

# 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.<sup>1</sup> 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. In 2020 was 13,1% van de wereldbevolking een interne migrant, tegenover ‘slechts’ 3,3% internationale migranten en 0,3% vluchtelingen. De meeste personen migreren trouwens niet: 83,3% van de wereldbevolking blijft in hun geboorteplaats wonen.<sup>2</sup>

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 2022 was 13% van de bevolking in België een vreemdeling.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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 toepasselijk 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.<sup>8</sup>

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 Spanje<sup>9</sup> als wanneer ze Belg wordt.<sup>10</sup> 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.

## 2 DARIUS: werken als derdelander

*Mijn naam is Darius; ik kom uit Egypte. Voor ik naar België kwam in 2021, werkte ik al enkele jaren in Dubai. Ik ben industrieel ingenieur. Het bedrijf waarvoor ik werkte, opende een afdeling in België en zei dat ik naar België moest komen. Het bedrijf startte het proces voor mij op, met hulp van een advocaat. Ik kreeg de bijlage 46 en het visum, en zo kwam ik naar België.*

We spreken elkaar online – wat sinds corona al minder vreemd aanvoelt. Darius heeft de Egyptische nationaliteit en is dus derdelander. Unieburgers, zoals Anna, kunnen in België verblijven op basis van om het even welke job; deze regels zijn vastgelegd door de Europese Unie. Voor Darius is het minder gemakkelijk om naar België te komen om hier te werken. Arbeidsmigratie van derdelanders kan enkel onder strikte voorwaarden, die elke EU-lidstaat grotendeels zelf bepaalt.

Het principe is dat een derdelander enkel in België mag komen werken als de werkgever binnen een redelijke termijn geen geschikte werknemer in België of de Europese Unie vindt. Dit moet de werkgever aantonen met een onderzoek van de arbeidsmarkt. Er zijn echter veel uitzonderingen op deze regel. Voor sommige personen moet de werkgever geen vergunning aanvragen. Anderen hebben wel een vergunning nodig, maar hiervoor is geen arbeidsmarktonderzoek vereist omdat men ervan uitgaat dat er voor deze beroepen altijd een nood op de arbeidsmarkt is.

Omdat Darius meer dan negentig dagen in België kwam werken, vroeg zijn werkgever een ‘gecombineerde vergunning’ (*single permit*) aan.<sup>11</sup> De term ‘gecombineerd’ geeft aan dat deze vergunning zowel de toelating om te werken als de toelating om in België te verblijven omvat. Voor 3 januari 2019 bestonden hiervoor twee aparte procedures. Een Europese richtlijn bepaalt echter dat beide vergunningen – voor arbeid en verblijf – via één procedure afgegeven moeten worden. In België was dit niet zo eenvoudig te regelen, omdat de gewesten bevoegd zijn voor economische migratie en het federale niveau bevoegd is voor het verblijfsrecht.

In januari 2021 keurde het Vlaamse Gewest de toelating tot arbeid voor Darius goed. De voorwaarden hier voor verschillen per gewest en per opleidingsniveau. Darius valt in de categorie ‘hooggeschoold’: hij heeft een diploma hoger onderwijs en verdient minimaal het gemiddelde brutojaarloon – voor tewerkstelling vanaf 2024 is dat in het Vlaamse Gewest 46.632 euro. Ben je jonger dan 30 jaar of verpleegkundige, dan hoef je in het Vlaamse Gewest slechts 80% van dat bedrag te verdienen. Omdat Darius hooggeschoold is, hoefde zijn bedrijf geen arbeidsmarktonderzoek uit te voeren.

Sinds 2018 is het gemakkelijker voor bepaalde midden-geschoolden om in het Vlaamse Gewest te komen werken, namelijk voor knelpuntberoepen zoals vrachtwagenbestuurders, sanitair installateurs, bakkers of zorgkundigen. Hierbij moet de werkgever niet aantonen dat hij geen geschikte werknemer in België of de Europese Unie vindt, omdat er in Vlaanderen een structureel tekort aan deze beroepskrachten is.

Voor kortgeschoolden en middengeschoolden van wie het beroep niet op de knelpuntberoepenlijst voorkomt, is er geen

vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek. Daarom is het voor hen moeilijker om een gecombineerde vergunning te verkrijgen. Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid focust dus op hogeschoolden en middengeschoolde knelpuntberoepen.

De toelating tot arbeid geldt in principe voor maximaal een jaar. Omdat Darius hooggeschoold is, geldt zijn vergunning voor drie jaar.

Vervolgens maakte het Vlaamse Gewest Darius' dossier over aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), de federale overheidsdienst die beslist over het verblijfsrecht. Enkele weken later kwam de 'bijlage 46' waarover Darius spreekt: de 'beslissing tot toekenning van een gecombineerde vergunning'.

Deze bijlage volstond niet voor Darius om het vliegtuig naar België te nemen: hij moest nog een visum aanvragen bij de Belgische ambassade.<sup>12</sup> Dat is de algemene regel bij reizen naar het buitenland: je hebt een paspoort nodig afgegeven door het land waarvan je de nationaliteit hebt en een visum van het land waar je naartoe gaat. Darius had een visum lang verblijf (type D) nodig, omdat hij voor meer dan drie maanden naar België kwam. Elk EU-land bepaalt grotendeels zelf de voorwaarden waaronder het visa lang verblijf aflevert.

Voor een verblijf van minder dan drie maanden zijn er wel gemeenschappelijke regels in de Europese Unie: sommige derdelanders hebben hiervoor een visum kort verblijf (type C) nodig; anderen zijn vrijgesteld. Een visum kort verblijf kun je verkrijgen om verschillende redenen, zoals toerisme, zaken of familiebezoek.<sup>13</sup> Je moet aantonen waar je zal verblijven, dat je je verblijf en terugreis kunt betalen, dat je een reisverzekering hebt en dat je van plan bent om de Schengenzone te verlaten voor je visum verstrijkt.

Het visum kort verblijf wordt ook ‘Schengenvisum’ genoemd, omdat je met zo’n visum niet alleen toegang hebt tot België, maar tot de hele Schengenzone. Schengen is een dorpje op het drielandpunt tussen Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. In 1985 zetten vijf EU-landen daar de eerste stappen om de controles aan hun gemeenschappelijke grenzen (‘binnengrenzen’) af te schaffen. De Schengenzone valt niet helemaal samen met de Europese Unie: Ierland koos ervoor om niet deel te nemen; Cyprus is nog kandidaat-Schengenland. Op 31 maart 2024 zijn Bulgarije en Roemenië gedeeltelijk toegetreden tot de Schengenzone: de grenscontroles voor lucht- en zeereizen tussen Bulgarije, Roemenië en andere Schengenlanden zijn afgeschaft; voorlopig zijn er wel nog grenscontroles bij reizen over land. IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland behoren ook tot de Schengenzone, al zijn ze geen lid van de Europese Unie.

Iedereen kan vrij in de Schengenzone reizen voor de duur van een kort verblijf: zowel Unieburgers (drie maanden) als derdelanders die er wettig verblijven (90 dagen binnen een periode van 180 dagen).<sup>14</sup>

Door de afschaffing van interne grenscontroles hebben EU-landen er meer belang bij om te weten wie de Europese Unie binnenkomt aan de buitengrenzen.<sup>15</sup> Daarom zet de Europese Unie in op een gemeenschappelijk beleid rond migratie en, vooral, grenzen en asiel.<sup>16</sup>

Bij een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid kunnen Schengenlanden tijdelijk opnieuw controles invoeren aan hun binnengrenzen. De laatste jaren werden deze regels gebruikt om interne grenscontroles te rechtvaardigen naar aanleiding van de verhoogde