

MIGRATIERECHT

Uitgeverij Academia Press
Coupure Rechts 88
9000 Gent
België

www.academiapress.be

Uitgeverij Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediativisie van Uitgeverij Lannoo nv.

ISBN 978 94 014 6532 8
D/2020/45/33

NUR 740
Ellen Desmet
Migratierecht. Tussen mens en staat
Gent, Academia Press, 2023, 96 p.

Vormgeving cover: Studio Lannoo
Vormgeving binnenwerk: Studio Lannoo

© Ellen Desmet & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Ellen Desmet

MIGRATIERECHT

Tussen mens en staat



ACADEMIA
PRESS

The logo for Academia Press, featuring a stylized graphic of three vertical lines of varying heights above the text "ACADEMIA PRESS".

Oprecht dank aan Anne, Ayse, Birte, Brecht, Brigitte, Chams, Filiep, Floki, Hanne, Isaac, Jinske, Johannes, Laure, Liselot, Lore, Maud, Nele, Pascal, Robin, Ronnie, Ruben, Sara, Stijn, Swona, Wout.

De royalty's van dit boek worden geschonken aan NANSEN, een juridisch expertisecentrum voor personen die internationale bescherming nodig hebben (www.nansen-refugee.be).

De figuur op de kaft illustreert het dynamische karakter van migratie: soms hebben mensen geen specifieke bestemming in gedachten of verandert die onderweg. Soms blijven mensen jaren ergens wonen en verhuizen dan opnieuw. Soms keren mensen terug naar hun land van herkomst.

INHOUD

| | |
|--|-----------|
| INTRO | 7 |
| 1 ANNA: werken als Unieburger <i>Vrij verkeer</i> | 11 |
| 2 DARIUS: werken als derdelander <i>Economische migratie – visa – Schengen – globale mobiliteitskloof</i> | 17 |
| 3 GABRIELA: zorgen voor je moeder <i>Gezinshereniging van ouder – vrijwillige terugkeer – detentie</i> | 25 |
| 4 TEUME-LISAN: samenleven met je partner <i>Gezinshereniging van partner – buitenlandse akten</i> | 35 |
| 5 MOHAMMAD: op de vlucht <i>Vluchtelingenstatus – subsidiaire beschermingsstatus</i> | 43 |
| 6 NISA: op weg naar België, zonder je man <i>Externalisering van migratiebeleid – non-refoulement – gezinshereniging met vluchteling/subsidiar beschermd</i> | 53 |
| 7 OKSANA: op de vlucht uit Oekraïne <i>Tijdelijke bescherming</i> | 63 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 8 | MAGAZWA: alleen in België | 71 |
| | <i>Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen – duurzame oplossingprocedure</i> | |
| 9 | FABRICE: zonder wettig verblijf | 79 |
| | <i>Juridische bijstand – terugkeer – humanitaire regularisatie – medische regularisatie – slachtofferstatuut mensenhandel en mensensmokkel</i> | |
| | AFKORTINGEN | 89 |
| | EINDNOTEN | 91 |
| | MEER WETEN? | 96 |

INTRO

Beschouw je jezelf als een migrant?

Woon je nog in dezelfde stad als je ouders?

Vermoedelijk wonen velen onder jullie niet meer in dezelfde stad als jullie ouders. Toch zullen weinigen uit deze groep zichzelf migrant noemen.¹ Bij de term ‘migrant’ denken we spontaan aan iemand die naar een ander land gaat. Naast deze internationale migratie is er echter ook heel wat interne migratie, binnen één land. Dat is ook zo voor personen die gedwongen worden hun thuis te verlaten: eind 2021 waren 89,3 miljoen mensen op de vlucht door vervolging en conflict – een cijfer dat elk jaar toeneemt. Zo’n 60% (of 53,2 miljoen) waren ‘intern ontheemden’.²

Migratie is een ‘hot topic’. Er wordt over geschreven, gedebatteerd, getwitterd, gepolariseerd... In die artikels, debatten en tweets gaat het veel meer over internationale dan over interne migratie. Bij interne migratie blijven mensen onder de bevoegdheid van eenzelfde staat. Bij internationale migratie willen staten controle uitoefenen over wie hun land binnenkomt en er mag blijven. Mensen willen echter soms naar een ander land gaan. Op reis of op familiebezoek. Omdat ze er een job vonden of voor de liefde. Maar ook omdat hun leven in gevaar is of er oorlog uitbrak in hun land. Het migratierecht bepaalt wanneer je wettig naar een land mag gaan waarvan je niet de nationaliteit hebt.

Personen die niet kunnen bewijzen dat ze de Belgische nationaliteit hebben, worden door het recht ‘vreemdelingen’ genoemd. Op 1 januari 2021 was 13% van de bevolking in België een vreemdeling.³

De regels van het migratierecht hebben een grote impact, want *met* een verblijfsrecht kun je je leven opbouwen. *Zonder* verblijfsrecht bevind je je in een zeer kwetsbare situatie en loop je het risico om opgepakt, opgesloten en verwijderd te worden. Het migratierecht gaat vaak over essentiële zaken in het leven: in veiligheid kunnen leven, met je geliefden kunnen samenleven, op een menswaardige manier kunnen leven.

Het migratierecht is complex en technisch, zelfs voor juristen. Toch is het relevant om minstens de grote lijnen ervan te begrijpen. Een zinvol debat begint bij een goed begrip van wat is. Daaraan levert dit boekje een kleine bijdrage.

20.000 woorden om ‘het migratierecht’ uit te leggen is weinig: ik moest keuzes maken. Ik schrijf dit boekje dan ook niet voor personen die ‘gepakt en gemazeld’ zijn in het migratierecht. Ik schrijf het voor iedereen die graag wat meer wil weten over hoe je een verblijfsrecht in België krijgt en wat dat doet met een mens.

Ik geef les en doe onderzoek over migratierecht aan de universiteit. Ik ben dus vertrouwd met het juridische kader. Zelf heb ik echter geen ervaring met de Belgische migratieprocedures. Daarom sprak ik met negen personen over hun traject in het migratierecht: Anna, Darius, Gabriela, Teume-Lisan, Mohammad, Nisa, Oksana, Magazwa en Fabrice.⁴ Personen uit verschillende hoeken van de wereld die om uiteenlopende redenen naar België kwamen en elk hun verhaal hebben. Ik dank hen van harte voor hun tijd, hun openheid en de warme ontmoeting.

Elk verhaal, elke beleving is anders. De getuigenissen in dit boekje zijn dan ook niet representatief, maar misschien wel herkenbaar. De ervaringen van mijn gesprekspartners vormen een toegangspoort tot de regels over migratie, die ik verder aanvul met een aantal inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Zo brengt dit boekje enkele menselijke, juridische en wetenschappelijke dimensies van het migratierecht samen.

1 ANNA: werken als Unieburger

De eerste keer ben ik naar België gekomen als vrijwilliger. Ik woonde bij een gastgezin, de beste mensen op aarde. Ik ben toen twee maanden gebleven.

Anna vertelt gedreven; we ontmoeten elkaar rond het middaguur in Brussel. Anna heeft de Spaanse nationaliteit en is daarom ook Unieburger – net als iedereen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie (EU). Unieburgers hebben ‘recht op vrij verkeer’: ze kunnen onder soepele voorwaarden naar een andere EU-lidstaat reizen en er verblijven. Bijna twee derde van de vreemdelingen in België zijn Unieburgers.⁵

Voor Anna was het dus gemakkelijk om twee maanden vrijwilligerswerk in België te doen. Voor zo’n ‘kort verblijf’ (maximaal drie maanden) moest ze enkel haar identiteit en nationaliteit bewijzen: met haar identiteitskaart, internationaal paspoort of op een andere manier. Omdat ze niet in een hotel of jeugdherberg verbleef, moest ze haar aanwezigheid ook melden bij de gemeente – een administratieve verplichting waar veel Unieburgers niet van op de hoogte zijn.

Daarna ben ik in Spanje verder gaan studeren. Uiteindelijk ben ik naar België teruggekomen, omdat ik hier werk gevonden had. Toen heb ik een aanvraag ingediend bij de gemeente om me in te schrijven, met mijn arbeidscontract. Er kwam een woonstcontrole: ik was niet thuis, ze hebben een briefje achtergelaten en ik ben naar de politie geweest om de hoek. Dat ging allemaal vlot.

Voor een ‘lang verblijf’ (meer dan drie maanden) moest Anna aan haar gemeente vragen om haar in te schrijven. Ze werd onmiddellijk ingeschreven in het wachtregister. Na de woonstcontrole, waarbij de politie naging of ze echt in die gemeente woonde, werd Anna ingeschreven in het vreemdelingenregister.

Vervolgens onderzocht de overheid of Anna als Unieburger recht had om meer dan drie maanden in België te wonen. Dat is zo in drie situaties: (i) als je werkt of werk zoekt, (ii) als je over voldoende bestaansmiddelen en een ziekteverzekering beschikt of (iii) als je komt studeren. Anna had een arbeidscontract en was dus werknemer. Ook Unieburgers die zelfstandige zijn en bijvoorbeeld een winkel of restaurant uitbaten, hebben op die basis een verblijfsrecht in België. Daarnaast kunnen ook Unieburgers die werk zoeken een verblijfsrecht in België hebben. Toen Augusto, de partner van Anna, zich in 2011 als werkzoekende wilde inschrijven, moest hij aantonen dat hij werk aan het zoeken was en een reële kans had om dat te vinden. Zijn inschrijving bij de gemeente verliep minder vlot dan die van Anna.

Augusto heeft de Nederlandse nationaliteit. Hij was werk aan het zoeken in België: hij had zich ingeschreven bij de VDAB, kon bewijzen van sollicitaties voorleggen enzovoort. Enkele maanden nadat hij de aanvraag om zich in te schrijven als werkzoekende had ingediend, stond op een avond de politie aan de deur met een weigeringsbeslissing.

De weigering van Augusto's aanvraag is geen alleenstaand geval. Binnen de groep van werknemers, zelfstandigen en werkzoekenden – samen ‘economisch actieve Unieburgers’ genoemd – blijken in de praktijk verschillen in behandeling te zijn die niet toegelaten worden door het recht. Niet alleen

werkzoekenden zoals Augusto, maar ook andere ‘atypische’ groepen, zoals grensarbeiders en personen met een deeltijds arbeidscontract, vinden soms moeilijker de juiste informatie en ontvangen vaker onterecht een weigeringsbeslissing.⁶

In 2019 verduidelijkte het Hof van Justitie van de Europese Unie de regels voor werkzoekenden: *pas na zes maanden* moeten werkzoekenden bewijzen dat ze werk aan het zoeken zijn en een reële kans maken om aangeworven te worden – iets wat Augusto dadelijk moest aantonen.⁷

De regels en praktijken rond het vrij verkeer van Unieburgers worden gekenmerkt door een economische logica: wie komt werken (liefst voltijds) of studeren, is welkom, evenals wie over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Soms leeft de indruk dat alle Unieburgers een verblijfsrecht in België hebben op grond van het vrij verkeer. Dat is niet zo: wie niet aan de voorwaarden voldoet, moet via de algemene regels een verblijfsrecht proberen te verkrijgen. Er zijn dus ook Unieburgers zonder wettig verblijf in België.

Uiteindelijk heeft Augusto zich als ‘houder van voldoende bestaansmiddelen’ ingeschreven in plaats van als werkzoekende. Dat leek het koppel gemakkelijker, omdat Augusto een ziekteverzekering had en via Anna over voldoende bestaansmiddelen kon beschikken.

Zo ontving ook Augusto, net als Anna eerder, een elektronische E-kaart. Deze kaart bevestigde dat ze als Unieburger voldeden aan de voorwaarden om meer dan drie maanden in België te wonen. Op 10 mei 2021 veranderde de naam van de E-kaart in EU-kaart.

Vijf jaar later voldeed Anna nog altijd aan de voorwaarden om als Unieburger een verblijfsrecht in België te hebben. Op dat moment werd haar verblijfsrecht automatisch onvoor-

waardelijk: zelfs als ze in de toekomst niet meer aan de voorwaarden voldoet, behoudt ze haar verblijfsrecht. Ze kan dit enkel nog verliezen wegens ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid, zoals het plegen van een terroristische aanslag. Sindsdien staat Anna niet meer ingeschreven in het vreemdelingenregister, maar – zoals Belgen – in het bevolkingsregister. Via een elektronische E+kaart ('E plus') kan Anna dit 'duurzaam verblijfsrecht' bewijzen. Op 10 mei 2021 veranderde ook de naam van deze kaart in EU+kaart.

Op de vraag of Anna zich welkom voelde in België, antwoordde ze:

Die procedures laten je je nooit welkom voelen: ik ken geen enkele plek waar het aangenaam is om dit soort dingen te doen, zelfs voor 'gemakkelijke' migranten. Maar bon, gelukkig was mijn eerste kennismaking met België die met mijn gastgezin, en dat waren schatten van mensen. Dat is dan 'de Vlaming' voor mij – gelukkig voor alle andere Vlamingen, want inmiddels ken ik er ook een aantal die niet zo leuk zijn. (lacht)

De regels inzake het vrij verkeer zijn niet alleen toepasbaar op Unieburgers. Twee andere groepen personen genieten ook de soepele verblijfsregels van het EU-recht, ook al hebben ze niet de nationaliteit van een EU-land.

Dat is ten eerste zo voor personen met de nationaliteit van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. IJsland, Liechtenstein en Noorwegen vormen samen met de Europese Unie een vrijhandelszone: de Europese Economische Ruimte (EER). Daarom worden Unieburgers en onderdanen van deze drie landen samen 'EER-onderdanen' genoemd. Zwitserland behoort niet tot de EER, maar heeft een aparte overeenkomst met de Europese Unie gesloten waardoor ook Zwitsers de verblijfsregels voor Unieburgers genieten.

Als we het kortweg over ‘Unieburgers’ hebben, moet je er deze vier nationaliteiten dus ook onder verstaan.

Ten tweede: stel dat Anna na haar studies getrouwd was in Spanje met haar (fictieve) vriend Joey uit Canada. Dat is geen EU-land: Joey is dus geen Unieburger, maar een zogenaamde ‘derdelander’. Zonder Joey zou Anna minder geneigd zijn om in België te komen werken en dat wil de Europese Unie vermijden. Daarom genieten ook familieleden van Unieburgers, zoals Joey, de voordeliger verblijfsregels van het EU-recht. Deze regels gelden wel enkel als Anna haar recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend: ze is dan een ‘mobiele Unieburger’. Heb je je recht op vrij verkeer niet uitgeoefend, dan ben je een ‘statische Unieburger’: het nationale recht van je eigen land bepaalt dan of je partner er verblijfsrecht heeft.⁸

Het onderscheid tussen mobiele en statische Unieburgers roept veel vragen op. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als Anna na enkele maanden werken in België terugkeert naar Spanje? Of wat als ze de Belgische nationaliteit verkrijgt en dus juridisch gezien ‘lid’ wordt van België? Blijft ze dan een mobiele Unieburger of wordt ze opnieuw een statische Unieburger? Het Hof van Justitie oordeelde dat Anna de voordelen als mobiele Unieburger blijft genieten, zowel wanneer ze terugkeert naar Spanje⁹ als wanneer ze Belg wordt.¹⁰ Zoniet, redeneert het Hof, zouden Unieburgers minder geneigd zijn om in een ander EU-land te gaan werken.

Dit zijn maar twee van de talrijke arresten van het Hof van Justitie over het verblijfsrecht van Unieburgers, dat erg complex geworden is. Hierdoor is het voor Unieburgers soms moeilijk om te weten welke regels voor hen gelden.

Voor Anna zijn deze vragen voorlopig niet aan de orde, want ze woont nog altijd in België en heeft nog altijd de Spaanse nationaliteit.

Dat is niet echt een bewuste keuze; ik zou graag Belg worden. Ik geloof ook sterk in stemmen. Want dat is het grootste verschil tussen een Belg en mij: dat ik niet kan stemmen bij de federale of regionale verkiezingen. Want werken kan ik. Belastingen betaal ik, zeer zeker, in België genoeg. (lacht) Maar juist omdat ik belastingen betaal, zou ik misschien mijn zeg moeten doen over hoe dat geld wordt besteed.

Unieburgers en derdelanders mogen enkel stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen; derdelanders moeten hiervoor vijf jaar wettig in België verblijven. Behalve stemrecht heeft de Belgische nationaliteit weinig andere voordelen voor Anna.