

2 Toegang en kort verblijf

Helen Oosterom-Staples

Een groep muziekstudenten studerend aan het prestigieuze *Royal Conservatory of Music* te Ontario (Canada) is uitgenodigd om in het Amsterdamse Concertgebouw een concert geven. Naast Amsterdam zullen de studenten ook Berlijn en Praag aandoen. De studenten hebben verschillende nationaliteiten, te weten de Franse, Canadese, Argentijnse, Singalese en Japanse. U bent gevraagd dit bezoek, dat twee weken in beslag zal nemen, te organiseren. Dit houdt niet alleen in het boeken van vervoer en het reserveren van de overnachtingen, maar ook het regelen van de voor dit bezoek noodzakelijke documenten om toegang te krijgen tot de Europese Unie.

Over welke documenten moet elk van deze studenten beschikken om de Europese Unie te kunnen inreizen en daar gedurende twee weken te verblijven om in Amsterdam, Berlijn en Praag hun muzikale talenten ten gehore kunnen brengen?

2.1 Juridisch raamwerk

Dit hoofdstuk gaat over toegang tot het grondgebied van Nederland en de regels omtrent kort verblijf in Nederland als toerist, familiebezoek of zaken. Waar de Uniewetgever voor het migratierecht voornamelijk heeft gekozen voor richtlijnen, is voor toegang en kort verblijf veelal gebruikgemaakt van verordeningen. Volgens art. 288 VWEU is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Voor lidstaten betekent dit dat zij niet bevoegd zijn om wetgeving vast te stellen die raakt aan de in een verordening geregelde materie. Dit verklaart waarom er in het nationale vreemdelingenrecht geen uitgebreide regeling is die de toegang tot het Nederlandse grondgebied en de afgifte van visa kort verblijf regelt.¹ In par. 2.1.1 wordt

¹ De aanpassing van het nationale vreemdelingenrecht is gebeurd door middel van de Wet van 13 maart 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen

het Unierechtelijke kader uiteengezet en in par. 2.1.2 het nationale juridische kader. De kernbegrippen die centraal staan in dit hoofdstuk worden in par. 2.1.3 uitgelegd.

2.1.1 Unierecht

2.1.1.1 *Bevoegdheidsgrondslag*

De bevoegdheid van de Uniewetgever om maatregelen vast te stellen die het overschrijden van de EU-buitengrenzen en het verblijf gedurende een periode van '90 uit 180 dagen' (het zogenoemde kort verblijf) door derdelanders in de EU regelen, is vastgelegd in art. 77 VWEU. Aan het door de Uniewetgever te ontwikkelen buitengrenzenbeleid liggen de volgende doelstellingen ten grondslag:

- (a) het voorkomen van controles op personen, ongeacht de nationaliteit van die persoon, als zij een van de grenzen tussen de lidstaten, de zogenoemde binnengrenzen, overschrijden;
- (b) het regelen van controles op een ieder die de buitengrenzen wil overschrijden en het zorg dragen van een efficiënte bewaking van die buitengrenzen; en
- (c) het geleidelijk opzetten van 'een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen'.

Om deze doelstellingen te realiseren mag de Uniewetgever regels vaststellen inzake:

- (1) de afgifte van visa en andere verblijfstitels van korte duur;
- (2) de uitvoering van controles aan de buitengrenzen;
- (3) de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode in de EU vrij mogen reizen; en
- (4) het beheer van de buitengrenzen.²

Het door de Uniewetgever ontwikkelde buitengrenzenbeleid bouwt voort op en vervangt het in de jaren negentig van de vorige eeuw vastgestelde Schengenacquis. De belangrijkste EU-wetgevingsmaatregelen inzake toegang en kort verblijf zijn: de

(Schengengrenscodex: SGC) *PbEU* 2006, L 105, *Stb.* 2008, 84 en het Besluit van 3 april 2008 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex: SGC), *PbEU* 2006, L 105, *Stb.* 2008, 118.

2 Art. 77, lid 2, VWEU.

Schengengrenscode³ en de Visumcode.⁴ Voor de tenuitvoerlegging van de regels in deze verordeningen heeft de Uniewetgever nadere regelgeving vastgesteld. Er is een verordening vastgesteld met twee bijlagen met een lijst van landen waarvan de onderdanen wel (bijlage I, de zogenoemde zwarte lijst), en waarvan de onderdanen niet (bijlage II) over een visum kort verblijf hoeven te beschikken om de EU binnen te reizen.⁵ Daarnaast heeft de Uniewetgever maatregelen vastgesteld die zien op het toezicht van de buitengrenzen, het strafbaar stellen van vervoerders en de opvang van vluchtelingen in zogenoemde hotspots.

Om samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te maken, is het nodig dat de autoriteiten van de lidstaten onderling gegevens kunnen uitwisselen. Het beheer en de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten is geregeld in de zogenoemde SIS II- en VIS-verordeningen en het VIS-besluit. Sinds 2018 worden de inreis- en uitreisgegevens en toegangsweigeringen die betrekking hebben op derdelanders die de EU-buitengrenzen overschrijden geregistreerd in het EES – het Entry-Exit-System.⁶ Om het gebruik van al deze databanken te stroomlijnen is er in 2019 een verordening vastgesteld waarin de

-
- 3 Verordening 2016/399/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) *PbEU* 2016, L 77. Deze verordening vervangt de in 2006 en 2013 vastgestelde verordeningen, respectievelijk: Verordening (EG) 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen, *PbEU* 2006, L 105/1 en Verordening (EU) 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen, *PbEU* 2013, L 182/3. Waar geen jaartal wordt vermeld, betreft het een verwijzing naar de in 2016 vastgestelde codificatieverordening.
 - 4 Verordening (EG) 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), *PbEU* 2009, L 243/1, gewijzigd met ingang van 2 februari 2020 door Verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Verordening (EG) 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijk visumcode (wijzigingsverordening Visumcode), *PbEU* 2019, L 188/25.
 - 5 Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (codificatie), *PbEU* 2018, L 303/39.
 - 6 Verordening (EU) 2017/226 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis- en uitreisstelsel (EES) voorn de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden, *PbEU* 2017, L 327/20.

interoperabiliteit van de databanken die gebruikt worden om gegevens van derdelanders op te slaan en uit te wisselen, wordt geregeld.⁷

2.1.1.2 De Schengengrenscode

In de Schengengrenscode staan de voorwaarden voor toegang tot en het kort verblijf in de Europese Unie, wordt het toezicht aan de EU-buitengrenzen geregeld en is de bevoegdheid van lidstaten om controles aan hun binnengrenzen uit te voeren, uitgewerkt. De Schengengrenscode is van toepassing op iedereen die de buitengrenzen van de EU wil overschrijden, dus ook op Unieburgers en hun familieleden en andere begunstigden van het recht op vrij verkeer van personen.⁸ Voor Unieburgers en hun familieleden regelt de Schengengrenscode alleen de controles aan de buitengrenzen.⁹ De voorwaarden voor toegang en kort verblijf die op hen van toepassing zijn, staan in de Unieburgersrichtlijn (zie par. 2.2.1).¹⁰

Bij het bepalen van het doel van de Schengengrenscode gebruikte het Hof van Justitie art. 2, lid 10, en punt 6 van de considerans van die verordening. De doelen die het Hof van Justitie in het *Air Baltic*-arrest vaststelde zijn:

- een bijdrage leveren aan de bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel;
- het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten; en
- het door middel van grenscontroles vaststellen of iemand toegang moet krijgen tot het grondgebied van een lidstaat en daarmee tot de gehele Europese Unie.¹¹

Hier voegde het in het *E.P.*-arrest nog aan toe:

- door middel van grenstoezicht alle bedreigingen van de openbare orde voorkomen.¹²

Bij het vaststellen van dit laatste doel overwoog het Hof van Justitie dat het verplaatsen van het toezicht naar de buitengrenzen betekent dat het toezicht aan de binnengrenzen

7 Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa, *PbEU* 2019, L 135/27.

8 Art. 3, sub a, SGC. Zie voor een omschrijving van ‘personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen’: art. 2, lid 5, sub a en b, SGC.

9 Art. 8, lid 6, SGC.

10 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2003 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (Unieburgersrichtlijn), *PbEU* 2004, L 229/35.

11 HvJEU 4 september 2014, C-575/12, *Air Baltic Corp.*, ECLI:EU:C:2014:2155, r.o. 50, *JV* 2014/344, m.nt. Groenendijk.

12 HvJEU 12 december 2019, C-380/18, *E.P.*, ECLI:EU:C:2019:1071, r.o. 44-45, *JV* 2020/34, m.nt. Van Wijngaarden.

kan verdwijnen. Het toezicht dat door de autoriteiten van een lidstaat aan hun buitengrenzen wordt uitgeoefend, is daardoor

‘in het belang van (...) alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft’.¹³

Uit het *Air Baltic*-arrest volgt ook dat de opsomming van toegangsvoorwaarden in de Schengengrenscore, die gelijktijdig de voorwaarden voor een kort verblijf zijn,¹⁴ limitatief is. Limitatief houdt in dat lidstaten de toegang tot en het kort verblijf in de EU niet op andere gronden mogen weigeren dan de in de Schengengrenscore opgenomen voorwaarden.¹⁵

Bij de tenuitvoerlegging van hun verplichtingen op grond van de Schengengrenscore moeten de autoriteiten van de lidstaten handelen in overeenstemming met het Unierecht, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de algemene beginselen van Unierecht, en het internationale recht, in het bijzonder het Vluchtelingenverdrag. Naleving van het internationale recht is het uitgangspunt van art. 6, lid 5, sub c, SGC dat de autoriteiten van de lidstaten de ruimte biedt om op grond van ‘humanitaire overwegingen’ of ‘wegens internationale verplichtingen’ derdelanders die niet aan de toegangsvoorwaarden in de Schengengrenscore voldoen toch toegang tot hun grondgebied te verlenen. De voor dit artikellid gekozen formulering biedt lidstaten de ruimte om hun verplichtingen op grond van het Vluchtelingenverdrag en art. 3 EVRM na te komen (zie hoofdstuk 7).

2.1.1.3 *Visumwetgeving*

De voorwaarden voor de afgifte, nietigverklaring en intrekking van een visum kort verblijf, dat wil zeggen een verblijf van maximaal 90 dagen in een periode van 180 dagen (zie par. 2.1.3.2), staan in de Visumcode dat ook de visumaanvraagprocedure regelt. In het *Koushkaki*-arrest en het *Air Baltic*-arrest heeft het Hof van Justitie het doel van de Visumcode vastgesteld. Leidend zijn de punten 3 en 18 van de considerans van de Visumcode. Uit punt 3 van de considerans leidt het Hof van Justitie af dat het doel van de Visumcode is ‘de bevordering van het legaal reizen’.¹⁶ Uit punt 18 volgt dat met de

13 Considerans 6 SGC.

14 HvJEU 12 december 2019, C-380/18, *E.P.*, ECLI:EU:C:2019:1071, r.o. 23-28, *JV* 2020/34, m.nt. Van Wijngaarden.

15 HvJEU 4 september 2014, C-575/12, *Air Baltic Corp.*, ECLI:EU:C:2014:2155, r.o. 69, *JV* 2014/344, m.nt. Groenendijk.

16 HvJEU 19 december 2013, C-84/12, *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:862, r.o. 52, *JV* 2014/57, m.nt. Boeles; HvJEU 4 september 2014, C-575/12, *Air Baltic Corp.*, ECLI:EU:C:2014:2155, r.o. 68, *JV* 2014/344, m.nt. Groenendijk.

Visumcode is bedoeld ‘een geharmoniseerde toepassing van de wettelijke bepalingen te garanderen en “visumshoppen” te voorkomen’. Tevens is de Visumcode bedoeld om ongelijke behandeling te voorkomen.¹⁷

Volgens het Hof van Justitie komen de doelstellingen die met de Visumcode worden nagestreefd in het gedrang als lidstaten andere voorwaarden mogen hanteren om de toegang tot het EU-grondgebied te weigeren dan de in de Visum- en Schengengrenscodes genoemde voorwaarden. Ter illustratie het arrest *Air Baltic*. In deze zaak gebruikte het Hof van Justitie de doelstellingen van de Visumcode om te concluderen dat de regeling in de Letse wetgeving op grond waarvan de toegang wordt geweigerd als een visum kort verblijf in een nietig verklaard paspoort is aangebracht in strijd met het EU-recht is. De achterliggende gedachte is dat beslissingen die betrekking hebben op de geldigheid van een paspoort niet tot de bevoegdheid van een lidstaat behoort, maar die van het land dat deze heeft verstrekt; in deze zaak een derde land. Het derde land is, daarentegen, niet bevoegd ten aanzien van de geldigheid van een door een EU-lidstaat afgegeven visum. I.c. had de vreemdeling naast het ongeldig gemaakte paspoort waarin het visum kort verblijf was aangebracht ook een geldt paspoort overlegd.

Op 2 februari 2020 is een wijzigingsverordening van kracht geworden. Aangezien deze wijzigingsverordening geen codificatie van de Visumcode is, moeten de twee verordeningen samen worden gelezen en toegepast. Het doel van de wijzigingsverordening is, zo blijkt uit een brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, ‘om het visumbeleid beter uit te rusten voor de uitdagingen op migratie- en veiligheidsgebied en tegelijkertijd bonafide regelmatige reizigers beter te faciliteren’.¹⁸ De wijzigingsverordening is gebruikt om derde landen die niet meewerken aan het terugnemen van hun, in de EU aanwezige, onderdanen zonder rechtmatig verblijf te dwingen dit te doen.¹⁹ Het nieuwe art. 25 bis maakt het mogelijk om onderdanen van derde landen, die naar de mening van de EU onvoldoende meewerken aan de overname van irreguliere migranten, uit te sluiten van de werking van de in art. 25bis van de wijzigingsverordening genoemde bepalingen in de Visumcode, waaronder de hoogte van de leges en de beslistermijn voor een visumaanvraag.

2.1.1.4 Gegevensuitwisseling

Omdat samenwerking tussen de lidstaten cruciaal is voor een goede uitvoering van de regels die betrekking hebben op het overschrijden van de EU-buitengrenzen, is een

17 HvJEU 19 december 2013, C-84/12, *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:862, r.o. 53-54.

18 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 20 april 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2547, p. 3.

19 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 20 april 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2547, p. 3.

tweetal databanken gecreëerd waarin gegevens die noodzakelijk zijn om besluiten te nemen en de naleving daarvan te controleren worden opgeslagen en uitgewisseld: het Schengeninformatiesysteem (SIS)²⁰ en het Visuminformatiesysteem (VIS).²¹

De SIS wordt gebruikt voor zowel immigratie als strafrechtelijke doeleinden. De gegevens die voor migratierechtelijke doeleinden in het SIS mogen worden opgeslagen, betreffen de personalia en bijzondere kenmerken van de te signaleren persoon en zijn biometrische gegevens, de reden van signalering en de signalerende autoriteit, de te nemen maatregel als er een zogenoemde ‘hit’ is en één of meerdere koppelingen met andere SIS II-signaleringen, indien aanwezig. Voor migratierechtelijke doeleinden kunnen alleen de gegevens van derdelanders worden opgeslagen in het SIS.²² Het doel van registratie is het voorkomen dat de gesignaleerde persoon gedurende de periode waarin zijn gegevens in het SIS staan geregistreerd de EU inreist.

Alle handelingen die betrekking hebben op een visum kort verblijf worden vanaf het moment dat een aanvraag bij de autoriteiten van een lidstaat binnenkomt in het VIS geregistreerd. Het doel van het VIS is:

‘het verbeteren van de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten, door de uitwisseling van gegevens betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen tussen de lidstaten te vergemakkelijken, teneinde de visumaanvraagprocedures te vergemakkelijken, “visumshopping” te voorkomen en fraudebestrijding en controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken’.²³

Het SIS en het VIS maken het mogelijk om besluiten die betrekking hebben op visa kort verblijf en toegangswegering die door de autoriteiten van de deelnemende (lid) staten zijn genomen uit te wisselen. Beide databanken werken volgens hetzelfde principe: één lidstaat voert de door de SIS II- of VIS-verordening voorgeschreven gegevens in via een nationale interface (de N-SIS of N-VIS). Deze gegevens worden vervolgens doorgeseind naar een centrale computer (de C-SIS of C-VIS) waar zij worden bewaard gedurende een wettelijk voorgeschreven periode.

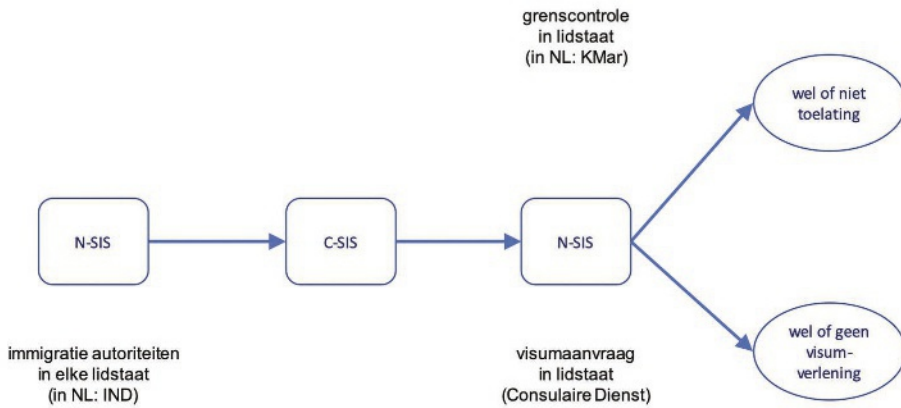
20 Verordening (EG) 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), *PbEU* 2006, L 381/4.

21 Verordening (EG) 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (verder: VIS-verordening), *PbEU* 2008, L 218/60.

22 Art. 2, lid 1, SIS II.

23 Considerans 5 Visumcode (2009).

invoer	opslag	raadplegen	besluit
nationaal	centraal	nationaal	nationaal



Schema 2:1 Gegevensraadpleging in SIS

Bron: Carolus Grütters

Als bijvoorbeeld een door de Franse autoriteiten in het SIS gesignaleerde derdelander zich aan het Nederlandse deel van de EU-buitengrens meldt of bij de Zweedse autoriteiten een visumaanvraag indient, dan moeten de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten (in Nederland de KMar en in Zweden de consulaire autoriteiten) het SIS (beiden) en het VIS (alleen Zweden) raadplegen. Omdat de derdelander met wie zij te maken hebben in het SIS staat gesignaleerd, ontvangen zij via het C-SIS de door Frankrijk geregistreerde gegevens. Dit wordt ‘een hit’ genoemd. De Nederlandse en Zweedse autoriteiten moeten vervolgens overeenkomstig deze informatie handelen. In schema 2:1 is dit op hoofdlijnen weergegeven.

Als lidstaten informatie willen opslaan die betrekking heeft op derdelanders maar waar de SIS-regels niet in voorzien, dan kunnen zij deze informatie in hun nationale databank bewaren. Deze informatie kan niet met de autoriteiten van de andere lidstaten worden gedeeld. Het zijn deze databanken die in art. 6, lid 1, sub e, SGC worden genoemd. De informatie in deze databanken kan betrekking hebben op een bedreiging van de openbare orde, nationale veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.

2.1.2 Nationale wetgeving

Zoals gezegd, staan de regels voor toelating en verblijf van derdelanders in verordeningen die integraal deel uitmaken van het nationale recht. Omdat de regels die betrekking hebben op de toegang en het kort verblijf van Unieburgers en hun familieleden in de Unieburgersrichtlijn staan, moesten deze bepalingen wel geïmplementeerd worden. De bepalingen die betrekking hebben op toegang en kort verblijf zijn art. 8.7-8.11 en 8.22-8.25 Vb.

Naast deze implementatiebepalingen zien de volgende bepalingen van nationaal recht op toegang en kort verblijf: art. 3 Vw (toegangswijering in situaties die niet onder de Schengengrenscodes vallen) en art. 12 Vw (rechtmatig verblijf gedurende maximaal 180 dagen als en voor zolang er aan de voorwaarden voor binnenkomst wordt voldaan). De bepalingen die betrekking hebben op visa in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit zien op nationale visa. In dit hoofdstuk is het nationale recht geïntegreerd in de bespreking van het Unierecht.

2.1.3 Kernbegrippen

2.1.3.1 *Buiten- en binnengrenzen*

Art. 2, punt 2, SGC definieert de buitengrenzen als: ‘de landgrenzen, met inbegrip van de rivieren, meergrenzen, de zee­grenzen alsmede de lucht-, rivier-, zee- en meerhavens van de lidstaten, voor zover zij geen binnengrenzen zijn’. Binnengrenzen worden in art. 2, punt 1, SGC gedefinieerd als:

- de gemeenschappelijke landgrenzen, daaronder begrepen rivier- en meergrenzen, van de lidstaat;
- de luchthavens van de lidstaten voor de interne vluchten;²⁴
- de zee-, rivier- en meerhavens van de lidstaten voor de regelmatige interne veerverbindingen.

Aangezien alle landgrenzen van Nederland binnengrenzen zijn, zijn de buitengrenzen in Nederland zeehavens en luchthavens, voor zover er sprake is van verkeer van buiten de Unie, of vanuit de lidstaten die niet deelnemen aan de buitengrenssamenwerking. Voor de luchthaven Schiphol betekende de Schengensamenwerking een ingrijpende herinrichting om te voorkomen dat passagiers die *niet* binnen het Schengengebied reisden zich konden mengen met passagiers die *wel* binnen het Schengengebied reisden. De tweede groep mag niet worden onderworpen aan systematische controles, omdat zij een binnengrens overschrijden. Voor de eerste groep passagiers geldt daarentegen dat

²⁴ Een interne vlucht is volgens art. 2, lid 3, SGC: ‘een vlucht met vertrek en bestemming uitsluitend op het grondgebied van de lidstaten zonder tussenlanding op het grondgebied van een derde land’.

zij Nederland via de buitengrens zijn ingereisd en daarom aan systematische controles moeten worden onderworpen.

Het uitgangspunt is dat buitengrenzen alleen mogen worden overschreden via officiële grensdoorlaatposten op vastgestelde tijdstippen.²⁵ Art. 5, lid 3, SGC schrijft voor dat lidstaten het overschrijden van de buitengrens op andere plaatsen en tijdstippen dan is toegestaan, moeten bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties. Aan de buitengrens voeren de nationale autoriteiten persoonscontroles uit, zowel bij binnenkomst als vertrek. Deze controles moeten, volgens art. 7 SGC, worden uitgevoerd ‘met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid’, evenredig zijn en zonder discriminatie op grond van ‘geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid’.

2.1.3.2 Kort verblijf

De Schengengrenscode regelt naast de toegang tot ook het kort verblijf in de EU. Op grond van de Schengengrenscode mag een derdelander gedurende een periode van ten hoogste 90 dagen per periode van 180 dagen in het Schengengebied verblijven.²⁶ In het nationale recht wordt dit de vrije termijn genoemd. Gedurende de vrije termijn die, afhankelijk van het doel van het verblijf, maximaal 180 dagen duurt, hebben zowel visumplichtige als niet-visumplichtige vreemdelingen rechtmatig verblijf in Nederland,²⁷ zolang zij aan de wettelijke voorwaarden blijven voldoen. Als blijkt dat een vreemdeling een langer verblijf beoogt, dan verstrijkt de vrije termijn uiterlijk de achtste dag nadat deze intentie duidelijk is geworden.²⁸

De ‘90 uit 180 dagen’-voorwaarde in de SGC houdt in dat een derdelander in een periode van 180 dagen maar 90 dagen in de EU mag verblijven. Dit kan zowel een aaneengesloten verblijf zijn van maximaal 90 dagen of meerdere kortere verblijven waarvan de som niet meer bedraagt dan 90 dagen in een periode van 180 dagen. Om de berekening van de toegestane verblijfsperiode bij een onderbroken verblijf te vergemakkelijken, is de zogenoemde ‘Schengen-calculator’ ontwikkeld en een handleiding voor het gebruik van dit hulpmiddel gepubliceerd.²⁹

Op het moment dat er 90 dagen – aaneengesloten of opgeteld – in de EU is verbleven, geldt de verplichting om de EU ‘onverwijld’ te verlaten, ook als de 180 dagenperiode

25 Art. 5, lid 1, SGC. Voor de uitzonderingen zie art. 5, lid 2, SGC.

26 Art. 6, aanhef en lid 1, SGC.

27 Art. 12 Vw en art. 3.3, lid 1, sub c en d Vb.

28 Art. 3.3, lid 2, Vb.

29 European Commission Short-stay Visa Calculator, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/visa-calculator_en.

nog niet is verstreken. Als een derdelander aan het einde van de periode van 180 dagen nog geen 90 dagen in de EU heeft verbleven, dan moet ook hij de EU verlaten als hij op dat moment nog in de EU aanwezig is. Dit volgt uit het *Bot*-arrest waar het Hof van Justitie oordeelde dat elke periode van 180 dagen moet beginnen met een nieuwe ‘eerste binnenkomst’.³⁰ Een andere uitleg zou, aldus het Hof van Justitie, betekenen dat een verblijf in de EU gedurende een langere periode dan 90 aaneengesloten dagen mogelijk zou zijn, wat uitdrukkelijk niet de bedoeling was van de Uniewetgever. Pas als er 180 dagen zijn verstreken sinds de eerste binnenkomst van een derdelander mag deze derdelander de EU opnieuw inreizen. Dan begint er een nieuwe periode van 180 dagen. Ook in deze nieuwe 180 dagenperiode mag een derdelander in totaal 90 dagen, aaneengesloten of onderbroken, in de EU verblijven.

Een belangrijk hulpmiddel om vast te stellen hoe lang een derdelander in de EU verblijft, zijn de in- en uitreisstempels die systematisch bij overschrijding van de buitengrens door de dienstdoende ambtenaar in een reisdocument van een derdelander moeten worden geplaatst.³¹ Als in- of uitreisstempels ontbreken, dan rust de bewijslast op de derdelander om het vermoeden te weerleggen dat er niet is voldaan aan de voorwaarde dat er niet langer dan 90 uit 180 dagen in de EU mag worden verbleven. Hiervoor kunnen ‘op enigerlei wijze geloofwaardige bewijsmiddelen’ worden gebruikt. In art. 12, lid 2, SGC worden vervoersbewijzen genoemd. Daarnaast worden in dit artikellid ‘bewijzen van zijn aanwezigheid buiten het grondgebied van de lidstaten, waaruit blijkt dat hij de voorwaarden inzake de duur van een kort verblijf heeft nageleefd’, genoemd, zonder nadere duiding wat hieronder wordt verstaan. De gebruikte formulering rechtvaardigt de conclusie dat elk document dat door een derdelander wordt overlegd om te bewijzen dat niet langer dan de toegestane periode in de EU is verbleven door de dienstdoende ambtenaar moet worden onderzocht op zijn betrouwbaarheid en bewijskracht.

2.2 Toegang tot en kort verblijf in de Europese Unie

2.2.1 Unieburgers en hun familieleden

2.2.1.1 Unieburgers

De voorwaarden waaronder Unieburgers en hun familieleden die zelf Unieburger zijn een lidstaat mogen binnenreizen, staan in art. 5 URi. Voor binnenkomst is enkel vereist dat een Unieburger ‘voorzien is’ van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Het is uitdrukkelijk uitgesloten dat lidstaten van Unieburgers vereisen dat zij bij bin-

30 HvJEG 3 oktober 2006, C-241/05, *Bot*, ECLI:EU:C:2006:634, r.o. 28 en 29.

31 Art. 11, lid 1, SGC.