

AGENTSCHAP INTEGRATIE & INBURGERING

31 MEI 2021

DE VERHOUDING TUSSEN EEN INREISVERBOD EN LATERE VERBLIJFSAANVRAGEN

BIJLAGE BIJ NOTA 'BOUWSTENEN VOOR EEN MIGRATIEWETBOEK' - ANTWOORD 7.1. A)

INHOUD

1	INLEIDING	1
2	HET INREISVERBOD IN DE VERBLIJFSWET.....	3
3	RECHTSPRAAK HOF VAN JUSTITIE.....	11
4	GEZINSHERENIGING NA INREISVERBOD.....	12
4.1	Praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken	12
4.2	Praktijk DVZ getoetst aan regelgevend kader	13
4.3	Rechtspraak Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	16
4.4	Rechtspraak Raad van State.....	17
5	REGULARISATIE NA INREISVERBOD.....	18
5.1	Praktijk Dienst Vreemdelingenzaken inzake aanvraag 9bis en inreisverbod	18
5.2	Rechtspraak RvV en RvS	18
6	AANBEVELINGEN.....	19

1 Inleiding

Er bestaat een spanningsveld tussen de bepalingen over terugkeer van derdelanders die illegaal op het grondgebied verblijven (Titel III¹quater Vw¹) en de bepalingen over verblijfsaanvragen van meer dan drie maanden (Titels I en II Vw²). Met name is de onderlinge verhouding niet duidelijk tussen een niet-verstreken inreisverbod opgelegd krachtens artikel 11 Terugkeerrichtlijn, waarbij de toegang tot en het verblijf op het

¹ Omzetting van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PB L 348*, 48, hierna 'Terugkeerrichtlijn'.

² Omzetting van diverse EU-migratierichtlijnen en de Burgerschapsrichtlijn.

grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn verboden wordt, en een latere verblijfsaanvraag op grond van een ‘EU-migratierichtlijn’³, de Burgerschapsrichtlijn⁴ of het nationale recht.

Zo stelt geen van de EU-migratierichtlijnen als voorwaarde dat er geen inreisverbod opgelegd mag zijn aan de aanvrager. De migratierichtlijnen voorzien enkel dat een verblijfsaanvraag geweigerd kan worden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Een inreisverbod opgelegd krachtens artikel 11 Terugkeerrichtlijn impliceert echter niet noodzakelijk de aanwezigheid van een gevaar voor de openbare orde of openbare veiligheid.⁵ Toch voorzien tal van bepalingen in de Verblijfswet die de EU-migratierichtlijnen omzetten naar nationaal recht, rechtstreeks⁶ of onrechtstreeks⁷ in een automatische weigering van toegang en/of verblijf in geval van een niet-opgeheven of -opgeschort inreisverbod.⁸

Derdelands familieleden van Unieburgers en niet-statische Belgen zijn uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van de Terugkeerrichtlijn.⁹ Toch vormt een inreisverbod opgelegd in toepassing van Titel IIIquater Vw en de Terugkeerrichtlijn in de Belgische rechtspraak een obstakel voor een aanvraag gezinshereniging ingediend door een derdelander die na het inreisverbod de hoedanigheid verwerft van familielid van een Unieburger. Nochtans kan een inreisverbod krachtens de Burgerschapsrichtlijn maar opgelegd worden aan Unieburgers en hun derdelands familieleden voor zover zij verwijderd zijn om redenen van openbare orde en openbare veiligheid.¹⁰ Bovendien kan een aanvraag gezinshereniging van een derdelands familielid van een Unieburger krachtens de Burgerschapsrichtlijn maar geweigerd worden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Zoals hierboven gezegd impliceert een inreisverbod opgelegd in toepassing van Titel IIIquater Vw en de Terugkeerrichtlijn niet *per se* dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of openbare veiligheid.

Daarnaast stelt zich de vraag of een inreisverbod een ‘automatische’ weigering van een latere verblijfsaanvraag, zonder enige inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, kan rechtvaardigen. Deze vraag dringt zich niet alleen op in relatie tot de ‘EU-migratierichtlijnen’ en de Burgerschapsrichtlijn, die telkens een inhoudelijke beoordeling opleggen van de begrippen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’, maar ook met betrekking tot hogere, internationale normen. Zo valt een automatische weigering van een verblijfsaanvraag, omwille van een

³ Met de term ‘EU-migratierichtlijnen’ bedoelen we de richtlijnen uitgevaardigd in het kader van het gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid, met name: richtlijn 2011/98/EU (gecombineerde vergunning voor derdelands werknemers), richtlijn 2003/86/EG (Gezinsherenigingsrichtlijn), richtlijn 2003/109/EG (richtlijn langdurig ingezetende derdelanders), richtlijn 2009/50/EG (Europese blauwe kaart), richtlijn 2014/36/EU (seizoenarbeiders), richtlijn 2014/66/EU (ICT-richtlijn) en richtlijn 2016/801 (onderzoekers, studies enz.).

⁴ 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 de 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, *Pb. L.* 158, 77, hierna ‘Burgerschapsrichtlijn’.

⁵ Volgens artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn gaat een terugkeerbesluit steeds gepaard met een inreisverbod: 1) indien niet aan een (eerdere) terugkeerverplichting is voldaan en 2) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen in de volgende gevallen: indien er een risico op onderduiken bestaat, indien een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is of indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Alleen in de laatste hypothese impliceert een inreisverbod dus effectief dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

⁶ Door te verwijzen naar artikel 3, lid 1, 9° Vw: “Behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen, kan de toegang worden geweigerd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende gevallen bevindt: [...] 9° wanneer hij het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is”

⁷ Door te verwijzen naar artikel 3, lid 1, 5° Vw: “Behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen, kan de toegang worden geweigerd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende gevallen bevindt: [...] 5° wanneer hij ter fine van weigering van toegang [2 en verblijf gesignaleerd staat in het SIS]2 of in de Algemene Nationale Gegevensbank”. Krachtens artikel 25 Vw worden o.m. vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een niet-opgeheven of -opgeschort inreisverbod opgenomen in deze databanken.

⁸ Zie het overzicht in punt 2, *infra*.

⁹ Zie artikel 2, lid 3 Terugkeerrichtlijn.

¹⁰ Zie artikel 32 Burgerschapsrichtlijn.

eerder opgelegd inreisverbod, moeilijk te rijmen met de verplichte ‘fair balance’-toets die aan lidstaten opgelegd wordt in hoofde van artikel 8 EVRM of de noodzaak om het hoger belang van het kind in acht te nemen.

Naast de onduidelijke verhouding tussen Titel IIIquater Vw en Titels I en II Vw, zoals hierboven geïllustreerd, bestaat er ook onduidelijkheid over de inwerkingtreding en de precieze juridische uitwerking van een opgelegd inreisverbod. Noch de Verblijfwet, noch de praktijk van DVZ, noch de rechtspraak terzake van de Raad van State lijkt ons momenteel in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Hieronder geven we eerst een overzicht van de bepalingen over inreisverboden in de Verblijfwet. Vervolgens bespreken we een aantal arresten van het Hof van Justitie over de uitwerking en gevolgen van een inreisverbod. Daarna beschrijven we de praktijk van Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) bij een aanvraag gezinshereniging respectievelijk humanitaire regularisatie (9bis-aanvraag) na een inreisverbod, in het licht van de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en de Raad van State (RvS). Tenslotte eindigen we met een aantal concrete aanbevelingen met het oog op een meer duidelijke en coherente regelgeving in de Verblijfwet.

2 Het inreisverbod in de Verblijfwet

In de Verblijfwet wordt in tal van bepalingen melding gemaakt van een inreisverbod. Dit gebeurt enerzijds door expliciet melding te maken van een inreisverbod, maar ook onrechtstreeks door te verwijzen naar een signalering ter fine van weigering van toegang of verblijf op het grondgebied in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en/of de Algemene nationale databank (ANG). Onder meer vreemdelingen¹¹ die het voorwerp uitmaken van een niet-opgeheven of -opgeschort inreisverbod worden in deze databanken opgenomen.¹² Het voorwerp uitmaken van een inreisverbod en/of een signalement in het SIS en/of de ANG vormt in tal van verblijfsprocedures in de Verblijfwet een grond om de verblijfsaanvraag (automatisch) te weigeren. Dit is vaak strijdig met hoger genoemde ‘migratierichtlijnen’ van de Europese Unie.

De bepalingen inzake inreisverbod in de Verblijfwet die betrekking hebben op derdelanders¹³ betreffen – zoals hierboven aangegeven – een omzetting van de Terugkeerrichtlijn. De bepalingen over inreisverbod die de Verblijfwet van toepassing verklaart op Unieburgers, familieleden van Unieburgers en familieleden van Belgen zijn een omzetting van de Burgerschapsrichtlijn¹⁴. De juridische basis op grond waarvan een inreisverbod kan worden opgelegd, verschilt dus naargelang de vreemdeling een derdelander betreft die al dan niet de hoedanigheid heeft van familielid van een Unieburger of Belg.

Hieronder zetten we de bepalingen inzake inreisverbod in de Verblijfwet op een rij waarbij desgevallend ook verwezen wordt naar de richtlijnen die ermee omgezet werden.

- Onder **Hoofdstuk I “Definities” van Titel I “Algemene bepalingen”** van de Verblijfwet wordt een inreisverbod gedefinieerd als “de beslissing die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering en waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van het Rijk of het grondgebied van alle lidstaten, met inbegrip van het grondgebied van het Rijk, voor een bepaalde termijn verboden wordt”.¹⁵

¹¹ Unieburgers kunnen enkel het voorwerp uitmaken van een signalering in de ANG, terwijl de ‘gewone’ derdelanders en de derdelanders die de hoedanigheid van familielid van een Unieburger of van een Belg hebben gesignaleerd worden in het SIS en de ANG.

¹² Artikel 25 Vw.

¹³ De Terugkeerrichtlijn definieert een derdelander als “eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag van de Europese Unie en die geen persoon is die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscodes”. Unieburgers en hun familieleden worden krachtens artikel 2, lid 3 van de Terugkeerrichtlijn uitdrukkelijk buiten het toepassingsgebied van de Terugkeerrichtlijn gehouden.

¹⁴ Artikel 32 Burgerschapsrichtlijn.

¹⁵ Artikel 1, §1, 8° Vw. werd ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017 en betreft een omzetting van artikel 2, lid 6 van de Terugkeerrichtlijn die een inreisverbod definieert als “een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit”.

Op basis van de omstandigheid dat de betrokkene heeft duidelijk gemaakt dat hij zich niet aan een noch opgeheven noch opgeschort inreisverbod wil houden of er zich reeds niet aan heeft gehouden en/of de omstandigheid dat de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod in het Rijk en/of in een andere lidstaat dat noch opgeheven noch opgeschort werd, wordt een risico op onderduiken vastgesteld.¹⁶

- Onder **Hoofdstuk II “Toegang tot het grondgebied, kort verblijf en illegaal verblijf” van Titel I “Algemene bepalingen”** van de wet wordt bepaald dat de toegang kan geweigerd worden aan de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is, behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen.¹⁷ Verder moet de minister of zijn gemachtigde een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven aan de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen wanneer een vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is, onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag.¹⁸
- Onder **Hoofdstuk III “Verblijf van meer dan drie maanden” van Titel I “Algemene bepalingen”** van de wet wordt bepaald dat de gezinshereniging van de familie van een derdelander geweigerd kan worden wanneer hij gesignaleerd staat ter fine van weigering van toegang en verblijf op het grondgebied in het SIS en/of het ANG. Vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een niet-opgeheven of -geschorst inreisverbod worden, zoals eerder vermeld, gesignaleerd in deze databank(en).
 - Wanneer de in artikel 10, § 1, eerste lid, 4° tot 6° bedoelde familieleden van een tot een verblijf gemachtigde buitenlandse student een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden aanvragen, moet die machtiging worden toegekend indien de student of één van de betrokken familieleden het bewijs aanbrengt: (...) - dat zij zich niet bevinden in één van de in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8° bepaalde gevallen,¹⁹ (...).²⁰
 - Wanneer de in artikel 10, § 1, eerste lid, 4° tot 6°, bedoelde familieleden van een vreemdeling die gemachtigd werd in België te verblijven voor een beperkte duur ingevolge deze wet of ingevolge de bijzondere omstandigheden eigen aan de betrokkene of ingevolge de aard of de duur van zijn activiteiten in België, een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden aanvragen, moet die machtiging toegekend worden indien zij het bewijs aanbrengen: (...) 4° dat zij zich niet bevinden in één van de in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8° bepaalde gevallen,²¹(...)²²
 - Krachtens artikel 11 § 1, lid 1, 3° Vw kan DVZ de binnenkomst en het verblijf weigeren aan de familieleden van een vreemdeling met onbeperkt verblijfsrecht of internationale beschermingsstatus in België wanneer de vreemdeling zich bevindt in een van de gevallen bepaald in artikel 3, 5° tot 8°.

Nochtans voorziet de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarvan de artikelen 10 en 11 Vw de omzetting vormen naar Belgisch recht, niet in de mogelijkheid om de aanvraag te weigeren omwille van een eerder opgelegd inreisverbod, zonder dat het betrokken familielid tevens een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid.

¹⁶ Artikel 1, §2, 4°, b) en 5° Vw.

¹⁷ Artikel 3, lid 1, 9° Vw., ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017.

¹⁸ Artikel 7, lid 1, 12° Vw., ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012 en van 21 november 2017.

¹⁹ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° Vw betreft het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°). Dersdelanders met een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is, worden in deze databank(en) gesignaleerd. Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als familielid van een buitenlands student te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2003/86/EG een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

²⁰ Artikel 10bis, §1 Vw.

²¹ Zie opmerking voetnoot 14.

²² Artikel 10bis, §2 Vw.

- Onder **Hoofdstuk IV “Vestiging en status van langdurig ingezetenen”** van **Titel I “Algemene bepalingen”** van de wet wordt bepaald dat de vestiging wordt geweigerd aan de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een signalering ter fine van weigering van toegang of verblijf op het grondgebied in het SIS en/of het ANG:
 - Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag en behoudens wanneer de vreemdeling die erom verzoekt zich in één der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8° voorziene gevallen²³ bevindt, moet de machtiging tot vestiging verleend worden aan: 1° de in artikel 10, § 1, eerste lid, 4° tot 7°, bedoelde familieleden van een vreemdeling die gemachtigd is om zich in het Rijk te vestigen of diens familieleden op wie artikel 10, § 1, eerste lid, 1°, van toepassing is, voor zover deze, wat de echtgenoot of de partner betreft, samenleeft met die vreemdeling; 2° de vreemdeling die bewijst dat hij gedurende vijf jaar regelmatig en ononderbroken in het Rijk heeft verbleven.²⁴
- Onder **Hoofdstuk VIbis “Veiligheidsmaatregelen”** van **Titel I “Algemene bepalingen”** van de wet wordt bepaald dat de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod krachtens deze wet wordt gesignaleerd in de Algemene Nationale Gegevensbank ter fine van weigering van toegang of verblijf op het grondgebied, en in het SIS (Schengeninformatiesysteem) ter fine van weigering van toegang en verblijf in het Schengengebied.²⁵
- Onder **Hoofdstuk I “Vreemdelingen, burgers van de Unie en hun familieleden en vreemdelingen, familieleden van een Belg**²⁶” van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staan een aantal bepalingen over het inreisverbod die afwijken van de algemene regeling en louter van toepassing zijn op Unieburgers, hun familieleden en familieleden van statische Belgen:
 - Zo bepaalt artikel 44nonies Vw dat wanneer een bevel om het grondgebied te verlaten genomen wordt ten aanzien van een Unieburger of zijn familielid, de minister of zijn gemachtigde dit bevel met een inreisverbod voor het grondgebied van het Rijk gepaard kan laten gaan, en dit uitsluitend om redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid (§1).
 - De duur van het inreisverbod mag vijf jaar niet overschrijden, behalve indien de Unieburger of zijn familielid een ernstige bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid. De duur wordt vastgesteld door rekening te houden met alle specifieke omstandigheden van elk geval (§2).
 - Het inreisverbod kan niet ingaan tegen het recht op internationale bescherming (§3).²⁷

²³ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° Vw betreft het “ter fine van weigering van toegang en verblijf signaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°). Dersdelanders met een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is, worden in deze databank(en) signaleerd. Deze verwijzing laat toe de vestiging te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod.

²⁴ Artikel 15 Vw.

²⁵ Artikel 25 Vw., ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017.

²⁶ Hiermee worden de familieleden van ‘statische’ Belgen bedoeld, d.w.z. Belgen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij personenverkeer binnen de EU. Familieleden van ‘niet-statische’ Belgen betreffen dus familieleden van Belgen die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij personenverkeer binnen de EU en worden gelijkgesteld aan familieleden van Unieburgers.

²⁷ Artikel 44nonies Vw, ingevoegd bij de wet van 8 mei 2019, is een omzetting van artikel 32, leden 1 en 2 Burgerschapsrichtlijn: “1. Personen die zijn verwijderd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid kunnen na verloop van een redelijke termijn die afhankelijk is van de omstandigheden en in elk geval drie jaar na de tenuitvoerlegging van het overeenkomstig het Gemeenschapsrecht rechtsgeldig uitgevaardigde definitieve besluit tot verwijdering, een aanvraag tot opheffing van dit besluit indienen onder aanvoering van argumenten om te bewijzen dat er een wijziging in materiële zin is opgetreden in de omstandigheden die het besluit rechtvaardigen om jegens hen een verwijderingsmaatregel uit te vaardigen. De betrokken lidstaat neemt zijn besluit binnen zes maanden te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag. 2. De in lid 1 bedoelde personen hebben gedurende de behandeling van deze aanvraag geen recht van toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat”.

- Krachtens artikel 44decies Vw kan de Unieburger of zijn familielid met een inreisverbod, er de schorsing of de intrekking van vragen na een redelijke termijn en in elk geval na drie jaar te rekenen vanaf de uitvoering ervan (§1).
 - De aanvraag voor de schorsing of intrekking van het inreisverbod moet ingediend worden bij de minister of zijn gemachtigde vanuit het land van oorsprong of van verblijf van de Unieburger of zijn familielid. De minister of zijn gemachtigde beschikt over een termijn van zes maanden om over de aanvraag te beslissen (§2).
 - Indien de aanvraag niet is ingediend overeenkomstig paragraaf 2, weigert de minister of zijn gemachtigde de aanvraag in overweging te nemen. Indien de argumenten aangevoerd door de Unieburger of zijn familielid een wijziging in materiële zin bewijzen in de omstandigheden die destijds de beslissing tot inreisverbod op het grondgebied van het Rijk rechtvaardigden, schorst de minister of zijn gemachtigde het inreisverbod of trekt het in. In het tegenovergestelde geval weigert hij de aanvraag tot schorsing of intrekking van het inreisverbod (§3).
 - Tijdens de behandeling van zijn aanvraag tot schorsing of intrekking van het inreisverbod heeft de Unieburger of zijn familielid geen recht van toegang of verblijf op het grondgebied van het Rijk (§4).²⁸
 - Een schriftelijke of mondelinge vertaling van de belangrijkste elementen van de beslissing tot verwijdering, in voorkomend geval gepaard met een inreisverbod, met inbegrip van de informatie over de beroepsmiddelen, in een taal die de burger van de Unie of zijn familielid begrijpt, of waarvan men redelijkerwijs kan veronderstellen dat hij die begrijpt, kan op verzoek van de betrokkene bij de minister of zijn gemachtigde worden verkregen. Dit wordt uitdrukkelijk in de beslissing vermeld.²⁹
- Onder **Hoofdstuk III “Studenten”** van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staat een specifieke bepaling over het inreisverbod van toepassing op derdelands studenten:
 - Wanneer de aanvraag tot het bekomen van de machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven bij een Belgische diplomatieke of consulaire post ingediend wordt door een vreemdeling die in België wenst te studeren in het hoger onderwijs of er een voorbereidend jaar tot hoger onderwijs wenst te volgen moet die machtiging toegekend worden indien de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°³⁰ bedoelde gevallen (...).³¹
 - Onder **Hoofdstuk VI “Onderzoekers”** van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staat een specifieke bepaling over het inreisverbod van toepassing op derdelands onderzoekers:
 - Indien de aanvraag voor een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk bij een Belgische diplomatieke of consulaire post wordt ingediend door een vreemdeling die, in de

²⁸ Artikel 44decies Vw, ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017, is een omzetting van artikel 32, leden 1 en 2 Burgerschapsrichtlijn, zie voetnoot 14.

²⁹ Artikel 46, §3 Vw, ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017, is een omzetting van artikel 30, §1 en 3 Burgerschapsrichtlijn: “1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen” en “3. De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie waarbij de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. (...)”.

³⁰ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° Vw betreft het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°). Dersdelanders met een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is, worden in deze databank(en) gesignaleerd. Deze verwijzing laat dus toe de aanvraag voor een verblijf als buitenlands student te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2016/801 een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid.

³¹ Artikel 58 Vw.

hoedanigheid van onderzoeker, een onderzoeksproject wil uitvoeren in het kader van een gastovereenkomst die afgesloten wordt met een erkende onderzoeksinstelling, moet deze machtiging worden toegekend indien de betrokkene (...) zich niet bevindt in één van de gevallen die worden voorzien in [artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°]³² van de huidige wet (...).³³

- Onder **Hoofdstuk VII “Onderdanen van derde landen die met het oog op werk in het Rijk verblijven of er wensen te verblijven voor een periode van meer dan negentig dagen”** van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staat een bepaling over het inreisverbod die afwijkt van de algemene regeling en specifiek van toepassing is op arbeidsmigranten:
 - De onderdaan van een derde land bedoeld in artikel 61/25-4, wordt gemachtigd om het grondgebied van het Rijk binnen te komen en er meer dan negentig dagen te verblijven om er te werken, of zijn machtiging tot verblijf wordt vernieuwd, mits hij (...) zich niet bevindt in een van de gevallen vermeld in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°³⁴ (...).³⁵
- Onder **Hoofdstuk VIII “Hooggekwalificeerde werknemers – Europese blauwe kaart”** van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staat een bepaling over het inreisverbod die afwijkt van de algemene regeling en specifiek van toepassing is op hooggekwalificeerd werknemers:
 - De onderdaan van een derde land bedoeld in artikel 61/27-3 wordt gemachtigd om het grondgebied van het Rijk binnen te komen en er meer dan negentig dagen te verblijven om er te werken, of zijn machtiging tot verblijf wordt vernieuwd, mits hij (...) en zich niet bevindt in een van de gevallen opgesomd in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°³⁶ (...).³⁷
- Onder **Hoofdstuk VIIIbis “Seizoenarbeiders”** onder van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staat een bepaling over het inreisverbod die afwijkt van de algemene regeling en specifiek van toepassing is op seizoenarbeiders:

³² Ingevoegd bij wet van 4 mei 2016. De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als onderzoeker automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2016/801 een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

³³ Artikel 61/11, §1 Vw, ingevoegd bij wet van 21 april 2007.

³⁴ Ingevoegd bij wet van 5 mei 2019. De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als arbeidsmigrant automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2011/98/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

³⁵ Artikel 61/25-5, §1 Vw, ingevoegd bij wet van 22 juli 2018.

³⁶ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als hooggekwalificeerd werknemer automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2009/50/EG een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

³⁷ Artikel 61/27-4, §1 Vw, ingevoegd bij wet van 5 mei 2019.

- De minister of zijn gemachtigde weigert de machtiging tot verblijf in de hoedanigheid van seizoenarbeider van meer dan negentig dagen toe te kennen of te vernieuwen indien (...) 2° de betrokkene zich in één van de in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°³⁸, bedoelde gevallen bevindt (...).³⁹
- Onder **Hoofdstuk VIII**ter “**Binnen een onderneming overgeplaatste personen**” van **Titel II “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”** van de wet staan een aantal bepalingen over het inreisverbod die afwijkt van de algemene regeling en specifiek van toepassing zijn op binnen een onderneming overgeplaatste personen (gedetacheerden):
 - De minister of zijn gemachtigde weigert de machtiging tot verblijf in de hoedanigheid van een binnen een onderneming overgeplaatste persoon van meer dan negentig dagen toe te kennen in de volgende gevallen: (...); 2° de betrokkene bevindt zich in één van de gevallen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°⁴⁰; (...).⁴¹
 - De in artikel 61/42 bedoelde onderdaan van een derde land mag in het Rijk verblijven om er te werken gedurende een periode van negentig dagen op honderdtachtig dagen in de volgende gevallen: (...); 2° hij bevindt zich niet in een van de gevallen opgesomd in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°⁴²; (...).⁴³
 - In de volgende gevallen maakt de minister of zijn afgevaardigde een einde aan het in artikel 61/42 bedoelde verblijf van de onderdaan van een derde land: (...) 2° de binnen een onderneming overgeplaatste persoon bevindt zich in een van de gevallen opgesomd in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°⁴⁴; (...).⁴⁵
 - De minister of zijn gemachtigde weigert de machtiging tot verblijf in de hoedanigheid van een binnen een onderneming overgeplaatste persoon binnen het kader van lange-termijnmobiliteit van

³⁸ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als seizoenarbeider automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2014/36/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

³⁹ Artikel 61/29-8, §2 Vw.

⁴⁰ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als gedetacheerde automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2014/66/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

⁴¹ Artikel 61/39, §2 Vw.

⁴² De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als gedetacheerde automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2014/66/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

⁴³ Artikel 61/43 Vw.

⁴⁴ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als gedetacheerde automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2014/66/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

⁴⁵ Artikel 61/44 Vw.

meer dan negentig dagen toe te kennen in de volgende gevallen: (...); 2° de betrokkene bevindt zich in één van de gevallen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5° tot 10°⁴⁶ (...),⁴⁷

Door in bovenstaande bepalingen over studenten, onderzoekers, gecombineerde vergunning, Europese blauwe kaart, seizoenarbeiders en ICT te verwijzen hetzij naar een signalering in SIS of ANG (artikel 3, eerste lid, 5° Vw), hetzij naar een niet-opheffen of -opgeschort inreisverbod (artikel 3, eerste lid, 9° Vw) kan DVZ de verblijfsaanvraag van de derdelander telkens (automatisch) weigeren, zonder na te gaan of betrokkene daadwerkelijk een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Zoals gezegd lijkt ons dit strijdig te zijn met de betrokken EU-migratierichtlijnen.

- **Titel III quater “Bepalingen van toepassing op de terugkeer van de onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied verblijven”** bevat een aantal bepalingen over het inreisverbod die enkel van toepassing zijn op derdelanders.⁴⁸
 - Zo wordt bepaald dat de duur van het inreisverbod vastgesteld wordt door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen: 1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of; 2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd.⁴⁹ [De maximale termijn van drie jaar bedoeld in het tweede lid wordt op maximum vijf jaar gebracht indien: 1° de onderdaan van een derde land fraude heeft gepleegd of andere onwettige middelen heeft gebruikt, teneinde toegelaten te worden tot het verblijf of om zijn recht op verblijf te behouden; 2° de onderdaan van een derde land een huwelijk, een partnerschap of een adoptie uitsluitend heeft aangegaan om toegelaten te worden tot verblijf of om zijn recht op verblijf in het Rijk te behouden.]^{50 51} De beslissing tot verwijdering kan gepaard gaan met een inreisverbod van meer dan vijf jaar, indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (§ 1).⁵²
 - De minister of zijn gemachtigde onthoudt zich er van een inreisverbod op te leggen wanneer hij het verblijf van de onderdaan van een derde land overeenkomstig artikel 61/3, § 3, of 61/4, § 2⁵³ beëindigt, onverminderd § 1, tweede lid, 2°, op voorwaarde dat hij geen [bedreiging]⁵⁴ vormt voor

⁴⁶ De verwijzing naar artikel 3, eerste lid, 5° tot 10° Vw betreft o.m. het “ter fine van weigering van toegang en verblijf gesignaleerd staan in het SIS of in de Algemene Nationale Gegevensbank” (5°) en het “voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is” (9°). Deze verwijzing laat toe de aanvraag voor een verblijf als gedetacheerde automatisch te weigeren wanneer de persoon in kwestie het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod. Nochtans laat richtlijn 2014/66/EU een weigering alleen toe bij een bedreiging van de openbare orde of nationale veiligheid.

⁴⁷ Artikel 61/48, §2 Vw.

⁴⁸ Met derdelander wordt bedoeld: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag en die geen persoon is, die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscodex.

⁴⁹ Artikel 74/11, §1, lid 2 Vw, ingevoegd bij wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, leden 1 en 2 Terugkeerrichtlijn: “1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod: a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten. 2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar.”

⁵⁰ Artikel 74/11, §1, lid 3 Vw, ingevoegd bij de wet van 2 juni 2013.

⁵¹ Artikel 74/11, §1, lid 3 Vw is een omzetting van artikel 11, lid 2 Terugkeerrichtlijn: “2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.”

⁵² Artikel 74/11, §1, lid 4 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 2 in fine: “De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.”

⁵³ Deze artikelen verwijzen naar mensenhandel en mensensmokkel.

⁵⁴ Artikel 74/11, §2 Vw, ingevoegd bij de wet van 24 februari 2017.

de openbare orde of nationale veiligheid.⁵⁵ De minister of zijn gemachtigde kan zich onthouden van het opleggen van een inreisverbod in individuele gevallen, omwille van humanitaire redenen (§ 2).⁵⁶

- Het inreisverbod treedt in werking de dag waarop de beslissing met betrekking tot het inreisverbod wordt betekend.⁵⁷ Het inreisverbod kan niet ingaan tegen de bepalingen betreffende het recht op internationale bescherming, zoals gedefinieerd in de artikelen 9ter, 48/3 en 48/4 (§ 3).⁵⁸
- De minister of zijn gemachtigde kan het inreisverbod opheffen of opschorten omwille van humanitaire redenen.⁵⁹ Wanneer twee derde van de duur van het inreisverbod is verstreken, kan de onderdaan van een derde land een opschorting of opheffing van het inreisverbod vragen om professionele of studieredenen.⁶⁰ Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, wordt de gemotiveerde aanvraag door de onderdaan van een derde land ingediend bij de Belgische diplomatieke of consulaire beroepspost die bevoegd is voor zijn woon- of verblijfplaats in het buitenland (§1).⁶¹
- De onderdaan van een derde land kan bij de minister of zijn gemachtigde een aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod indienen die gemotiveerd wordt door het naleven van de verplichting tot verwijdering die vroeger afgegeven werd, als hij schriftelijk het bewijs bezorgt

⁵⁵ Artikel 74/11, §2, lid 1 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 3, alinea 2 Terugkeerrichtlijn: “Tegen slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfstitel is verstrekt overeenkomstig Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (1), en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken wordt, onverminderd het bepaalde in lid 1, eerste alinea, onder b), en op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, geen inreisverbod uitgevaardigd.”

⁵⁶ Artikel 74/11, §2, lid 1 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 3, alinea 3 Terugkeerrichtlijn: “In individuele gevallen kunnen de lidstaten om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen”.

⁵⁷ De Terugkeerrichtlijn bevat geen uitdrukkelijke bepaling over de inwerkingtreding van een inreisverbod opgelegd op grond van artikel 11 Terugkeerrichtlijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie verduidelijkt in zijn arrest C-225/16 Ouhrami van 26 juli 2017 dat een inreisverbod opgelegd in toepassing van de Terugkeerrichtlijn in werking treedt op de dag waarop de betrokken vreemdeling het grondgebied van de lidstaten effectief verlaten heeft. De Belgische Verblijfwet dient op dit punt in overeenstemming gebracht te worden met het arrest Ouhrami van het Hof van Justitie (zie *infra*).

⁵⁸ Artikel 74/11, §3, in fine Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, en is een omzetting van artikel 11, lid 5 Terugkeerrichtlijn: “5. De leden 1 tot en met 4 laten in de lidstaten onverlet het recht op internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder a), van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming.”

⁵⁹ De memorie van toelichting van de wet van 19 januari 2012 waarbij deze bepaling werd ingevoegd, verduidelijkt dat één van die humanitaire redenen de gezinshereniging met een Belg kan zijn (*Parl. Doc.*, Kamer, 2011-2012, n° 53-1825/1, pp. 21-22).

⁶⁰ De Terugkeerrichtlijn voorziet in artikel 11, lid 3, alinea 1 Terugkeerrichtlijn: “De lidstaten overwegen de intrekking of schorsing van het inreisverbod dat overeenkomstig lid 1, tweede alinea (d.i. in de gevallen waarin het opleggen van een inreisverbod geen verplichting is maar een mogelijkheid), is uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land, mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten.” Verder bepaalt artikel 11, lid 3, alinea 3 Terugkeerrichtlijn dat de lidstaten in individuele gevallen om humanitaire of andere redenen kunnen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen. Volgens artikel 11, lid 3, alinea 4 Terugkeerrichtlijn kunnen de lidstaten in individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen om andere redenen een inreisverbod intrekken of schorsen.

⁶¹ Artikel 74/12, §1 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 3, alinea 3 Terugkeerrichtlijn: “In individuele gevallen kunnen de lidstaten om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen”. De in de Verblijfwet voorziene verplichting om een aanvraag tot opheffing of opschorting in te dienen vanuit het buitenland vloeit niet voort uit de Terugkeerrichtlijn.

dat hij volledig conform de beslissing tot verwijdering het Belgisch grondgebied heeft verlaten (§2).⁶²

- Een beslissing betreffende de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod wordt ten laatste binnen vier maanden, te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag, getroffen. Indien geen enkele beslissing is genomen binnen vier maanden wordt de beslissing als negatief beschouwd (§3).
- Tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting heeft de betrokken onderdaan van een derde land geen enkel recht op toegang tot of verblijf in het Rijk (§4).⁶³
- De minister kan, bij besluit, de categorieën van personen omschrijven voor wie het inreisverbod wordt opgeheven of opgeschort naar aanleiding van humanitaire rampen (§5).⁶⁴
- Wanneer een onderdaan van een derde land het voorwerp van een inreisverbod uitmaakt dat door een andere lidstaat werd afgegeven en de minister of zijn gemachtigde overweegt om hem een verblijfstitel of een andere vorm van toestemming tot verblijf af te geven, raadpleegt hij voorafgaand deze lidstaat om rekening te houden met diens belangen (§6).^{65 66}
- Een schriftelijke of mondelinge vertaling van de belangrijkste elementen van de beslissing tot verwijdering, in voorkomend geval gepaard met een inreisverbod, met inbegrip van de informatie betreffende de beroepsmiddelen, in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of waarvan men redelijkerwijs kan veronderstellen dat hij die begrijpt, kan op verzoek van de vreemdeling bij de minister of zijn gemachtigde bekomen worden. Dit wordt uitdrukkelijk vermeld in de beslissing.⁶⁷

3 Rechtspraak Hof van Justitie

Het Hof van Justitie heeft intussen in een aantal arresten de draagwijdte van een inreisverbod opgelegd in toepassing van de Terugkeerrichtlijn, verduidelijkt.

⁶² Artikel 74/12, §2 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 3, alinea 1 Terugkeerrichtlijn: “3. De lidstaten overwegen de intrekking of schorsing van het inreisverbod dat overeenkomstig lid 1, tweede alinea, is uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land, mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten.”

⁶³ Artikel 74/12, §4 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, vloeit niet voort uit de Terugkeerrichtlijn.

⁶⁴ Artikel 74/12, §5 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 3, §4 Terugkeerrichtlijn: “In individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen kunnen de lidstaten om andere redenen een inreisverbod intrekken of schorsen”.

⁶⁵ Artikel 74/12 Vw.

⁶⁶ Artikel 74/12, §6 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 11, lid 4 Terugkeerrichtlijn: “4. De lidstaat die overweegt een verblijfstitel of een andere vorm van toestemming tot verblijf af te geven aan de onderdaan van een derde land jegens wie een door een andere lidstaat uitgevaardigd inreisverbod geldt, pleegt vooraf overleg met de lidstaat die het inreisverbod heeft uitgevaardigd en houdt rekening met diens belangen, overeenkomstig artikel 25 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst”.

⁶⁷ Artikel 74/18 Vw, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, is een omzetting van artikel 12 Terugkeerrichtlijn: “1. Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan. De informatie over feitelijke gronden mag worden beperkt indien de nationale wetgeving voorziet in een beperking van het recht op informatie, met name ter vrijwaring van de nationale veiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, dan wel met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. 2. De lidstaten verstrekken op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling, in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, van de belangrijkste onderdelen van de in lid 1 bedoelde besluiten in het kader van terugkeer, waaronder de informatie over de beschikbare rechtsmiddelen. 3. De lidstaten kunnen besluiten lid 2 niet toe te passen op onderdanen van een derde land die illegaal het grondgebied van een lidstaat hebben betreden en die vervolgens geen toestemming of recht hebben gekregen om in die lidstaat te blijven. In dat geval worden de in lid 1 bedoelde besluiten in het kader van terugkeer meegedeeld door middel van het volgens de nationale wetgeving opgestelde standaardformulier. De lidstaten stellen algemene informatiebladen ter beschikking waarin de belangrijkste onderdelen van het standaardformulier worden toegelicht in ten minste vijf van de talen die het meest worden gebruikt of het best worden begrepen door illegale migranten die de betrokken lidstaat binnenkomen.”

In zijn arrest **Ouhrami**⁶⁸ verduidelijkt het Hof van Justitie vanaf wanneer de looptijd van een inreisverbod ingaat. Het Hof stelt dat een inreisverbod een middel vormt om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie te vergroten door te waarborgen dat gedurende een bepaalde periode na de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander, deze persoon niet legaal zal kunnen terugkomen op het grondgebied van de lidstaten. De looptijd van een inreisverbod gaat pas in vanaf de datum waarop de betrokken vreemdeling het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk verlaten heeft. Dit leidt het Hof af uit de bewoordingen, het opzet en het doel van de Terugkeerrichtlijn.

In zijn arrest **JZ**⁶⁹ herhaalt het HvJ zijn redenering van het arrest Ouhrami, nl. dat een inreisverbod pas ingaat en dus pas rechtsgevolgen heeft vanaf het tijdstip dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk verlaat. Een inreisverbod heeft geen gevolgen wanneer de terugkeerverplichting niet wordt nagekomen zodat het niet kan worden geacht te zijn geschonden in een situatie waarin de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten. Het onwettig verblijf van een derdelander met een inreisverbod die desondanks het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten, wordt tot op het tijdstip van de vrijwillige of gedwongen uitvoering van de terugkeerverplichting beheerst door het terugkeerbesluit en niet door het inreisverbod. In een dergelijke situatie kan de betrokkene niet worden bestraft wegens schending van een inreisverbod. Een inreisverbod kan niet worden geacht te zijn geschonden in een situatie waarin de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten.

Tot nu toe heeft het HvJ zich in één arrest uitgesproken over de bestaanbaarheid van een verblijfsaanvraag en een eerder opgelegd inreisverbod. Antwoordend op prejudiciële vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) oordeelde het Hof van Justitie in zijn arrest **K.A.** e.a. t. België⁷⁰ dat **artikel 20** van het Verdrag met betrekking tot de werking van de EU (VWEU) **zich verzet tegen de praktijk van een lidstaat, waarbij het een aanvraag gezinshereniging van een derdelands familielid van een eigen onderdaan**, die nooit zijn recht op vrij verkeer uitgeoefend heeft, **niet in aanmerking neemt om de enige reden dat tegen de derdelander een inreisverbod uitgevaardigd is**. Artikel 20 VWEU kan volgens vaste rechtspraak van het Hof in zeer bijzondere situaties een afgeleid verblijfsrecht creëren voor een derdelands familielid van een Unieburger die nooit gebruik maakte van het vrij personenverkeer. Indien er een afhankelijkheidsrelatie zou bestaan, zou de weigering om aan de derdelander een afgeleid verblijfsrecht te geven tot gevolg hebben dat de Unieburger feitelijk gedwongen wordt het ganse EU-grondgebied te verlaten. In dat geval zou hem het effectieve genot ontzegd worden van zijn voornaamste rechten die hij ontleent aan zijn status van Unieburger: het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Dat is een schending van artikel 20 VWEU. In **K.A.** e.a. t. België stelt het Hof dat het tijdstip waarop de afhankelijkheidsrelatie ontstaat (bijvoorbeeld vóór of na het opgelegde inreisverbod) niet van belang is voor het bekomen van een eventueel verblijfsrecht op basis van artikel 20 VWEU.

4 Gezinshereniging na inreisverbod

4.1 Praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken

Tussen 2014 en eind 2018/begin 2019 nam de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) gezinsherenigingsaanvragen van familieleden van een Belg of Unieburger die nooit gevolg gegeven hadden aan een eerder opgelegd inreisverbod ‘niet in aanmerking’ of ‘niet in overweging’. Volgens DVZ vormde het inreisverbod een obstakel om een gezinsherenigingsaanvraag in te dienen.⁷¹ Op het Belgisch grondgebied ingediende

⁶⁸ HvJ, C-225/16 van 26 juli 2017.

⁶⁹ HvJ, C-806/18 van 17 september 2020.

⁷⁰ HvJ, C-82/16 van 8 mei 2018.

⁷¹ Die motivering steunde vaak op volgende gronden: de aanvrager van de gezinshereniging moet een recht op toegang tot het Belgisch grondgebied hebben hetgeen de afwezigheid van een inreisverbod impliceert (RvS, nr. 235.596 van 9 augustus 2016); een inreisverbod, zelfs wanneer het jaren geleden werd opgelegd, is nog steeds bestaande en van kracht aangezien de looptijd ervan pas ingaat vanaf de datum waarop

gezinsherenigingsaanvragen werden bijgevolg niet ten gronde onderzocht. De aanvrager moest volgens DVZ eerst gevolg geven aan zijn bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) en kon vervolgens pas vanuit zijn herkomstland een aanvraag tot gezinshereniging indienen via de Belgische diplomatieke of consulaire post aldaar.

Na het arrest K.A. e.a. t. België van 8 mei 2018 (zie *supra*) wijzigde DVZ naar eigen zeggen zijn praktijk.⁷² DVZ onderzoekt sindsdien eerst of er sprake is van een onderlinge afhankelijkheidsverhouding tussen het familielid en de gezinshereniger. In het geval DVZ van oordeel is dat er géén afhankelijkheidsverhouding bewezen is, wordt de aanvraag gezinshereniging (zonder verder onderzoek) niet in overweging genomen. Acht DVZ de afhankelijkheidsverhouding wel bewezen, dan wordt de aanvraag ten gronde behandeld en verloopt de procedure verder normaal. Het onderzoek naar de onderlinge afhankelijkheid gebeurt steeds op basis van de elementen aanwezig in het dossier: wanneer de aanvrager dus niet proactief bewijzen hiervan toevoegt aan zijn aanvraag⁷³, zal DVZ in de meeste gevallen de afhankelijkheid onbewezen achten.

Aanvragen gezinshereniging die ingediend worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland beschouwt DVZ als een impliciete aanvraag tot opheffing van het inreisverbod. Als de aanvrager voldoet aan de voorwaarden voor gezinshereniging en geen gevaar vormt voor de openbare orde levert DVZ naar eigen zeggen het visum af, ongeacht of de looptijd van het inreisverbod verstreken is.⁷⁴

4.2 Praktijk DVZ getoetst aan regelgevend kader

Door te weigeren om een aanvraag tot gezinshereniging van een derde lands familielid van een Belg of een Unieburger die eerder een inreisverbod kreeg opgelegd, in overweging te nemen en ten gronde te onderzoeken, laat de DVZ het inreisverbod primeren op de latere verwerving van de hoedanigheid van een familielid van een Belg of van een Unieburger. Door het verwerven van deze nieuwe hoedanigheid valt hij echter voortaan onder een andere titel van de Verblijfwet.

Titel II van de Verblijfwet bevat inderdaad “Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen”. Hoofdstuk I van deze titel betreft de “vreemdelingen, burgers van de Unie en hun familieleden en vreemdelingen, familieleden van een Belg”. Uit de formulering van de titel blijkt duidelijk dat het gaat om afwijkende bepalingen ten opzichte van de algemene bepalingen. Aangezien het specifieke en afwijkende bepalingen betreft die een recht op verblijf bevestigen, hebben deze bepalingen de overhand op de algemene bepalingen. Het bevel om het grondgebied te verlaten en het ermee gepaard gaande inreisverbod, afgeleverd op grond van de algemene bepalingen van toepassing op derdelanders, dienen ingevolge het verwerven van de nieuwe hoedanigheid beschouwd te worden als zijnde verdwenen uit de Belgische rechtsorde. Zij kunnen geen rechtsgevolgen meer hebben.

Een inreisverbod wordt betekend aan een onderdaan van een derde land in onwettig verblijf. Door het verwerven van de hoedanigheid van familielid van een Belg of Unieburger, is de vreemdeling echter géén onderdaan van een derde land in onwettig verblijf meer, zoals gedefinieerd in de Terugkeerrichtlijn. Hij maakt dus geen deel meer uit van de personen beoogd door deze richtlijn en waarvan de lidstaten een verplichting hebben om hen te verwijderen. Derdelands familieleden van Unieburgers en niet-statische Belgen zijn, zoals gezegd, uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van de Terugkeerrichtlijn.⁷⁵

Door het indienen van een aanvraag gezinshereniging bij zijn gemeente in België, beroept de vreemdeling zich op zijn nieuw verworven familieband als motief voor een wettig verblijf dat zijn verplichting om het grondgebied te verlaten nietig verklaart. Door deze aanvraag vraagt hij aan DVZ om zijn verblijfsituatie opnieuw te onderzoeken

de betrokkene het Schengengrondgebied effectief verlaten heeft (RvS, nr. 240.394 van 11 januari 2018); de aanvrager van de gezinshereniging stond al onder inreisverbod op het moment van het ontstaan van de gezinsband zodat de betrokkene op de hoogte was of diende te zijn dat hij geen mogelijkheid had tot toegang of verblijf in België; de aanvrager van de gezinshereniging moet eerst de schorsing of intrekking van het inreisverbod vragen.

⁷² Overleg tussen DVZ en AgII van 23 augustus 2018, zie <https://www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii>.

⁷³ Wat wellicht niet gebeurt aangezien DVZ nooit gecommuniceerd heeft (bv. op zijn website) dat dit een vereiste is.

⁷⁴ Overleg tussen DVZ en AgII van 28 april 2016, zie <https://www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering#opheffing>.

⁷⁵ Zie artikel 2, lid 3 Terugkeerrichtlijn.

en zich in het bijzonder uit te spreken over zijn recht op eerbiediging van zijn familieleden. Hij heeft prima facie een geldige reden om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven en moet dit recht op eerbiediging van zijn familieleden door middel van een formele aanvraag kunnen laten gelden.

Volgens vaste rechtspraak⁷⁶ van het Hof van Justitie heeft de verblijfstitel afgeleverd aan derdelands familieleden van Unieburgers een declaratieve werking. De verblijfstitel stelt enkel de individuele situatie van een derdelander vast in het licht van het Unierecht aangezien het recht op binnenkomst en verblijf op het grondgebied van de lidstaat voortvloeit uit de loutere familieband. De Belgische wetgever heeft beslist om op de familieleden van een Belg de bepalingen toe te passen die betrekking hebben op de familieleden van een Unieburger. De bepalingen die op hen van toepassing zijn dienen dus te worden geïnterpreteerd volgens het Unierecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁷⁷ Het afleveren van een verblijfskaart aan een familielid van een Belg of van een Unieburger is dus geen rechtscheppende handeling maar doet niets anders dan zijn recht op verblijf vaststellen in overeenstemming met artikel 40ter respectievelijk artikel 40bis van de Verblijfswet. Artikel 42, § 3 van de Verblijfswet bevestigt deze declaratieve werking door aan te geven dat het recht op verblijf is vastgesteld door een verblijfstitel. Om na te gaan of het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod dat ermee samen gaat nog steeds uitvoerbaar is tegenover de vreemdeling, is het dus essentieel te onderzoeken of het familielid van een Belg of van een Unieburger voldoet aan de voorwaarden om van dit verblijfsrecht te kunnen genieten. DVZ moet *in concreto* onderzoeken of de vreemdeling recht heeft op een verblijf op basis van deze nieuwe familieband waarvan hij het bewijs levert. Indien blijkt dat dit het geval is, kan de vreemdeling niet meer worden beschouwd als zijnde in onwettig verblijf, en kunnen het bevel om het grondgebied te verlaten en het ermee gepaard gaande inreisverbod dus niet meer tegen hem gebruikt worden. Er moet hem dan een verblijfskaart afgeleverd worden.⁷⁸

De weigering om een aanvraag tot gezinshereniging in overweging te nemen, vormt een inmenging in de uitoefening van het recht op een familieleden (artikel 8 EVRM). Deze inmenging is echter niet voorzien in de Verblijfswet. Ze vormt dan ook een inbreuk op artikel 8, § 2, EVRM. De regelgeving laat immers enkel toe om een aanvraag tot gezinshereniging als familielid van een Belg of van een Unieburger niet in overweging te nemen, als de vreemdeling geen bewijs levert van zijn familieband met de Belg of Unieburger.⁷⁹ De Verblijfswet en het Verblijfsbesluit voorzien niet dat de administratie kan weigeren deze aanvraag in overweging te nemen omdat de vreemdeling voorheen een inreisverbod zou hebben gekregen.⁸⁰ De weerslag van een eerder opgelegd inreisverbod op een aanvraag tot gezinshereniging als familielid van een Belg of een Unieburger is niet voorzien door de Verblijfswet.⁸¹ Daaruit volgt dat de beslissing waarmee DVZ weigert om de aanvraag gezinshereniging in overweging te nemen een juridische constructie is die geen enkele wettelijke basis heeft. De aanvraag gezinshereniging moet dus in overweging worden genomen van zodra de familieband is bewezen. Ze kan enkel het voorwerp van een weigering van het recht op verblijf uitmaken voor redenen voorzien in de wet: hetzij omdat de betrokken persoon de voorwaarden voor gezinshereniging die op hem van toepassing zijn niet vervult, hetzij omdat hij een bedreiging vormt voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de openbare gezondheid, hetzij wegens fraude.⁸² Het louter bestaan van een inreisverbod laat niet toe om een verblijf te weigeren om redenen van openbare orde. DVZ moet in dat geval immers, zoals voorzien in artikel 43 Vw aantonen dat de betrokken persoon een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving.⁸³

In het geval van een gezinsherenigingsaanvraag van een ouder van een minderjarig Belgisch kind of van een minderjarig EU-kind moet DVZ bovendien rekening houden met het hoger belang van het kind. De verplichting om het belang van het kind in aanmerking te nemen, is verankerd in artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en in artikel 22bis van de Grondwet. DVZ moet rekening houden met het hoger belang van het kind in elke beslissing die dat kind aangaat. Dit principe wordt herhaald in artikel 5 Terugkeerrichtlijn en in artikel 74/13 Vw. Het concept

⁷⁶ Zie o.m. HvJ, C-459/99 van 25 juli 2002 (arrest Mrax), punt 74 et HvJ, arrest C-157/03 van 14 april 2005, Commissie/Spanje, punt 28.

⁷⁷ RvS, nr. 208.587 van 29 oktober 2010.

⁷⁸ De Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben geoordeeld dat de nieuwe hoedanigheid van het familielid van een Belg het eerder betekende bevel om het grondgebied te verlaten met het bijgaande inreisverbod vervangt en dat deze dus verdwenen zijn uit de rechtsorde (RvS, beschikking 11.182 van 26 maart 2015 en RvV, 147.348 van 8 juni 2015).

⁷⁹ Artikel 52, §1, lid 3 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 aangaande de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁸⁰ Onder andere RvV 150.096 van 28 juli 2015; RvV 151.644 van 3 september 2015; RvV 151.519 van 1 september 2015.

⁸¹ RvV 150.096 van 28 juli 2015.

⁸² Zie o.m. RvV, nr. 142.682 van 2 april 2015; RvV, nr. 139.567 van 26 februari 2015 en RvV, nr. 135.627 van 19 december 2014.

⁸³ RvV 150.096 van 28 juli 2015.

van het hoger belang van het kind houdt in dat DVZ concreet en effectief de situatie van het kind moet onderzoeken en een beslissing moet nemen die zo goed mogelijk tegemoetkomt aan zijn hoger belang. Door de aanvraag tot gezinshereniging als ouder van een minderjarig Belgisch kind of van een minderjarig EU-kind niet in aanmerking te nemen wegens een inreisverbod, geeft hij hem geen enkele beslissing. Het niet nemen van een beslissing over de situatie van zijn ouder schendt het fundamentele recht van het kind om zijn belang in aanmerking te nemen. DVZ heeft een positieve verplichting om het belang van het kind als eerste overweging te nemen in de afweging van alle aanwezige belangen.⁸⁴

Artikel 74/12 Verblijfswet voorziet dat de opheffing van het inreisverbod gevraagd moet worden vanuit het buitenland. Die verplichting (om de aanvraag in het buitenland in te dienen) vindt nochtans niet zijn oorsprong in de Terugkeerrichtlijn. De opheffing van het inreisverbod aangevraagd vanuit het buitenland zou volgens DVZ automatisch gebeuren vanaf het moment dat de aanvrager de voorwaarden voor gezinshereniging, vervult. De opheffing hoeft bovendien niet expliciet gevraagd te worden maar volgt impliciet uit de visumaanvraag gezinshereniging.⁸⁵ De eis gesteld aan een familielid van een Belg of een Unieburger die voldoet aan de voorwaarden voor gezinshereniging, om zich naar het buitenland te begeven om de opheffing van het inreisverbod te vragen, is dus in werkelijkheid puur formeel en daardoor manifest onredelijk. De verplichting om de opheffing van het inreisverbod vanuit het buitenland te vragen, houdt in voorkomend geval immers een gedwongen scheiding van de familie in gedurende meerdere maanden.⁸⁶ Deze hinderpaal moet, overeenkomstig artikel 8 EVRM, op een redelijke manier gerechtvaardigd zijn in het licht van het beoogde doel. DVZ moet erover waken om een juist evenwicht te bereiken tussen het recht van het individu om familiebanden te kunnen onderhouden en het algemeen belang dat erin bestaat om de toegang en het verblijf van vreemdelingen op het nationaal grondgebied te controleren. Het familielid van een Belg of van een Unieburger verplichten om het grondgebied te verlaten om de opheffing van het inreisverbod te vragen die hem automatisch zal worden toegekend als hij de voorwaarden voor gezinshereniging vervult, vormt een overdreven formalisme dat dit doel duidelijk niet nastreeft en vormt dus een buitenproportionele hindernis voor zijn recht om een daadwerkelijk familieleven te leiden.

⁸⁴ Het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben zich beide ook over deze specifieke situatie gebogen. In zijn arrest Zambrano (HvJ, C-34/09 van 8 maart 2011) heeft het Hof van Justitie de situatie onderzocht van Colombiaanse ouders van minderjarige Belgische kinderen aan wie een toelating tot verblijf werd geweigerd alsook het recht op werkloosheidsvergoedingen. Volgens het HvJ kent artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aan elke persoon die de nationaliteit bezit van een lidstaat het statuut van burger van de Unie toe. Artikel 20 van het VWEU verzet zich tegen nationale maatregelen die als resultaat hebben dat de burgers van de Unie niet het werkelijke genot hebben van de belangrijkste rechten verbonden aan hun statuut. Voor het Hof zou de weigering door een lidstaat om een verblijfsrecht en het recht om te werken toe te kennen aan een onderdaan van een derde land die jonge kinderen ten laste heeft, die zelf onderdaan zijn van die lidstaat, als gevolg hebben dat de kinderen het genot van de belangrijkste aan de status van de burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. Een dergelijke weigering zou betekenen dat deze kinderen verplicht zouden zijn om het grondgebied van de lidstaat te verlaten om hun ouders te volgen. Het EHRM heeft in zijn arrest Jeunesse (EHRM, Jeunesse t. Nederland van 3 oktober 2014) eveneens besloten dat artikel 8 EVRM een positieve verplichting inhoudt om een verblijfstitel af te geven aan de moeder van Nederlandse kinderen. Mevrouw Jeunesse verblijft sinds 16 jaar in Nederland met haar Nederlandse echtgenoot. Het koppel heeft drie Nederlandse kinderen. Nederland heeft haar tot vijf keer toe een toelating tot verblijf in Nederland geweigerd. Het EHRM oordeelde dat zelfs al begon mevrouw Jeunesse haar gezinsleven wetende dat haar verblijf onzeker was, de Nederlandse autoriteiten haar aanwezigheid gedurende zestien jaar getolereerd hebben en geen rekening hebben gehouden met het hoger belang van het kind toen ze beslisten om hun moeder het recht op verblijf in Nederland te ontzeggen. De autoriteiten hebben geen rekening gehouden met en geen afweging gemaakt van de elementen aangaande de uitvoerbaarheid, de haalbaarheid en de evenredigheid van een dergelijke weigering. Het Hof besluit dat artikel 8 EVRM werd geschonden. Ten slotte is een indirecte verplichting opgelegd aan een minderjarig Belgisch kind om samen met zijn buitenlandse ouder het nationaal grondgebied te verlaten eveneens een aantasting van het verbod op verwijdering van de eigen onderdanen (artikel 3 van het Protocol nr. 4 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden).

⁸⁵ Overleg tussen DVZ en AgII van 28 april 2016, zie <https://www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering#opheffing> .

⁸⁶ De wet voorziet in een termijn van vier maanden om de aanvraag tot opheffing van een inreisverbod te behandelen, en van maximaal zes maanden om de aanvraag gezinshereniging te behandelen. In de praktijk worden beide aanvragen gelijktijdig ingediend, maar men moet aan deze termijnen nog de tijd toevoegen nodig voor de samenstelling van een dossier en eventueel voor het bekomen van een afspraak bij de diplomatieke post.

4.3 Rechtspraak Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) vernietigde in tal van arresten de beslissingen waarmee DVZ de aanvraag gezinshereniging van een familielid van een Belg of van een Unieburger "niet in aanmerking" nam wegens een eerder opgelegd inreisverbod. De RvV oordeelde in tal van arresten dat DVZ de gezinshereniging ten gronde moet onderzoeken van zodra de identiteit en gezinsband van het familielid aangetoond is. DVZ kan alleen gemotiveerd weigeren wanneer de wettelijke voorwaarden voor gezinshereniging niet voldaan zijn of wanneer er fraude of misbruik is of een ernstige en actuele bedreiging van de openbare orde is.⁸⁷

Op 8 februari 2016 stelde de RvV een aantal prejudiciële vragen over deze kwestie aan het Hof van Justitie.⁸⁸ In zijn arrest K.A. e.a. t. België⁸⁹ oordeelde het Hof van Justitie in 2018 dat artikel 20 van het Verdrag met betrekking tot de werking van de EU (VWEU) zich verzet tegen de praktijk van een lidstaat waarbij het een aanvraag gezinshereniging van een derdelands familielid van een eigen onderdaan die nooit zijn recht op vrij verkeer uitgeoefend heeft, niet in aanmerking neemt om de enige reden dat tegen de derdelander een inreisverbod uitgevaardigd.

In verschillende arresten vernietigde de RvV daarop beslissingen van DVZ waarin een aanvraag gezinshereniging na inreisverbod als "onbestaande" of "onwettig" verklaard wordt, niet in overweging genomen of behandeld wordt.⁹⁰ De RvV hanteerde daarin volgende argumenten:

- Noch de vreemdelingenwetgeving, noch de Europese regelgeving voorziet een rechtsgrond voor dergelijke beslissingen, ook niet wanneer (eerst) vastgesteld is dat er geen bijzondere afhankelijkheidsrelatie met de Belgische refertepersoon bewezen is. Ook het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2018, nr. C-82/16, K.A. t. België, biedt hiervoor geen rechtsgrond.
- Dergelijke beslissingen kunnen evenmin gebaseerd worden op artikel 74/12 Vw dat stelt dat een aanvraag voor de opheffing of schorsing van een inreisverbod in het buitenland ingediend moet worden. Artikel 74/12 Vw regelt enkel de modaliteiten van de opheffing en schorsing van een inreisverbod, maar niet de voorwaarden voor het indienen van een aanvraag voor een verblijfskaart (RvS, nr. 235.598 van 9 augustus 2016).
- Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest K.A. t. België gesteld dat de Terugkeerrichtlijn niet belet dat lidstaten een inreisverbod opheffen of schorsen wanneer het terugkeerbesluit en het hiermee gepaard gaande inreisverbod, niet uitgevoerd is en de derdelander zich op hun grondgebied bevindt.
- De Raad van State heeft duidelijk geoordeeld dat artikel 40ter Vw de voorwaarden voorschrijft voor de erkenning van een verblijfsrecht en niet de voorwaarden om een dergelijk verblijfsrecht te vragen (RvS, nr. 235.598 van 9 augustus 2016).
- Uit het arrest K.A. t. België volgt niet alleen de verplichting om het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding te onderzoeken tussen het familielid en de Belgische refertepersoon, maar ook om een belangenafweging te maken van het recht op een gezinsleven van het familielid in het licht van artikel 7 van het Europees Handvest van de Grondrechten.
- Uit het arrest K.A. t. België volgt ook dat, zelfs wanneer het gezinsleven al beoordeeld en afgewogen werd bij het nemen van het terugkeerbesluit en het daarmee gepaard gaande inreisverbod, nagegaan moet worden of de feitelijke omstandigheden zich sinds de vaststelling van het terugkeerbesluit niet zodanig ontwikkeld hebben dat hem niet langer een verblijfsrecht geweigerd kan worden.
- De beslissing waarbij een aanvraag gezinshereniging als "onbestaande" beschouwd wordt en de intrekking van een bijlage 19ter, moet beschouwd worden als een "weigering van een aanvraag

⁸⁷ Zie o.m. RvV, nr. 142.682 van 2 april 2015; RvV, nr. 139.567 van 26 februari 2015 en RvV, nr. 135.627 van 19 december 2014.

⁸⁸ RvV, nr. 161.497 van 8 februari 2016.

⁸⁹ HvJ, C-82/16 van 8 mei 2018.

⁹⁰ Zie o.m. RvV, nr. 223.020 van 21 juni 2019; RvV, nr. 221.080 van 14 mei 2019; RvV, nr. 217.642 van 28 februari 2019; RvV, nr. 217.598 van 27 februari 2019; RvV, nr. 217.392 van 25 februari 2019; RvV, nr. 216.993 van 18 februari 2019.

gezinshereniging" in de zin van artikel 39/79, tweede lid, 8° Vw, waartegen de verzoeker een van rechtswege schorsend beroep kan indienen (RvV, nr. 216.993 van 18 februari 2019).

4.4 Rechtspraak Raad van State

In verschillende arresten bevestigde de Raad van State (RvS) het standpunt van de RvV dat beslissingen van DVZ waarbij de aanvraag gezinshereniging “niet in overweging” of “niet in aanmerking” genomen werd wegens een bestaand inreisverbod, onwettig zijn. De RvS was daarin van oordeel dat er geen wettelijke basis in de verblijfswetgeving bestaat die toelaat dat een gezinsherenigingsaanvraag “niet in overweging” genomen wordt.⁹¹ Er bestaat overigens evenmin een wettelijke basis in de verblijfswetgeving die toelaat dat een gezinsherenigingsaanvraag als “onbestaande” wordt beschouwd. Een gezinsherenigingsaanvraag van een familielid van een Belg kan wettelijk gezien alleen ten gronde geweigerd worden in de vorm van een bijlage 20 op basis van de artikelen 42 en 43 Vw.

In één arrest oordeelde de RvS dat een bestaand inreisverbod een wettige reden vormt om een aanvraag gezinshereniging ten gronde te weigeren omdat het genot van een verblijfsrecht in België ook een recht op binnenkomst vereist. Dat laatste veronderstelt een afwezigheid van inreisverbod. Om die reden volstond volgens de RvS een bestaand inreisverbod als enige reden om een aanvraag gezinshereniging ten gronde te weigeren.⁹² Deze zienswijze lijkt ons echter strijdig met de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak K.A. t. België (zie hierboven). In dat arrest stelt het Hof van Justitie immers duidelijk dat een derdelands familielid van een statische Belg dat een verblijfsrecht ontleent aan artikel 20 VWEU, geen voorafgaand wettig verblijf – en dus recht op toegang – in de lidstaat veronderstelt. Het familielid put zijn verblijfsrecht immers rechtstreeks uit artikel 20 VWEU.

In een aantal recente arresten stelt de RvS dat de Terugkeerrichtlijn zich volgens het HvJ niet verzet tegen een nationale praktijk waarbij een gezinsherenigingsaanvraag van een derdelands familielid van een statische Unieburger, niet in aanmerking genomen wordt wegens een bestaand inreisverbod (zie *infra* punt 5.2).⁹³

In het Ouhrami-arrest⁹⁴ van het Hof van Justitie verduidelijkt het Hof dat de looptijd van een inreisverbod opgelegd in toepassing van de Terugkeerrichtlijn ingaat vanaf de datum waarop de betrokken vreemdeling het Schengengrondgebied effectief verlaten heeft. In een arrest van 2018⁹⁵ voegt de Raad van State daaraan toe dat het inreisverbod ‘bestaat’ vanaf de dag van kennisgeving en vanaf dan ‘bindende kracht’ (force obligatoire) heeft, ook al werd het Schengengrondgebied niet verlaten. Enkel de looptijd zou volgens de Raad van State pas starten vanaf het verlaten van de Schengenruimte. Dit arrest van de Raad van State lijkt ons op gespannen voet te staan met het Ouhrami-arrest. Volgens het Hof van Justitie moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen een terugkeerbesluit⁹⁶ en een inreisverbod. Het oorspronkelijke onrechtmatige verblijf van de betrokkene wordt beheerst door het terugkeerbesluit en niet door het inreisverbod. Het inreisverbod brengt pas rechtsgevolgen teweeg vanaf de daadwerkelijke terugkeer naar het herkomstland, door het de betrokkene te verbieden om gedurende een bepaalde periode na zijn terugkeer het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er opnieuw te verblijven. Een terugkeerbesluit verbindt dus consequenties aan de onrechtmatigheid van het oorspronkelijke verblijf terwijl een inreisverbod een eventueel later verblijf betreft en dit onrechtmatig maakt. Een inreisverbod vormt immers een middel om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie te vergroten, door te waarborgen dat gedurende een bepaalde periode na de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander, deze persoon niet legaal zal kunnen terugkomen op het grondgebied van de lidstaten.⁹⁷ Bijgevolg zou o.i. een inreisverbod geen enkele uitwerking en rechtsgevolgen mogen hebben zolang betrokkene België en de Schengenzone niet verlaat. Dat betekent dat het ook geen belemmering zou mogen zijn om een aanvraag gezinshereniging in te dienen bij blijvende aanwezigheid in België.

⁹¹ RvS, nr. 236.752 van 13 december 2016; RvS, nr. 235.598 van 9 augustus 2016; RvS, nr. 235.596 van 9 augustus 2016 en RvS, nr. 234.719 van 12 mei 2016.

⁹² RvS, nr. 235.596 van 9 augustus 2016.

⁹³ RvS nr. 245.654 van 7 oktober 2019; RvS nr. 249.734 van 5 februari 2021; RvS nr. 249.735 van 5 februari 2021.

⁹⁴ HvJ, nr. C-225/16 van 26 juli 2017.

⁹⁵ RvS, nr. 240.394 van 11 januari 2018.

⁹⁶ In de Belgische context wordt een “bevel om het grondgebied te verlaten” gekwalificeerd als een “terugkeerbesluit”.

⁹⁷ HvJ, nr. C-225/16, Ouhrami, §§ 47-51 van 26 juli 2017.

5 Regularisatie na inreisverbod

5.1 Praktijk Dienst Vreemdelingenzaken inzake aanvraag 9bis en inreisverbod

De humanitaire regularisatieprocedure op grond van artikel 9bis van de Verblijfwet is een uitzonderingsprocedure in België.

Tussen 2014 en 2018 stelde de Dienst Vreemdelingenzaken dat een derdelander met een bestaand inreisverbod voorafgaandelijk de opheffing of opschorting van dit inreisverbod moest vragen en bekomen via de Belgische diplomatieke of consulaire post in het herkomstland alvorens een humanitaire regularisatie aanvraag te kunnen indienen. Een regularisatieaanvraag die in België ingediend werd door een persoon met een niet-opgeheven of niet-opgeschorst inreisverbod, werd door DVZ "niet in overweging" genomen met verwijzing naar artikel 74/12, §4 Vw of onontvankelijk verklaard. Artikel 74/12, §4 Vw bepaalt echter enkel dat een derdelander geen recht op toegang of verblijf heeft tijdens een onderzoek tot opheffing of opschorting van een inreisverbod. Een humanitaire regularisatie op grond van artikel 9bis Vw kan echter ook aangevraagd worden vanuit een onwettig verblijf. Artikel 74/12, §4 Vw vormt bijgevolg geen wettelijk beletsel voor een aanvraag artikel 9bis.

In 2018 verklaarde DVZ geen beslissingen meer tot "niet-inoverwegingname" te nemen bij een aanvraag op basis van artikel 9bis Vw, na inreisverbod.⁹⁸

5.2 Rechtspraak RvV en RvS

Vóór het Ouhrami-arrest werden beroepen tegen een ‘zonder voorwerpverklaring’ of een onontvankelijkheidsverklaring van een 9bis aanvraag wegens eerder opgelegd (en niet opgeheven of geschorst) inreisverbod door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en de Raad van State (RvS) verworpen wegens gebrek aan belang.⁹⁹

Sinds Ouhrami vernietigt de RvV ‘zonder voorwerpverklaringen’ van 9bis-aanvragen wegens eerder opgelegd (en niet opgeheven of geschorst) inreisverbod. Het inreisverbod gaat pas in op het moment dat betrokkene het grondgebied verlaat en een 9bis aanvraag kan worden ingediend vanuit onwettig verblijf.¹⁰⁰

Deze RvV-rechtspraak werd in een arrest van de RvS bevestigd.¹⁰¹ In drie andere arresten is de RvS echter van oordeel dat het toegelaten is om 9bis-aanvragen niet in aanmerking te nemen wegens het bestaan van een inreisverbod.¹⁰² De RvS baseert zich daarvoor op het arrest K.A. van het HvJ (zie hierboven). Volgens de RvS is het HvJ in dat arrest van oordeel dat de Terugkeerrichtlijn zich niet verzet tegen een nationale praktijk waarbij een gezinsherenigingsaanvraag van een derdelands familielid van een statische Unieburger, niet in aanmerking genomen wordt wegens een bestaand inreisverbod. Bijgevolg is het volgens de RvS onder de Terugkeerrichtlijn a fortiori toegelaten om een 9bis-aanvraag om die reden niet in overweging te nemen. De redenering van de RvS noopt tot enkele bedenkingen:

- In het arrest K.A. stelde het HvJ vast dat de Terugkeerrichtlijn zich niet uitspreekt over verblijfsaanvragen na een inreisverbod. Bijgevolg kan de Terugkeerrichtlijn zich ook niet verzetten tegen een nationale

⁹⁸ Overleg tussen DVZ en AgII van 23 augustus 2018, zie <https://www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii>.

We weten niet of dit nog de actuele praktijk is van DVZ.

⁹⁹ RvS nr. 218.401 van 9 maart 2012; RvS nr. 235.344 van 5 juli 2016; RvS nr. 235.719 van 5 september 2016; RvV nr. 185030 van 31 maart 2017.

¹⁰⁰ RvV nr. 194066 van 23 oktober 2017; RvV nr. 195142 van 16 november 2017; RvV nr. 197804 van 11 januari 2018.

¹⁰¹ RvS nr. 240.394 van 11 januari 2018.

¹⁰² RvS nr. 245.654 van 7 oktober 2019; RvS nr. 249.734 van 5 februari 2021; RvS nr. 249.735 van 5 februari 2021.

praktijk waarbij een verblijfsaanvraag niet in aanmerking genomen wordt, omwille van een eerder opgelegd inreisverbod.

- De Terugkeerrichtlijn verzet zich volgens het HvJ in K.A. wél tegen een nationale praktijk waarbij na afgifte van een eerste terugkeerbesluit en inreisverbod, een tweede terugkeerbesluit wordt afgeleverd waarin géén rekening gehouden wordt met nieuwe elementen aangaande het gezinsleven die niet eerder ingeroepen konden worden, en die bijvoorbeeld aangehaald werden in een nieuwe verblijfsaanvraag (zoals een 9bis-aanvraag). Om die reden is een tweede BGV, dat afgeleverd wordt samen met de beslissing om de 9bis-aanvraag niet in overweging te nemen (omwille van een bestaand inreisverbod), mogelijk in strijd met de Terugkeerrichtlijn.
- In K.A. spreekt het HvJ zich niet uit over de uitwerking van inreisverboden. Het HvJ deed dat wel in het Ouhrami-arrest. In haar conclusie bij het arrest K.A. stelt advocaat-generaal Sharpston dat de Belgische Verblijfswet niet in overeenstemming is met het Ouhrami-arrest door te bepalen dat het inreisverbod al uitwerking heeft vanaf de datum van betekening. Aangezien een inreisverbod volgens het Ouhrami-arrest pas uitwerking heeft vanaf het moment dat betrokkene het grondgebied van de Schengenlidstaten verlaat, valt moeilijk in te zien hoe DVZ nog kan steunen op een niet-uitgevoerd BGV met inreisverbod om een latere verblijfsaanvraag, die bij blijvende aanwezigheid ingediend wordt, af te wijzen.
- Ook in het arrest JZ van september 2020 spreekt het HvJ zich uit over de uitwerking van inreisverboden. Het HvJ herhaalt zijn redenering van het arrest Ouhrami, nl. dat een inreisverbod pas ingaat en dus pas rechtsgevolgen heeft vanaf het tijdstip dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk verlaat. Een inreisverbod heeft geen gevolgen wanneer de terugkeerverplichting niet wordt nagekomen zodat het niet kan worden geacht te zijn geschonden in een situatie waarin de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten. Het onwettig verblijf van een derdelander met een inreisverbod die desondanks het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten, wordt tot op het tijdstip van de vrijwillige of gedwongen uitvoering van de terugkeerverplichting beheerst door het terugkeerbesluit en niet door het inreisverbod. De RvS heeft dit arrest in zijn twee arresten van 5 februari 2021 waarin hij van oordeel is dat het toegelaten is om 9bis-aanvragen niet in aanmerking te nemen wegens het bestaan van een inreisverbod niet in zijn redenering betrokken. In een dergelijke situatie kan de betrokkene niet worden bestraft wegens schending van een inreisverbod. Een inreisverbod kan niet worden geacht te zijn geschonden in een situatie waarin de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten.

6 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande analyse van de rechtspraak van het Hof van Justitie, de Verblijfswet en de praktijk van DVZ formuleren wij de volgende aanbevelingen:

- Het toepassingsgebied van Titel IIIquater Vw (omzetting van de Terugkeerrichtlijn) moet verduidelijkt worden. Daartoe wordt gespecificeerd in artikel 74/10 Vw dat familieleden van Unieburgers of niet-statische Belgen uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van Titel IIIquater Vw. Een inreisverbod opgelegd in toepassing van Titel IIIquater Vw aan een derdelander die later de hoedanigheid verwerft van een familielid van een Unieburger of van een niet-statische Belg wordt geacht van rechtswege uit het rechtsverkeer te verdwijnen of impliciet opgeheven te zijn. Dit wordt geëxpliciteerd in Titel IIIquater Vw.
- Ook derdelands familieleden van een statische Belg worden expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied van Titel IIIquater Vw. Dit is in lijn met ons voorstel om de regels gezinshereniging met statische Belgen volledig te ‘ontkoppelen’ van de regels gezinshereniging met derdelanders en hen consequent onder te brengen in Titel II, hoofdstuk I, samen met de Unieburgers en hun familieleden. Dat impliceert dat zij (uitsluitend) vallen onder dezelfde regels betreffende verwijdering en inreisverboden als Unieburgers en hun familieleden.
- De juridische uitwerking van een inreisverbod opgelegd op basis van Titel IIIquater Vw (cf. Terugkeerrichtlijn) wordt duidelijk omschreven in de Verblijfswet en in lijn gebracht met de rechtspraak terzake van het Hof van Justitie. Meer specifiek treedt een inreisverbod pas in werking en heeft het maar rechtsgevolgen vanaf de datum waarop de vreemdeling het Schengen

grondgebied daadwerkelijk verlaten heeft. Huidig artikel 74/11 § 3, eerste lid Vw wordt in die zin gewijzigd. Ook artikel 74/12 § 4 Vw dat stelt dat een derdelander geen recht heeft op toegang of verblijf tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod, wordt opgeheven. Dit artikel impliceert immers dat een inreisverbod rechtsgevolgen heeft, zelfs wanneer het Schengen grondgebied nooit verlaten werd. Ook impliceert het dat een inreisverbod een rechtmatig obstakel zou vormen voor het indienen van een verblijfsaanvraag, *quod non*.

- Het bestaan van een inreisverbod, dat al dan niet in werking getreden is, kan nooit ingaan tegen een (latere) verblijfsaanvraag gebaseerd op één van de EU-migratierichtlijnen (of op basis van de Burgerschapsrichtlijn) aangezien deze richtlijnen tot op heden het bestaan van een inreisverbod niet vermelden als niet-ontvankelijkheidsgrond voor het indienen van een verblijfsaanvraag, noch als weigeringsgrond. De formulering in bestaand artikel 74/11 § 3, tweede lid Vw kan in die zin uitgebreid worden.
- De verwijzing naar artikel 3, lid 1, 5° en 9° Vw als weigeringsgrond in diverse verblijfsprocedures in Titel I en II Vw die een omzetting vormen van de EU-migratierichtlijnen, wordt opgeheven en vervangen door een verwijzing naar het begrip ‘openbare orde of nationale veiligheid’. De huidige verwijzing naar artikel 3, lid 1, 5° en 9° is immers te ruim en laat toe dat een verblijfsaanvraag automatisch geweigerd wordt wegens een eerder opgelegd inreisverbod dat niet opgeheven of opgeschort is, zonder dat de derdelander een daadwerkelijk gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Ook voor nationale verblijfsprocedures, die géén omzetting vormen van een EU-migratierichtlijn, is het aangewezen om de verwijzing naar artikel 3, lid 1, 5° en 9° Vw op te heffen gezien automatische weigeringen haaks staan op een migratiebeleid dat geënt is op het beschermen van fundamentele mensenrechten en kwetsbaarheden. Een proportionaliteitstoets dringt zich steeds op.

COLOFON

Lysbeth Reulens en Sabine Dawoud

Dienst vreemdelingenrecht en internationaal familierecht van het Agentschap Integratie en Inburgering
sabine.dawoud@integratie-inburgering.be en lysbeth.reulens@integratie-inburgering.be