

MIGRANTEN TUSSEN HOOP EN VREES IN HET EENGEMAAKTE EUROPA*

Herwig Verschueren**

Wanneer twee thema's die zo actueel zijn als 'migranten' en 'Europa' worden samengebracht, kan de lezer enerzijds een zekere hoop koesteren een boeiend mengsel voorgeschoteld te krijgen en anderzijds de vrees dat dit mengsel hem wel eens zwaar op de maag zou kunnen blijven liggen. Het zijn evenwel niet deze hoop en vrees die het centrale thema vormen van deze bijdrage, maar wel de verwachtingen die migranten bij het Europese eenmakingsproces kunnen koesteren, tegelijk met de vrees die hen kan bevangen om bij dit Europese proces tussen wal en schip terecht te komen.

De rode draad van deze uiteenzetting zal dit laveren zijn tussen hoop en vrees, waardoor reeds op voorhand duidelijk wordt dat de migranten van de Europese eenmaking zowel positieve als negatieve aspecten mogen verwachten. Dit heeft o.m. te maken met de meerzinnigheid van het begrip 'migrant'. In letterlijke zin wordt hiermee aangeduid 'diegene die zich in een land heeft gevestigd komende van een ander land'. In bredere zin komen hier de nakomelingen van deze migranten nog bij. In politieke zin wordt deze term vaak enkel nog gebruikt voor migranten die afkomstig zijn uit landen met een cultuurpatroon dat wezenlijk verschilt van het onze en die zich tevens in een maatschappelijke achterstandpositie bevinden.¹ De veelvormigheid van de migratie in de laatste decennia is mede een reden van de zeer verschillende rollen die de uitbouw van het eengemaakte Europa voor deze verschillende migranten zal kunnen spelen.

De opbouw van deze bijdrage vertrekt evenwel van de meerduideligheid die het begrip 'Europa' steeds meer kenmerkt. Bij de lancering van het idee 'Europa 1992' via het *Witboek van de Commissie van de E.G.* van 14 juni 1985² en de Europese Akte van februari 1986³ werd in de publieke opinie 'Europa' herleid tot de Europese Gemeenschappen zoals ze ontstaan zijn in de jaren '50 als een supranationale instelling met ondertussen 12 Lid-Statens en met zijn specifieke instel-

* Deze bijdrage is een herwerkte versie van het referaat dat door de auteur gehouden is op een studiedag georganiseerd aan de U.F.S.I.A. op 19 oktober 1990 door de NFWO-contactgroep 'Wetenschappelijk onderzoek inzake buitenlandse minderheden in Vlaanderen-België'.

** Docent Economische Hogeschool Limburg.

1. Zie in dezelfde zin Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Integratie(beleid): een werk van lange adem*, Deel I, *Bakens en eerste voorstellen*, Brussel 1989, 34 en VERLOT, M. en SIERENS, S., 'Migranten of etnische minderheden? Naar een leidraad in terminologisch Babel', *Bareel*, 1989, nr. 46, 22-26. Uit recent onderzoek blijkt overigens dat de meerderheid van de Belgische bevolking de term vreemdelingen of migranten eveneens associeert met deze categorie vreemdelingen: BILLIET, J., CARTON, A. en HUYS, R., *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, S.O.I., 1990, 51-53.

2. *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad*, COM (85) 310 def., o.m. gepubliceerd in *Gedr. St.*, Kamer, 1986-87, nr. 20-850/1-86/87, 3-47 (verder *Witboek* genoemd).

3. Europese Akte opgemaakt te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986, goedgekeurd door Wet 7 augustus 1986, *B.S.*, 28 januari 1987.

lingen zoals de Commissie, de Raad, het Europese Parlement en het Hof van Justitie.

Nochtans heeft Europa ook nog een andere betekenis, die juist het laatste jaar meer en meer in het daglicht is komen te staan. Naast de ondertussen klassieke Europese samenwerkingsverbanden zoals de Raad van Europa, en de recent weer actief geworden West-Europese Unie, is het belang van het Europa van de staten, zowel van Oost als van West, het Europa van de interstatelijke samenwerking, opnieuw toegenomen. Dat dit Europa naast de belangrijke Europees communautaire versnelling, die op zich reeds veelvormig is, ook veel andere versnellingen en dus snelheden heeft gekregen is met name voor migranten en hun statuut van groot belang. Deze uiteenzetting zal dan ook opgebouwd worden op deze steeds belangrijker wordende tweedeling: het Europa van de Gemeenschap en zijn burgers enerzijds en het Europa van de staten en hun onderlinge samenwerking anderzijds. Het mag dus reeds van bij het begin duidelijk zijn dat migranten met hun eigen diversiteit bij zulk een 'meersnellige' ontwikkeling op het Europese forum tussen hoop en vrees belanden.

1. De Europese Gemeenschappen en het statuut van de migranten

1.1. EEN STEVIG JURIDISCH STATUUT VOOR EUROPESE ARBEIDSMIGRANTEN

Eén van de uitgangspunten van het Europese gemeenschapsrecht is de instelling van een eengemaakte communautaire arbeidsmarkt waarbij het vrije verkeer van werknemers het instrument bij uitstek is voor de realisering van deze ene arbeidsmarkt. Reeds in het E.E.G.-Verdrag van 25 maart 1957 werd dit vrije werknemersverkeer ingeschreven in de artikelen 48 tot 51. Het bevorderen van de arbeidsmigratie die zich in het begin van de jaren '50 reeds had voorgedaan tussen de toenmalige zes Lid-Staten⁴, werd vanaf toen een officiële beleids optie. Deze werd juridisch voltooid in 1968.⁵ De instelling van dit vrije werknemersverkeer kende evenwel niet zozeer een economisch kwantitatief, dan wel een juridisch kwalitatief succes. Kwantitatief bracht het geen groeiende intracommunautaire migratiestroom met zich mee en ging ze gepaard met een belangrijke stroom arbeidsmigranten van buiten de Europese Gemeenschappen.⁶

4. Het ging hier vooral om een arbeidsmigratie van Italië naar de noordelijke Lid-Staten zoals België en West-Duitsland. Zie hierover o.m. MARTENS, A., 'Het na-oorlogse immigratiebeleid', in *Buitenlandse minderheden in Vlaanderen-België*, MARTENS, A. en MOULAERT, F. (ed.), Antwerpen, De Nederlandse Boekhandel, 1985, 175-177.

5. Dit gebeurde in Verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.L.*, 19 oktober 1968, nr. 257/2 en Richtlijn nr. 68/360 van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap, *P.B.L.*, 19 oktober 1968, nr. 257/13. Voor een uitgebreide bespreking van de ontstaansgeschiedenis van deze juridische instrumenten zie VERSCHUEREN, H., *Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees gemeenschapsrecht*, Die Keure, 1990, 233-256.

6. Voor gedetailleerde cijfers hierover zie: STRAUBHAAR, T., 'International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience', *Journal Common Market Studies*, 1988, 45-62.

Belangrijker zijn de juridische garanties die in het Europese gemeenschapsrecht, mede doorheen de rechtspraak van het Hof van Justitie, aan deze Europese migranten werden gegeven. Deze betreffen niet alleen de vrije toegang tot de arbeidsmarkt van de andere Lid-Staten⁷, maar tevens het recht om in die Lid-Staten van ontvangst op een zeer breed terrein als de eigen onderdanen van die Lid-Staat te worden behandeld. Zo beschikken deze E.G.-migranten niet alleen over bijzondere verblijfsrechtelijke garanties⁸, maar kunnen zij ook beroep doen op gelijke behandeling voor henzelf en voor hun familieleden op een breed terrein van sociale voordelen.⁹ Voor België zijn op dat vlak een aantal voorbeelden relevant gebleken. Zo gold tot in 1987 voor de toekenning van het bestaansminimum aan E.G.-onderdanen een verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar die niet gold voor Belgen.¹⁰ België werd hiervoor uitdrukkelijk veroordeeld door het Hof van Justitie.¹¹ Door een eerste K.B. van 27 maart 1987¹² werd deze verblijfsduurvoorwaarde evenwel geschrapt, maar ze werd wel door een tweede K.B. van dezelfde datum veralgemeend tot alle rechthebbenden op het bestaansminimum. Op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie m.b.t. het verbod op indirecte discriminatie¹³ komt deze Belgische oplossing eveneens in conflict met het Europese gemeenschapsrecht, omdat Belgen veel gemakkelijker aan deze veralgemeende verblijfsduurvoorwaarde kunnen voldoen.

De toepassing van het discriminatieverbod dat verbonden is aan het vrije verkeer van werknemers kan dus tot een verregaande gelijkstelling leiden van de rechtspositie van de migrant met de eigen onderdaan van de ontvangende Lid-Staat. Het is dus vanuit juridisch oogpunt van groot belang om onder het toepassingsgebied van het Europese gemeenschapsrecht te vallen.

7. Deze toegang tot de arbeidsmarkt heeft ook betrekking op de toegang tot de openbare dienst. Rechthebbenden op het vrije werknemersverkeer kunnen enkel geweerd worden uit de openbare dienst indien het functies betreft die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat, waardoor er een bijzondere band van solidariteit t.a.v. de staat van de betrokken werknemer kan worden gevraagd. Vooral doorheen de rechtspraak van het Hof van Justitie werd dit uitgangspunt vastgelegd en versterkt. Voor meer details over deze kwestie: VERSCHUEREN, H., *o.c.*, 399-416.

8. Deze garanties betreffen niet alleen de binnenkomst (geen paspoort- of visumvereiste), maar ook de duur van het verblijf en de garanties inzake procedure en verwijderingsmaatregelen.

9. Deze rechten vinden hun basis in de artikelen 7-12 van Verordening 1612/68. Ook hier heeft de rechtspraak van het Hof van Justitie in belangrijke mate bijgedragen tot de steeds verdergaande uitbreiding van deze rechten.

10. Zie art. 1, § 1 Wet 7 augustus 1974, *B.S.*, 18 september 1974 en K.B. 8 januari 1976, *B.S.*, 13 januari 1976.

11. H.v.J., 27 maart 1985, Hoeckx t. O.C.M.W. Kalmthout, zaak 249/83, *Jur.*, 1985, 973 en H.v.J., 27 maart 1985, Scrivner en Cole t. O.C.M.W. Chastre, zaak 122/84, *Jur.*, 1985, 1027.

12. *B.S.*, 7 april 1987.

13. Zie hierover: KARPENSTEIN, P., 'Arbeitskräfte', in *Kommentar zum EWG-Vertrag*, I, VON DER GROEBEN, W. e.a. (ed.), Baden-Baden, Nomos, 1983, 481-482; SUNDBERG-WEITMAN, B., *Discrimination on Grounds of Nationality. Free Movement of Workers and Freedom of Establishment under the EEC Treaty*, Amsterdam, North Holland, 1977, 39-55; TIMMERMANS, C.W.A., 'Verboden discriminatie of (gebooden) differentiatie', *S.E.W.*, 1982, 426-460 en VERSCHUEREN, H., *o.c.*, 329-334.

1.2. NATIONALITEITSVOORWAARDE BIJ DE TOEPASSING

Hier knelt evenwel voor heel wat migranten het schoentje. In principe kunnen enkel onderdanen van de twaalf E.E.G.-Lid-Staten zich op deze rechten beroepen.¹⁴ Algemeen wordt aangenomen dat het vrije verkeer van werknemers slechts betrekking heeft op werknemers die over de nationaliteit van één van de Lid-Staten beschikken.¹⁵ Toch is dit ons inziens niet zonder meer vanzelfsprekend.¹⁶ Het E.E.G.-Verdrag heeft het in artikel 48, eerste lid enkel over de werknemers en in het tweede lid over het afschaffen van discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, maar stelt niet uitdrukkelijk als voorwaarde dat deze werknemers over de nationaliteit van één van de Lid-Staten moeten beschikken.¹⁷ De opstellers van het Verdrag dachten op de eerste plaats aan de beschikbare, werkloze arbeidskrachten die zich in één van de Lid-Staten bevinden¹⁸, waarbij eerder verwezen werd naar een verblijfsvoorwaarde dan naar een nationaliteitsvoorwaarde.¹⁹ Zo zou analoog aan het vrije verkeer van goederen een gemeenschappelijke politiek t.a.v. werknemers uit derde landen kunnen gevoerd worden.²⁰ De bepalingen i.v.m. het vrije vestigingsrecht (art. 52) en het vrij

14. Het recht op vrij verkeer geldt voor Spaanse en Portugese onderdanen enkel vanaf 1 januari 1993. Zie art. 56 en 216 van de Akte betreffende de voorwaarden van de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek van 12 juni 1985, Wet 7 augustus 1985, *Bijlage B.S.*, 31 januari 1986 en *P.B.L.*, 15 november 1985. Indien Spaanse en Portugese onderdanen evenwel nu reeds tot een andere Lid-Staat zijn toegelaten, moeten zij wel op gelijke voet behandeld worden.

15. Zie o.m. BURROWS, F., *Free Movement in the European Community Law*, Oxford, Clarendon, 1987, 124; CEREXHE, E., *Le droit européen. La libre circulation des personnes et des entreprises*, Brussel, Nauwelaerts, 1982, 32-33; DE KOCK, M., DE CEUSTER, J., DE JONGHE, J. en VAN NUFFEL, P., *De nieuwe verblijfsregeling voor vreemdelingen*, Antwerpen, Maarten Kluwer's, 1982, 83; KARPENSTEIN, P., *l.c.*, 464; OLIVIER, P., 'Non-Community Nationals and the Treaty of Rome', *Y.E.L.*, 1985, 59. Zie tevens R.v.St., nr. 26.985, 2 oktober 1986, *Adm. Publ. (M)*, 1986, 123.

16. Deze basisstelling werd eveneens in vraag gesteld door o.m. CAMPBELL, A., *Common Market Law*, Londen, Stevens, 1971, 226; EVANS, A.C., 'European Citizenship: A Novel Concept in EEC Law', *Am.J.Comp.L.*, 1984, 685-689; HARTLEY, T.C., 'The International Scope of Community Provisions Concerning Free Movement of Workers (With Special Reference to the Law of the United Kingdom)', in *European Law and the Individual*, JACOBS, F.G. (ed.), Amsterdam, North Holland, 1976, 24 en PLENDER, R., 'An Incipient Form of European Citizenship', in *European Law and the Individual*, JACOBS, F.G. (ed.), Amsterdam, North-Holland, 1976, 43-44.

17. Ons inziens stellen SMIT en HERZOG ten onrechte dat het tweede lid een nationaliteitsvoorwaarde inhoudt. Het verbiedt enkel discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers, ongeacht hun nationaliteit; zie SMIT, H. en HERZOG, P., *The Law of the European Community*, New-York, Bender, 2-472. Ten onrechte eveneens: Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Voor een harmonische samenleving*, Deel III, *Feiten en toelichting van de voorstellen*, Brussel, 1990, 891. Hier wordt gesteld dat art. 48 'expressis verbis' enkel toepasselijk zou zijn op de onderdanen van de Lid-Staten, terwijl het dit 'expressis verbis' juist niet doet. EVANS wijst terzake overigens op de gelijkenis met de termen uit art. 135 E.E.G.-Verdrag dat het heeft over 'de werknemers uit de Lid-Staten' en waarbij evenmin naar een nationaliteitsvereiste wordt verwezen: EVANS, A.C., *l.c.*, 686, noot 45.

18. Zie het zogenaamde *Rapport Spaak: Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères*, Brussel, 1956, 18 en 88-91.

19. Het E.E.G.-Verdrag week hierdoor uitdrukkelijk af van art. 69 van het E.G.K.S.-Verdrag waarin wel een nationaliteitsvereiste wordt gesteld.

20. PLENDER, R., *International Migration Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, 197.

verrichten van diensten (art. 59) bevatten daarentegen wel een expliciete verwijzing naar het onderdaanschap van een Lid-Staat.²¹

Bij de uitwerking van het secundaire gemeenschapsrecht werd evenwel uitdrukkelijk gekozen voor het criterium van de nationaliteit.²² Deze keuze wordt in de praktijk niet betwist en impliciet bevestigd door de rechtspraak van het Hof van Justitie²³, zonder dat het zich er expliciet over heeft uitgesproken.

De bewuste²⁴ weglating van een expliciete nationaliteitsvereiste in artikel 48 laat dus ruimte voor een andere benadering. Bovendien pleiten nog bijkomende argumenten voor het weglaten van een nationaliteitsvereiste. Vooreerst zijn er in het kader van het E.E.G.-Verdrag economische argumenten. Bij tekorten op de Europese arbeidsmarkt worden werkgevers verhinderd om werknemers-onderdanen uit derde landen die aanwezig zijn op de Europese arbeidsmarkt zonder tussenkomst van de nationale overheden aan te werven, zodat ze misschien eerder een beroep zullen doen op werknemers die zich nog in deze derde landen en dus buiten de Gemeenschap bevinden.²⁵ Tevens kunnen bedrijven die onderdanen van derde landen tewerkstellen, deze werknemers niet zonder meer meenemen bij de uitvoering van opdrachten in een andere Lid-Staat.²⁶ Bij de toepassing van talrijke maatregelen ter bevordering van het vrije werknemersverkeer²⁷ wordt daarentegen geen rekening gehouden met de nationaliteit van de betrokken werknemers. Ook in andere onderdelen van het Gemeenschapsrecht wordt overigens het begrip werknemers niet beperkt tot de werknemers-onderdanen van een Lid-Staat.²⁸

Naast deze economische argumenten die betrekking hebben op de eerste en belangrijkste doelstelling van het vrije werknemersverkeer rijzen er nog andere bezwaren. Het feit dat de onderdanen van derde landen geen beroep kunnen

21. Het rapport SPAAK spreekt eveneens enkel over de onderdanen van de Lid-Staten als het gaat om het vrije vestigingsrecht en het vrije verkeer van diensten. Het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid leidt uit deze expliciete verwijzing af dat deze nationaliteitsvereiste ook bedoeld zou zijn voor het vrije werknemersverkeer, maar gaat daardoor voorbij aan de onmiskenbaar verschillende bewoordingen van deze verdragsbepalingen: Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *o.c.*, 891.

22. Art. 1 Verordening 64/221; art. 1 Verordening 1612/68; art. 1 Richtlijn 68/360; art. 1 Verordening 1251/70.

23. Het Hof verwijst hiervoor meestal naar de bepalingen hierover uit het secundaire gemeenschapsrecht: zie o.m. H.v.J., 8 april 1976, Royer, zaak nr. 48/75, *Jur.*, 1976, 497, ov. 25; H.v.J., 7 juli 1976, Watson en Belmann, zaak 118/75, *Jur.*, 1976, 1185, ov. 12, H.v.J., 14 juli 1976, Dona t. Mantero, zaak 13/76, *Jur.* 1976, 1333, ov. 8 en H.v.J., 5 juli 1984, Caisse d'Allocations familiales de la région parisienne t. Mende, zaak 23.8183, *Jur.*, 1984, 2631, ov. 7.

24. PLENDER, R., 'An Incipient of European Citizenship', *L.c.*, 43.

25. KUIPER, W., 'De positie van derde landen onderdanen in de Gemeenschap', *Migrantenrecht*, 1989, 296.

26. Zie daarover Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, 's-Gravenhage, SDU, 1989, 26-27. Deze raad stelt dan ook voor dat onderdanen van derde landen die vijf jaar leegaal in een Lid-Staat verblijven, onder de toepassing van het vrije verkeer zouden vallen. Zie evenwel het arrest Rush Portuguesa: H.v.J., 27 maart 1990, Société Rush Portuguesa t. Office national d'immigration, zaak 113/89. Voor meer details over deze zaak zie verder onder 1.C.

27. We denken hierbij o.m. aan de erkenning van diploma's.

28. KUIPER, W., *L.c.*, 297 en PLENDER, R., 'An incipient of European Citizenship', *L.c.*, 43-44. Art. 117 tot 122 E.E.G.-Verdrag en de op basis daarvan ontstane Europese arbeidswetgeving, maken geen onderscheid al naargelang de nationaliteit van de werknemers.

doen op het gemeenschapsrecht terzake, brengt hen in een minderwaardige juridische positie t.a.v. de werknemers onderdanen van de Lid-Staten. Daardoor ontstaat er binnen de communautaire arbeidsmarkt een minder beschermde groep die omwille van zijn omvang wel eens de dertiende Lid-Staat wordt genoemd.²⁹

Opmerkelijk in deze discussie is de nieuwe wind die recent terzake vanuit het Europese Parlement waait. Bij de bespreking in de Commissie sociale zaken, werkgelegenheid en arbeidsmilieu van het Europese Parlement van de voorstellen tot wijziging van Verordening 1612/68³⁰, steunden een aantal commissieleden het voorstel om de werknemers uit derde landen toch onder het toepassingsgebied van Verordening 1612/68 te laten vallen. Dit voorstel had niet de steun van de meerderheid van de commissieleden en werd afgezwakt tot een overweging voorafgaand aan de Verordening dat besluiten moesten worden genomen om aan werknemers van derde landen een vergelijkbaar statuut te verlenen als aan E.G.-werknemers.³¹ De voltallige vergadering van het Europese Parlement dacht hier evenwel anders over en op 14 februari 1990 keurde zij een amendement goed waardoor de betrokken Verordening ook van toepassing zou worden op niet-E.G.-onderdanen die vóór dat ze de leeftijd van zes jaar hebben bereikt in een Lid-Staat verbleven en er sindsdien regelmatig verblijven (nieuw art. 47).³²

Dit amendement is een belangwekkend initiatief. Voor het eerst sinds de inwerkingtreding van het vrije werknemersverkeer wordt een belangrijke uitbreiding van het personele toepassingsgebied ervan voorgesteld. De vraag over de toepasselijkheid van het vrije werknemersverkeer en de daarbij horende rechten op onderdanen van derde landen is door dit standpunt van het Europees Parlement opnieuw in alle openheid op gang gekomen en ze zal ongetwijfeld aanleiding geven tot heel wat discussie in de schoot van de Commissie en van de Raad. Of de Raad uiteindelijk zal instemmen met dit amendement van het Europees Parlement is ons inziens erg onzeker. De Commissie heeft het in ieder geval in haar gewijzigd voorstel van 11 april 1990³³ niet opgenomen.

4.3. TOCH EUROPESE RECHTEN VOOR EEN BEPERKTE CATEGORIE ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN

Toch kunnen nu reeds een aantal onderdanen van derde landen 'genieten' van de rechten die uit het Europese gemeenschapsrecht voortkomen. Het betreft hier op de eerste plaats de niet-E.G.-familieleden van E.G.-werknemers. Het gaat hier om de echtgenote, de kinderen en ascendenten ten laste. Zij verkrijgen op de eerste plaats een aantal verblijfrechten, weliswaar afhankelijk van het verblijfrecht van hun rechtgevend familielid en van het blijvend bestaan van de familieband. Deze verblijfrechtelijke bescherming is in wezen gelijkwaardig aan die van de E.G.-werknemers.³⁴ Tevens hebben zij recht op toegang tot de arbeidsmarkt van

29. Zie in dezelfde zin tevens: ZULEEG, M., 'Die Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für das Ausländerrecht', *N.J.W.*, 1987, 2195-2196.

30. Voor de tekst van deze voorstellen zie: *P.B.C.*, 21 april 1989, nr. 100/6.

31. Verslag PISONI, *Zit. Doc.*, 1989-90, nr. A3-13/90, 5.

32. Zie *P.B.C.*, 19 maart 1990, nr. 68/93.

33. *P.B.C.*, 15 mei 1990, nr. 119/10.

34. Zie art. 10 Verordening 1612/68 en art. 4, vierde lid Richtlijn 68/360.

de Lid-Staat waar hun rechtgevend familielid werkt.³⁵ Door de rechtspraak van het Hof van Justitie werd hierbij nog het recht gevoegd op gelijke behandeling inzake de sociale en fiscale voordelen in de mate dat de toekenning ervan als een voordeel voor de rechtgevende werknemers kan worden beschouwd.³⁶ Bovendien heeft de Commissie in haar voorstel tot wijziging van Verordening 1612/68 in het nieuwe artikel 12 een bepaling opgenomen waarin zij het recht op gelijke sociale voordelen rechtstreeks toekent aan de familieleden van een E.G.-werknemer, zoals ze gedefinieerd zijn in het nieuwe artikel 10. Dat betekent dat de familieleden op de toekenning van deze rechten een beroep kunnen doen uit eigen hoofde en niet enkel wanneer de toekenning ervan een sociaal voordeel is voor de betrokken werknemer. Ten slotte kent het Europese gemeenschapsrecht hen ook uitdrukkelijk rechten toe m.b.t. gelijke behandeling in het onderwijs.^{37, 38}

Recent zijn daar nog een nieuwe categorie niet-E.G.-onderdanen bijgekomen, althans via de rechtspraak van het Hof van Justitie en enkel voor de toegang tot de arbeidsmarkt, meer bepaald voor werknemers van ondernemingen die gebruik maken van het vrij verrichten van diensten. Dat is althans de teneur van het merkwaardige arrest *Rush Portuguesa* van 27 maart 1990 (zie *supra*). Oorsprong van het geschil tussen deze Portugese onderneming en de Franse nationale immigratiedienst is de Toetredingsakte van Spanje en Portugal waarin wel in een overgangsfase wordt voorzien voor het vrije verkeer van werknemers³⁹, maar niet voor het vrij verrichten van diensten (art. 2 Toetredingsakte). Het stond dus de Portugese onderneming volledig vrij om binnen de grenzen van het gemeenschapsrecht m.b.t. het vrij verrichten van diensten en conform de in concreto toepasselijke nationale (in casu Franse) wetgeving, als aannemer of zoals in dit geval als onderaannemer werken te gaan uitvoeren in een andere Lid-Staat. De centrale vraag in deze zaak was of het meebrengen van de eigen werknemers door de betrokken onderneming voor de uitvoering van deze werken, een recht is dat, zoals het aan de ondernemingen van de Lid-Staat van uitvoering toekomt, ook moet toekomen aan de opdrachttuitvoerende onderneming. Indien dit zo is, dan zouden de beperkingen die de nationale immigratiewetgevingen van de Lid-Staten stellen aan de binnenkomst en de tewerkstelling van werknemers die geen beroep kunnen doen op het vrije verkeer van werknemers, niet tegengesteld kunnen worden aan de werknemers van deze onderneming en aan de onderneming zelf.

Het Hof van Justitie heeft op deze vraag een duidelijk antwoord gegeven door te stellen dat de verplichting die een Lid-Staat zou opleggen aan een dienstverlener om zijn werknemers ter plaatse aan te werven of de tewerkstelling van zijn eigen werknemers te onderwerpen aan een toelating van deze Lid-Staat onder de

35. Art. 11 Verordening 1612/68.

36. Zie o.m. H.v.J., 18 juni 1987, O.C.M.W. Courcelles t. Lebon, zaak 316/85, *Jur.*, 1987, 2811, ov. 12.

37. Art. 12 Verordening 1612/68.

38. Over al deze aspecten van de rechten van niet-E.G.-familieleden van E.G.-werknemers zie uitvoerig in VERSCHUEREN, H., *o.c.*, 312-320, 351, 354-358 en 385-389, nr. III.3.1.2.2., III.3.2.2.3.2., III.3.2.2.5. en III.4.2. Zie tevens in het algemeen over de rechten van onderdanen van derde landen: GREENWOOD, C., 'Nationality and the Limits of the Free Movement of Persons in Community Law', *Y.E.L.*, 1987, 185-210 en OLIVER, P., 'Non-Community Nationals and the Treaty of Rome', *Y.E.L.*, 1985, 57-92.

39. Het vrije verkeer van werknemers zal pas definitief van toepassing zijn vanaf 1 januari 1993 (art. 56, 1., eerste lid (Spanje) en art. 216, 1., eerste lid (Portugal)). Ondertussen vallen de betrokken onderdanen nog onder de toepassing van de nationale of bilaterale bepalingen inzake de arbeidsmigratie.

vorm van een arbeidsvergunning, in strijd is met de verdragsbepalingen m.b.t. het vrij verrichten van diensten en een discriminatie betekent t.a.v. de concurrenten uit de Lid-Staat zelf die wel hun eigen werknemers kunnen inzetten.

De algemene formulering van deze overweging overstijgt het enge kader van de overgangsmaatregelen van de Toetredingsakte, en heeft eveneens betrekking op alle werknemers die geen recht op vrij werknemersverkeer kunnen laten gelden. In het bijzonder is dit uitgangspunt van belang voor werknemers uit derde landen die reeds op de Europese arbeidsmarkt aanwezig zijn, voor zover ze werknemer zijn van een Europese ondernemer die gebruik maakt van het recht op het vrij verrichten van diensten.

Het recht van de arbeidsmigranten is dus afhankelijk van het recht op vrije dienstverlening waar de werkgever gebruik van maakt. Het is evenwel niet duidelijk wat het sociaal en verblijfsrechtelijk statuut is van deze migranten. Door de afhankelijkheid van hun recht op migratie van de uitvoering van de werkzaamheden zullen zij evenwel geen toegang krijgen tot het stevig uitgebouwde statuut van de E.G.-werknemers, omdat hun aanwezigheid op de arbeidsmarkt van een Lid-Staat essentieel tijdelijk is en gebonden blijft aan de betrokken werkzaamheden.⁴⁰

1.4. AANDACHT VOOR EEN EIGEN MIGRANTENBELEID DOOR DE GEMEENSCHAPSINSTELLINGEN

Tot nu toe bleven de migranten uit derde landen dus verstoken van een volwaardige Europese rechtspositie. De juridische en sociale positie van migrerende werknemers, met inbegrip van de werknemers uit derde landen, is evenwel niet aan de aandacht van de gemeenschapsinstellingen ontsnapt.⁴¹ Naast het formuleren van intenties en oproepen tot gelijke behandeling van E.G.-migrerende werknemers en werknemers uit derde landen, werden in eerste instantie maatregelen aangekondigd m.b.t. de sociale zekerheid⁴² en de bestrijding van illegale migratie

40. Voor een verdere bespreking van de betekenis van dit arrest: zie VERSCHUEREN, H., 'Het arrest Rush Portuguesa: een nieuwe wending aan het vrije verkeer van werknemers in het Europese gemeenschapsrecht', *T. Vreemd.*, 1990, nr. 58, 3-12.

41. Zie hierover: Sociaal actieprogramma op 25 oktober 1973 door de Commissie bij de Raad ingediend, punt 10, *Bull. E.G.*, Suppl. 2/74; Actieprogramma ten behoeve van migrerende werknemers en hun gezinnen door de Commissie bij de Raad ingediend op 18 december 1974, *Bull. E.G.*, Suppl. 3/76, 9-25; Resolutie van de Raad van 21 januari 1974 betreffende een sociaal programma, *P.B.C.*, 2 februari 1974, nr. 13/2-3; Resolutie van de Raad van 9 februari 1976 betreffende een actieprogramma ten behoeve van migrerende werknemers en hun gezinsleden, *P.B.C.*, 14 februari 1976, nr. 34/2; Resolutie van het Europese Parlement van 18 november 1983 inzake het vraagstuk van de migrerende werknemers, *P.B.C.*, 19 december 1983, nr. 342/139; Advies van het E.S.C. van 25 oktober 1984 inzake migrerende werknemers, *P.B.C.*, 24 december 1984, nr. 343/28; Richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid. Mededeling van de Commissie aan de Raad, 1 maart 1985, *Bull. E.G.*, Suppl. 9/85 en Resolutie van de Raad van 16 juli 1985 betreffende richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid, *P.B.C.*, 26 juli 1985, nr. 186/3.

42. Actieprogramma Commissie, 18 december 1974, *l.c.*, 18; Advies van het E.S.C. van 30 november 1975 inzake het actieprogramma van de Gemeenschap ten behoeve van de migrerende werknemers en hun gezinnen, punt 8.3., *P.B.C.*, 17 januari 1976, nr. 12/4 en Richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid, Commissie, 1 maart 1985, *l.c.*, 22-23.

en illegale arbeid⁴³, zonder dat dit evenwel tot concrete resultaten leidde.⁴⁴

De meeste nadruk kwam vooral te liggen op het stimuleren en/of organiseren van een harmonisatie⁴⁵ of coördinatie van⁴⁶ en overleg over⁴⁷ het nationale beleid van de Lid-Staten inzake de binnenkomst, het verblijf en de tewerkstelling van buitenlandse werknemers uit derde landen, al dan niet gekoppeld aan het uitwerken van initiatieven terzake in het kader van de externe bevoegdheden van de E.G.⁴⁸ In het kader van de bevordering van de juridische en maatschappelijke integratie van de migrerende werknemers, in het bijzonder van hen die afkomstig zijn uit derde landen, werden door de gemeenschapsinstellingen bovendien recent stellingen ingenomen m.b.t. de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.⁴⁹

43. Actieprogramma, Commissie, 18 december 1974, *l.c.*, 24; Resolutie van de Raad, 9 februari 1976, *l.c.*, punt 5, b); Resolutie van de Raad van 27 juni 1980 betreffende richtsnoeren voor een communautair arbeidsmarktbeleid, punt III, *P.B.C.*, 8 juli 1980, nr. 168/1; Advies E.S.C. van 25 oktober 1984, *l.c.*, punt 3.1.3.; Richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid, Commissie, 1 maart 1985, *l.c.*, § 24.

44. De Commissie diende wel op 4 november 1976 een voorstel in voor een Richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de bestrijding van de illegale migratie en de illegale arbeid (*P.B.C.*, 23 november 1976, nr. 277/2). Na het advies van het E.S.C. van 24 februari 1977 (*P.B.C.*, 30 maart 1977, nr. 77/9) en het E.P. van 15 november 1977 (*P.B.C.*, 12 december 1977, nr. 299/16) om hierin meer aandacht te besteden aan het waarborgen van de rechten van de illegale werknemers zelf, diende de Commissie een nieuw voorstel in op 5 april 1978 (*P.B.C.*, 22 april 1978, nr. 97/9). Binnen het Technisch Comité voor het vrije verkeer van werknemers en binnen de Raad kon er evenwel geen eensgezindheid bereikt worden over deze richtlijn. Zie *Schrift.Vr. nr. 1072/82 (GLINNE)*, 20 augustus 1982, *P.B.C.*, 17 januari 1983, nr. 12/2. Voor meer details over dit voorstel zie DUYSSENS, D., 'Migrant Workers from Third Countries in the European Community', *C.M.L. Rev.*, 1977, 517-518.

45. Deze term werd in deze context slechts één keer gebruikt met name in punt 10 van het Slotcommuniqué van de Topconferentie van Parijs van 9-10 december 1974, *Bull. E.G.*, 1972, nr. 12, punt 1104, 8.

46. Hiertoe werd meermaals opgeroepen: Sociaal actieprogramma Commissie 25 oktober 1973, *l.c.*, punt 10; Actieprogramma Commissie 18 december 1974, *l.c.*, 24-25; Advies E.S.C. 30 oktober 1975, Actieprogramma migrerende werknemers, *l.c.*, 7 en Resolutie E.P. 18 november 1983, *l.c.*, punt 3.

47. Resolutie van de Raad van 21 januari 1974 betreffend een sociaal programma, *l.c.*, 2; Resolutie Raad 9 februari 1976 actieprogramma migrerende werknemers, *l.c.*, punt 5, a); Mededeling van de Commissie aan de Raad van 23 maart 1979, doc. COM (79) 115 def., *Bull. E.G.*, 1979, nr. 3, 2.1.43; Conclusies van de Raad van 22 juni 1984 betreffende een sociaal actieprogramma van de Gemeenschap op middellange termijn (punt 2.4.), *P.B.C.*, 4 juli 1984, nr. 175/1; Richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid, Commissie, 1 maart 1985, *l.c.*, 27; Resolutie E.P. 9 mei 1985 betreffende richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid (punt 4, j), *P.B.C.*, 10 juni 1985, nr. 141/467; Advies E.S.C. van 29 mei 1985 inzake de richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid (punt 2.1.), *P.B.C.*, 29 juli 1985, nr. 188/6; Resolutie Raad 16 juli 1985 communautair migratiebeleid (punt 3), *l.c.*, 4.

48. Voor een overzicht en bespreking van al deze initiatieven zie: VAN SUSANTE, N., 'Een Gemeenschappelijk migrantenbeleid: een haalbare kaart?', *Sociaal Recht*, 1989, 260-266. Zie tevens: KUIPER, W., 'De positie van derde landen onderdanen in de Gemeenschap', *Migrantenrecht*, 1989, 295-299 en Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Voor een harmonische samenleving*, Deel III, *Feiten en toelichting van de voorstellen*, Brussel, 1990, 890-907.

49. Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen van 29 mei 1990 betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *P.B.C.*, 27 juni 1990, nr. 157/1. Zie het voorstel van de Commissie van 29 juni 1988, *P.B.C.*, 16 augustus 1988, nr. 214/32, het advies van het E.S.C. van 23 november 1988, *P.B.C.*, 30 januari 1989, nr. 23/22 en de Resolutie E.P. van 14 februari 1989, *P.B.C.*, 20 maart 1989, nr. 69/43. Zie tevens de Resolutie E.P. van 14 februari 1989 over de gemeenschappelijke verklaring tegen racisme en vreemdelingenhaat en een actieprogramma van de Raad, *P.B.C.*, 20 maart 1989, nr. 69/40.

De concrete resultaten van al deze beleidsopties zijn tot nu zeer beperkt.

Wat het overleg betreft heeft de Commissie op 8 juli 1985 een Beschikking tot de Lid-Staten gericht m.b.t. de invoering van een procedure voor voorafgaande mededeling en overleg inzake het migratiebeleid ten aanzien van derde landen.⁵⁰ Hierin legt de Commissie de Lid-Staten op om haar in te lichten omtrent alle ontwerpen van maatregelen m.b.t. de binnenkomst, het verblijf, de tewerkstelling en de verschillende aspecten van het sociaal, economisch en cultureel statuut van de werknemers die onderdaan zijn van derde landen, evenals van ontwerp-overeenkomsten over deze gebieden met derde landen (art. 1). Een Lid-Staat of de Commissie kan n.a.v. deze voorstellen verzoeken dat hierover overleg wordt gepleegd tussen de Lid-Staten en de Commissie (art. 2, eerste lid). Overleg over één van de genoemde onderwerpen kan eveneens gevraagd worden zonder dat er een concrete ontwerp-maatregel van één van de Lid-Staten ter tafel ligt (art. 2, tweede lid). Dit overleg heeft volgens deze beschikking tot doel het nemen van een gemeenschappelijk standpunt door de Lid-Staten m.b.t. internationale bepalingen inzake migratie, te vergemakkelijken (art. 3). Tevens zou het moeten bewerkstelligen dat het beleid van de Lid-Staten op de genoemde terreinen in overeenstemming is met het beleid van de Gemeenschap en zou de opportuniteit van de gedane voorstellen moeten getoetst worden met het oog op de harmonisatie van de nationale vreemdelingenwetgevingen en het opnemen van een maximum aan gemeenschappelijke bepalingen in bilaterale overeenkomsten over deze onderwerpen.

Tekenend voor de houding van de Lid-Staten in deze materie is het feit dat tegen deze Beschikking vrij vlug gereageerd werd. Vijf Lid-Staten⁵¹ verzochten bij het Hof van Justitie om de nietigverklaring ervan.⁵² Zij voelden zich duidelijk bedreigd in hun autonomie inzake het beleid m.b.t. de binnenkomst, het verblijf en de tewerkstelling van onderdanen van derde landen. Zij verweten de Commissie haar bevoegdheden in het kader van artikel 118 E.E.G.-Verdrag (waarop zij haar beschikking gebaseerd had) te hebben overschreden. Volgens deze Lid-Staten kan de Commissie hieruit geen overleg over de daarin gestelde materies opleggen. Bovendien is het migratiebeleid van de Lid-Staten als dusdanig vreemd aan het 'sociaal beleid' zoals het bedoeld is in artikel 118.⁵³

Het Hof van Justitie gaf de protesterende Lid-Staten grotendeels ongelijk. Het beklemtoonde dat het migratiebeleid van de Lid-Staten wel degelijk van invloed kan zijn op het communautaire sociale beleid in het algemeen en het arbeidsmarktbeleid in het bijzonder en dit omwille van het groot aandeel van werknemers uit derde landen op de Europese arbeidsmarkt (ov. 16-23). Een overleg op deze terreinen kan op grond van artikel 118 wel opgelegd worden, zonet zou deze bepaling geen effectieve uitwerking kunnen hebben (ov. 28). Het Hof keurde echter de bepaling uit de Beschikking af die de mededelings- en overlegproce-

50. *P.B.L.*, 14 augustus 1985, nr. 217/25.

51. Bondsrepubliek Duitsland, Nederland, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

52. H.v.J., 9 juli 1987, Bondsrepubliek Duitsland e.a.t. Commissie, zaken 281, 283, 284, 285 en 287/85, *Jur.*, 1987, 3203.

53. Zie over deze zaak o.m. HARTLEY, T.C., 'The Commission as legislator under the EEC Treaty', *E.L. Rev.*, 1988, 122-125 en SIMMONDS, K., 'The concertation of Community migration policy', *C.M.L. Rev.*, 1988, 177-200.

dure uitbreidde tot gebieden die verband houden met de culturele integratie van werknemers onderdanen van derde landen en hun gezinsleden (art. 1).⁵⁴ Tevens was het Hof van mening dat de Commissie eveneens te ver was gegaan m.b.t. één van de doelstellingen van het overleg, met name het bewerkstelligen van een overeenstemming tussen het beleid van de Lid-Staten en dat van de Gemeenschap. Het opleggen van deze overeenstemming aan de Lid-Staten of het verhinderen dat de Lid-Staten maatregelen nemen die ingaan tegen het gemeenschapsbeleid, overstijgt de verplichting tot het plegen van louter overleg. De resultaten ervan kunnen niet worden opgelegd (ov. 34-36).

Om tegemoet te komen aan deze opmerkingen heeft de Commissie een nieuwe Beschikking genomen op 8 juni 1988⁵⁵, die dezelfde bepalingen bevat als de eerste, zonder de onderdelen waartegen het Hof bezwaar had gemaakt. Hiermee zou de Commissie een belangrijk instrument in handen krijgen om het zolang gevraagde overleg over deze materie te organiseren en te bepalen. De bedoeling van het overleg is het zoveel mogelijk op communautaire golflengte brengen van het beleid van de Lid-Staten m.b.t. de onderdanen van derde landen, zonder evenwel de resultaten ervan dwingend te beïnvloeden. Ondertussen blijkt uit de praktijk van deze Beschikking dat het belang ervan zeer beperkt is, zodat we kunnen spreken van een pyrrusoverwinning.

De Commissie had overigens liever meer dwingende initiatieven terzake genomen. Dit blijkt o.m. uit de plannen die zij ontvouwde in haar *Witboek*. Hierin werden een aantal maatregelen aangekondigd die een direct ingrijpen van de Gemeenschap op het terrein van het statuut van onderdanen van derde landen inhielden. Zo kondigde de Commissie een Richtlijn aan tot vereenvoudiging van de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap, een Richtlijn inzake de harmonisatie van de voorschriften betreffende de status van onderdanen van derde landen, een Richtlijn inzake de harmonisatie van de voorschriften betreffende het asielrecht en de status van vluchtelingen, een Richtlijn inzake de harmonisatie van het visumbeleid van de Lid-Staten en een Richtlijn inzake de harmonisatie van de voorschriften betreffende uitlevering.⁵⁶

De realisatie van deze plannen zou betekenen dat de bevoegdheden van de Lid-Staten t.a.v. de onderdanen van derde landen fel zouden beperkt worden. Oppositie van hun kant was dan ook te verwachten en die bleek binnen de Raad zo sterk te zijn dat de Commissie begin 1989 besloten heeft om de verdere uitwerking van deze voorstellen stop te zetten.⁵⁷ Hiermee lijkt de Commissie, na een gemakkelijke overwinning inzake de organisatie van overleg, een zware slag om de inhoudelijke bepaling van het migratiebeleid te hebben verloren.

De afloop van dit twistpunt was overigens te voorspellen. Door de Europese Akte wordt wel artikel 8A in het E.E.G.-Verdrag gevoegd waarin de interne markt wordt gedefinieerd als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van o.a. personen is gewaarborgd (art. 13). Maar het vrije verkeer van

54. Deze onderwerpen behoren volgens het Hof niet meer tot het 'sociaal gebied' waar art. 118 E.E.G.-Verdrag het over heeft (ov. 22).

55. *P.B.L.*, 14 juli 1988, nr. 183/35.

56. Zie *Witboek*, Bijlage, 12-13.

57. *Rapport van de Commissie betreffende de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap*, 16 januari 1989, COM(88) 640 def., 12-13 en 19-20.

personen werd uitdrukkelijk uitgesloten van de domeinen waarop krachtens het nieuwe artikel 100A E.E.G.-Verdrag (art. 18 Europese Akte) een toenadering van de nationale wetgeving mogelijk is met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad en na een samenwerkingsprocedure met het E.P. Wel kunnen de Europese instellingen nog steeds beroep doen op artikel 100 en artikel 235 E.E.G.-Verdrag om toch initiatieven terzake te nemen, maar deze artikels vereisen evenwel unanimititeit van de Raadsleden.⁵⁸ In een algemene verklaring die is gevoegd bij deze Europese Akte stellen de ondertekenaars overigens dat niets in deze bepalingen afbreuk doet aan het recht van de Lid-Staten om die maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten inzake controle van de immigratie uit derde landen en inzake bestrijding van terrorisme, misdaad, handel in drugs en illegale handel in kunstvoorwerpen en antiquiteiten. In een Politieke Verklaring van de Regeringen van de Lid-Staten inzake het vrije verkeer van personen stellen zij dat zij zullen samenwerken m.b.t. de binnenkomst, het verkeer en het verblijf van onderdanen van derde landen evenals bij de bestrijding van terrorisme, misdaad, drugs en illegale handel in kunstvoorwerpen en antiquiteiten. Ondanks de afkeuring van het Europese Parlement⁵⁹ en het E.S.C.⁶⁰ van de band die wordt gelegd tussen het voeren van een migratiebeleid en de bestrijding van terrorisme en criminaliteit, hebben de Lid-Staten zeer duidelijk gemaakt dat zij niet zinnens zijn om hun bevoegdheden terzake met de Europese instellingen te delen.⁶¹

Dit blijkt o.m. ook uit het ontstaan, los van de gemeenschapsinstellingen, van akkoorden en het overleg inzake de personencontroles aan de grens, het immigratiebeleid en de bestrijding van de criminaliteit. Het gaat hier op de eerste plaats om het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985⁶² tussen de landen van de Benelux, West-Duitsland en Frankrijk.⁶³ In het kader van dit Akkoord willen deze landen komen tot het geleidelijk afbouwen van de controles aan hun binnengrenzen.⁶⁴ Parallel hiermee hebben de Lid-Staten van de Gemeenschap een vertrouwelijke overleggroep (de zogenaamde TREVI-groep) opgericht, die bestaat uit vertegenwoordigers van hun Ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken en die zich bezighoudt met de problemen van handel in verdovende middelen, terrorisme en illegale immigratie. Daarnaast bestaat er nog een ad hoc werkgroep immigratie van de vertegenwoordigers van de Ministers van Binnenlandse Zaken en een groep van nationale coördinatoren die samen met de Commissie eenheid wil brengen in de besprekingen op deze verschillende fora.⁶⁵

58. Zie o.m. DE RUYT, J., *L'Acte unique européenne*, Brussel, Ed. de l'Univ., 1987, 156-157.

59. Resolutie 9 oktober 1986 over het communautair migratiebeleid (punt 7), *P.B.C.*, 10 november 1986, nr. 283/84.

60. Advies van 28 november 1985 inzake 'De voltooiing van de interne markt' – Witboek van de Commissie voor de Europese Raad (punt 3.2.1.), *P.B.C.*, 31 december 1985, nr. 344/18.

61. Zie hierover tevens: KAHN, R., *Migrants et travail en Europe*, Paris, Presses Interuniversitaires Européennes, 1989, 106-109.

62. Akkoord tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 14 juni 1985, *B.S.*, 29 april 1986.

63. Italië is in november 1990 tot dit Akkoord toegetreden. Spanje en Portugal overwegen de toetreding.

64. Zij hebben daarvoor op 19 juni 1990 te Schengen een Aanvullend Akkoord ondertekend.

65. Voor meer details over deze initiatieven zie *infra*, 2.2.

Een zelfde teneur vinden we terug in wat het 'Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden' wordt genoemd.⁶⁶ Hierin wordt gesteld dat het de taak is van de Lid-Staten om te garanderen dat werkenden uit derde landen en hun gezinsleden die legaal in een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap verblijven, voor hun levensstandaard en arbeidsvoorwaarden een behandeling krijgen die vergelijkbaar is met die voor de werkenden (bedoeld is hier E.G.-onderdanen). Deze in de preambule opgenomen tekst verwijst voor de behandeling van werknemers uit deze landen terug naar de Lid-Staten, die enkel 'hun best' moeten doen om deze migranten zo goed mogelijk te behandelen.

We kunnen als besluit stellen dat in het Gemeenschapsrecht en het gemeenschapsbeleid de onderdanen van derde landen die op de Europese arbeidsmarkt aanwezig zijn, een zeer zwakke bescherming en weinig effectieve aandacht krijgen. Slechts een beperkte categorie van niet-E.G.-onderdanen kunnen genieten van de Europese rechtsbescherming. De meerderheid van hen echter worden aan hun 'Europees' lot overgelaten, d.w.z. dat hun positie afhankelijk blijft van het beleid van de onderscheiden Lid-Staten.

2. Het andere Europa

Europa bestaat evenwel niet alleen uit de Europese Gemeenschappen. De fundamentele veranderingen op het Europese forum in het voorbije jaar hebben dit eens te meer duidelijk aangetoond. De euroforie heeft reeds lang plaats gemaakt voor de realiteit van de Europese en mondiale machtsverhoudingen. Ook op het vlak van de maatschappelijke en juridische positie van migranten uit derde landen zijn een aantal niet-E.G.-initiatieven van groot belang. Ook hier zullen migranten tussen hoop en vrees belanden. Soms immers wordt hun positie versterkt, soms zullen de meest recente ontwikkelingen op dit terrein hen eerder vrees inboezemen.

2.1. MENSENRECHTEN IN DE RAAD VAN EUROPA

Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens dat gesloten werd in het kader van de Raad van Europa heeft reeds lang een belangrijke betekenis voor het juridisch statuut van vreemdelingen.⁶⁷ Een bekend voorbeeld is de afweging die het Hof voor de Rechten van de Mens uit Straatsburg opgelegd heeft in de zaak Berrehab (21 juni 1988) tussen het recht op gezinsleven (art. 8 E.V.R.M.) en de verblijfsbeperkingen die voor vreemdelingen gelden.⁶⁸ Ook de Belgische Raad van State past reeds de afweging tussen de bescherming van het

66. Dit Handvest wordt door de vertegenwoordigers van alle Lid-Staten, behalve Groot-Brittannië, op 8 december 1990 ondertekend te Straatsburg. De juridische betekenis ervan is echter zeer beperkt. Voor een Nederlandse tekst, zie *Sociaal Recht*, 1990, 52.

67. Zie hierover o.m. DREMCZEWSKI, A., 'The Position of Aliens in the Relation to the European Convention on Human Rights: A General Survey', in *Human Rights of Aliens in Europe*, Council of Europe. Directorate of Human Rights (ed.), Dordrecht, Nijhoff, 1985, 349-427.

68. Voor de tekst ervan en een commentaar van H. STEENBERGEN, zie *Bulletin van het Nederlandse juristencomité voor de mensenrechten (N.C.J.M.-bulletin)*, 1988, 579-586.

gezinsleven en van de openbare orde toe en rechtvaardigt enkel die verblijfsbeperkingen die geen onevenredige beperking betekenen van het gezinsleven van de betrokkene.⁶⁹

Vanuit Straatsburg komen voor de migranten vaak hoopgevende berichten. We zullen hier echter niet ingaan op de complexiteit van de toepassing van dit Verdrag op de rechtspositie van vreemdelingen. Bij wijze van illustratie willen we wel nader ingaan op de zaak Moustaquim die nog bij het Hof aanhangig is. In deze zaak heeft de Commissie voor de Rechten van de Mens op 12 oktober 1989 een opmerkelijk advies gegeven aan het Hof.⁷⁰ De strekking van dit advies is dat een vreemdeling die sinds kort na zijn geboorte in België heeft verbleven, wiens familie volledig in België woont en die geen enkele feitelijke band meer heeft met het land waarvan hij de nationaliteit heeft (in casu Marokko), slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden uitgezet. Veelvuldige strafrechtelijke veroordelingen kunnen hiervoor geen voldoende motivering zijn. De nationaliteit van de betrokken persoon heeft volgens de Commissie geen enkele feitelijke betekenis meer en mag dan niet aangegrepen worden om een maatregel te nemen die het gezinsleven van de betrokkene ernstig zou verstoren. Wel erkent de Commissie de principiële mogelijkheid om buitenlanders het land uit te zetten, maar definitief in het land gevestigde vreemdelingen, kunnen feitelijk moeilijk nog als buitenlanders worden beschouwd en de Commissie verbindt hieraan in deze zaak belangrijke gevolgen. Indien het Hof, op advies van de Commissie, de Belgische Staat zou veroordelen, dan zal dit een wezenlijke stap zijn in de versteviging van de verblijfszekerheid voor de tweede en derde generatie migranten en dit juist op een symbolisch zo belangrijke zaak als het nemen van verwijderingsmaatregelen tegen definitief gevestigde vreemdelingen.

2.2. RECENT GESLOTEN INTERGOUVERNEMENTELE AKKOORDEN

2.2.1. De opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap

In gemeenschapsverband wordt reeds lang gedacht aan het afschaffen van de personencontrole aan de binnengrenzen van de Gemeenschap. Voor het eerst was hiervan sprake op de topconferentie van Parijs van 9-10 december 1974.⁷¹ Later werd deze gedachte omgebogen naar een vereenvoudiging van de controles.⁷² Maar de discussie en de vooruitgang op dit terrein werden bemoeilijkt door ande-

69. Zie o.m. R.v.St., Marcassoli, nr. 27.053, 22 oktober 1986, *T. Vreemd.*, 1987, nr. 45, 27.

70. Voor de tekst ervan en een commentaar van H. STEENBERGEN, zie *N.J.C.M.-bulletin*, 1990, 218-231.

71. Zie Slotcommuniqué, punt 10, *Bull. E.G.*, 1974, nr. 12, punt 1104.

72. Resolutie van 7 juni 1984 van de Raad, *P.B.C.*, 19 juni 1984, nr. 159/1. Zie vooral het voorstel van de Commissie voor een Richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de controles en formaliteiten die van toepassing zijn voor de burgers van de Lid-Staten bij het overschrijden van de binnengrenzen van de Gemeenschap, ingediend op 23 januari 1985, *P.B.C.*, 19 februari 1985, nr. 47/5. Dit voorstel wil de controles aan de binnengrenzen zo eenvoudig mogelijk maken en beperken tot steekproefsgewijze controles. Ook in haar Witboek heeft de Commissie dit voorstel opgenomen (nr. 24 en 25).

re daarmee samenhangende problemen, die veel verder gaan dan het vraagstuk van de personencontrole alleen.⁷³

Tegelijk rees de vraag over de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen en de Lid-Statens op deze verschillende domeinen, ondanks artikel 3c en het nieuwe artikel 8A E.E.G.-Verdrag die het vrije verkeer van personen uitdrukkelijk als een gemeenschapsmaterie beschouwen en dus ook de regeling van de personencontrole.⁷⁴ Maar de vele aspecten die hierbij komen kijken maken intergouvernementele samenwerking onvermijdelijk.

Er zijn terzake dan ook een reeks van intergouvernementele initiatieven genomen die alle of een deel van de aspecten van het probleem betreffen. Het gaat hier op de eerste plaats om het Akkoord van Schengen dat op 14 juni 1985 werd gesloten tussen de landen van de Benelux, de Duitse Bondsrepubliek en Frankrijk.⁷⁵ Dit is een raamakkoord, waarbinnen een reeks van intergouvernementele maatregelen moeten worden genomen op de diverse terreinen die de Commissie in haar Witboek (dat toevallig dezelfde naam draagt) had aangegeven (zie *supra*). Bij de totstandkoming van het Akkoord werd reeds overeengekomen om de personencontrole aan de binnengrenzen te vereenvoudigen (art. 2 en 3). Op lange termijn zou de personencontrole moeten opgeheven worden en verlegd worden naar de buitengrenzen (art. 17). Er werd een Aanvullend Akkoord voorbereid m.b.t. vuurwapens en munitie, verdovende middelen, de status van onderdanen van derde landen, het asielrecht, het visumbeleid, de uitlevering en de controle en het toezicht aan de buitengrenzen.⁷⁶ Op 19 juni 1990 werd dit Aanvullend Akkoord ondertekend.⁷⁷ Het ligt nu ter ratificering aan de nationale parlementen voor.

73. Voor een uitgebreid overzicht van de verschillende aspecten van deze problemen zie *Rapport van de Commissie betreffende de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap*, 16 januari 1989, COM(88) 640 def., 26 p. (verder afgekort als COM(88) 640).

74. Zie hierover ROGALLA, P. en NEUHAUS, P., 'Die Unvereinbarkeit der Personenkontrolle von Marktbürgern an den E.G.-Binnengrenzen mit dem EWG-Vertrag', *Eur.*, 1984, 203-209. Deze auteurs stellen dat de Raad bevoegd is om op dit terrein de nodige maatregelen te treffen op grond van art. 100 E.E.G.-Verdrag. Na de goedkeuring van de Europese Akte zou een beslissing op grond van art. 100A eveneens mogelijk zijn, ware het niet dat art. 100A, tweede lid, het vrije verkeer van personen uitdrukkelijk uitsluit van de toepassing van dit artikel. Zie over deze bevoegdheidsdiscussie tevens: Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Voor een harmonische samenleving*, Deel III, *Feiten en toelichting van de voorstellen*, Brussel, 1990, 894-907.

75. Dit Akkoord betreft de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen. Voor de tekst ervan zie *B.S.*, 29 april 1986.

76. De voorstellen terzake botste op heftige kritiek van vooral de Nederlandse rechtsleer. Zie hierover o.m. BOLTEN, J.J., 'Het recht om asiel te zoeken in Europa', *N.J.B.*, 1989, 797-802; DE JONG, C.D., 'Het Akkoord van Schengen: Doelstelling, consequenties en stand van zaken', *Migrantenrecht*, 1989, 191-196; FIJNAUT, C., 'Het Akkoord van Schengen', *Panopticon*, 1989, 1-5; GROENENDIJK, C.A., 'Migratiecontrole in Europa: angsten, instrumenten en effecten', *Migrantenrecht*, 1989, 235-241; HOOGENBOOM, T., 'Het Europa van de dertien en de trauma's uit het verleden', *N.J.B.*, 1988, 808-815; LEWIN, E., 'Het Akkoord van Schengen en het Nederlandse vreemdelingenrecht', *A.A.*, 1989, 514-521; MARX, R., 'De harmonisatie van de interne markt van de EG en haar uitwerking op het vreemdelingenrecht', *Migrantenrecht*, 1989, 3-5; MEIJERS, H., 'Vluchtelingen in West-Europa. "Schengen" raakt het gehele vluchtelingenrecht', *N.J.B.*, 1989, 1297-1302; STEENBERGEN, J.D.M., 'Het Aanvullend Akkoord van Schengen en het vreemdelingenrecht', *Sociaal Recht*, 1990, 4-9.

77. Deze Overeenkomst bevat een gedetailleerde (in totaal 142 artikelen) regeling van de onderlinge afspraken m.b.t. de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer (titel II),

De Europese Commissie nam aan de voorbereiding van dit akkoord deel, om zo de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te toetsen.⁷⁸ De Commissie hoopt vooral dat het Akkoord en de Overeenkomst tussen deze vijf Lid-Staten een pilootfunctie zal vervullen m.b.t. de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen⁷⁹ en dat de door hen uitgewerkte akkoorden later uitgebreid zouden kunnen worden tot de gehele Gemeenschap.⁸⁰

Toch laat de ondertekening van dit Akkoord een eerder wrange nasmaak. Vooreerst omdat het initiatief inzake het migratiebeleid in de Europese Gemeenschap in de laatste 5 jaar meer en meer uit handen van de Europese instellingen is genomen en zo goed als volledig bij de nationale regeringen is beland. Het is het onderwerp geworden van intergouvernementele onderhandelingen. Deze onderhandelingen verliepen vooral in de traditionele diplomatieke en ambtelijke geheimhouding en werden aldus onttrokken aan politieke of parlementaire controle. Enkel in Nederland heeft dit voor enige politieke deining gezorgd. Een belangrijk negatief gevolg van deze werkwijze is het totale gebrek aan rechterlijke controle. Het toezicht op de uitvoering van dit Akkoord wordt overgelaten aan een Uitvoerend Comité, dat op het vlak van onafhankelijkheid weinig garanties biedt.⁸¹

Ook andere intergouvernementele initiatieven en overlegorganen zijn tot nu werkzaam op dit terrein.⁸² Zo is er de 'Groep Immigratie' die op 20 oktober 1986 werd opgericht en die besloten periodieke bijeenkomsten belegt van de ministers die in de diverse landen met problemen op het gebied van de immigratie belast zijn. Daarnaast bestaat er de zogenaamde TREVI-groep. In deze groep zitten verantwoordelijken van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken uit de 12 Lid-Staten. Zij overleggen over de aanpak van handel in verdovende middelen, terrorisme en illegale immigratie.⁸³

Deze intergouvernementele initiatieven, die werden genomen met medeweten en in samenwerking met de gemeenschapsinstellingen, hebben er wel toe geleid dat de zuivere gemeenschapsinitiatieven op deze terreinen in de verdrukking zijn geraakt. De Commissie heeft, omwille van de uithollende amendementen van de Raad, haar voorstel uit 1985 m.b.t. de vereenvoudiging van de personencontroles ingetrokken.⁸⁴ Ondertussen wordt er in de hogervermelde intergouvernementele

politie en veiligheid (titel III), Schengen-informatiesysteem (titel IV), vervoer en goederenverkeer (titel V), en bescherming van persoonsgegevens (titel VI).

78. Voor twijfels omtrent de verenigbaarheid van het Akkoord van Schengen met het gemeenschapsrecht zie TER KUILE, B.H., *l.c.*, 785-790.

79. Zie Schrift. Vr. nr. 413/89 (GLINNE), 3 oktober 1989, *P.B.C.*, 9 april 1990, nr. 90/11.

80. Het Europese Parlement van zijn kant heeft in een Resolutie van 24 november 1989 zijn bezorgdheid uitgesproken t.a.v. de inhoud van het akkoord en vreest dat de wetgeving van het 'strengste' land zal worden toegepast, dat de bevoegdheden van de politie oncontroleerbaar zouden worden en dat de rechtsbescherming en de bescherming van het privé-leven in het gedrang zouden komen: *Europe*, 25 november 1989, 13.

81. Zie voor verder kritisch commentaar: 'NJCM-commentaar op het concept-overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen', *N.J.C.M.-bulletin*, 1990, 637-643.

82. Zie voor een overzicht hiervan o.m.: LANS, P., 'Migratiecontrole: inzet van nieuwe akkoorden', *Barreel*, 1990, nr. 48, 21-24.

83. Zie o.m. DE LOBKOWICZ, W., 'Quelle libre circulation des personnes en 1993?', *R.M.C.*, 1990, 97-102 en MARX, R., *l.c.*, 3-4.

84. COM(88) 640, bijlage nr. 2, 12-13.

samenwerkingsverbanden vooruitgang geboekt en men verwacht vrij spoedig reeds enkele verdragen over deze onderwerpen te kunnen ondertekenen.⁸⁵ Op 15 juni 1990 hebben de betrokken Ministers overigens te Dublin een Verdrag goedgekeurd m.b.t. asielzoekers.⁸⁶

Op dit moment verloopt de verdere liberalisering in het kader van de Europese gemeenschapsinstellingen van het vrije personenverkeer tussen de Lid-Staten dus moeizaam. Op de vergadering van de Europese Raad op Rhodos van 2-3 december 1988 werd er een groep van nationale en communautaire topambtenaren opgericht die belast is met de coördinatie van de verschillende initiatieven.⁸⁷ Zo hoopt de Europese Raad dat via dit gemeenschapsinitiatief een eenduidige richting zou kunnen gegeven worden aan de lopende besprekingen en onderhandelingen, een ambitie die in het perspectief van de realisering van de interne markt op gemeenschapsniveau tegen 31 december 1992, erg minimalistisch is. Vooral bedenkelijk is dat de inhoudsbepaling van een belangrijk onderdeel van deze interne markt gebeurt via intergouvernementele onderhandelingen die onttrokken zijn aan de samenwerking en controle van de nationale parlementen en van het Europese Parlement en waarvan de resultaten buiten de rechtsbescherming van het Hof van Justitie dreigen te vallen.⁸⁸

3. Naar een Europees burgerschap?

In 1989 stelde de vice-voorzitter van de Commissie, L. LEVI-SANDRI, dat de instelling van het vrije verkeer van werknemers een embryonaal en onvolkomen begin was van een Europees burgerschap.⁸⁹ Dit burgerschap betitelde GRABITZ twee jaar later als 'marktburgerschap'.⁹⁰ De gemeenschapsbepalingen i.v.m. het vrije verkeer van personen geven inderdaad aan de burgers die er gebruik van maken een aantal rechten die zij putten enkel en alleen uit het feit dat zij door hun

85. Zie o.m. *Europe*, 18-19 december 1989, 11; *Europe*, 4 januari 1990, 7-9 en 'Verschuiving grenscontrole; Trevi 92', *Sociaal Recht*, 1990, 67.

86. *Europe*, 16 juni 1990, 9.

87. Zie Slotverklaring, *Europe*, 4 december 1988, 2. Hun mandaat werd verlengd door de Europese Raad van Madrid van eind juni 1989: *Europe*, 5 juli 1989, 9. Zie tevens het verslag van de bijeenkomst van de coördinatoren op Palma de Mallorca 5 juni 1989: *Europe*, 5-6 juni 1989, 9-10. Een deel van dit zogenaamde 'Document van Palma' werd gepubliceerd in *Europe*, 5 juli 1989, 9-10. Hierin geven deze coördinatoren nog eens een overzicht van de juridische, administratieve en politieke moeilijkheden bij de realisering van een volledig vrije verkeer voor personen binnen de Gemeenschap. Zij stelden een zeer gedetailleerde agenda op van de maatregelen die op korte termijn (vóór 1993) moeten genomen worden: *Europe*, 6 juli 1989, 6. Zie voor een verdere stand van zaken tevens: DE LOBKOWICZ, W., *l.c.*, 100-101 en *Europe*, 6 januari 1990, 11-12.

88. GROENENDIJK, C.A., *l.c.*, 239-240. Zie tevens de Resolutie van het Europese Parlement van 15 maart 1990 over het vrije verkeer van personen in de interne markt (*P.B.C.*, 17 april 1990, nr. 96/274), waarin het E.P. nogmaals aandringt om deze materie communautair te regelen en het E.P. te betrekken bij de discussies hierover.

89. LEVI-SANDRI, L., 'Het vrije verkeer van werknemers in de Europese Gemeenschap', *Bull. E.G.*, nr. 11, 1968, 6.

90. GRABITZ, E., *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktburgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Keulen, Europa Union Verlag, 1970, 110 e.v.

mobilititeit onder het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht vallen. De rechten die zij aldus verwerven kunnen we rechten van de marktburgers noemen.

Dit is nochtans een zeer beperkt burgerschap. Vooreerst ligt er een dubbele drempel voor de verwerving ervan. Zo moeten de betrokkenen vallen onder het gemeenschapsrecht en, tot nu toe, kan dit enkel als agenten in het intra-communautaire economische verkeer. Dit begrip wordt door het gemeenschapsrecht zelf gedefinieerd.⁹¹ Aan de tweede drempel, de nationaliteitsvereiste, wordt daarentegen soeverein door de Lid-Staten inhoud gegeven.

Bovendien volgt de materieelrechtelijke inhoud van dit burgerschap niet louter uit het gemeenschapsrecht. De marktburgers putten hieruit wel een belangrijk pakket directe werking hebbende rechten, maar voor andere aspecten van hun rechtspositie wordt enkel verwezen naar een 'nationale' gelijke behandeling via het verbod op discriminatie naar nationaliteit. Daardoor worden deze marktburgers tot op zekere hoogte burgers van de ontvangende Lid-Staat. De Europese dimensie van hun burgerschap gaat zo grotendeels verloren. De deelname aan de Europese markt geldt dan enkel als toegangspoort tot een beperkte participatie aan het nationale burgerschap.

Daarnaast blijft de marktburger in de betrokken ontvangende Lid-Staat de wezenlijke kenmerken van een vreemdeling behouden.⁹² Hij heeft een bijzonder verblijfsstatuut dat zowel afhankelijk is van zijn statuut als marktburger als van het beleid van de betrokken Lid-Staat. Deze laatste blijft o.m. over de mogelijkheid beschikken om zich van een 'ongewenste' E.G.-onderdaan te ontdoen.

Voor de migranten in dit eengemaakte Europa is vooral van belang dat dit, weliswaar beperkte, maar op sommige terreinen juridisch stevig uitgebouwde burgerschap, aan hen volledig voorbijgaat. Aan het in wezen economisch opgevatte burgerschap wordt aldus afbreuk gedaan door deze nationalistische benadering die het Europa van de burgers enkel ziet als het Europa van de onderdanen der Lid-Staten. De pogingen vanuit de Europese gemeenschapsinstellingen om de niet-E.G.-migranten op te nemen in het Europese gemeenschapsstatuut, botsten de voorbije jaren steeds meer op een veto van de Lid-Staten.

Zo zullen inderdaad deze niet-E.G.-migranten met hoop en vrees de komende 'Europese' jaren tegemoet zien. Op een aantal zeer specifieke terreinen kunnen zij vanuit de Europese hoek, vooral dan ook vanuit de hoek van het mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa, verbetering verwachten van hun juridische en maatschappelijke positie. De kans dat ze volwaardig de Europese boot van 1992 zullen mogen nemen wordt met de dag kleiner. Hun vrees tussen wal en schip terecht te komen is dan ook niet ongegrond.

91. PLENDER, R., 'An Incipient Form of European Citizenship', in *European Law and the Individual*, JACOBS, F.G. (ed.), Amsterdam, North-Holland, 1976, 40.

92. Zie GRABITZ, E., *o.c.*, 92-105.