkomst en het recht van verblijf niet rechtstreeks hun grondslag vinden in de Richtlijn 2004/38/EG, maar noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het interne recht van de lidstaat.

Aangezien het arrest Brax van het Hof van Justitie geen betrekking heeft op andere familieleden, kan de verzoekende partij er zich uiteraard niet dienstig op beroepen.

Het is immers zo dat de verzoekende partij -zoals hoger reeds opgemerkt- een aanvraag tot gezinshereniging heeft ingediend in functie van zijn feitelijke partner in de zin van artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet. In de

bestreden beslissing wordt dan ook terecht opgemerkt dat de verplichting tot het voorleggen van een geldig inreisvisum t.a.v. de verzoekende partij wel degelijk dient te worden weerhouden.

Zie ook: [...] (RvV nr. 251 748 van 26 maart 2021).

Eén en ander werd ook zeer recent nog bevestigd door Uw Raad in arrest nr. 299 712 van 09.01.2024, als volgt: [...].

Uit het administratief dossier en uit de bestreden beslissing blijken volgende elementen die volkomen in lijn zijn met de redenering uit bovenstaand arrest:

- verzoekende partij diende een aanvraag gezinshereniging in op grond van artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet;*
- verzoekende partij legde een paspoort voor dat niet voorzien is van een geldig inreisvisum;*
- het wordt niet betwist door verzoekende partij dat zij geen geldig inreisvisum heeft;*
- verzoekende partij is een ander familielid van de referentiepersoon;*
- de uitzonderingen uit artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit zijn op de verzoekende partij niet van toepassing;*

Nu is komen vast te staan dat verzoekende partij niet voldoet aan minstens één van de cumulatieve voorwaarden, heeft de gemachtigde van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie volkomen terecht geoordeeld tot weigering van de aanvraag.

De verweerder merkt op dat de gemachtigde van de Staatssecretaris geheel terecht, en binnen de hem ter zake toebedeelde bevoegdheid, oordeelde dat diende te worden besloten tot een weigering van het verblijf van meer dan drie maanden, met bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 20).

De gemachtigde van de Staatssecretaris handelde daarbij na grondig onderzoek van de elementen die de concrete situatie van de verzoekende partij daadwerkelijk kenmerken, en conform de ter zake toepasselijke rechtsregels.

Het eerste middel is onontvankelijk, minstens ongegrond. Het kan niet worden aangenomen.”

3.3. De betwisting kan simpelweg worden samengevat als volgt: verweerder is van oordeel dat, op basis van de artikelen waarnaar hij verwijst in de bestreden beslissing, verzoeker ter ondersteuning van zijn in punt 1.1. bedoelde aanvraag een paspoort diende over te leggen, voorzien van een geldig inreisvisum. In casu legde verzoeker een geldig paspoort neer met een verstreken inreisvisum, wat volgens verweerder niet volstaat. Verzoeker meent dat dezelfde bepalingen leiden tot de conclusie dat een geldig inreisvisum niet vereist is. Hij verwijst ter ondersteuning van zijn betoog naar het BRAX-arrest van het Hof van Justitie. Hij betoogt dat het niet voldoen aan de visumplicht enkel aan de grens kan worden tegengeworpen om de binnenkomst te weigeren, wat niet zijn geval is. Hij heeft immers een vestigingsaanvraag ingediend in het binnenland.

3.4. Het staat te dezen niet ter betwisting dat verzoeker een visumplichtige derdelander ‘ander familielid’ is van een burger van de Unie en dat hij, ter ondersteuning van de in punt 1.1. bedoelde aanvraag bij de gemeente, een geldig nationaal paspoort heeft overgelegd dat echter een verstreken inreisvisum bevat. Het staat te dezen ook niet ter betwisting dat het ontbreken van een geldig inreisvisum de eigenlijke reden is voor de beslissing tot weigering van verblijf. De grondvoorwaarden zoals bedoeld in de artikelen 47/1 en 47/3 van de Vreemdelingenwet werden niet nagegaan. Blijkens het administratief dossier heeft de betrokken gemeente via mails van 31 mei 2024 de documenten verzonden naar de Dienst Vreemdelingenzaken die verzoeker had overgemaakt ten bewijze van het feitelijke partnerschap met de burger van de Unie. Deze werden niet beoordeeld door verweerder. Er is ook geen sprake van redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, fraude of rechtsmisbruik.

3.5. Unierechtelijk is er een verschil voor wat betreft de binnenkomst van derdelanders, familieleden van burgers van de Unie, en derdelanders, andere familieleden van de burger van de Unie (hierna: familieleden en andere familieleden van een burger van de Unie). Artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2004/38 heeft een onderscheid gemaakt tussen de in artikel 2, punt 2 van deze richtlijn omschreven familieleden van de burger van de Unie, die onder de in deze richtlijn gestelde voorwaarden een recht op binnenkomst en op verblijf in het gastland van de bedoelde burger hebben, en de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, sub a van deze richtlijn vermelde andere familieleden, die geen rechtstreeks aan de richtlijn ontleend recht op binnenkomst en verblijf genieten maar wier binnenkomst en verblijf door die lidstaat wel moeten worden vergemakkelijkt. Dit ‘vergemakkelijken’ wordt echter niet nader omschreven in de richtlijn. Het bepalen van de voorwaarden waaronder het gastland de binnenkomst en het verblijf van die personen moet vergemakkelijken wordt dus overgelaten aan de nationale lidstaten (cf. HvJ, 15 september 2022, zaak C-22/21). Het Hof van Justitie heeft gesteld dat de lidstaten zulke aanvragen gunstiger moeten behandelen dan de aanvragen tot binnenkomst

en verblijf van andere derdelanders (HvJ 5 september 2012, C-83/11, Rahman, HvJ 12 juli 2018, C-89/17, Banger, HvJ, 26 maart 2019, zaak C-129/18) en dat “40 [...] Gastlanden er evenwel [moeten] over waken dat hun wetgeving voorwaarden bevat die verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het woord „vergemakkelijkt” en die deze bepaling niet van haar nuttig effect beroven (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 24). (HvJ 12 juli 2018, C-89/17). Tevens oordeelde dit Hof in overweging 25 van het voormelde arrest van 15 september 2022 dat „andere familieleden” krachtens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van dezelfde richtlijn garanties van procedurele aard [genieten], namelijk de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag tot binnenkomst en tot verblijf te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie moet zijn gebaseerd, die rekening moet houden met alle bijzondere omstandigheden daarvan en die, in geval van weigering, moet worden gemotiveerd [zie in die zin arresten van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punten 19-22, en 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 62]”.

3.6. Artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet behoort tot Titel II, hoofdstuk I bis van de Vreemdelingenwet dat handelt over “Andere familieleden van een burger van de Unie”. Voormeld hoofdstuk omvat aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende andere familieleden van een burger van de Unie. Voormelde bepaling stelt op het ogenblik van het treffen van de bestreden beslissing: “Onverminderd de bepalingen van dit hoofdstuk, zijn de bepalingen van hoofdstuk I over de in artikel 40bis bedoelde familieleden van een burger van de Unie van toepassing op de andere familieleden bedoeld in artikel 47/1.” Artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet zoals van toepassing op de bestreden beslissing, verklaart, behoudens afwijkende bepalingen in hoofdstuk Ibis, de bepalingen van hoofdstuk I over de in artikel 40bis bedoelde familieleden van een burger van de Unie dus “van toepassing” op de andere familieleden bedoeld in artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet. Nu hoofdstuk Ibis voor de andere familie-leden geen afwijkende bepalingen bevat inzake de binnenkomstdocumenten en het sanctieregime indien deze niet worden overgelegd, worden artikel 40bis, § 4 juncto artikel 41, §§ 2 en 4 van de Vreemdelingenwet op rechtstreekse wijze toepasselijk gemaakt op de andere familieleden. Het Unierecht voorziet dat niet, maar het nationale recht kan dat wel invoeren. In dit verband pas het er nog op te wijzen dat artikel 37 van de richtlijn 2004/38/EG zelf stelt dat het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen op wie deze richtlijn betrekking heeft. Dit volgt ook uit overweging 29 van deze richtlijn die stelt: “Deze richtlijn dient gunstigere nationale bepalingen onverlet te laten”.

3.7. In de parlementaire voorbereidingen bij de invoering van artikel 47/1 en verder van de Vreemdelingenwet (Parl.St. Kamer, 53K3239001, p. 21) kan worden gelezen dat de ‘andere familieleden’, onder het werkingsgebied van richtlijn 2004/38/EG vallen “[z]odra het recht op binnenkomst en verblijf is toegekend”. Er kan echter niet naast artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet worden gekeken, waarbij de wetgever uitdrukkelijk de bepalingen die van toepassing zijn op familieleden van de burger van de Unie van toepassing acht op de andere familieleden, als er geen afwijkende andere bepalingen gelden in hoofdstuk 1 bis van titel II. In dit hoofdstuk wordt echter zoals gezegd niets gesteld over de binnenkomstdocumentenvereiste voor andere familieleden van de burger van de Unie, noch bevat het een sanctieregime in dit verband. Bijgevolg is artikel 41, §§2 en 4 van de Vreemdelingenwet dat geldt voor de familieleden van burgers van de Unie m.i.v. de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de binnenkomstdocumenten voor deze familieleden, van toepassing op de andere familieleden van de burger van de Unie. Artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet samen gelezen met de bovenvermelde parlementaire voorbereiding houdt dan in dat in de fase voor de toekenning van binnenkomst en verblijf, voor wat betreft de binnenkomstdocumenten de regeling voor familieleden van een burger van de Unie van toepassing is voor de andere familieleden en dat in de fase na de toekenning van binnenkomst en verblijf, deze andere familieleden worden gelijkgesteld met familieleden van burgers van de Unie. De betrokken parlementaire toelichting verduidelijkt met andere woorden dat de andere familieleden onder het werkingsgebied van richtlijn 2004/38 vallen zodra het recht op binnenkomst en verblijf is toegekend maar zij beantwoordt niet noodzakelijk de onderscheiden vraag welke nationale procedureregels en documentvereisten gelden bij de beoordeling van de aanvraag tot toekenning van binnenkomst en verblijf. Wat in de parlementaire voorbereiding kan worden gelezen, kan alleszins niet het nuttig effect van artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet ontnemen, dat duidelijk is in zijn redactie. Het Unierechtelijke onderscheid tussen de familieleden bedoeld in artikel 2, punt 2 van de richtlijn 2004/38 en de andere familieleden bedoeld in artikel 3, lid 2 van die richtlijn is reëel, maar dit sluit niet uit dat de nationale wetgever aan deze laatste categorie een ruimer of gunstiger regime toekent. Wanneer het nationale recht via een verwijzingsbepaling zoals artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet, bepaalde regels voor familieleden van een burger van de Unie toepasselijk maakt op andere familieleden, kan niet zonder meer door het Unierechtelijke ontbreken van een gelijkstelling tussen voormelde categorieën van familieleden, artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet elk nuttig effect worden ontnomen. De rechtstreekse toepassing van artikel 41, §§ 2 en 4 van de Vreemdelingenwet betekent niet dat ‘andere familieleden’ volledig dezelfde Unierechtelijke rechtspositie krijgen als de familieleden bedoeld in artikel 2, punt 2 van de richtlijn 2004/38/EG. Het betekent wel dat, zodra de nationale wetgever het documentair regime van artikel 41, §§ 2 en 4 van de Vreemdelingenwet toepasselijk maakt op andere familieleden, deze bepaling coherent en conform met het Unierecht, zoals geduid door het Hof van Justitie, moet worden uitgelegd (zie ook infra punt 3.25 waar het arrest van Hof van Justitie van 7 november 2018 in zaak C-380/17 wordt aangehaald).

3.8. Het past dus de (historiek) van de reglementering inzake binnenkomstdocumenten die geldt voor familieleden van burgers van de Unie van naderbij te bekijken, alsook nuttige rechtspraak van het Hof van Justitie in deze. De betrokken bepalingen zijn via artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet en artikel 58 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: het Vreemdelingenbesluit) rechtstreeks van toepassing op de andere familieleden van een burger van de Unie.

3.9. Artikel 40bis, §4, eerste lid van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

“De in § 2 bedoelde familieleden die burger van de Unie zijn, hebben het recht de in artikel 40, § 4, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde burger van de Unie te begeleiden of zich bij hem te voegen voor een periode van meer dan drie maanden voor zover zij de in artikel 41, eerste lid, bedoelde voorwaarde vervullen. Indien het familieleden betreft die geen burger van de Unie zijn, moeten zij de in artikel 41, tweede lid, bedoelde voorwaarde vervullen [...]”

3.10. Op het ogenblik dat artikel 40bis, §4 van de Vreemdelingenwet bij artikel 20 van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 10 mei 2007) werd ingevoegd, werd, eveneens bij artikel 22 van voornoemde wet van 25 april 2007, artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet, dat handelt over de binnenkomst van derdelanders familieleden van een burger van de Unie, vervangen als volgt:

“De familieleden van de burger van de Unie bedoeld in artikel 40bis, § 2, die geen burger van de Unie zijn, moeten houder zijn van de documenten die krachtens artikel 2 vereist zijn, dan wel op een andere wijze laten vaststellen of bewijzen dat ze het recht van vrij verkeer en verblijf genieten.

Indien de betrokken familieleden houder zijn van een verblijfskaart, verstrekt op basis van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, zijn zij vrijgesteld van de visumplicht.”

Tegelijk wordt een derde lid toegevoegd dat luidt als volgt:

“Indien de burger van de Unie niet in het bezit is van een identiteitskaart of geldig nationaal paspoort of indien de familieleden van de burger van de Unie, die geen burger van de Unie zijn, niet beschikken over de in artikel 2 bedoelde documenten, kan er door de minister of zijn gemachtigde een administratieve geldboete van 200 euro geheven worden. Deze geldboete wordt geïnd overeenkomstig artikel 42octies.”

3.11. De voorbereidende werkzaamheden (Parl.St. Kamer, 2006- 2007, doc nr. 51/2845/001) bij de voormelde wet van 25 april 2007 luiden wat betreft artikel 41 van de Vreemdelingenwet als volgt:

“Dit artikel wijzigt artikel 41 van de vreemdelingenwet, dat het recht op binnenkomst reglementeert. In vergelijking met het oude artikel 41 wordt toegevoegd dat de burgers van de Unie en hun familieleden eveneens recht op binnenkomst hebben indien zij niet de nodige binnenkomstdocumenten hebben, maar op een andere wijze laten vaststellen of bewijzen dat zij het recht van vrij verkeer en verblijf genieten. Dit is gebaseerd op artikel 5.4 van de richtlijn. De richtlijn herneemt hiermee het standpunt dat het Hof van Justitie heeft verwoord in zijn arrest van 25 juli 2002, het zogenaamde arrest-BRAX, en waaraan reeds was tegemoetgekomen door een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 21 oktober 2002 (B.S. 29 oktober 2002). Bovendien wordt in uitvoering van artikel 5.2 in fine van de richtlijn voorzien dat de houders van een verblijfskaart als familielid (onderdaan van een derde land) van een burger van de Unie, vrijgesteld zijn van de visumplicht. Het nieuwe vierde lid van artikel 41 voorziet de mogelijkheid om een administratieve boete op te leggen aan de burger van de Unie of zijn familielid die de vereiste documenten voor de binnenkomst niet overlegt, wetende dat het eerste en het tweede lid hem toestaan om zijn identiteit en/of zijn nationaliteit met andere middelen te bewijzen. Deze bepaling is in overeenstemming met het voornoemd BRAXarrest dat er aan herinnert (punt 77) dat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten niet belet aan de niet naleving van de nationale voorschriften inzake het toezicht op vreemdelingen alle passende sanctiemaatregelen te verbinden die nodig zijn om de doeltreffendheid van deze bepalingen te verzekeren, op voorwaarde dat deze sancties evenredig zijn.

De vastgelegde boete lijkt in overeenstemming met deze vereisten: enerzijds gaat het om een sanctie die noodzakelijk is om te vermijden dat de betrokken personen zonder een paspoort of een identiteitskaart of, wat de familieleden die onderdanen zijn van een derde land betreft, zonder het vereiste visum, België binnenkomen. (vet aangebracht door de Raad)

Anderzijds is het bedrag van de boete evenredig met de last die het ontbreken van de vereiste documenten voor de Belgische autoriteiten vormt.

Het principe van de administratieve geldboete is tenslotte niet nieuw: het wordt reeds voorzien door artikel 74/4bis van de vreemdelingenwet.”

3.12. In het vermelde BRAX-arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2002 (C-459/99) stelde het Hof onder meer vast:

“60. In artikel 3, lid 2, van richtlijn 68/360 en artikel 3, lid 2, van richtlijn 73/148 is evenwel gepreciseerd dat „de lidstaten aan deze personen alle faciliteiten verlenen om de door hen benodigde visa te verkrijgen”. Dit betekent dat het visum zo spoedig mogelijk en, voorzover mogelijk, op de plaats van binnenkomst op het nationale grondgebied moet worden afgegeven; anders kunnen deze bepalingen van richtlijn 68/360 en richtlijn 73/148 niet hun volle effect ressorteren.

61 Gelet op het belang dat de gemeenschapswetgever aan de bescherming van het gezinsleven heeft toegekend (zie punt 53 van het onderhavige arrest), is de terugwijzing aan de grens in elk geval onevenredig en dus verboden, indien de onderdaan van een derde land die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat, het bewijs kan leveren van zijn identiteit en zijn huwelijksband en uit niets blijkt dat hij een gevaar is voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van artikel 10 van richtlijn 68/360 en artikel 8 van richtlijn 73/148.

(...)

73. De tweede vraag dient aldus te worden begrepen, dat zij betrekking heeft op de onderdaan van een derde land die het grondgebied van een lidstaat onregelmatig is binnengekomen en het bewijs kan leveren van zijn identiteit en van zijn huwelijk met een onderdaan van een lidstaat die binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 68/360 en 73/148 valt”

(...)

78. De weigering om een verblijfsvergunning af te geven, en a fortiori de verwijdering, die enkel zouden zijn ingegeven door het feit dat de betrokkene de wettelijke formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen niet heeft vervuld, zouden evenwel afbreuk doen aan het wezen zelf van het rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht ontleende verblijfsrecht, en kennelijk niet in een juiste verhouding staan tot de zwaarte van de inbreuk (zie naar analogie met name arrest Royer, punt 40).”

79. Artikel 10 van richtlijn 68/360 en artikel 8 van richtlijn 73/148 sluiten weliswaar niet uit dat een lidstaat uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid van deze richtlijnen afwijkt, en volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 64/221 mogen de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, doch het niet-ervullen van de wettelijke formaliteiten betreffende de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, kan op zichzelf geen grond opleveren voor toepassing van de in artikel 3 van richtlijn 64/221 bedoelde maatregelen (arrest Royer, reeds aangehaald, punten 47 en 48).

80. Bijgevolg dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord, dat artikel 4 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 aldus dienen te worden uitgelegd, dat een lidstaat niet op grond van deze bepalingen een verblijfsvergunning kan weigeren aan een onderdaan van een derde land die het bewijs kan leveren van zijn identiteit en van zijn huwelijk met een onderdaan van een lidstaat, en hem niet van het grondgebied kan verwijderen, op de enkele grond dat hij het grondgebied van de betrokken lidstaat onregelmatig is binnengekomen.”

waarna het Hof onder meer concludeerde:

*“1) Artikel 3 van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, artikel 3 van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten, en verordening (EG) nr. 2317/95 van de Raad van 25 september 1995 ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum, dienen tegen de achtergrond van het evenredigheidsbeginsel aldus te worden uitgelegd, dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat **en die zonder geldige identiteitskaart of geldig paspoort, of in voorkomend geval zonder visum, zijn grondgebied tracht binnen te komen, niet aan de grens mag terugwijzen wanneer deze echtgenoot het bewijs kan leveren van zijn identiteit en huwelijksband, en uit niets blijkt dat hij een gevaar is voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van artikel 10 van richtlijn 68/360 en artikel 8 van richtlijn 73/148.** (vet aangebracht door de Raad)*

2) Artikel 4 van richtlijn 68/360 en artikel 6 van richtlijn 73/148 moeten aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat op grond van deze bepalingen niet een verblijfsvergunning kan weigeren aan een onderdaan van een derde land **die het bewijs kan leveren van zijn identiteit en van zijn huwelijk met een onderdaan van een lidstaat, en hem niet van het grondgebied kan verwijderen op de enkele grond dat hij het grondgebied van de betrokken lidstaat onregelmatig is binnengekomen.** (vet aangebracht door de Raad) .

3) “De artikelen 3 en 4, lid 3, van richtlijn 68/360, de artikelen 3 en 6 van richtlijn 73/148, en artikel 3, lid 3, van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, moeten aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat niet een verblijfsvergunning kan weigeren aan een onderdaan van een derde land die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat en het grondgebied van deze lidstaat regelmatig is binnengekomen, en hem niet van het grondgebied kan verwijderen, op de enkele grond dat zijn visum verlopen is vóór de aanvraag van de verblijfsvergunning.”

3.13. Voormeld BRAX-arrest van het Hof van Justitie heeft dus betrekking op zowel de binnenkomst als het verblijf van derdelanders-familieleden van burgers van de Unie. Deze rechtspraak van het Hof van Justitie werd vervolgens gecodificeerd in artikel 5, lid 2 en lid 4 van de Burgerschapsrichtlijn (2004/38/EG). Deze leden bepalen het volgende:

“2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.

(...)

“4. Wanneer de burger van de Unie of het familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, niet over de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa beschikt, stelt de betrokken lidstaat deze persoon alvorens tot uitzetting over te gaan binnen redelijke grenzen in de gelegenheid de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet.”

3.14. Bij artikel 18 van de wet van 19 maart 2014 tot wijziging van wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 5 mei 2014) wordt artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet vervangen door artikel 41, §2 van de Vreemdelingenwet en wordt een § 4 toegevoegd. Ze luiden als volgt:

“§ 2. Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de familieleden van een burgers van de Unie bedoeld in artikel 40bis, § 2, die geen burger van de Unie zijn, op voorlegging van een geldig paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

De Koning bepaalt de nadere regels van de afgifte van het visum.

Het bezit van een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie of van een duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie, verstrekt op basis van de Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, stelt het familielid vrij van de verplichting het inreisvisum bedoeld in het eerste lid te verkrijgen.

Als het familielid van een burger van de Unie niet over de vereiste documenten beschikt, stelt de minister of zijn gemachtigde hem alvorens tot zijn terudrijving over te gaan, in de gelegenheid binnen redelijke grenzen de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht op vrij verkeer en verblijf geniet.”

[...]

§ 4. Indien de burger van de Unie niet in het bezit is van een geldige identiteitskaart of een geldig nationaal paspoort, of indien het familielid van de burger van de Unie, dat geen burger van de Unie is, niet in het bezit is van een geldig nationaal paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de voormelde Verordening (EG) nr. 539/2001, kan de minister of zijn gemachtigde hem een administratieve geldboete van 200 euro opleggen. Deze geldboete wordt geïnd overeenkomstig artikel 42octies."

3.15. De voorbereidende werkzaamheden (Parl.St. Kamer, 2013-2014, doc nr. 53/3239/001) luiden wat dit betreft als volgt:

"Artikel 17 van het wetsontwerp vermeldt de documenten op grond waarvan de burgers van de Unie en hun familieleden gemachtigd zijn het grondgebied van het Rijk binnen te komen.

In principe moeten de burgers van de Unie een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort hebben. De familieleden van de burger van de Unie die zelf geen burger van de Unie zijn moeten een geldig paspoort hebben dat, zo nodig, voorzien is van een inreisvisum als zij onderdaan zijn van een van de landen die voorkomen in bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

*Indien hij echter in het bezit is van een (duurzame) verblijfkaart van een familielid van een burger van de Unie moet hij een dergelijk inreisvisum niet aanvragen. **Als hij die documenten niet bezit, mag de vreemdeling met elk passend middel zijn hoedanigheid van burger van de Unie aantonen. Daartoe geeft de minister of zijn gemachtigde hem een redelijke termijn en stelt hij, voor zover mogelijk, de nodige middelen tot zijn beschikking om daarin te slagen: telefoon, fax, computer, internet, e-mail, enzovoort.*** (vet aangebracht door de Raad)

Als hij zich aanmeldt aan de grens, zal de vreemdeling die niet zijn hoedanigheid van gerechtigde van vrij verkeer heeft aangetoond niet tot het grondgebied worden toegelaten.

Bovendien kan de burger van de Unie of zijn familielid die of dat niet bewijst dat hij gerechtigde is van het vrij verkeer door middel van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, door de Minister of zijn gemachtigde een administratieve boete van 200 euro opgelegd krijgen." (vet aangebracht door de Raad)

3.16. Artikel 40bis, §4 van de Vreemdelingenwet werd niet aangepast aan deze wetswijziging en bleef verwijzen naar artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet, waardoor moet worden aangenomen dat wordt verwezen naar de gehele § 2 van artikel 41 van de Vreemdelingenwet.

3.17. Bij artikel 13 van de wet van 8 mei 2019 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 9 juli 2019) wordt artikel 41, §§ 2 en 4 van de Vreemdelingenwet opnieuw gewijzigd. Ze zijn van toepassing op de thans bestreden beslissing en luiden als volgt:

"§ 2 Het recht op binnenkomst wordt erkend aan de familieleden van een burgers van de Unie bedoeld in artikel 40bis, § 2, die geen burger van de Unie zijn, op voorlegging van een geldig paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

De Koning bepaalt de nadere regels van de afgifte van het visum.

Het bezit van een verblijfkaart van familielid van een burger van de Unie of van een duurzame verblijfkaart van een familielid van een burger van de Unie, verstrekt op basis van de Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, stelt het familielid vrij van de verplichting het inreisvisum bedoeld in het eerste lid te verkrijgen.

Als het familielid van een burger van de Unie niet over de vereiste documenten beschikt, stelt de minister of zijn gemachtigde hem alvorens tot zijn terugdrijving over te gaan, in de gelegenheid binnen redelijke grenzen de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht op vrij verkeer en verblijf geniet.

(...)

§ 4.

Indien de burger van de Unie niet in het bezit is van een geldige identiteitskaart of een geldig nationaal paspoort, of indien het familielid van de burger van de Unie, dat geen burger van de Unie is, niet in het bezit is van een geldig nationaal paspoort dat, in voorkomend geval, voorzien is van een geldig inreisvisum overeenkomstig de voormelde Verordening (EU) 2018/1806, kan de minister of zijn gemachtigde hem een administratieve geldboete van 200 euro opleggen. Deze geldboete wordt geïnd overeenkomstig artikel 42octies.

3.18. De voorbereidende werkzaamheden (Parl.St. Kamer, 2018-2019, doc nr. 54/3618/001) luiden wat dit betreft als volgt:

“De wijzigingen in artikel 41 van de wet van 15 december 1980 zijn van louter juridisch-technische aard. Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld werd ingetrokken en vervangen door Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.”

3.19. Artikel 40bis, §4 van de Vreemdelingenwet werd ook niet aangepast aan deze wetswijziging en blijft verwijzen naar artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet.

3.20. Bij artikel 10 d) van wet van 10 maart 2024 wordt artikel 40 bis, §4, lid 1 van de Vreemdelingenwet vervangen als volgt:

“De in § 2 bedoelde familieleden, hebben het recht de in artikel 40, § 4, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde burger van de Unie te begeleiden of zich bij hem te voegen voor een periode van meer dan drie maanden mits zij, al naar gelang het geval, voldoen aan de in artikel 41, §§ 1 of 2, bedoelde voorwaarden.”

De wet van 10 maart 2024 is op 22 augustus 2024 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en is op 1 september 2024 in werking getreden, zijnde dus na het treffen van de bestreden bijlage 20. De bij deze wet gewijzigde wetsbepaling is derhalve niet van toepassing op onderhavig geval.

3.21. In artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit, zoals vervangen door het koninklijk besluit van 7 mei 2008, kan het volgende worden gelezen:

“§ 1. De met grenscontrole belaste overheden verlenen overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet, toegang tot het grondgebied aan het familielid van een burger van de Unie dat geen burger van de Unie is, en dat geen houder is van de documenten die krachtens artikel 2 van de wet vereist zijn, op overmaking van een van de volgende documenten :

1° een, al dan niet geldig, nationaal paspoort of identiteitskaart, of

2° een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie, verstrekt op basis van artikel 10 van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, of

3° een duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie verstrekt op basis van artikel 20 van de richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, of

4° enig ander bewijs van de identiteit en nationaliteit van de betrokkene.

Indien het familielid is vrijgesteld van de visumplicht, wordt hem een bijzonder doorlaatbewijs afgegeven, overeenkomstig het model van bijlage 10quater.

Indien het familielid onderworpen is aan de visumplicht, ontvangt hij een visum, of, indien de betrokkene geen geldig paspoort heeft, een visumverklaring met een geldigheidsduur van 3 maanden.

In het geval vermeld onder 4°, wordt de beslissing genomen door de minister of zijn gemachtigde

§ 2. Indien het familielid niet de in artikel 2 van de wet of § 1 vermelde documenten overmaakt, wordt hij door de met grenscontrole belaste overheden teruggedreven. De beslissing tot terugdrijving wordt ter kennis gebracht door afgifte van een document overeenkomstig het model van bijlage 11.”

Artikel 52, §§ 1, 2 en 3 van het Vreemdelingenbesluit zoals vervangen door het koninklijk besluit van 21 september 2011, bepaalt het volgende voor een derdelander-familielid van een burger van de Unie dat zich bij het gemeentebestuur aanmeldt om een aanvraag in te dienen tot afgifte van een verblijfskaart:

“§ 1.

Het familielid dat zelf geen burger van de Unie is en zijn familieband overeenkomstig artikel 44 bewijst, dient een aanvraag in voor een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie bij het gemeentebestuur van de plaats waar hij verblijft door middel van een document overeenkomstig het model van bijlage 19ter.
(...)

§ 2

Bij de aanvraag of ten laatste binnen de drie maanden na de aanvraag dient het familielid bovendien de volgende documenten over te maken:

1° het bewijs van zijn identiteit overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de wet;

2° de documenten waarmee op geldige wijze kan worden vastgesteld dat hij de voorwaarden die zijn voorgeschreven bij de artikelen 40bis, § 2 en § 4, of 40ter, van de wet, die op hem van toepassing zijn, vervult.

§ 3.

Indien het familielid na afloop van drie maanden niet alle vereiste bewijsdocumenten heeft overgemaakt of indien uit de woonstcontrole niet blijkt dat het familielid op het grondgebied van de gemeente verblijft, weigert het gemeentebestuur de aanvraag door middel van een bijlage 20 dat desgevallend een bevel om het grondgebied te verlaten bevat. Het attest van immatriculatie wordt ingetrokken”.

Artikel 52, §4, van het Vreemdelingenbesluit luidt als volgt:

“§ 4.

Indien het familielid alle vereiste documenten heeft overgemaakt, maakt het gemeentebestuur de aanvraag over aan de gemachtigde van de minister.

Indien de Minister of zijn gemachtigde het verblijfsrecht toekent of als er geen enkele beslissing is genomen binnen de termijn bepaald bij artikel 42, van de wet, geeft de burgemeester of zijn gemachtigde aan de vreemdeling een " verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie " overeenkomstig het model van bijlage 9 af.

De kostprijs die de gemeente kan vorderen voor de afgifte van deze verblijfskaart mag niet meer bedragen dan de prijs die geheven wordt voor de afgifte van een identiteitskaart aan Belgische onderdanen.

Wanneer het gemeentebestuur zich in de onmogelijkheid bevindt om onmiddellijk over te gaan tot de afgifte van deze verblijfskaart, dient het attest van immatriculatie te worden verlengd tot de afgifte van de verblijfskaart.

Indien de minister of zijn gemachtigde het recht op verblijf niet erkent, wordt het familielid van deze beslissing kennis gegeven door de afgifte van een document overeenkomstig het model van bijlage 20, dat desgevallend een bevel om het grondgebied te verlaten bevat. Het attest van immatriculatie wordt ingetrokken”.

3.22. Aldus dient te worden vastgesteld dat de in artikel 40bis, § 4 van de Vreemdelingenwet bedoelde familieleden van een burger van de Unie in beginsel bij hun binnenkomst aan de grens dienen te beschikken over een geldig nationaal paspoort, in voorkomend geval vergezeld van een geldig inreisvisum indien zij visumplichtig zijn. Het ontbreken van de vereiste binnenkomstdocumenten kan evenwel niet zonder meer leiden tot terugdrijving: de betrokkene moet de gelegenheid krijgen binnen redelijke grenzen de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij een recht op vrij verkeer en verblijf geniet. Indien een visumplichtig derdelander-familielid van een burger van de Unie zich specifiek aan de buitengrens aanmeldt met een geldig nationaal paspoort maar zonder geldig visum, en aantoonde dat hij familielid is van een burger van de Unie die onder de werkingssfeer van het vrij verkeer valt, dient hem, behoudens individuele weigeringsgronden, een visum te worden afgegeven en toegang tot het grondgebied te worden verleend. Dit wordt nader geregeld in artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit. Artikel 41, § 4 van de Vreemdelingenwet voorziet de mogelijkheid van een administratieve geldboete in dit geval. Indien het derdelander-familielid zich reeds in het Rijk bevindt en bij de gemeente een aanvraag indient tot afgifte van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie, vormt het ontbreken van een inreisvisum op zichzelf geen grond om die aanvraag te weigeren. Dit volgt uit artikel 52, §§ 2 en 3 van het Vreemdelingenbesluit, dat naast de documenten die aantonen dat de grondvoorwaarden voor gezinshereniging vervuld zijn, enkel gewag maakt van een bewijs van identiteit. Dit is ook logisch omdat in het geval een visumplichtig familielid van een burger van de Unie zich aan de grens aanbiedt met een bewijs van de familieband met de burger van de Unie en een identiteitsdocument, zijnde een geldig nationaal paspoort, het ontbreken van een visum in zijn paspoort geen aanleiding kan geven tot een beslissing tot terugdrijving, enkel tot een administratieve geldboete. In dezelfde optiek kan deze situatie in het binnenland ook geen aanleiding geven tot een beslissing tot weigering van verblijf, enkel tot een eventuele administratieve geldboete. Wat telt is dus dat de betrokkene zijn identiteit kan aantonen en dat zijn bloed- aan- of feitelijke verwantschapsband met de burger van de Unie niet betwist wordt. Het ontbreken van een geldig inreisvisum kan geen aanleiding geven tot een beslissing tot weigering van binnenkomst of verblijf en kan (enkel) met een administratieve geldboete worden gesanctioneerd. Dit volgt uit artikel 41, §4 juncto artikel 42octies van de Vreemdelingenwet.

3.23. Toegepast op verzoeker – visumplichtig ander familielid van een burger van de Unie, op wie via artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet voor de binnenkomstdocumenten dezelfde regels van toepassing zijn als deze die gelden voor familieleden van een burger van de Unie – die in het bezit was van een geldig nationaal paspoort, betekent het dus dat het ontbreken van een geldig visum geen aanleiding kan geven tot een beslissing tot weigering van verblijf en dat de enige sanctie kan bestaan in een administratieve geldboete. Verzoeker kan derhalve worden gevolgd in zijn betoog dat de bestreden beslissing artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet schendt, juncto artikel 40 bis, §4, juncto artikel 41, § 2 (artikel 41/2) van de Vreemdelingenwet, juncto de artikelen 47, 52 §2,1° en 58 van het Vreemdelingenbesluit. Dit blijkt overigens uit de bijlage 19ter die zich in het administratief dossier bevindt en waarin de gemeente conform artikel 52, §§ 1 en 2, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit het ontbreken van een geldig visum niet sanctioneerde met een beslissing tot weigering van verblijf (bijlage 20) en er evenmin op wees dat dit visum nog diende te worden overgelegd binnen de drie maanden:

“[...] Heeft zich bij het gemeentebestuur aangeboden om een aanvraag tot verblijf in de hoedanigheid van familielid van een burger van de Europese Unie in te dienen in zijn hoedanigheid van ander familielid in het kader van een feitelijke partner, met name van M.,B.,A. (...)

Hij wordt verzocht binnen de drie maanden, ten laatste op 13/05/ 2024 de volgende documenten over te leggen:

-Bewijzen van relatie met de burger van de Unie én het duurzaam karakter van deze relatie.

Overeenkomstig artikel 52 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen zal de aanvraag onderzocht worden door de Minister of zijn gemachtigde. De betrokkene zal binnen de zes maanden, namelijk op 13/08/2024, uitgenodigd worden om zich bij het gemeentebestuur aan te bieden, zodat de beslissing inzake deze aanvraag aan hem/ haar kan worden betekend.”

3.24. Het enig middel is dus in de aangegeven mate gegrond, wat leidt tot de vernietiging van de beslissing tot weigering van verblijf.

3.25. Het verweer in de nota met opmerkingen kan hieraan geen afbreuk doen. Vooreerst kan worden verwezen naar wat hierboven werd uiteengezet. De verwijzing naar bepaalde arresten van de Raad waarin anders werd geoordeeld in geval van het ontbreken van een geldig visum in een geldig nationaal paspoort bij een aanvraag op grond van artikel 47/1 van de Vreemdelingenwet, kan niet tot een ander oordeel leiden aangezien deze arresten geen precedentenwaarde hebben. Verweerder benadrukt in zijn nota dat het ontbreken van een rechtsgeldig bewijs van identiteit kan worden gesanctioneerd met een beslissing tot weigering van verblijf, maar hij gaat eraan voorbij dat verzoeker een geldig nationaal paspoort heeft neergelegd ter ondersteuning van zijn in punt 1.1. bedoelde aanvraag. Het is niet omdat dit paspoort een verstreken visum bevat dat dit geen bewijs van identiteit meer zou zijn zoals bedoeld in artikel 52, § 2, eerste lid, 1° van het Vreemdelingenbesluit. Een geldig nationaal paspoort verliest niet zijn waarde van identiteitsdocument doordat de houder visumplichtig is en het paspoort een verstreken visum bevat. Alleszins kan in de bestreden beslissing niet worden gelezen dat verzoeker geen geldig identiteitsbewijs heeft neergelegd.

Verweerder stelt dat de uitzonderingen uit artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit niet van toepassing zijn op verzoeker omdat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op de mate waarin familieleden van een Unieburger tot het grondgebied moeten worden toegelaten, dan wel in welke gevallen dergelijk familielid dient te worden teruggedreven door de met grenscontrole belaste overheden.

Dit verweer gaat eraan voorbij dat de bestreden beslissing zelf verwijst naar artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit. Tevens wordt voorbijgegaan aan artikel 58 van het Vreemdelingenbesluit, hersteld door het koninklijk besluit van 13 februari 2015, waarin kan worden gelezen:

“Met uitzondering van artikel 45, zijn de bepalingen van hoofdstuk I die betrekking hebben op de familieleden van een burger van de Unie bedoeld in artikel 40bis van de wet, van toepassing op de andere familieleden bedoeld in artikel 47/1 van de wet. De Minster of zijn gemachtigde begunstigen echter hun binnenkomst en hun verblijf op het grondgebied van het Rijk, na een individueel en grondig onderzoek van hun aanvraag.

Het houdt dus in dat artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit ook van toepassing is op andere familieleden van een burger van de Unie. Alleszins kan voormelde bepaling geen afbreuk doen aan artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet.

Artikel 47 van het Vreemdelingenbesluit dat verwijst naar de met grenscontrole belaste overheden en dus naar een situatie aan de grens, is niet van elke relevantie ontdaan omdat het de verwijzing naar artikel 41, §2 van de Vreemdelingenwet via artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet toelicht en aantoonst dat indien het

familieid is onderworpen aan de visumplicht maar enkel een nationaal paspoort bij zich heeft, hij geen beslissing tot teruggrijping krijgt maar een visum ontvangt, dit alles voor zover de hoedanigheid van een ander familieid niet wordt betwist. Er wordt dus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bewijs van identiteit (en nationaliteit) enerzijds en het bezit van een visum anderzijds. Dit doet beter begrijpen waarom artikel 52, §2, eerste lid, 1° van het Vreemdelingenbesluit naast een bewijs inzake het vervullen van de grondvoorwaarden, enkel een bewijs van identiteit vereist als het familieid zich in het binnenland aandient om een vestigingsaanvraag in te dienen. Tegen die achtergrond kan niet zonder meer worden aangenomen dat een geldig nationaal paspoort, enkel omdat het inreisvisum is verstrekt, ophoudt een bewijs van identiteit te zijn in de zin van artikel 52, § 2, eerste lid, 1° van het Vreemdelingenbesluit. De eigenlijke kwestie in deze is niet zozeer of verzoeker bij binnenkomst voldeed aan alle binnenkomstvoorwaarden, maar wel of het ontbreken van een geldig visum ertoe leidt dat het overgelegde geldige nationale paspoort aan de gemeente niet langer kan gelden als bewijs van identiteit in de zin van artikel 52, § 2, eerste lid, 1° van het Vreemdelingenbesluit.

Voor de volledigheid, in artikel 45 van het Vreemdelingenbesluit, hersteld door het koninklijk besluit van 13 februari 2015, waarnaar artikel 58 van het Vreemdelingenbesluit verwijst, kan worden gelezen:

“Het inreisvisum bedoeld in artikel 41, § 2, van de wet, wordt kosteloos en binnen een termijn van vijftien dagen, te rekenen vanaf de dag waarop de aanvrager bewijst dat richtlijn 2004/38/EG op hem van toepassing is, afgegeven. In uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen, kan de in het eerste lid bedoelde termijn echter verlengd worden.”

Alleszins kan artikel 58 van het Vreemdelingenbesluit, indien het al geïnterpreteerd moet worden in de zin dat een inreisvisum niet kan worden toegekend in plaats van niet kosteloos aan een derdelander ander familieid van een burger van de Unie, geen afbreuk doen aan het gestelde in artikel 41, §§ 2 en 4 van de Vreemdelingenwet juncto artikel 47/2 van de Vreemdelingenwet, juncto artikel 52, §§ 1 en 2, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit.

Het arrest BRAX van het Hof van Justitie kan, in tegenstelling tot wat verweerder opwerpt in zijn nota, wel degelijk nuttig worden ingeroepen, ook al heeft het betrekking op het inreis- en verblijfsrecht van een familieid van een burger van de Unie. Indien een nationale bepaling op het vlak van de binnenkomstdocumenten voor andere familieleden van een burger van de Unie rechtstreeks en onvoorwaardelijk verwijst naar de regeling die geldt voor familieleden van een burger van de Unie, is rechtspraak van het Hof van Justitie die betrekking heeft op de kwestie van binnenkomstdocumenten voor deze laatste categorie wel degelijk nuttig. Hiervoor kan worden verwezen naar het arrest van Hof van Justitie van 7 november 2018 in zaak C-380/17, waarin het volgende kan gelezen worden:

“[:::] 34. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat het bevoegd is om uitspraak te doen over een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende Unierechtelijke bepalingen in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar waarin deze Unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk zijn gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 17; 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 45, en 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 53).

35. In dergelijke situaties heeft de Europese Unie er immers stellig belang bij dat, ter vermindering van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de uit het Unierecht overgenomen bepalingen uniform worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 46, en 22 maart 2018, Jacob en Lassus, C-327/16 en C-421/16, EU:C:2018:210, punt 34).

36. Dat het Hof Unierechtelijke bepalingen uitlegt in situaties die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, is dus gerechtvaardigd wanneer deze bepalingen door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op dergelijke situaties, teneinde een gelijke behandeling te verzekeren van deze situaties en situaties die binnen de werkingssfeer van die bepalingen vallen (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 19; 18 oktober 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, punt 47, en 7 november 2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, punt 33”).

Ten slotte kan verweerder, voor wat betreft het ontbreken van een bewijs van identiteit zoals bedoeld in artikel 52, §2, eerste lid, 1° van het Vreemdelingenbesluit, niet dienstig verwijzen naar artikel 52, §4, vijfde lid van dit besluit, aangezien in dit geval, overeenkomstig artikel 52, § 3, een bijlage 20 wordt afgeleverd door de gemeente, quod non in casu .

3.26. Aangezien de beslissing tot weigering van verblijf wordt vernietigd, wordt ook het accessorium ervan, het bevel om het grondgebied te verlaten, voor de rechtszekerheid uit het rechtsverkeer gehaald. Immers houdt de vernietiging van de beslissing tot weigering van verblijf in dat de in punt 1.1. bedoelde aanvraag weer openvalt. Verweerder kan geen bevel om het grondgebied te verlaten geven zonder eerst op een zorgvuldige wijze te hebben nagegaan of verzoekers aanspraak op een verblijf van meer dan drie maanden

als ander familielid van een burger kan worden ingewilligd. Om die reden behandelt de Raad het tweede middel niet.

4. Korte debatten

De verzoekende partij heeft in haar eerste middel gegronde onderdelen aangevoerd die leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissingen. 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.

5. Kosten

Gelet op het voorgaande, past het de kosten van het beroep ten laste te leggen van de verwerende partij.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Artikel 1

De beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 3 juli 2024 tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 20) wordt vernietigd.

Artikel 2

De vordering tot schorsing is zonder voorwerp.

Artikel 3

De kosten van het beroep, begroot op 186 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op negen juli tweeduizend zesentwintig door:

M. EKKA, kamervoorzitter

T. LEYSEN, griffier

De griffier, De voorzitter,

T. LEYSEN

M. EKKA