



VRIJ VERKEER VAN PERSONEN

Het recht van vrij verkeer en verblijf van personen binnen de EU vormt de hoeksteen van het burgerschap van de Unie dat in 1992 met het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd. De geleidelijke afschaffing van de binnengrenzen in het kader van de Schengenakkoorden werd gevolgd door de vaststelling van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Ondanks het grote belang van dit recht, zijn er tien jaar na de termijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn nog steeds aanzienlijke belemmeringen voor de tenuitvoerlegging ervan.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); Artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Titels IV en V van het VWEU; Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

De betekenis van het begrip „vrij verkeer van personen” is veranderd sinds het begrip voor het eerst werd ingevoerd. De eerste bepalingen ter zake, in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 1957 ([1.1.1](#), [2.1.5](#) en [2.1.4](#)), betroffen het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging, en dus personen als werknemers en dienstverleners. In het Verdrag van Maastricht werd het begrip EU-burgerschap ingevoerd: elke onderdaan van een lidstaat is automatisch een EU-burger. Dit EU-burgerschap geeft personen het recht zich vrij te verplaatsen en vrij te verblijven op het grondgebied van de lidstaten. In het Verdrag van Lissabon werd dit recht bevestigd. Dit wordt vermeld in de bepalingen over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

RESULTATEN

A. Het Schengengebied

Een mijlpaal bij de totstandbrenging van een interne markt met vrij verkeer van personen was de sluiting van de twee Schengenakkoorden, d.w.z. het eigenlijke akkoord van 14 juni 1985 en de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, die op 19 juni 1990 werd ondertekend en op 26 maart 1995 in werking is getreden. De Schengen-uitvoeringsovereenkomst (die alleen door België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Nederland werd ondertekend) was aanvankelijk gebaseerd op intergouvernementele samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken



(JBZ). Een protocol bij het Verdrag van Amsterdam voorzag in de opname van het Schengenacquis (4.2.4) in de Verdragen. Tegenwoordig is het Schengenacquis krachtens het Verdrag van Lissabon onderworpen aan parlementaire controle en rechterlijke toetsing. Aangezien het grootste deel van de Schengenregels momenteel deel uitmaakt van het EU-acquis, hebben de toetredingslanden sinds de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 niet langer de mogelijkheid van een „opt-out” (artikel 7 van het Schengenprotocol).

1. Deelnemende landen

Er zijn momenteel 26 volwaardige Schengenleden: 22 EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein (die een associatiestatus hebben). Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn geen partij bij de overeenkomst, maar kunnen ervoor kiezen om bepaalde onderdelen van het Schengenacquis toe te passen („opt-in”). Denemarken maakt weliswaar deel uit van Schengen, maar heeft een „opt-out” voor nieuwe maatregelen betreffende justitie en binnenlandse zaken, ook betreffende Schengen. Het moet wel bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid toepassen. Bulgarije, Roemenië en Cyprus zouden ook toetreden, maar hun lidmaatschap heeft om verschillende redenen vertraging opgelopen. Kroatië is op 1 juli 2015 gestart met de aanvraagprocedure voor toetreding tot het Schengengebied.

2. Toepassingsgebied

Tot de resultaten in het kader van het Schengengebied behoren:

- a. algemene afschaffing van personencontroles aan de binnengrenzen;
- b. maatregelen voor het versterken en harmoniseren van de controles aan de buitengrenzen: EU-burgers dienen om het Schengengebied binnen te komen alleen hun identiteitsbewijs of paspoort te tonen (4.2.4);
- c. een gemeenschappelijk visumbeleid voor kort verblijf: onderdanen van derde landen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke lijst van niet-lidstaten waarvan de onderdanen een inreisvisum nodig hebben (zie bijlage II bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad), kunnen één visum voor het hele Schengengebied krijgen;
- d. politie en justitie samenwerking: politiekorpsen ondersteunen elkaar bij het opsporen en voorkomen van misdrijven en hebben het recht om voortvluchtige criminelen op het grondgebied van een naburig Schengenland te achtervolgen; er is ook een sneller systeem voor uitlevering en een wederzijdse erkenning van strafrechtelijke uitspraken (4.2.6 and 4.2.7);
- e. de instelling en ontwikkeling van het Schengen-informatiesysteem (SIS) (4.2.4).

3. Uitdagingen

Het Schengengebied wordt weliswaar als een van de voornaamste verwezenlijkingen van de Europese Unie beschouwd, maar is onlangs zwaar onder druk komen te staan door de ongeziene instroom van vluchtelingen en migranten in de EU. Sinds september 2015 heeft een aantal lidstaten vanwege het enorme aantal nieuwkomers besloten om tijdelijk opnieuw controles aan de interne Schengengrenzen in te voeren. Hoewel alle tijdelijke grenscontroles in overeenstemming waren met de regels van de Schengengrenscodex, was dit de eerste keer in de geschiedenis van



Schengen dat tijdelijke grenscontroles op een dergelijke schaal werden ingevoerd. Een andere uitdaging zijn de terroristische aanslagen, waarbij is gebleken hoe moeilijk het is terroristen die in het Schengengebied binnenkomen en rondreizen op te sporen. Door de huidige uitdagingen is duidelijk gebleken dat het vrije verkeer binnen de buitengrenzen onlosmakelijk verbonden is met een strikt beheer van die buitengrenzen, wat heeft geleid tot een reeks nieuwe maatregelen om personen die het Schengengebied binnenkomen aan strengere veiligheidscontroles te onderwerpen en om het beheer van de buitengrenzen te verbeteren ([4.2.4](#) en [4.2.7](#)).

B. Vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden

1. De eerste stappen

Om van de Gemeenschap een gebied van echte vrijheid en mobiliteit voor al haar burgers te maken, zijn in 1990 richtlijnen vastgesteld die ook andere personen dan werknemers verblijfsrechten verlenen: Richtlijn 90/365/EEG van de Raad betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd; Richtlijn 90/366/EEG van de Raad betreffende het verblijfsrecht van studenten; en Richtlijn 90/364/EEG van de Raad betreffende het verblijfsrecht (voor onderdanen van lidstaten die dit recht niet hebben op grond van andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht en voor hun gezinsleden).

2. Richtlijn 2004/38/EG

Om de bestaande regelgeving (inclusief bovengenoemde richtlijnen) te consolideren en om rekening te houden met de uitvoerige jurisprudentie met betrekking tot het vrije verkeer van personen is er in 2004 een nieuwe, alomvattende richtlijn aangenomen: 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. De richtlijn is bedoeld om de burgers van de Unie aan te moedigen gebruik te maken van hun recht om vrij in de lidstaten te reizen en te verblijven, administratieve formaliteiten terug te brengen tot het strikt noodzakelijke, beter aan te geven wat de status van gezinsleden is, en de mogelijkheden te beperken om een EU-burger de toegang tot een land te ontzeggen of een verblijfsvergunning in te trekken. Voor de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG wordt onder „familieleden” verstaan: de echtgenoot (ook van hetzelfde geslacht, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft verduidelijkt in zijn arrest Coman, C-673/16); de geregistreerde partner, wanneer de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met het huwelijk; de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of geregistreerde partner als hiervoor bedoeld, die jonger dan 21 jaar of ter hunner laste zijn; en de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of geregistreerde partner, die ter hunner laste zijn^[1].

a. Rechten en plichten:

- Verblijf van maximaal drie maanden: het enige vereiste waaraan een EU-burger moet voldoen, is in het bezit te zijn van een geldig identiteitsbewijs of paspoort. Het

[1]De meeste lidstaten passen de richtlijn ook toe om het recht op vrij verkeer van geregistreerde partners van hetzelfde geslacht en partners in een duurzame relatie te waarborgen.



gastland kan de betrokkene vragen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een redelijke, niet-discriminerende termijn mee te delen.

- Verblijf van meer dan drie maanden: EU-burgers en hun gezinsleden moeten, als zij niet werken, over voldoende bestaansmiddelen beschikken en een ziektekostenverzekering hebben om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de sociale voorzieningen van het gastland. EU-burgers hebben geen verblijfsvergunning nodig, maar de lidstaten kunnen verlangen dat zij zich bij de bevoegde autoriteiten laten registreren. Familieleden van EU-burgers die geen onderdaan zijn van een lidstaat, moeten een verblijfsvergunning aanvragen, die hetzij voor de duur van hun verblijf, hetzij vijf jaar geldig is.
- Duurzaam verblijfsrecht: EU-burgers die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van een gastland hebben verbleven, verwerven dit recht, mits er tegen hen geen verwijderingsmaatregel is genomen. Dit recht is niet langer onderworpen aan voorwaarden. Hetzelfde geldt voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en vijf jaar bij de burger van de Unie in het gastland hebben ingewoond. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit de ontvangende lidstaat.
- Beperkingen van het inreis- en verblijfsrecht: EU-burgers of hun familieleden kunnen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid worden uitgewezen uit het gastland. Er wordt onder meer gewaarborgd dat een dergelijk uitwijzingsbesluit niet wordt genomen om economische redenen, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en gebaseerd is op het gedrag van de betrokkene.

Ten slotte biedt de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid de nodige maatregelen te nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken.

b. De tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/38/EG

De richtlijn heeft problemen en controverse met zich gebracht. Er zijn aanwijzingen voor ernstige tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging en blijvende belemmeringen voor het vrij verkeer, zoals blijkt uit de verslagen van de Commissie en de studies van het Parlement over de tenuitvoerlegging van de richtlijn, de inbreukprocedures tegen lidstaten wegens incorrecte of onvolledige omzetting van de richtlijn, de vele verzoekschriften die hierover bij het Europees Parlement zijn ingediend en de vele rechtszaken die voor het HvJ-EU zijn aangespannen. In 2013-2014 werd door verschillende lidstaten beweerd dat bepaalde EU-burgers misbruik maakten van de regels inzake het vrije verkeer in het kader van zogeheten "uitkeringstoerisme". Deze kritiek leidde ertoe dat op EU-niveau over eventuele hervormingen werd gediscussieerd. Nu het Verenigd Koninkrijk heeft besloten zich terug te trekken uit de EU, zijn deze hervormingen echter van de baan.



c. Onderdanen van derde landen

Voor de bepalingen die van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die geen familielid van een EU-burger zijn, zie [4.2.3.](#)

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een lange en harde strijd geleverd om het recht van vrij verkeer te handhaven, omdat het dit recht beschouwt als een kernbeginsel van de Europese Unie. In zijn resolutie van 16 januari 2014 over de eerbiediging van het fundamentele recht van vrij verkeer in de Europese Unie verwierp het Parlement pogingen om het recht van vrij verkeer van burgers te beperken en riep het de lidstaten ertoe op de Verdragsbepalingen met betrekking tot de EU-regels inzake het vrije verkeer na te leven en ervoor te zorgen dat het gelijkheidsbeginsel en het fundamentele recht van vrij verkeer voor alle EU-burgers worden geëerbiedigd. In zijn resoluties van 15 maart 2017 over belemmeringen voor het vrij verkeer van EU-burgers en voor hun recht te werken in de interne markt en van 12 december 2017 over het verslag over het EU-burgerschap 2017 verzocht het Parlement opnieuw om de belemmeringen voor het vrij verkeer weg te nemen. Met het besluit van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Europese Unie komt een einde aan het vrij verkeer van een van de grootste tegenstanders ervan, hoewel nog wordt onderhandeld over een overeenkomst tussen beide partijen.

Voor wat betreft het Schengengebied veroordeelt het Parlement in zijn resolutie van 30 mei 2018 over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied „de voortdurende hervatting van interne grenscontroles”, omdat deze controles „afbreuk doen aan de eenheid van het Schengengebied en schadelijk zijn voor de welvaart van de Europese burgers en het beginsel van vrij verkeer”.

Ottavio Marzocchi
05/2019

