

HANDBOEK

Handboek Europees recht op het gebied van asiel, grenzen en immigratie



© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2014
Raad van Europa, 2014

In juni 2013 werd het handboek voor het eerst in vier talen gepubliceerd. Het manuscript van de tweede editie van dit handboek is bijgewerkt op grond van ontwikkelingen tot en met eind december 2013. Hierin zijn de wijzigingen in de EU-asielwetgeving opgenomen die in de zomer van 2013 zijn gepubliceerd. Toekomstige actualiseringen van het handboek zullen worden gepubliceerd op de website van het FRA: <http://fra.europa.eu>, en op de website van het EHRM: <http://www.echr.coe.int> in het menu Jurisprudentie ("Publications").

Overneming met bronvermelding toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden.

***Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw vragen
over de Europese Unie.***

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Foto (voorblad en binnenzijde): © iStockphoto

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

ISBN 978-92-871-9921-8 (Raad van Europa)

ISBN 978-92-9491-061-5 (FRA)

doi:10.2811/999719

Printed in Belgium

GEDRUKT OP CHLOORVRIJ GERECYCLEERD PAPIER (PCF)

Dit handboek is oorspronkelijk opgesteld in het Engels. Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de vertaling in andere talen. De in dit handboek geuite opvattingen zijn niet verbindend voor het EHRM. In het handboek wordt verwezen naar een selectie van commentaren en handleidingen. Het EHRM aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze commentaren en handleidingen, en de opneming ervan in de lijst vormt op geen enkele wijze een bekrachtiging van de inhoud van deze publicaties. Aanvullende publicaties worden vermeld op de website van de bibliotheek van het EHRM op: <http://www.echr.coe.int>.



Handboek Europees recht op het gebied van asiel, grenzen en immigratie

Editie 2014

Voorwoord

In maart 2011 publiceerden het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (Fundamental Rights Agency – FRA) en het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) een handboek over het Europese recht op het gebied van non-discriminatie, als resultaat van hun eerste gezamenlijke project. Naar aanleiding van de positieve reacties hierop werd besloten de samenwerking voort te zetten op het gebied van een ander zeer actueel onderwerp, waarbij men van mening was dat hier ook behoefte was aan een volledige handleiding voor de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ EU, alsmede voor de desbetreffende EU-verordeningen en -richtlijnen. Dit handboek heeft tot doel een overzicht te bieden van de verschillende Europese normen op het gebied van asiel, grenzen en immigratie.

Het handboek is bedoeld voor juristen, rechters, openbare aanklagers, grensbewakingsambtenaren, migratieambtenaren en anderen die voor hun werk in aanraking komen met nationale overheidsinstanties, alsmede niet-gouvernementele organisaties en andere instanties die te maken kunnen krijgen met juridische vraagstukken op de gebieden van dit handboek.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009 werd het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie juridisch bindend. Bovendien voorziet het Verdrag van Lissabon in de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat juridisch bindend is voor alle lidstaten van de EU en de Raad van Europa. Het verbeteren van de kennis van de gemeenschappelijke beginselen die binnen de kaders van de jurisprudentie van de beide Europese gerechtshoven en de verordeningen en richtlijnen van de EU zijn ontwikkeld, is van wezenlijk belang om de desbetreffende normen adequaat toe te passen en daarmee te waarborgen dat de grondrechten op nationaal niveau volledig worden geëerbiedigd. Wij hopen dat deze belangrijke doelstelling door dit handboek wordt bevorderd.

Erik Fribergh

Griffier van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Morten Kjaerum

Directeur van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN	11
HOE DIT HANDBOEK TE GEBRUIKEN?	13
INLEIDING	19
De Raad van Europa	19
De Europese Unie	21
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	25
Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens	27
Belangrijkste punten	28
1. TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED EN DE PROCEDURES	29
Inleiding	30
1.1. Schengenbepalingen voor visa	32
1.2. Preventie van illegale binnenkomst	35
1.3. Inreisverbod en Schengensignaleringen	35
1.4. Grenscontroles	39
1.5. Transitzones	40
1.6. Asielzoekers	40
1.7. Terugstuuroperaties op zee	42
1.8. Rechtsmiddelen	45
Belangrijkste punten	46
2. STATUS EN BIJBEHORENDE DOCUMENTATIE	47
Inleiding	48
2.1. Asielzoekers	49
2.2. Erkende vluchtelingen en personen van wie de behoefte aan subsidiare bescherming is erkend	51
2.3. Slachtoffers van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting	52
2.4. Personen voor wie voorlopige maatregelen op grond van Rule 39 gelden	54
2.5. Migranten in een ongedocumenteerde situatie	55
2.6. Langdurig ingezetenen	58
2.7. Turkse onderdanen	60
2.8. Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER of Zwitserland	62
2.9. Staatlozen en het verlies van staatsburgerschap of documentatie	63
Belangrijkste punten	65

3. VASTSTELLING VAN HET RECHT OP ASIEL EN BELETSELEN VOOR VERWIJDERING: MATERIËLE KWESTIES	67
Inleiding	69
3.1. Het recht op asiel en het beginsel van non-refoulement	70
3.1.1. De aard van het risico volgens het EU-recht	73
3.1.2. De aard van het risico volgens het EVRM	76
3.1.3. Beoordeling van het risico	82
3.1.4. Adequate bescherming	85
3.1.5. Interne verplaatsing	88
3.1.6. Bescherming elders	89
3.1.7. Uitsluiting van internationale bescherming	92
3.1.8. Beëindiging van internationale bescherming	93
3.2. Collectieve uitzetting	95
3.3. Beletsel voor uitzetting op grond van andere mensenrechten	97
3.4. Onderdanen van derde landen die een hogere mate van bescherming tegen verwijdering genieten	99
3.4.1. Langdurig ingezetenen	99
3.4.2. Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER of Zwitserland	100
3.4.3. Turkse onderdanen	101
Belangrijkste punten	103
4. PROCEDURELE WAARBORGEN EN RECHTSBIJSTAND IN ASIEL- EN TERUGKEERZAKEN	105
Inleiding	106
4.1. Asielprocedures	107
4.1.1. Onderhoud, behandelingsprocedure en eerste beschikking	107
4.1.2. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel	110
4.1.3. Beroepen met een automatisch schorsende werking	113
4.1.4. Versnelde asielprocedures	115
4.2. Dublin-procedures	116
4.3. Procedures over opvangvoorzieningen van asielzoekers	120
4.4. Terugkeerprocedures	120
4.5. Rechtsbijstand in asiel- en terugkeerprocedures	122
4.5.1. Rechtsbijstand in asielprocedures	124
4.5.2. Rechtsbijstand bij terugkeerbesluiten	125
4.5.3. Rechtsbijstand om besluiten inzake asielondersteuning aan te vechten	125
Belangrijkste punten	126

5. PRIVÉ-, FAMILIE- EN GEZINSLEVEN EN HET RECHT TE HUWEN	127
Inleiding	129
5.1. Het recht te huwen en een gezin te stichten	131
5.2. Regularisering van gezinnen	133
5.3. Gezinsshereniging	141
5.4. Onderhouden van het gezin – bescherming tegen uitzetting	145
5.4.1. Beëindiging van relaties	146
5.4.2. Strafrechtelijke veroordelingen	147
Belangrijkste punten	151
6. BEWARING EN BEPERKING VAN DE VRIJHEID VAN VERPLAATSING	153
Inleiding	155
6.1. Vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing?	156
6.2. Alternatieven voor bewaring	159
6.3. Uitputtende lijst van uitzonderingen op het recht op vrijheid	160
6.3.1. Bewaring om personen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen	163
6.3.2. Bewaring hangende een uitwijzings- of uitleveringsprocedure	165
6.4. Wettelijk voorgeschreven	168
6.5. Noodzakelijkheid en evenredigheid	169
6.6. Willekeur	170
6.6.1. Goede trouw	171
6.6.2. Zorgvuldigheid	172
6.6.3. Realistisch vooruitzicht op verwijdering	173
6.6.4. Maximale duur van de bewaring	174
6.7. Bewaring van personen met specifieke behoeften	176
6.8. Procedurele waarborgen	177
6.8.1. Recht op uitleg	178
6.8.2. Het recht op toetsing van bewaring	179
6.9. Bewaringsomstandigheden en -regimes	181
6.10. Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring	183
Belangrijkste punten	183
7. GEDWONGEN TERUGKEER EN WIJZE VAN VERWIJDERING	185
Inleiding	186
7.1. Veilige, waardige en humane verwijderingen	187
7.2. Vertrouwelijkheid	188
7.3. Ernstig letsel als gevolg van beperkende maatregelen	189
7.4. Onderzoek	191
Belangrijkste punten	193

8. ECONOMISCHE EN SOCIALE RECHTEN	195
Inleiding	197
8.1. Belangrijkste rechtsbronnen	198
8.2. Economische rechten	201
8.2.1. Familieleden van EER- en Zwitserse onderdanen	203
8.2.2. Ter beschikking gestelde werknemers	204
8.2.3. Houders van een blauwe kaart, onderzoekers en studenten	205
8.2.4. Turkse staatsburgers	206
8.2.5. Langdurig ingezetenen en begunstigen van de Gezinsherenigingsrichtlijn	208
8.2.6. Onderdanen van andere landen waarmee associatie- of samenwerkingsovereenkomsten zijn gesloten	208
8.2.7. Asielzoekers en vluchtelingen	212
8.2.8. Ongedocumenteerde migranten	212
8.3. Onderwijs	213
8.4. Huisvesting	216
8.5. Gezondheidszorg	221
8.6. Sociale zekerheid en sociale bijstand	225
Belangrijkste punten	230
9. PERSONEN MET SPECIFIEKE BEHOEFTEEN	233
Inleiding	234
9.1. Niet-begeleide minderjarigen	235
9.1.1. Opvang en behandeling	236
9.1.2. Leeftijdsbeoordeling	239
9.2. Slachtoffers van mensenhandel	240
9.3. Personen met een handicap	242
9.4. Slachtoffers van foltering en andere ernstige vormen van geweld	243
Belangrijkste punten	245
AANBEVOLEN LITERATUUR	247
ONLINE BRONNEN	253
JURISPRUDENTIE	255
HOE KUNT U DE JURISPRUDENTIE VAN DE EUROPESE RECHTERLIJKE INSTANTIES VINDEN?	269
EU-INSTRUMENTEN EN GESELECTEERDE OVEREENKOMSTEN	275

BIJLAGE 1: TOEPASSELIJKHEID VAN DE IN DIT HANDBOEK GECITEERDE EUROPESE VERORDENINGEN EN RICHTLIJNEN	282
BIJLAGE 2: TOEPASSELIJKHEID VAN BEPAALDE INSTRUMENTEN VAN DE RAAD VAN EUROPA	286
BIJLAGE 3: GOEDKEURING VAN ESH-BEPALINGEN	288
BIJLAGE 4: GOEDKEURING VAN BEPAALDE VN-VERDRAGEN	291
BIJLAGE 5: LANDENCODES	293

Afkortingen en acroniemen

CPT	Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EER-onderdanen	Onderdanen van een van de 28 EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein of Noorwegen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVRM	Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FRA	Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
Frontex	Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
PACE	Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Rabit	Snelle-grensinterventieteams (<i>Rapid border intervention teams</i>)
SAR	Opsporing en redding (<i>Search and Rescue</i>)
SIS	Schengeninformatiesysteem
Solas	Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee

UNCAT	VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing
UNCRC	VN-Verdrag inzake de rechten van de kind
UNHCR	Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen
UNMIK	Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo
UNRWA	VN-hulporganisatie voor Palestijnse vluchtelingen
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Hoe dit handboek te gebruiken?

Dit handboek biedt een overzicht van de wetgeving die van toepassing is op asiel, grensbeheer en immigratie met betrekking tot het EU-recht en het EVRM. In het handboek wordt de situatie onderzocht van de vreemdelingen die in de EU onderdanen van derde landen worden genoemd, ook al is een dergelijk onderscheid niet relevant met betrekking tot het eerder genoemde Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

In het handboek worden niet de rechten van EU-onderdanen behandeld of de rechten van onderdanen van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, die overeenkomstig het EU-recht toegang hebben tot het grondgebied van de EU en zich daar vrij kunnen bewegen. Naar deze categorieën onderdanen wordt uitsluitend verwezen indien dit noodzakelijk is om de situatie van gezinsleden die onderdanen van derde landen zijn te begrijpen.

Overeenkomstig het EU-recht zijn er ruim twintig verschillende categorieën onderdanen van derde landen, die allen verschillende rechten hebben die variëren naargelang hun banden met de EU-lidstaten of die voortkomen uit hun behoefte aan bijzondere bescherming. Voor een aantal van hen, bijvoorbeeld asielzoekers, voorziet het EU-recht in een uitgebreide reeks bepalingen, terwijl het voor anderen, onder meer studenten, slechts bepaalde aspecten reguleert waarbij het aan de EU-lidstaten zelf wordt overgelaten om over de overige rechten te beslissen. In het algemeen worden aan onderdanen van derde landen die toestemming krijgen zich in de EU te vestigen uitgebreidere rechten toegekend dan aan degenen die daar slechts tijdelijk verblijven. [Tabel 1](#) biedt een uitvoerig overzicht van de verschillende categorieën onderdanen van derde landen volgens het EU-recht.

Dit handboek is bedoeld voor beoefenaars van juridische beroepen die geen specialisatie hebben op het gebied van asiel, grenzen en immigratiewetgeving. Het is bedoeld voor juristen, rechters, openbare aanklagers, grensbewakingsambtenaren, migratieambtenaren en anderen die door hun werk in aanraking komen met nationale overheidsinstanties, alsmede niet-gouvernementele organisaties en andere instanties die te maken kunnen krijgen met juridische vraagstukken ten aanzien van deze onderwerpen. Het vormt een eerste referentiepunt voor het EU-recht en het EVRM met betrekking tot deze vakgebieden en legt uit hoe elk vraagstuk is gereguleerd in het EU-recht en in het EVRM, het Europees Sociaal Handvest en overige instrumenten van de Raad van Europa. Elk hoofdstuk begint met een tabel met de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen binnen de beide Europese rechtsstelsels. Vervolgens worden de relevante wetten van

deze Europese rechtsstelsels na elkaar gepresenteerd, voor zover deze van toepassing zijn op elk onderwerp. Hierdoor kan de lezer zien op welke punten de beide rechtsstelsels overeenkomen en op welke punten ze van elkaar verschillen.

Beoefenaars van juridische beroepen in niet-EU-lidstaten die lid zijn van de Raad van Europa en daarmee partij zijn bij het EVRM, kunnen de informatie die van toepassing is op hun eigen land vinden door rechtstreeks naar de passages over het EVRM te gaan. Beoefenaars van juridische beroepen in EU-lidstaten zullen beide delen moeten gebruiken, omdat deze staten aan beide rechtsorden zijn gebonden. Voor wie behoefte heeft aan aanvullende informatie over een bepaald onderwerp is een lijst met verwijzingen naar meer gespecialiseerd materiaal opgenomen in het hoofdstuk "Aanbevolen literatuur" van dit handboek.

De bepalingen in het EVRM worden gepresenteerd door middel van korte verwijzingen naar geselecteerde uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de onderwerpen die in dit handboek worden behandeld. Deze zijn gekozen uit een groot aantal arresten en besluiten van het EHRM ten aanzien van migratievraagstukken.

Het EU-recht is gebaseerd op wetgevingsmaatregelen die zijn vastgesteld op basis van relevante bepalingen in de verdragen en in het bijzonder het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU), dat tot 2009 het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) werd genoemd.

De in dit handboek beschreven of geciteerde jurisprudentie geeft voorbeelden van de omvangrijke jurisprudentie van zowel het EHRM als het HvJ. De richtsnoeren aan het eind van dit handboek zijn bedoeld om de lezer te helpen bij het zoeken naar jurisprudentie op internet.

Niet alle EU-lidstaten zijn gebonden aan alle verschillende elementen van de EU-wetgeving betreffende asiel, grensbeheer en immigratie. [Bijlage 1](#), over de toepasselijkheid van de EU-verordeningen en EU-richtlijnen die in het handboek worden genoemd, laat zien welke staten aan welke bepalingen zijn gebonden. Hieruit blijkt ook dat Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de landen zijn die het vaakst hebben besloten af te zien van de instrumenten die in het handboek worden vermeld. Veel van de EU-instrumenten die te maken hebben met grenzen, inclusief het Schengenacquis – dat wil zeggen alle EU-wetgeving die op dit gebied is vastgesteld – en bepaalde andere

rechtsinstrumenten van de EU, zijn ook van toepassing op enkele niet-EU-lidstaten, namelijk IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en/of Zwitserland.

Alle lidstaten van de Raad van Europa zijn partij bij het EVRM, maar ze hebben niet allemaal alle Protocollen bij het EVRM geratificeerd, zijn niet allemaal tot alle Protocollen bij het EVRM toegetreden of zijn niet allemaal partij bij de andere verdragen van de Raad van Europa die in het handboek worden genoemd. [Bijlage 2](#) geeft een overzicht van de toepasselijkheid van relevante Protocollen bij het EVRM.

Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen de staten die partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest. Staten die zich bij het systeem van het Europees Sociaal Handvest aansluiten, mogen zelf bepalen of ze afzonderlijke artikelen willen ondertekenen, al zijn er wel bepaalde minimumeisen. [Bijlage 3](#) biedt een overzicht van de goedkeuring van bepalingen in het Europees Sociaal Handvest.

Het internationaal humanitair recht en het vluchtelingenrecht worden niet behandeld in dit handboek, tenzij dergelijke wetgeving uitdrukkelijk is opgenomen in het EVRM of het EU-recht. Dit is het geval bij het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag van 1951), waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Europese staten blijven uiteraard gebonden aan alle verdragen waarbij ze partij zijn. De internationale instrumenten die van toepassing zijn worden in [Bijlage 4](#) op een rij gezet.

Het handboek bevat een inleiding met daarin een korte beschrijving van de rol van beide rechtssystemen als vastgesteld door het EVRM en het EU-recht, en negen hoofdstukken waarin de volgende onderwerpen aan bod komen:

- toegang tot het grondgebied en de procedures;
- status en bijbehorende documentatie;
- vaststelling van het recht op asiel en beletselen voor verwijdering: materiële kwesties;
- procedurele waarborgen en rechtsbijstand in asiel- en terugkeerzaken;
- privé-, familie- en gezinsleven en het recht te huwen;
- bewaring en beperking van de vrijheid van verplaatsing;

- gedwongen terugkeer en soorten verwijdering;
- economische en sociale rechten;
- personen met specifieke behoeften.

In ieder hoofdstuk wordt een specifiek onderwerp behandeld, waarbij verwijzingen naar andere onderwerpen en hoofdstukken voor een beter begrip zorgen van het geldende wettelijke kader. Aan het einde van elk hoofdstuk worden de belangrijkste punten gepresenteerd.

De elektronische versie van het handboek bevat hyperlinks naar jurisprudentie van de beide Europese gerechtshoven en geciteerde EU-wetgeving. Via hyperlinks naar EU-rechtsbronnen komt de lezer bij EUR-Lex-overzichtspagina's, vanwaar de lezer de zaak of wettekst in een van de beschikbare EU-talen kan openen.

Tabel 1: Categorieën onderdanen van derde landen volgens het EU-recht

Personen van wie de rechten voortkomen uit EU-bepalingen inzake het vrij verkeer van personen	Gezinsleden van onderdanen van EU-lidstaten
Personen van wie de rechten voortkomen uit internationale overeenkomsten	Gezinsleden van onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland
	Turkse onderdanen en hun gezinsleden
	Onderdanen van landen die bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gesloten met de EU (meer dan 100 landen)
Immigranten voor korte en lange termijn	Familieleden van gezinsherenigers die onderdanen van derde landen zijn
	Langdurig ingezetenen in de EU
	Houders van de Europese blauwe kaart en hun gezinsleden
	Gedetacheerde werknemers
	Onderzoekers
	Studenten
	Seizoenarbeiders
Personen die worden overgeplaatst binnen een onderneming	

Personen die bescherming behoeven	Asielzoekers
	Personen die subsidiaire bescherming genieten
	Personen die tijdelijke bescherming genieten
	Vluchtelingen
Migranten in een ongedocumenteerde situatie	Slachtoffers van mensenhandel
	Onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen
	Onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen van wie de verwijdering is uitgesteld

Bron: FRA, 2013.



Inleiding

In deze inleiding wordt de rol van de beide Europese rechtsorden ten aanzien van de regulering van migratie kort uiteengezet. Verwijzingen naar de rechtsorde van de Raad van Europa hebben voornamelijk betrekking op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de jurisprudentie die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is ontwikkeld, met uitzondering van hoofdstuk 8, waarin ook het Europees Sociaal Handvest wordt gepresenteerd. Het EU-recht wordt hoofdzakelijk aan de hand van relevante verordeningen en richtlijnen en de bepalingen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gepresenteerd.

De Raad van Europa

De Raad van Europa is na de Tweede Wereldoorlog opgericht om de staten van Europa te verenigen met het oog op de bevordering van de rechtsstaat, de democratie, de mensenrechten en de maatschappelijke ontwikkeling. Hiertoe is in 1950 het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aangenomen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) – en de voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens – is overeenkomstig artikel 19 van het EVRM opgericht om te waarborgen dat de staten hun verplichtingen nakomen die voortvloeien uit het Verdrag. Het EHRM doet dit door klachten van natuurlijke personen, groepen van natuurlijke personen, niet-gouvernementele organisaties of rechtspersonen betreffende vermeende schendingen van het Verdrag te behandelen. In december 2013 telde de Raad van Europa 47 lidstaten, waarvan er 28 ook lidstaat van de EU zijn. Men hoeft geen onderdaan of wettige inwoner van een van deze 47 landen te zijn om een klacht te kunnen indienen bij het EHRM, op enkele bijzondere bepalingen

na. Het EHRM kan ook geschillen tussen staten die door een of meer lidstaten van de Raad van Europa tegen een andere lidstaat aanhangig zijn gemaakt, onderzoeken.

Het EVRM bevat enkele bepalingen waarin vreemdelingen uitdrukkelijk worden genoemd of waarin bepaalde rechten zijn beperkt tot onderdanen of wettige inwoners (bijvoorbeeld de artikelen 2, 3 en 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM en artikel 1 van Protocol nr. 7). Migratievraagstukken hebben uitgebreide jurisprudentie van het EHRM voortgebracht, waarvan een selectie als voorbeeld wordt gepresenteerd in dit handboek. Ze hebben voornamelijk betrekking op de artikelen 3, 5, 8 en 13 van het EVRM.

Overeenkomstig artikel 1 van het EVRM dienen de staten “een ieder die ressorteert onder [hun] rechtsmacht” de verdragsrechten te “verzekeren”. Vreemdelingen zijn hierbij inbegrepen, en in bepaalde bijzondere gevallen kan het begrip rechtsmacht zich buiten het grondgebied van een staat uitstrekken. Een verdragsstaat bij het EVRM is ingevolge artikel 1 van het EVRM verantwoordelijk voor alle handelingen en nalatigheden van zijn organen, ongeacht de vraag of de handelingen en nalatigheden in kwestie het gevolg waren van nationale wetgeving of van de noodzaak om aan internationale verplichtingen te voldoen.¹

Op grond van artikel 13 van het EVRM zijn de staten verplicht om toegang te geven tot een nationaal rechtsmiddel bij klachten die overeenkomstig het Verdrag worden ingediend. Volgens het subsidiariteitsbeginsel ligt de hoofdverantwoordelijkheid bij de staten om te waarborgen dat zij hun verplichtingen voortvloeiende uit het EVRM nakomen, waarbij het indienen van een verzoek bij het EHRM een laatste redmiddel is.

De staten hebben een internationale plicht om te waarborgen dat hun ambtenaren voldoen aan het EVRM. Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben het EVRM nu opgenomen of geïmplementeerd in hun nationale wetgeving, waardoor rechters en ambtenaren overeenkomstig de bepalingen in het Verdrag dienen te handelen.

De bepalingen in het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa, dat in 1961 werd aangenomen en in 1996 werd herzien, vullen de bepalingen van het EVRM inzake sociale rechten aan. In december 2013 hadden 43 van de 47 lidstaten van de

1 Arrest van het EHRM van 18 februari 1999 in zaak nr. 24833/94, *Matthews tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], ECHR 1999-I, punt 32; arrest van het EHRM van 30 juni 2005 in zaak nr. 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm en Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland* [Grote Kamer], ECHR 2005-VI, punt 153.

Raad van Europa het ESH geratificeerd.² Het ESH schrijft geen gerechtshof voor, maar heeft wel het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat uit onafhankelijke deskundigen bestaat die beoordelen of de nationale wetgeving en praktijk met elkaar overeenstemmen in het kader van twee procedures: de rapportageprocedure, waarbij staten met regelmatige tussenpozen nationale rapporten indienen, en de procedure voor collectieve klachten,³ die organisaties de mogelijkheid biedt een klacht in te dienen. Het Europees Comité voor Sociale Rechten brengt conclusies uit ten aanzien van nationale rapporten en neemt besluiten aan met betrekking tot collectieve klachten. Een aantal conclusies en besluiten van het Comité worden in dit handboek vermeld.

De Europese Unie

De EU heeft 28 lidstaten. Het EU-recht bestaat uit verdragen en secundaire EU-wetgeving. De verdragen, dat wil zeggen het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), zijn door alle EU-lidstaten goedgekeurd en worden ook wel de primaire wetgeving van de EU genoemd. De verordeningen, richtlijnen en besluiten van de EU zijn vastgesteld door de EU-instellingen die op grond van de verdragen dergelijke bevoegdheden hebben gekregen. Ze worden vaak omschreven als de secundaire wetgeving van de EU.

De EU is voortgekomen uit drie internationale organisaties op het gebied van energie, veiligheid en vrije handel die in de jaren vijftig zijn opgericht en die tezamen de Europese Gemeenschappen werden genoemd. De belangrijkste taak van de Europese Gemeenschappen was het bevorderen van economische ontwikkeling door middel van vrij verkeer van goederen, kapitaal, personen en diensten. Het vrij verkeer van personen is derhalve een centrale factor in de EU. In de eerste Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers van 1968⁴ werd vastgesteld dat werknemers niet alleen de vrijheid hadden om zich te verplaatsen, maar dat zij ook hun gezinsleden konden meenemen – ongeacht hun nationaliteit. De EU heeft een bijbehorend complex wetgevingscorpus ontwikkeld op het gebied van verplaatsing van socialezekerheidsrechten, op het gebied van het recht op sociale bijstand en op het gebied van gezondheidszorg, samen met bepalingen op het gebied van wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties. Veel van

2 Tweeëndertig staten zijn gebonden aan het in 1996 herziene ESH en elf aan het ESH van 1961. Het ESH biedt staten die partij zijn bij het ESH de mogelijkheid om slechts bepaalde bepalingen te ondertekenen. Bijlage 3 laat zien op welke staten de verschillende bepalingen van het ESH van toepassing zijn.

3 De procedure voor collectieve klachten is facultatief (in tegenstelling tot de rapportageprocedure) en was in september 2013 goedgekeurd door 15 staten die partij zijn bij het ESH.

4 Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad, 15.10.1968.

deze wetgeving die in de eerste plaats voor EU-onderdanen is ontwikkeld, is ook van toepassing op verschillende categorieën onderdanen van derde landen.

Onderdanen van landen die geen lidstaat zijn van de EU maar wel deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte (EER) die in 1994 van kracht werd – dat wil zeggen onderdanen van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen – hebben hetzelfde recht op vrij verkeer als EU-onderdanen.⁵ Op grond van een speciale overeenkomst die op 21 juni 1999 met de EU werd gesloten⁶, hebben Zwitserse onderdanen ook het recht zich te verplaatsen binnen en te wonen in de EU. De EU- en EER-staten zijn net als Zwitserland allen lid van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), een intergouvernementele organisatie die is opgericht om vrijhandel en economische integratie te stimuleren. De Europese Vrijhandelsassociatie heeft haar eigen instellingen, inclusief een gerechtshof. Het EVA-Hof is bevoegd de EER-overeenkomst met betrekking tot IJsland, Liechtenstein en Noorwegen te interpreteren. Het is opgericht naar voorbeeld van het Hof van Justitie van de Europese Unie en richt zich doorgaans naar de jurisprudentie van dat hof.

Turkse onderdanen kunnen eveneens een bevoorrechte positie hebben op grond van het EU-recht. Zij hebben niet het recht op vrij verkeer naar of binnen de EU. In 1963 werd echter een overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (de Ankara-overeenkomst) gesloten met Turkije en in 1970 werd het Aanvullend Protocol vastgesteld (Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst).⁷ Het gevolg hiervan is dat Turkse onderdanen die toegang krijgen tot de EU om daar te werken of zich daar te vestigen bepaalde privileges genieten, het recht hebben om te blijven en beschermd zijn tegen uitzetting. Ze profiteren ook van een standstill-clausule in artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst, die voorkomt dat zij met meer beperkingen te maken krijgen dan de beperkingen die in de gastlidstaat van kracht waren toen de clausule in werking trad. De EU heeft met diverse andere landen overeenkomsten gesloten (zie [hoofdstuk 8, paragraaf 8.2.6](#)), maar deze zijn niet zo breed opgezet als de Ankara-overeenkomst.

Met het Verdrag van Maastricht, dat in 1993 in werking trad, werd het burgerschap van de Europese Unie geïntroduceerd, dat echter berust op het feit dat iemand staatsburger

-
- 5 [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte](#) van 2 mei 1992, Deel III, Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal, PB L 1, 1994.
 - 6 [Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds](#), over het vrije verkeer van personen, ondertekend in Luxemburg op 21 juni 1999 en in werking getreden op 1 juni 2002, PB L 114/6, 2002.
 - 7 [Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije \(1963\)](#), PB nr. 217 van 29 december 1964 (de Ankara-overeenkomst), die werd aangevuld met een [Aanvullend Protocol](#), ondertekend in november 1970, PB L 293, 1972.

van een van de EU-lidstaten is. Dit instrument is veelvuldig gebruikt om het vrije verkeer voor onderdanen en hun gezinsleden, ongeacht hun nationaliteit, te ondersteunen.

In 1985 werd het Akkoord van Schengen ondertekend, waardoor de binnengrenscontroles werden afgeschaft in alle deelnemende EU-lidstaten. In 1995 werd een complex systeem voor de toepassing van buitengrenscontroles geïmplementeerd, dat de toegang tot de Schengenruimte reguleerde. In 1997 werd het Schengensysteem – dat tot die tijd op internationaal niveau werd gereguleerd – in de rechtsorde van de EU opgenomen. Het systeem blijft zich ontwikkelen in het kader van de [Schengengencode](#), waarmee de EU-bepalingen op het gebied van grensbeheer worden gehandhaafd. In 2004 werd het EU-agentschap Frontex opgericht om de EU-lidstaten te ondersteunen bij het beheer van de buitengrenzen van de Unie.

Sinds het Verdrag van Rome van 1957 zijn de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen, nu de EU, in kwesties omtrent migratie door middel van opeenvolgende verdragswijzigingen verruimd. Met het Verdrag van Amsterdam kreeg de EU nieuwe bevoegdheden op het gebied van grenzen, immigratie en asiel, met inbegrip van visa en terugkeer. Dit proces culmineerde in het Verdrag van Lissabon, dat de EU nieuwe bevoegdheden op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen gaf.

Tegen deze achtergrond was een doorlopende ontwikkeling gaande van het EU-acquis inzake asiel, dat bestaat uit een aantal intergouvernementele overeenkomsten, verordeningen en richtlijnen die vrijwel alle asielgerelateerde kwesties in de EU reguleren. Niet alle EU-lidstaten zijn echter aan alle elementen van het acquis inzake asiel gebonden (zie [Bijlage 1](#)).

In het afgelopen decennium heeft de EU wetgeving vastgesteld betreffende immigratie naar de EU voor bepaalde categorieën personen alsmede bepalingen inzake onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Unie verblijven (zie [Bijlage 1](#)).

In overeenstemming met de EU-verdragen heeft de EU een eigen gerechtshof opgericht, dat tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009 het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) werd genoemd. Hierna werd de naam gewijzigd in Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).⁸ Het HvJ EU heeft een aantal bevoegdheden. Het heeft het recht besluiten te nemen over de

8 Dit handboek verwijst naar het HvJ EG voor besluiten en arresten die voor december 2009 zijn afgekondigd en naar het HvJ EU voor zaken waarin na december 2009 uitspraak is gedaan.

geldigheid van rechtshandelingen van de EU en over het feit of de EU-instellingen hebben verzuimd in overeenstemming met het EU-recht en relevante internationale wetgeving te handelen, alsmede besluiten te nemen over schendingen van het EU-recht door de EU-lidstaten. Het HvJ EU heeft tevens de uitsluitende bevoegdheid te waarborgen dat het EU-recht in alle EU-lidstaten op correcte en uniforme wijze wordt toegepast en geïnterpreteerd. Overeenkomstig artikel 263, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de toegang van individuele personen tot het HvJ EU relatief beperkt.⁹

Klachten van individuele personen ten aanzien van de interpretatie of geldigheid van het EU-recht kunnen echter altijd voor een nationale rechter worden gebracht. De gerechtelijke autoriteiten in de EU-lidstaten zijn verantwoordelijk voor waarborging van een correcte toepassing en tenuitvoerlegging van het EU-recht binnen het nationale rechtssysteem, in overeenstemming met de verplichting tot oprechte samenwerking en de beginselen die het EU-recht op nationaal niveau reguleren. Conform het arrest van het HvJ EG in de zaak *Francovich*¹⁰ zijn de EU-lidstaten verplicht om onder bepaalde omstandigheden personen die schade hebben geleden als gevolg van het feit dat een lidstaat het EU-recht niet heeft nageleefd, te compenseren, inclusief een schadevergoeding wanneer dit gepast is. Indien er twijfel bestaat over de interpretatie of geldigheid van een EU-bepaling, dan kunnen – en in sommige gevallen moeten¹¹ – de nationale rechterlijke instanties advies inwinnen bij het HvJ EU door de procedure van de prejudiciële vraag te gebruiken, overeenkomstig artikel 267 van het VWEU. Op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht is de prejudiciële spoedprocedure ingevoerd om een snelle

9 Dit was bijvoorbeeld het geval bij het arrest van het HvJ EG van 3 september 2008 in de gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation tegen Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, Jurispr. 2008, blz. I-6351.

10 Het arrest van het HvJ EG van 19 november 1991 in de gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jurispr. 1991, blz. I-05357, *Francovich en Bonifaci en anderen tegen Italiaanse Republiek*; het arrest van het HvJ EG van 9 november 1995 in zaak C-479/93, *Francovich tegen Italiaanse Republiek*, Jurispr. 1995, blz. I-03843.

11 Conform artikel 267, lid 3, ontstaat een dergelijke verplichting altijd voor rechterlijke instanties waarvan de uitspraken op grond van de nationale wetgeving niet kunnen worden aangevochten en ook voor andere rechterlijke instanties wanneer de prejudiciële vraag betrekking heeft op de geldigheid van een EU-bepaling en er aanleiding is om te veronderstellen dat het beroep gegrond is (zie bijvoorbeeld het arrest van het HvJ EG van 22 oktober 1987 in zaak C-314/85, *Foto-Frost tegen Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 6 Jurispr. 1987, blz. 4199).

afhandeling te waarborgen van zaken die aanhangig zijn gemaakt bij een nationale rechter en die betrekking hebben op een persoon die van zijn vrijheid is beroofd.¹²

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

De oorspronkelijke verdragen van de Europese Gemeenschappen bevatten geen verwijzing naar de rechten van de mens of de bescherming daarvan. Toen er echter zaken voor het HvJ EG werden gebracht waarin mensenrechtenschendingen op gebieden die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vielen aan de orde werden gesteld, ontwikkelde het HvJ EG een nieuwe aanpak om natuurlijke personen te beschermen, namelijk door middel van het opnemen van de grondrechten in de zogeheten algemene beginselen van de Europese wetgeving. Volgens het HvJ EG weerspiegelen deze algemene beginselen de inhoud van de mensenrechtenbescherming die wordt geboden door nationale grondwetten en mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het EVRM. Het HvJ EG verklaarde te zullen waarborgen dat het EU-recht met deze beginselen overeenstemt.¹³

Erkendend dat haar beleid consequenties voor de mensenrechten kon hebben en in een poging de burgers dichter bij de EU te brengen, kondigde de EU in 2000 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie af. Het Handvest bevat een opsomming van de mensenrechten en is geïnspireerd op de rechten die zijn verankerd in de grondwetten van de EU-lidstaten, het EVRM, het ESH en in internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties. Toen het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in 2000 werd afgekondigd, was het slechts een ‘verklaring’, wat betekent dat het juridisch niet bindend was. De Europese Commissie, het belangrijkste orgaan bij het voorstellen van nieuwe EU-wetgeving,

12 Zie artikel 23 bis van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en de artikelen 107-114 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Voor een beter overzicht van zaken die mogelijk onder de prejudiciële spoedprocedure vallen, zie *Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures van het HvJ EU* (2012/C338/01), 6 november 2012, punt 40: “zou een nationale rechter bijvoorbeeld in de volgende situaties om de prejudiciële spoedprocedure kunnen verzoeken: in het geval, bedoeld in artikel 267, vierde alinea, VWEU, van een persoon die zich in hechtenis bevindt of in geval van vrijheidsberoving, wanneer het antwoord op de opgeworpen vraag van doorslaggevende betekenis is voor de beoordeling van de rechtspositie van deze persoon, of wanneer in een geschil betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid of het gezag over kinderen de bevoegdheid van de rechter bij wie het geding op grond van het recht van de Unie aanhangig is gemaakt, afhangt van het antwoord op de prejudiciële vraag.”

13 Arrest van het HvJ EG van 13 december 1979 in zaak C-44/79, *Liselotte Hauer tegen Land Rheinland-Pfalz*, Jurispr. 1979, blz. 3727, punt 15.

verklaarde kort daarna dat zij erop zou toezien dat wetgevingsvoorstellen in overeenstemming zijn met het Handvest.

Toen het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking trad, kreeg het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een nieuwe status en werd het wettelijk bindend. Hierdoor zijn de EU-instellingen (en ook de EU-lidstaten) verplicht het Handvest te eerbiedigen “wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen” (artikel 51 van het Handvest).

Er is een Protocol vastgesteld omtrent de interpretatie van het Handvest in relatie tot Polen en het Verenigd Koninkrijk. In een migratiezaak voor het HvJ EU in 2011 stelde het Hof vast dat het Protocol als voornaamste doel had de toepassing van het Handvest op het gebied van sociale rechten in te perken. Het Hof constateerde tevens dat het Protocol geen invloed had op de toepassing van het asielrecht van de EU.¹⁴

Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie omvat, voor de eerste keer op EU-niveau, het recht op asiel. Op grond van artikel 18 is dat een gekwalificeerd recht: “Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève [...] en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...].” Artikel 19 van het Handvest bevat een verbod op het terugsturen van een persoon naar een staat waar hij of zij een ernstig risico loopt aan foltering of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen te worden onderworpen (het beginsel van *non-refoulement*).

Ook andere bepalingen in het Handvest betreffende de bescherming van individuele personen lijken van belang te zijn ten aanzien van migratie. In artikel 47 van het Handvest worden een autonoom recht op een doeltreffend rechtsmiddel en beginselen voor een rechtvaardig proces voorgeschreven. Op grond van de beginselen inzake rechterlijke toetsing in artikel 47 is behandeling door een gerecht vereist. Dit biedt een bredere bescherming dan artikel 13 van het EVRM, dat het recht waarborgt op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, die geen rechterlijke instantie hoeft te zijn. Tevens wordt in artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorgeschreven dat de bescherming die voortvloeit uit de bepalingen van het Handvest minimaal overeenkomt met de bescherming op grond van het EVRM. De EU mag echter een ruimere interpretatie geven van de rechten dan wordt bepleit door het EHRM.

¹⁴ Arrest van het HvJ EU van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N. S. tegen Secretary of State for the Home Department en M. E. en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

Het EU-recht en het EVRM zijn nauw met elkaar verbonden. Het HvJ EU raadpleegt het EVRM bij het vaststellen van de omvang van de bescherming van de mensenrechten op grond van het EU-recht. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie weerspiegelt het spectrum aan rechten dat in het EVRM wordt voorgeschreven, maar is niet beperkt tot deze rechten. Om die reden heeft het EU-recht zich voor een groot deel in overeenstemming met het EVRM ontwikkeld, hoewel de EU nog steeds geen ondertekenaar van het EVRM is. Op grond van de huidige wetgeving hebben individuele personen die een klacht willen indienen over de EU wanneer die verzuimt de mensenrechten te waarborgen, echter niet het recht de EU als zodanig voor het EHRM te brengen. Onder bepaalde omstandigheden is het wellicht mogelijk indirect een klacht in te dienen tegen de EU door een of meer EU-lidstaten voor het EHRM te brengen.¹⁵

Het Verdrag van Lissabon bevat een bepaling die de EU een mandaat geeft om zich als zelfstandige partij aan te sluiten bij het EVRM en door middel van Protocol nr. 14 bij het EVRM wordt het EVRM zodanig gewijzigd dat deze aansluiting plaats kan vinden. Het is nog niet duidelijk welke gevolgen dit heeft in de praktijk en vooral hoe dit de relatie tussen het HvJ EU en het EHRM in de toekomst zal beïnvloeden. Toetreding van de EU tot het EVRM zal waarschijnlijk wel de toegang tot het recht verbeteren voor individuele personen die van mening zijn dat de EU heeft nagelaten hun mensenrechten te waarborgen. De onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het EVRM zijn in volle gang en kunnen enkele jaren duren.

¹⁵ Voor meer informatie over de jurisprudentie van het EHRM op dit complexe terrein, zie met name het arrest van het EHRM van 30 juni 2005 in zaak nr. 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland* [Grote Kamer].

Belangrijkste punten

- Migratie naar en binnen Europa wordt gereguleerd door een combinatie van nationale wetgeving, het EU-recht, het EVRM, het ESH en andere internationale verplichtingen die Europese staten op zich hebben genomen.
- Klachten over de handelwijze of nalatigheid van een overheidsinstantie in strijd met het EVRM kunnen tegen elk van de 47 lidstaten van de Raad van Europa worden ingediend. Alle 28 EU-lidstaten behoren hiertoe. Het EVRM beschermt alle individuen binnen het rechtsgebied van een van deze 47 lidstaten, ongeacht hun nationaliteit of status van ingezetene.
- Op grond van artikel 13 van het EVRM zijn de staten verplicht om voor klachten in overeenstemming met het Verdrag toegang te bieden tot een nationaal rechtsmiddel. Het subsidiariteitsbeginsel, zoals dit wordt opgevat in het kader van het EVRM, legt de hoofdverantwoordelijkheid voor het waarborgen van naleving van het EVRM bij de staten, waarbij het instellen van een beroep bij het EHRM een laatste redmiddel is.
- Klachten ten aanzien van de handelwijze of nalatigheid van een EU-lidstaat in strijd met het EU-recht kunnen voor een nationale rechter worden gebracht, die verplicht is te waarborgen dat het EU-recht correct wordt toegepast en die de zaak kan – en soms moet – doorverwijzen naar het HvJ EU voor een prejudiciële procedure omtrent de interpretatie of geldigheid van de EU-bepaling in kwestie.

1

Toegang tot het grondgebied en de procedures

Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord, 19 juni 1990 Visumverordening, Verordening (EG) nr. 539/2001 Visumcode, Verordening (EG) nr. 810/2009	Schengenbepalingen voor visa	
Richtlijn 2001/51/EG inzake sancties tegen vervoerders Richtlijn 2002/90/EG tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, doortocht en verblijf	Preventie van illegale binnenkomst	
Schengeninformatiesysteem (SIS), ingesteld bij titel IV van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord SIS II-verordening, Verordening (EG) nr. 1987/2006 en SIS II-besluit, Besluit 2007/533/JBZ van de Raad Terugkeerrichtlijn, 2008/115/EG, artikel 11	Inreisverbod/Schengen-signalering	EVRM, artikel 2 van Protocol nr. 4 (vrijheid van verplaatsing)
Schengengrenscode, Verordening (EG) nr. 562/2006	Grenscontroles	
Terugkeerrichtlijn, 2008/115/EG, artikel 4, lid 4	Transitzone	EHRM, <i>Amuur tegen Frankrijk</i> , 1996 (vastgesteld werd dat het vasthouden in de transitzone vrijheidsberoving is)

Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 18 (recht op asiel) Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering) Procedurerichtlijn, 2013/32/EU	Asielzoekers	EVRM, artikel 3 (verbod van foltering)
Schengengrenscore, Verordening (EG) nr. 562/2006, artikelen 3 en 12	Terugstuuroperaties op zee	EHRM, <i>Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië</i> , 2012 (collectieve uitzetting op open zee)
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) Procedurerichtlijn, 2013/32/EU Schengengrenscore, Verordening (EG) nr. 562/2006, artikel 13 Visumcode, Verordening (EG) nr. 810/2009, artikel 32, lid 3, en artikel 34, lid 7	Rechtsmiddelen	EVRM, artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel)

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de regelgeving die van toepassing is op personen die het grondgebied van een Europese staat willen binnenkomen. Daarnaast worden de belangrijkste elementen beschreven waaraan staten conform het EVRM en het EU-recht moeten voldoen bij het vaststellen van de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied of bij het uitvoeren van activiteiten op het gebied van grensbeheer.

In het algemeen geldt dat staten een soeverein recht hebben om de binnenkomst en het verdere verblijf van onderdanen van derde landen op hun grondgebied te controleren. Het EU-recht en het EVRM schrijven wel bepaalde beperkingen voor ten aanzien van de uitoefening van deze soevereiniteit. Onderdanen hebben het recht om hun eigen land binnen te komen en EU-onderdanen hebben volgens het EU-recht een algemeen recht om naar andere EU-lidstaten te reizen. Bovendien is het volgens het EU-recht en het EVRM verboden om personen die het risico lopen te worden vervolgd of andere ernstige schade te lijden, de toegang te ontzeggen bij de grens (beginsel van non-refoulement), wat in het onderstaande nader wordt verklaard.

EU-recht: De EU-lidstaten hebben collectieve regels ten aanzien van de afgifte van visa voor kort verblijf en de implementatie van activiteiten op het gebied van grenscontroles en grensbewaking. De EU heeft tevens regels vastgesteld om illegale binnenkomst te voorkomen. In 2004 is het EU-agentschap Frontex opgericht om de EU-lidstaten te ondersteunen bij de bewaking van de buitengrenzen van de EU.¹⁶ Het agentschap biedt ook operationele ondersteuning door middel van gezamenlijke operaties te land, ter zee en in de lucht. Onder bepaalde omstandigheden kunnen de EU-lidstaten een verzoek indienen bij Frontex voor de inzet van snelle-grensinterventieteams (RABIT).¹⁷ De EU-lidstaten blijven verantwoordelijk voor hun handelwijze en nalatigheden, ook als zij in het kader van een Frontex- of RABIT-operatie optreden. In oktober 2011 werden de verplichtingen van Frontex inzake de grondrechten uitgebreid door middel van [verordening \(EU\) nr. 1168/2011](#) tot wijziging van de [Frontex-verordening \(EG\) nr. 2007/2004](#). In 2013 werd middels de [Eurosur-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 1052/2013) een Europees grensbewakingsstelsel ingevoerd.

Uit [figuur 1](#) blijkt dat het Schengenacquis op de meeste EU-lidstaten van toepassing is. Het acquis stelt een uniform systeem voor de handhaving van controles aan de buitengrenzen vast en het geeft mensen het recht de grenzen binnen het Schengengebied vrij te passeren. Niet alle EU-lidstaten behoren tot het Schengengebied en het Schengensysteem strekt zich over de grenzen van de EU uit naar IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. Conform artikel 6 van [de Schengengrenscodes](#) (Verordening (EG) nr. 562/2006) is het verboden de code ten uitvoer te brengen op een manier die refoulement of onwettige discriminatie met zich meebrengt.

EVRM: In overeenstemming met het goed ingeburgerde volkenrecht en op grond van hun verdragsverplichtingen (met inbegrip van het EVRM) hebben staten het recht de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van onderdanen van derde landen te controleren. De toegang tot het grondgebied voor onderdanen van derde landen wordt niet uitdrukkelijk gereguleerd in het EVRM, en er wordt evenmin aangegeven aan wie een visum wordt verstrekt. Het EHRM stelt in zijn jurisprudentie wel bepaalde grenzen aan het recht van staten om iemand bij de grenzen terug te sturen, bijvoorbeeld als dit tot *refoulement* zou leiden. Volgens de jurisprudentie kunnen staten onder bepaalde omstandigheden verplicht zijn een persoon tot het land toe te laten, indien dit een

16 [Frontex-verordening \(EG\) nr. 2007/2004](#), PB L 349/1 van 26.10.2014; [Verordening \(EU\) nr. 1168/2011](#), PB L 304/1 van 25.10.2011.

17 [Verordening \(EG\) nr. 863/2007](#), PB L 199/30 van 11.7.2007.

voorwaarde vormt voor zijn of haar uitoefening van bepaalde rechten die uit het Verdrag voortvloeien, in het bijzonder het recht op bescherming van het gezinsleven.¹⁸

1.1. Schengenbepalingen voor visa

EU-onderdanen en onderdanen van de landen die tot het Schengengebied behoren en hun gezinsleden hebben het recht om zonder voorafgaande toestemming het grondgebied van de EU-lidstaten binnen te komen. Uitzonderingen kunnen alleen worden gemaakt met het oog op de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

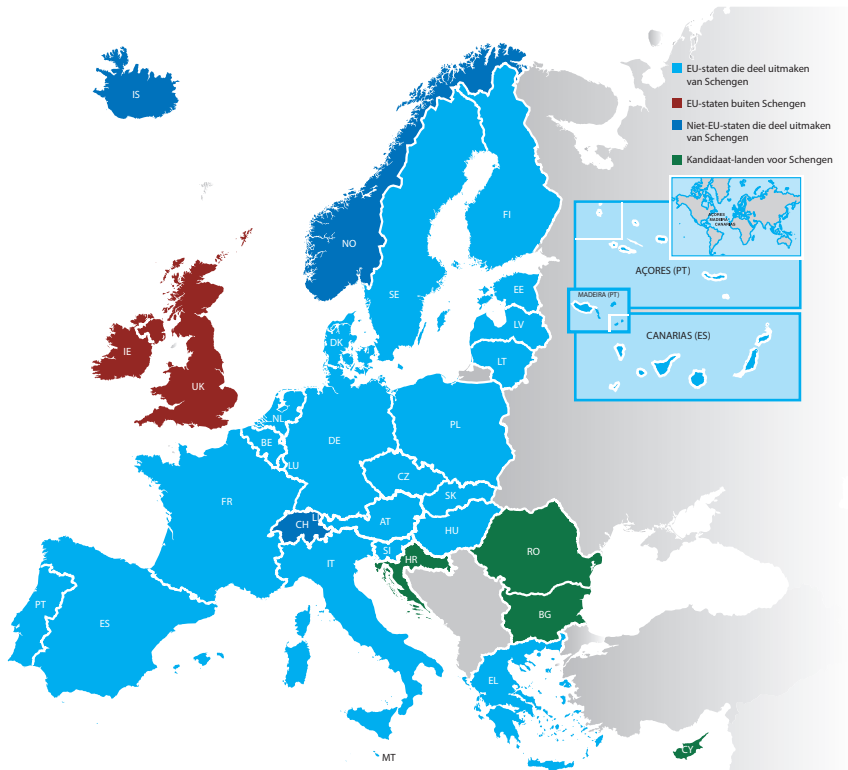
EU-recht: Onderdanen van de landen die in bijlage 1 bij de *Visumverordening* (verordening (EG) nr. 539/2001, let ook op de wijzigingen) worden genoemd, krijgen toegang tot het grondgebied van de EU als zij een visum hebben dat vóór binnenkomst is afgegeven. De bijlage bij de Verordening wordt regelmatig gewijzigd. Op de website van de Europese Commissie staat een actuele kaart met visumverplichtingen voor het Schengengebied.¹⁹ Turkse onderdanen die niet visumplichtig waren toen de bepalingen in de standstill-clausule van kracht werden, kunnen geen visumplicht opgelegd krijgen in de EU-lidstaten.²⁰

18 Voor meer informatie: zie het arrest van het EHRM van 28 mei 1985 in de zaken nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 82-83.

19 De Europese Commissie, Binnenlandse Zaken, visumbeleid via http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

20 Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst, PB L 293 van 1972, artikel 41.

Figuur 1: Schengengebied



Bron: Europese Commissie, directoraat-generaal Binnenlandse Zaken, 2013.

Persoonlijke gegevens van personen die een visum voor kort verblijf aanvragen, worden opgeslagen in het visuminformatiesysteem (VIS-verordening (EG) nr. 767/2008, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 81/2009), een centraal IT-systeem waarop consulaten en grensovergangen aan de buitengrenzen zijn aangesloten.

Een verblijf tot drie maanden in staten die tot het Schengengebied behoren, valt onder de Visumcode (Verordening (EG) nr. 810/2009, let ook op de wijzigingen). Langere verblijven zijn daarentegen de verantwoordelijkheid van de individuele staten, die dit in hun nationale wetgeving kunnen reguleren. Onderdanen die vrijgesteld zijn van de visumplicht op grond van de Visumverordening (Verordening (EG) nr. 539/2001) kunnen voorafgaand aan hun verblijf een visum nodig hebben als zij voor andere doeleinden dan

een kort verblijf komen. Voor alle verplichte visa geldt dat men deze voor aanvang van de reis in bezit dient te hebben. Slechts bepaalde categorieën onderdanen van derde landen hoeven niet aan deze eis te voldoen.

Voorbeeld: In de zaak *Koushkaki*²¹ oordeelde het HvJ EU dat de autoriteiten van een lidstaat niet kunnen weigeren een Schengenvisum af te geven aan een aanvrager, tenzij een van de redenen voor afwijzing die worden vermeld in de *Visumcode* van toepassing is. De nationale autoriteiten hebben veel speelruimte om dit te beoordelen. Een visum wordt afgewezen, indien er sprake is van gerede twijfel over het feit of de aanvrager voornemens is om het grondgebied van de lidstaten te verlaten voordat de geldigheidsduur van het aangevraagde visum is verstreken. Om vast te stellen of er sprake is van gerede twijfel over die intentie, voeren de bevoegde instanties een apart onderzoek naar de visumaanvraag uit, waarbij men rekening houdt met de algemene situatie in het land van verblijf van de aanvrager en de individuele situatie van de aanvrager, onder meer wat betreft zijn gezin, zijn sociale en economische situatie, het feit of de aanvrager zich eerder legaal of illegaal in een van de lidstaten heeft opgehouden, en of deze banden heeft in zijn land van verblijf en in de lidstaten.

Op grond van artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen²² mogen onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van uniforme visa en die legaal het grondgebied van een Schengenstaat zijn binnengekomen, zich vrij bewegen binnen het hele Schengengebied als hun visa nog steeds geldig zijn. Volgens hetzelfde artikel kan een verblijfsvergunning in combinatie met reisdocumenten onder bepaalde omstandigheden een visum vervangen. *Verordening uniform model verblijfstitels (EG) nr. 1030/2002* schrijft een uniform model voor verblijfsvergunningen voor.²³ Vreemdelingen die niet aan de visumplicht hoeven te voldoen, mogen zich gedurende een maximumperiode van drie maanden per tijdvak van zes maanden na de eerste toegang vrij bewegen binnen het Schengengrondgebied, vooropgesteld dat ze aan de voorwaarden voor toegang voldoen.

21 Arrest van het HvJ EU van 19 december 2013 in zaak C-84/12, *Rahmanian Koushkaki tegen Bondsrepubliek Duitsland*.

22 *Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord* van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, PB L 249/19, 2000.

23 *Verordening uniform model verblijfstitels (EG) nr. 1030/2002 van de Raad* betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, 13 juni 2002, PB L 157, 2002, gewijzigd bij *Verordening (EG) nr. 380/2008*, PB L 115/1, 2008.

Met de Schengengrenscodex (Verordening (EG) nr. 562/2006, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1051/2013) zijn de controles aan de binnengrenzen afgeschaft, behalve in uitzonderingsgevallen. Het HvJ EU heeft vastgesteld dat staten geen toezicht op de binnengrenzen mogen uitvoeren met eenzelfde effect als grenscontroles.²⁴ Toezicht, inclusief toezicht met behulp van elektronische middelen, op de binnengrenzen van de Schengenruimte is toegestaan als het is gebaseerd op bewijzen van onregelmatig verblijf, maar er zijn bepaalde beperkingen, onder meer wat betreft intensiteit en frequentie.²⁵

1.2. Preventie van illegale binnenkomst

EU-recht: Er zijn maatregelen getroffen om illegale toegang tot het grondgebied van de EU te voorkomen. In de Richtlijn inzake sancties tegen vervoerders (2001/51/EG) worden sancties voorgeschreven tegen degenen die ongedocumenteerde migranten naar de EU vervoeren.

In de Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening (2002/90/EG) worden definities gegeven van illegale binnenkomst, doortocht en verblijf, en worden sancties voorgeschreven tegen degenen die hulp verlenen bij dergelijke overtredingen. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn (artikel 3). Als iemand de intentie heeft humanitaire bijstand te verlenen, kunnen de EU-lidstaten besluiten geen sancties op te leggen, maar ze zijn hier niet toe verplicht (artikel 1, lid 2).

1.3. Inreisverbod en Schengensignaleringen

Een inreisverbod verbiedt personen een staat binnen te komen waar ze zijn uitgezet. Een verbod is doorgaans voor een bepaalde periode en waarborgt dat personen die als gevaarlijk of ongewenst worden beschouwd geen visum krijgen of op andere wijze het grondgebied mogen binnenkomen.

EU-recht: Een inreisverbod wordt geregistreerd in een databank die Schengeninformatiesysteem (SIS) wordt genoemd. De autoriteiten van andere staten die de Schengenovereenkomst hebben ondertekend, hebben toegang tot de databank en kunnen deze raadplegen. In de praktijk is dit de enige mogelijkheid voor de staat die een inreisverbod uitvaardigt om ervoor te zorgen dat de onderdaan van een derde land voor wie het

24 Arrest van het HvJ EU (Grote Kamer) van 22 juni 2010 in de gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, *Aziz Melki en Selim Abdeli*, Jurispr. 2010, blz. I-05667, punt 74.

25 Arrest van het HvJ EU van 19 juli 2012 in zaak C-278/12 (verzoek om een prejudiciële beslissing), *Atiqullah Adil tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*.

verbod geldt niet via een andere EU-lidstaat in het Schengengebied op zijn grondgebied terugkeert en zich vervolgens zonder grenscontroles vrij kan bewegen. Het Schengeninformatiesysteem is vervangen door het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), waarvan de rechtsgrondslag wordt gevormd door de *SIS II-verordening*²⁶ en het *SIS II-besluit*.²⁷ SIS II, dat op 9 april 2013 in gebruik is genomen, is een meer geavanceerde versie van het systeem en heeft uitgebreidere functies, bijvoorbeeld²⁸ de mogelijkheid om biometrische gegevens te gebruiken en verbeterde zoekfuncties. Men kan in beroep gaan tegen een inreisverbod.

Voorbeeld: In de zaak *M. et Mme Forabosco* vernietigde de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) het besluit om geen visum te verstrekken aan de echtgenote van Forabosco, die door de Duitse autoriteiten in de SIS-databank was opgenomen, omdat haar asielaanvraag in Duitsland was afgewezen. De Franse Raad van State stelde vast dat het inreisverbod in de SIS-databank ten gevolge van een negatief asielbesluit onvoldoende reden was voor weigering van een Frans visum voor lang verblijf.²⁹

Voorbeeld: In de zaak *M. Hicham B* besloot de Franse Raad van State tot tijdelijke opheffing van een besluit om een vreemdeling uit te zetten omdat hij was geregistreerd in de SIS-databank. In het besluit om de vreemdeling uit te zetten, werd de SIS-registratie genoemd, maar er werd niet aangegeven uit welk land de SIS-registratie afkomstig was. Aangezien een besluit tot uitzetting gebaseerd dient te zijn op juridische overwegingen en feiten, werd het besluit tot uitzetting als onwettig beschouwd.³⁰

26 Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad, PB L 381/4 van 20.12.2006.

27 Besluit 2007/533/JBZ van de Raad, PB L 205/63 van 12.6.2007.

28 Voor kwesties die onder titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vallen, zie Besluit 2013/158/EU van de Raad van 7 maart 2013 tot vaststelling van de datum van toepassing van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 87, 2013, blz. 10. Voor kwesties die onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen, zie Besluit 2013/157/EU van de Raad van 7 maart 2013 tot vaststelling van de datum van toepassing van Besluit 2007/533/JBZ betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 87, 2013, blz. 8.

29 Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) van 9 juni 1999 in zaak nr. 190384, *M. et Mme Forabosco*.

30 Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) van 24 november 2010 in zaak nr. 344411, *M. Hicham B*.

Voor personen die het onderwerp zijn van een inreisverbod dat is uitgevaardigd in verband met een besluit inzake terugkeer volgens de [Terugkeerrichtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG)³¹ geldt het verbod doorgaans niet langer dan vijf jaar.³² In het algemeen gaat het vergezeld van een SIS-registratie en de personen in kwestie wordt de toegang tot het hele Schengengebied ontzegd. De EU-lidstaat die een inreisverbod heeft uitgevaardigd, zal dit moeten intrekken voordat een andere EU-lidstaat een visum kan verlenen of de betreffende persoon kan binnenlaten. Omdat het verbod gebaseerd kan zijn op een specifieke situatie voor de staat die het heeft uitgevaardigd, wordt de proportionaliteit van een Schengenbreed verbod in twijfel getrokken, in het bijzonder in situaties die betrekking hebben op andere grondrechten, zoals gezinshereniging.

Een uitgevaardigd inreisverbod dat buiten het toepassingsgebied van de [Terugkeerrichtlijn](#) valt, vormt geen formeel verbod voor andere staten om toegang te verlenen tot het Schengengebied. Andere staten kunnen echter rekening houden met een inreisverbod als ze besluiten een visum te verstrekken of toestemming voor binnenkomst te geven. Het verbod kan derhalve gevolgen hebben in het hele Schengengebied, zelfs als een verbod alleen relevant is voor de beslissingsstaat die van mening is dat een persoon ongewenst is, bijvoorbeeld om redenen die te maken hebben met verstoring van de politieke stabiliteit. De Schengenregistratie van een Russische politicus door een EU-lidstaat verhinderde dat een lid van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa de bijeenkomsten van de Assemblee in Frankrijk kon bijwonen. Hierover is uitvoerig gediscussieerd tijdens de bijeenkomst die de Commissie juridische zaken en mensenrechten van de Parlementaire Assemblee in oktober 2011 hield, wat heeft geleid tot het opstellen van een rapport over beperkingen van de vrijheid van verkeer als straf voor politieke standpunten.³³

EVRM: Registratie van een persoon in de SIS-databank is een maatregel die door een individuele lidstaat wordt genomen binnen het toepassingsgebied van het EU-recht. Zodoende kan een klacht worden ingediend bij het EHRM, onder verwijzing naar het feit dat de staat in kwestie het EVRM heeft geschonden door iemand op de lijst te plaatsen of te laten staan.

31 Richtlijn 2008/115/EG, PB L 348, 2008, artikel 3, lid 6, en artikel 1.

32 Arrest van het HvJ EU van 19 september 2013 in zaak C-297/12, *strafzaken tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani*.

33 Raad van Europa, Commissie juridische zaken en mensenrechten (2012), *The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions*, 1 juni 2012 en Resolutie nr. 1894 (voorlopige versie), aangenomen op 29 juni 2012.

Voorbeeld: In de zaak *Dalea tegen Frankrijk* kon een Roemeense onderdaan, wiens naam door Frankrijk in de SIS-databank was geregistreerd voordat Roemenië toetrad tot de EU niet zijn bedrijf runnen of diensten verrichten of ontvangen in een van de staten van het Schengengebied. Zijn klacht dat dit een beperking was van zijn recht om zijn beroep uit te oefenen (dat wordt beschermd op grond van artikel 8 van het EVRM betreffende het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) werd afgewezen. In het besluit van het Hof (Eerste Kamer) inzake registratie in de SIS-databank en de effecten daarvan, was het Hof van mening dat de beoordelingsmarge (margin of appreciation) van de staat bij vaststelling van de wijze waarop er bescherming tegen willekeur kan worden geboden ruimer is ten aanzien van binnenkomst op het nationale grondgebied dan met betrekking tot uitzetting.³⁴

Het EHRM heeft ook de consequenties moeten beoordelen van een reisverbod ten gevolge van het feit dat een persoon op een door de VN beheerde lijst van terreurverdachten was geplaatst, waarvan het doel was schending van nationale of buitenlandse immigratiewetgeving te voorkomen.

Voorbeeld: De zaak *Nada tegen Zwitserland*³⁵ had betrekking op een Italiaans-Egyptische onderdaan, woonachtig in Campione d'Italia (een Italiaanse enclave in Zwitserland), die door de Zwitserse autoriteiten die de sancties van de VN-Veiligheidsraad ter bestrijding van terrorisme hadden geïmplementeerd, was geregistreerd in "Federal Taliban Ordinance". De verzoeker kon door deze registratie Campione d'Italia niet verlaten en zijn pogingen om zijn naam van de lijst te laten halen, waren vergeefs. Het EHRM constateerde dat de Zwitserse autoriteiten een zekere mate van beoordelingsvrijheid hadden gehad bij de implementatie van de resoluties van de VN ter bestrijding van terrorisme. Het Hof oordeelde verder dat Zwitserland de rechten van de verzoeker conform artikel 8 van het EVRM had geschonden door Italië of het door de VN ingestelde sanctiecomité niet onmiddellijk in te lichten over het feit dat er geen redelijke verdenking tegen de verzoeker bestond en door te verzuimen de effecten van het sanctieregime aan zijn individuele situatie aan te passen. Het Hof was tevens van mening dat Zwitserland artikel 13 van het EVRM in combinatie met artikel 8 had geschonden, omdat de verzoeker geen effectieve middelen had gehad om zijn naam van de lijst te laten verwijderen.

34 Arrest van het EHRM van 2 februari 2010 in zaak nr. 964/07, *Dalea tegen Frankrijk* (besluit).

35 Arrest van het EHRM van 12 september 2012 in zaak nr. 10593/08, *Nada tegen Zwitserland* [Grote Kamer].

Voorbeeld: De zaak *Stamose tegen Bulgarije*³⁶ had betrekking op een Bulgaarse onderdaan die van de Bulgaarse autoriteiten een reisverbod van twee jaar opgelegd had gekregen vanwege schendingen van de Amerikaanse immigratiewetgeving. Het EHRM, dat voor het eerst beoordeelde of een reisverbod dat tot doel had schending van nationale of buitenlandse immigratiewetten te voorkomen verenigbaar was met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, oordeelde dat een algemene en willekeurige maatregel die de verzoeker verbood naar ieder ander buitenlands land te reizen vanwege schending van de immigratiewetgeving van een bepaald land niet in verhouding stond tot het doel.

1.4. Grenscontroles

In overeenstemming met artikel 6 van de [Schengengrenscore](#) wordt de menselijke waardigheid volledig geëerbiedigd bij de uitvoering van in- en uitreiscontroles.³⁷ De controles worden uitgevoerd zonder discriminatie van personen op grond van hun geslacht, ras of etnische oorsprong, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Voor onderdanen van derde landen die recht hebben op vrij verkeer (artikel 3 en artikel 7, lid 6) zijn er gunstiger bepalingen. Er is een evaluatiemechanisme ingesteld voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis ([Verordening evaluatie Schengenacquis \(EU\) nr. 1053/2013](#)).

EVRM: De eis dat een moslima haar sluier af moet doen voor een identiteitscontrole op een consulaat of dat een sikh in het kader van een veiligheidscontrole op een vliegveld zijn tulband moet afnemen, werd niet als een schending van de vrijheid van godsdienst volgens artikel 9 van het EVRM beschouwd.³⁸

In de zaak *Ranjit Singh tegen Frankrijk* oordeelde het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties dat het feit dat een sikh verplicht werd zijn tulband af te nemen voor het maken van zijn officiële pasfoto een schending was van artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het argument dat het vereiste om blootshoofds op een pasfoto te staan noodzakelijk was om de openbare veiligheid en orde te bewaren, werd niet geaccepteerd door het Comité voor de Rechten van de Mens. De argumentatie die het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties aanvoerde, was dat de staat niet had verklaard waarom

36 Arrest van het EHRM van 27 november 2012 in zaak nr. 29713/05, *Stamose tegen Bulgarije*.

37 Arrest van het HvJ EU van 17 januari 2013 in zaak C-23/12, *Mohamad Zakaria*.

38 Arrest van het EHRM van 11 januari 2005 in zaak nr. 35753/03, *Phull tegen Frankrijk* (besluit); arrest van het EHRM van 4 maart 2008 in zaak nr. 15585/06, *El Morsli tegen Frankrijk* (besluit).

het feit dat een persoon een tulband draagt het lastiger zou maken die persoon, die altijd een tulband draagt, te identificeren of hoe dit het risico op fraude of de vervalsing van documenten zou vergroten. Het Comité voor de Rechten van de Mens hield ook rekening met het feit dat een pasfoto zonder tulband ertoe zou kunnen leiden dat desbetreffende persoon wellicht gedwongen kon worden zijn tulband af te nemen bij identiteitscontroles.³⁹

1.5. Transitzones

Staten hebben weleens geprobeerd te suggereren dat personen in transitzones niet onder hun jurisdictie vallen.

EU-recht: In artikel 4, lid 4, van de [Terugkeerrichtlijn](#) worden minimumrechten voorgeschreven die ook gelden voor personen die zijn aangehouden of onderschept in verband met het onregelmatig passeren van een grens.

EVRM: De betrokken staat kan aansprakelijk worden gesteld voor personen die in een transitzone verblijven.

Voorbeeld: In de zaak *Amuur tegen Frankrijk*⁴⁰ werden de verzoekers vastgehouden in de transitzone van een vliegveld in Parijs. De Franse autoriteiten betoogden dat de verzoekers niet onder de Franse jurisdictie vielen, omdat ze Frankrijk niet waren binnengekomen. Het EHRM was het daar niet mee eens en oordeelde dat de nationale wettelijke bepalingen die op dat moment van kracht waren, ontoereikend waren om het recht op vrijheid van de verzoekers overeenkomstig artikel 5, lid 1, van het EVRM te waarborgen.⁴¹

1.6. Asielzoekers

EU-recht: Het recht op asiel is vastgelegd in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het verbod van *refoulement* is vastgelegd in artikel 19. In artikel 78 van het VWEU is bepaald dat er een gemeenschappelijk Europees

³⁹ Uitspraak van het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties van 22 juli 2011, *Ranjit Singh tegen Frankrijk*, mededeling nrs. 1876/2000 en 1876/2009, punt 8.4.

⁴⁰ Arrest van het EHRM van 25 juni 1996 in zaak nr. 19776/92, *Amuur tegen Frankrijk*, punten 52-54.

⁴¹ Zie ook het arrest van het EHRM van 12 februari 2009 in zaak nr. 2512/04, *Nolan en K. tegen Rusland*; het arrest van het EHRM van 24 januari 2008 in zaak nrs. 29787/03 en 29810/03, *Riad en Idiab tegen België*.

asielstelsel wordt ingesteld dat in overeenstemming is met de verplichtingen van de staten op grond van het Verdrag van Genève van 1951. Er zijn diverse wetgevingshandelingen aangenomen om deze bepaling ten uitvoer te brengen. Deze weerspiegelen tevens de bescherming tegen *refoulement* in artikel 33 van het Verdrag van Genève van 1951.

Hoewel artikel 18 van het Handvest het recht op asiel waarborgt, schrijft het EU-recht geen manieren voor om de aankomst van asielzoekers te vereenvoudigen. Personen die voornemens zijn asiel te zoeken in de EU zijn hoofdzakelijk onderdanen van landen waarvoor men een visum nodig heeft om de EU binnen te komen. Aangezien deze personen meestal niet aan de eisen voor een gewoon visum voldoen, is het misschien nodig dat zij op onregelmatige wijze de grens passeren.

Op grond van artikel 3, lid 1, van de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) zijn de EU-lidstaten verplicht elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze wordt ingediend te behandelen, en de behandeling van een dergelijk verzoek wordt door een enkele lidstaat uitgevoerd. Het EU-acquis inzake asiel is pas van toepassing als een persoon is aangekomen bij een grens met de EU, met inbegrip van territoriale wateren en transitzones (artikel 3, lid 1, van de [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU)). Artikel 6 van dezelfde richtlijn bevat nadere bepalingen inzake de toegang tot de procedure. Conform artikel 6, lid 1, zijn de staten verplicht een verzoek binnen drie werkdagen te registreren, of binnen zes werkdagen wanneer een verzoek wordt gedaan bij andere autoriteiten dan de autoriteiten die voor de registratie verantwoordelijk zijn. Volgens artikel 6, lid 2, zijn de staten verplicht ervoor te zorgen dat personen daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om een verzoek zo snel mogelijk in te dienen. De beschermende maatregelen van de richtlijn worden van kracht door de toegang tot de procedures. Deze zijn niet van toepassing op degenen die het grondgebied, de grens of de transitzone niet kunnen bereiken.

Op grond van artikel 43 van de [Procedurerichtlijn](#) is het toegestaan asielverzoeken aan de grens te behandelen. Er kan een beslissing worden genomen over de ontvankelijkheid van een verzoek dat aldaar wordt gedaan. Er kan tevens een beslissing worden genomen over de inhoud van een verzoek in situaties waarin versnelde procedures kunnen worden toegepast in overeenstemming met artikel 31, lid 8, van de richtlijn. De fundamentele beginselen en waarborgen voor asielverzoeken die binnen het grondgebied worden gedaan zijn van toepassing. In artikel 43, lid 2, is bepaald dat een beslissing in het kader van een grensprocedure binnen vier weken nadat een verzoek is ingediend wordt genomen, anders wordt aan de verzoeker toegang tot het grondgebied verleend. Krachtens artikel 24, lid 3, is er sprake van een verplichting om af te zien van het gebruik van grensprocedures bij verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven

op grond van het feit dat zij slachtoffer waren van verkrachting of andere ernstige vormen van geweld, indien geen passende steun kan worden verleend aan de grens. In artikel 25, lid 6, onder b, worden bepaalde beperkingen vastgesteld voor de behandeling van verzoeken die aan de grens worden ingediend door niet-begeleide minderjarigen. Deze bepalingen zijn niet van toepassing op Ierland en het Verenigd Koninkrijk, die gebonden blijven aan artikel 35 van de versie uit 2005 van [richtlijn \(2005/85/EG\)](#).

EVRM: Op grond van het EVRM is er geen recht op asiel als zodanig. Daarentegen is het conform artikel 3 van het EVRM verboden een persoon weg te sturen, of deze zich nu aan de grens of elders op het grondgebied van een staat bevindt, als de persoon daarmee het risico loopt te worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. In extreme gevallen kan ook een verwijdering, uitlevering of uitzetting in twijfel worden getrokken op grond van artikel 2 van het EVRM inzake het recht op leven.

De voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft een aantal zaken onderzocht met betrekking tot “refugees in orbit”, waarbij geen enkel land de verantwoordelijkheid op zich wilde nemen deze vluchtelingen op hun grondgebied toe te laten zodat hun verzoeken behandeld konden worden.

Voorbeeld: De zaak *East African Asians*⁴² had betrekking op de situatie van houders van een Brits paspoort die niet het recht hadden zich te vestigen of binnen te komen in het Verenigd Koninkrijk en die uit de Britse gebiedsdelen in Afrika waren uitgezet. Hierdoor bleven zij in een kringetje ronddraaien. De voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens concludeerde dat, afgezien van overwegingen overeenkomstig artikel 14 van het EVRM, onder bepaalde omstandigheden discriminatie op grond van ras op zich al een vernederende behandeling kon zijn in de zin van artikel 3 van het EVRM.

1.7. Terugstuuroperaties op zee

De toegang tot het grondgebied van de EU en de lidstaten van de Raad van Europa vindt te land, ter zee of in de lucht plaats. Bij grensbewakingsoperaties op zee dient men niet alleen de mensenrechten en het vluchtelingenrecht te eerbiedigen, maar ook het internationaal zeerecht.

⁴² De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, uitspraak van 6 maart 1978 in zaak nrs. 4715/70, 4783/71 en 4827/71, *East African Asians (British protected persons) tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit).

Operaties op open zee worden gereguleerd door het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties, het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS) en het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee. Deze instrumenten omvatten de plicht om personen in nood op zee te helpen en te redden. De kapitein van een vaartuig is bovendien verplicht personen die gered zijn naar een veilige plek te vervoeren.

Een van de meest controversiële kwesties in dit verband is waar men personen die zijn gered of aangehouden op zee aan land zet.

EU-recht: Artikel 12 in combinatie met artikel 3 en artikel 3 bis,⁴³ van de *Schengengrenscode* schrijft voor dat het beginsel van *non-refoulement* wordt gerespecteerd bij activiteiten op het gebied van grensbeheer. Met het oog op de complexiteit van de kwestie heeft de EU richtsnoeren vastgesteld om Frontex te ondersteunen bij de uitvoering van operaties op zee.⁴⁴ De richtsnoeren zijn nietig verklaard door het HvJ EU en de Europese Commissie heeft een voorstel voor een nieuwe verordening ingediend.⁴⁵

Voorbeeld: In de zaak *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*⁴⁶ wilde het Europees Parlement dat het HvJ EU zich zou uitspreken ten aanzien van de wettigheid van de richtsnoeren voor Frontex-operaties op zee (*besluit 2010/252/EU van de Raad*). De richtsnoeren zijn in overeenstemming met de comitologie-procedure, zoals voorgeschreven in artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG van de Raad, vastgesteld, zonder volledige betrokkenheid van het Europees Parlement. Het HvJ EU heeft de richtsnoeren nietig verklaard, maar stelde niettemin vast dat ze van kracht blijven totdat ze worden vervangen. Het HvJ EU wees erop dat de vastgestelde bepalingen essentiële onderdelen van de bewaking van de buitengrenzen op zee bevatten, en derhalve politieke keuzes met zich meebrachten die men in overeenstemming met de normale wetgevingsprocedure diende te maken, met het parlement als medewetgever. Het Hof constateerde tevens dat de nieuwe bepalingen in het bestreden besluit waarschijnlijk invloed hebben op de persoonlijke vrijheden en mensenrechten van individuele personen en dat deze bepalingen daarom naleving van de normale wetgevingsprocedure vereisten. Volgens het Hof

43 Artikel 3 bis werd geïntroduceerd door middel van *Verordening (EU) nr. 610/2013* van 26 juni 2013 tot wijziging van de Schengengrenscode, PB L 182/1, 2013.

44 *Besluit 2010/252/EU van de Raad*, 26.4.2010, PB L 111/20, 2010.

45 De Europese Commissie, *COM(2013) 197 def.*, Brussel, 12 april 2013.

46 Arrest van het HvJ EU van 5 september 2012 in zaak C-355/10, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, punten 63-85.

deed het feit dat de bepalingen in Deel II (“Richtsnoeren voor opsporings-, reddings- en ontschepings situaties bij door het agentschap gecoördineerde zeegrensoperaties”) van Besluit 2010/252/EU van de Raad richtsnoeren worden genoemd en dat ze in artikel 1 als niet-bindend worden omschreven niets af aan de vaststelling dat het om essentiële voorschriften gaat.

EVRM: Het Verdrag is van toepassing op iedereen die zich binnen het rechtsgebied van een lidstaat bevindt. Het EHRM heeft bij verschillende gelegenheden⁴⁷ vastgesteld dat personen binnen het rechtsgebied van een staat vallen als deze op open zee controle op hen uitoefent. In een zaak tegen Italië in 2012 heeft de Grote Kamer van het EHRM de rechten voor migranten die Europees grondgebied proberen te bereiken en de verplichtingen van de staten in deze situaties vastgesteld.

Voorbeeld: In de zaak *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië*⁴⁸ maakten de verzoekers deel uit van een groep van 200 migranten, zowel asielzoekers als anderen, die waren onderschept door de Italiaanse kustwacht toen zij zich op open zee binnen het gebied voor zoek- en reddingsacties van Malta bevonden. De migranten werden zonder meer teruggestuurd naar Libië, conform een overeenkomst tussen Italië en Libië, zonder dat zij de mogelijkheid kregen asiel aan te vragen. Hun namen en nationaliteiten werden niet geregistreerd. Het EHRM constateerde dat de situatie in Libië welbekend was en eenvoudig te verifiëren op basis van diverse bronnen. Het EHRM was daarom van mening dat de Italiaanse autoriteiten wisten, of hadden moeten weten, dat de verzoekers, toen zij als ongedocumenteerde migranten werden teruggestuurd naar Libië, zouden worden blootgesteld aan een behandeling die in strijd is met het EVRM en dat zij geen enkele vorm van bescherming zouden krijgen. De autoriteiten wisten tevens, of hadden dit moeten weten, dat er onvoldoende garanties waren om de verzoekers te beschermen tegen het risico lukraak te worden teruggestuurd naar hun land van herkomst, waaronder Somalië en Eritrea. De Italiaanse autoriteiten hadden vooral rekening moeten houden met het feit dat er geen enkele asielprocedure was en dat het onmogelijk was de Libische autoriteiten ertoe te bewegen de door UNHCR toegekende vluchtelingenstatus te erkennen.

47 Besluit van het EHRM van 11 januari 2001 in zaak nr. 39473/98, *Xhavara en anderen tegen Italië en Albanië*; arrest van het EHRM van 29 maart 2010 in zaak nr. 3394/03, *Medvedyev en anderen tegen Frankrijk* [Grote Kamer].

48 Arrest van het EHRM van 23 februari 2012 in zaak nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië* [Grote Kamer].

Het EHRM bevestigde nogmaals dat het feit dat de verzoekers hadden nagelaten asiel aan te vragen of melding te maken van de risico's die zij liepen vanwege het gebrek aan een asielsysteem in Libië, Italië niet ontsloeg van de plicht om aan zijn verplichtingen op grond van artikel 3 van het EVRM te voldoen. Het Hof herhaalde dat de Italiaanse autoriteiten hadden moeten nagaan op welke wijze de Libische autoriteiten aan hun internationale verplichtingen aangaande de bescherming van vluchtelingen voldeden. De overdracht van de verzoekers aan Libië was daarom een schending van artikel 3 van het EVRM, omdat de verzoekers werden blootgesteld aan het risico van *refoulement*.

1.8. Rechtsmiddelen

In hoofdstuk 4 over procedurele waarborgen worden de rechtsmiddelen uitvoeriger bestudeerd en hoofdstuk 6 behandelt de rechtsmiddelen in verband met vrijheidsberoving.

EU-recht: Bepaalde instrumenten – bijvoorbeeld de *Visumcode* (artikel 32, lid 3, en artikel 34, lid 7), de *Schengengrenscore* (artikel 13) en de *Procedurerichtlijn* (artikel 46) – bevatten bepalingen op het gebied van beroep en specifieke rechtsmiddelen. In artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt ook een algemenere garantie voorgeschreven. Iedereen die verklaart dat hij of zij is blootgesteld aan een schending van de rechten en vrijheden die zijn gewaarborgd door het EU-recht, met inbegrip van schending van een bepaling in het Handvest, heeft automatisch toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel, inclusief effectieve rechtsbescherming tegen een weigering om toegang tot het grondgebied of toegang tot de betrokken procedures te verlenen.

EVRM: Iedereen die door toegang tot het grondgebied of toegang tot de procedures rechten heeft die door het EVRM worden gewaarborgd, heeft in overeenstemming met artikel 13 van het EVRM toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. In de zaak *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië* oordeelde het EHRM bijvoorbeeld dat een dergelijk rechtsmiddel niet aanwezig was, omdat de migranten waren teruggestuurd naar Libië zonder dat zij de mogelijkheid hadden gekregen deze maatregel aan te vechten.

Belangrijkste punten

- Staten hebben het recht te besluiten of zij vreemdelingen toelaten op hun grondgebied, maar ze dienen het EU-recht, het EVRM en de waarborgen voor de mensenrechten die van toepassing zijn te eerbiedigen (zie de [Inleiding](#) van dit hoofdstuk).
- Het EU-recht stelt gemeenschappelijke regels vast voor de EU-lidstaten betreffende de afgifte van visa voor kort verblijf (zie [paragraaf 1.1](#)).
- Het EU-recht bevat waarborgen die betrekking hebben op de uitvoering van grenscontroles (zie [paragraaf 1.4](#)) en grensbewakingsactiviteiten, in het bijzonder op zee (zie [paragraaf 1.7](#)).
- Het EU-recht, en met name het Schengenacquis, biedt personen de mogelijkheid om zonder grenscontroles binnen het overeengekomen gebied te reizen (zie [paragraaf 1.1](#)).
- Conform het EU-recht kan een inreisverbod voor een persoon dat is uitgevaardigd door een staat binnen het Schengengebied ervoor zorgen dat deze persoon de toegang tot het hele Schengengebied wordt geweigerd (zie [paragraaf 1.3](#)).
- Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schrijft het recht op asiel voor en verbiedt *refoulement*. Het EU-acquis inzake asiel is van toepassing vanaf het moment dat een persoon bij een EU-grens aankomt (zie [paragraaf 1.6](#)).
- Onder bepaalde omstandigheden legt het EVRM beperkingen op ten aanzien van het recht van een staat om een migrant bij zijn grenzen vast te houden of af te wijzen (zie de [Inleiding](#) van dit hoofdstuk alsmede [paragraaf 1.5](#) en [1.6](#)), of de migrant zich nu in een transitzone bevindt of zich op andere wijze binnen het rechtsgebied van die staat bevindt. De staat kan ook verplicht zijn een rechtsmiddel ter beschikking te stellen, waardoor een vermeende schending van het EVRM voor een nationale instantie kan worden berecht (zie [paragraaf 1.7](#) en [1.8](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

2

Status en bijbehorende documentatie



Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 9, (het recht om te blijven) Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 6, (documentatie)	Asielzoekers	EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk, 2008</i> en <i>Suso Musa tegen Malta, 2013</i> (binnenkomst als ongeoorloofd beschouwd totdat deze formeel is toegestaan)
Definitierichtlijn (2011/95/EU)	Erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten	EVRM, artikel 3 (verbod van foltering)
Richtlijn verblijfstitel slachtoffers mensenhandel (2004/81/EG) Richtlijn 2009/52/EG inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers (2009/52/EG)	Slachtoffers van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting	Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, artikel 14 (verblijfsvergunning ook vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer) EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland, 2010</i> (Russisch slachtoffer van mensenhandel op Cyprus)
	Personen voor wie voorlopige maatregelen op grond van Rule 39 gelden	EHRM, <i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije, 2005</i> en <i>Savridin Dzhurayev tegen Rusland, 2013</i> (uitlevering ondanks door het EHRM afgekondigde Rule 39 maatregel)

Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) HvJ EG, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009 HvJ EU, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i> , 2011	Migranten in een ongedocumenteerde situatie	EHRM, <i>Kurić tegen Slovenië</i> , 2012 (onwettige beroving van verblijfstitels)
Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG)	Langdurig ingezetenen	Europees Vestigingsverdrag, 13 december 1955
Aanvullend Protocol van 1970 bij de Ankara-overeenkomst, artikel 41 (standstill-clausule) Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (privileges voor gezinsleden)	Turkse onderdanen	
Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG)	Familieleden van EER-onderdanen die onderdanen van derde landen zijn	
HvJ EU, C-135/08, <i>Rottmann</i> , 2010 (verlies van het burgerschap van de Unie)	Staatlozen	

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de status en documenten van de verschillende groepen migranten behandeld.

Voor veel migranten kan het gebrek aan een status of documenten die hun status aantonen diverse problemen tot gevolg hebben, bijvoorbeeld als hun de toegang tot openbare of particuliere diensten of tot de arbeidsmarkt wordt ontzegd. Het EU-recht bevat gedetailleerde en verplichte bepalingen met betrekking tot zowel status als documenten, en niet-naleving van deze bepalingen vormt een schending van het EU-recht. Men kan het EHRM verzoeken om na te gaan of het gebrek aan status of documentatie de betreffende persoon ervan weerhoudt een recht dat door het EVRM wordt gewaarborgd te genieten en, zo ja, of deze beperking gerechtvaardigd is.

Indien het gastland niet formeel toestemming heeft gegeven, kan het verblijf van een onderdaan van een derde land als onwettig worden beschouwd door dat land. Op grond van het EU-recht en het EVRM zijn er echter omstandigheden waaronder het verblijf

van een onderdaan van een derde land als wettig wordt beschouwd, zelfs als de staat in kwestie geen toestemming heeft gegeven (zie [paragraaf 2.2](#) en [2.5](#)). Bepaalde rechten conform het EU-recht, het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het ESH worden uitsluitend toegekend aan personen van wie het verblijf in een bepaald land wettig is (zie [hoofdstuk 8](#)).

In het EU-recht is een expliciete bepaling te vinden over het erkennen of toekennen van een bepaalde status. Hierdoor kan het verstrekken van bepaalde documentatie verplicht worden (zie [paragraaf 2.1](#), [2.2](#) en [2.8](#)). Indien een persoon op grond van het EU-recht of nationale wetgeving recht heeft op een bepaalde status – of bepaalde documenten – dan vormt het niet toekennen van die status of het niet verstrekken van die documenten een schending van het EU-recht.

In het EVRM wordt niet nadrukkelijk geëist dat een staat een migrant een bepaalde status toekent of de betreffende persoon bepaalde documenten verstrekt. Onder sommige omstandigheden kan het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8) vereisen dat staten een status erkennen, verblijfsrecht verlenen of documenten verstrekken aan een migrant. Artikel 8 op zich kan echter niet worden opgevat als waarborg voor het recht op een bepaald soort verblijfsvergunning. Als er in de nationale wetgeving verschillende soorten verblijfsvergunningen worden voorgeschreven, wordt het EHRM meestal geraadpleegd om de juridische en praktische consequenties van het verstrekken van een bepaalde vergunning te analyseren.⁴⁹

2.1. Asielzoekers

Asielzoekers zijn op zoek naar internationale bescherming, omdat zij niet kunnen terugkeren of kunnen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst doordat zij een gegronde angst hebben voor vervolging of het risico lopen te worden mishandeld of het slachtoffer te worden van ander ernstig letsel (zie [hoofdstuk 3](#)).

EU-recht: Asielzoekers worden gedefinieerd als “verzoekers om internationale bescherming”. Hun situatie wordt gereguleerd door het EU-acquis inzake asiel. Alle relevante teksten van het acquis inzake asiel en de staten waarin ze van toepassing zijn worden op een rij gezet in [Bijlage 1](#). Hoe men toegang krijgt tot de asielprocedure wordt besproken in [hoofdstuk 1](#). Deze paragraaf gaat over asielzoekers van wie de aanvragen in behandeling zijn en die op een definitieve beslissing wachten. Het EU-recht verbiedt dat

⁴⁹ Arrest van het EHRM van 6 december 2007 in zaak nr. 42086/05, *Liu tegen Rusland*, punt 50.

een asielzoeker wordt verwijderd voordat er een beslissing is genomen over de asiel-aanvraag. Volgens artikel 9, lid 1, van de [Procedurerichtlijn \(2013/32/EU\)](#) is het verblijf van de asielzoeker in een EU-lidstaat wettig. Hierin wordt voorgeschreven dat asielzoekers “in de lidstaat mogen blijven” ten behoeve van de procedure, totdat de beslissings- autoriteit een beslissing heeft genomen. Er zijn echter bepaalde uitzonderingen, vooral bij volgende verzoeken.

Het recht van asielzoekers op documentatie conform het EU-recht wordt vastgesteld in de [Opvangrichtlijn \(2013/33/EU\)](#); zie [Bijlage 1](#) voor informatie over welke EU-lidstaten door deze richtlijn gebonden zijn). In artikel 6 van de richtlijn wordt aangegeven dat eenieder die asiel aanvraagt binnen drie dagen wordt voorzien van een document dat zijn of haar status als asielzoeker bevestigt of dat hij of zij mag blijven zolang zijn of haar asielaanvraag in behandeling is. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, kunnen staten hiervan afzien wanneer de verzoeker in bewaring wordt gehouden of zich aan de grens bevindt.

EVRM: Er bestaat geen soortgelijke bepaling die de status van asielzoekers reguleert gedurende de behandeling van hun verzoeken om bescherming. Het zal dus nodig zijn om te overwegen of asielzoekers op grond van de nationale wetgeving op het grondgebied mogen blijven terwijl hun verzoeken in behandeling zijn.

Artikel 5, lid 1, onder f, van het EVRM staat toe dat asielzoekers in bewaring worden gehouden teneinde te beletten dat zij “op onrechtmatige wijze” het land binnenkomen. Volgens het EHRM blijft een binnenkomst onwettig tot deze formeel is goedgekeurd door de nationale autoriteiten.

Voorbeeld: In de zaak *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk*⁵⁰ stelde het EHRM vast dat een binnenkomst onwettig bleef tot deze formeel was goedgekeurd door de nationale autoriteiten. Het Hof meende dat er in deze zaak geen schending van artikel 5, lid 1, had plaatsgevonden toen een asielzoeker zeven dagen legitiem en in geschikte omstandigheden in bewaring was gehouden terwijl zijn asielaanvraag werd beoordeeld.

Voorbeeld: In het arrest in de zaak *Suso Musa tegen Malta*⁵¹ oordeelde het Hof echter dat wanneer een staat zijn wettelijke verplichtingen had overtroffen en

50 Arrest van het EHRM van 29 januari 2008 in zaak nr. 13229/03, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], punt 65.

51 Arrest van het EHRM van 23 juli 2013 in zaak nr. 42337/12, *Suso Musa tegen Malta*.

wetgeving had aangenomen die de binnenkomst of het verblijf van immigranten in afwachting van beoordeling van een asielaanvraag nadrukkelijk toestaat, onafhankelijk van of in overeenstemming met het EU-recht, iedere volgende detentie om een onwettige binnenkomst te voorkomen betekende dat men de rechtmatigheid hiervan in twijfel kon trekken op grond van artikel 5, lid 1, onder f.

In artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM wordt verwezen naar het recht op vrijheid van verplaatsing voor eenieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, terwijl er in artikel 1 van Protocol nr. 7 bepaalde procedurele waarborgen worden voorgeschreven tegen uitzetting van personen die wettig op het grondgebied van een staat verblijven. Een persoon kan echter zijn wettige status verliezen.

Voorbeeld: De Duitse regering had voor het Mensenrechtencomité⁵² van de Verenigde Naties bevestigd dat asielzoekers voor de duur van hun asielprocedure legale inwoners waren. In de zaak *Omwenyeye tegen Duitsland*⁵³ accepteerde het Hof echter het argument van de regering dat de aanvrager door overtreding van de voorwaarden die de staat aan zijn tijdelijke verblijf had verbonden – dat wil zeggen de verplichting om binnen het grondgebied van een bepaalde stad te blijven – zijn wettelijke status had verloren en dus niet langer onder artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM viel.

2.2. Erkende vluchtelingen en personen van wie de behoefte aan subsidiaire bescherming is erkend

EU-recht: Het recht op asiel wordt gewaarborgd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 18), dat dus verder gaat dan alleen het recht op het aanvragen van asiel. Degenen die aan de voorwaarden voor asiel voldoen, hebben recht op erkenning van hun status. Artikel 13 (vluchtelingenstatus) en artikel 18 (subsidiarerebeschermingsstatus voor personen die internationale bescherming nodig hebben, maar niet aan de eisen voor de vluchtelingenstatus voldoen) van de Definitierichtlijn (2011/95/EU) verschaffen een expliciet recht op verlening van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Personen die internationale bescherming genieten, kunnen

52 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 4 december 2002, CCPR/C/DEU/2002/5.

53 Arrest van het EHRM van 20 november 2007 in zaak nr. 44294/04, *Omwenyeye tegen Duitsland* (besluit).

hun status verliezen als de situatie in hun land van herkomst daadwerkelijk verbetert (zie hoofdstuk 3.1.8).

Artikel 24 van dezelfde richtlijn reguleert het recht op documentatie. Personen van wie de behoefte aan internationale bescherming is erkend, hebben recht op een verblijfstitel: drie jaar voor vluchtelingen en een jaar voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus. Artikel 25 geeft vluchtelingen en in bepaalde gevallen personen met de subsidiairebeschermingsstatus recht op reisdocumenten.

EVRM: Er bestaat geen recht op asiel dat overeenkomt met het recht in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het EHRM kan evenmin toetsen of een afwijzing of terugtrekking van de vluchtelingenstatus in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 1951⁵⁴ of een weigering om het recht op asiel conform de *Definitierichtlijn*⁵⁵ te erkennen, in strijd is met het EVRM. Het EHRM kan echter wel onderzoeken of de verwijdering van een vreemdeling wellicht betekent dat hij of zij een reëel risico loopt op blootstelling aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 van het EVRM of bepaalde andere bepalingen in het EVRM (zie hoofdstuk 3).⁵⁶

2.3. Slachtoffers van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting

EU-recht: In de *Richtlijn inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers* (2009/52/EG) worden bepaalde vormen van illegale tewerkstelling van ongedocumenteerde migranten gecriminaliseerd. Aan werknemers die minderjarig zijn en werknemers die slachtoffer zijn van arbeidsgerelateerde uitbuiting kan een tijdelijke verblijfsvergunning worden afgegeven, zodat zij een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen (artikel 13).

Richtlijn verblijfstitel slachtoffers mensenhandel (2004/81/EG), betreffende de verblijfstitel die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij onregelmatige immigratie, verschaft een bedenktijd waarin het slachtoffer niet kan worden uitgezet. Deze richtlijn vereist tevens dat EU-lidstaten een verblijfstitel afgeven aan slachtoffers van mensenhandel die met

54 Arrest van het EHRM van 17 december 1996 in zaak nr. 25964/94, *Ahmed tegen Oostenrijk*, punt 38.

55 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, punt 226 (met betrekking tot artikel 15 van de *erkenningrichtlijn*).

56 Arrest van het EHRM van 17 juli 2008 in zaak nr. 25904/07, *NA. tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 106-07.

de bevoegde autoriteiten samenwerken (artikel 6 respectievelijk 8). De verblijfstitel heeft een geldigheidsduur van ten minste zes maanden en kan worden verlengd. De [Richtlijn bestrijding mensenhandel](#) (2011/36/EU) uit 2011 gaat weliswaar niet direct over verblijfstitels voor slachtoffers, maar schrijft een verplichting voor om voor, tijdens en na de strafprocedure bijstand en ondersteuning te verlenen (artikel 11). Indien men echter niet voornemens is mensenhandelaren aan te klagen of als het slachtoffer niet heeft meegewerkt aan vervolging van het misdrijf, is er geen duidelijke verplichting voor een EU-lidstaat om een verblijfstitel af te geven.

EVRM: Het verbod op slavernij en dwangarbeid in artikel 4 van het EVRM kan onder bepaalde omstandigheden vereisen dat staten vermeende gevallen van mensenhandel onderzoeken en maatregelen treffen om slachtoffers of potentiële slachtoffers te beschermen.

Voorbeeld: Het arrest van het EHRM in de zaak *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*⁵⁷ had betrekking op een Russisch slachtoffer van mensenhandel op Cyprus. Het Hof oordeelde dat Cyprus in twee opzichten had verzuimd aan zijn feitelijke verplichtingen conform artikel 4 van het EVRM te voldoen. Ten eerste had Cyprus nagelaten een passend juridisch en administratief kader ter bestrijding van mensenhandel in te voeren. En ten tweede had het land geen geschikte operationele maatregelen getroffen om het slachtoffer tegen mensenhandel te beschermen. Het EHRM constateerde tevens dat de Russische autoriteiten hadden verzuimd een effectief onderzoek in te stellen naar de rekrutering van het slachtoffer door mensenhandelaren, wat op Russisch grondgebied was gebeurd. Deze nalatigheid had ernstige gevolgen, in het licht van de omstandigheden waaronder zij Rusland verliet en haar daaropvolgende dood op Cyprus.

EVRM: In staten die partij zijn bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel dienen de autoriteiten vermeende slachtoffers een periode van herstel en bezinning te geven, waarin zij niet kunnen worden verwijderd (artikel 14). Indien de bevoegde autoriteiten “redelijke gronden hebben om aan te nemen dat een persoon het slachtoffer is geweest van mensenhandel”, mag deze persoon niet uit het land worden verwijderd voordat is vastgesteld of hij of zij het slachtoffer is van een strafbaar feit van mensenhandel (artikel 10, lid 2). De bevoegde autoriteiten kunnen een verlengbare verblijfsvergunning afgeven aan slachtoffers als zij van oordeel zijn dat hun verblijf noodzakelijk is vanwege hun persoonlijke situatie of met het oog op de strafrechtelijke

⁵⁷ Arrest van het EHRM van 7 januari 2010 in zaak nr. 25965/04, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, punt 284.

procedure (artikel 14, lid 1). Het doel van deze bepalingen is te waarborgen dat slachtoffers van mensenhandel niet het risico lopen te worden teruggestuurd naar hun land zonder dat zij de juiste hulp hebben gekregen (zie ook hoofdstuk 9 over kwetsbare groepen en het overzicht van ratificaties in [Bijlage 2](#)).

2.4. Personen voor wie voorlopige maatregelen op grond van Rule 39 gelden

Als het EHRM een klacht ontvangt, kan het besluiten dat een staat bepaalde voorlopige maatregelen dient te nemen terwijl het Hof de zaak verder onderzoekt.⁵⁸ Deze maatregelen worden meestal Rule 39-maatregelen genoemd.⁵⁹ De maatregelen houden vaak in dat een staat afziet van het terugsturen van personen naar landen waar ze, zoals wordt gesteld, kunnen worden gedood of aan foltering of mishandeling worden blootgesteld. In veel gevallen gaat het om asielzoekers die een definitieve afwijzing hebben ontvangen op hun aanvraag en die al hun mogelijkheden tot beroep krachtens de nationale wetgeving hebben uitgeput. In sommige staten kan het onduidelijk zijn welke status een persoon heeft als het EHRM een voorlopige maatregel op grond van Rule 39 heeft opgelegd om te voorkomen dat de persoon wordt verwijderd terwijl het Hof de zaak onderzoekt.⁶⁰ Ongeacht de kwestie van status, is de uitzettende staat verplicht alle Rule 39-maatregelen die het EHRM oplegt in acht te nemen.

Voorbeeld: In de zaak *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije*⁶¹ leverde de verweerende staat de verzoekers uit aan Oezbekistan, ondanks de voorlopige maatregel op grond van Rule 39 die het EHRM had afgekondigd. Uit de feiten van de zaak bleek duidelijk dat het Hof, als gevolg van hun uitlevering, geen gedegen onderzoek had kunnen doen naar de klachten van de verzoekers in overeenstemming met de gevestigde praktijk in soortgelijke zaken. Hierdoor kon het Hof hen uiteindelijk niet beschermen tegen potentiële schendingen van het EVRM. Op grond van artikel 34 van het EVRM hebben de lidstaten zich ertoe verplicht af te zien van elke handeling of nalatigheid die een verzoeker belemmert zijn recht om te klagen

58 EHRM, *Rules of the Court*, die van kracht waren op 1 september 2012, artikel 39.

59 Voor gedetailleerde instructies over de wijze waarop een verzoek op grond van Rule 39 wordt ingediend, zie [UNHCR \(2012\)](#).

60 Arrest van het EHRM van 18 april 2013 in zaak nr. 67474/11, *Azimov tegen Rusland*.

61 Arrest van het EHRM van 4 februari 2005 in zaak nrs. 46827/99 en 46951/99, *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* [Grote Kamer].

doeltreffend uit te oefenen. Het feit dat een lidstaat voorlopige maatregelen niet in acht neemt, weerhoudt het Hof van adequaat onderzoek naar de klachten van de verzoekers en vormt een belemmering voor de doeltreffende uitoefening van de rechten van de verzoekers, wat een schending betekent van artikel 34 van het EVRM.

Voorbeeld: In de zaak *Savridin Dzhurayev tegen Rusland*⁶² werd de verzoeker onder dwang overgebracht naar Tadzjikistan door middel van een speciale operatie waarbij Russische overheidsdienaren betrokken waren – ondanks het feit dat een voorlopige maatregel waartoe het EHRM had besloten nog steeds van kracht was. Aangezien de verwerende staat geen acht sloeg op de voorlopige maatregel, liep de verzoeker het risico het slachtoffer te worden van mishandeling in Tadzjikistan en kon het Hof hem de praktische en feitelijke voordelen van zijn rechten op grond van artikel 3 van het EVRM niet garanderen. Dit betekende een schending van zowel artikel 34 als artikel 3 van het EVRM. Het Hof gelastte de verwerende staat concrete corrigerende maatregelen te nemen om de verzoeker te beschermen tegen de bestaande risico's voor zijn leven en gezondheid in een buitenlands rechtsgebied. Gezien het feit dat dergelijke incidenten vaker voorkwamen, droeg het Hof de verwerende staat bovendien op dit terugkerende probleem onmiddellijk op te lossen door afdoende algemene maatregelen te treffen om de effectieve bescherming van potentiële slachtoffers in overeenstemming met de door het Hof afgekondigde voorlopige maatregelen te waarborgen.

2.5. Migranten in een ongedocumenteerde situatie

De aanwezigheid van personen die zonder toestemming of juridische rechtvaardiging een staat zijn binnengekomen of in een staat zijn gebleven, wordt als onregelmatig of onwettig beschouwd. Een onregelmatig of onwettig verblijf kan op diverse manieren ontstaan, variërend van illegale binnenkomst of het ontvluchten van een verplicht adres tot niet in aanmerking komen voor vernieuwing van een verder wettig verblijfsrecht vanwege veranderde persoonlijke omstandigheden. Het ontbreken van een wettige status heeft vaak invloed op de mogelijkheid om gebruik te maken van andere procedurele en materiële rechten (zie [paragraaf 8.6](#) over toegang tot sociale zekerheid en sociale bijstand).

⁶² Arrest van het EHRM van 25 april 2013 in zaak nr. 71386/10, *Savridin Dzhurayev tegen Rusland*.

EU-recht: Volgens de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG; zie [Bijlage 1](#) voor EU-lidstaten die door de richtlijn gebonden zijn) kunnen onwettig verblijvende onderdanen van derde landen niet langer in onzekerheid worden gelaten. EU-lidstaten die aan de richtlijn deelnemen, dienen hun verblijf te regulariseren of een terugkeerbesluit uit te vaardigen.

Alle personen die geen wettig verblijfsrecht hebben vallen onder de richtlijn. De EU-lidstaten zijn op grond van artikel 6 verplicht een terugkeerbesluit uit te vaardigen. In artikel 6, lid 4, worden echter ook omstandigheden voorgeschreven die staten van deze verplichting bevrijden. Behalve om humanitaire of andere redenen, kan ook eerbiediging van het gezins- of privéleven reden zijn om het verblijf te legaliseren. Dit recht wordt in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 8 van het EVRM gewaarborgd (zie hoofdstuk 5 over het gezinsleven).

Voorbeeld: In de uitspraak van 4 juni 2012 in de zaak *M. Ghevondyan*⁶³ constateerde de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) dat artikel 6 van de [Terugkeerrichtlijn](#) niet inhoudt dat de bevoegde instanties in de lidstaten verplicht zijn om systematisch terugkeerbesluiten te nemen ten aanzien van onderdanen van derde landen die zich in een ongedocumenteerde situatie bevinden. In artikel 6, lid 4, worden een aantal uitzonderingen op en afwijkingen van artikel 6, lid 1, aangegeven. Daarom kunnen terugkeerbesluiten niet automatisch worden genomen. De overheid is verplicht rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden en gezinssituatie van de vreemdeling alsmede omstandigheden die een uitzettingsbevel kunnen voorkomen. Hiertoe behoren volgens artikel 5 van de richtlijn het belang van het kind alsmede het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de vreemdeling. Daarom dienen de rechterlijke instanties, indien de vreemdeling een beroep doet op deze grond, de rechtmatigheid van het besluit te onderzoeken in het licht van de gevolgen daarvan voor de persoonlijke situatie van de vreemdeling.

Het is niet verplicht, zoals bij asielzoekers, maar wel mogelijk (volgens artikel 6, lid 5) om personen toe te staan te blijven in afwachting van de uitkomst van de procedure voor de aanvraag van een verblijfsvergunning. De bepaling gaat niet over de status van dergelijke personen. Overweging 12 van de [Terugkeerrichtlijn](#) laat zien dat men zich bewust is van de veelvoorkomende situatie, dat een deel van hen die zonder toestemming verblijven niet kunnen worden verwijderd. Hierin wordt ook opgemerkt dat staten een schriftelijke bevestiging van hun situatie dienen te geven, maar dit wordt niet

63 Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) van 4 juni 2012 in zaak nr. 356505, *M. Ghevondyan*.

weerspiegeld in de operationele onderdelen van de richtlijn. De situatie is het urgentst voor degenen die zijn vrijgelaten omdat de maximaal toegestane periode voor detentie is verstreken (zie hoofdstuk 6 over detentie), maar die nog steeds geen toestemming hebben om te blijven.⁶⁴

Voorbeeld: Als gevolg van de zaak *Kadzoev*⁶⁵ werd een Tsjetsjeense asielzoeker in Bulgarije vrijgelaten, terwijl hij niet kon worden verwijderd. Het HvJ EU oordeelde dat de maximale periode voor detentie onder geen beding overschreden mag worden. De vrijgelaten asielzoeker kwam tot de ontdekking dat hij geen status en documenten had en dat hij berooid was, omdat de Bulgaarse wetgeving hem niet van een status kon voorzien, ondanks het feit dat hij niet verwijderd kon worden.

EVRM: Op grond van het EVRM bestaat er geen recht op toekenning van een specifieke status of gerelateerde documentatie in een gastland. Een afwijzing kan onder bepaalde omstandigheden echter een schending van het EVRM zijn, als deze op discriminerende gronden was gebaseerd.

Voorbeeld: In de zaak *Kiyutin tegen Rusland*⁶⁶ verzocht een Oezbeekse onderdaan, die getrouwd was geweest en een kind had met een Russische, om een verblijfsvergunning van de Russische autoriteiten. Zijn verzoek werd afgewezen omdat hij was getest op hiv en hiv-positief bleek te zijn. Het EHRM benadrukte dat hiv-geïnfecteerden bijzonder kwetsbaar zijn en aanvaardde dat de ziekte als een bepaalde vorm van functiebeperking kon worden beschouwd. Een algemene bepaling in de nationale wetgeving die vereist dat alle hiv-positieve onderdanen van derde landen worden uitgewezen, biedt geen ruimte voor een individuele beoordeling die is gebaseerd op de omstandigheden in een specifiek geval en werd als niet objectief onderbouwd beschouwd. Het Hof oordeelde dat de verzoeker was gediscrimineerd op grond van zijn gezondheidstoestand en concludeerde dat dit in strijd was met artikel 14 van het EVRM in combinatie met artikel 8.

ESH: De persoonlijke werkingssfeer van het ESH blijft in principe beperkt tot onderdanen van andere lidstaten die rechtmatig verblijven op of regelmatig werkzaam zijn binnen het grondgebied. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft echter bepaald dat

⁶⁴ Over de situatie van niet-verwijderde personen, zie [FRA \(2011b\)](#), hoofdstuk 2.

⁶⁵ Arrest van het HvJ EU van 30 november 2009 in zaak C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, Jurispr. 2009, blz. I-11189.

⁶⁶ Arrest van het EHRM van 10 maart 2011 in zaak nr. 2700/10, *Kiyutin tegen Rusland*.

bepaalde rechten vanwege hun fundamentele aard en relatie met de menselijke waardigheid voor alle personen binnen het grondgebied van kracht zijn, met inbegrip van ongedocumenteerde migranten. Tot deze rechten behoren het recht op gezondheidszorg,⁶⁷ huisvesting⁶⁸ en scholing.⁶⁹

2.6. Langdurig ingezetenen

EU-recht: De Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/51/EU; zie Bijlage 1 voor informatie over welke staten aan deze richtlijn gebonden zijn) voorziet in het recht op een verbeterde status als langdurig ingezetene voor onderdanen van derde landen die vijf jaar onafgebroken en legaal in een EU-lidstaat hebben gewoond.⁷⁰ Dit recht is gebonden aan voorwaarden betreffende stabiele en regelmatige inkomsten en een ziektekostenverzekering. Er is geen jurisprudentie over de interpretatie van deze voorwaarden, maar ten aanzien van soortgelijke eisen in de *Gezinsherenigingsrichtlijn* (2003/86/EG; zie hoofdstuk 5 over gezinnen) was het HvJ EU geneigd die voorwaarden strikt te interpreteren. Het Hof was van mening dat de speelruimte van de EU-lidstaten niet gebruikt mag worden op een manier die het doel van de richtlijn ondermijnt.⁷¹

Op grond van artikel 11 van de *Richtlijn langdurig ingezetenen* leidt toekenning van de status van langdurig ingezetene tot dezelfde behandeling als de onderdanen van het land zelf op diverse belangrijke gebieden (zie *hoofdstuk 8* over economische en sociale rechten.)

Volgens het HvJ EU mogen EU-lidstaten geen absurd hoge en buitenproportionele kosten opleggen voor het verlenen van een verblijfsvergunning aan onderdanen van derde landen die langdurig ingezetenen zijn en aan hun gezinsleden. Dergelijke kosten zouden de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn op het spel zetten en de werking hiervan wegnemen.

67 Europees Comité voor Sociale Rechten, onderzoek van klacht nr. 14/2003 van 8 september 2004, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk*.

68 Europees Comité voor Sociale Rechten, onderzoek van klacht nr. 47/2008 van 20 oktober 2009, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*.

69 Europees Comité voor Sociale Rechten, *Conclusions 2011, General Introduction*, punt 10, "Statement of interpretation on Art. 17(2)", januari 2012.

70 Zie ook het arrest van het HvJ EU van 18 oktober 2012 in zaak C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie tegen Mangat Singh*.

71 Arrest van het HvJ EU van 4 maart 2010 in zaak C-578/08, *Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, Jurispr. 2010, blz. I-01839, punt 52.

Voorbeeld: In de zaak *Europese Commissie tegen Nederland*⁷² oordeelde het HvJ EU dat Nederland had verzuimd zijn verplichtingen op grond van de **Richtlijn langdurig ingezetenen** te vervullen door absurd hoge en buitenproportionele tarieven (variërend van 188 EUR tot 830 EUR) te hanteren voor i) onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene aanvragen, ii) onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn in een andere EU-lidstaat en die een verzoek indienen om hun verblijfsrecht uit te oefenen en iii) gezinsleden van onderdanen van derde landen die om toestemming voor hereniging vragen. Het Hof wees er vooral op dat de lidstaten geen onbeperkte vrijheid hebben om onderdanen van derde landen te verplichten tot het maken van kosten wanneer zij een verblijfsvergunning verlenen en dat de lidstaten ook geen tarieven mogen vaststellen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de rechten die voortvloeien uit de **Richtlijn langdurig ingezetenen**.

EVRM: De status van langdurig ingezetene is algemeen erkend als factor die in ogen-schouw moet worden genomen als uitzetting wordt voorgesteld (zie [paragraaf 3.4](#)).

Voorbeeld: In de zaak *Kurić tegen Slovenië*⁷³ onderzocht het EHRM het Sloveense register van langdurig ingezetenen en de schrapping van voormalige onderdanen van Joegoslavië die nog steeds langdurig ingezetenen waren, maar die niet binnen een termijn van zes maanden de Sloveense nationaliteit hadden aangevraagd. Als gevolg van de schrapping werden de betrokken personen staatloos of zij raakten hun burgerrechten kwijt.⁷⁴ Vreemdelingen die geen onderdanen waren van andere Joegoslavische republieken werden niet op deze manier getroffen. Het EHRM herhaalde dat er wellicht positieve verplichtingen zijn die inherent zijn aan de daadwerkelijke eerbiediging van het privé- of gezinsleven, in het bijzonder als het om langdurig ingezetene migranten gaat, zoals de verzoekers, die onrechtmatig uit het register van langdurig ingezetenen waren geschrapt, wat in strijd is met artikel 8 van het EVRM. Het Hof oordeelde tevens dat het verschil tussen de behandeling van niet-Joegoslavische vreemdelingen en vreemdelingen die onderdanen van Joegoslavië waren, discriminatie was, wat in strijd is met artikel 14 van het EVRM in combinatie met artikel 8.

72 Arrest van het HvJ EU van 26 april 2012 in zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden*, punt 70.

73 Arrest van het EHRM van 26 juni 2012 in zaak nr. 26828/06, *Kurić en anderen tegen Slovenië* [Grote Kamer].

74 Slovenië is geen partij bij het Verdrag van de Raad van Europa van 2006 inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging.

In het Europees Vestigingsverdrag van de Raad van Europa van 1955 wordt een verbeterde positie in alle lidstaten voorgeschreven voor langdurig ingezetenen, maar alleen als zij onderdanen zijn van staten die partij zijn bij het verdrag.

2.7. Turkse onderdanen

De in 1963 ondertekende Ankara-overeenkomst en het Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst dat in 1970 werd toegevoegd, versterken de economische betrekkingen en handelsbetrekkingen tussen de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Turkije in het licht van een mogelijke toetreding van dat land tot de EEG. Deze overeenkomst is het onderwerp geweest van meer dan 40 arresten van het HvJ EU en het voormalige HvJ EG. De overeenkomst is zelfs aangevuld met een aantal besluiten van de Associatieraad, waarvan sommige betrekking hebben op de positie van de vele Turkse onderdanen binnen het grondgebied van de EU-lidstaten. De overeenkomst geeft Turkse onderdanen geen feitelijk recht om een EU-lidstaat binnen te komen of in een EU-lidstaat te verblijven. Zelfstandige ondernemers en dienstverleners profiteren echter van een standstill-clausule (artikel 41 van het [Aanvullend Protocol](#)). Deze clausule voorkomt dat staten nieuwe en strengere procedurele of economische eisen opleggen dan de eisen die van kracht waren toen de overeenkomst tot stand kwam.⁷⁵ Deze rechten gelden niet voor Turkse onderdanen die gebruik willen maken van diensten, maar geen diensten verlenen.⁷⁶

Voorbeeld: In diverse zaken zijn de eisen aan de orde gekomen die worden opgelegd aan Turkse vrachtwagenchauffeurs die in dienst zijn bij Turkse bedrijven in Turkije om vrachtwagens naar Duitsland te rijden. Deze zaken hadden dus betrekking op het recht van de Turkse bedrijven om diensten te verlenen in de EU-lidstaten. In de zaak *Abatay*⁷⁷ oordeelde het HvJ EG dat Duitsland niet mag eisen dat Turkse onderdanen die diensten willen verlenen op Duits grondgebied over een werkvergunning beschikken, als een dergelijke vergunning niet reeds vereist was toen de standstill-clausule van kracht werd.

75 Arrest van het HvJ EG van 11 mei 2000 in zaak C-37/98, *The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, Jurispr. 2000, blz. I-02927; arrest van het HvJ EG van 20 september 2007 in zaak C-16/05, *The Queen, Veli Tur en Mehmet Dari tegen Secretary of State for the Home Department*, Jurispr. 2007, blz. I-07415; arrest van het HvJ EU van 21 juli 2011 in zaak C-186/10, *Tural Oguz tegen Secretary of State for the Home Department*.

76 Arrest van het HvJ EU van 24 september 2013 in zaak C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan tegen de Bondsrepubliek Duitsland*.

77 Arrest van het HvJ EG van 21 oktober 2003 in de gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Eran Abatay en anderen en Nadi Sahin tegen Bundesanstalt für Arbeit*, Jurispr. 2003, blz. I-12301.

De zaak *Soysal*⁷⁸ had betrekking op visumplicht. Het HvJ EG stelde vast dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst een beletsel vormde voor de invoering van een visumplicht voor binnenkomst in Duitsland voor Turkse onderdanen die diensten willen verlenen voor een Turkse onderneming, als er geen visum vereist was toen het protocol in werking trad. Volgens het Hof werd deze conclusie niet beïnvloed door het feit dat de invoering van de visumplicht in de nationale wetgeving een tenuitvoerlegging van het EU-recht was, te weten *Visumverordening* (EG) nr. 539/2001 (zie [hoofdstuk 1](#)). Secundaire EU-wetgeving dient geïnterpreteerd te worden op een wijze die verenigbaar is met de overeenkomst die de standstill-clausule bevat.

In de zaak *Oguz*⁷⁹ bevestigde het HvJ EU dat de standstill-clausule geen beletsel vormt voor EU-lidstaten om nationale wetgeving toe te passen bij het bestraffen van misbruik in verband met immigratie. Het HvJ EU was echter niet van mening dat het feit dat Oguz in strijd met de nationale immigratiewetgeving als zelfstandig ondernemer was begonnen, acht jaar nadat hij toestemming had gekregen het land binnen te komen en in het land te verblijven, als misbruik kon worden beschouwd.

Voor nieuwere EU-lidstaten geldt dat de ingangsdatum voor de Turkse standstill-clausule de datum is waarop zij tot de EU toetraden.

In het Aanvullend Protocol van 1970 bij de Ankara-overeenkomst worden diverse rechten voorgeschreven die in [hoofdstuk 8](#) over toegang tot economische en sociale rechten worden behandeld. Met betrekking tot status hebben Turkse onderdanen het recht om binnen het grondgebied te blijven en hun sociale rechten en hun rechten op de arbeidsmarkt uit te oefenen.⁸⁰

78 Arrest van het HvJ EG van 19 februari 2009 in zaak C-228/06, *Mehmet Soysal en Ibrahim Savatli tegen Bondsrepubliek Duitsland*, Jurispr. 2009, blz. I-01031.

79 Arrest van het HvJ EU van 21 juli 2011 in zaak C-186/10, *Tural Oguz tegen Secretary of State for the Home Department*, Jurispr. 2011, blz. I-06957, punt 46; arrest van het HvJ EG van 20 september 2007 in zaak C-16/05, *The Queen, Veli Tum en Mehmet Dari tegen Secretary of State for the Home Department*, Jurispr. 2007, blz. I-07415.

80 Arrest van het HvJ EG van 18 december 2008 in zaak C-337/07, *Altun tegen Stadt Böblingen*, Jurispr. 2008, blz. I-10323, punt 21; arrest van het HvJ EG van 23 januari 1997 in zaak C-171/95, *Tetik tegen Land Berlin*, Jurispr. 1997, blz. I-00329, punt 48. Het Europees Vestigingsverdrag van de Raad van Europa van 1955, artikel 2: “[...] *vergemakkelijkt elk der Verdragsluitende Partijen, [waaronder Turkije en vele andere EU-landen] voor zover zulks verenigbaar is met haar economische en sociale toestand, voor onderdanen van de andere Partijen het voortgezet of duurzaam verblijf op haar grondgebied.*”

Gezinsleden, zelfs degenen die zelf geen Turkse onderdanen zijn, hebben recht op een voorkeursbehandeling in overeenstemming met besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, die is ingesteld bij de Ankara-overeenkomst (Associatieraad EEG-Turkije, zie [hoofdstuk 5](#) over gezinsleven).⁸¹ Dergelijke rechten zijn niet gekoppeld aan voorwaarden die verband houden met de grond waarop het recht op toegang en verblijf oorspronkelijk is verleend aan de Turkse onderdaan in de gastlidstaat.

Voorbeeld: In de zaak *Altun*⁸² constateerde het HvJ EG, dat het feit dat een Turkse onderdaan verblijfsrecht had gekregen in een EU-lidstaat en om die reden ook het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van die staat als vluchteling, geen beletsel vormde voor een lid van zijn familie om de rechten te genieten die voortvloeien uit besluit nr. 1/80 van de Associatieraad. In de zaak *Kahveci*⁸³ maakte het HvJ EU bovendien duidelijk dat gezinsleden van een Turkse werknemer nog steeds de rechten konden opeisen die ze door een dergelijk besluit hadden verworven, ondanks het feit dat de werknemer de nationaliteit van de EU-gastlidstaat had verkregen terwijl hij ook nog steeds in het bezit was van zijn Turkse nationaliteit.

2.8. Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER of Zwitserland

EU-recht: Gezinsleden van onderdanen van de EER of Zwitserland, ongeacht hun nationaliteit, alsmede onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van EU-onderdanen die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend, hebben onder bepaalde omstandigheden het recht op toegang tot of verblijf op het grondgebied van een EU-lidstaat om het gezinslid dat onderdaan is van de EER, Zwitserland of de EU te vergezellen of zich bij hem of haar aan te sluiten.⁸⁴ Dit recht kan alleen worden geweigerd om redenen die betrekking hebben op de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

81 Arrest van het HvJ EU van 19 juli 2012 in zaak C-451/11, *Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis*.

82 Arrest van het HvJ EG van 18 december 2009 in zaak C-337/07, *Altun tegen Stadt Böblingen*, Jurispr. 2008, blz. I-10323, punt 50.

83 Arrest van het HvJ EU van 29 maart 2012 in de gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie tegen Tayfun Kahveci en Osman Inan*.

84 Zie de overeenkomsten die zijn gesloten met de EER en met Zwitserland (zie voetnoten 5 en 6) alsmede de [Verblijfsrichtlijn](#) (richtlijn 2004/38/EG, PB L 158/77, 2004).

Uit dit recht vloeit ook een recht op documenten die het verblijfsrecht aantonen voort, als bewijs van hun status. Volgens artikel 10, lid 1, van de [Verblijfsrichtlijn](#) (2004/38/EG) worden verblijfskaarten voor familieleden die onderdanen van derde landen zijn binnen zes maanden na de datum van indiening van de aanvraag verstrekt en wordt een verklaring dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend onmiddellijk afgegeven.

EVRM: De weigering om een verblijfsvergunning te verstrekken aan een onderdaan van een derde land, wanneer deze volgens het EU-recht verplicht is, kan in twijfel worden getrokken op grond van artikel 8 van het EVRM.

Voorbeeld: In de zaak *Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk*⁸⁵ stelde het EHRM vast dat de rechten van de verzoekster op grond van artikel 8 van het EVRM waren geschonden vanwege het feit dat de Franse autoriteiten buitensporig lang, meer dan 14 jaar, hadden gewacht om haar een verblijfsvergunning te verlenen. Het EHRM constateerde dat verzoekster zowel volgens het EU-recht als volgens de Franse wetgeving recht had op een dergelijke vergunning.

2.9. Staatlozen en het verlies van staatsburgerschap of documentatie

Noch in het EU-recht noch in het EVRM wordt de verwerving van staatsburgerschap vermeld. Deze verantwoordelijkheid blijft op nationaal niveau. Er zijn echter bepaalde grenzen aan nationale maatregelen betreffende het verlies van staatsburgerschap.

EU-recht: De EU-lidstaten hebben exclusieve bevoegdheid met betrekking tot de verwerving van staatsburgerschap, wat ook het EU-burgerschap omvat alsmede de overige rechten die het burgerschap in veel rechtsgebieden met zich meebrengt. In artikel 20 van het VWEU wordt het concept burgerschap van de Unie bekrachtigd, maar het recht op het burgerschap van de Unie is voorbehouden aan hen die staatsburger van een van de lidstaten zijn.⁸⁶

⁸⁵ Arrest van het EHRM van 17 januari 2006 in zaak nr. 51431/99, *Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk*.

⁸⁶ Krachtens artikel 20, lid 1, van het VWEU: "Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan". Arrest van het HvJ EG van 7 juli 1992 in zaak C-369/90 *Micheletti en anderen tegen Delegación del Gobierno en Cantabria*, Jurispr. 1009, blz. I-4239; arrest van het HvJ EG van 20 februari 2001 in zaak C-192/99, *The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur*, Jurispr. 2001, blz. I-01237.

Het verlies van staatsburgerschap kan echter betrekking hebben op het EU-recht, als dit ook tot het verlies van EU-rechten leidt.

Voorbeeld: In de zaak *Rottmann*⁸⁷ was dr. Rottmann vanaf zijn geboorte staatsburger van Oostenrijk. Nadat hij in Oostenrijk was aangeklaagd voor ernstige fraude in verband met de uitoefening van zijn beroep, was hij naar Duitsland gevlucht waar hij een verzoek tot naturalisatie indiende. Doordat hij staatsburger van Duitsland was geworden, raakte hij zijn Oostenrijkse staatsburgerschap van rechtswege kwijt. Ten gevolge van informatie van de Oostenrijkse autoriteiten over het feit dat er in Oostenrijk een arrestatiebevel voor dr. Rottmann was uitgevaardigd, probeerden de Duitse autoriteiten zijn Duitse staatsburgerschap in te trekken met de motivering dat hij dit door frauduleus handelen had verworven. Een dergelijk besluit had echter tot gevolg dat hij staatloos werd. De verwijzende rechter wilde weten of dit een kwestie was die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht viel, omdat de staatloosheid van dr. Rottmann ook het verlies van het burgerschap van de Unie met zich meebracht. Het HvJ EU stelde vast dat een besluit van een EU-lidstaat om iemand van zijn staatsburgerschap te beroven binnen het toepassingsgebied van het EU-recht valt indien dit leidt tot verlies van de status van EU-onderdaan en bijbehorende rechten, en om die reden dient het besluit verenigbaar te zijn met de beginselen van de EU. Het HvJ EU concludeerde dat het gerechtvaardigd is dat een lidstaat naturalisatie op basis van valse gegevens terugdraait, zelfs als de consequentie daarvan is dat de persoon in kwestie naast het staatsburgerschap van de lidstaat ook het burgerschap van de Unie verliest. Een dergelijk besluit dient echter in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat onder meer vereist dat hij of zij een redelijke termijn krijgt om zijn of haar staatsburgerschap in zijn of haar lidstaat van herkomst terug te krijgen.

EVRM: Er bestaat geen recht op verwerving van het staatsburgerschap van een staat.⁸⁸ Het EHRM heeft echter vastgesteld dat een willekeurige weigering om het staatsburgerschap te verlenen in twijfel kan worden getrokken conform artikel 8 van het EVRM op grond van de gevolgen van een dergelijke weigering voor het privéleven van de persoon in kwestie.⁸⁹

87 Arrest van het HvJ EU van 2 maart 2010 in zaak C-135/08, *Rottmann tegen Freistaat Bayern*, Jurispr. 2010, blz. I-01449, punten 41-45.

88 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, uitspraak van 1 juli 1985 in zaak nr. 11278/84, *Familie K. en W. tegen Nederland* (besluit).

89 Arrest van het EHRM van 12 januari 1999 in zaak nr. 31414/96, *Karashev tegen Finland* (besluit); arrest van het EHRM van 9 oktober 2003 in zaak nr. 48321/99, *Slivenko tegen Letland* [Grote Kamer]; arrest van het EHRM van 17 maart 2005 in zaak nr. 60723/00, *Kuduzović tegen Slovenië* (besluit).

Voorbeeld: In de zaak *Genovese tegen Malta*⁹⁰ onderzocht het EHRM de weigering om het Maltees staatsburgerschap te verlenen aan een buiten Malta geboren buitenechtelijk kind van een moeder die geen staatsburger van Malta was en een wettelijk erkende Maltese vader. De weigering om het staatsburgerschap te verlenen is op zichzelf geen schending van artikel 8, maar het Hof was van mening dat de gevolgen hiervan voor de sociale identiteit van de verzoeker ertoe leidden dat de weigering binnen het algemene toepassingsgebied van artikel 8 viel en dat er een schending van artikel 8 van het EVRM in combinatie met artikel 14 had plaatsgevonden op grond van het willekeurige en discriminerende karakter van de weigering.

Belangrijkste punten

- Documentatie geeft niet-onderdanen vaak toegang tot de arbeidsmarkt en openbare en particuliere diensten en voorkomt tevens problemen met de autoriteiten (zie de [Inleiding](#) van dit hoofdstuk).
- Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt expliciet het recht op asiel. Hoewel het EVRM het recht op asiel niet waarborgt, kan de staat die de toegang ontzegt, de verplichting hebben af te zien van verwijdering van een persoon die het risico loopt te worden gedood of mishandeld in de ontvangende staat (zie [paragraaf 2.2](#)).
- Volgens het EU-recht hebben asielzoekers het recht om binnen het grondgebied van het gastland te blijven terwijl zij in afwachting zijn van een definitief besluit inzake hun asiel-aanvraag en worden zij voorzien van identiteitsbewijzen (zie [paragraaf 2.1](#)).
- Conform het EU-recht krijgen erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten identiteitsbewijzen en reisdocumenten (zie [paragraaf 2.2](#)).
- Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM hebben slachtoffers van mensenhandel recht op een verblijfsvergunning om hun samenwerking met de politie te vergemakkelijken. Het EU-recht en het EVRM vereisen mogelijk dat staten specifieke maatregelen nemen om ze te beschermen (zie [paragraaf 2.3](#)).
- De [Terugkeerrichtlijn](#) vereist dat de EU-lidstaten de ongedocumenteerde situatie van onderdanen van derde landen regulariseren of een terugkeerbesluit uitvaardigen (zie [paragraaf 2.5](#)).
- Volgens het EVRM kan het niet erkennen van de status van een migrant of de weigering om hem of haar te voorzien van documentatie in twijfel worden getrokken op grond van artikel 8 (zie [paragraaf 2.5](#)).

⁹⁰ Arrest van het EHRM van 11 oktober 2011 in zaak nr. 53124/09, *Genovese tegen Malta*.

- Op grond van het EU-recht hebben onderdanen van derde landen recht op een verbeterde status nadat zij vijf jaar onafgebroken wettelijk inwoner van een EU-lidstaat zijn geweest (zie [paragraaf 2.6](#)).
- Voor Turkse onderdanen en hun gezinnen mogen geen strengere voorwaarden worden toegepast wat betreft zelfstandig ondernemerschap of het verlenen van diensten dan de voorwaarden die van kracht waren bij de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol bij de Ankara-overeenkomst van 1970. Voor Turkse werknemers en hun gezinnen geldt een versterking van de rechten om te blijven (zie [paragraaf 2.7](#)).
- Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER of Zwitserland, of EU-onderdanen die hun recht op vrij verkeer uitoefenen hebben recht op een bevoorrechte status conform het EU-recht (zie [paragraaf 2.8](#)).
- Noch in het EU-recht noch in het EVRM wordt de verwerving van staatsburgerschap vermeld, maar door het verlies van staatsburgerschap is het EU-recht mogelijk van toepassing, indien dit verlies van staatsburgerschap ook leidt tot het verlies van EU-rechten (zie [paragraaf 2.9](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

3

Vaststelling van het recht op asiel en beletselen voor verwijdering: materiële kwesties



Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
<p>Het VWEU, artikel 78, en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 18 (recht op asiel), verwijzen naar het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 van de VN, dat dit beginsel in artikel 33 verankert</p> <p>Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering)</p>	<p>Beginsel van <i>non-refoulement</i></p>	<p>EVRM, artikel 3 zoals geïnterpreteerd door het EHRM in de zaak <i>Soering tegen het Verenigd Koninkrijk, 1989</i> (uitlevering die leidt tot risico op mishandeling)</p> <p>EVRM, artikel 2 (recht op leven)</p> <p>EHRM, <i>Saadi tegen Italië, 2008</i> (absoluut verbod op terugzending naar foltering)</p>
<p>Definitierichtlijn (2011/95/EU), artikel 4</p>	<p><i>Inschatting van het risico</i></p>	<p>EHRM, <i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk, 2011</i> (inschatting van de aanwezigheid van een reëel risico in situaties van willekeurig geweld en in verhouding tot humanitaire omstandigheden)</p> <p>EHRM, <i>Salah Sheekh tegen Nederland, 2007</i> (bewijslast voor leden van vervolgte groepen)</p>
<p>Dublin-verordening (Verordening (EU) nr. 604/2013)</p> <p>HvJ EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, 2011 <i>N.S. en M.E.</i> (Dublin-overdrachten)</p>	<p><i>Dublin-overdrachten</i></p>	<p>EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland, 2011</i> (terugzending naar een berooide situatie, door een EU-lidstaat naar een andere EU-lidstaat)</p>

Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
<p>Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikelen 5 en 9</p>	<p><i>Uitzetting van ernstig zieke personen</i></p>	<p>EHRM, <i>N. tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, 2008 (voorgenomen verwijdering van hiv-patiënt voor wie de toegang tot adequate medische behandeling thuis onzeker was)</p>
	<p><i>Diplomatieke garanties</i></p>	<p>EHRM, <i>Ramzy tegen Nederland</i>, 2010 (ontoereikende garanties) EHRM, <i>Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (aanvaardbare garanties)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 18 (recht op asiel)</p> <p>Definitierichtlijn (2011/95/EU) HvJ EG, C-465/07, <i>Elgafaji</i>, 2009 (subsidiare bescherming)</p> <p>Uitsluiting van bescherming: HvJ EU, gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, <i>Bundesrepublik Deutschland tegen B. en D.</i>, 2010</p> <p>Beëindiging van bescherming: HvJ EU, C-175/08, <i>Abdulla</i>, 2010</p> <p>Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering)</p>	<p>Vaststelling van het recht op asiel (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming)</p>	
<p>Definitierichtlijn (2011/95/EU), artikel 8</p>	<p><i>Interne verplaatsing</i></p>	<p>EHRM, <i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, 2011 (beoordeling van humanitaire omstandigheden bij interne verplaatsing)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering)</p>	<p>Verbod op collectieve uitzetting</p>	<p>EVRM, artikel 4 van Protocol nr. 4 (verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen)</p> <p>EHRM, <i>Čonka tegen België</i>, 2002 (uitzetting zonder individuele beoordeling)</p> <p>EHRM, <i>Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië</i>, 2012 (collectieve uitzetting op open zee).</p>

Europese Unie	Behandelde onderwerpen	Raad van Europa
	Beletselen voor uitzetting op grond van andere mensenrechten	EHRM, <i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije</i> , 2005 (risico op flagrante rechtsweigering volgens artikel 6 van het EVRM)
<p>Langdurig ingezetenen: Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG), artikel 12</p> <p>Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER: Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG), artikel 28 HvJ EU, C-348/09, P.I., 2012 HvJ EU, C-300/11, ZZ, 2013 (meldingsplicht)</p> <p>Turkse onderdanen: Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, artikel 14, lid 1 HvJ EG, C-349/06, <i>Polat</i>, 2007</p>	Onderdanen van derde landen met een hogere mate van bescherming tegen verwijdering	

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de gevallen waarin een persoon niet mag, of wellicht niet kan, worden verwijderd uit een staat op grond van vereisten in het EU-recht en/of het EVRM.

Absolute en nagenoeg absolute beletselen: Volgens het EVRM is een absoluut beletsel voor verwijdering in ieder geval aanwezig als uitzetting een schending zou vormen van de absolute rechten die worden gewaarborgd in artikel 2 inzake het recht op leven en artikel 3 inzake het verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. In artikel 15 van het EVRM worden rechten vastgesteld die absoluut zijn en waarvan niet kan worden afgeweken.

Nagenoeg absolute beletselen voor verwijdering zijn aanwezig als er uitzonderingen op een algemeen verbod bestaan, zoals het geval is in het Verdrag van Genève van 1951 en op grond van de [Definitierichtlijn](#) (2011/95/EU). Onder uitzonderlijke omstandigheden staan beide instrumenten uitzonderingen toe op het verbod van verwijdering van een vluchteling.

Er zijn **niet-absolute beletselen** die men in ogenschouw dient te nemen bij een afweging tussen de persoonlijke belangen en rechten van het individu en het algemeen belang of het belang van de staat, bijvoorbeeld wanneer een verwijdering tot het uiteenvallen van een gezin zou leiden (zie [paragraaf 3.3](#)).

3.1. Het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement*

Artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951 schrijft voor: “Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden [*“refouler”*] naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.”

Als uitgangspunt bij het overwegen van het recht op asiel in Europa geldt het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van 1967 bij dit verdrag, welke tegenwoordig grotendeels in het EU-recht zijn opgenomen door middel van de [Definitierichtlijn \(2011/95/EU\)](#). Het Verdrag van Genève van 1951 is een speciaal verdrag betreffende de rechten van vluchtelingen. Het beginsel van *non-refoulement* vormt de hoeksteen van de bescherming van vluchtelingen.⁹¹ Het houdt in dat vluchtelingen in principe niet teruggestuurd mogen worden naar een land waarin zij reden hebben om te vrezen voor vervolging.

Het beginsel van *non-refoulement* is van toepassing op terugzending naar het land van herkomst en terugzending naar een land waarin de vluchteling zou worden vervolgd. Alle lidstaten van de EU en de Raad van Europa zijn partij bij het Verdrag van Genève van 1951, maar Turkije past het verdrag alleen toe bij vluchtelingen uit Europa.⁹² UNCHR heeft een handboek uitgegeven, [Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Geneva Convention](#), met een

91 Volgens het internationaal humanitair recht gaat de reikwijdte van het beginsel van *non-refoulement* verder dan artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951, omdat verplichtingen ten aanzien van *non-refoulement* ook voortvloeien uit artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing van de VN alsmede uit het algemeen internationaal recht. Zie UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

92 Turkije heeft een geografisch voorbehoud gemaakt krachtens artikel 1 B, van het Verdrag, waardoor de verplichtingen van het land worden beperkt tot mensen die op de vlucht zijn voor gebeurtenissen in Europa.

gedetailleerde analyse van de kwesties die worden behandeld in paragrafen 3.1.1 – 3.1.8 en 4.1 van dit handboek.⁹³

EU-recht: Artikel 78 van het VWEU schrijft voor dat de EU een beleid ontwikkelt inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming om “de naleving van het beginsel van *non-refoulement* te garanderen.” “Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen” zoals het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind van de VN (CRC), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing van de VN (CAT), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). De bepalingen in het EU-acquis inzake asiel zijn in overeenstemming met dit beleid vastgesteld, met inbegrip van de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013), de [Definitierichtlijn](#) (2011/95/EU), de [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU) en de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU). Deze instrumenten zijn allemaal gewijzigd. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn niet of slechts gedeeltelijk gebonden aan het EU-acquis inzake asiel (zie [Bijlage 1](#)).

Voorbeeld: Met betrekking tot de implementatie van de [Definitierichtlijn](#) benadrukte het HvJ EU in de zaak *Aydin Salahadin Abdulla en anderen* dat “blijkens de punten 3, 16 en 17 van de considerans van de richtlijn is het verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en zijn de bepalingen van de richtlijn inzake de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en de inhoud van de vluchtelingenstatus aangenomen om de bevoegde instanties van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria.”⁹⁴

Met de [Definitierichtlijn](#), zoals herzien in 2011,⁹⁵ werd een serie gemeenschappelijke normen geïntroduceerd in het EU-recht voor de kwalificatie van personen als vluchtelingen of als individuen die om andere redenen internationale bescherming nodig heb-

93 UNHCR (2011).

94 Arrest van het HvJ EU van 2 maart 2010 in de gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla en anderen tegen Bondsrepubliek Duitsland*, Jurispr. 2010, blz. I-01493, punt 52; arrest van het HvJ EU van 17 juni 2010 in zaak C-31/09, *Nawras Bolbol tegen Bevärdorlási és Allampolgársági Hivatal*, Jurispr. 2010, blz. I-05539, punt 37. Arrest van het HvJ EU van 9 november 2010 in de gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland tegen B. en D.*, Jurispr. 2010, blz. I-10979, punt 77.

95 [Definitierichtlijn 2011/95/EU](#), PB L 337/9, 2011.

ben. Deze omvat de rechten en plichten met betrekking tot die bescherming, waarbij het beginsel van *non-refoulement* conform artikel 33 van het Verdrag van Genève van 1951 een sleutelbegrip is.

Noch artikel 33 van het Verdrag van Genève van 1951 noch de artikelen 17 en 21 van de [Definitierichtlijn](#) bevatten echter een absoluut verbod op *refoulement*. Deze artikelen staan de verwijdering van een vluchteling onder uitzonderlijke omstandigheden toe, namelijk als de persoon een gevaar vormt voor de veiligheid in het gastland of als de persoon, nadat deze een ernstig misdrijf heeft begaan, een gevaar vormt voor de samenleving.

Het recht op asiel wordt gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij naleving van het beginsel van *non-refoulement* is inbegrepen. Volgens artikel 19 van het Handvest mag niemand worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere vormen van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. In de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten wordt aangegeven dat artikel 19, lid 2, de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens overneemt met betrekking tot artikel 3 van het EVRM.⁹⁶

Volgens het EU-recht dient iedere vorm van verwijdering conform de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG) of overdracht van een persoon aan een andere EU-lidstaat in overeenstemming met de [Dublin-verordening](#) te harmoniëren met het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement*.

De artikelen 2 en 3 van het **EVRM** bevatten een absoluut verbod op het terugsturen van een persoon die een reëel risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met deze bepalingen. Dit is anders dan het risico op vervolging op een van de gronden die in het Verdrag van Genève van 1951 worden vermeld.

Het EHRM heeft vastgesteld dat artikel 3 van het EVRM een van de grondrechten in een democratische samenleving bekrachtigt en dat het een absoluut verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen bevat, hoe ongewenst of gevaarlijk de gedragingen van het slachtoffer zelf misschien ook zijn. Op grond van artikel 3 dringt de vraag omtrent de verantwoordelijkheid van een staat zich op in geval

⁹⁶ Zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2007/C 303/02). Arrest van het EHRM van 17 december 1996 in zaak nr. 25964/94, *Ahmed tegen Oostenrijk*; arrest van het EHRM van 7 juli 1989 in zaak nr. 14038/88, *Soering tegen het Verenigd Koninkrijk*.

van een uitzetting, waarbij er zwaarwegende gronden waren om aan te nemen dat de betrokken persoon een reëel risico liep op blootstelling aan foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in het land waarnaar hij of zij was teruggestuurd.⁹⁷

Voorbeeld: In de zaak *Saadi tegen Italië*⁹⁸ was de verzoeker een Tunesische onderdaan die in Tunesië was veroordeeld, terwijl hij niet in het land aanwezig was, tot 20 jaar gevangenisstraf vanwege lidmaatschap van een terroristische organisatie. De verzoeker was echter ook veroordeeld in Italië voor samenzwering. Het Hof meende dat het risico dat de verzoeker wellicht een ernstige bedreiging vormde voor de samenleving op geen enkele wijze het risico verminderde dat hij schade zou lijden als hij werd uitgewezen. Er waren bovendien betrouwbare mensenrechtenrapportages beschikbaar die melding maakten van de mishandeling van gevangenen in Tunesië, vooral van degenen die veroordeeld waren voor terroristische misdrijven. De diplomatieke garanties die in deze zaak ter beschikking werden gesteld, hieven het risico evenmin op. Het Hof was derhalve van mening dat er zwaarwegende gronden waren om aan te nemen dat er een reëel risico bestond dat de verzoeker zou worden onderworpen aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM als hij naar Tunesië werd uitgewezen.

Voorbeeld: In de zaak *Abdulle tegen Minister of Justice*⁹⁹ stelde de Maltese civiele rechter vast dat de uitwijzing door Malta van asielzoekers naar Libië, die daar vervolgens gevangen werden gezet en werden gemarteld, in strijd was met zowel artikel 3 van het EVRM als artikel 36 van de Maltese grondwet.

3.1.1. De aard van het risico volgens het EU-recht

EU-recht: De *Definitierichtlijn* beschermt tegen *refoulement*. Individuen hebben recht op de vluchtelingenstatus (zie *hoofdstuk 8* over status en bijbehorende documentatie) indien zij het risico lopen te worden onderworpen aan vervolging in de zin van artikel 1,

- 97 Arrest van het EHRM van 11 januari 2007 in zaak nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*, punt 135; arrest van het EHRM van 7 juli 1989 in zaak nr. 14038/88, *Soering tegen het Verenigd Koninkrijk*; arrest van het EHRM van 30 oktober 1991 in zaak nrs. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 en 13448/87, *Vilvarajah en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*.
- 98 Arrest van het EHRM van 28 februari 2008 in zaak nr. 37201/06, *Saadi tegen Italië* [Grote Kamer]; arrest van het EHRM van 27 maart 2012 in zaak nr. 9961/10, *Mannai tegen Italië*.
- 99 Malta, *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et tegen Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, nr. 56/2007, 29 november 2011.

onder A, van het Verdrag van Genève van 1951. Conform artikel 9 van de Definitierichtlijn moet een dergelijke daad van vervolging:

- a) zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; of
- b) een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven onder a).

In artikel 9 van de Definitierichtlijn wordt ook gepreciseerd dat vervolging verschillende vormen kan aannemen, waaronder lichamelijk of geestelijk geweld, administratieve of gerechtelijke maatregelen (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer wetten homoseksualiteit of vrijheid van godsdienst verbieden) alsmede “daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard”. Slachtoffers van mensenhandel kunnen bijvoorbeeld worden beschouwd als personen die blootgesteld zijn aan vervolging. De verschillende vormen van vervolging en de in het bovenstaande genoemde daden dienen herleidbaar te zijn naar een van de vijf gronden van vervolging uit het Verdrag van Genève van 1951: ras, nationaliteit, godsdienst, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Deze vijf gronden van vervolging zijn verankerd in artikel 10 van de Definitierichtlijn die in de herziene versie uitdrukkelijk vereist dat er terdege rekening wordt gehouden met genderidentiteit, wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort.

Er kan ook sprake zijn van vervolging, indien een persoon na terugkeer wordt gedwongen zijn of haar politieke overtuiging, seksuele geaardheid of religieuze overtuigingen en praktijken te verbergen om ernstige schade te vermijden.

Voorbeeld: In de gevoegde zaken *Y en Z*¹⁰⁰ werd het HvJ EU verzocht te definiëren welke daden een “daad van vervolging” zijn in de context van een ernstige schending van de vrijheid van godsdienst volgens artikel 9, lid 1, onder a, van de [Definitierichtlijn](#) en artikel 10 van het Handvest. Het Hof werd in het bijzonder gevraagd of de definitie van vervolging op religieuze gronden schendingen van “de vrijheid zijn godsdienst te belijden” behelsde. Het HvJ EU maakte duidelijk dat vervolging

¹⁰⁰ Arrest van het HvJ EU van 5 september 2012 in de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland tegen Y en Z*, punten 72, 80.

werkelijk het gevolg kan zijn van een inbreuk op het recht de vrijheid van godsdienst in het openbaar tot uitdrukking te brengen. De feitelijke ernst van deze daden en de ernst van de gevolgen voor de betrokken personen bepalen of een schending van het recht dat in artikel 10, lid 1, van het Handvest wordt gewaarborgd, vervolging is in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn. Het HvJ EU oordeelde tevens dat de nationale autoriteiten, wanneer zij een individuele beoordeling van een asielaanvraag uitvoeren, niet redelijkerwijs kunnen verwachten dat een asielzoeker afziet van religieuze praktijken die zijn of haar leven in gevaar kunnen brengen in het land van herkomst.

Voorbeeld: In de gevoegde zaken *X, Y en Z*¹⁰¹ oordeelde het HvJ EU dat de bevoegde instanties bij de beoordeling van een asielaanvraag niet redelijkerwijs kunnen verwachten, dat de asielzoeker in zijn land van herkomst zijn homoseksualiteit verbergt om het risico op vervolging te vermijden of terughoudend is in de uitoefening van zijn seksuele geaardheid.

De behoefte aan bescherming voor personen van wie de asielaanvraag ontstaat terwijl ze in het gastland verblijven (*vluchtelingen sur place*) wordt erkend; artikel 5 van de [Definitierichtlijn](#) omvat nadrukkelijk een gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade gegrond op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten.

Subsidiaire bescherming: De [Definitierichtlijn](#) waarborgt subsidiaire bescherming voor personen die niet aan de eisen voldoen om als vluchtelingen te worden beschouwd, maar die bij terugkeer naar het land van herkomst of naar het land waar zij eerder hun gewone verblijfplaats hadden een reëel risico lopen te worden blootgesteld aan ernstige schade, gedefinieerd als de doodstraf of executie (artikel 15, onder a), foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 15, onder b) en ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict (artikel 15, onder c).

101 Arrest van het HvJ EU van 7 november 2013 in de gevoegde zaken C-199/12, C-200/12 en C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel tegen X en Y en Z tegen Minister voor Immigratie en Asiel*.

Voorbeeld: De zaak *Elgafaji*¹⁰² had betrekking op terugzending van een Iraakse onderdaan naar Irak. Het HvJ EG beoordeelde de toekenning van subsidiaire bescherming aan een Iraakse onderdaan die niet aan de eisen voldeed om als vluchteling te worden beschouwd, en baseerde zijn eindoordeel op de betekenis van “ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict”, zoals bedoeld in artikel 15, onder c, van de *Definitie-richtlijn*. Het Hof oordeelde dat de betekenis van artikel 15, onder c, van de richtlijn een eigen werkings sfeer had, die zich onderscheidde van de termen “doodstraf”, “executie” en “foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing” die worden gebruikt in artikel 15, onder a en b, van de richtlijn. Het omvat een algemener risico op schade met betrekking tot de situatie van de verzoeker en/of de algemene situatie in het land van herkomst.

Om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming conform artikel 15, onder c, dient te worden bevestigd dat de verzoeker wordt beïnvloed door factoren die betrekking hebben op zijn of haar persoonlijke situatie en/of willekeurig geweld. Hoe meer de verzoeker kan aantonen dat de bedreigingen specifiek tegen hem of haar gericht zijn vanwege omstandigheden die betrekking hebben op zijn of haar situatie, hoe lager de mate van willekeurig geweld die vereist is om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming conform artikel 15, onder c. In uitzonderlijke situaties kan de verzoeker recht hebben op subsidiaire bescherming als het willekeurige geweld in het kader van een gewapend conflict zo ernstig is dat er zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat hij of zij een reëel risico loopt te worden bedreigd met letsel door alleen al aanwezig te zijn in het land of de regio van herkomst.¹⁰³

3.1.2. De aard van het risico volgens het EVRM

Volgens het EVRM is verwijdering absoluut verboden indien een staat een persoon zou blootstellen aan een reëel risico om van het leven te worden beroofd in overeenstemming met artikel 2 van het EVRM of aan folteringen of aan een reëel risico op

102 Arrest van het HvJ EG van 17 februari 2009 in zaak C-465/07, *Meki Elgafaji en Noor Elgafaji tegen Staatssecretaris van Justitie*, Jurispr. 2009, blz. I-00921, punten 35-39. Voor soortgelijke kwesties, zie ook arrest van het HvJ EG van 30 januari 2014 in zaak C-285/12, *Aboubacar Diakité tegen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

103 Het HvJ EU is ook gevraagd het begrip “binnenlands gewapend conflict” te definiëren in arrest van het HvJ EG van 30 januari 2014 in zaak C-285/12, *Aboubacar Diakité tegen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen conform artikel 3. Het is niet noodzakelijk vervolging op grond van een van de gronden in het Verdrag van Genève van 1951 aan te tonen. Er zijn geen uitzonderingen op het verbod van verwijdering (zie [paragraaf 3.1.7](#)).

Het EHRM neigt ertoe zaken te onderzoeken op grond van artikel 2 of 3 van het EVRM, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en de behandeling waaraan de persoon blootgesteld dreigt te worden indien deze wordt uitgewezen of uitgeleverd. Het belangrijkste verschil tussen de beide artikelen van het EVRM is het volgende: In zaken die betrekking hebben op artikel 2 van het EVRM dient het vooruitzicht om bij terugkeer te worden gedood zo goed als zeker te zijn. In zaken die betrekking hebben op artikel 3 van het EVRM dienen er zwaarwegende gronden te zijn om aan te nemen dat de persoon die wordt verwijderd een reëel risico loopt op blootstelling aan foltering of andere vormen van mishandeling die in deze bepaling worden verboden.

Voorbeeld: In de zaak *Bader en Kanbor tegen Zweden*¹⁰⁴ stelde het EHRM vast dat uitwijzing van iemand naar Syrië, waar hij bij verstek ter dood veroordeeld was, een schending zou zijn van de artikelen 2 en 3 van het EVRM.

Voorbeeld: In de zaak *Al-Saadoon tegen het Verenigd Koninkrijk*,¹⁰⁵ waarbij autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk die aan operaties in Irak deelnamen Iraakse burgers aan de Iraakse justitie overdroegen onder omstandigheden waarin de doodstraf dreigde voor de burgers, werd vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk artikel 3 had geschonden. Het Hof was van mening dat het niet noodzakelijk was de klachten ook nog te onderzoeken op grond van artikel 2 van het EVRM of Protocol nr. 13 bij het EVRM.

Het EHRM richt zich op de voorzienbare gevolgen van verwijdering van een persoon naar het voorgestelde land van terugkeer. Het Hof neemt de persoonlijke omstandigheden van het individu in ogenschouw alsmede de algemene omstandigheden in het land, bijvoorbeeld of er sprake is van een algemene gewelddadige situatie of een gewapend conflict of mensenrechtenschendingen. Indien een persoon **behoort tot een groep die**

104 Arrest van het EHRM van 8 november 2005 in zaak nr. 13284/04, *Bader en Kanbor tegen Zweden*.

105 Arrest van het EHRM van 2 maart 2010 in zaak nr. 61498/08, *Al-Saadoon en Mufdhi tegen het Verenigd Koninkrijk*.

systematisch aan mishandeling wordt onderworpen,¹⁰⁶ is het wellicht niet noodzakelijk om bewijs van persoonlijke risicofactoren te overleggen.

Voorbeeld: In de zaak *Salah Sheekh tegen Nederland*¹⁰⁷ oordeelde het EHRM dat personen die tot een minderheidsclan in Somalië behoorden, een “doelgroep” vormden en het risico liepen aan verboden mishandeling te worden onderworpen. De essentiële factor was of de verzoeker de mogelijkheid had bescherming te krijgen en genoegdoening te zoeken voor de daden die in het verleden tegen hem waren gepleegd in dat land. Het EHRM was van mening dat hij niet de mogelijkheid had dergelijke bescherming of genoegdoening te krijgen, omdat de situatie in Somalië niet echt was verbeterd sinds hij was gevlucht. De verzoeker en zijn gezin hadden een buitengewoon kwetsbare positie, omdat zij tot een minderheidsgroepering behoorden en omdat het bekend was dat zij zich op geen enkele manier konden beschermen. Men kon de verzoeker er niet toe verplichten het bestaan van nog meer onderscheidende persoonlijke omstandigheden aan te tonen, om te onderbouwen dat hij nog steeds een persoonlijk risico liep. Het EHRM concludeerde dat zijn uitzetting in strijd zou zijn met artikel 3 van het EVRM.

In de meeste gevallen leidt een situatie met algemeen voorkomend geweld in een land niet tot een schending van artikel 3 van het EVRM. Indien het geweld wijdverbreid of hevig is, hoeft een persoon echter niet te onderbouwen dat hij of zij slechter af is dan andere leden van de groep waartoe hij of zij behoort. Een persoon kan soms gedwongen zijn een combinatie van zowel persoonlijke risicofactoren als het risico op algemeen geweld hard te maken. De enige vraag die het Hof in overweging neemt, is of er een voorzienbaar en reëel risico op mishandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM bestaat.

Voorbeeld: In de zaak *NA. tegen het Verenigd Koninkrijk*¹⁰⁸ oordeelde het EHRM dat het algemeen voorkomende geweld in Sri Lanka niet ernstig genoeg was om iedere terugkeer naar dat land te verbieden, maar in combinatie met de persoonlijke situatie van de verzoeker zou zijn terugkeer een schending van artikel 3 van het EVRM betekenen. Het EHRM aanvaardde voor het eerst de mogelijkheid dat

106 Arrest van het EHRM van 9 april 2013 in zaak nr. 70073/10 en 44539/11, *H. en B. tegen het Verenigd Koninkrijk*, punt 91.

107 Arrest van het EHRM van 11 januari 2007 in zaak nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*.

108 Arrest van het EHRM van 17 juli 2008 in zaak nr. 25904/07, *NA. tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 114-117, 147.

een situatie met algemeen voorkomend geweld op zichzelf al kon betekenen dat elke terugkeer verboden was.

Voorbeeld: In de zaak *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*¹⁰⁹ oordeelde het EHRM dat het willekeurige geweld in Mogadishu in Somalië zo ernstig, wijdverbreid en hevig was dat het een reëel risico voor het leven of de persoon van elke burger daar vormde. Om de ernst van het geweld te beoordelen, keek het Hof naar de volgende niet-limitatieve criteria: of de partijen in het conflict vormen en tactieken van oorlogsvoering gebruikten die het risico op burgerslachtoffers vergrootten of die direct tegen burgers gericht waren; of het gebruik van dergelijke methoden en/of tactieken wijdverbreid was onder de partijen in het conflict; of de gevechten plaatselijk of wijdverspreid waren; en tot slot het aantal burgers dat was gedood, gewond was geraakt of was verdreven als gevolg van de gevechten. De situatie van algemeen voorkomend geweld in Mogadishu was dermate hevig, dat het EHRM tot de conclusie kon komen dat iedere teruggekeerde persoon alleen al door zijn of haar aanwezigheid in het land een reëel risico liep op mishandeling in strijd met artikel 3, tenzij kon worden aangetoond dat hij of zij dermate goede contacten had met machtige actoren in de stad dat hij of zij in staat was om bescherming te krijgen.

De persoon die wordt verwijderd, loopt het risico op verschillende vormen van **letsel** die een behandeling vormen die in strijd is met artikel 3 van het EVRM, met inbegrip van risicobronnen die **niet van de ontvangende staat uitgaan**, maar eerder van niet-staatelijke actoren, ziekte of humanitaire omstandigheden in dat land.

Voorbeeld: De zaak *H.L.R. tegen Frankrijk*¹¹⁰ had betrekking op een veroordeelde drugshandelaar die bang was voor vergelding door een Colombiaans drugskartel, omdat hij informatie had verstrekt aan de autoriteiten die tot een veroordeling van een van hun leden had geleid. Het Hof was echter van mening dat de Colombiaanse autoriteiten de verzoeker indertijd bescherming tegen het risico op mishandeling konden bieden. Zijn uitwijzing vormde derhalve geen schending van artikel 3 van het EVRM.

109 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nr. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 241-250, 293. Voor een recentere beoordeling van de situatie in Somalië, zie het arrest van het EHRM van 5 september 2013 in zaak nr. 886/11, *K.A.B. tegen Zweden*.

110 Arrest van het EHRM van 29 april 1997 in zaak nr. 24573/94, *H.L.R. tegen Frankrijk* [Grote Kamer], punten 43-44.

Voorbeeld: *De zaak D. tegen het Verenigd Koninkrijk*¹¹¹ had betrekking op de uitzetting van een ongeneeslijk zieke man. Het Hof nam de omstandigheden van de uitwijzing van de verzoeker in overweging: Stopzetting van de medische behandeling, de barre omstandigheden in het land waarnaar de verzoeker zou worden teruggestuurd en de waarschijnlijkheid dat hij direct na zijn terugkeer zou komen te overlijden. Het Hof concludeerde dat uitwijzing van de verzoeker onder deze zeer uitzonderlijke omstandigheden een schending zou zijn van artikel 3 van het EVRM. Het Hof heeft echter een hoge drempel voor dergelijke zaken opgeworpen. In een latere zaak, *N. tegen het Verenigd Koninkrijk*,¹¹² werd vastgesteld dat de uitzetting van een vrouw naar Oeganda niet in strijd was met artikel 3 van het EVRM, omdat de beschikbare bewijzen aantoonde dat er een vorm van medische zorg voorhanden was in het thuisland van de vrouw en dat zij op dat moment niet ongeneeslijk ziek was. Dezelfde stellingname werd gehandhaafd in de zaak *S.H.H. tegen het Verenigd Koninkrijk*¹¹³, waarin een gehandicapte verzoeker geen bewijs kon overleggen van de “zeer uitzonderlijke omstandigheden” waarmee hij geconfronteerd zou worden in Afghanistan, die anders zijn verwijdering uit het Verenigd Koninkrijk hadden kunnen voorkomen.

Voorbeeld: *De zaak Babar Ahmed en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*¹¹⁴ had betrekking op vermeende terroristen die zouden worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten. Het Hof oordeelde dat de verwachte detentieomstandigheden in ADX Florence (een extra beveiligde gevangenis) niet in strijd waren met artikel 3, net zomin als de lengte van hun mogelijke veroordelingen.

Voorbeeld: In de zaak *Aswat tegen het Verenigd Koninkrijk*¹¹⁵ concludeerde het Hof dat de voorgestelde uitlevering van de verzoeker, een vermoedelijke terrorist die aan een ernstige psychische stoornis leed, aan de Verenigde Staten een schending van artikel 3 zou zijn, gezien de onzekerheid omtrent de detentieomstandigheden in het ontvangende land. Zijn psychische stoornis was dermate ernstig, dat het noodzakelijk was hem van een gewone gevangenis naar een zwaarbeveiligd psychiatrisch ziekenhuis in het Verenigd Koninkrijk over te brengen. Uit de medische

111 Arrest van het EHRM van 2 mei 1997 in zaak nr. 30240/96, *D. tegen het Verenigd Koninkrijk*.

112 Arrest van het EHRM van 27 mei 2008 in zaak nr. 26565/05, *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer].

113 Arrest van het EHRM van 29 januari 2013 in zaak nr.60367/10, *S.H.H. tegen het Verenigd Koninkrijk*.

114 Arrest van het EHRM van 10 april 2012 in zaak nrs. 11949/08, 36742/08, 66911/09 en 67354/09, *Babar Ahmad en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*.

115 Arrest van het EHRM van 16 april 2013 in zaak nr. 17299/12, *Aswat tegen het Verenigd Koninkrijk*.

gegevens bleek duidelijk dat hij daar “omwille van zijn eigen gezondheid en veiligheid” zou moeten blijven. In het licht van de medische informatie was er dus een reëel risico dat de uitlevering van de verzoeker aan een ander land en een andere, wellicht onaangename, detentieomgeving tot een aanzienlijke verslechtering van zijn psychische en fysieke gezondheid zou leiden en dat deze verslechtering de drempel voor artikel 3 zou kunnen bereiken.

Voorbeeld: In de zaak *Sufi en Elmi*¹¹⁶ oordeelde het Hof dat de verzoekers, als zij werden uitgezet, vermoedelijk terecht zouden komen in vluchtelingenkampen in Somalië en aangrenzende landen, waar de barre humanitaire omstandigheden in strijd waren met artikel 3 van het EVRM. Het Hof constateerde dat de humanitaire situatie niet alleen veroorzaakt werd door natuurlijk voorkomende fenomenen, zoals droogte, maar ook het resultaat was van handelingen of nalatigheden van de staten die betrokken waren bij het conflict in Somalië.

Voorbeeld: Op nationaal niveau herriep de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) in de zaak *M.A.*¹¹⁷ een besluit om *M.A.*, een Albanese onderdaan die geen verblijfsrecht had gekregen, naar Albanië terug te sturen. Men was van mening dat *M.A.* in Albanië zou worden blootgesteld aan mishandeling en om het leven zou worden gebracht door familieleden van een persoon die was omgekomen toen *M.A.* een politie-inval deed. De Franse Raad van State oordeelde dat artikel 3 van het EVRM van toepassing was wanneer overheidsinstellingen niet in staat waren voldoende bescherming te bieden, zelfs als het risico afkomstig was van particuliere groepen.

Het EHRM had ook tot taak te onderzoeken of deelname van een persoon aan dissidente activiteiten in het gastland ertoe leidde dat deze persoon een groter risico liep om na terugkeer aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM te worden onderworpen.¹¹⁸

Voorbeeld: In de zaak *S.F. tegen Zweden*¹¹⁹ stelde het Hof vast dat verwijdering van een Iraans gezin met politieke dissidenten, die gevlucht waren uit Iran en aan

116 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 267-292.

117 Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) van 1 juli 2011 in zaak nr. 334040, *M.A.*

118 Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 11 december 2008 in zaak nr. 42502/06, *Muminov tegen Rusland*.

119 Arrest van het EHRM van 15 mei 2012 in zaak nr. 52077/10, *S.F. en anderen tegen Zweden*.

belangrijke politieke activiteiten in Zweden hadden deelgenomen, in strijd was met artikel 3 van het EVRM. Het Hof oordeelde dat de activiteiten van de verzoekers in Iran op zichzelf onvoldoende risico vormden, maar dat hun activiteiten in Zweden van belang waren omdat er bewijs was dat de Iraanse autoriteiten daadwerkelijk toezicht hielden op de communicatie op het internet en op degenen die kritisch tegenover het regime stonden, zelfs buiten Iran. De Iraanse autoriteiten zouden de verzoekers bij terugkeer dus eenvoudig kunnen identificeren, in het licht van hun activiteiten en de incidenten in Iran voordat zij naar Zweden vertrokken, en ook omdat het gezin gedwongen was Iran onregelmatig te verlaten zonder geldige identiteitsdocumenten.

3.1.3. Beoordeling van het risico

Bij de beoordeling van het risico bij terugzending zijn er veel overeenkomsten tussen de beginselen die worden toegepast op grond van het EU-recht en de beginselen die worden toegepast op grond van het EVRM. Deze overeenstemming heeft als oorzaak dat het EU-acquis inzake asiel grotendeels gebaseerd is op de jurisprudentie van het EHRM en de richtlijnen van de UNHCR. Deze beginselen omvatten het feit dat beoordelingen geïndividualiseerd zijn en op alle relevante en actuele wetten, feiten, documenten en bewijzen gebaseerd zijn. Hierbij is de situatie in het land van herkomst inbegrepen. De schade die een persoon eerder heeft geleden, kan een duidelijke aanwijzing zijn voor toekomstige risico's.

EU-recht: In artikel 4 van de [Definitierichtlijn](#) worden gedetailleerde regels voorgeschreven voor de beoordeling van feiten en omstandigheden bij verzoeken om internationale bescherming. Er wordt bijvoorbeeld een individuele beoordeling vereist, en indien een persoon in het verleden blootgesteld is aan vervolging kan dit een duidelijke aanwijzing zijn voor toekomstige risico's bij terugkeer. De bevoegde ambtenaren nemen elke verklaring die een oprechte inspanning vormt om een verzoek te staven in beschouwing.

Wat betreft het tijdstip van de beoordeling wordt in artikel 4, lid 3, van de [Definitierichtlijn](#) voorgeschreven dat deze moet plaatsvinden op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen. Conform artikel 46, lid 3, van de herziene [Procedurerichtlijn](#) dient in geval van een beroepsprocedure het onderzoek van de feitelijke en juridische omstandigheden in verhouding tot het tijdstip van de behandeling van het beroep plaats te vinden. Het tijdstip van de beoordeling voor beëindiging van de beschermde status wordt beschreven in [paragraaf 3.1.8](#).

EVRM: Het is aan de verzoeker om te bewijzen dat er zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat hij of zij een reëel risico loopt op blootstelling aan een behandeling die verboden is op grond van artikel 2 of 3 van het EVRM, indien hij of zij wordt verwijderd uit een lidstaat. Als dergelijk ondersteunend bewijs is ingediend, is het aan de autoriteiten om eventuele twijfels hierover weg te nemen.¹²⁰ Het EHRM heeft erkend dat asielzoekers zich doorgaans in een speciale situatie bevinden, waardoor het vaak noodzakelijk is om ze het voordeel van de twijfel te geven bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun verklaringen en de door hen ingediende bewijsstukken.¹²¹ Als er informatie ontbreekt of als er goede redenen zijn om het waarheidsgehalte van de inzendingen van de verzoeker in twijfel te trekken, dient de persoon in kwestie een bevredigende verklaring te geven.¹²²

Voorbeeld: In *Singh en anderen tegen België*¹²³ constateerde het Hof dat de Belgische autoriteiten documenten hadden afgewezen die waren ingediend om een asielverzoek van Afghaanse onderdanen te ondersteunen. De autoriteiten hadden, zonder de zaak voldoende te onderzoeken, geoordeeld dat de documentatie niet overtuigend was. Ze hadden vooral verzuimd de echtheid te controleren van kopieën van documenten die waren afgegeven door het kantoor van de UNHCR in New Delhi en die de verzoekers de vluchtelingenstatus gaven, ondanks het feit dat een dergelijke verificatie eenvoudig zou zijn geweest. Ze hadden derhalve geen zorgvuldig en grondig onderzoek naar de asielaanvraag uitgevoerd, zoals vereist op grond van artikel 13 van het EVRM en daardoor deze bepaling in combinatie met artikel 3 geschonden.

Artikel 36 van het EVRM geeft een lidstaat het recht te interveniëren in een zaak tegen een andere lidstaat die door een van zijn onderdanen bij het Hof aanhangig is gemaakt. Deze bepaling – die in het EVRM is ingebracht om een staat toe te staan zijn onderdanen diplomatieke bescherming te bieden – werd als niet toepasselijk beschouwd in zaken waarbij de klacht van de verzoekers bestond uit angst om teruggestuurd te worden naar

120 Arrest van het EHRM van 28 februari 2008 in zaak nr. 37201/06, *Saadi tegen Italië* [Grote Kamer], punt 129.

121 Arrest van het EHRM van 11 januari 2007 in zaak nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*, punt 148; arrest van het EHRM van 9 maart 2010 in zaak nr. 41827/07, *R.C. tegen Zweden*, punt 50.

122 Arrest van het EHRM van 21 juni 2005 in zaak nr. 31260/04, *Matsiukhina en Matsiukhin tegen Zweden* (besluit); arrest van het EHRM van 8 maart 2007 in zaak nr. 23944/05, *Collins en Akaziebie tegen Zweden* (besluit).

123 Arrest van het EHRM van 2 oktober 2012 in zaak nr. 33210/11, *Singh en anderen tegen België*.

de lidstaat waarvan zij onderdaan waren, waardoor zij naar verluidt blootgesteld zouden worden aan een behandeling in strijd met de artikelen 2 en 3 van het Verdrag.¹²⁴

Volgens de jurisprudentie van het EHRM dient het risico niet alleen op basis van individuele factoren, maar ook op cumulatieve wijze te worden beoordeeld.¹²⁵ Elke beoordeling is geïndividualiseerd en al het bewijsmateriaal wordt in ogenschouw genomen.¹²⁶ Indien een persoon in het verleden aan vervolging is blootgesteld, kan dit een duidelijke aanwijzing zijn voor het feit dat de betreffende persoon dat risico in de toekomst ook loopt.¹²⁷

Bij de beoordeling van het risico bij terugkeer heeft het EHRM bewijs omtrent de algemene omstandigheden in het land alsmede bewijs aangaande een bijzonder risico voor de betreffende persoon in ogenschouw genomen. Het EHRM heeft aanbevelingen gedaan over welke documentatie betrouwbaar is bij de beoordeling van de omstandigheden in een land, bijvoorbeeld rapportages van de UNHCR en internationale mensenrechtenorganisaties. Het Hof constateerde dat rapporten onbetrouwbaar waren als de informatiebronnen onbekend waren en de conclusies onverenigbaar waren met andere geloofwaardige rapportages.¹²⁸

Als een persoon niet is uitgezet, is de datum van het oordeel van het EHRM het tijdstip dat voor de beoordeling van het risico in acht wordt genomen.¹²⁹ Dit beginsel wordt toegepast, ongeacht het feit of het EVRM-recht dat op het spel stond absoluut was, zoals artikel 3, of niet-absoluut, zoals artikel 8.¹³⁰ Indien een verzoeker reeds is uitgezet, onderzoekt het EHRM of de persoon in kwestie is mishandeld of dat de informatie over het land redelijke gronden levert om aan te nemen dat de verzoeker mishandeld zou kunnen worden.

124 Arrest van het EHRM van 5 september 2013 in zaak nr. 61204/09, *I. tegen Zweden*.

125 Arrest van het EHRM van 15 mei 2012 in zaak nr. 52077/10, *S.F. en anderen tegen Zweden*, punten 68-69.

126 Arrest van het EHRM van 9 maart 2010 in zaak nr. 41827/07, *R.C. tegen Zweden*, punt 51 (inzake medische verklaring); arrest van het EHRM van 20 juli 2010 in zaak nr. 23505/09, *N. tegen Zweden*, punt 52; arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*.

127 Arrest van het EHRM van 9 maart 2010 in zaak nr. 41827/07, *R.C. tegen Zweden*.

128 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, punten 230-234.

129 Arrest van het EHRM van 28 februari 2008 in zaak nr. 37201/06, *Saadi tegen Italië* [Grote Kamer].

130 Arrest van het EHRM van 20 september 2011 in zaak nr. 8000/08, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*.

Voorbeeld: In de zaak *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*¹³¹ onderzocht het EHRM rapportages van internationale organisaties over de omstandigheden en de omvang van het geweld in Somalië evenals de mensenrechtenschendingen die zijn gepleegd door al-Shabaab, een Somalische islamistische rebellenbeweging. Het Hof kon niet vertrouwen op een informatief rapport over Somalië van de regering in Nairobi in Kenia, omdat het informatie van vage en anonieme bronnen bevatte en in strijd was met andere informatie in het publieke domein. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal meende het Hof dat het onwaarschijnlijk was dat de omstandigheden in Somalië op korte termijn zouden verbeteren.

Voorbeeld: In de zaak *Muminov tegen Rusland*¹³² was de verzoeker een Oezbeekse onderdaan die, volgens de beschikbare informatie, schijnbaar een gevangenisstraf van vijf jaar uitzat in Oezbekistan, nadat hij was uitgeleverd door Rusland. Het EHRM oordeelde dat hoewel er geen andere betrouwbare informatie was over de situatie van de verzoeker na zijn uitlevering behoudens zijn veroordeling, er voldoende betrouwbare rapportages waren betreffende de veelvoorkomende mishandeling van gevangenen in Oezbekistan op grond waarvan het Hof kon vaststellen dat er sprake was van schending van artikel 3 van het EVRM.

3.1.4. Adequate bescherming

Volgens het internationaal vluchtelingenrecht heeft een asielzoeker die aangeeft bang te zijn voor vervolging recht op de vluchtelingenstatus, als hij of zij kan aantonen dat er een gegronde vrees voor vervolging bestaat vanwege een reden die in het Verdrag van Genève van 1951 is opgenomen en dat de bescherming van staatswege tekortschiet. Adequate bescherming van staatswege betekent dat de ontvangende staat zowel de bereidheid als het vermogen heeft, ongeacht of er overheidsactoren of andere entiteiten zijn die delen van het grondgebied van de staat onder controle houden, om door middel van zijn rechtsstelsel een redelijk niveau van bescherming te bieden tegen de mishandeling die de asielzoeker vreest.

EU-recht: Bij het beoordelen van het recht op de vluchtelingenstatus of het recht op subsidiaire bescherming is het noodzakelijk in overweging te nemen of de verzoeker in het voorgestelde land van terugkeer tegen de gevreesde schade beschermd is. In artikel 7 van de *Definitierichtlijn* wordt voorgeschreven dat “[b]escherming tegen vervolging of

131 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*.

132 Arrest van het EHRM van 11 december 2008 in zaak nr. 42502/06, *Muminov tegen Rusland*.

ernstige schade alleen [kan] worden geboden door [...] de staat, [...] partijen of organisaties, met inbegrip van internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen, mits zij bereid en in staat zijn bescherming te bieden [...] die “doeltreffend en van niet-tijdelijke aard” is. Er zijn redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging vereist, waarbij de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing is inbegrepen. De verzoeker heeft toegang tot dergelijke bescherming.

Voorbeeld: In de zaak *Salahadin Abdulla en anderen*,¹³³ die betrekking had op beëindiging van de vluchtelingenstatus, oordeelde het HvJ EU dat de staat of andere entiteiten die bescherming bieden in overeenstemming met artikel 7, lid 1, van de [Definitierichtlijn](#) objectief gezien een redelijke capaciteit en de bereidheid dienen te hebben om vervolging te voorkomen, opdat de bescherming die wordt geboden door de staat waarvan de vluchteling onderdaan is als adequaat kan worden beschouwd. Zij dienen redelijke maatregelen te treffen om te voorkomen dat een persoon wordt vervolgd, onder meer door instelling van een doeltreffend juridisch systeem, dat toegankelijk is voor de betreffende persoon na beëindiging van de vluchtelingenstatus, voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen. De staat of een andere entiteit die bescherming biedt, dient aan bepaalde concrete eisen te voldoen, met inbegrip van het bezitten van de bevoegdheid, organisatiestructuur en middelen om onder meer een minimumniveau voor de rechtsorde te handhaven in het land waarvan de vluchteling onderdaan is.

Voor Palestijnse vluchtelingen bestaat een speciaal beschermingsmechanisme. De VN-hulporganisatie voor Palestijnse vluchtelingen (UNRWA) is opgericht om Palestijnse vluchtelingen bescherming en bijstand te bieden. UNRWA is actief op de Westelijke Jordaanoever, inclusief Oost-Jeruzalem en de Gazastrook, en in Jordanië, Syrië en Libanon. Personen die hulp krijgen van UNRWA hebben geen recht op de vluchtelingenstatus (artikel 12, lid 1, onder a, van de [Definitierichtlijn](#) dat artikel 1D, van het Verdrag van Genève van 1951 in het EU-recht incorporeert).

Voorbeeld: De zaak *Bobo*¹³⁴ had betrekking op een staatloze persoon van Palestijnse afkomst die de Gazastrook had verlaten en was aangekomen in Hongarije,

133 Arrest van het HvJ EU van 2 maart 2010 in zaak C-175/08, *Aydin Salahadin Abdulla en anderen tegen Bondsrepubliek Duitsland*, Jurispr. 2010, blz. I-01493.

134 Arrest van het HvJ EU van 17 juni 2010 in zaak C-31/09, *Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Jurispr. 2010, blz. I-05539.

waar zij een asielerzoek indiende zonder dat zij in het verleden bescherming of bijstand van UNRWA had ingeroepen. Het HvJ EU verduidelijkte dat voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a, van de [Definitierichtlijn](#) een persoon bescherming of bijstand van een andere instelling van de Verenigde Naties dan de UNHCR geniet, wanneer die persoon daadwerkelijk deze bescherming of bijstand heeft ingeroepen, en niet alleen omdat de persoon daar in theorie recht op had.

In de zaak *El Kott*¹³⁵ verduidelijkte het HvJ EU verder dat personen die gedwongen zijn het gebied waarin UNRWA werkzaam is te verlaten door omstandigheden die hun niet kunnen worden aangerekend en waar zij geen invloed op hebben, automatisch de vluchtelingenstatus moeten krijgen indien geen van de gronden voor uitsluiting genoemd in artikel 12, lid 1, onder b, of artikel 12, lid 2, en artikel 12, lid 3, van de richtlijn van toepassing zijn.

EVRM: Om te beoordelen of artikel 3 is geschonden – of wellicht wordt geschonden – wordt ook onderzoek gedaan naar de bescherming die de ontvangende staat of organisaties binnen die staat eventueel ter beschikking stellen aan de persoon die wordt verwijderd. Er bestaat een overeenkomst tussen het begrip adequate bescherming in vluchtelingen zaken (zoals eerder beschreven) en in zaken die betrekking hebben op artikel 3 van het EVRM. Indien de behandeling die de persoon riskeert bij zijn of haar terugkeer voldoet aan de minimumeisen waaronder artikel 3 van toepassing is, dient te worden beoordeeld of de ontvangende staat effectief en praktisch in staat en bereid is om de persoon tegen dat risico te beschermen.

Voorbeeld: In de zaak *Hida tegen Denemarken*¹³⁶ was de verzoeker een etnische Roma die tegen zijn wil teruggestuurd zou worden naar Kosovo, tijdens het conflict in 2004. Het Hof was bezorgd over geweldsincidenten en misdaden tegen minderheden en meende dat leden van etnische groepen, zoals Roma, nog steeds internationale bescherming nodig hadden. Het Hof merkte op dat de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) voorafgaand aan elke gedwongen terugkeer, zoals voorgesteld door de hoofdcommissaris van de Deense nationale politie, een individueel onderzoek uitvoerde. Toen UNMIK bezwaar had gemaakt tegen sommige gevallen van terugzending, had de hoofdcommissaris van de nationale politie deze tot nader order opgeschort. De hoofdcommissaris

135 Arrest van het HvJ EU van 19 december 2012 in zaak C-364/11, *Abed El Karem El Kott en anderen tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

136 Arrest van het EHRM van 19 februari 2004 in zaak nr. 38025/02, *Hida tegen Denemarken* (besluit).

van de nationale politie had nog geen contact opgenomen met UNMIK over de zaak van de verzoeker, omdat diens gedwongen terugkeer nog niet was gepland. Onder deze omstandigheden was het Hof ervan overtuigd dat de gedwongen terugkeer van de verzoeker zou worden opgeschort als UNMIK hiertegen protesteerde. Het Hof oordeelde dat er geen zwaarwegende gronden waren om aan te nemen dat de verzoeker, omdat hij een etnische Roma was, bij terugkeer naar Kosovo het risico liep te worden onderworpen aan folteringingen of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het Hof verklaarde de zaak daarom niet-ontvankelijk, onder verwijzing naar het feit dat deze totaal ongegrond was.

Het EHRM is gevraagd te onderzoeken of **diplomatieke garanties** van de ontvangende staat het risico op mishandeling, dat een persoon bij zijn terugkeer anders zou lopen, kunnen voorkomen. In de gevallen waarin de ontvangende staat garanties heeft gegeven, zijn deze garanties op zichzelf niet voldoende om adequate bescherming tegen het risico op mishandeling te waarborgen. Het is verplicht na te gaan of de praktische toepassing van de garanties in voldoende mate waarborgt dat de persoon beschermd is tegen het risico op mishandeling. Het belang dat in elk afzonderlijk geval aan garanties van de ontvangende staat wordt toegeschreven, is afhankelijk van de omstandigheden op dat moment.

De belangrijkste vraag voor het EHRM is of de algemene mensenrechtensituatie in de ontvangende staat uitsluit dat de garanties worden geaccepteerd. Alleen in zeldzame gevallen is de algemene situatie in een land zodanig dat garanties geen enkel gewicht hebben. Het is gebruikelijker dat het Hof eerst de kwaliteit van de geboden garanties beoordeelt en vervolgens of deze, in het licht van de procedures in de ontvangende staat, betrouwbaar zijn. Hierbij neemt het Hof ook verschillende factoren in overweging die zijn beschreven in de recente jurisprudentie.¹³⁷

3.1.5. Interne verplaatsing

Volgens zowel het EU-recht als het EVRM kunnen staten tot de slotsom komen dat een persoon die een risico loopt in zijn of haar woongebied, wellicht veilig is in een ander deel van zijn of haar thuisland en derhalve geen internationale bescherming nodig heeft.

¹³⁷ Arrest van het EHRM van 17 januari 2012 in zaak nr. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*, punt 189; arrest van het EHRM van 24 april 2008 in zaak nr. 2947/06, *Ismoilov en anderen tegen Rusland*, punt 127; arrest van het EHRM van 28 februari 2008 in zaak nr. 37201/06, *Saadi tegen Italië* [Grote Kamer]. Arrest van het EHRM van 19 juni 2008 in zaak nr. 8320/04, *Ryabikin tegen Rusland*.

EU-recht: De mogelijkheid van binnenlandse bescherming is gecodificeerd in artikel 8 van de *Definitierichtlijn*.

EVRM: Een door de staat voorgestelde interne verplaatsing wordt aan een zorgvuldig onderzoek onderworpen, vanaf het vertrekpunt tot aan de plaats van bestemming. Men gaat hierbij ook na of het vertrekpunt veilig is, of er wegversperringen zijn op de route en of de persoon in kwestie veilig door bepaalde gebieden kan reizen om de plaats van bestemming te bereiken. Tevens is een beoordeling van de individuele omstandigheden vereist.

Voorbeeld: In de zaak *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*¹³⁸ oordeelde het EHRM dat artikel 3 van het EVRM in principe geen beletsel vormt voor lidstaten om op de mogelijkheid van interne verplaatsing te vertrouwen, vooropgesteld dat de persoon die terugkeert op een veilige manier blootstelling aan een reëel risico op mishandeling kan vermijden tijdens de reis naar, bij het verlenen van toegang tot en bij vestiging in het gebied in kwestie. Het Hof was in deze zaak van mening dat er misschien delen van Zuid- en Midden-Somalië waren waar een terugkeerder niet per se een reëel risico op mishandeling liep, enkel vanwege de situatie van wijdverspreid geweld. Als de terugkeerders naar of door een gebied moesten reizen dat werd beheerst door al-Shabaab, dan zouden ze waarschijnlijk het risico lopen op blootstelling aan een behandeling in strijd met artikel 3, tenzij bewezen kon worden dat de verzoekers recentelijk in Somalië hadden gewoond en zodoende konden voorkomen dat zij de aandacht van al-Shabaab trokken. In deze zaak oordeelde het Hof dat de verzoekers vanwege een aantal redenen een reëel risico liepen op blootstelling aan een behandeling in strijd met artikel 3.¹³⁹

3.1.6. Bescherming elders

EU-recht: Een EU-lidstaat zou een verzoeker, om redenen die met internationale bescherming te maken hebben, terug mogen sturen naar een ander land waar zijn of haar verzoek kan worden behandeld, vooropgesteld dat een dergelijk land als veilig wordt beschouwd en dat bepaalde waarborgen in acht worden genomen. In deze paragraaf wordt uitgelegd wanneer dit mogelijk is. De relevante procedurele waarborgen worden beschreven in [paragraaf 4.2](#), en voor niet-begeleide minderjarigen in [paragraaf 9.1](#).

138 Arrest van het EHRM van 28 juni 2011 in zaak nrs. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*.

139 Zie ook het arrest van het EHRM van 27 juni 2013 in zaak nr. 50859/10, *M.Y.H. tegen Zweden*.

Er zijn twee situaties waarin wordt verondersteld dat een ander land veilig is. Men kan aannemen dat een land veilig is indien het voldoet aan een aantal eisen die worden opgesomd in de [Procedurerichtlijn](#) (artikel 38). Hiertoe behoren dat de asielzoeker wordt toegelaten tot een zogeheten **veilig derde land**, dat hij de mogelijkheid heeft om te verzoeken om bescherming en dat hij, indien hij behoefte blijkt te hebben aan internationale bescherming, wordt behandeld in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 1951. Het is van groot belang dat staten zich ervan vergewissen dat een teruggestuurde persoon niet wordt onderworpen aan verder *refoulement* naar een land dat niet veilig is.

De tweede veronderstelling heeft betrekking op staten die de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) toepassen, te weten de 28 EU-lidstaten alsmede IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland (zie [paragraaf 4.2](#)).¹⁴⁰ De Dublin-verordening impliceert een **toewijzing van de verantwoordelijkheid** aan de lidstaten met betrekking tot de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Er is een rangorde van criteria voor toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die in een EU-lidstaat zijn ingediend door personen die vervolgens naar een andere lidstaat zijn gereisd. Er bestaat een weerlegbare aanname dat alle staten die de Dublin-verordening toepassen, veilig zijn en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM naleven.

Conform de diverse criteria in de [Dublin-verordening](#) wordt de staat die de verzoeker toegang tot de gemeenschappelijke ruimte heeft verleend, doorgaans beschouwd als de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek (hoofdstuk III van de [Dublin-verordening](#)). Om te bepalen via welke staat een persoon binnenkwam, worden bij aankomst de vingerafdrukken van die persoon genomen en geregistreerd in de Eurodac-databank (zie de [Eurodac-verordening](#) (EU) nr. 603/2013), waartoe alle staten die de Dublin-verordening toepassen toegang hebben. Als een asielzoeker bijvoorbeeld aankomt in land A, waar hij een asielverzoek indient en waar zijn vingerafdrukken worden genomen, maar vervolgens naar land B reist, worden de vingerafdrukken in land B vergeleken met de vingerafdrukken die in land A zijn genomen. Land B dient dan de Dublin-criteria toe te passen om te bepalen of het zelf verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek of dat land A hiervoor verantwoordelijk is.

Staten dienen te waarborgen dat personen niet worden teruggestuurd naar EU-lidstaten waarvan de asielstelsels en opvangvoorzieningen tekortkomingen vertonen. In bepaalde gevallen die ernstige schendingen van het Handvest van de grondrechten van

¹⁴⁰ Verordening (EU) nr. 604/2013, 26.6.2013, PBL 180/31, 2013.

de Europese Unie met zich meebrengen, kan dit ertoe leiden dat staten een verzoek moeten behandelen, hoewel dit volgens de [Dublin-verordening](#) niet hun verantwoordelijkheid is.

Voorbeeld: In de gevoegde zaken *N.S.* en *M.E.*¹⁴¹ kondigde het HvJ EU een prejudiciële beslissing af naar aanleiding van de vraag of een staat onder bepaalde omstandigheden verplicht is een verzoek te behandelen conform de soevereiniteitsclausule in artikel 3, lid 2, van de [Dublin-verordening](#), zelfs als dit volgens de Dublin-criteria de verantwoordelijkheid van een andere EU-lidstaat is. Het Hof verduidelijkte dat de EU-lidstaten in overeenstemming met de fundamentele rechten en beginselen die worden erkend door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dienen te handelen, zelfs als zij gebruikmaken van hun discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 2. Het is daarom niet toegestaan dat de lidstaten een asielzoeker overbrengen naar de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de verordening, als er bewijs is van tekortkomingen met betrekking tot het asielstelsel en de opvangvoorzieningen – waar de lidstaten zich wel van bewust moeten zijn – die mogelijk een schending van artikel 4 van het Handvest betekenen (verbod van foltering). Hierdoor is de lidstaat ook verplicht de andere criteria in de verordening te onderzoeken en te bepalen of er een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Indien het niet mogelijk is een andere lidstaat te benoemen, of indien de procedure om dit te bepalen onredelijk lang duurt, dient de lidstaat zelf het verzoek te behandelen in overeenstemming met artikel 3, lid 2.

EVRM: Van de verschillende elementen die aan het EHRM worden gepresenteerd, neemt het Hof betrouwbare mensenrechtenrapportages in beschouwing om de voorzienbare gevolgen van de voorgestelde verwijdering te beoordelen. De staat die de betrokken persoon verwijderd, heeft de plicht het risico te onderzoeken, vooral wanneer de mensenrechtenrapportages over een land aantonen dat de verwijderende staat op de hoogte was van de risico's of daarvan op de hoogte had moeten zijn.

Voorbeeld: In de zaak *M.S.S. tegen België en Griekenland*¹⁴² oordeelde het EHRM dat de leef- en detentieomstandigheden van de verzoeker in Griekenland een schending vormden van artikel 3 van het EVRM. Volgens betrouwbare rapporten

141 Arrest van het HvJ EU van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N. S. tegen Secretary of State for the Home Department en M. E. en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

142 Arrest van het EHRM van 21 januari 2011 in zaak nr. 30696/09, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer].

was er geen toegang tot een asielpcedure en bestond er een risico op verder *refoulement*. In overeenstemming met artikel 3 werden de Belgische autoriteiten daarom als aansprakelijk beschouwd voor een Dublin-overdracht naar Griekenland, omdat zij op grond van het beschikbare bewijsmateriaal op de hoogte waren of op de hoogte hadden moeten zijn van het risico dat asielzoekers op dat moment in Griekenland liepen op blootstelling aan vernederende behandelingen.

3.1.7. Uitsluiting van internationale bescherming

EU-recht: De artikelen 12 en 17 van de [Definitierichtlijn](#), die voortbouwen op artikel 1F, van het Verdrag van Genève van 1951, bevatten bepalingen die personen die geen internationale bescherming verdienen uitsluiten. Het gaat om personen die naar verluidt minimaal een van de volgende daden hebben begaan:

- een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid;
- een ernstig, niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht voordat de betrokkene tot dit land was toegelaten;
- een handeling die in strijd is met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Het beoordelen van uitsluiting van internationale bescherming dient plaats te vinden nadat is beoordeeld of een persoon aan de vereisten voor internationale bescherming voldoet. Personen die onder de uitsluitingsclausules vallen, worden niet als vluchtelingen of personen die recht hebben op subsidiaire bescherming beschouwd.

Voorbeeld: In de zaak *B. en D.*¹⁴³ gaf het HvJ EU een leidraad voor de wijze waarop de uitsluitingsclausules worden toegepast. Het feit dat de betrokken persoon in deze zaak lid was van een organisatie en actief de gewapende strijd van die organisatie steunde, hield niet automatisch in dat er ernstige redenen waren om aan te nemen dat hij “een ernstig, niet-politiek misdrijf” had begaan of “zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties”. Beide bepalingen zouden hem uitsluiten van bescherming als vluchteling. Op basis van een beoordeling van de specifieke feiten in

¹⁴³ Arrest van het HvJ EU van 9 november 2010 in de gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland tegen B. en D.*

ieder concreet geval kan worden vastgesteld of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een persoon een dergelijk misdrijf heeft begaan of zich aan dergelijke handelingen schuldig heeft gemaakt. Het doel hiervan is te beoordelen in hoeverre de handelingen die door de organisatie in kwestie zijn begaan, voldoen aan de eisen in de genoemde bepalingen en in hoeverre de betrokken persoon, gezien het in artikel 12, lid 2, van de richtlijn geëiste bewijsniveau, verantwoordelijk kan worden gesteld voor die daden. Het Hof constateerde verder dat een besluit tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus niet vereiste dat de persoon in kwestie nog steeds een bedreiging voor de gastlidstaat vormde of dat er in dit concrete geval een evenredigheidstoetsing werd uitgevoerd.

EVRM: Aangezien het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing absoluut is, ongeacht de daden van het slachtoffer, doen de vermeende misdrijven van de verzoeker niet ter zake bij de beoordeling van artikel 3. Daarom kunnen de daden van het slachtoffer niet in aanmerking worden genomen, hoe ongewenst of gevaarlijk ze dan ook mogen zijn.

Voorbeeld: In de zaak *Saadi tegen Italië*¹⁴⁴ bevestigde het EHRM opnieuw dat het verbod van foltering in artikel 3 absoluut is. De verzoeker was in Italië vervolgd wegens deelname aan internationaal terrorisme en men had besloten hem naar Tunesië uit te wijzen. Het EHRM oordeelde dat hij een reëel risico liep op blootstelling aan een behandeling in strijd met artikel 3 als hij werd teruggestuurd naar Tunesië. Zijn daden en de ernst van de aanklachten waren irrelevant voor de toetsing op grond van artikel 3.

3.1.8. Beëindiging van internationale bescherming

EU-recht: Wanneer de risicosituatie in een land is verbeterd, laten de artikelen 11 en 16 van de [Definitierichtlijn](#) toe dat de internationale bescherming wordt beëindigd, wat de bepalingen betreffende beëindiging van bescherming in artikel 1C, van het Verdrag van Genève van 1951 weerspiegelt.

¹⁴⁴ Arrest van het EHRM van 28 februari 2008 in zaak nr. 37201/06, *Saadi tegen Italië* [Grote Kamer], punt 138; arrest van het EHRM van 24 april 2008 in zaak nr. 2947/06, *Ismoilov en anderen tegen Rusland*, punt 127; arrest van het EHRM van 19 juni 2008 in zaak nr. 8320/04, *Ryabikin tegen Rusland*.

Voorbeeld: De zaak *Salahadin Abdulla en anderen*¹⁴⁵ had betrekking op beëindiging van de vluchtelingenstatus voor bepaalde Iraakse onderdanen aan wie Duitsland de vluchtelingenstatus had verleend. De reden voor de beëindiging van de vluchtelingenstatus was dat de omstandigheden in het land van herkomst waren verbeterd. Het HvJ EU oordeelde dat de vluchtelingenstatus conform artikel 11 van de [Definitierichtlijn](#) ophoudt te bestaan wanneer er een ingrijpende en niet-voorbijgaande verandering van omstandigheden heeft plaatsgevonden in het betrokken derde land en de vrees die ertoe heeft geleid dat de vluchtelingenstatus werd verleend niet langer bestaat en de persoon niet om andere redenen behoeft te vrezen voor vervolging. Bij de beoordeling van een verandering van omstandigheden nemen staten de individuele situatie van de vluchteling in ogenschouw, terwijl ze tegelijk verifiëren of de actor of actoren die bescherming bieden redelijke stappen hebben genomen om vervolging te voorkomen en dat zij onder meer een doeltreffend juridisch systeem hebben ingesteld voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van daden die vervolging vormen. Deze bescherming dient ook toegankelijk te zijn voor de betreffende onderdaan indien deze ophoudt vluchteling te zijn.

De status van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten die in het verleden aan zeer ernstige schade zijn blootgesteld, wordt niet beëindigd in geval van een verandering van omstandigheden indien zij dwingende redenen kunnen aanvoeren om geen gebruik te maken van de bescherming van het land van herkomst ([Definitierichtlijn](#), artikelen 11 en 16).

EVRM: Er zijn geen specifieke bepalingen inzake beëindiging. In plaats daarvan onderzoekt het EHRM de voorzienbare gevolgen van een voorgenomen verwijdering. De vroegere omstandigheden in de ontvangende staat kunnen van belang zijn om licht te werpen op de huidige situatie, maar het zijn de huidige omstandigheden die ter zake doen bij de beoordeling van het risico.¹⁴⁶ Bij de beoordeling van de situatie vertrouwt het EHRM op relevante rapporten van de overheid en informatie die door de UNHCR en diverse internationale niet-gouvernementele organisaties, zoals Human Rights Watch en Amnesty International, worden verstrekt.

145 Arrest van het HvJ EU van 2 maart 2010 in de gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla en anderen tegen Bondsrepubliek Duitsutschland*, Jurispr. 2010, blz. I-01493.

146 Arrest van het EHRM van 14 oktober 2003 in zaak nr. 17837/03, *Tomic tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit); arrest van het EHRM van 19 februari 2004 in zaak nr. 38025/02, *Hida tegen Denemarken* (besluit).

Voorbeeld: Het EHRM heeft diverse evaluaties gemaakt van het risico dat jonge mannelijke Tamils lopen bij terugkeer naar Sri Lanka. Deze evaluaties werden op verschillende tijdstippen tijdens het langdurige conflict uitgevoerd en ook nadat de gevechten waren beëindigd. Het EHRM hield rekening met de ontwikkeling van de algemene omstandigheden in het land en onderzocht de landspecifieke risicofactoren die van invloed konden zijn op de individuen op het voorgenomen tijdstip van verwijdering.¹⁴⁷

3.2. Collectieve uitzetting

Volgens zowel het EU-recht als het EVRM is collectieve uitzetting verboden. Collectieve uitzetting is elke maatregel waardoor personen als groep worden gedwongen een grondgebied of land te verlaten en waarbij het besluit niet gebaseerd is op een redelijke en objectieve toetsing van het specifieke geval van elk individu.¹⁴⁸

EU-recht: Collectieve uitzetting is in strijd met artikel 78 van het VWEU, dat vereist dat het acquis inzake asiel in overeenstemming is met “andere toepasselijke verdragen”. Collectieve uitzetting is zelfs verboden op grond van artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

EVRM: Artikel 4 van Protocol nr. 4 verbiedt collectieve uitzetting.

Voorbeeld: In de zaak *Čonka tegen België*¹⁴⁹ stelde het Hof vast dat de verwijdering van een groep Roma-asielzoekers in strijd was met artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Het Hof was er niet van overtuigd dat er rekening was gehouden met de persoonlijke omstandigheden van ieder lid van de uitgezette groep. Voorafgaand aan de uitwijzing van de verzoekers hadden de politieke autoriteiten te kennen gegeven dat er collectieve uitzettingen zouden plaatsvinden en ze hadden de bevoegde autoriteit geïnstrueerd om deze ten uitvoer te brengen. Alle personen werden verplicht om op hetzelfde tijdstip op een bepaald politiebureau aanwezig te zijn en alle uitzettingsbevelen en gronden voor arrestatie waren in identieke

147 Arrest van het EHRM van 30 oktober 1991 in zaak nrs. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 en 13448/87, *Vilvarajah en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*; arrest van het EHRM van 17 juli 2008 in zaak nr. 25904/07, *NA. tegen het Verenigd Koninkrijk*.

148 Voor meer informatie, EHRM, *Collective Expulsions*, factsheet, juni 2012, beschikbaar op www.echr.coe.int onder Press/Factsheets/Expulsion.

149 Arrest van het EHRM van 5 februari 2002 in zaak nr. 51564/99, *Čonka tegen België*. Zie ook het arrest van het EHRM van 23 juli 2013 in zaak nr. 41872/10, *M.A. tegen Cyprus*, waarin het EHRM geen schending van artikel 4 van Protocol nr. 4 heeft geconstateerd.

bewoordingen geformuleerd. Men had bovendien geen toegang tot advocaten, en de asielprocedure was nog niet afgerond.

Voorbeeld: In de zaak *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië*¹⁵⁰ hebben de Italiaanse autoriteiten door middel van een terugstuuroperatie op zee een boot met potentiële asielzoekers uitgezet, wat in strijd is met artikel 4 van Protocol nr. 4. Het Hof oordeelde dat het verbod van uitzetting ook van toepassing was op maatregelen die op open zee worden genomen. Het EHRM bestudeerde de bepalingen in het internationaal recht en het EU-recht inzake interventies op zee en de verplichtingen van de kustwacht en vaartuigen die de vlag van een staat voeren, inclusief in internationale wateren waar de staat nog steeds jurisdictie had in de zin van artikel 1 van het EVRM.

Voorbeeld: In de zaak *Sultani tegen Frankrijk*¹⁵¹ had de verzoeker geen asiel gekregen in Frankrijk en deed hij zijn beklag over de wijze waarop hij zou worden teruggestuurd naar Afghanistan. De verzoeker beweerde dat zijn terugzending in een groep met een chartervlucht zou neerkomen op collectieve uitzetting in strijd met artikel 4 van Protocol nr. 4. Het EHRM herhaalde dat collectieve uitzettingen opgevat dienden te worden als maatregelen om vreemdelingen te dwingen als groep het land te verlaten, behalve wanneer de uitzettingen gebaseerd waren op een redelijke en objectieve toetsing van het specifieke geval van elke vreemdeling in de groep. Als iedere betrokken persoon de mogelijkheid had gekregen om op individuele basis argumenten tegen de uitzetting voor te leggen aan de bevoegde autoriteiten, zoals het geval was bij de verzoeker, dan leidde het feit dat meerdere vreemdelingen het onderwerp waren van gelijksoortige beslissingen of om praktische redenen in een groep reisden, op zich niet tot de conclusie dat er sprake was van collectieve uitzetting.

Collectieve uitzettingen zijn ook in strijd met het ESH en artikel 19, lid 8 daarvan betreffende waarborgen tegen uitzetting.

150 Arrest van het EHRM van 23 februari 2012 in zaak nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië* [Grote Kamer].

151 Arrest van het EHRM van 20 september 2007 in zaak nr. 45223/05, *Sultani tegen Frankrijk*.

Voorbeeld: In het besluit in de zaak *European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk*¹⁵² oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten dat administratieve beslissingen gedurende de betreffende periode, waarin Roma van Roemeense en Bulgaarse origine werd opgedragen Frans grondgebied waar zij woonachtig waren te verlaten, in strijd waren met het Europees Sociaal Handvest. Aangezien de beslissingen niet gebaseerd waren op toetsing van de persoonlijke omstandigheden van de Roma, was het evenredigheidsbeginsel niet geëerbiedigd. De beslissingen waren ook discriminerend, omdat ze gericht waren op de Roma-gemeenschap. Het Comité oordeelde dat dit in strijd was met artikel E inzake non-discriminatie in combinatie met artikel 19, lid 8, van het ESH.

3.3. Beletselen voor uitzetting op grond van andere mensenrechten

Zowel het EU-recht als het EVRM erkennen dat er mogelijk beletselen voor uitzetting op grond van mensenrechten zijn die niet absoluut zijn, maar waarbij het van belang is dat er een afweging wordt gemaakt tussen het algemeen belang en het belang van de betrokken persoon. Het recht op een privé- of gezinsleven komt het meest voor, waarbij consideratie voor de gezondheid van een persoon (met inbegrip van de lichamelijke en geestelijke integriteit), het belang van het kind, de behoefte om een gezin bijeen te houden of de specifieke behoeften van kwetsbare personen zijn inbegrepen.

EU-recht: Bij de tenuitvoerlegging van terugkeerprocedures wordt rekening gehouden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken persoon en het beginsel van *non-refoulement* (artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn).

EVRM: In overeenstemming met het goed ingeburgerde volkenrecht en op grond van hun verdragsverplichtingen, met inbegrip van het EVRM, hebben staten het recht de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te controleren. Er bestaat uitgebreide jurisprudentie over de omstandigheden waarin niet-absolute rechten een beletsel voor uitzetting kunnen vormen. Niet-absolute rechten, zoals de artikelen 8-11 van het EVRM, staan toe dat er een afweging tussen verschillende belangen wordt gemaakt. Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8 van het EVRM wordt vaak aangevoerd als bescherming tegen uitzetting in zaken die niet

¹⁵² Europees Comité voor Sociale Rechten, onderzoek van klacht nr. 64/2011 van 24 januari 2012, *European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk*.

met het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in strijd met artikel 3 te maken hebben. In [paragraaf 5.2](#) wordt de eerbiediging van deze rechten op grond van artikel 8 besproken.

Beletselen voor uitzetting kunnen ook worden overwogen bij een naar verluidt flagrante schending van artikel 5 of 6 van het EVRM in het ontvangende land, bijvoorbeeld als een persoon het risico loopt onderworpen te worden aan willekeurige detentie zonder terecht te staan, als hij of zij het risico loopt voor langere tijd de gevangenis in te gaan na een veroordeling in een uitgesproken oneerlijk proces of als hij of zij in afwachting van een proces het risico van een aperte rechtsweigerings loopt. De bewijslast van de verzoeker is hoog.¹⁵³

Voorbeeld: In de zaak *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije*¹⁵⁴ onderzocht het EHRM of de uitlevering van de verzoekers aan Oezbekistan ertoe leidde dat ze een reëel risico liepen op blootstelling aan een aperte rechtsweigerings in strijd met artikel 6 van het EVRM.

Voorbeeld: In de zaak *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*¹⁵⁵ oordeelde het EHRM dat de verzoeker in overeenstemming met artikel 6 van het EVRM niet kon worden uitgewezen naar Jordanië, op grond van het feit dat bewijs dat door marteling van derden was verkregen zeer waarschijnlijk tegen hem zou worden gebruikt tijdens een nieuw proces

Voorbeeld: In een nationale zaak, *EM Lebanon*, concludeerde het Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk dat indien er sprake is van een duidelijke schending van niet-absolute rechten – zoals artikel 8 van het EVRM – die met de essentie van het betreffende recht te maken heeft, het niet nodig is de evenredigheid te toetsen.¹⁵⁶

153 Arrest van het EHRM van 17 januari 2012 in zaak nr. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*, punt 233.

154 Arrest van het EHRM van 4 februari 2005 in zaak nrs. 46827/99 en 46951/99, *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* [Grote Kamer].

155 Arrest van het EHRM van 17 januari 2012 in zaak nr. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*.

156 Het Verenigd Koninkrijk, *EM (Lebanon) tegen Secretary of State for The Home Department* [2008] UKHL 64.

ESH: Artikel 19, lid 8, verbiedt de uitzetting van migrerende werknemers die legaal op het grondgebied van een verdragsluitende staat verblijven, tenzij zij de nationale veiligheid in gevaar brengen of inbreuk maken op de openbare orde of de goede zeden.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft met name geconstateerd dat indien een staat de levenspartner en/of kinderen van een migrerende werknemer verblijfsrecht heeft verleend, het verlies van het verblijfsrecht van de migrerende werknemer zelf geen invloed heeft op het onafhankelijke verblijfsrecht van de gezinsleden zolang zij dit verblijfsrecht bezitten.

Buitenlandse onderdanen die lang genoeg in een staat hebben gewoond, legaal of met de stilzwijgende instemming van de autoriteiten betreffende hun ongedocumenteerde status in het licht van de behoeften van het gastland, vallen onder de bepalingen die andere buitenlandse onderdanen al tegen uitzetting beschermen.¹⁵⁷

3.4. Onderdanen van derde landen die een hogere mate van bescherming tegen verwijdering genieten

EU-recht: Er is een aantal andere categorieën onderdanen van derde landen, naast degenen die internationale bescherming nodig hebben, die een hogere mate van bescherming tegen verwijdering genieten. Hiertoe behoren individuen met de status van langdurig ingezetene, onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van EU-/EER-onderdanen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend en Turkse onderdanen.

3.4.1. Langdurig ingezetenen

Langdurig ingezetenen genieten extra bescherming tegen uitzetting. Een besluit tot uitzetting van een langdurig ingezetene dient gebaseerd te zijn op gedrag dat een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.¹⁵⁸

157 Europees Comité voor Sociale Rechten, Conclusions 2011, General Introduction, januari 2012, "Statement of interpretation on Art. 19(8)".

158 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad, PB L 016/44, 2003, artikel 12.

3.4.2. Onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER of Zwitserland

Personen met een andere nationaliteit die gezinsleden zijn van onderdanen van de EER, met inbegrip van EU-onderdanen maar alleen als zij hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, hebben een verblijfsrecht dat voortvloeit uit de bepalingen van de EU inzake vrij verkeer. Conform de [Verblijfsrichtlijn](#) (2004/38/EG) genieten onderdanen van derde landen met dergelijke familiebanden een hogere mate van bescherming tegen uitzetting dan andere categorieën onderdanen van derde landen. Op grond van artikel 28 van de richtlijn kunnen zij uitsluitend worden uitgezet om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.¹⁵⁹ Voor langdurig ingezetenen dient er sprake te zijn van “ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”. Op grond van artikel 27, lid 2, van de richtlijn dienen deze maatregelen in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel, uitsluitend gebaseerd te zijn op het gedrag van betrokkene en een “actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving” te vormen.¹⁶⁰ Staten stellen de betrokken persoon in kennis van hun besluit, met inbegrip van de redenen die daaraan ten grondslag liggen (artikel 30).

Voorbeeld: In de zaak *ZZ tegen Secretary of State for the Home Department*¹⁶¹ behandelde het HvJ EU de inhoud van artikel 30, lid 2, van de [Verblijfsrichtlijn](#) dat vereist dat de autoriteiten de betrokken personen in kennis stellen van de redenen die ten grondslag liggen aan een besluit om hun het verblijfsrecht te ontzeggen, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten. Bij de beoordeling van de vraag of de autoriteiten kunnen afzien van het verstrekken van bepaalde informatie met het oog op de staatsveiligheid, constateerde het HvJ EU dat het

159 Bij gebrek aan zaken die betrekking hebben op onderdanen van derde landen, zie de volgende gevallen die betrekking hebben op EU-onderdanen waarbij het Hof het begrip *dwingende redenen van openbare veiligheid* heeft geïnterpreteerd conform artikel 28, lid 3: arrest van het HvJ EU van 22 mei 2012 in zaak C-348/09, *Pl. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, punten 20-35; arrest van het HvJ EU van 23 november 2010 in zaak C-145/09, *Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis*, Jurispr. 2010, blz. I-11979, punten 39-56.

160 Voor jurisprudentie over artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG met betrekking tot het begrip openbare orde, zie het arrest van het HvJ EU van 17 november 2011 in zaak C-434/10, *Petar Aladzhov tegen Zamestnik direktor na Stolichna direktzia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti*; arrest van het HvJ EU van 17 november 2011 in zaak C-430/10, *Hristo Gaydarov tegen Direktor na Glavna direktzia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vateshnite raboti*. Voor jurisprudentie over het begrip “actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving”, zie HvJ EU, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, *Georgios Orfanopoulos en anderen en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg*, 29 april 2004.

161 Arrest van het HvJ EU van 4 juni 2013 in zaak C-300/11, *ZZ tegen Secretary of State for the Home Department*.

nodig is om een afweging te maken tussen de staatsveiligheid en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte conform artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het Hof concludeerde dat de nationale rechter die het besluit van de autoriteiten toetst om geen exacte en volledige informatie te verstrekken omtrent de redenen die ten grondslag liggen aan een weigering, de bevoegdheid dient te hebben om te waarborgen dat de beperkingen gereduceerd worden tot wat strikt noodzakelijk is. De betrokken persoon dient onder alle omstandigheden geïnformeerd te worden over de essentie van de redenen die ten grondslag liggen aan het besluit, op een wijze die naar behoren rekening houdt met de vereiste vertrouwelijkheid ten aanzien van het bewijsmateriaal.

Voor Zwitserse onderdanen is de rechtsgrond voor bescherming tegen uitzetting te vinden in artikel 5 van bijlage I bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat over het vrije verkeer van personen. De krachtens de bepalingen van deze overeenkomst verleende rechten kunnen slechts worden beperkt door maatregelen ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.¹⁶²

In geval van overlijden, vertrek of scheiding van de EER-onderdaan die zijn recht van vrij verkeer uitoefende (artikelen 12 en 13 van de Verblijfsrichtlijn) is er bescherming voor de familieleden. Onder bijzondere omstandigheden kunnen onderdanen van derde landen ook tegen uitzetting worden beschermd op grond van artikel 20 van het VWEU (zie [paragraaf 5.2](#)).¹⁶³

3.4.3. Turkse onderdanen

EU-recht: In artikel 14, lid 1, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad wordt voorgeschreven dat Turkse onderdanen die hun rechten in overeenstemming met de Ankar-overeenkomst uitoefenen alleen kunnen worden uitgezet op grond van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Het Hof heeft benadrukt dat dezelfde

¹⁶² Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999 en in werking getreden op 1 juni 2002, PB L 114/6, 2002.

¹⁶³ Voor informatie over een zaak waarin bescherming is verleend, zie het arrest van het HvJ EU van 8 maart 2011 in zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)*, Jurispr. 2011, blz. I-01177. Voor informatie over een zaak waarin geen bescherming is verleend, zie het arrest van het HvJ EU van 15 november 2011 in zaak C-256/11, *Murat Dereci en anderen tegen Bundesministerium für Inneres*, (Europees staatsburgerschap), en het arrest van het HvJ EU van 8 mei 2013 in zaak C-87/12, *Ymeraga en anderen tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*; zie ook het arrest van het HvJ EU van 8 november 2012 in zaak C-40/11, *Iida tegen Stadt Ulm*.

criteria die gebruikt worden voor EER-onderdanen van toepassing zijn bij toetsing van een voorgenomen uitzetting van Turkse onderdanen die een bewezen en gewaarborgd verblijfsrecht hebben in een van de EU-lidstaten. Het EU-recht belet de uitzetting van een Turkse onderdaan als die uitzetting uitsluitend gebaseerd is op redenen die te maken hebben met algemene preventie, zoals het afschrikken van andere buitenlandse onderdanen, of als de uitzetting automatisch op een strafrechtelijke veroordeling volgt. Op grond van de gevestigde jurisprudentie dienen afwijkingen van het grondbeginsel van het vrij verkeer voor personen, met inbegrip van de openbare orde, restrictief geïnterpreteerd te worden zodat hun reikwijdte niet eenzijdig kan worden bepaald door de EU-lidstaten.¹⁶⁴

Voorbeeld: In de zaak *Nazli*¹⁶⁵ oordeelde het HvJ EG dat een Turkse onderdaan niet uitgezet kon worden als algemene maatregel om andere vreemdelingen af te schrikken, maar dat de uitzetting op dezelfde criteria gebaseerd diende te zijn als de uitzetting van EER-onderdanen. Het Hof trok een parallel met de beginselen die zijn vastgelegd op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die onderdaan van een lidstaat zijn. Zonder de bedreiging van drugsgebruik voor de openbare orde te minimaliseren, concludeerde het Hof op basis van deze beginselen dat uitzetting na een strafrechtelijke veroordeling van een Turkse onderdaan die een recht geniet dat door het besluit van de Associatieraad is verleend, uitsluitend gerechtvaardigd kan zijn als het gedrag van de betreffende persoon aanleiding geeft om aan te nemen dat hij of zij andere ernstige misdrijven zal begaan die een bedreiging voor het algemeen belang in de gastlidstaat vormen.

Voorbeeld: In de zaak *Polat*¹⁶⁶ preciseerde het Hof dat maatregelen ter beperking van de rechten die aan Turkse onderdanen zijn verleend, die zijn getroffen met het oog op de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid en in overeenstemming met artikel 14 van het besluit van de Associatieraad, alleen op het persoonlijke gedrag van de betreffende persoon gebaseerd mogen zijn. Verschillende strafrechtelijke veroordelingen in de gastlidstaat kunnen aanleiding zijn voor het

164 Arrest van het HvJ EG van 28 oktober 1985 in zaak C-36/75, *Roland Rutili tegen Ministre de l'intérieur*, Jurispr. 1975, blz. I-01219, punt 27; HvJ EG van 11 september 2003, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, HvJ EG van 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e.a. en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg*, punten 65-71, REG 2004, s. I-05257. *Orfanopoulos en Oliveri*, REG 2003, s. I-05257, punt 67.

165 Arrest van het HvJ EG van 10 februari 2000 in zaak C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli en Melike Nazli tegen Stadt Nürnberg*, Jurispr. 2000, blz. I-00957.

166 Arrest van het HvJ EG van 4 oktober 2007 in zaak C-349/06, *Murat Polat tegen Stadt Rüsselsheim*, Jurispr. 2007, blz. I-08167.

nemen van dergelijke maatregelen, maar alleen voor zover het persoonlijke gedrag van de persoon in kwestie een reële en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Het is aan de nationale rechter om te onderzoeken of dat het geval is.

Belangrijkste punten

- Er zijn absolute, nagenoeg absolute en niet-absolute beletselen voor uitzetting (Inleiding van dit hoofdstuk),
- Het verbod van mishandeling in artikel 3 van het EVRM is absoluut. Personen die in hun land van bestemming een reëel risico lopen op blootstelling aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 mogen niet worden teruggestuurd, ongeacht hun gedrag of hoe ernstig de aanklachten tegen hen zijn. De autoriteiten dienen dit risico te onderzoeken, ongeacht of de persoon in kwestie van bescherming is uitgesloten conform de [Definitierichtlijn](#) of het Verdrag van Genève van 1951 (zie [paragraaf 3.1.2](#) en [paragraaf 3.1.7](#)).
- Het beginsel van *non-refoulement* krachtens het Verdrag van Genève van 1951 verbiedt dat mensen teruggestuurd worden naar omstandigheden waar hun leven of vrijheid bedreigd worden op grond van hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging (zie [paragraaf 3.1](#)).
- Conform het EU-recht dient elke maatregel die door de EU-lidstaten wordt genomen op grond van het EU-acquis inzake asiel of op grond van de [Terugkeerrichtlijn](#), en ook op grond van de [Dublin-verordening](#), in overeenstemming te zijn met het recht op asiel en het beginsel van non-refoulement (zie [paragraaf 3.1](#)).
- Bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico richt het EHRM zich op de voorzienbare gevolgen van de verwijdering van de persoon naar het voorgestelde ontvangstland, onderzoekt het de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene alsmede de algemene omstandigheden in het land (zie [paragraaf 3.1.3](#) en [paragraaf 3.3](#)).
- Volgens het EVRM dienen asielzoekers hun aanspraken in principe te staven, maar het is vaak noodzakelijk om ze het voordeel van de twijfel te geven bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun uitspraken. Wanneer onderbouwing ontbreekt of als er informatie wordt verstrekt op grond waarvan er goede redenen zijn om het waarheidsgehalte van de inzendingen van de asielzoeker in twijfel te trekken, dient de persoon in kwestie een bevredigende verklaring hiervoor te geven (zie [paragraaf 3.1.3](#)).
- Een persoon kan in de ontvangende staat risico lopen op een behandeling die volgens het EU-recht en het EVRM verboden is, ook al is die behandeling niet altijd van de ontvangende staat zelf afkomstig, maar eerder van niet-statelijke actoren, een ziekte of de humanitaire omstandigheden in het land (zie [paragraaf 3.1.2](#)).

- Een persoon die risico loopt op blootstelling aan een behandeling die volgens het EU-recht en het EVRM verboden is, als hij of zij wordt teruggestuurd naar zijn of haar woonplaats in het ontvangende land, kan in een ander deel van dat land veilig zijn (binnenlandse bescherming) (zie [paragraaf 3.1.5](#)). In plaats daarvan kan de ontvangende staat bij machte zijn de betreffende persoon tegen het risico te beschermen (adequate bescherming). In dergelijke gevallen mag de verwijderende staat concluderen dat de persoon in kwestie geen internationale bescherming nodig heeft (zie [paragraaf 3.1.4](#)).
- Zowel het EU-recht als het EVRM verbieden collectieve uitzetting (zie [paragraaf 3.2](#)).
- Volgens het EU-recht kunnen gerechtigde onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van EER-onderdanen, uitsluitend uitgezet worden met het oog op de openbare orde of de openbare veiligheid. Deze uitzonderingen dienen restrictief geïnterpreteerd te worden en toetsing hiervan mag uitsluitend gebaseerd zijn op het persoonlijke gedrag van de betreffende persoon (zie [paragraaf 3.4.2](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

4

Procedurele waarborgen en rechtsbijstand in asiel- en terugkeerzaken



EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Procedurerichtlijn (2013/32/EU) Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht)	Asielprocedures <i>Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel</i>	EVRM, artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) EHRM, <i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , 2009 (een nationaal rechtsmiddel dient betrekking te hebben op de inhoud van de vordering)
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 46, leden 5 t/m 9	<i>Schorsende werking</i>	EHRM, <i>Gebremedhin tegen Frankrijk</i> , 2007 (schorsende werking van een nationaal rechtsmiddel voor asielverzoeken in transitzones) EHRM, <i>Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië</i> , 2012 (ontbreken van een schorsende werking van nationale rechtsmiddelen tegen militair personeel dat een terugdringingsoperatie op zee uitvoert)
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 31, lid 8	<i>Versnelde asielprocedures</i>	EHRM, <i>I.M. tegen Frankrijk</i> , 2012 (procedurele waarborgen voor versnelde asielprocedures)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Dublin-verordening, Verordening (EU) nr. 604/2013 HvJ EU, zaak C-411/10, <i>N.S.</i> , 2011 HvJ EU, zaak C-245/11, <i>K.</i> , 2012	Dublin-procedures	EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> , 2011 (overdracht op grond van de “Dublin-procedure” met een verhoogd risico op een vernederende behandeling) EHRM, <i>De Souza Ribeiro tegen Frankrijk</i> , 2012 (schorsende werking bij vorderingen op grond van artikel 8)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)	Terugkeerprocedure	EVRM, artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) EVRM, Protocol nr. 7, Artikel 1 (procedurele waarborgen met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen) EHRM, <i>C.G. en anderen tegen Bulgarije</i> , 2008 (ontbreken van procedurele waarborgen in uitwijzingsprocedures)
Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht)	Rechtsbijstand	EVRM, artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> , 2011 (ondoeltreffende regeling voor rechtshulp)
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikelen 20 t/m 22	Rechtsbijstand in asielprocedures	Comité van Ministers, Richtsnoeren inzake de bescherming van de mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures, 1 juli 2009
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 13 (rechtsmiddelen)	Rechtsbijstand bij terugkeerbesluiten	Comité van Ministers, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, 4 mei 2005

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de procedure voor de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming (asielprocedures) en op uitzettings- en terugkeerprocedures. Ten eerste wordt ingegaan op de procedurele vereisten die gelden voor degenen die verantwoordelijk zijn voor het nemen van asiel- en terugkeerbesluiten. Vervolgens wordt ingegaan op het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten,

waarbij de belangrijkste elementen die nodig zijn voor een daadwerkelijk rechtsmiddel worden opgesomd (zie ook [paragraaf 1.8](#) inzake rechtsmiddelen in het kader van grensbeheer). Tot slot gaat dit hoofdstuk in op vraagstukken met betrekking tot rechtsbijstand. [Hoofdstuk 7](#) gaat in op de wijze waarop de verwijdering ten uitvoer wordt gelegd.

De jurisprudentie van het EHRM verplicht lidstaten om onafhankelijk en grondig onderzoek te doen naar verzoeken waarbij om inhoudelijke gronden een reëel risico op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing bestaat in geval van terugkeer. Een aantal in de jurisprudentie van het Hof uitgewerkte vereisten is opgenomen in de herziene [Procedurerichtlijn](#).

In dit hoofdstuk wordt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel als bedoeld in artikel 13 EVRM afgezet tegen de bredere reikwijdte van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

4.1. Asielprocedures

Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM moeten asielzoekers toegang hebben tot daadwerkelijke asielprocedures, waaronder begrepen rechtsmiddelen die verwijdering tijdens een beroepsprocedure kunnen opschorten.

De Europese [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU) zet zeer uitvoerige regels inzake gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming uiteen. De richtlijn is van toepassing op alle asielverzoeken die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de EU-lidstaten, worden gedaan (artikel 3).

4.1.1. Onderhoud, behandelingsprocedure en eerste beschikking

Krachtens het EU-recht moeten asielzoekers en personen die van hen afhankelijk zijn toegang hebben tot asielprocedures (artikel 6 van de [richtlijn asielprocedures](#); zie ook [paragraaf 2.2](#)). Zij mogen in de EU-lidstaat blijven totdat er een beslissing is genomen over hun verzoek (artikel 9). Er kan een uitzondering op het verblijfsrecht worden gemaakt wanneer bepaalde verzoeken herhaaldelijk worden ingediend (artikel 9, lid 2, en artikel 41) en in uitleveringszaken. Voor uitlevering op grond van [Kaderbesluit](#)

2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel gelden afzonderlijke procedurele waarborgen.¹⁶⁷

Verzoekers moeten een **persoonlijk onderhoud** krijgen (artikelen 14 en 15 van de *Procedurerichtlijn*).¹⁶⁸ Het onderhoud moet op basis van vertrouwelijkheid plaatsvinden, buiten aanwezigheid van familieleden van de verzoeker. Het onderhoud moet worden afgenomen door een persoon die bekwaam is om rekening te houden met de omstandigheden die een rol spelen bij het verzoek, met inbegrip van de culturele achtergrond, gender, seksuele gerichtheid, genderidentiteit of kwetsbaarheid van de verzoeker. Er moet een schriftelijk verslag van het persoonlijke onderhoud worden opgesteld en ter beschikking van de verzoeker worden gesteld (artikel 17). De lidstaten moeten de verzoeker voordat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt over het verzoek in de gelegenheid stellen om opmerkingen te maken bij het verslag (artikel 17, lid 3). Overeenkomstig artikel 15, lid 3, onder e) van de herziene richtlijn dient het onderhoud met een kind te worden afgenomen op een kindvriendelijke manier. Op niet-begeleide minderjarigen zijn specifieke waarborgen van toepassing, waaronder het recht op een vertegenwoordiger (artikel 25). Het belang van het kind moet een eerste overweging zijn (artikel 25, lid 6; zie ook *hoofdstuk 3*). Voor meer informatie over rechtsbijstand, zie *paragraaf 4.5*.

De **behandeling van een verzoek** moet voldoen aan de procedurele vereisten van de *Procedurerichtlijn*, alsook aan de vereisten voor de beoordeling van het bewijs voor een verzoek op grond van de *Definitierichtlijn* (artikel 4). De behandeling moet individueel, objectief en onpartijdig geschieden aan de hand van bijgewerkte informatie (artikel 10 van de *Procedurerichtlijn* en artikel 4 van de *Definitierichtlijn*). Overeenkomstig artikel 10 van de *Procedurerichtlijn* mag het semi-rechterlijk of administratief orgaan dat bevoegd is om in eerste aanleg een beslissing te nemen het verzoek niet automatisch afwijzen op grond van het feit dat het niet zo snel mogelijk is ingediend. Artikel 12 van de *Procedurerichtlijn* bepaalt dat asielzoekers in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over het tijdpad, dat zij telkens wanneer dat nodig is gebruik kunnen maken van de diensten van een tolk, dat zij contact op kunnen nemen met de UNHCR of met organisaties die juridisch advies geven, dat zij toegang krijgen tot het bewijs dat bij het besluit over hun verzoek is gebruikt, en dat zij binnen een redelijke termijn over het besluit worden ingelicht in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan

167 HvJ EG, zaak C-388/08 [2008] ECR I-08993, *strafzaak tegen Artur Leymann en Aleksei Pustovarov*, 1 december 2008.

168 Zie ook HvJ EU, zaak C-277/11 [2012], *M.M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ierland en Attorney General*, 22 november 2012.

worden aangenomen dat zij die begrijpen. Op grond van artikel 13 van de richtlijn zijn verzoekers verplicht om met de autoriteiten samen te werken.

Asielzoekers mogen hun asielverzoek **intrekken**. De intrekingsprocedures moeten ook voldoen aan kennisgevingsvereisten, waaronder begrepen schriftelijke kennisgeving (artikelen 44 en 45 van de *Procedurerichtlijn*). Wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, mag het verzoek worden behandeld als ingetrokken of opgegeven. In dat geval dient de lidstaat evenwel hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen en het genomen besluit vast te leggen, hetzij het verzoek af te wijzen (artikelen 27 en 28 van de *Procedurerichtlijn*).

Besluiten met betrekking tot asielverzoeken moeten zo snel mogelijk en binnen zes maanden worden genomen door de verantwoordelijke autoriteiten, behalve in de omstandigheden als bedoeld in artikel 31, leden 3 en 4 van de *Procedurerichtlijn*, in welk geval de behandelingsprocedure kan worden verlengd tot maximaal 21 maanden. De verzoeker dient, indien er binnen zes maanden geen besluit kan worden genomen, in kennis te worden gesteld van het uitstel of op zijn verzoek informatie te ontvangen over het tijdsbestek waarbinnen een besluit kan worden verwacht (artikel 31, lid 6). Tijdens de behandeling van het verzoek moeten de fundamentele waarborgen zoals vastgelegd in hoofdstuk II van de richtlijn worden geëerbiedigd. Besluiten moeten schriftelijk worden bekendgemaakt en moeten informatie bevatten over de wijze waarop ze kunnen worden aangevochten (artikel 11 van de richtlijn).

Krachtens artikel 33 van de *Procedurerichtlijn* zijn de lidstaten niet verplicht om **niet-ontvankelijke verzoeken** te behandelen, bijvoorbeeld in het geval van volgende verzoeken waarin geen nieuwe elementen aan de orde komen of wanneer een land dat geen lidstaat is voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd. Er moet een persoonlijk onderhoud plaatsvinden, behalve in het geval van niet-ontvankelijke volgende verzoeken (artikel 34).

Op grond van het EVRM heeft het Hof geoordeeld dat personen toegang dienen te hebben tot de asielprocedure en adequaat moeten worden geïnformeerd over de te volgen procedure. De autoriteiten moeten voorts buitensporige vertraging van asielbesluiten vermijden.¹⁶⁹ Bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de behandeling van asielverzoeken in eerste aanleg heeft het Hof ook naar andere factoren gekeken, zoals

¹⁶⁹ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011; EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009.

de beschikbaarheid van tolken, de toegang tot rechtsbijstand en de aanwezigheid van betrouwbare systemen voor communicatie tussen de autoriteiten en de asielzoekers.¹⁷⁰ Ten aanzien van de risicobeoordeling vereist artikel 13 dat een nationale autoriteit een verzoek onafhankelijk en grondig onderzoekt wanneer er gegronde redenen zijn om te vrezen dat de verzoeker in geval van uitzetting een reëel risico loopt om te worden behandeld op een manier die in strijd is met artikel 3 (of artikel 2).¹⁷¹

4.1.2. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Personen moeten toegang hebben tot een praktisch en daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een afwijzing van een asielverzoek of een verblijfsvergunning of voor elke willekeurige andere klacht inzake de vermeende schending van hun mensenrechten. In dit verband erkennen het EU-recht en het EVRM dat procedurele waarborgen moeten worden nageleefd om individuele zaken doeltreffend en snel te kunnen behandelen. Hiertoe zijn uitvoerige procedurele vereisten ontwikkeld, zowel in het kader van het EU-recht als in het kader van het EHRM.

Het EU-recht voorziet bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU in het “recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”. De eerste alinea van artikel 47 van het Handvest is gebaseerd op artikel 13 EVRM, dat het “recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie” waarborgt. Het Handvest van de grondrechten van de EU vereist evenwel dat de voorziening plaatsheeft bij een gerecht, terwijl artikel 13 EVRM slechts vereist dat deze plaatsheeft bij een nationale instantie.¹⁷²

De tweede alinea van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU is gebaseerd op artikel 6 EVRM, dat het recht op een eerlijke behandeling van een zaak garandeert, doch alleen bij het vaststellen van civiele rechten en plichten of van strafvervolgung. Hierdoor is artikel 6 EVRM niet van toepassing op immigratie- en asielzaken, omdat daarbij geen civiele rechten of plichten worden vastgesteld.¹⁷³ Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU maakt dat onderscheid niet.

170 Voor meer informatie, zie EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 301.

171 *Ibid.*, punt 293.

172 Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, (2007/C 303/02), PB C 303 van 14.12.2007, blz. 17.

173 EHRM, *Maaouia tegen Frankrijk*, nr. 39652/98, 5 oktober 2000, punten 38-39.

Artikel 46 van de [Procedurerichtlijn](#) voorziet in het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een beslissing inzake internationale bescherming, een weigering om de behandeling van een verzoek na de onderbreking ervan te heropenen of een beslissing tot intrekking van internationale bescherming. Het moet een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvatten. Tijdslimieten mogen het instellen van beroep niet onmogelijk maken of buitensporig bemoeilijken.

Artikel 6 EVRM garandeert het recht op een eerlijke behandeling van een zaak voor de rechter, maar deze bepaling is niet van toepassing op asiel- en immigratiezaken (zie [paragraaf 4.5](#)). Op dergelijke zaken is artikel 13 van toepassing, dat voorziet in het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. Andere rechten uit hoofde van het EVRM, met inbegrip van artikel 3, kunnen in samenhang met artikel 13 worden gelezen. Bovendien omvat het bij artikel 8 EVRM gegarandeerde recht op privé-, familie- en gezinsleven inherente procedurele waarborgen (die kort worden beschreven in [paragraaf 4.4](#)). Daarnaast wordt in asiel- en immigratiezaken vaak het verbod op willekeur dat inherent is aan alle EVRM-rechten ingeroepen als belangrijke waarborg.¹⁷⁴ Zie voor rechtsmiddelen tegen onrechtmatige of willekeurige vrijheidsontneming, hoofdstuk 6 ([paragraaf 6.10](#)).

Het EHRM heeft algemene beginselen vastgesteld ten aanzien van wat een daadwerkelijk rechtsmiddel is bij de uitzetting van asielzoekers. Verzoekers moeten over een nationaal rechtsmiddel beschikken dat de inhoud van elke willekeurige “verdedigbare klacht” op grond van het EVRM kan behandelen en waar nodig kan zorgen voor passende genoegdoening.¹⁷⁵ Aangezien een rechtsmiddel in de praktijk en in rechte “doeltreffend” moet zijn, dient het EHRM mogelijk na te gaan of de asielzoeker genoeg tijd had om beroep aan te tekenen.

Voorbeeld: In *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*¹⁷⁶ deden de administratieve en rechterlijke instanties niets tegen het grote risico op mishandeling waar volgens de verzoekers sprake van was bij terugkeer naar Irak of Iran. Bovendien verzuimden de nationale autoriteiten om hun verzoeken om tijdelijk asiel te behandelen, hun in kennis te stellen van de redenen daarvoor en hun toegang te verlenen tot rechtsbijstand, hoewel zij tijdens hun bewaring in het politiebureau uitdrukkelijk om een advocaat hadden verzocht. Dit verzuim van de nationale autoriteiten verhinderde

174 EHRM, *C.G. en anderen tegen Bulgarije*, nr. 1365/07, 24 april 2008, punt 49.

175 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 288; EHRM, *Kudła tegen Polen* [Grote Kamer], nr. 30210/96, 26 oktober 2000, punt 157.

176 EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009, punten 111-117.

dat de verzoekers hun beschuldigingen op grond van artikel 3 EVRM binnen het desbetreffende rechtskader aan de orde konden stellen. Bovendien konden de verzoekers de autoriteiten niet verzoeken om schrapping van het uitwijzingsbesluit, omdat het uitwijzingsbevel niet aan hen was uitgereikt en zij niet op de hoogte waren gesteld van de redenen van hun verwijdering. Rechterlijke toetsing in uitwijzingsgevallen in Turkije kon niet worden beschouwd als een daadwerkelijk rechtsmiddel, omdat een verzoek om schrapping van een uitwijzingsbevel geen schorsende werking had, tenzij de administratieve rechter specifiek besloot om de tenuitvoerlegging op te schorten. De verzoekers hadden derhalve niet de beschikking gekregen over een daadwerkelijk en toegankelijk rechtsmiddel met betrekking tot hun op artikel 3 EVRM gebaseerde klacht.

Voorbeeld: De constitutionele hoven van Oostenrijk en Tsjechië stelden vast dat de termijnen twee respectievelijk zeven dagen te kort waren.¹⁷⁷ Daarentegen constateerde het HvJ EU in *Diouf*¹⁷⁸ dat een beroepstermijn van veertien dagen voor een versnelde procedure “in beginsel niet materieel ontoereikend lijkt voor de voorbereiding en instelling van een doeltreffend rechtsmiddel en volstrekt redelijk en evenredig [lijkt] ten opzichte van de betrokken rechten en belangen”.

Ander overheidsoptreden dat de doeltreffendheid van de waarborgen kan hinderen, betreft onder meer: het niet-mededelen van een besluit of van het recht om in beroep te gaan of het belemmeren van het contact van een gedetineerde asielzoeker met de buitenwereld. In sommige opzichten vertonen de in het kader van het EVRM uitgewerkte vereisten en de procedurele waarborgen uit hoofde van de [Procedurerechtlĳn](#) overeenkomsten.

Voorbeeld: In *Čonka tegen België*,¹⁷⁹ een zaak die betrekking had op de collectieve uitzetting van Roma-asielzoekers op grond van artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, verhinderden administratieve en praktische obstakels dat de verzoekers in België een asielverzoek konden indienen. In de procedures in eerste aanleg hadden de verzoekers geen toegang tot hun dossier, konden zij de tijdens het verhoor gemaakte aantekeningen niet raadplegen en niet verzoeken om vastlegging van

177 Oostenrijk, Oostenrijks constitutioneel hof (*Österreichische Verfassungsgerichtshof*), besluiten G31/98, G79/98, G82/98 en G108/98 van 24 juni 1998; Tsjechië, Tsjechisch constitutioneel hof (*Ústavní soud České republiky*), besluit nr. 9/2010, Coll., dat in januari 2013 van kracht werd.

178 HvJ EU, zaak C-69/10, *Samba Diouf tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 juli 2011, punt 67

179 EHRM, *Čonka tegen België*, nr. 51564/99, 5 februari 2002.

hun opmerkingen. De bij de hogere rechter beschikbare rechtsmiddelen hadden geen automatisch schorsende werking. Het Hof oordeelde dat inbreuk was gepleegd op artikel 13 EVRM juncto artikel 4 van Protocol nr. 4 daarbij.

Wanneer een enkel rechtsmiddel niet volledig voldoet aan de vereisten van artikel 13 EVRM, kan het totaal van de rechtsmiddelen waarin het nationaal recht voorziet, daar wel aan voldoen.¹⁸⁰

4.1.3. Beroepen met een automatisch schorsende werking

Het EU-recht voorziet bij artikel 46 van de [Procedurerichtlijn](#) in het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie. Hierbij is de formulering van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU gevolgd. De richtlijn verplicht de EU-lidstaten om verzoekers op hun grondgebied te laten blijven tot het verstrijken van de termijn om beroep in te stellen, alsook hangende de uitspraak van het beroep. Overeenkomstig artikel 46, lid 6 geldt er bij bepaalde ongegronde en niet-ontvankelijke verzoeken geen automatisch verblijfsrecht. In die gevallen moet de beroepsinstantie de bevoegdheid krijgen om te bepalen of de verzoeker tijdens de behandeling van het beroep op het grondgebied mag verblijven of niet. Er geldt een vergelijkbare uitzondering voor overdrachtsbesluiten op grond van de [Dublin-verordening](#) (artikel 27, lid 2, van Verordening (EU) nr. 604/2013).

Het Hof heeft **op grond van het EVRM** geoordeeld dat een beroep, wanneer een persoon beroep aantekent tegen de afwijzing van zijn asielverzoek, een automatisch schorsende werking moet hebben indien de uitvoering van een terugkeermaatregel tegen de verzoeker mogelijk onherstelbare gevolgen heeft die indruisen tegen artikel 3.

Voorbeeld: In *Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk*¹⁸¹ was het EHRM van oordeel dat de bewering van de verzoeker ten aanzien van het risico op mishandeling in Eritrea geloofwaardig genoeg was om zijn klacht op grond van artikel 3 EVRM aan te merken als “verdedigbaar”. De verzoeker kon zich derhalve beroepen op artikel 13 juncto artikel 3. Die laatste bepaling verschaft een vreemdeling toegang tot een rechtsmiddel met een schorsende werking tegen een besluit om hem het land uit te zetten, indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij het

180 EHRM, *Kudła tegen Polen* [Grote Kamer], nr. 30210/96, 26 oktober 2000.

181 EHRM, *Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk*, nr. 25389/05, 26 april 2007

risico loopt om te worden mishandeld, hetgeen in strijd is met artikel 3. Voor asielzoekers die dat risico beweerden te lopen en die al toestemming hadden gekregen om het Franse grondgebied te betreden, voorzag het Franse recht in een procedure die aan enkele van deze vereisten voldeed. De procedure gold evenwel niet voor personen die dit risico beweerden te lopen en die zich bij aankomst op een vliegveld meldden aan de grens. Om een asielverzoek te kunnen indienen moesten vreemdelingen zich op Frans grondgebied bevinden. Wanneer zij zich meldden aan de grens, konden zij pas een asielverzoek indienen nadat zij toestemming hadden gekregen om het land binnen te komen. Wanneer zij niet over de nodige papieren beschikten, dienden zij te verzoeken om toelating op grond van asiel. Zij werden in een "wachtruimte" vastgehouden terwijl de autoriteiten nagingen of hun beoogde asielverzoek "kennelijk ongegrond" was. Indien de autoriteiten het verzoek "kennelijk ongegrond" vonden, gaven zij de persoon in kwestie geen toestemming om het land binnen te komen. Hij of zij kwam dan automatisch in aanmerking voor verwijdering, zonder dat hij of zij de gelegenheid had gehad om een asielverzoek in te dienen. Hoewel de persoon in kwestie de administratieve rechter kon verzoeken om het ministeriële besluit om de toegang te ontzeggen, te vernietigen, had dat verzoek geen schorsende werking en gold er geen termijn voor. Hij of zij kon zich weliswaar vervoegen bij de rechter voor dringende verzoeken, zoals de verzoeker zonder succes had gedaan. Dit rechtsmiddel had echter ook geen automatisch schorsende werking, waardoor de persoon kon worden verwijderd voordat de rechter uitspraak had gedaan. Gelet op het belang van artikel 3 EVRM en de onherstelbare gevolgen van foltering en mishandeling, bepaalt artikel 13 dat een vreemdeling toegang moet krijgen tot een rechtsmiddel met een automatisch schorsende werking wanneer een staat die partij is besluit om hem uit te zetten naar een land waar het reële risico bestaat dat hij zal worden gefolterd of mishandeld. Deze werking "in de praktijk" volstond niet. Aangezien de verzoeker in de "wachtruimte" geen toegang had tot een dergelijk rechtsmiddel, werd inbreuk gepleegd op artikel 13 EVRM juncto artikel 3.

Voorbeeld: In *M.S.S. tegen België en Griekenland*¹⁸² oordeelde het Hof dat Griekenland inbreuk had gepleegd op artikel 13 EVRM juncto artikel 3, omdat de autoriteiten tekort waren geschoten in de behandeling van het asielverzoek en in de beoordeling van het risico dat de verzoeker liep bij een directe of indirecte terugkeer naar zijn land van herkomst, en daarbij de gegrondheid van zijn asielverzoek niet serieus hadden onderzocht en hem geen toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel hadden verleend.

182 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 293.

Voorbeeld: *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië*¹⁸³ betrof de onderschepping van potentiële asielzoekers door een Italiaans schip op zee. De Italiaanse autoriteiten wekten de indruk dat zij naar Italië zouden worden gebracht en informeerden hen niet over de te volgen procedures om terugkeer naar Libië te voorkomen. De verzoekers waren derhalve niet in staat geweest om hun klachten op grond van artikel 3 EVRM of artikel 4 van Protocol nr. 4 aan een bevoegde instantie voor te leggen en om hun verzoeken grondig te laten beoordelen voordat de verwijderingsmaatregel zou worden uitgevoerd. Het Hof oordeelde dat er sprake was van inbreuk op artikel 13 EVRM juncto de artikelen 3 en 4 van Protocol nr. 4.

In een recente zaak beoordeelde de Grote Kamer van het EHRM of een verzoek op grond van artikel 13 EVRM juncto artikel 8 vereiste dat het nationale rechtsmiddel een automatisch schorsende werking had.

Voorbeeld: In *De Souza Ribeiro tegen Frankrijk*¹⁸⁴ woonde de verzoeker, een Braziliaanse onderdaan, vanaf zijn zevende met zijn familie in Frans-Guyana (een overzees gebiedsdeel van Frankrijk). Nadat hij administratief was vastgehouden omdat hij geen geldige verblijfsvergunning kon tonen, bevalen de autoriteiten zijn verwijdering. De volgende dag werd hij uitgewezen, ongeveer 50 minuten nadat hij in beroep was gegaan tegen het verwijderingsbevel. De Grote Kamer van het EHRM oordeelde dat de haastige uitvoering van het verwijderingsbevel de beschikbare rechtsmiddelen in de praktijk ineffectief en derhalve ontoegankelijk had gemaakt. De verzoeker had in de praktijk, toen hij op het punt stond om te worden uitgewezen, geen toegang tot daadwerkelijke rechtsmiddelen ten aanzien van zijn klacht op grond van artikel 8 EVRM. Het Hof stelde een inbreuk op artikel 13 juncto artikel 8 vast.

4.1.4. Versnelde asielprocedures

Het EU-recht somt bij artikel 31, lid 8 van de [Procedurerichtlijn](#) tien situaties op waarin versnelde asielprocedures mogen worden toegepast, bijvoorbeeld wanneer een verzoek ongegrond wordt verklaard omdat de verzoeker uit een veilig land van herkomst afkomstig is of wanneer een verzoeker weigert vingerafdrukken te laten nemen. Ofschoon de in de richtlijn vastgelegde grondbeginselen en waarborgen van toepassing blijven, heeft een beroep mogelijk geen automatisch schorsende werking, zodat het

183 EHRM, *Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië* [Grote Kamer], nr. 27765/09, 23 februari 2012, punten 197-207.

184 EHRM, *De Souza Ribeiro tegen Frankrijk*, nr. 22689/07, 13 december 2012.

recht om hangende de beroepsprocedure te blijven per geval specifiek moet worden aangevraagd en/of verleend (zie ook [paragraaf 4.1.3](#)). In de praktijk kunnen in versnelde procedures kortere termijnen gelden om beroep aan te tekenen tegen een negatief besluit.

Het Hof heeft **op grond van het EVRM** geoordeeld dat ieder asielverzoek onafhankelijk en grondig moet worden onderzocht. Aangezien dat niet het geval was, stelde het Hof inbreuken op artikel 13 EVRM juncto artikel 3 vast.

Voorbeeld: In *I.M. tegen Frankrijk*¹⁸⁵ wilde de verzoeker, die beweerde dat hij bij uitwijzing naar Soedan risico zou lopen op mishandeling, in Frankrijk een asielverzoek indienen. De autoriteiten waren van mening dat zijn asielverzoek gebaseerd was op "opzettelijke fraude" en neerkwam op "misbruik van de asielprocedure", omdat het werd ingediend nadat zijn verwijderingsbevel was uitgevaardigd. De eerste en enige beoordeling van zijn asielverzoek vond derhalve automatisch plaats in het kader van een versnelde procedure met ontoereikende waarborgen. Zo was de termijn voor het indienen van het verzoek verkort van 21 naar vijf dagen. Deze zeer korte termijn bracht een aantal beperkingen mee, aangezien werd verwacht dat de verzoeker een uitgebreid verzoek zou indienen in het Frans, met ondersteunende documenten, dat aan dezelfde vereisten moest voldoen als verzoeken die in het kader van de normale procedure worden ingediend door personen die niet in bewaring zijn gesteld. Ofschoon de verzoeker het uitwijzingsbevel kon aanvechten bij de administratieve rechter, had hij daar slechts 48 uur voor, terwijl in de gewone procedure een termijn van twee maanden geldt. Het asielverzoek van de verzoeker werd derhalve afgewezen zonder dat het nationale systeem als geheel hem een in de praktijk effectief rechtsmiddel bood. Daardoor was hij niet in staat om zijn klacht op grond van artikel 3 EVRM in te dienen. Het Hof stelde een inbreuk op artikel 13 juncto artikel 3 EVRM vast.

4.2. Dublin-procedures

De door 32 Europese landen toegepaste [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) stelt vast welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling van een asielverzoek. De verordening beschrijft, op basis van de daarin vastgestelde criteria, de procedure voor de overdracht naar een andere lidstaat wanneer die lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek.

¹⁸⁵ EHRM, *I.M. tegen Frankrijk*, nr. 9152/09, 2 februari 2012, punten 136-160.

Het EU-recht voorziet bij de **Dublin-verordening** in termijnen waarbinnen de lidstaten moeten voldoen aan verzoeken om overname of terugname van asielzoekers (artikelen 21, 22, 25 en 29). De verordening bepaalt voorts dat de lidstaat bepaalde bewijsmiddelen moet verzamelen vóór de overdracht van een verzoeker (artikel 22), dat er een geheimhoudingsplicht voor persoonsgegevens geldt (artikel 39) en dat de persoon op de hoogte moet worden gesteld van de Dublin-verordening in het algemeen (artikel 4) en van de voorgenomen Dublin-overdracht en de beschikbare rechtsmiddelen (artikel 26). Ten aanzien van het bewijsmateriaal gelden er vereisten op het gebied van administratieve samenwerking (artikel 34 van de Dublin-verordening) en er zijn waarborgen ten aanzien van de beëindiging van de verantwoordelijkheid (artikel 19).

Voorbeeld: In *Kastrati*¹⁸⁶ oordeelde het HvJ EU dat de **Dublin-verordening** niet langer van toepassing is wanneer een asielverzoek wordt ingetrokken voordat de EU-lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van het verzoek heeft ingestemd met de overname van de verzoeker. De lidstaat op het grondgebied waarvan het asielverzoek is ingediend, mag naar aanleiding van de intrekking de nodige beslissingen nemen en mag in het bijzonder de behandeling beëindigen en daarover een aantekening maken in het dossier van de verzoeker.

Overeenkomstig artikel 5 van de **Dublin-verordening** moet normaal gesproken met iedere verzoeker een persoonlijk onderhoud plaatsvinden. Verzoekers hebben recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel: het moet hun worden toegestaan om te blijven hangende de behandeling van een bezwaar tegen een overdrachtsbesluit door een beroepsinstantie, of de beroepsinstantie moet de mogelijkheid krijgen om de overdracht op eigen initiatief of op verzoek op te schorten (artikel 27, lid 3).

De **Dublin-verordening** bevat voorts procedurele waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen (zie [paragraaf 9.1](#) voor meer informatie) en bepalingen om de eenheid van het gezin te handhaven. De artikelen 8 tot en met 11 en 16 van de verordening bevatten criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor gezinsleden (zoals bepaald bij artikel 2, onder g, van de verordening). Bovendien mag een lidstaat een andere lidstaat vragen een verzoek om verschillende gezinsleden bij elkaar te brengen, in behandeling te nemen (artikel 17, lid 2, "humanitaire clausule"). Artikel 7, lid 3, verplicht de lidstaten elk beschikbaar bewijs van de aanwezigheid op het grondgebied van een EU-lidstaat van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties van de verzoeker in aanmerking te nemen, op voorwaarde dat een dergelijk bewijs wordt overgelegd

¹⁸⁶ HvJ EU, zaak C-620/10, *Migrationsverket tegen Nurije Kastrati en anderen*, 3 mei 2012, punt 49.

vóór de inwilliging van het verzoek tot behandeling van het asielverzoek en dat nog geen beslissing ten gronde is genomen over vorige verzoeken.

Wanneer sprake is van een ernstige humanitaire situatie, kan een EU-lidstaat in bepaalde omstandigheden verantwoordelijk worden voor de behandeling van een asielverzoek, wanneer een persoon afhankelijk is van iemand anders, mits er tussen hen familiebanden bestaan.

Voorbeeld: De zaak *K*¹⁸⁷ betrof de voorgestelde overdracht van een vrouw van Oostenrijk naar Polen. Haar schoondochter was pas bevallen. De schoondochter was ernstig ziek en gehandicapt geraakt door een traumatische ervaring in een derde land. Wanneer bekend zou worden wat haar was overkomen, zou de schoondochter waarschijnlijk moeten vrezen voor geweldpleging door mannelijke familieleden die de familie-eer willen herstellen uit hoofde van een culturele traditie. In deze omstandigheden oordeelde het HvJ EU dat, wanneer aan de voorwaarden van artikel 15, lid 2 [van de versie van de verordening uit 2003, zoals geherformuleerd in artikel 16, lid 1 van de versie uit 2013] is voldaan, de lidstaat die wegens de in deze bepaling bedoelde humanitaire gronden verplicht is een asielzoeker over te nemen, verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het asielverzoek.

Een EU-lidstaat kan, ook wanneer deze niet verantwoordelijk is volgens de [Dublin-verordening](#) besluiten om een verzoek in behandeling te nemen (de “sovereiniteitsclausule” als bedoeld in artikel 17, lid 1, van de Dublin-verordening).¹⁸⁸ Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de verordening, moet de lidstaat die de verzoeker wenst over te dragen, indien een overdracht naar een EU-lidstaat waarop de Dublin-criteria van toepassing zijn de verzoeker zou blootstellen aan door artikel 4 van het Handvest verboden mishandeling, de andere criteria uit hoofde van de verordening beoordelen en, binnen een redelijk tijdsbestek, beoordelen of de criteria het mogelijk maken om een andere lidstaat verantwoordelijk te maken voor de behandeling van het asielverzoek. Dit kan ertoe leiden dat de eerstgenoemde lidstaat verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek (artikel 3, lid 2) om het risico van inbreuk op de grondrechten van de verzoeker weg te nemen.

187 HvJ EU, zaak C-245/11, *K tegen Bundesasylamt*, 6 november 2012.

188 Zie ook HvJ EU, zaak C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf tegen Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30 mei 2013.

Voorbeeld: In de gevoegde zaken *N.S. en M.E.*¹⁸⁹ onderzocht het HvJ EU of inbreuk zou worden gepleegd op artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat overeenkomt met artikel 3 EVRM, wanneer de personen op grond van de **Dublin-verordening** zouden worden overgedragen aan Griekenland. Toen het HvJ EU de zaken beoordeelde, had het EHRM al geoordeeld dat de ontvangst- en andere omstandigheden voor asielzoekers in Griekenland inbreuk maakten op artikel 3 EVRM. Het HvJ EU was van oordeel dat de lidstaten niet “onkundig” kunnen zijn van de fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen in Griekenland waardoor asielzoekers een reëel risico zullen lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen. Het Hof benadrukte dat de **Dublin-verordening** moest worden uitgevoerd in overeenstemming met de rechten uit hoofde van het Handvest, wat erop neerkomt dat – bij ontstentenis van andere verantwoordelijke lidstaten – het Verenigd Koninkrijk en Ierland de asielverzoeken moesten behandelen, ofschoon de verzoekers deze in Griekenland hadden ingediend.

Overeenkomstig het EVRM is het niet de taak van het EHRM om de **Dublin-verordening** te interpreteren. Evenwel kunnen de artikelen 3 en 13, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof, toepasselijke waarborgen zijn in het kader van Dublin-overdrachten.¹⁹⁰

Voorbeeld: In *M.S.S. tegen België en Griekenland*¹⁹¹ oordeelde het EHRM dat België en Griekenland inbreuk hadden gepleegd op het recht van de verzoeker op een daadwerkelijk rechtsmiddel uit hoofde van artikel 13 EVRM juncto artikel 3. Het Hof oordeelde dat er, gezien het Griekse verzuim om de asielwetgeving toe te passen en de ernstige structurele tekortkomingen bij de toegang tot de asielprocedure en tot rechtsmiddelen, geen daadwerkelijke garanties bestonden die de verzoeker beschermden tegen willekeurige verwijdering naar Afghanistan, waar hij gevaar zou lopen op mishandeling. Ten aanzien van België was de procedure voor het aanvechten van een Dublin-overdracht naar Griekenland niet in overeenstemming met de door de EHRM-jurisprudentie vereiste nauwgezette en grondige beoordeling van klachten in gevallen waarbij uitzetting naar een ander land het risico op de bij artikel 3 verboden behandelingen zou opleveren.

189 HvJ EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 december 2011. Zie ook HvJ EU, zaak C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland tegen Kaveh Puid*, 14 november 2013.

190 EHRM, *Mohamed Hussein en anderen tegen Nederland en Italië* (besluit), nr. 27725/10, 2 april 2013; EHRM, *Mohamed tegen Oostenrijk*, nr. 2283/12, 6 juni 2013.

191 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

4.3. Procedures over opvangvoorzieningen van asielzoekers

Het EU-recht bepaalt dat asielzoekers binnen 15 dagen na indiening van een asielverzoek moeten worden geïnformeerd over de geldende voordelen en de verplichtingen die zij moeten nakomen in verband met de opvangvoorzieningen (artikel 5 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU)). Ook moeten zij worden geïnformeerd over de beschikbare rechtsbijstand of rechtshulp. De persoon moet de verstrekte informatie kunnen begrijpen. Asielzoekers hebben het recht om in beroep te gaan tegen het besluit van de autoriteiten om geen voorzieningen te verlenen (artikel 26 van de [Opvangrichtlijn](#)).

Niet-naleving van de verplichtingen uit hoofde van de [Opvangrichtlijn](#) kan aanleiding geven tot inbreuken op het EU-recht, met schadevergoedingen inzake *Francovich* als gevolg (zie de [Inleiding](#) op dit handboek), en/of tot inbreuken op artikel 3 EVRM.¹⁹²

Voorbeeld: Het EHRM en het HvJ EU oordeelden in de respectieve zaken *M.S.S.* en *N.S. en M.E.* dat tekortkomingen in het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat onmenselijke of vernederende behandelingen tot gevolg hadden die in strijd waren met artikel 3 EVRM of artikel 4 van het Handvest.¹⁹³

4.4. Terugkeerprocedures

Het EU-recht voorziet bij de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG) in bepaalde waarborgen inzake de uitvoering van terugkeerbesluiten (artikelen 6, 12 en 13), waarbij vrijwillig vertrek de voorkeur krijgt boven gedwongen verwijdering (artikel 7).

Overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn moeten terugkeerbesluiten en inreisverboden schriftelijk worden verstrekt in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, en moeten deze ingaan op de beschikbare rechtsmiddelen. Hiertoe moeten de EU-lidstaten algemene informatiebladen publiceren in ten minste vijf van de talen die het meest worden gebruikt door migrantengroepen in de betreffende lidstaat. Artikel 13 van de [Terugkeerrichtlijn](#) bepaalt dat onderdanen van

¹⁹² EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011

¹⁹³ *Ibid.*; HvJ EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10 [2011], *NS tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 december 2011, punt 86.

een derde land het recht hebben om tegen verwijderingsbesluiten beroep aan te tekenen of bezwaar te maken bij een bevoegde rechterlijke of administratieve instantie of bij een andere onafhankelijke instantie die bevoegd is om de uitzetting hangende het bezwaar tijdelijk te schorsen. De betrokken onderdaan van een derde land heeft recht op juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en, indien nodig, gratis taalkundige bijstand, overeenkomstig de nationale regels.

Artikel 9 van de richtlijn bepaalt dat verwijderingsbesluiten moeten worden uitgesteld wanneer deze het beginsel van *non-refoulement* schenden en wanneer personen gebruik willen maken van een rechtsmiddel met een schorsende werking. De verwijdering kan bovendien worden uitgesteld om persoonlijke redenen, zoals gezondheid, en wanneer technische belemmeringen verwijdering in de weg staan. Wanneer de verwijdering wordt uitgesteld, moeten de EU-lidstaten schriftelijk bevestigen dat de uitvoering wordt uitgesteld (artikel 14).

De [Terugkeerrichtlijn](#) is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die familieleden zijn van naar een andere EU-lidstaat verhuisde EU-onderdanen of van andere EER- of Zwitserse onderdanen op wie de [Verblijfsrichtlijn](#) (2004/38/EG) van toepassing is. De [Verblijfsrichtlijn](#) bevat procedurele waarborgen ten aanzien van beperkingen van de binnenkomst of het verblijf om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Bij de vaststelling van dergelijke besluiten moet men toegang hebben tot rechterlijke en, in voorkomend geval, administratieve procedures (artikelen 27, 28 en 31). Personen moeten schriftelijk van besluiten op de hoogte worden gesteld en moeten de inhoud en de gevolgen ervan begrijpen. De kennisgeving moet de procedurele aspecten van het instellen van beroep en de termijn daarvoor specificeren (artikel 30). Turkse staatsburgers genieten vergelijkbare bescherming.

Het EVRM bevat, naast de overwegingen met betrekking tot artikel 13, specifieke waarborgen in artikel 1 van Protocol nr. 7 die bij de uitzetting van rechtmatig verblijvende vreemdelingen moeten worden geëerbiedigd. Bovendien oordeelde het EHRM dat artikel 8 procedurele waarborgen bevat om willekeurige inmenging in het recht op een privé- en een familie- en gezinsleven te voorkomen. Dit kan relevant zijn voor personen die enige tijd in een lidstaat verblijven en er een privé- en familie- en gezinsleven hebben opgebouwd of betrokken zijn bij gerechtelijke procedures in die lidstaat. Tekortkomingen in de procedurele aspecten van de besluitvorming op grond van artikel 8 kunnen resulteren in inbreuken op artikel 8, lid 2, omdat het besluit niet in overeenstemming is met het recht.

Voorbeeld: *C.G. tegen Bulgarije*¹⁹⁴ betrof een langdurig ingezetene die om redenen van nationale veiligheid werd uitgezet op basis van een gerubriceerd bewakingsverslag. Het EHRM oordeelde dat een ondoorzichtige procedure zoals die welke in het geval van de verzoeker was gebruikt niet neerkwam op de volledige en zinvolle beoordeling die artikel 8 EVRM voorschrijft. Bovendien hadden de Bulgaarse rechters geweigerd om bewijs te verzamelen ter ondersteuning of verwerping van de beschuldigingen tegen de verzoeker en waren hun besluiten formalistisch van aard. Hieruit volgde dat de zaak van de verzoeker niet naar behoren was behandeld of opnieuw was beoordeeld, zoals artikel 1, lid 1, onder (b), van Protocol nr. 7 voorschrijft.

Voorbeeld: De zaken *Anayo* en *Saleck Bardi*¹⁹⁵ betroffen de terugkeer van onderdanen van een derde land waarbij kinderen betrokken waren. Het EVRM stelde een inbreuk op artikel 8 EVRM vast vanwege tekortkomingen in het besluitvormingsproces, zoals verzuim om het belang van het kind in aanmerking te nemen of een gebrek aan coördinatie tussen de autoriteiten bij de vaststelling van dat belang.

4.5. Rechtsbijstand in asiel- en terugkeerprocedures

Toegang tot rechtsbijstand is een fundamenteel aspect van de toegang tot de rechter. Zonder toegang tot de rechter kunnen de rechten van personen niet doeltreffend worden beschermd.¹⁹⁶ Rechtsbijstand is bijzonder belangrijk in asiel- en terugkeerprocedures waarin taalbarrières het voor de betrokkenen lastig maken om de vaak ingewikkelde en snel uitgevoerde procedures te begrijpen.

In het EVRM is het recht op toegang tot de rechter afgeleid van het recht op een eerlijk proces. Dat recht neemt in elke democratie een prominente plaats in.¹⁹⁷ Het recht op toegang tot de rechter, dat één aspect van artikel 6 EVRM is, is niet van toepassing op asiel- en immigratieprocedures omdat daarbij geen civiele rechten of plichten of strafrechtelijke aanklachten worden vastgesteld.¹⁹⁸ Hieruit volgt evenwel niet dat de

¹⁹⁴ EHRM, *C.G. en anderen tegen Bulgarije*, nr. 1365/07, 24 april 2008.

¹⁹⁵ EHRM, *Anayo tegen Duitsland*, nr. 20578/07, 21 december 2010; EHRM, *Saleck Bardi tegen Spanje*, nr. 66167/09, 24 mei 2011.

¹⁹⁶ Voor meer informatie, zie: FRA (2010b).

¹⁹⁷ EHRM, *Airey tegen Ierland*, nr. 6289/73, 9 oktober 1979.

¹⁹⁸ EHRM, *Maaouia tegen Frankrijk*, nr. 39652/98, 5 oktober 2000, punt 38.

beginselen van toegang tot de rechter die het Hof op grond van artikel 6 EVRM heeft ontwikkeld, irrelevant zijn voor artikel 13. Ten aanzien van procedurele waarborgen stelt artikel 13 minder strenge eisen dan artikel 6, al vormt een toegankelijke procedure de essentie van een rechtsmiddel in de zin van artikel 13.

Voorbeeld: In *G.R. tegen Nederland*¹⁹⁹ stelde het Hof een inbreuk op artikel 13 EVRM vast met betrekking tot de daadwerkelijke toegang tot de administratieve procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning. Het Hof merkte op dat de administratieve procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning en van vrijstelling van de verplichte heffingen wel in rechte, maar niet in de praktijk beschikbaar was, en wel vanwege de administratieve heffing die ten opzichte van het inkomen van de familie van de verzoeker buitensporig hoog was. Daarnaast onderstreepte het Hof de formalistische houding van de bevoegde minister, die de behoeftige situatie van de verzoeker niet volledig onderzocht. Het EHRM herhaalde dat het op grond van artikel 6 ontwikkelde beginsel van toegang tot de rechter ook relevant was voor artikel 13. Deze overlap werd bijgevolg zodanig uitgelegd, dat er een toegankelijke procedure was vereist.

In zijn jurisprudentie heeft het EHRM verwezen naar aanbevelingen van de Raad van Europa inzake rechtsbijstand om de toegang tot de rechter te bevorderen, met name voor de allerarmsten.²⁰⁰

Voorbeeld: In *M.S.S. tegen België en Griekenland*²⁰¹ oordeelde het EHRM dat de verzoeker niet de praktische middelen had om een advocaat te betalen in Griekenland, waarnaar hij was teruggestuurd. Hij was niet geïnformeerd over de toegang tot organisaties die rechtsbijstand en begeleiding bieden. Deze situatie, die nog werd verergerd door het tekort aan advocaten die rechtsbijstand verlenen, zorgde ervoor dat het gehele Griekse rechtsbijstandssysteem in de praktijk ineffectief was. Het Hof oordeelde dat er sprake was van een inbreuk op artikel 13 EVRM juncto artikel 3.

Het Handvest van de grondrechten van de EU vormt een tussenstation in de ontwikkeling van het recht op rechtshulp en rechtsbijstand uit hoofde van het EU-recht.

¹⁹⁹ EHRM, *G.R. tegen Nederland*, nr. 22251/07, 10 januari 2012, punten 49, 50.

²⁰⁰ Raad van Europa, Comité van Ministers (1981), aanbeveling nr. R (81)7 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over maatregelen om de toegang tot de rechter te bevorderen; EHRM, *Siałkowska tegen Polen*, nr. 8932/05, 22 maart 2007.

²⁰¹ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 319.

Overeenkomstig artikel 51 is het Handvest alleen van toepassing wanneer de EU-lidstaten het EU-recht ten uitvoer leggen. Artikel 47 van het Handvest bepaalt het volgende: “[...] Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen”.

Het recht op een eerlijke behandeling uit hoofde van het EU-recht is van toepassing op asiel- en immigratiezaken. Uit hoofde van het EVRM is dat niet het geval. De opnemings van rechtsbijstand in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU strookt met de historische en constitutionele waarde ervan. Het toelichtend rapport inzake artikel 47 verwijst wat betreft de verlening van rechtsbijstand naar de jurisprudentie uit Straatsburg – en met name naar de zaak *Airey*.²⁰² Rechtsbijstand in asiel- en immigratiezaken is een essentieel onderdeel van de noodzaak van een daadwerkelijk rechtsmiddel en een eerlijke behandeling.

4.5.1. Rechtsbijstand in asielprocedures

Het EU-recht geeft verzoekers in artikel 22, lid 1 van de [Procedurerichtlijn](#) het recht om een juridisch adviseur te raadplegen over met hun verzoek samenhangende aangelegenheden. Overeenkomstig artikel 20 van de richtlijn zorgen de lidstaten er bij een negatief administratief besluit voor dat de verzoekers kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging wordt geboden bij het instellen van beroep en tijdens de behandeling van het beroep. De kosteloze rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging hoeft niet te worden aangeboden wanneer het beroep geen reële kans van slagen heeft (artikel 20, lid 3). De lidstaten kunnen bepaalde voorwaarden stellen, zoals financiële voorwaarden of tijdslimieten (artikel 21).

Artikel 23 bepaalt de reikwijdte van rechtsbijstand en vertegenwoordiging, met inbegrip van de toegang van de juridisch adviseur tot de informatie in het dossier van de verzoeker en van praktische toegang tot zijn cliënt wanneer die wordt vastgehouden in een gesloten ruimte, zoals accommodaties voor bewaring en transitzones. Verzoekers mogen bij nationaal recht toegelaten juridisch adviseurs of andere raadslieden meenemen naar het persoonlijke asielgesprek.

²⁰² EHRM, *Airey tegen Ierland*, nr. 6289/73, 9 oktober 1979.

Ook de richtsnoeren van **de Raad van Europa** inzake de bescherming van de mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures²⁰³ erkennen het recht op rechtshulp en rechtsbijstand.

4.5.2. Rechtsbijstand bij terugkeerbesluiten

Krachtens het EU-recht wordt er niet alleen rechtsbijstand verleend bij asielbesluiten, maar ook bij terugkeerbesluiten. Dit is opmerkelijk, omdat het personen de mogelijkheid biedt om een verwijderingsbesluit rechterlijk te laten toetsen. De vordering van sommige personen, jegens wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd op grond van de [Terugkeerrichtlijn](#), is nooit in beroep of door de rechter behandeld. Sommigen van hen hebben een gezin gesticht tijdens hun verblijf in de EU-lidstaat en hebben toegang tot de rechter nodig om te bepalen of het terugkeerbesluit verenigbaar is met de mensenrechten. Als zodanig bepaalt artikel 13 van de [Terugkeerrichtlijn](#) dat de EU-lidstaten ervoor zorgen dat “op verzoek gratis de noodzakelijke rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging ter beschikking wordt gesteld, overeenkomstig de relevante nationale wetgeving [...] en als bedoeld in artikel 15, leden 3 tot en met 6, van [Richtlijn 2005/85/EG](#)”.

Deze bepalingen stellen vast dat op verzoek rechtsbijstand ter beschikking moet worden gesteld. Dit houdt in dat personen in duidelijke, eenvoudige taal moeten worden geïnformeerd over de verlening van rechtsbijstand, omdat de regels anders geen betekenis hebben en de daadwerkelijke toegang tot de rechter belemmeren.

De twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa voorzien bij richtsnoer nr. 9 ook in rechtsbijstand.²⁰⁴

4.5.3. Rechtsbijstand om besluiten inzake asielondersteuning aan te vechten

Krachtens het EU-recht kan een besluit tot weigering van asielondersteuning op grond van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) door de betreffende persoon worden aangevochten (artikel 26 van die richtlijn). In het geval van beroep of bezwaar moeten de lidstaten zorgen voor kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging voor zover daarom wordt verzocht en voor zover nodig om daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. Uit hoofde van de Opvangrichtlijn kunnen de lidstaten de rechtsbijstand op een

203 Raad van Europa, Comité van Ministers (2009), *Richtsnoeren inzake de bescherming van de mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures*, 1 juli 2009.

204 Raad van Europa, Comité van Ministers (2005).

soortgelijke manier beperken zoals de [Procedurerichtlijn](#) voorschrijft voor de toetsing van asielbesluiten.

Belangrijkste punten

- Het EU-recht schrijft voor dat er eerlijke en efficiënte procedures worden gevolgd bij de behandeling van asielverzoeken en terugkeerzaken (zie de [paragrafen 4.1.1 en 4.4](#)).
- Artikel 13 EVRM vereist een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie bij verdedigbare klachten op grond van een bepaling van het EVRM of de bijbehorende protocollen. Het artikel vereist met name dat verzoeken onafhankelijk en grondig worden onderzocht wanneer er gegronde redenen zijn om te vrezen dat de verzoeker in geval van uitzetting of uitlevering een reëel risico loopt om te worden behandeld op een manier die in strijd is met artikel 2 of 3 EVRM (zie [paragraaf 4.1.2](#)).
- Artikel 13 EVRM vereist een rechtsmiddel met een automatisch schorsende werking wanneer de uitvoering van een terugkeermaatregel tegen een persoon onherstelbare gevolgen kan hebben (zie [paragraaf 4.1.3](#)).
- Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU vereist een voorziening in rechte en bevat meer waarborgen voor onpartijdigheid en redelijkheid dan artikel 13 EVRM (zie [paragraaf 4.1.2](#)).
- Het EU-recht biedt procedurele waarborgen met betrekking tot het recht op en de intrekking van ondersteuning en voorzieningen voor asielzoekers (zie [paragraaf 4.3](#)).
- Een gebrek aan rechtsbijstand kan leiden tot bezwaren op grond van artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU (zie [paragraaf 4.5](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

5

Privé-, familie- en gezinsleven en het recht te huwen

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 9 (het recht te huwen en een gezin te stichten)</p> <p>Resolutie van de Raad (1997) betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken</p>	<p>Het recht te huwen en een gezin te stichten</p>	<p>EVRM, artikel 12 (het recht te huwen)</p> <p>EHRM, <i>O'Donoghue tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, 2010 (belemmering van het recht te huwen)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 7 (eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven)</p> <p>Familieleden van EER-onderdanen die het recht van vrij verkeer uitoefenen:</p> <p>Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG)</p> <p>HvJ EG, zaak C-127/08, <i>Metock</i>, 2008 (voor een familielid dat onderdaan van een derde land is, is een voorgaand wettig verblijf in een EU-lidstaat niet vereist)</p> <p>HvJ EG, zaak C-60/00, <i>Mary Carpenter</i>, 2002 (een echtgenote die onderdaan van een derde land is mag in de thuisstaat van haar echtgenoot bij de kinderen blijven wanneer de echtgenoot naar een andere EU-lidstaat verhuist)</p> <p>HvJ EG, zaak C-59/85, <i>Staat der Nederlanden tegen Reed</i>, 1986 (ongetrouwde partners)</p>	<p>Regularisering van gezinnen</p>	<p>EVRM, artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven)</p> <p>EHRM, <i>Rodrigues da Silva tegen Nederland</i>, 2006 (het belang van het kind)</p> <p>EHRM, <i>Darren Omoregie en anderen tegen Noorwegen</i>, 2008 (sterke banden van een Nigeriaanse echtgenoot met zijn land van herkomst)</p> <p>EHRM, <i>Nuñez tegen Noorwegen</i>, 2011 (familie- en gezinsleven in Noorwegen)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>HvJ EU, zaak C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i>, 2011 (kinderen dreigen de voordelen van het EU-burgerschap te verliezen)</p> <p>HvJ EU, zaak C-256/11, <i>Murat Dereci</i>, 2011 (echtgenote en kinderen)</p> <p>Gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn:</p> <p>Gezinssherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) (het gezinslid moet het verzoek doorgaans buiten het land indienen)</p>		
<p>Familieleden van EER-onderdanen die het recht van vrij verkeer uitoefenen:</p> <p>Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG)</p> <p>HvJ EU, <i>Chakroun</i>, 2010 (het maakt niet uit of het gezin vóór of na de aankomst van de onderdaan van een derde land is gesticht)</p> <p>Gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn:</p> <p>Gezinssherenigingsrichtlijn (2003/86/EG)</p>	<p>Gezinsshereniging</p>	<p>ESH, artikel 19, lid 6 (gezinsshereniging van buitenlandse werknemers)</p> <p>EHRM, <i>Gül tegen Zwitserland</i>, 1996 (achtergelaten kinderen)</p> <p>EHRM, <i>Sen tegen Nederland</i>, 2001 (achtergelaten kinderen)</p> <p>EHRM, <i>Osman tegen Denemarken</i>, 2011 (een tiener wordt herenigd met zijn gezin in Denemarken)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 7 (eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven)</p>	<p>Bescherming tegen uitzetting</p>	<p>EVRM, artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven).</p>
<p>Familieleden van EER-onderdanen die het recht van vrij verkeer uitoefenen:</p> <p>Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG), artikel 13</p> <p>Gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn:</p> <p>Gezinssherenigingsrichtlijn (2003/86/EG), artikel 15</p>	<p><i>Beëindiging van relaties</i></p>	<p>EHRM, <i>Berrehab tegen Nederland</i>, 1988 (het onderhouden van contact met de kinderen)</p> <p>Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, <i>Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, 1995 (echtscheiding)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Familieleden van EER-onderdanen die het recht van vrij verkeer uitoefenen:</p> <p>Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG), artikelen 27 t/m 33</p> <p>Gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn:</p> <p>Artikel 6, lid 2 van de Gezinssherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) (het familielid moet het verzoek doorgaans buiten het land indienen)</p>	<p><i>Strafrechtelijke veroordelingen</i></p>	<p>EHRM, <i>Boultif tegen Zwitserland</i>, 2001 (criteria voor de beoordeling van de evenredigheid van uitzetting)</p> <p>EHRM, <i>Üner tegen Nederland</i>, 2006 (criteria voor de beoordeling van belemmeringen die voortvloeien uit het recht op familie-, gezins- en privéleven)</p>

Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven alsook het recht te huwen en een gezin te stichten. Het gaat voorts in op vraagstukken van regularisering en hereniging van gezinnen en op waarborgen om de eenheid van het gezin te bewaren.

Het EVRM garandeert het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven bij artikel 8. ‘Privéleven’ is een breed begrip en het is niet eenvoudig om er een uitputtende definitie van te geven. Het heeft betrekking op de fysieke en psychologische integriteit van personen, het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties met anderen en de buitenwereld tot stand te brengen en te ontwikkelen.²⁰⁵ De uitzetting van een gevestigde migrant kan, behalve diens mogelijke familie- of gezinsleven, ook zijn of haar recht op eerbiediging van het privéleven verstoren. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval is dat al dan niet gerechtvaardigd. Of het Hof zich op het familie- en gezinsleven richt in plaats van op het privéleven, hangt af van de omstandigheden van een geval.²⁰⁶

Voorbeeld: In *Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk*²⁰⁷ bevestigde het Hof dat artikel 8 EVRM ook het recht beschermt om relaties met anderen en de buitenwereld

205 EHRM, *Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 2346/02, 29 april 2002, punt 61.

206 EHRM, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08, 20 september 2011; EHRM, *Üner tegen Nederland* [Grote Kamer], nr. 46410/99, 18 oktober 2006.

207 EHRM, *Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 1820/08, 24 november 2009, punt 37.

tot stand te brengen en te ontwikkelen, en ook betrekking kan hebben op aspecten van de sociale identiteit van een persoon. Het moet worden aanvaard dat het geheel van sociale banden tussen gevestigde migranten en de gemeenschap waarin zij leven deel uitmaakt van het begrip 'privéleven' in de zin van artikel 8, ongeacht of er sprake is van een familie- of gezinsleven.

Het EU-recht voorziet bij het Handvest van de gondrechten van de EU in het recht om te huwen en een gezin te stichten (artikel 9) en het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7), en beschermt daarnaast de rechten van het kind (artikel 24) en met name het recht om contact te onderhouden met beide ouders (artikel 24, lid 3).

De eerste maatregel die meer dan veertig jaar geleden werd vastgesteld met betrekking tot het vrije verkeer van migranten ([Verordening \(EEG\) nr. 1612/68](#)) omvatte het uitdrukkelijke recht van Europese migrerende werknemers om, naast hun echtgenoten en kinderen onder de 21 jaar, ook hun afhankelijke kinderen van boven de 21 jaar en afhankelijke ouders en grootouders over te laten komen. Geregistreerde partners vallen hier nu ook onder, en de toelating van andere gezinsleden moet worden vergemakkelijkt. De nationaliteit van de gezinsleden was en is irrelevant voor dit recht. Aangezien de meerderheid van de nationale beleidsmaatregelen op immigratiegebied beoogt de verplaatsing van onderdanen van derde landen te beperken, hebben veel geschillen op EU-niveau betrekking op de rechten van gezinsleden van onderdanen van derde landen, en niet op de EER-onderdanen zelf.

Voor het HvJ EU was het de vraag of beperking van de gezinsmigratie de EU-burgers mag ontmoedigen om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, of een belemmering zal vormen voor het EU-burgerschap. In bepaalde EU-lidstaten hebben EU-onderdanen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen paradoxaal genoeg een veel ruimer recht op gezinshereniging dan de eigen onderdanen van de lidstaat. Gezinshereniging voor EU-onderdanen die geen gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer valt onder het nationale recht, dat in een aantal EU-lidstaten restrictiever is.

Voorts gelden er uit hoofde van artikel 7 van Besluit nr. 1/80 bij de Overeenkomst van Ankara speciale bepalingen voor gezinsleden van Turkse staatsburgers. De vaststelling van de Europese [Richtlijn langdurig ingezetenen](#) (2003/109/EG) en de Europese [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) (Richtlijn 2003/86/EG, die betrekking heeft op gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn – waarmee wordt bedoeld op het in de EU verblijvende gezinslid dat om gezinshereniging verzoekt) heeft de bevoegdheden van de EU op dit terrein vergroot.

Tot slot gelden er voor vluchtelingen in EU-lidstaten sinds lang speciale privileges op het gebied van gezinshereniging, omdat zij niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren om hun familie- en gezinsleven voort te zetten. In dit verband zijn in hoofdstuk V van de *Gezinsherenigingsrichtlijn* speciale bepalingen voor vluchtelingen opgenomen.

5.1. Het recht te huwen en een gezin te stichten

Het recht te huwen is verankerd in artikel 12 EVRM en, in het EU-recht, in artikel 9 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het gaat daarbij om het recht te huwen en een gezin te stichten. Dit recht verschilt aanzienlijk van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, dat betrekking heeft op gezinnen die toestemming voor immigratie willen krijgen op basis van een bestaande gezinsband.

De Europese lidstaten hebben het recht te huwen beperkt, omdat schijnhuwelijken worden gezien als manier om de controle op immigratie te omzeilen.

Een **schijnhuwelijk** is een huwelijk dat uitsluitend voor immigratiedoeleinden wordt gesloten met als enige doel de regels op het gebied van binnenkomst en verblijf te omzeilen²⁰⁸ zonder dat men het voornemen heeft om samen te wonen of de andere sociale kenmerken van het huwelijk te delen. Het bewust bevorderen van een schijnhuwelijk geldt in veel rechtsgebieden als een misdrijf.

Gedwongen huwelijken doen zich voor wanneer één of beide echtelieden niet wil(len) huwen. In veel rechtsgebieden is het tegenwoordig een misdrijf om iemand te dwingen tot een huwelijk. In de praktijk kan het moeilijk zijn om een gedwongen huwelijk van een schijnhuwelijk te onderscheiden, met name wanneer het gearrangeerde huwelijken betreft. Die laatste term is op uiteenlopende situaties van toepassing, van situaties die bijna neerkomen op een gedwongen huwelijk tot een systeem waarin een der echtelieden vrijelijk en vrijwillig een partner kiest uit een lijst met kandidaten die zijn of haar familie na grondig onderzoek geschikt heeft geacht. Er bestaat weinig Europese wetgeving en jurisprudentie met betrekking tot gedwongen huwelijken.²⁰⁹

208 Artikel 1 van de *resolutie van de Raad van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken*, PB C 382 van 16.12.1997, blz. 1.

209 Raad van Europa, Parlementaire Assemblée, resolutie nr. 1468 (2005) inzake gedwongen huwelijken en kindhuwelijken, 5 oktober 2005.

Voorbeeld: In de zaak *Quila*²¹⁰ werd het Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk gevraagd of het bij paragraaf 277 van de immigratieregels vastgestelde verbod op de binnenkomst van buitenlandse echtgenoten en geregistreerde partners met het oog op vestiging, een rechtmatige manier was om gedwongen huwelijken te ontmoedigen of te voorkomen. Bij die paragraaf was de minimumleeftijd voor de binnenkomst en vestiging van beide partijen verhoogd van 18 naar 21 jaar. Op basis van de EHRM-jurisprudentie schrapte het Supreme Court de bepaling, omdat de weigering om een huwelijksvisum te verlenen een inbreuk op artikel 8 EVRM vormde. In dit geval was er geen vermoeden van een gedwongen huwelijk, waardoor het Supreme Court oordeelde dat er geen logisch verband bestond tussen deze allesomvattende regel die geen uitzonderingen toeliet en de sluiting van een gedwongen huwelijk.

In het EU-recht leidde de waargenomen sluiting van schijnhuwelijken voor immigratiedoeleinden tot de aanneming van [resolutie 97/C382/01](#) van de Raad. Deze resolutie strookt met de bezorgdheid van de EU-lidstaten over schijnhuwelijken en somt redenen op om aan te nemen dat een huwelijk een schijnhuwelijk is.

De wetgeving inzake het vrije verkeer van personen gaat doorgaans niet in op de mogelijkheden om een verloofde toestemming te geven om te immigreren, en legt meer de nadruk op gezinsregularisering en -hereniging. Enkel het non-discriminatiebeginsel is van toepassing op de situatie van personen die om toelating van hun toekomstige buitenlandse echtgenoot verzoeken.

In het kader van het EVRM bepaalt de EHRM-jurisprudentie dat een lidstaat redelijke voorwaarden kan stellen aan het recht van een onderdaan van een derde land om te huwen, teneinde vast te stellen of het voorgenomen huwelijk een schijnhuwelijk is, en zo ja, om het tegen te houden. Hieruit volgt dat een lidstaat niet noodzakelijkerwijs inbreuk pleegt op artikel 12 EVRM wanneer die lidstaat huwelijken waar een vreemdeling bij betrokken is, toetst om te bepalen of er sprake is van een schijnhuwelijk. Daarbij kunnen zij vreemdelingen verzoeken de autoriteiten op de hoogte te stellen van een voorgenomen huwelijk en, in voorkomend geval, verzoeken om informatie met betrekking tot hun immigratiestatus en de oprechtheid van het huwelijk. In een recente zaak oordeelde het EHRM dat het vereiste dat personen die onderworpen zijn aan immigratiecontrole een certificaat van goedkeuring moeten aanvragen voordat zij in het

²¹⁰ Verenigd Koninkrijk, Supreme Court, *R (Quila en anderen) tegen Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 45, 12 oktober 2011.

Verenigd Koninkrijk mogen huwen, reden was voor ernstige bezorgdheid, maar niet inherent verwerpelijik was.

Voorbeeld: De zaak *O'Donoghue tegen het Verenigd Koninkrijk*²¹¹ betrof door het Verenigd Koninkrijk opgelegde belemmeringen voor het sluiten van een huwelijk. Personen die onderworpen waren aan immigratiecontrole moesten toestemming krijgen van de immigratiediensten voordat zij een burgerlijk huwelijk konden sluiten, tenzij zij huwden voor de kerk (Church of England). Het EHRM stelde vast dat er geen rationeel verband bestond tussen de regeling en het beoogde doel om het aantal schijnhuwelijken te verminderen, omdat de test om te bepalen of het benodigde certificaat werd afgegeven alleen de immigratiestatus van de verzoeker in aanmerking nam en niet keek naar de oprechtheid van het huwelijk. Het Hof oordeelde dat de regeling inbreuk pleegde op artikel 12 EVRM. Voorts werd de regeling geacht discriminerend te zijn op grond van religie, aangezien alleen voor de Church of England gesloten huwelijken uitgesloten waren van de eis om een certificaat van goedkeuring te verkrijgen. Bovendien stelde het Hof vast dat de heffing die voor het certificaat in rekening werd gebracht, buitensporig hoog was en dat behoeftigen niet in aanmerking kwamen voor vrijstelling of vermindering.

Klachten op grond van het EVRM inzake de weigering om een verloofde een land binnen te laten met het oog op een huwelijk, zijn relatief zeldzaam.²¹²

5.2. Regularisering van gezinnen

Bij de regularisering van gezinnen gaat het om situaties waar de in een lidstaat verblijvende gezinshereniger – als gezinslid – de situatie van een gezinslid dat al in een andere hoedanigheid of onrechtmatig op het grondgebied verblijft, wil regulariseren.

In het EU-recht zijn de regels van de [Verblijfsrichtlijn](#) (2004/38/EG) van toepassing op onderdanen van derde landen die familieleden van EER-onderdanen zijn, ofschoon de richtlijn in het geval van EU-burgers alleen van toepassing is wanneer de betrokkene het recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend. In het geval van EER-burgers wordt onder

211 EHRM, *O'Donoghue en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 34848/07, 14 december 2010.

212 EHRM, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, 28 mei 1985. Deze zaak had oorspronkelijk betrekking op (in sommige gevallen nog ongehuwde) vrouwen die benadeeld werden toen zij hun verloofden of echtgenoten naar het Verenigd Koninkrijk wilden halen. Toen de zaak door het EHRM werd behandeld, waren alle verzoeksters gehuwd en werd de zaak behandeld als betrekking hebbend op de rechten van echtgenoten.

familieleden verstaan: echtgenoten, kinderen jonger dan 21 jaar, afhankelijke kinderen die ouder zijn dan 21 jaar (artikel 2, lid 2) en andere familieleden (artikel 3, lid 2). De categorie van in aanmerking komende familieleden van Zwitserse onderdanen is enigszins beperkter.²¹³ Het HvJ EU heeft helderheid verschafd over de categorie “andere familieleden”.

Voorbeeld: In *Rahman*²¹⁴ verduidelijkte het HvJ EU dat artikel 3, lid 2, van de *Verblijfsrichtlijn* niet alleen de mogelijkheid biedt, maar de lidstaten ook verplicht om een voordeel te verlenen aan verzoeken die zijn ingediend door andere afhankelijke familieleden van een EU-burger die kunnen aantonen dat hun afhankelijkheid al bestond toen zij om binnenkomst verzochten. Om aan die verplichting te voldoen moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat hun wetgeving maatregelen bevat die de betrokkenen in staat stellen om hun verzoek om binnenkomst of verblijf naar behoren en uitgebreid te laten onderzoeken en om bij weigering de redenen daarvoor te horen, die zij kunnen laten toetsen door een rechterlijke instantie.

Onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EER-onderdanen (met inbegrip van EU-burgers, maar enkel voor zover zij het recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend) bevinden zich vaak in een bevoorrechte positie ten aanzien van onderdanen van derde landen die familieleden zijn van onderdanen van het betrokken land, aangezien hun status uitsluitend door nationaal recht wordt gereguleerd. Het recht op binnenkomst en verblijf van familieleden die onderdaan van een derde land zijn, geldt ongeacht de wijze waarop hij of zij de gastlidstaat is binnengekomen. Het geldt ook voor personen die onrechtmatig zijn binnengekomen.

Voorbeeld: De zaak *Metock en anderen*²¹⁵ betrof uit derde landen afkomstige echtgenoten van in Ierland ingezetene niet-Ierse EU-burgers. De Ierse regering stelde dat de echtgenoot die onderdaan van een derde land is alleen van de *Verblijfsrichtlijn* kan profiteren wanneer hij of zij reeds rechtmatig heeft verbleven in een andere

213 Krachtens artikel 3 van de *Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds*, over het vrije verkeer van personen van 21 juni 1999 (PB L 144 van 1.6.2002, blz. 6), zijn gezinsleden: de echtgenoot en de nakomelingen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt of die ten laste komen en de ten lasten komende voorouders, indien in hun onderhoud en huisvesting wordt voorzien (in het geval van studenten worden alleen echtgenoten en minderjarige kinderen als familieleden beschouwd).

214 HvJ EU, zaak C-83/11, *Secretary of State for the Home Department tegen Rahman en anderen*, 5 september 2012.

215 HvJ EG, zaak C-127/08 [2008] ECR I-06241, *Metock en anderen tegen Minister for Equality, Justice and Law Reform*, 25 juli 2008, punten 53-54, 58. *Metock* werd door het Zwitserse Hooggerechtshof gevolgd in besluit *BGE 136 II 5* van 29 september 2009.

EU-lidstaat, en dat het recht op binnenkomst en verblijf niet mag worden verleend aan personen die vóór hun huwelijk met een EU-burger de gastlidstaat zijn binnengekomen. Het Hof oordeelde dat de EU-lidstaten het recht om samen te leven uit hoofde van de Verblijfsrichtlijn niet mogen laten afhangen van de datum en plaats van het huwelijk of van het feit dat de onderdaan van een derde land eerder legaal had verbleven in een andere lidstaat.

Voorbeeld: In de zaak *MRAX*²¹⁶ achtte het HvJ EG het onrechtmatig om een met een EU-burger gehuwde onderdaan die de betrokken lidstaat onregelmatig was binnengekomen met een verlopen visum, een verblijfsvergunning te weigeren.

In de loop der tijd heeft het HvJ EU de reikwijdte van de rechten en vrijheden die uit hoofde van de EU-Verdragen aan EU-onderdanen worden verleend, uitgebreid, waardoor onder bepaalde voorwaarden afgeleide rechten worden verleend aan hun familieleden die onderdanen van een derde land zijn.

Voorbeeld: De zaak *Carpenter*²¹⁷ betrof een onderdaan van een derde land die de echtgenote was van een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die betaalde diensten verrichtte in andere lidstaten. Met succes werd betoogd dat hij, indien zijn vrouw niet bij hem in het Verenigd Koninkrijk mocht blijven en op de kinderen mocht passen als hij afwezig was, zou worden beperkt in de uitoefening van zijn vrijheid om diensten te verlenen in de gehele EU. In deze zaak kende het Hof op basis van de door artikel 56 VWEU erkende vrijheid van dienstverlening gezinsrechten toe aan een EU-burger die nooit in het buitenland had gewoond, maar wel grensoverschrijdende economische activiteiten ontplooidde. Het HvJ EG verwees voorts naar het fundamentele recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, zoals vastgelegd bij artikel 8 EVRM.

Het HvJ EU erkende dat verblijfsrechten onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks kunnen worden gekoppeld aan de status van Unieburgers als bedoeld in artikel 20 VWEU, dat wordt toegepast wanneer de EU-onderdaan nooit het recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend.

216 HvJ EG, zaak C-459/99 [2002] ECR I-06591, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) tegen Belgische Staat*, 25 juli 2002, punt 80.

217 HvJ EG, zaak C-60/00 [2002] ECR I-06279, *Mary Carpenter tegen Secretary of State for the Home Department*, 11 juli 2002, punten 36-46; HvJ EG, zaak C-370/90 [1992] ECR I-04235, *The Queen tegen IAT en Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, 7 juli 1992, betreffende de mogelijkheid om dergelijke rechten te vorderen voor EU-onderdanen die naar hun thuisland terugkeren.

Voorbeeld: In *Ruiz Zambrano*²¹⁸ oordeelde het HvJ EU dat de onderdanen van een derde land, die afhankelijke kinderen met de Belgische nationaliteit hebben, een Belgische verblijfs- en werkvergunning moesten krijgen om bij hun kinderen te wonen en hen te ondersteunen. Artikel 3, lid 1, van de [Verblijfsrichtlijn](#) werd geacht niet van toepassing te zijn omdat de kinderen, die Unieburgers zijn, nooit waren verhuisd of hadden verbleven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten. Het Hof verwees rechtstreeks naar hun status als Unieburgers uit hoofde van artikel 20 VWEU om hun ouders, die onderdanen van een derde land zijn, een verblijfs- en werkvergunning voor België te verlenen. Weigering van een dergelijke vergunning zou volgens het Hof tot gevolg hebben dat “de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten [wordt ontzegd]” omdat zij het grondgebied van de EU zouden moeten verlaten om hun ouders te vergezellen.

Dit arrest houdt evenwel verband met de specifieke situatie van de zaak en is niet in alle omstandigheden van toepassing. Zo moet een kind dat Unieburger is juridisch, financieel of emotioneel afhankelijk zijn van de onderdaan van een derde land aan wie het verblijfsrecht wordt geweigerd, aangezien deze afhankelijkheid ertoe zou leiden dat de Unieburger niet alleen het grondgebied van de lidstaat waarvan hij onderdaan is zou moeten verlaten, maar het grondgebied van de gehele EU.²¹⁹ Het HvJ EU verschaftte verdere duidelijkheid in latere jurisprudentie.

Voorbeeld: In *McCarthy*²²⁰ deed het HvJ EU, twee maanden na de zaak *Ruiz Zambrano*, uitspraak over iemand met een dubbele, Brits-Ierse nationaliteit. Mevrouw McCarthy, die in het Verenigd Koninkrijk was geboren en daar altijd had gewoond, vroeg als Iers staatsburger het verblijfsrecht voor het Verenigd Koninkrijk aan, en wel voor zichzelf en voor haar man (een onderdaan van een derde land). De vergunning werd geweigerd omdat zij geen in aanmerking komend persoon was, zoals een werknemer, een zelfstandige of iemand die zichzelf kan onderhouden. In dit geval bevestigde het Hof dat de [Verblijfsrichtlijn](#) niet van toepassing was omdat mevrouw McCarthy haar recht van vrij verkeer nooit had uitgeoefend, waarbij het loutere feit dat zij onderdaan van meer dan één EU-lidstaat was, niet volstond om

218 HvJ EU, zaak C-34/09, [2011] ECR I-01177, *Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 maart 2011; HvJ EG, zaak C-200/02, [2004] ECR I-09925, *Kunqian Catherine Zhu en Man Lavette Chen tegen Secretary of State for the Home Department*, 19 oktober 2004, punten 42-47.

219 HvJ EU, gevoegde zaken C-356/11 en C-357/11, *O. en S. tegen Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto tegen L.*, 6 december 2012, punt 56.

220 HvJ EU, zaak C-434/09, [2011] ECR I-03375, *Shirley McCarthy tegen Secretary of State for the Home Department*, 5 mei 2011.

te concluderen dat zij haar recht van vrij verkeer had uitgeoefend. Het HvJ EU was evenmin van mening dat de artikelen 20 en 21 VWEU haar echtgenoot het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk verleenden, aangezien de weigering haar niet het effectieve genot van de belangrijkste aan haar status van burger van de Unie ontleende rechten zou ontzeggen of haar zou belemmeren in haar recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de EU-lidstaten.

Voorbeeld: In *Dereci*²²¹ kon het HvJ EU zich kort na het arrest in de zaak van *Ruiz Zambrano* uitspreken over de vraag of een onderdaan van een derde land mag verblijven op het grondgebied van de EU-lidstaat waar zijn echtgenote en kinderen (die EU-burgers zijn) wonen, ofschoon zij hun recht van vrij verkeer nooit hebben uitgeoefend en voor hun levensonderhoud niet zijn aangewezen op de onderdaan van een derde land. Het HvJ EU stelde dat de lidstaten kunnen weigeren om een verblijfsvergunning te verlenen aan een onderdaan van een derde land, mits een dergelijke ontzegging niet met zich meebrengt dat de burger van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan. Het Hof heeft ten aanzien van deze beoordeling geoordeeld "dat het enkele feit dat het voor een staatsburger van een lidstaat om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, wellicht wenselijk kan zijn dat de leden van zijn familie, die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie verblijven, op zich nog niet betekent dat de burger van de Unie het grondgebied van de Unie zal moeten verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend".

Voorbeeld: In *lida tegen Ulm*²²² verhuisde een Japanse staatsburger met zijn Duitse echtgenote en minderjarige dochter naar Duitsland. Zij vrouw en dochter verhuisden vervolgens naar Oostenrijk, terwijl de verzoeker in Duitsland bleef. De heer lida en zijn echtgenote scheidde in 2008 permanent van tafel en bed, maar vroegen geen echtscheiding aan. In 2008 verzocht de heer lida om een verblijfskaart voor een familielid van een Unieburger. De Duitse autoriteiten wezen zijn verzoek af. Onder deze omstandigheden werd het HvJ EU verzocht om te verduidelijken of een onderdaan van een derde land mag verblijven in de lidstaat van herkomst van zijn gezinsleden, ook als die gezinsleden uit die lidstaat zijn vertrokken en voornamelijk

221 HvJ EU, zaak C-256/11, *Murat Dereci en anderen tegen Bundesministerium für Inneres*, 15 november 2011, punt 68.

222 HvJ EU, zaak C-40/11, *lida tegen Stadt Ulm*, 8 november 2012.

in een andere EU-lidstaat verblijven. Het HvJ EU merkte op dat een onderdaan van een derde land die familielid is van een EU-burger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, alleen van [Richtlijn 2004/38/EG](#) kan profiteren wanneer hij zich vestigt in de gastlidstaat waar zijn familieleden die EU-burger zijn verblijven. Het HvJ EU merkte voorts op dat de dochter van de heer Iida niet kan verzoeken om verblijfsrechten voor haar vader, omdat artikel 2, lid 2, onder d, alleen van toepassing is op rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn die afhankelijk zijn van het kind, en niet op situaties waarin het kind afhankelijk is van de ouder.

Het HvJ EU bekeek de zaak ook vanuit het oogpunt van de artikelen 20 en 21 VWEU. In deze zaak oordeelde het Hof dat de echtgenote en dochter van de heer Iida het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status van burgers van de Unie ontleende rechten, niet is ontzegd. Bij deze conclusie hield het HvJ EU rekening met het feit dat de heer Iida verzocht om een verblijfsrecht in een andere lidstaat dan die waar zijn dochter en echtgenote verbleven, met het feit dat hij volgens nationaal recht in principe in aanmerking kwam voor verlenging van zijn verblijfsrecht, alsook met zijn status van langdurig ingezetene in de zin van [Richtlijn 2003/109/EG](#).

Artikel 2, lid 2, van de [Verblijfsrichtlijn](#) neemt “geregistreerde partners” op in de categorie van familieleden, mits dit in overeenstemming is met het nationale recht van de gastlidstaat. Onder bepaalde omstandigheden kan ook aan niet-geregistreerde partners het recht worden verleend om zich te voegen bij een staatsburger of een gevestigde migrant.

Voorbeeld: In *Staat der Nederlanden tegen Reed*²²³ oordeelde het HvJ EG dat, aangezien het Nederlands recht de vaste partners van Nederlandse staatsburgers toestemming gaf om bij hen in Nederland te verblijven, ditzelfde voordeel moet worden verleend aan Ann Florence Reed, die een vaste relatie had met een werknemer uit het Verenigd Koninkrijk die zijn rechten uit hoofde van het Verdrag in Nederland uitoefende. Het Hof was van oordeel dat toestemming voor het ongehuwde stel om in de ontvangende lidstaat te verblijven kan bijdragen tot de integratie in die lidstaat en dus tot de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers. Weigering daarvan kwam neer op discriminatie.

De [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) reguleert de situatie van de echtgenoot en de niet-gehuwde minderjarige kinderen van in aanmerking komende gezinsherenigers die

223 HvJ EG, zaak C-59/85 [1986] ECR I-01283, *Staat der Nederlanden tegen Ann Florence Reed*, 17 april 1986, punten 28-30.

onderdaan van een derde land zijn. Artikel 5, lid 3, bepaalt dat verzoeken om gezinshereniging moeten worden ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger. De lidstaten mogen hiervan afwijken. Deze eis kan evenwel niet worden gesteld aan gezinsleden van EER-onderdanen.²²⁴

Krachtens het EVRM hebben de lidstaten van de Raad van Europa het recht om de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te controleren. Artikel 8 EVRM bepaalt evenwel dat de lidstaten het familie- en gezinsleven moeten eerbiedigen en dat inmenging daarin gerechtvaardigd moet zijn (zie [paragraaf 5.4.2](#) voor een lijst met criteria die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van dergelijke gevallen). Aan het EHRM is een groot aantal zaken voorgelegd met betrekking tot de weigering om echtgenoten of andere gezinsleden van eigen onderdanen of gevestigde migranten toe te laten of te regulariseren. De vraag of er belemmeringen bestaan voor het gezinsleven in het buitenland is belangrijk bij de vaststelling of de weigering van de lidstaat gerechtvaardigd was. Daarbij kan een persoon worden gedwongen om zijn eigen staat te verlaten. Als het EHRM zulks niet onredelijk vindt, zal het het besluit van de lidstaat doorgaans beoordelen als evenredig.²²⁵ De jurisprudentie van het Hof op dit gebied houdt nauw verband met de omstandigheden van elke afzonderlijke zaak (zie [paragraaf 5.4](#) voor meer voorbeelden).

Voorbeeld: In *Darren Omoregie en anderen tegen Noorwegen*²²⁶ oordeelde het Hof dat de Noorse echtgenote van een Nigeriaanse onderdaan niet de verwachting had mogen hebben dat haar man bij haar en haar kind in Noorwegen zou mogen wonen, ofschoon zij waren gehuwd toen haar echtgenoot rechtmatig in het land verbleef. Het EHRM nam met name de band van de echtgenoot met zijn land van herkomst in aanmerking.

Voorbeeld: In de zaak *Núñez tegen Noorwegen*²²⁷ kwam de verzoeker Noorwegen binnen ondanks een inreisverbod vanwege een misdrijf dat hij eerder onder een

224 HvJ EG, zaak C-459/99 [2002] ECR I-6591, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) tegen Belgische Staat*, 25 juli 2002; HvJ EG, zaak C-503/03 [2006] ECR I-1097, *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk Spanje*, 31 januari 2006.

225 EHRM, *Darren Omoregie en anderen tegen Noorwegen*, nr. 265/07, 31 juli 2008, punt 68; EHRM, *Bajsultanov tegen Oostenrijk*, nr. 54131/10, 12 juni 2012, punt 91; EHRM, *Onur tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 27319/07, 17 februari 2009, punten 60-61.

226 EHRM, *Darren Omoregie en anderen tegen Noorwegen*, nr. 265/07, 31 juli 2008.

227 EHRM, *Núñez tegen Noorwegen*, nr. 55597/09, 28 juni 2011.

andere naam had gepleegd. Vervolgens huwde hij met een Noorse onderdaan en kreeg hij twee dochters. Het Hof was van oordeel dat Noorwegen inbreuk zou plegen op artikel 8 indien de verzoeker zou worden uitgezet.

De weigering om de situatie van een buitenlandse echtgenoot na een scheiding te regulariseren werd door het Hof gehandhaafd, ook al kan dit *de facto* leiden tot de verbanning van minderjarige gezinsleden die staatsburger van de gastlidstaat zijn (zie ook paragraaf 5.4.1).

Voorbeeld: In *Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk*²²⁸ verklaarde de voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens de klacht van de verzoekster op grond van artikel 8 niet-ontvankelijk betreffende de uitwijzing van haar moeder naar Kenia. Genoemde commissie oordeelde dat de driejarige verzoekster een leeftijd had waarop zij met haar moeder kon meeverhuizen en zich kon aanpassen aan de nieuwe omgeving. Haar Britse staatsburgerschap deed niet ter zake. Deze benadering steekt af tegen het besluit van het HvJ EU in de zaak *Ruiz Zambrano* (zie het voorbeeld eerder in deze paragraaf).

Wanneer de nationale rechter evenwel bepaalt dat een kind in de lidstaat van verblijf moet blijven, kan het EHRM terughoudend zijn om de door de immigratiediensten voorgestelde scheiding van de familie goed te keuren.

Voorbeeld: In *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*²²⁹ stelde het Hof vast dat nu de nationale rechters uitdrukkelijk hadden geoordeeld dat het in het belang van het kind was dat zij in Nederland zou blijven bij haar Nederlandse vader, het buitenproportioneel was om te weigeren de situatie te regulariseren van haar Braziliaanse moeder, met wie zij regelmatig contact onderhield.

Er kan ook indirect inbreuk worden gepleegd op de eerbiediging van het familie- en gezinsleven, zelfs wanneer geen sprake is van een regelrechte afwijzing van een verblijfsvergunning.

228 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), zaak nr. 23938/94, 23 oktober 1995; Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Jaramillo tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), zaak nr. 24865/94, 23 oktober 1995.

229 EHRM, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, nr. 50435/99, 31 januari 2006.

Voorbeeld: De zaak *G.R. tegen Nederland*²³⁰ betrof inmenging ten gevolge van buitensporig hoge kosten voor het regulariseren van de immigratiestatus van een buitenlandse echtgenoot. Het Hof besloot de zaak te beoordelen op grond van artikel 13 EVRM, omdat de klacht betrekking had op het onvermogen van de verzoeker om de weigering van zijn verblijfsvergunning aan te vechten aangezien zijn verzoek louter was afgewezen omdat hij de verschuldigde kosten niet had voldaan.²³¹

5.3. Gezinshereniging

Gezinshereniging gaat over de situaties waarin een persoon die in een lidstaat van de EU of de Raad van Europa verblijft de gezinsleden wil laten overkomen die zijn achtergebleven toen hij of zij migreerde.

In het EU-recht maken de bepalingen van de [Verblijfsrichtlijn](#) die betrekking hebben op gezinsleden van EER-onderdanen die hun rechten uit hoofde van het Verdrag uitoefenen, geen onderscheid tussen gezinsregularisering en -hereniging: de relatie tussen het gezinslid en de EU-staatsburger die als gezinshereniger optreedt, is doorslaggevend.

Met betrekking tot familieleden die niet tot het gezin behoren heeft het HvJ EU onlangs geoordeeld dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken wat de omstandigheden betreft die in aanmerking worden genomen bij het beoordelen van verzoeken om binnenkomst en verblijf van de personen als bedoeld in artikel 3, lid 2 van de [Verblijfsrichtlijn](#). De lidstaten mogen derhalve in hun wetgeving bijzondere voorwaarden stellen inzake de aard en de duur van de afhankelijkheid. Het HvJ EU stelde daarbij evenwel ook vast dat die voorwaarden verenigbaar moeten zijn met de gebruikelijke betekenis van de bewoordingen in artikel 3, lid 2, van de richtlijn met betrekking tot afhankelijkheid, en dat ze deze bepaling niet van haar nuttig effect mogen beroven.²³²

Artikel 4 van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) bepaalt dat echtgenoten en niet-gehuwde minderjarige kinderen zich mogen voegen bij een in aanmerking komende gezinshereniger die onderdaan van een derde land is, zij het dat de EU-lidstaten voorwaarden mogen stellen aan de inkomsten waarover de gezinshereniger beschikt. De richtlijn bepaalt dat de lidstaat voor een kind van boven de twaalf jaar, dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, kan nagaan of het aan een op de eerste datum van de

230 EHRM, *G.R. tegen Nederland*, nr. 22251/07, 10 januari 2012.

231 EHRM, *Anakomba Yula tegen België*, nr. 45413/07, 10 maart 2009.

232 HvJ EU, zaak C-83/11, *Secretary of State for the Home Department tegen Rahman en anderen*, 5 september 2012, punten 36-40.

uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn. Het HvJ EG verwierp het beroep van het Europees Parlement, omdat deze restrictieve bepalingen van de richtlijn de mensenrechten zouden schenden. Het HvJ EG benadrukte evenwel dat de lidstaten bij de uitvoering ervan aan een aantal vereisten moeten voldoen.²³³

Op grond van artikel 4, lid 5, van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) kunnen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste 21 jaar zijn, alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen. Een aantal EU-lidstaten lijkt te werken aan wetgeving om de minimumleeftijd voor huwelijksvisa te verhogen.

Het EU-recht maakt geen onderscheid tussen gezinsbanden die al bestonden voordat de gezinshereniger zich vestigde in de lidstaat en gezinsbanden die daarna ontstonden.²³⁴

Ten aanzien van gezinsleden van in de EU woonachtige onderdanen van derde landen, bepaalt de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) bij artikel 2, onder d, dat de richtlijn van toepassing is ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van de migrant die in de lidstaat verblijft, al maakt de wetgeving van bepaalde lidstaten geen duidelijk onderscheid. Dit onderscheid is eveneens niet relevant voor in aanmerking komende onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EER-burgers.

Voorbeeld: In *Chakroun*²³⁵ keek het Hof naar Nederlandse wetgeving die onderscheid maakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging, twee situaties met verschillende verblijfsregelingen en financiële vereisten. Dit onderscheid hangt uitsluitend af van de vraag of de gezinsband vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat tot stand is gekomen. Aangezien het paar twee jaar na de komst van de gezinshereniger naar Nederland huwde, werd de situatie beschouwd als gezinsvorming en niet als gezinshereniging, ook al was het al meer dan dertig jaar gehuwd toen het betwiste besluit werd genomen.

233 HvJ EG, zaak C-540/03, [2010] ECR I-05769, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 62-65.

234 HvJ EG, zaak C-127/08 [2008] ECR I-06241, *Metock en anderen tegen Minister for Equality, Justice and Law Reform*, 25 juli 2008.

235 HvJ EU, zaak C-578/08, [2010] ECR I-01839, *Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010.

Het Hof bevestigde dat het in de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) vastgelegde recht van een in aanmerking komende gezinshereniger om in aanmerking komende gezinsleden die onderdaan van een derde land zijn, over te laten komen, van toepassing is ongeacht de vraag of de gezinsband is ontstaan vóór of na de binnenkomst van de gezinshereniger. Het Hof nam daarbij in aanmerking dat het EU-recht een dergelijk onderscheid niet maakt (artikel 2, lid 2, en overweging 6 van de richtlijn en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU) en dat de richtlijn haar nuttig effect niet mag verliezen.

De [Verblijfsrichtlijn](#) en, vóór de vaststelling daarvan, [Verordening \(EEG\) nr. 1612/68](#), bepalen dat echtgenoten van EER-onderdanen bij hen mogen verblijven, en dat EER-onderdanen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen dezelfde sociale en belastingvoordelen genieten als de eigen onderdanen van de gastlidstaat, in het kader waarvan zij onder meer kunnen profiteren van immigratieregels die van toepassing zijn op situaties die niet uitdrukkelijk worden genoemd in de richtlijn.²³⁶

Op grond van het EVRM heeft het Hof een aantal zaken behandeld met betrekking tot de weigering om visa te verlenen aan achtergelaten echtgenoten, kinderen of oudere gezinsleden met wie de verzoeker voordien in het buitenland een gezinsleven had.

Ten aanzien van achterbleven echtgenoten worden veel argumenten die de lidstaten van de Raad van Europa aanhalen in familiezaken – en die door het EHRM zijn aanvaard – ook toegepast in gezinsherenigingszaken. Van in een lidstaat van de Raad van Europa woonachtige echtgenoten wier partner zich in het buitenland bevindt, kan worden verwacht dat zij naar dat buitenland verhuizen, tenzij zij kunnen aantonen dat daarvoor ernstige hindernissen bestaan, met name wanneer zij op de hoogte hadden moeten zijn van de restrictieve immigratieregels. De lidstaten hoeven de keuze van een gehuwd stel om in een bepaald land te verblijven, niet te eerbiedigen en hoeven echtgenoten die geen onderdaan zijn niet toe te laten met het oog op vestiging. Lidstaten die evenwel besluiten om wetgeving vast te stellen die aan bepaalde categorieën immigranten het recht verleent om echtgenoten over te laten komen, moeten handelen in overeenstemming met het in artikel 14 EVRM neergelegde non-discriminatiebeginsel.²³⁷

Bij migratie blijven de kinderen vaak achter: ouders migreren om zich te vestigen in het gastland en laten hun kinderen achter bij grootouders of andere familieleden totdat zij zich wettig, economisch en sociaal hebben gevestigd en voldoende verzekerd zijn om

236 Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie, *Arnulf Clauder*, nr. E-4/11, 26 juli 2011, punt 44.

237 EHRM, *Hode en Abdi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 22341/09, 6 november 2012, punten 43-55.

hun kinderen over te kunnen laten komen. De wijze waarop het EHRM dit soort zaken benadert, hangt grotendeels af van de specifieke omstandigheden van elke zaak.

Voorbeeld: In *Gül tegen Zwitserland*²³⁸ bleef een kind bij familieleden in Turkije achter toen eerst haar vader en later haar moeder naar Zwitserland emigreerde. De moeder kreeg vanwege ernstige brandwonden op humanitaire gronden een verblijfsvergunning in Zwitserland, omdat de autoriteiten destijds oordeelden dat haar fysieke welzijn gevaar zou lopen bij terugkeer naar Turkije. Haar man kreeg om die reden een verblijfsvergunning om bij haar te blijven. Zij wilden hun achtergelaten kind laten overkomen, maar ofschoon beide ouders rechtmatig in Zwitserland verbleven kwamen zij niet in aanmerking voor gezinshereniging. Gelet op de specifieke vraagstukken en omstandigheden van de zaak oordeelde het EHRM dat er geen werkelijke reden was waarom de familie niet zou kunnen verhuizen naar Turkije, omdat de gezondheidstoestand van de moeder bleek te zijn gestabiliseerd. Bijgevolg oordeelde het Hof dat de weigering om het kind toestemming te verlenen zich bij de ouders te voegen geen inbreuk op artikel 8 EVRM vormde.

Voorbeeld: In *Sen tegen Nederland*²³⁹ bleef de oudste dochter achter in Turkije toen haar ouders naar Nederland vertrokken. Het Hof oordeelde dat het besluit van de ouders om hun dochter achter te laten, niet kon worden beschouwd als onherroepelijk, in die zin dat zij buiten het gezin zou moeten blijven. In deze omstandigheden vormde de weigering van de Nederlandse autoriteiten om haar toestemming te verlenen zich bij haar ouders in Nederland te voegen, een inbreuk op artikel 8 EVRM.

Voorbeeld: In *Osman tegen Denemarken*²⁴⁰ beschouwde het Hof de zaak van een schoolgaande Somalische tiener, die langdurig en rechtmatig bij haar familie in Denemarken verbleef en door haar vader uit Denemarken was weggehaald om voltijds te zorgen voor haar bejaarde grootmoeder in een vluchtelingenkamp in Kenia. Toen zij na twee jaar opnieuw een verblijfsvergunning aanvroeg om zich bij haar familie in Denemarken te voegen, wezen de Deense autoriteiten haar verzoek af. Het Hof stelde een inbreuk op artikel 8 EVRM vast.

238 EHRM, *Gül tegen Zwitserland*, nr. 23218/94, 19 februari 1996.

239 EHRM, *Sen tegen Nederland*, nr. 31465/96, 21 december 2001.

240 EHRM, *Osman tegen Denemarken*, nr. 38058/09, 14 juni 2011.

Artikel 19, lid 6, van het **ESH** garandeert het recht op gezinshereniging. Het ECSR heeft het volgende verklaard met betrekking tot de voorwaarden en beperkingen van gezinshereniging:

- a) weigering om gezondheidsredenen is alleen toegestaan in het geval van specifieke ziekten die een gevaar vormen voor de volksgezondheid;²⁴¹
- b) de eis van passende huisvesting mag niet zo restrictief zijn dat deze gezinshereniging onmogelijk maakt;²⁴²
- c) de eis dat migrerende werknemers pas na een verblijf van een jaar hun gezinsleden mogen laten overkomen is buitensporig en maakt derhalve inbreuk op het ESH;
- d) migrerende werknemers die over voldoende inkomsten beschikken om in het onderhoud van hun gezinsleden te voorzien, mag niet automatisch het recht op gezinshereniging worden ontzegd vanwege de herkomst van die inkomsten, mits zij wettelijk recht hebben op de uitkeringen die zij ontvangen;
- e) de eis dat de gezinsleden van de migrerende werknemer taal- en/of integratietests afleggen om het land binnen te mogen komen, of de eis dat zij deze tests zodra zij in het land zijn (met goed gevolg) afleggen om een verblijfsvergunning te krijgen, is een beperking die waarschijnlijk leidt tot uitholling van de verplichting als bedoeld in artikel 19, lid 6; daarom is de eis niet in overeenstemming met het ESH.²⁴³

5.4. Onderhouden van het gezin – bescherming tegen uitzetting

In veel zaken wordt de echtgenoot of een ouder van de onderdaan van een derde land met uitzetting bedreigd of uitgezet terwijl uitzetting ernstige gevolgen kan hebben voor het gezinsleven. Dergelijke situaties doen zich vaak in de volgende twee gevallen voor, die met elkaar kunnen samenhangen:

241 Zie ECSR, Conclusies XVIII-1 (Turkije), artikelen 1, 12, 13, 16 en 19 van het ESH, 1998, artikel 19, "Voorwaarden voor gezinshereniging".

242 Zie ECSR, Conclusies 2011 (België), Artikelen 7, 8, 16, 17 en 19 van het herziene ESH, januari 2012, artikel 19, punt 6.

243 Voor een recente verklaring over deze beginselen, zie ECSR, Conclusies 2011, General Introduction, januari 2012, interpretatie van artikel 19, lid 6.

- a) de relatie op basis waarvan de verblijfsvergunning is verleend, is beëindigd en het paar is gescheiden of gescheiden van tafel en bed. Doorgaans zijn er uit deze relatie kinderen voortgekomen die recht hebben op omgang met beide ouders;
- b) het gezinslid dat onderdaan van een derde land is, heeft een strafbaar feit gepleegd dat heeft geresulteerd in een uitwijzingsbevel. De vraag is of het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven inhoudt dat uitwijzing disproportioneel is.

Het kan ook eenvoudigweg zo zijn dat de autoriteiten besluiten dat het gezinslid niet langer voldoet aan de eisen die oorspronkelijk aan zijn of haar verblijf werden gesteld. In dergelijke gevallen moet de inhoudelijke situatie van de betrokkene in ogenschouw worden genomen.

Voorbeeld: In de door het HvJ EU behandelde zaak *Pehlivan*²⁴⁴ kon een Turkse onderdaan die zich bij haar ouders in Nederland voegde, aanspraak maken op een verblijfsrecht in de gastlidstaat, ofschoon zij is gehuwd vóór verstrijken van de in artikel 7, eerste alinea, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad gestelde termijn van drie jaar. Met deze termijn wordt bedoeld op de aanvankelijke verblijfsduur van drie jaar voordat de persoon toegang krijgt tot de arbeidsmarkt en tijdens welke de EU-lidstaat voorwaarden kan stellen aan de betrokkene. Tijdens die periode woonde de verzoekster bij haar ouders, via wie zij op grond van gezinshereniging was toegelaten tot Nederland.

5.4.1. Beëindiging van relaties

Wanneer de onderdaan van een derde land nog geen autonome verblijfsvergunning heeft verkregen en de relatie die aan het verblijf ten grondslag ligt, wordt beëindigd, kan de buitenlandse partner het verblijfsrecht verliezen.

Uit hoofde van het EU-recht rechtvaardigt de relatie het verblijf van de van tafel en bed gescheiden onderdaan van een derde land totdat het huwelijk dat de basis vormt voor het verblijf, wettig ontbonden wordt (**Verbljfsrichtlijn**).²⁴⁵ Beëindiging van een relatie is niet genoeg om het verblijfsrecht te verliezen.

²⁴⁴ HvJ EU, zaak C-484/07, [2011] ECR I-05203, *Fatma Pehlivan tegen Staatssecretaris van Justitie*, 16 juni 2011.

²⁴⁵ HvJ EG, zaak C-267/83 [1983] ECR I-00567, *Aissatou Diatta tegen Land Berlin*, 13 februari 1985.

Artikel 13 van de [Verblijfsrichtlijn](#) bepaalt dat familieleden die onderdaan van een derde land zijn het verblijfsrecht niet verliezen indien het huwelijk bij scheiding of nietigverklaring ten minste drie jaar heeft geduurd, waarvan één jaar in het gastland, of wanneer de aanwezigheid van de ouders nodig is voor kinderen uit het huwelijk. De Verblijfsrichtlijn bevat een bepaling ter bescherming van de verblijfsstatus van onderdanen van een derde land die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld en wier partner een EER-onderdaan is (artikel 13, lid 2, onder c).

De [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) bepaalt voorts dat er een verblijfsvergunning kan worden verleend aan buitenlandse partners wanneer de relatie met de gezinshereniger door overlijden, echtscheiding of scheiding van tafel en bed wordt beëindigd. Het recht op een autonome verblijfstitel geldt alleen na vijf jaar verblijf (artikel 15). Overeenkomstig artikel 15, lid 3, stellen de lidstaten bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden, na een echtscheiding of scheiding van tafel en bed, een autonome verblijfstitel wordt verleend. Zoals in het geval van artikel 13, lid 2, onder c, van de [Verblijfsrichtlijn](#), wordt beoogd dat deze bepalingen ook huiselijk geweld omvatten, hoewel de lidstaten de ruimte hebben om zelf te kiezen welke bepalingen zij invoeren.

Op grond van het EVRM bepaalt het EHRM of de onderdaan van een derde land toestemming moet krijgen om te blijven vanwege het familie- en gezinsleven en de noodzaak om contact te onderhouden met de kinderen. In het nationaal recht van veel lidstaten is anderszins bepaald en kan beëindiging van een relatie het verlies van verblijfsrechten tot gevolg hebben voor echtgenoten of ouders die onderdaan van een derde land zijn. Vaak ziet het Hof geen reden waarom het contact niet in de vorm van bezoeken kan worden voortgezet,²⁴⁶ maar in bepaalde situaties zal het oordelen dat de onderdaan van een derde land toestemming moet krijgen om te blijven.

Voorbeeld: In *Berrehab tegen Nederland*²⁴⁷ oordeelde het Hof dat Nederland een vader die ondanks zijn scheiding vier keer per week contact had met zijn kind niet mocht uitzetten op grond van artikel 8 EVRM.

5.4.2. Strafrechtelijke veroordelingen

Het is mogelijk dat een EU-lidstaat een wettig verblijvende onderdaan van een derde land die strafbare feiten heeft gepleegd, wil uitwijzen.

²⁴⁶ EHRM, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, nr. 50435/99, 31 januari 2006.

²⁴⁷ EHRM, *Berrehab tegen Nederland*, nr. 10730/84, 21 juni 1988.

In het EU-recht bieden de artikelen 27 tot en met 33 van de [Verbliffrichtlijn](#) in aanmerking komende familieleden dezelfde – afgeleide – bescherming tegen uitzetting als de bescherming die EER-onderdanen genieten. Zo moet elke poging om de vrijheid van verplaatsing en verblijf van EU-burgers en hun familieleden te beperken om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, gebaseerd zijn op het feit dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt. Eerdere strafrechtelijke veroordelingen vormen op zich geen grond voor het nemen van dergelijke maatregelen.

Op grond van artikel 28, lid 3, onder b, mogen minderjarige kinderen alleen worden uitgezet om dwingende redenen van openbare veiligheid, tenzij de verwijdering in het belang van het kind is.

Familieleden van Turkse onderdanen die duurzaam verblijven, genieten ongeacht hun nationaliteit dezelfde bescherming.²⁴⁸

Artikel 6, lid 2, van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) geeft de lidstaten de mogelijkheid een verblijfstitel van een gezinslid in te trekken of verlenging ervan te weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Wanneer een lidstaat op basis hiervan een besluit neemt, moet deze bepalen wat de ernst en de aard is van het misdrijf dat het gezinslid tegen de openbare orde of de openbare veiligheid heeft gepleegd, en welk gevaar er van hem uitgaat.

Op grond van het EVRM besluit het Hof ten eerste of het billijk is om te verwachten dat het gezin de veroordeelde vergezelt naar het buitenland, en zo nee, of de strafbare handelingen nog steeds een rechtvaardiging vormen voor uitzetting als duidelijk is dat de gezinsleden hierdoor volledig van elkaar worden gescheiden. In dergelijke situaties houdt de conclusie van het EHRM nauw verband met de kenmerken van het geval. Het EHRM heeft criteria vastgesteld om de evenredigheid van een uitzettingsbesluit te beoordelen. De criteria zijn:

- de aard en ernst van het strafbare feit dat de verzoeker in de uitzettende lidstaat heeft gepleegd;
- de duur van het verblijf in het land waaruit hij of zij wordt verwijderd;

248 HvJ EU, zaak C-451/11, *Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis*, 19 juli 2012.

- de tijd die is verstreken sinds het strafbare feit werd gepleegd en het gedrag van de verzoeker in die periode;
- de nationaliteiten van de verzoeker en eventuele betrokken familieleden;
- de hechtheid van zijn, haar of hun sociale, culturele en familiebanden met het gastland en het land van bestemming;
- het belang en het welzijn van eventuele betrokken kinderen, en met name de problemen waarop zij zouden stuiten wanneer zij de verzoeker zouden vergezellen naar het land waarnaar hij of zij wordt uitgezet.²⁴⁹

Voorbeeld: De zaak *A. A. tegen het Verenigd Koninkrijk*²⁵⁰ betrof een Nigeriaanse onderdaan die als kind naar het Verenigd Koninkrijk was gekomen om zich te voegen bij zijn moeder en broers en zussen en aan wie een permanente verblijfsvergunning was verleend. Als scholier pleegde hij een strafbaar feit en diende vervolgens zijn straf uit. Hij werd een voorbeeld van goede reïntegratie, pleegde geen nieuwe misdrijven, haalde een universitaire graad en vond vast werk. Onder deze omstandigheden werd zijn uitwijzing bevolen op basis van het misdrijf dat hij als jongere pleegde. Het EHRM wees op de eerdere veroordeling van de verzoeker en zijn voorbeeldige reïntegratie en benadrukte het belang van de periode die na het plegen van het misdrijf is verstreken en van de wijze waarop de verzoeker zich in die periode gedroeg. Het Hof concludeerde dat uitzetting van de verzoeker gezien zijn specifieke situatie een inbreuk op artikel 8 EVRM zou vormen.

Voorbeeld: In *Antwi en anderen tegen Noorwegen*²⁵¹ betrof het een Ghanese onderdaan en zijn vrouw en dochter (Noorse onderdanen). Het EHRM stelde vast dat de autoriteiten artikel 8 EVRM niet hadden geschonden toen zij de uitzetting van de heer Antwi bevolen en hem de toegang tot Noorwegen voor de duur van vijf jaar ontzegden nadat zij erachter waren gekomen dat zijn paspoort vervalst was. Het Hof oordeelde dat er geen onoverkomelijke obstakels bestonden om zich samen in Ghana te vestigen of om ten minste regelmatig contact te onderhouden, aangezien beide ouders in Ghana waren geboren en opgegroeid (de echtgenote

249 EHRM, *Boultif tegen Zwitserland*, nr. 54273/00, 2 augustus 2001; EHRM, *Üner tegen Nederland* [Grote Kamer], nr. 46410/99, 18 oktober 2006; EHRM, *Balogun tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 60286/09, 10 april 2012, punten 43-53.

250 EHRM, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08, 20 september 2011.

251 EHRM, *Antwi en anderen tegen Noorwegen*, nr. 26940/10, 14 februari 2012.

had Ghana op 17-jarige leeftijd verlaten) en het land driemaal hadden bezocht met hun dochter.

Voorbeeld: De verzoeker in *Amrollahi tegen Denemarken*²⁵² was een Iraanse onderdaan met een permanente verblijfsvergunning in Denemarken. Zijn Deense partner en hij hadden twee kinderen en daarnaast had hij nog een in Denemarken woonachtig kind uit een eerdere relatie. Toen hij, na te zijn veroordeeld voor drugshandel, vrijkwam uit de gevangenis, probeerden de autoriteiten hem uit te wijzen naar Iran. Het EHRM oordeelde dat hiermee inbreuk zou worden gepleegd op artikel 8 EVRM, omdat het gezin door de voorgestelde permanente uitzetting uit Denemarken uiteen zou vallen. Het gezin kon het familie- en gezinsleven in de praktijk onmogelijk voortzetten buiten Denemarken, aangezien de echtgenote van de verzoeker nooit in Iran was geweest, het Farsi niet machtig was en geen moslima was. Op haar huwelijk met een Iraanse man na, had zij geen enkele band met het land.²⁵³

Voorbeeld: De verzoeker in *Hasanbasic tegen Zwitserland*²⁵⁴ was meerdere malen veroordeeld voor kleine vergrijpen. Het besluit om hem uit te zetten leek echter voornamelijk verband te houden met zijn grote schulden en de aanzienlijke uitkeringen die zijn gezin en hij ontvingen, en niet zozeer met deze veroordelingen. Bij het toepassen van bovenstaande criteria oordeelde het EHRM dat het economisch welzijn van het land uitdrukkelijk in het EVRM wordt genoemd als legitiem doel om inmenging te plegen in het recht op eerbiediging van het privé-, het familie- en het gezinsleven. De Zwitserse autoriteiten mochten daarom rekening houden met de schulden van de verzoeker en met het feit dat zijn gezin afhankelijk was van het socialezekerheidsstelsel, voor zover die afhankelijkheid van invloed was op het economisch welzijn van het land. Dit was evenwel slechts één van de factoren die het EHRM in aanmerking nam: het was in deze zaak van oordeel dat uitzetting een inbreuk op artikel 8 EVRM inhield, gezien het feit dat de verzoekers al lange tijd in Zwitserland woonden en gezien hun integratie in de Zwitserse samenleving.

252 EHRM, *Amrollahi tegen Denemarken*, nr. 56811/00, 11 juli 2002.

253 Voor vergelijkbare arresten, zie EHRM, *Beldjoudi tegen Frankrijk*, nr. 12083/86, 26 maart 1992; EHRM, *Boultif tegen Zwitserland*, nr. 54273/00, 2 augustus 2001; EHRM, *Udeh tegen Zwitserland*, nr. 12020/09, 16 april 2013.

254 EHRM, *Hasanbasic tegen Zwitserland*, nr. 52166/09, 11 juni 2013.

Belangrijkste punten

- Gezinsshereniging van EU-onderdanen die hun recht van vrij verkeer niet hebben uitgeoefend, valt niet onder het EU-recht. In bepaalde EU-lidstaten hebben EU-onderdanen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, een veel ruimer recht op gezinsshereniging dan de eigen onderdanen van de lidstaat (zie de [Inleiding](#) op dit hoofdstuk).
- De [Verblijfsrichtlijn](#) is van toepassing op in aanmerking komende familieleden van EER-onderdanen en van EU-burgers, mits die EU-burgers hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, ongeacht hun nationaliteit. De richtlijn verleent in aanmerking komende familieleden dezelfde – afgeleide – verhoogde bescherming tegen uitzetting als EER-onderdanen (zie [paragraaf 5.2](#)).
- Gezinsshereniging bij gezinssherenigers die onderdaan van een derde land zijn, valt onder de [Gezinssherenigingsrichtlijn](#). In beginsel moet het gezinslid buiten het land verblijven, al kunnen de lidstaten afwijken van deze eis (zie [paragraaf 5.3](#)).
- Het EU-recht maakt bij gezinsshereniging geen onderscheid tussen gezinsbanden die al bestonden voordat de gezinsshereniger zich vestigde in de lidstaat en gezinsbanden die daarna ontstonden (zie [paragraaf 5.3](#)).
- Het EHRM heeft criteria vastgesteld om de evenredigheid van een uitzettingsbesluit te beoordelen, rekening houdend met het recht op eerbiediging van het privé- en het familie- en gezinsleven zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM. De wijze waarop het EHRM kijkt naar de uitzetting van gezinsleden of naar gezinsshereniging hangt af van de specifieke feitelijke omstandigheden van elk geval (zie [paragraaf 5.2](#) en/of [5.4.1](#)).
- Het ESH voorziet in het recht op gezinsshereniging en de jurisprudentie van het ECSR beschrijft de voorwaarden en beperkingen die bij gezinsshereniging kunnen worden toegepast (zie [paragraaf 5.3](#)).
- Krachtens het EVRM kan een totaalverbod om te huwen op basis van de immigratiestatus van de betrokkene onaanvaardbaar zijn (zie [paragraaf 5.1](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

6

Bewaring en beperking van de vrijheid van verplaatsing

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 2, onder h)	Definities: bewaring of beperking van de vrijheid van verplaatsing	EVRM, artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid) EVRM, Protocol nr. 4, artikel 2 (vrijheid van verplaatsing)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15, lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 8, lid 2	Alternatieven voor bewaring	EHRM, <i>Mikolenko tegen Estland</i> , 2010 (noodzakelijke beoordeling van alternatieven voor bewaring)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15, lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 8	Uitputtende lijst van uitzonderingen op het recht op vrijheid	EVRM, artikel 5, lid 1, onder a t/m f),(recht op vrijheid en veiligheid)
Schengengrenscodex, artikel 13 (weigering van toegang)	<i>Bewaring om personen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen</i>	EVRM, artikel 5, lid 1, onder f, eerste element (recht op vrijheid en veiligheid) EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 2008 en <i>Suso Musa tegen Malta</i> , 2013 (personen die van de lidstaat nog geen toestemming hebben gekregen om binnen te komen)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15 HvJ EU, zaak C-61/11, <i>El Dridi</i> , 2011 en zaak C-329/11, <i>Achughbajian</i> , 2011 (verband tussen bewaring voorafgaand aan verwijdering en strafdetentie)	<i>Bewaring hangende een uitwijzings- of uitleveringsprocedure</i>	EVRM, artikel 5, lid 1, onder f, tweede element (recht op vrijheid en veiligheid)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 20 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 8, lid 3	Wettelijk voorgeschreven	EVRM, artikel 5, lid 1 (recht op vrijheid en veiligheid) EHRM, <i>Nowak tegen Oekraïne</i> , 2011 (procedurele waarborgen)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15 en artikel 3, lid 7 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 8, lid 2	Noodzakelijkheid en evenredigheid	EHRM, <i>Rusu tegen Oostenrijk</i> , 2008 (ontoereikend gemotiveerde en willekeurige bewaring)
	Willekeur	
	<i>Goede trouw</i>	EHRM, <i>Longa Yonkeu tegen Letland</i> , 2011 (kustwachten doen alsof ze niet op de hoogte zijn van een asielverzoek)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15, lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 9, lid 1	<i>Zorgvuldigheid</i>	EHRM, <i>Singh tegen Tsjechië</i> , 2005 (tweeënenhalf jaar bewaring hangende een uitwijzingsprocedure)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15 HvJ EG, zaak C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Realistisch vooruitzicht op verwijdering</i>	EHRM, <i>Mikolenko tegen Estland</i> , 2010 (bewaring ondanks een onrealistisch vooruitzicht op verwijdering)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15, leden 5 en 6 HvJ EG, zaak C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Maximale duur van de bewaring</i>	EHRM, <i>Auad tegen Bulgarije</i> , 2011 (beoordeling van de redelijke duur van bewaring overeenkomstig de specifieke omstandigheden van elk geval)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 3, lid 9, artikel 16, lid 3, en artikel 17 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 11 Richtlijn bestrijding mensenhandel (2011/36/EU), artikel 11	Bewaring van personen met specifieke behoeften	EHRM, <i>Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België</i> , 2006 (niet-begeleid kind) EHRM, <i>Muskhadzhiyeva en anderen tegen België</i> , 2007 (kinderen die in ongeschikte accommodaties worden vastgehouden) EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i> , 2010 (slachtoffer van mensenhandel)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
	Procedurale waarborgen	
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 15, lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 9, lid 2	<i>Recht op uitleg</i>	EVRM, artikel 5, lid 2 (recht op vrijheid en veiligheid) EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 2008 (twee dagen vertraging werd als te lang beschouwd)
Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 13, lid 4 en artikel 15, lid 3 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 9, lid 3	<i>Het recht op toetsing van bewaring</i>	EVRM, artikel 5, lid 4 (recht op vrijheid en veiligheid) EHRM, <i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , 2009 (geen voorzieningsprocedure)
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikelen 16 en 17 Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 10	Bewaringsomstandigheden en -regimes	EHRM, <i>S.D. tegen Griekenland</i> , 2009 (bewaringsomstandigheden)
	Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring	EVRM, artikel 5, lid 5 (recht op vrijheid en veiligheid)

Inleiding

Bewaring is een uitzondering op het fundamentele recht op vrijheid. Vrijheidsontneming moet derhalve aan belangrijke waarborgen voldoen. Vrijheidsontneming moet bij wet zijn vastgesteld en mag niet willekeurig worden toegepast.²⁵⁵ Asielzoekers en migranten jegens wie een terugkeerprocedure loopt, mogen alleen bij wijze van laatste middel in bewaring worden gesteld. Vrijheidsontneming mag pas plaatsvinden wanneer de alternatieven zijn uitgeput. Ondanks deze beginselen worden veel mensen in Europa in bewaring gesteld, ofwel bij binnenkomst, ofwel om te voorkomen dat zij tijdens een verwijderingsprocedure onderduiken. Personen wier vrijheid is ontnomen, moeten humaan en waardig worden behandeld.

²⁵⁵ Voor meer informatie over de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de ontneming van de vrijheid van personen in terugkeerprocedures, zie FRA (2010a).

Het internationale recht beperkt de mogelijkheden om asielzoekers en vluchtelingen in bewaring te stellen. Overeenkomstig artikel 31 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen “zullen geen strafsancties, op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf, [worden toegepast] op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid [...] werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid”.²⁵⁶

Het EVRM bevat een uitputtende lijst met gronden voor bewaring, waaronder het voorkomen van onrechtmatige binnenkomst of het bevorderen van de verwijdering van een persoon. Het overkoepelende beginsel in het EU-recht is dat de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken en van personen tegen wie een terugkeerprocedure loopt, noodzakelijk moet zijn. Om willekeurige bewaring te voorkomen moet aan een aantal aanvullende voorwaarden worden voldaan. Zo moeten de redenen van bewaring worden uitgelegd en moet de gedetineerde toegang hebben tot snelle rechterlijke toetsing.

6.1. Vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing?

Het EU-recht geeft bij de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) de volgende definitie van “bewaring”: “het vasthouden van een verzoeker door een [EU-]lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet” (artikel 2, onder h). De [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG) bevat geen definitie van bewaring.

Artikel 5 EVRM reguleert vraagstukken met betrekking tot vrijheidsontneming en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM heeft betrekking op beperkingen van de vrijheid van verplaatsing. Er wordt een aantal duidelijke voorbeelden van bewaring genoemd, zoals opsluiting in een cel, maar andere situaties zijn lastiger te definiëren en kunnen neerkomen op beperking van de vrijheid van verplaatsing in plaats van op vrijheidsontneming.

²⁵⁶ UNHCR (2012), *Richtsoeuren inzake de toepasselijke criteria en normen met betrekking tot de bewaring van asielzoekers en alternatieven voor bewaring*; Raad van Europa, Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) (2008-2009), *Twintig jaar bestrijding van foltering: 19^e algemene verslag*, 1 augustus 2008 – 31 juli 2009.

Bij de vaststelling of een persoon wordt beschermd door artikel 5 EVRM of artikel 2 van Protocol nr. 4 oordeelde het EHRM dat de situatie van een persoon moet worden beoordeeld op basis van een aantal criteria, zoals de aard, duur, effecten en wijze van tenuitvoerlegging van de betreffende maatregel.²⁵⁷ Het verschil tussen vrijheidsontneming en beperking van de vrijheid van verplaatsing is een verschil in graad of intensiteit. Het is geen verschil in aard, en ook geen wezenlijk verschil.²⁵⁸ De beoordeling hangt af van de specifieke feiten van een geval.

De vrijheid mag niet worden ontnomen op basis van de betekenis van één afzonderlijke factor, maar door alle elementen tezamen in ogenschouw te nemen. Zelfs een korte beperking van slechts enkele uren leidt niet automatisch tot de conclusie dat er sprake is van beperking van de vrijheid van verplaatsing en niet van vrijheidsontneming. Dit is met name het geval wanneer er andere factoren meewegen, zoals een gesloten accommodatie, een vorm van dwang,²⁵⁹ of wanneer de situatie bepaalde gevolgen heeft voor de persoon, waaronder lichamelijk of geestelijk lijden.²⁶⁰

Elke reden van openbaar belang die ten grondslag ligt aan een inbewaringstelling – zoals bescherming bieden of het voornemen om bescherming te bieden, behandeling, of bescherming van de samenleving tegen een risico of dreiging die door de betrokkene wordt veroorzaakt – heeft geen invloed op de vraag of er sprake is van vrijheidsontneming. Dergelijke voornemens kunnen van belang zijn wanneer de rechtvaardiging van de inbewaringstelling wordt getoetst aan artikel 5, lid 1, onder a t/m f, van het EVRM.²⁶¹ Evenwel moet artikel 5, lid 1, in ieder geval worden geïnterpreteerd op een manier die rekening houdt met de specifieke omstandigheden waarin de maatregelen worden genomen. Ook de verantwoordelijkheid en de plicht van de politie om de orde te handhaven en het publiek te beschermen, die voortvloeien uit het nationaal recht en het EVRM-recht, moeten in aanmerking worden genomen.²⁶²

257 EHRM, *Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nrs. 39692/09, 40713/09 en 41008/09, 15 maart 2012, punt 57.

258 EHRM, *Guzzardi tegen Italië*, nr. 7367/76, 6 november 1980, punt 93.

259 EHRM, *Foka tegen Turkije*, nr. 28940/95, 24 juni 2008; EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009.

260 EHRM, *Guzzardi tegen Italië*, nr. 7367/76, 6 november 1980; EHRM, *H.L. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 45508/99, 5 oktober 2004.

261 EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punten 163-164.

262 EHRM, *Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nrs. 39692/09, 40713/09 en 41008/09, 15 maart 2012, punt 60.

Voorbeeld: De verzoeker in *Guzzardi tegen Italië*²⁶³ werd de toegang tot een bepaald gebied ontzegd, werd aan een avondklok en aan bijzonder toezicht onderworpen, moest zich tweemaal per dag melden bij de autoriteiten en mocht slechts beperkt en onder toezicht contact hebben met de buitenwereld. Het Hof oordeelde dat er sprake was van ongerechtvaardigde vrijheidsontneming op grond van artikel 5 EVRM.²⁶⁴

Voorbeeld: In *Raimondo tegen Italië*²⁶⁵ werd de verzoeker onder politietoezicht geplaatst, hetgeen werd aangemerkt als een beperking van de bewegingsvrijheid en niet als vrijheidsontneming. Hij kon zijn huis niet verlaten zonder de politie op de hoogte te stellen, al had hij haar toestemming niet nodig om het huis daadwerkelijk te verlaten.

Voorbeeld: In *Amuur tegen Frankrijk* en *Riad en Idiab tegen België*, twee zaken die betrekking hadden op asielzoekers,²⁶⁶ en in *Nolan en K. tegen Rusland*,²⁶⁷ een zaak die betrekking had op een onderdaan van een derde land, werd bewaring in de transitzone van een luchthaven op grond van artikel 5, lid 1 EVRM aangemerkt als onrechtmatig. Het Hof verwierp het argument van de autoriteiten dat er geen sprake was van vrijheidsontneming omdat de betrokkene aan bewaring kon ontkomen door het land per vliegtuig te verlaten.

Voorbeeld: In *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*²⁶⁸ was de dochter van de verzoeker een in Cyprus woonachtige Russische onderdaan die als artieste in een nachtclub werkte op basis van een werkvergunning die op verzoek van de nachtclubeigenaren was verleend. Na een aantal maanden besloot de dochter te stoppen met dit werk en terug te keren naar Rusland. Een van de nachtclubeigenaren vertelde de immigratiedienst dat de dochter haar werk- en woonplaats had verlaten. Zij werd vervolgens gevonden en naar het politiebureau gebracht, waar zij ongeveer een uur werd vastgehouden. De politie besloot dat de dochter niet in bewaring mocht worden gesteld en dat de nachtclubeigenaar, die voor haar verantwoordelijk was,

263 EHRM, *Guzzardi tegen Italië*, nr. 7367/76, 6 november 1980.

264 *Ibid.*

265 EHRM, *Raimondo tegen Italië*, nr. 12954/87, 22 februari 1994.

266 EHRM, *Amuur tegen Frankrijk*, nr. 19776/92, 25 juni 1996, punten 38-49; EHRM, *Riad en Idiab tegen België*, nrs. 29787/03 en 29810/03, 24 januari 2008.

267 EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009, punten 93-96.

268 EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punten 314-325.

haar moest komen ophalen. De nachtclubeigenaar bracht haar vervolgens naar het appartement van een andere werknemer, dat zij niet uit vrije wil mocht verlaten. De volgende ochtend werd zij dood aangetroffen op de straat onder het appartement. Ofschoon de bewaring van de dochter ongeveer twee uur had geduurd, oordeelde het Hof dat deze neerkwam op vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM. De Cypriotische autoriteiten waren verantwoordelijk voor de bewaring in het politiebureau en in het appartement, omdat de vrijheidsontneming niet zou hebben plaatsgevonden als de Cypriotische politie geen actieve medewerking had verleend aan de nachtclubeigenaren.

6.2. Alternatieven voor bewaring

Krachtens het EU-recht is bewaring een laatste middel dat kan worden ingezet als alle alternatieven zijn uitgeput, tenzij die alternatieven in het individuele geval niet daadwerkelijk kunnen worden toegepast (artikel 8, lid 2, van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU), artikel 18, lid 2, van de [Dublin-verordening](#) en artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG): “[t]enzij [...] andere afdoende maar minder dwingende maatregelen [...] kunnen worden toegepast”). Derhalve mag alleen tot bewaring worden overgegaan nadat alle mogelijke alternatieven zijn overwogen of wanneer het wettige en gerechtvaardigde doel van de monitoringsmechanismen niet is bereikt. Artikel 8, lid 4, van de herziene Opvangrichtlijn verplicht de lidstaten om regels inzake alternatieven voor bewaring in nationaal recht vast te leggen.

Alternatieven voor bewaring zijn: een meldingsplicht, bijvoorbeeld de plicht om zich regelmatig te melden bij de politie of de immigratiediensten, verplichte inlevering van het paspoort of reisdocumenten, verblijfsvereisten, zoals wonen en overnachten op een bepaald adres, vrijlating op borgtocht met of zonder borgstelling, garantstelling, vrijlating met ondersteuning van hulpverleners of in het kader van een zorgplan, waarbij maatschappelijke of geestelijke zorg wordt verleend, of elektronisch toezicht, bijvoorbeeld via een enkelband.

Op grond van het EVRM bekijkt het EHRM of er voorafgaand aan de bewaring een minder ingrijpende maatregel had kunnen worden opgelegd.

Voorbeeld: In *Mikolenko tegen Estland*²⁶⁹ oordeelde het Hof dat de autoriteiten andere maatregelen tot hun beschikking hadden dan langdurige bewaring in een

269 EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009.

uitzetcentrum toen er geen onmiddellijk vooruitzicht op de uitzetting van de verzoeker was.

Alternatieven voor bewaring gaan vaak gepaard met beperking van de vrijheid van verplaatsing. De vrijheid van verplaatsing wordt in het EVRM gewaarborgd door artikel 2 van Protocol nr. 4, mits de lidstaat dit protocol heeft geratificeerd (zie [Bijlage 2](#)). Beperkingen van deze vrijheid moeten noodzakelijk en evenredig zijn en voldoen aan de doelstellingen van artikel 2, lid 2, van Protocol nr. 4. Deze bepaling is alleen van toepassing op personen die rechtmatig op het grondgebied verblijven en biedt onrechtmatig verblijvenden daarom geen ondersteuning.

Voorbeeld: In *Omwenyeye tegen Duitsland*²⁷⁰ moest de verzoeker gezien zijn tijdelijke verblijfsstatus hangende de uitkomst van zijn asielerzoek in een bepaald gebied wonen. Het EHRM oordeelde dat de verzoeker, aangezien hij inbreuk had gepleegd op de voorwaarden van zijn tijdelijk verblijf, niet rechtmatig op Duits grondgebied verbleef en derhalve geen aanspraak kon maken op het recht zich vrijelijk te verplaatsen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr.4.

6.3. Uitputtende lijst van uitzonderingen op het recht op vrijheid

In het EU-recht vallen bewaring in verband met asiel en bewaring in verband met terugkeer onder twee verschillende wettelijke regelingen.²⁷¹ Vrijheidsontneming wordt voor asielzoekers geregeld bij artikel 8 van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) en artikel 28 van de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013), en voor personen in een terugkeerprocedure bij artikel 15 van de [Terugkeerrichtlijn](#).

Overeenkomstig artikel 8 van de [Opvangrichtlijn](#) en artikel 26 van de [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU) mag een persoon niet enkel op grond van het feit dat hij een asielerzoek heeft ingediend, in bewaring worden gesteld.²⁷² Voorts mag een persoon niet in bewaring worden gesteld om de enkele reden dat hij aan de bij de [Dublin-verordening](#)

270 EHRM, *Omwenyeye tegen Duitsland* (besluit), nr. 44294/04, 20 november 2007.

271 HvJ EG, zaak C-357/09 [2009] ECR I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 november 2009, punt 45 en HvJ EU, zaak C-534/11, *Mehmet Arslan tegen Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30 mei 2013, punt 52.

272 Voor meer informatie, zie Europese Commissie, directoraat-generaal Binnenlandse Zaken (2012), Reception conditions, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm.

ingestelde procedure onderworpen is (artikel 28, lid 1, van die verordening). Artikel 8, lid 3, van de [Opvangrichtlijn](#) bevat een uitputtende lijst met gronden voor de bewaring van asielzoekers. Asielzoekers mogen in zes verschillende situaties in bewaring worden gesteld:

- om de identiteit of nationaliteit van de verzoeker te bepalen of te controleren;
- om bepaalde aspecten van het asielverzoek vast te stellen die zonder bewaring niet kunnen worden vastgesteld, met name wanneer er risico is op onderduiken;
- om een besluit te nemen op het recht van de verzoeker om het grondgebied binnen te komen;
- wanneer zij op grond van de Terugkeerrichtlijn in bewaring zijn gesteld en een asielverzoek indienen om hun verwijdering te vertragen of te frustreren;²⁷³
- wanneer dat nodig is ter bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde; en
- in overeenstemming met artikel 28 van de Dublin-verordening, die bewaring op bepaalde voorwaarden toestaat met het oog op de uitvoering van de overdrachtsprocedures uit hoofde van die verordening.

Artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#) staat alleen de bewaring toe van onderdanen van derde landen “jegens wie een terugkeerprocedure loopt”. Vrijheidsontneming is uitsluitend om de volgende twee redenen toegestaan, namelijk wanneer er risico op onderduiken is of wanneer de terugkeer- of verwijderingsprocedure anderszins ernstig wordt gehinderd:

- bij de voorbereiding van de terugkeer; of
- bij het uitvoeren van de verwijderingsprocedure.

Het EVRM beschermt bij artikel 5, lid 1, het recht op vrijheid en veiligheid. De letters a tot en met f van dit lid geven een uitputtende opsomming van toegestane uitzonderingen:

²⁷³ Zie ook HvJ EU, zaak C-534/11, *Mehmet Arslan tegen Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30 mei 2013.

“Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:”

- na een veroordeling door een bevoegde rechter;
- wegens niet-naleving van een rechterlijk bevel of een door de wet voorgeschreven verplichting;
- hangende een proces;
- in specifieke situaties met betrekking tot minderjarigen;
- om redenen van volksgezondheid of vanwege landloperij;
- om onrechtmatige binnenkomst van een vreemdeling te voorkomen of diens verwijdering te vereenvoudigen.

De lidstaat dient de bewaring te rechtvaardigen op basis van een van deze zes gronden.²⁷⁴ Indien de bewaring op geen van deze gronden kan worden gebaseerd, is deze automatisch onrechtmatig.²⁷⁵ De gronden worden restrictief geïnterpreteerd.²⁷⁶ Er bestaat geen vangnetregeling, zoals bewaring om een niet nader bepaalde misdaad of algemene verstoringen te voorkomen. Wanneer het precieze doel en de grond van de inbewaringstelling niet worden vastgesteld, is de inbewaringstelling mogelijk onrechtmatig.

Artikel 5, lid 1, onder f, van het EVRM voorziet in twee situaties in de bewaring van asielzoekers en ongedocumenteerde immigranten:

- om personen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen;
- in het geval van personen jegens wie een uitwijzings- of uitleveringsprocedure loopt.

274 Verenigd Koninkrijk, Supreme Court, *WL (Congo) 1 & 2 tegen Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) tegen Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 12, 23 maart 2011.

275 EHRM, *Al-Jedda tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 27021/08, 7 juli 2011, punt 99.

276 EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009.

Zoals geldt voor alle andere uitzonderingen op het recht op vrijheid, moet bewaring op grond van artikel 5, lid 1, onder f, gebaseerd zijn op een van deze restrictief geïnterpreteerde gronden.

Voorbeeld: *Yoh-Ekale Mwanje tegen België*²⁷⁷ betref de bewaring van een Kameeroense onderdaan met gevorderde hiv. De autoriteiten kenden de identiteit en het vaste woonadres van de verzoekster. Zij was de afspraken met de autoriteiten altijd nagekomen en had verschillende stappen ondernomen om haar status in België te regulariseren. Hoewel haar gezondheid tijdens de bewaring verslechterde, overwoogen de autoriteiten niet om een minder ingrijpende maatregel te nemen, zoals het verstrekken van een tijdelijke verblijfsvergunning ter bescherming van het openbaar belang. In plaats daarvan hielden zij haar bijna vier maanden vast. Het EHRM zag geen verband tussen de inbewaringstelling van de verzoekster en het voorkomen van de regering om haar uit te wijzen, en constateerde daarom dat inbreuk was gepleegd op artikel 5, lid 1 EVRM.

Voorbeeld: In *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*²⁷⁸ oordeelde het Hof dat een beleid op basis waarvan de mogelijke uitwijzing van de verzoeker actief in het oog wordt gehouden niet zeker of bepalend genoeg is om neer te komen op een uitwijzingsprocedure als bedoeld in artikel 5, lid 1. De bewaring was duidelijk niet gericht op het voorkomen van onregelmatige binnenkomst en was dus onrechtmatig.

6.3.1. Bewaring om personen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen

Het EU-recht bepaalt bij de [Schengengrenscode](#) (Verordening (EG) nr. 562/2006) dat onderdanen van derde landen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen geen toegang krijgen tot de EU. Grenswachten moeten onrechtmatige binnenkomst voorkomen. Het nationale recht van veel EU-lidstaten voorziet in kortstondige vrijheidsontneming aan de grens, die vaak plaatsvindt in de transitzone van een luchthaven. De herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) staat bij artikel 8, lid 3, onder c, de bewaring van asielzoekers die zich aan de grens melden toe, wanneer dat nodig is om een beslissing te nemen over hun recht om het grondgebied te betreden.

²⁷⁷ EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje tegen België*, nr. 10486/10, 20 december 2011.

²⁷⁸ EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 167.

Op grond van het EVRM moet bewaring aan een aantal voorwaarden voldoen om rechtmatig te zijn als bedoeld in artikel 5 EVRM.

Voorbeeld: In *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk*²⁷⁹ oordeelde het EHRM dat iedere binnenkomst onrechtmatig is totdat een lidstaat de binnenkomst in het land autoriseert. De bewaring van een persoon die wil binnenkomen, maar daar nog geen toestemming voor heeft gekregen, kan als doel hebben "hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen" in de zin van artikel 5, lid 1, onder f, EVRM. Het Hof kon zulks niet accepteren, omdat een asielzoeker "rechtmatig" probeert binnen te komen zodra hij zich overgeeft aan de immigratiediensten. Hieruit volgt dat zijn of haar bewaring niet gerechtvaardigd is op grond van artikel 5, lid 1, onder f. Een uitleg van deze bepaling volgens welke bewaring alleen is toegestaan wanneer een persoon aantoonbaar de inreisbeperkingen wilde omzeilen, zou de voorwaarden van de bepaling en de bevoegdheid van de lidstaten om hun onbetwistbare recht om de vrijheid van vreemdelingen in het kader van immigratie te controleren, te zeer beperken. Voorts zou deze uitleg onverenigbaar zijn met Conclusie nr. 44 van het uitvoerend comité van het programma van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, de UNHCR-richtsnoeren en de desbetreffende aanbeveling van het Comité van Ministers. Deze documenten voorzien onder bepaalde omstandigheden in de bewaring van asielzoekers, bijvoorbeeld tijdens identiteitscontroles en tijdens de vaststelling van de elementen die ten grondslag liggen aan een asielverzoek. Het Hof oordeelde dat de bewaring van de verzoeker voor de duur van zeven dagen in het kader van een versnelde asielprocedure, die werd gevolgd in verband met een massale toestroom, geen inbreuk op artikel 5, lid 1, onder f, vormde.

Voorbeeld: In *Suso Musa tegen Malta*²⁸⁰ oordeelde het Hof evenwel dat de rechtmatigheid van bewaring met als doel om onrechtmatige binnenkomst te voorkomen, bezwaarlijk kan zijn op grond van artikel 5, lid 1, onder f, wanneer een lidstaat verder gaat dan wat wettelijk verplicht is door, op eigen initiatief of uit hoofde van EU-recht, wetgeving aan te nemen die de binnenkomst of het verblijf van immigranten hangende een asielverzoek uitdrukkelijk toestaat. In deze omstandigheden is het immers moeilijk om vast te stellen dat de maatregel nauw aansluit op het doel van de bewaring of om te oordelen dat de situatie in overeenstemming is met nationaal recht. De bewaring zou in dat geval willekeurig zijn en indruisen tegen het

279 EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 65.

280 EHRM, *Suso Musa tegen Malta*, nr. 42337/12, 23 juli 2013.

doel van artikel 5, lid 1, onder f, dat een heldere en precieze uitleg van de bepalingen van het nationale recht voorschrijft. In *Saadi* had de verzoeker geen formele toestemming uit hoofde van het nationaal recht gekregen (dat evenwel tijdelijke toelating mogelijk maakt) om het grondgebied binnen te komen of er te verblijven, waardoor dit probleem zich hier niet voordeed. Derhalve was de vraag wanneer artikel 5, lid 1, niet langer van toepassing was omdat de persoon formele toestemming had gekregen om de lidstaat binnen te komen of er te verblijven, grotendeels afhankelijk van het nationaal recht.

6.3.2. Bewaring hangende een uitwijzings- of uitleveringsprocedure

In het EU-recht wordt met enkele gronden als bedoeld in artikel 8, lid 3, van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) beoogd het risico op onderduiken te verkleinen.

Krachtens artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#) is bewaring toegestaan om terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast (zie [paragraaf 6.2](#)). Bewaring is toegestaan, met name wanneer er risico op onderduiken of andere ernstige belemmeringen van het terugkeer- of verwijderingsproces bestaan en wanneer er een realistisch vooruitzicht is op verwijdering binnen een redelijke termijn. Artikel 15, leden 5 en 6 stellen maximale termijnen vast.

Er zijn verschillende zaken aan het HvJ EU voorgelegd die betrekking hadden op de inbewaringstelling van onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerprocedure liep in verband met onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf.²⁸¹

Voorbeeld: In de zaak *El Dridi*²⁸² werd het HvJ EU gevraagd na te gaan of het opleggen van een gevangenisstraf tijdens een terugkeerprocedure, en wel op de enkele grond dat een onderdaan van een derde land geen gehoor had gegeven aan een administratief bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten, verenigbaar was met de artikelen 15 en 16 van de [Terugkeerrichtlijn](#). Het Hof moest beoordelen of gevangenisstraf kon worden beschouwd als een maatregel die nodig

281 HvJ EU, zaak C-430/11, *strafzaak tegen Md Sagor*, 6 december 2012 en HvJ EU, zaak C-522/11, beschikking, *strafzaak tegen Abdoul Khadre Mbaye*, 21 maart 2013 (betreffende het opleggen van een boete); HvJ EU, zaak C-297/12, *strafzaak tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani*, 19 september 2013 (betreffende bewaring op basis van inbreuk op een bestaand inreisverbod).

282 HvJ EU, zaak C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011, punt 59.

was voor de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit in de zin van artikel 8, lid 1, van de richtlijn, of als een maatregel die de tenuitvoerlegging van dat besluit juist belemmerde. Gezien de omstandigheden oordeelde het Hof dat de gevangenisstraf niet verenigbaar was met het toepassingsgebied van de richtlijn – te weten de vaststelling van een doeltreffend terugkeerbeleid met eerbiediging van de grondrechten – en niet bijdroeg tot de verwijdering van de onderdaan van een derde land van het grondgebied van de betreffende EU-lidstaat. Wanneer niet binnen de voor het vrijwillige vertrek toegestane termijn aan de terugkeerverplichting is voldaan, moeten de EU-lidstaten het terugkeerbesluit op geleidelijke en evenredige wijze uitvoeren, op basis van de minst dwingende maatregelen en met eerbiediging van de grondrechten.

Voorbeeld: In *Achughbaban*²⁸³ onderzocht het Hof of de in het arrest El Dridi uiteengezette beginselen ook van toepassing zijn op een gevangenisstraf die aan een onderdaan van een derde land is opgelegd wegens onrechtmatige binnenkomst in of verblijf op het grondgebied van een EU-lidstaat. Het Hof verduidelijkte dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat onrechtmatig verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daarop strafrechtelijke sancties worden gesteld om het plegen van een dergelijke inbreuk op de nationale verblijfsvoorschriften tegen te gaan en te bestraffen, en zich niet verzet tegen bewaring teneinde te bepalen of zijn of haar verblijf al dan niet legaal is. Wanneer voor of tijdens de terugkeerprocedure bewaring wordt opgelegd, valt die situatie onder de richtlijn, waaruit volgt dat de bewaring gericht moet zijn op de verwijdering. Het HvJ EU oordeelde dat de Terugkeerrichtlijn niet was geëerbiedigd, omdat de strafdetentie niet gericht was op de verwijdering. Bewaring belemmert de toepassing van de gemeenschappelijke normen en procedures en vertraagt de terugkeer, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van die richtlijn. Tegelijkertijd sloot het HvJ EU niet uit dat de lidstaten strafdetentie kunnen opleggen na voltooiing van de terugkeerprocedure, oftewel wanneer de in artikel 8 bedoelde dwangmaatregelen zijn toegepast, maar er geen verwijdering heeft plaatsgevonden.

Krachtens artikel 5, lid 1, onder f, tweede element, van het EVRM mogen de lidstaten van de Raad van Europa een persoon in bewaring stellen met het oog op zijn uitwijzing of uitlevering, wanneer daartoe een besluit is genomen en wanneer er een realistisch vooruitzicht op verwijdering is. Bewaring is willekeurig wanneer er geen zinvolle

²⁸³ HvJ EU, zaak C-329/11, *Achughbaban tegen Prefet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, punten 37-39, 45.

maatregel met het oog op uitwijzing ten uitvoer wordt gelegd of actief wordt nagestreefd, met inachtneming van de nodige zorgvuldigheid.

Voorbeeld: In *Mikolenko tegen Estland*²⁸⁴ was de verzoeker een Russische onderdaan die in Estland woonde. De Estse autoriteiten weigerden zijn verblijfsvergunning te verlengen en hielden hem van 2003 tot 2007 vast. Het EHRM aanvaardde dat de verzoeker tijdens de verwijderingsprocedure niet wenste mee te werken met de autoriteiten, maar oordeelde dat zijn bewaring onrechtmatig was omdat er geen realistisch vooruitzicht op uitzetting was en de autoriteiten geen zorgvuldigheid hadden betracht in de procedure.

Voorbeeld: In *M. en anderen tegen Bulgarije*²⁸⁵ werd in december 2005 opdracht gegeven tot de uitzetting van de verzoeker naar Afghanistan, maar deden de autoriteiten pas in februari 2007 voor het eerst een poging om een identiteitsdocument voor hem te verwerven om de uitzetting te vereenvoudigen. Dit verzoek werd negentien maanden later herhaald. In deze periode bleef de verzoeker vastzitten. De Bulgaarse autoriteiten hebben ook geprobeerd hem naar een ander land te sturen, maar konden die poging niet bewijzen. De bewaring was onrechtmatig en vormde wegens een gebrek aan zorgvuldigheid een inbreuk op artikel 5 EVRM.

Voorbeeld: In *Popov tegen Frankrijk*²⁸⁶ waren de verzoekers Kazachstaanse onderdanen die in 2000 in Frankrijk waren aangekomen. Hun verzoek om de vluchtelingenstatus en om een verblijfsvergunning werd afgewezen. In augustus 2007 werden zij gearresteerd en naar een luchthaven overgebracht om te worden uitgezet. Hun vlucht werd geannuleerd en zij werden niet uitgezet. Vervolgens werden zij met hun twee kinderen van vijf maanden en drie jaar oud overgebracht naar een detentiecentrum, waar zij vijftien dagen verbleven. Toen ook de tweede vlucht werd geannuleerd, liet de rechter hen vrij. Op basis van een nieuw verzoek verkregen zij de vluchtelingenstatus. Het Hof oordeelde dat de situatie van de kinderen, ofschoon zij bij hun ouders waren geplaatst in een gezinsvleugel, niet in aanmerking was genomen en dat de autoriteiten niet hadden beoordeeld of er een alternatief voor administratieve bewaring kon worden toegepast. Het Franse stelsel had derhalve het recht van de kinderen op vrijheid zoals bedoeld in artikel 5 EVRM, niet naar behoren beschermd.

284 EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009.

285 EHRM, *M. en anderen tegen Bulgarije*, nr. 41416/08, 26 juli 2011, punten 75 en 76.

286 EHRM, *Popov tegen Frankrijk*, nrs. 39472/07 en 39474/07, 19 januari 2012.

6.4. Wettelijk voorgeschreven

Bewaring moet in overeenstemming zijn met het nationaal recht, het EU-recht en het EVRM-recht.

Het EU-recht verplicht de EU-lidstaten om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te laten treden om te voldoen aan de [Terugkeerrichtlijn](#) (artikel 20) Op een vergelijkbare manier bepaalt de herziene [Opvangrichtlijn](#) bij artikel 8, lid 3, dat de redenen voor bewaring moeten worden vastgelegd in het nationale recht.

Artikel 5, lid 1 **EVRM** bepaalt dat “niemand zijn vrijheid [mag] worden ontnomen, tenzij “overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure”. Dit houdt in dat er in het nationale recht inhoudelijke en procedurele regels moeten worden vastgesteld die omschrijven wanneer en onder welke omstandigheden een persoon in bewaring mag worden gesteld.

Artikel 5 verwijst niet slechts naar het nationale recht, maar ook naar de kwaliteit van de wetgeving, die verenigbaar moet zijn met de rechtsstaat, zoals geldt voor alle artikelen van het EVRM. Wil een wet een zekere kwaliteit hebben, dan dient deze voldoende toegankelijk te zijn en nauwkeurig en voorzienbaar te worden toegepast om willekeur te voorkomen. Vrijheidsontneming moet te allen tijde in overeenstemming zijn met het doel van artikel 5 EVRM teneinde personen te beschermen tegen willekeur.²⁸⁷

Voorbeeld: In *S.P. tegen België*²⁸⁸ werd de verzoeker in afwachting van zijn op handen zijnde uitzetting naar Sri Lanka in een detentiecentrum geplaatst. Het EHRM stelde daarop een voorlopige maatregel vast, op basis waarvan zijn uitzetting werd opgeschort en hij elf dagen later werd vrijgelaten. Het EHRM verklaarde dat de toepassing van een voorlopige maatregel waarmee de uitzettingsprocedure van de verzoeker werd opgeschort, niet betekende dat diens bewaring onrechtmatig was, aangezien de Belgische autoriteiten nog steeds voornemens waren hem uit te zetten en, ondanks de opschorting, nog steeds maatregelen namen met het oog op zijn uitzetting.

287 EHRM, *Amuur tegen Frankrijk*, nr. 19776/92, 25 juni 1996, punt 50; EHRM, *Dougoz tegen Griekenland*, nr. 40907/98, 6 maart 2001, punt 55.

288 EHRM, *S.P. tegen België* (besluit), nr. 12572/08, 14 juni 2011.

Voorbeeld: In *Azimov tegen Rusland*²⁸⁹ werd de verzoeker langer dan achttien maanden en zonder maximumtermijn vastgehouden nadat het EHRM een voorlopige maatregel had genomen waarmee zijn uitzetting werd opgeschort. Het EHRM oordeelde dat de opschorting van de nationale procedure als gevolg van een voorlopige maatregel van het EHRM niet mag leiden tot een situatie waarin de verzoeker onredelijk lang wegwijnt in de gevangenis.

6.5. Noodzakelijkheid en evenredigheid

Het EU-recht bepaalt bij artikel 15, lid 5, van de [Terugkeerrichtlijn](#) dat “de bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen”. De noodzaak moet per geval helder en overtuigend worden aangetoond; loutere beweringen volstaan niet. Artikel 15, lid 1, van de richtlijn verwijst naar bewaring met het oog op verwijdering wanneer er risico op onderduiken bestaat, al moet een dergelijk risico worden gebaseerd op “objectieve criteria” (artikel 3, lid 7). Beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen moeten “per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten”. Het loutere feit van onrechtmatig verblijf volstaat niet om een persoon in bewaring te stellen (overweging 6 van de [Terugkeerrichtlijn](#)).

Het EU-recht bepaalt dat moet worden beoordeeld of vrijheidsontneming evenredig is aan het nagestreefde doel en of de verwijdering kan worden uitgevoerd aan de hand van minder dwingende maatregelen, zoals alternatieven voor bewaring (artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#)).²⁹⁰

De herziene [Opvangrichtlijn](#) staat detentie van asielzoekers toe “in de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval”, wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast (artikel 8, lid 2; zie ook artikel 28, lid 2, en overweging 20 van de [Dublin-verordening](#)).

In aanvulling op de rechtmatigheid en de procedurele waarborgen, moet bewaring inhoudelijk in overeenstemming zijn met de mensenrechten die zijn neergelegd in het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU.²⁹¹

289 EHRM, *Azimov tegen Rusland*, nr. 67474/11, 18 april 2013.

290 HvJ EU, zaak C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011, punten 29-62.

291 HvJ EU, zaak C-329/11, *Achughbabian tegen Prefet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, punt 49.

Het EVRM stelt bij artikel 5 het recht op vrijheid en veiligheid vast. Artikel 5, lid 1, onder f, vereist niet dat wordt getoetst of de inbewaringstelling van een persoon die onrechtmatig het land wil binnenkomen of tegen wie een uitwijzings- of uitleveringsprocedure loopt, noodzakelijk is. Dit in tegenstelling tot andere vormen van bewaring als bedoeld in artikel 5, lid 1, zoals voorkomen dat een persoon een strafbaar feit begaat of vlucht.²⁹²

Artikel 9 IVBPR bepaalt dat elke vrijheidsontneming die in het kader van immigratie wordt opgelegd, rechtmatig, noodzakelijk en evenredig moet zijn. In het geval van de bewaring van een Cambodjaanse asielzoeker in Oostenrijk was de VN-Mensenrechtencommissie uitdrukkelijk van oordeel dat bewaring noodzakelijk en evenredig moet zijn om te voldoen aan artikel 9 IVBPR.²⁹³

6.6. Willekeur

Op grond van het EVRM volstaat enkel naleving van het nationale recht niet. Artikel 5 EVRM vereist dat vrijheidsontneming in overeenstemming moet zijn met het doel, om de betrokkene te beschermen tegen willekeur. Het is een grondbeginsel dat willekeurige bewaring onverenigbaar is met artikel 5, lid 1. Het begrip 'willekeur' gaat verder dan niet-naleving van het nationale recht: een geval van vrijheidsontneming kan aan het nationale recht voldoen, maar desondanks willekeurig zijn en bijgevolg in strijd zijn met het EVRM.²⁹⁴

Om te voorkomen dat bewaring op grond van artikel 5, lid 1, onder f, wordt beoordeeld als willekeurig, moet deze te goeder trouw worden uitgevoerd: de bewaring moet nauw verband houden met de grond voor bewaring waar de regering zich op beroept, de plaats en omstandigheden van de bewaring moeten passend zijn en de duur van de bewaring mag de termijn die redelijkerwijs nodig is voor het beoogde doel, niet overschrijden. De procedures moeten met inachtneming van de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd en er moet een realistisch vooruitzicht op verwijdering zijn. Of er sprake is van willekeur hangt af van de feiten van het geval.

292 EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 72.

293 VN-Mensenrechtencommissie, *A tegen Australië*, mededeling nr. 560/1993, standpunten van 30 april 1997.

294 EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 67; EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 164.

Voorbeeld: In *Rusu tegen Oostenrijk*²⁹⁵ werd de verzoekster bij een poging om Oostenrijk te verlaten gearresteerd omdat zij het land onrechtmatig was binnengekomen, zonder geldig paspoort en visum, en omdat het haar aan de nodige bestaansmiddelen ontbrak om in Oostenrijk te mogen verblijven. Om deze redenen namen de autoriteiten aan dat zij bij vrijlating zou onderduiken en zich aan de procedure zou onttrekken. Het EHRM herhaalde dat de inbewaringstelling van een persoon een zware maatregel is en dat bewaring, wanneer nodig om een beoogd doel te bereiken, willekeurig is, tenzij het als laatste middel wordt gebruikt, nadat andere, minder ingrijpende maatregelen zijn overwogen en ontoereikend zijn bevonden om het individuele en het publieke belang te waarborgen. De redenen die de autoriteiten aanvoerden voor de inbewaringstelling van de verzoekster waren ontoereikend en haar bewaring bevatte een element van willekeur. Haar inbewaringstelling vormde zodoende een inbreuk op artikel 5 EVRM.

6.6.1. Goede trouw

Op grond van het EVRM kan bewaring worden aangemerkt als willekeurig wanneer de autoriteiten die de betrokkene in bewaring stellen, niet te goeder trouw handelen.²⁹⁶

Voorbeeld: In *Longa Yonkeu tegen Letland*²⁹⁷ verwierp het Hof het argument van de regering dat de nationale grenswacht pas twee dagen na de uitwijzing had vernomen dat de uitwijzing van de verzoeker was opgeschort. De autoriteiten waren vier dagen op de hoogte van het asiilverzoek dat de verzoeker op humanitaire gronden had ingediend, aangezien zij een afschrift van het verzoek hadden ontvangen. Bovendien genoot hij uit hoofde van het nationale recht de vluchtelingenstatus vanaf de datum van indiening van het verzoek en kon hij derhalve niet worden uitgewezen. De nationale grenswacht handelde bijgevolg niet te goeder trouw door de verzoeker uit te wijzen voordat zijn verzoek om asiel op humanitaire gronden door de bevoegde nationale instantie was behandeld. Zijn bewaring met het oog op uitwijzing was daarom willekeurig.

295 EHRM, *Rusu tegen Oostenrijk*, nr. 34082/02, 2 oktober 2008, punt 58.

296 EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009; EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 13229/03, 29 januari 2008.

297 EHRM, *Longa Yonkeu tegen Letland*, nr. 57229/09, 15 november 2011, punt 143.

6.6.2. Zorgvuldigheid

Het EU- en het EVRM-recht omvatten het beginsel dat de lidstaat zorgvuldigheid moet betrachten bij de inbewaringstelling van te verwijderen personen.

In het EU-recht bepaalt artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#) dat bewaring niet langer mag duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering. Ook artikel 9, lid 1, en overweging 16 van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) en artikel 28, lid 3 van de [Dublin-verordening](#) (Verordening EU nr. 604/2013) bevatten zorgvuldigheidsbepalingen voor asielzoekers.

Krachtens het EVRM is bewaring op grond van artikel 5, lid 1, onder f, tweede element, alleen toegestaan voor de duur van een uitwijzings- of uitleveringsprocedure. Wanneer de procedure niet met de nodige zorgvuldigheid wordt uitgevoerd, is de bewaring niet langer toegestaan uit hoofde van het EVRM.²⁹⁸ De lidstaten moeten zich derhalve actief inspannen voor het organiseren van een verwijdering naar het land van herkomst of een derde land. In de praktijk moeten de lidstaten concrete stappen zetten en bewijzen – ze mogen niet enkel uitgaan van hun eigen verklaringen – dat zij inspanningen hebben geleverd om de toelating te verzekeren, bijvoorbeeld wanneer de autoriteiten van het ontvangende land hun eigen onderdanen erg traag identificeren.

Voorbeeld: In *Singh tegen Tsjechië*²⁹⁹ merkte het Hof op dat de verzoekers 2,5 jaar werden vastgehouden in afwachting van uitwijzing. De procedure lag van tijd tot tijd stil en het Hof was van mening dat de Tsjechische autoriteiten meer zorgvuldigheid hadden moeten betrachten, met name omdat de Indiase ambassade niet bereid was de verzoekers een paspoort te verstrekken. Bovendien merkte het Hof op dat de verzoekers waren veroordeeld voor een klein vergrijp en dat de duur van hun bewaring in afwachting van uitwijzing de daarvoor staande gevangenisstraf overschreed. Het Hof was bijgevolg van mening dat de Tsjechische autoriteiten de zaak van de verzoekers niet zorgvuldig hadden behandeld en dat de bewaring onredelijk lang duurde.

298 EHRM, *Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 22414/93, 15 november 1996, punt 113; EHRM, *A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 164.

299 EHRM, *Singh tegen Tsjechië*, nr. 60538/00, 25 januari 2005.

6.6.3. Realistisch vooruitzicht op verwijdering

Het EU-recht en het EVRM-recht rechtvaardigen bewaring alleen wanneer er een realistisch vooruitzicht bestaat op verwijdering binnen een redelijke termijn.

Uit hoofde van het EU-recht is bewaring niet langer gerechtvaardigd en moet de betrokkene onmiddellijk worden vrijgelaten wanneer er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is (artikel 15, lid 4, van de [Terugkeerrichtlijn](#)). Wanneer er belemmeringen bestaan voor de verwijdering, zoals het beginsel van non-refoulement (artikel 5 van de [Terugkeerrichtlijn](#)), is er doorgaans geen sprake van een redelijk vooruitzicht op verwijdering.

Voorbeeld: In *Kadzoev* oordeelde het HvJ EG³⁰⁰ dat er, wanneer de bewaring opnieuw door de nationale rechter wordt getoetst, een werkelijk vooruitzicht dient te zijn dat de verwijdering kan slagen alvorens kan worden geoordeeld dat er een redelijk vooruitzicht op verwijdering bestaat. Er is geen redelijk vooruitzicht op verwijdering wanneer het weinig waarschijnlijk lijkt dat de betrokkene in een derde land wordt opgevangen.

In een nationale context heeft de grensautoriteit (Border Agency) van het Verenigd Koninkrijk een praktische graadmeter ontwikkeld. Volgens deze graadmeter is uitwijzing ophanden wanneer men beschikt over een reisdocument, de route is vastgesteld, er geen juridische belemmeringen meer bestaan en de verwijdering waarschijnlijk binnen vier weken zal plaatsvinden. Wanneer de persoon zijn verwijdering frustreert door niet mee te werken in het documentatieproces, en wanneer zulks de verwijdering ernstig in de weg staat, weegt dat sterk mee in het besluit om de betrokkene niet vrij te laten.³⁰¹

Het EVRM vereist dat er een realistisch vooruitzicht op uitzetting is.

Voorbeeld: *Mikolenko tegen Estland*³⁰² betrof een vreemdeling die voor een lange periode van bijna vier jaar werd vastgehouden omdat hij weigerde gehoor te geven aan een uitzettingsbevel. Het Hof was van oordeel dat inbreuk was gepleegd op

300 HvJ EG, zaak C-357/09 [2009] ECR I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 november 2009, punten 65 en 66.

301 The United Kingdom Border Agency (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: hoofdstuk 55 Detention and Temporary Release*, beschikbaar op: www.gov.uk/government/publications/chapters-46-to-62-detention-and-removals.

302 EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009, punt 67.

artikel 5, lid 1, onder f, omdat de gronden voor bewaring niet gedurende de volledige periode van bewaring van toepassing waren, aangezien er geen realistisch vooruitzicht op uitzetting was en de nationale autoriteiten de procedure niet met de nodige zorgvuldigheid hadden uitgevoerd.

6.6.4. Maximale duur van de bewaring

Het EU-recht bepaalt bij artikel 19, lid 1, van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) en bij artikel 28, lid 3, van de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) dat de bewaring van asielzoekers zo kort mogelijk moet duren. Er gelden kortere termijnen voor de indiening en beantwoording van overdrachtsverzoeken wanneer asielzoekers worden vastgehouden op grond van de Dublin-verordening.

Overeenkomstig artikel 15, lid 1, van de [Terugkeerrichtlijn](#) moet ook de bewaring van personen jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zo kort mogelijk duren. De Terugkeerrichtlijn voorziet evenwel ook in een maximale bewaringsduur van zes maanden, die in uitzonderlijke omstandigheden ten hoogste met nog eens twaalf maanden kan worden verlengd, namelijk wanneer de betrokkene niet samenwerkt of wanneer de nodige reisdocumenten op zich laten wachten (artikel 15, leden 5 en 6). De autoriteiten mogen pas tot uitzonderlijke verlenging besluiten wanneer zij alle redelijke inspanningen hebben geleverd om de betrokkene te verwijderen. Na de termijn van zes maanden en, in uitzonderlijke gevallen, de daarop volgende termijn van twaalf maanden, moet de bewaring worden beëindigd.

Voorbeeld: In de zaak *Kadzoev* oordeelde het HvJ EG dat het duidelijk was dat, wanneer de in artikel 15, lid 6, van de [Terugkeerrichtlijn](#) voorziene maximumtermijn voor inbewaringstelling is bereikt, de kwestie niet meer is of er een redelijk vooruitzicht is op verwijdering in de zin van artikel 15, lid 4. In dat geval moet de betrokkene onmiddellijk worden vrijgelaten.³⁰³

Krachtens het EVRM hangt de toegestane duur van bewaring in de zin van artikel 5, lid 1, onder f, van het EVRM, af van een beoordeling van het nationale recht en van een beoordeling van de specifieke feiten van het geval. Maximale termijnen zijn een essentieel onderdeel van nauwkeurige en voorzienbare wetgeving inzake vrijheidsontneming.

303 HvJ EG, zaak C-357/09 [2009] ECR I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 november 2009, punt 60.

Voorbeeld: In *Mathloom tegen Griekenland*³⁰⁴ werd een Iraakse onderdaan ondanks een bevel tot voorwaardelijke vrijlating meer dan twee jaar en drie maanden vastgehouden in afwachting van zijn uitwijzing. De Griekse wetgeving inzake de bewaring van personen tegen wie door de rechter een uitzettingsbevel is uitgevaardigd, stelde geen maximale bewaringstermijn vast en voldeed derhalve niet aan de eis van rechtmatigheid als bedoeld in artikel 5 EVRM, aangezien de wetgeving niet voorzienbaar was.

Voorbeeld: In *Louled Massoud tegen Malta*³⁰⁵ werd een Algerijnse onderdaan iets langer dan achttien maanden in een detentiecentrum vastgehouden met het oog op zijn uitwijzing. Tijdens die periode weigerde de verzoeker mee te werken en waren de Algerijnse autoriteiten niet bereid om hem reisdocumenten te verstrekken. Het EHRM stelde een inbreuk op artikel 5, lid 1, vast en betwijfelde daarbij ten eerste of de grond voor de bewaring van de verzoeker – zijn beoogde uitwijzing – voor de volledige duur van de bewaring geldig was. Het EHRM zette onder meer vraagtekens bij de periode van meer dan achttien maanden na de afwijzing van zijn asiilverzoek, het waarschijnlijke gebrek aan een realistisch vooruitzicht op uitzetting en het mogelijke verzuim van de nationale autoriteiten om de nodige zorgvuldigheid te betrachten in de procedure. Bovendien bepaalde het Hof dat de verzoeker niet over een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikte om de rechtmatigheid en duur van zijn inbewaringstelling aan te vechten.

Voorbeeld: In *Auad tegen Bulgarije*³⁰⁶ oordeelde het EHRM dat de bewaring niet langer mag duren dan de termijn die redelijkerwijs nodig is om het beoogde doel te bereiken. Het Hof merkte op dat het HvJ EG in de zaak *Kadzoev* een vergelijkbaar punt had gemaakt met betrekking tot artikel 15 van de [Terugkeerrichtlijn](#). Het Hof benadrukte dat artikel 5, lid 1, onder f EVRM, in tegenstelling tot artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn, geen maximale termijn vaststelt. Of de duur van de uitwijzingsprocedure van invloed kan zijn op de rechtmatigheid van bewaring in de zin van deze bepaling, hing derhalve uitsluitend af van de specifieke omstandigheden van het geval.

304 EHRM, *Mathloom tegen Griekenland*, nr. 48883/07, 24 april 2012.

305 EHRM, *Louled Massoud tegen Malta*, nr. 24340/08, 27 juli 2010.

306 EHRM, *Auad tegen Bulgarije*, nr. 46390/10, 11 oktober 2011, punt 128.

6.7. Bewaring van personen met specifieke behoeften

Het EU-recht bevat in artikel 21 van de herziene *Opvangrichtlijn* (2013/33/EU) en artikel 3, lid 9, van de *Terugkeerrichtlijn* een opsomming van kwetsbare personen (zie hoofdstuk 9). Geen van beide instrumenten belemmert de bewaring van kwetsbare personen, maar wanneer zij in bewaring worden gesteld, bepalen artikel 11 van de *Opvangrichtlijn* en artikel 16, lid 3 en artikel 17 van de *Terugkeerrichtlijn* dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan hun situatie. Deze artikelen bevatten voorts specifieke bepalingen voor minderjarigen, die alleen bij wijze van laatste middel in bewaring mogen worden gesteld. Alles moet in het werk worden gesteld om hen vrij te laten en op te vangen in een voor kinderen geschikte accommodatie. Niet-begeleide minderjarige asielzoekers mogen alleen in uitzonderlijke gevallen in bewaring worden gesteld en mogen nooit in een gevangenis worden vastgehouden.

De *Richtlijn bestrijding mensenhandel* (2011/36/EU) omvat de plicht om slachtoffers van mensenhandel bijstand en ondersteuning te verlenen, zoals geschikte en veilige opvang (artikel 11), ofschoon de richtlijn hun bewaring niet volledig verbiedt.

Op grond van het EVRM heeft het EHRM immigratiezaken onderzocht waarbij kinderen en personen met geestelijke gezondheidsproblemen in bewaring waren gesteld. Het Hof stelde vast dat zij werden vastgehouden in accommodaties die niet waren toegereust op hun behoeften, een inbreuk vormden op artikel 5 EVRM en in sommige gevallen leidden tot problemen op grond van artikel 3 EVRM.³⁰⁷ Het Hof was verder van mening dat asielzoekers bijzonder kwetsbaar waren gelet op hun bewaring en op de omstandigheden waarin zij werden vastgehouden.³⁰⁸

Voorbeeld: In *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*³⁰⁹ oordeelde het Hof dat de bewaring van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker in een detentiecentrum voor volwassenen neerkwam op een inbreuk op artikel 3 EVRM.

307 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen tegen België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010; EHRM, *Kanagaratnam en anderen tegen België*, nr. 15297/09, 13 december 2011; EHRM, *Popov tegen Frankrijk*, nrs. 39472/07 en 39474/07, 19 januari 2012; EHRM, *M.S. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 24527/08, 3 mei 2012; EHRM, *Price tegen het Verenigd Koninkrijk* nr. 33394/96, 10 juli 2001.

308 Vgl. EHRM, *S.D. tegen Griekenland*, nr. 53541/07, 11 juni 2009; EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

309 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006.

Voorbeeld: In *Muskhadzhiyeva tegen België*³¹⁰ oordeelde het Hof dat de bewaring van vier Tsjetsjeense kinderen hangende een Dublin-overdracht in een accommodatie die niet was toegesneden op de specifieke behoeften van kinderen, een inbreuk op artikel 3 EVRM vormde.

Voorbeeld: In *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*³¹¹ oordeelde het Hof dat de Cypriotische autoriteiten geen uitleg hadden verstrekt over de redenen van en de rechtsgrondslag voor het besluit om verzoekers overleden dochter, die het slachtoffer was van mensenhandel, geen toestemming te geven om het politiebureau uit eigen beweging te verlaten, maar om haar onder de voogdij van een particulier te plaatsen. Onder deze omstandigheden oordeelde het Hof dat de ontneming van haar vrijheid willekeurig en onrechtmatig was op grond van artikel 5 EVRM.

6.8. Procedurele waarborgen

Het EU-recht en het EVRM-recht bevatten procedurele waarborgen met betrekking tot de bewaring van asielzoekers en migranten. Het EVRM biedt met name asielzoekers aantoonbaar betere bescherming tegen willekeurige bewaring dan het EU-recht.

Het EU-recht biedt bij de [Terugkeerrichtlijn](#) specifieke waarborgen voor ongedocumenteerde migranten die te maken krijgen met terugkeer. Artikel 9 van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) en artikel 26, lid 2, van de [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU) bevatten waarborgen voor asielzoekers.

In **artikel 5 EVRM** zijn eigen procedurele waarborgen ingebouwd. De volgende twee leden zijn ook van toepassing op het ontnemen van vrijheid als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder f:

- Artikel 5, lid 2: het recht om onverwijld en in een taal die de betrokkene verstaat op de hoogte te worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht.
- Artikel 5, lid 4: het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn bewaring en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de bewaring onrechtmatig is.

310 EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen tegen België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010.

311 EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010.

6.8.1. Recht op uitleg

In het EU-recht bepaalt artikel 15, lid 2, van de [Terugkeerrichtlijn](#) dat de autoriteiten de inbewaringstelling schriftelijk gelasten met opgave van de feitelijke en juridische gronden. Voor asielzoekers is dezelfde vereiste vastgelegd in artikel 9, lid 2, van de [herziene Opvangrichtlijn](#).

Uit hoofde van het EVRM moet eenieder die gearresteerd is “onverwijld en in een taal die hij [of zij] verstaat” op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie (artikel 5, lid 2, EVRM). Dit houdt in dat een gedetineerde op de hoogte moet worden gebracht van de juridische en feitelijke gronden van zijn arrestatie of bewaring, en wel in een eenvoudig en niet-technisch taalgebruik dat de gedetineerde begrijpt zodat hij, wanneer hij daartoe aanleiding ziet, de rechtmatigheid ervan voor de rechter kan aanvechten overeenkomstig artikel 5, lid 4.

Voorbeeld: In *Nowak tegen Oekraïne*³¹² vroeg een Poolse onderdaan om de reden van zijn arrestatie en werd hem verteld dat hij een “internationale dief” was. Het EHRM oordeelde dat deze verklaring nauwelijks aansloot op het in het Oekraïens opgestelde uitwijzingsbevel, en naar een bepaling van het nationale recht verwees. De verzoeker had onvoldoende kennis van de taal om het document, dat hij op de vierde dag van zijn bewaring had ontvangen, te kunnen begrijpen. Er zijn geen aanwijzingen dat hem voor die datum kenbaar is gemaakt dat hij in bewaring was gesteld met het oog op uitwijzing. Bovendien beschikte de verzoeker niet over daadwerkelijke rechtsmiddelen om tijdens zijn bewaring een klacht in te dienen of om naderhand een schadevergoeding te vorderen. Hieruit volgde dat inbreuk was gepleegd op artikel 5, lid 2 EVRM.

Voorbeeld: In *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk*³¹³ werd een vertraging van 76 uur bij het verstrekken van de redenen van bewaring beoordeeld als te lang en in strijd met artikel 5, lid 2, EVRM.

Voorbeeld: De verzoeker in *Dbouba tegen Turkije*³¹⁴ was een asielzoeker. Twee politieagenten zonden zijn verklaring met betrekking tot zijn verzoek naar de UNHCR. Hem werd verteld dat hij hangende een zaak die werd gevoerd wegens vermeend

312 EHRM, *Nowak tegen Oekraïne*, nr. 60846/10, 31 maart 2011, punt 64.

313 EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 13229/03, 29 januari 2008.

314 EHRM, *Dbouba tegen Turkije*, nr. 15916/09, 13 juli 2010, punt 52-54.

lidmaatschap van Al Qaida was vrijgelaten en dat er een uitwijzingsprocedure tegen hem was ingeleid. Op het hoofdbureau van de politie ontving de indiener geen enkel document met informatie over de redenen van zijn inbewaringstelling. Het EHRM stelde vast dat de nationale autoriteiten de indiener nooit hebben geïnformeerd over de redenen van zijn bewaring, hetgeen een schending van artikel 5, lid 2 EVRM inhield.

6.8.2. Het recht op toetsing van bewaring

In het EU-recht en in het EVRM is het recht op rechterlijke toetsing een cruciale waarborg tegen willekeurige bewaring.

Het EU-recht bepaalt bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU dat eenieder die onder het recht van de Unie valt, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling binnen een redelijke termijn. Artikel 15, lid 2, van de [Terugkeerrichtlijn](#) en artikel 9, lid 3, van de herziene [Opvangrichtlijn](#) bepalen dat er snelle rechterlijke toetsing moet plaatsvinden wanneer de administratieve autoriteiten bewaring bevelen. Daarnaast bepalen artikel 15, lid 3, van de [Terugkeerrichtlijn](#) en artikel 9, lid 5 van de [Opvangrichtlijn](#) dat de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve wordt getoetst. De toetsing moet in het geval van asielzoekers worden verricht door een rechterlijke instantie. In het geval van personen jegens wie een terugkeerprocedure loopt is dat alleen nodig bij verlengde bewaring. Indien het besluit tot verlenging van de bewaring in strijd is met het recht om te worden gehoord, kan de nationale rechter die verantwoordelijk is voor het beoordelen van de rechtmatigheid van die verlenging alleen bevelen dat de bewaring wordt opgeschort indien hij van oordeel is dat de inbreuk de betrokkene de mogelijkheid ontnemt om zich beter te verdedigen, en wel zodanig dat de administratieve procedure een andere uitkomst had kunnen hebben.³¹⁵ De verlening van rechtsbijstand is aan regels onderworpen. Artikel 47 van het Handvest en artikel 13, lid 4, van de [Terugkeerrichtlijn](#) bepalen voorts dat eenieder de mogelijkheid heeft zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen in rechtszaken en dat rechtsbijstand wordt verleend om de toegang tot de rechter te waarborgen. Voor asielzoekers zijn speciale bepalingen inzake kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging opgenomen in artikel 9 van de [Opvangrichtlijn](#) (zie [hoofdstuk 4](#) voor nadere informatie).

³¹⁵ HvJ EU, zaak C-383/13, *M.G. en N.R. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 september 2013.

Artikel 5, lid 4, EVRM bepaalt specifiek dat “eenieder” wiens vrijheid is ontnomen het recht heeft “voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is”. Deze verplichting komt ook tot uiting in artikel 9, lid 4, van het IVBPR.

Het recht op snelle toetsing en op toegang tot de rechter zijn twee belangrijke waarborgen. Artikel 5, lid 4, beoogt te waarborgen dat eenieder die in bewaring is gesteld het recht heeft op rechterlijk toezicht op de maatregel die tegen hem is genomen. Als zodanig bepaalt artikel 5, lid 4, niet louter dat er toegang moet zijn tot een rechter die snel moet besluiten over de rechtmatigheid van de bewaring, maar ook dat de rechter periodiek beoordeelt of de bewaring moet worden voortgezet. Dit rechtsmiddel moet voor de duur van de bewaring beschikbaar zijn, zodat de gedetineerde zijn zaak snel rechterlijk kan laten toetsen, en die toetsing moet kunnen resulteren in vrijlating. Het rechtsmiddel moet voldoende zeker zijn, in theorie en in de praktijk, om toegankelijk en doeltreffend te zijn.

Het is van groot belang dat asielzoekers toegang hebben tot daadwerkelijke rechtsmiddelen, aangezien zij zich in een onzekere situatie bevinden en kunnen worden teruggestuurd.

Voorbeeld: In *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*³¹⁶ waren twee Iraanse asielzoekers op het hoofdbureau van de politie in bewaring gesteld. Het EHRM oordeelde dat er voor hen geen procedure beschikbaar was aan de hand waarvan een rechter de rechtmatigheid van hun bewaring kon toetsen.³¹⁷

Voorbeeld: In *S.D. tegen Griekenland*³¹⁸ werd een asielzoeker in bewaring gesteld, ofschoon hij in afwachting van een besluit over zijn asielverzoek niet kon worden uitgezet. Het EHRM oordeelde dat hij zich in een rechtsvacuüm bevond, omdat hij zijn bewaring hangende zijn uitzetting niet rechtstreeks kon laten toetsen.

316 EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009.

317 EHRM, *Z.N.S. tegen Turkije*, nr. 21896/08, 19 januari 2010; EHRM, *Dbouba tegen Turkije*, nr. 15916/09, 13 juli 2010.

318 EHRM, *S.D. tegen Griekenland*, nr. 53541/07, 11 juni 2009.

6.9. Bewaringsomstandigheden en -regimes

De omstandigheden van de bewaring op zich kunnen inbreuk plegen op het EU-recht of het EVRM-recht. Het EU-recht en het EVRM-recht bepalen dat bij bewaring andere mensenrechten moeten worden geëerbiedigd. Zo moeten de bewaringsomstandigheden humaan zijn, mogen gezinnen niet uit elkaar worden gehaald en mogen kinderen en kwetsbare personen doorgaans niet in bewaring worden gesteld (zie [paragraaf 6.7](#) betreffende de inbewaringstelling van personen met specifieke behoeften en kinderen).³¹⁹

In het EU-recht worden de bewaringsomstandigheden van EU personen in terugkeerprocedures gereguleerd bij artikel 16 van de [Terugkeerrichtlijn](#) en, voor kinderen en gezinnen, bij artikel 17. De bewaringsomstandigheden van asielzoekers worden gereguleerd bij artikel 10 van de herziene [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU), en artikel 11 bevat specifieke bepalingen voor kwetsbare personen.

Het EVRM bepaalt dat de plaats, het regime en de omstandigheden van bewaring passend moeten zijn; zo niet, dan kan artikel 3, 5 of 8 EVRM in stelling worden gebracht. Het Hof beoordeelt de omstandigheden zowel afzonderlijk als in hun totaliteit. Daarbij betreft het onder andere: de plaats van bewaring (luchthaven, politiecel, gevangenis), de vraag of er een andere accommodatie kon worden gebruikt, de omvang van het beperkingsgebied, de vraag of dat gebied moet worden gedeeld, en zo ja, met hoeveel personen, de aanwezigheid van en toegang tot sanitaire voorzieningen, ventilatie en toegang tot de buitenlucht, toegang tot de buitenwereld, alsook de vraag of de gedetineerden ziek zijn en toegang hebben tot geneeskundige voorzieningen. De specifieke situatie van personen is van groot belang, bijvoorbeeld of zij kind zijn, foltering hebben overleefd, zwanger zijn, het slachtoffer zijn van mensenhandel, oud zijn of een handicap hebben.

Het EHRM houdt bij de beoordeling van de bewaringsomstandigheden van een geval rekening met de rapporten van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT). Deze rapporten bieden de lidstaten een nuttig inzicht in wat onacceptabele omstandigheden zijn.

³¹⁹ Voor meer informatie, zie: EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België* (niet-begeleid kind), nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* (slachtoffer van mensenhandel) nr. 25965/04, 7 januari 2010.

Voorbeeld: In de zaken *Dougoz, Peers en S.D. tegen Griekenland*³²⁰ zette het Hof belangrijke beginselen inzake bewaringsomstandigheden uiteen en maakte het duidelijk dat gedetineerde asielzoekers bijzonder kwetsbaar waren gelet op hun ervaringen toen zij voor vervolging op de vlucht sloegen – ervaringen die hun angst kunnen vergroten wanneer zij in bewaring worden gesteld.

Voorbeeld: In *M.S.S. tegen België en Griekenland*³²¹ stelde het Hof een inbreuk op artikel 3 EVRM vast, niet alleen vanwege de bewaringsomstandigheden van de verzoeker, maar ook vanwege zijn algemene leefomstandigheden (opvangvoorzieningen) in Griekenland. De verzoeker was een Afghaanse asielzoeker en de Griekse autoriteiten waren sinds zijn aankomst in Athene op de hoogte van zijn identiteit en van het feit dat hij een potentiële asielzoeker was. Hij werd zonder enige uitleg onmiddellijk in bewaring gesteld. Internationale organisaties en ngo's hebben herhaaldelijk gemeld dat de Griekse autoriteiten asielzoekers stelselmatig in bewaring stellen. De bewering van de verzoeker dat de politie hem barbaars behandelde, sloot aan op getuigenverslagen die door internationale organisaties en met name het CPT zijn verzameld. De bevindingen van het CPT en de UNHCR bevestigden daarnaast de bewering van de verzoeker dat er in het detentiecentrum nabij de luchthaven van Athene sprake zou zijn van onhygiënische omstandigheden en overbevolking. Hoewel de verzoeker slechts relatief kort werd vastgehouden, waren de bewaringsomstandigheden in het detentiecentrum onaanvaardbaar. Het EHRM oordeelde dat de verzoeker gevoelens van willekeur, inferioriteit en angst moet hebben gevoeld en dat de bewaringsomstandigheden zonder meer ernstige gevolgen hadden voor zijn waardigheid en neerkwamen op een vernederende behandeling. Bovendien was hij als asielzoeker bijzonder kwetsbaar gezien zijn migratie en de traumatische ervaringen die hij waarschijnlijk had meegemaakt. Het Hof concludeerde dat inbreuk was gepleegd op artikel 3 EVRM.

De relevante niet-bindende regelgeving op dit gebied omvat de twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa, de Europese gevangenisregels en de Europese richtsnoeren betreffende de behandeling van gedetineerde immigranten³²² uit 2005.

320 EHRM, *Dougoz tegen Griekenland*, nr. 40907/98, 6 maart 2001; EHRM, *Peers tegen Griekenland*, nr. 28524/95, 19 april 2001; EHRM, *S.D. tegen Griekenland*, nr. 53541/07, 11 juni 2009.

321 EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

322 Raad van Europa (2003), aanbeveling Rec(2003)5 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende maatregelen inzake bewaring van asielzoekers; Raad van Europa, Comité van Ministers (2005); Raad van Europa (2006), aanbeveling Rec(2006)2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake de Europese gevangenisregels, 11 januari 2006.

6.10. Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring

Uit hoofde van zowel het EU-recht als het EVRM-recht kunnen personen die onrechtmatig gedetineerd zijn geweest, aanspraak maken op schadeloosstelling.

In het kader van het EU-recht bepaalde het HvJ EG in de zaak *Francovich*³²³ dat nationale rechters moeten voorzien in een rechtsmiddel voor schade die het gevolg is van een inbreuk die een EU-lidstaat heeft gepleegd op een bepaling van het EU-recht. Dit beginsel is nog niet toegepast op inbreuken die een lidstaat pleegt door geen uitvoering te geven aan een richtlijn in het kader van de bewaring van immigranten.

Artikel 5, lid 5 EVRM bepaalt dat “[e]nieder die het slachtoffer is geweest van een arrestatie of een detentie in strijd met de bepalingen van dit artikel, recht [heeft] op schadeloosstelling”. Om voor schadeloosstelling in aanmerking te komen, moet derhalve inbreuk zijn gepleegd op een of meerdere leden van artikel 5 EVRM.

Belangrijkste punten

- Krachtens het EU-recht en het EVRM moet vrijheidsontneming een laatste middel zijn dat kan worden ingezet als alle minder ingrijpende alternatieven zijn uitgeput (zie [paragraaf 6.2](#)).
- Krachtens het EVRM kan de concrete situatie van een persoon neerkomen op vrijheidsontneming op grond van artikel 5 EVRM of op beperking van zijn of haar vrijheid van verplaatsing als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM (zie [paragraaf 6.1](#)).
- Krachtens het EVRM moet vrijheidsontneming gerechtvaardigd zijn voor een bepaald doel als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder a tot en met f, moet vrijheidsontneming worden bevolen overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure en mag er geen sprake zijn van willekeur (zie [paragraaf 6.3](#)).
- Krachtens het EU-recht moet vrijheidsontneming in overeenstemming zijn met de wet (zie [paragraaf 6.3](#)) en noodzakelijk en evenredig zijn (zie [paragraaf 6.5](#)).
- Krachtens het EU-recht is de maximale duur van bewaring vóór verwijdering vastgesteld op zes maanden, een termijn die in uitzonderlijke gevallen tot maximaal achttien maanden kan worden verlengd (zie [paragraaf 6.6.4](#)).

323 HvJ EG, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90 [1991] ECR I-05357, *Francovich en Bonifaci en anderen tegen Italiaanse Republiek*, 19 november 1991.

- Krachtens het EU-recht en het EVRM moet er een realistisch vooruitzicht op verwijdering zijn wanneer iemand in bewaring wordt gesteld om te worden verwijderd (zie [paragraaf 6.6.3](#)) en moet de nodige zorgvuldigheid worden betracht bij de uitvoering van de verwijderingsprocedure (zie [paragraaf 6.6.2](#)).
- Vrijheidsontneming moet voldoen aan de procedurele waarborgen van artikel 5, lid 2 EVRM betreffende het recht om op de hoogte te worden gebracht van de redenen en van artikel 5, lid 4 EVRM betreffende het recht om voorziening te vragen bij de rechter opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van de detentie (zie [paragraaf 6.8](#)).
- Krachtens het EU-recht en het EVRM moet vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing voldoen aan andere garanties op het gebied van de mensenrechten, zoals bewaringsomstandigheden die de menselijke waardigheid eerbiedigen, de garantie dat de gezondheid van personen nooit in gevaar wordt gebracht en speciale aandacht voor leden van kwetsbare groepen (zie de [paragrafen 6.7](#) en [6.9](#)).
- Een persoon die willekeurig of onrechtmatig in bewaring is gesteld, kan een schadevergoeding indienen op grond van het EU-recht en het EVRM (zie [paragraaf 6.9](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

7

Gedwongen terugkeer en wijze van verwijdering

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) Frontex-verordening (gewijzigd), Verordening (EU) nr. 1168/2011 Beschikking 2004/573/EG van de Raad inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten	Veilige, waardige en humane verwijderingen	Comité van Ministers, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, mei 2005, nr. 19
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 48	Vertrouwelijkheid	Comité van Ministers, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, mei 2005, nr. 12
Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 2 (recht op leven) Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 8, lid 4	Ernstig letsel als gevolg van beperkende maatregelen	EVRM, artikel 2 (recht op leven) Comité van Ministers, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, mei 2005, nr. 19
	Onderzoeken	EHRM, <i>Ramsahai tegen Nederland</i> 2007 (doeltreffend systeem) EHRM, <i>Tarariyeva tegen Rusland</i> , 2006 (medische zorg in gevangenissen) EHRM, <i>Tais tegen Frankrijk</i> , 2006 (controle van de medische toestand in hechtenis)

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop een vreemdeling uit een lidstaat wordt verwijderd. Juridische belemmeringen voor verwijdering, zoals belemmeringen voor de verwijdering van asielzoekers, komen aan bod in de [hoofdstukken 1, 3 en 4](#).

Personen moeten op een veilige, waardige en humane manier worden uitgezet, ongeacht de vraag of dat per vliegtuig, over land of over zee gebeurt. Er hebben zich incidenten voorgedaan waarbij terugkeerders tijdens de verwijderingsprocedure zijn overleden door verstikking of ten gevolge van ernstige verwondingen. Er zijn ook personen in detentiecentra overleden voordat zij konden worden verwijderd. De verwijderingsprocedure kan leiden tot een verhoogd risico op zelfverminking en zelfmoord, zowel tijdens de bewaring voorafgaand aan de verwijdering als tijdens de verwijdering.

In het EU-recht wordt gedwongen terugkeer gereguleerd bij de [Terugkeerrichtlijn \(2008/115/EG\)](#). Door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties worden gereguleerd bij de herziene [Frontex-verordening \(EU\) nr. 1168/2011](#).

Het EHRM wordt zelden verzocht om de feitelijke wijze van verwijdering te onderzoeken. Er is evenwel een ruime jurisprudentie voorhanden, voornamelijk op basis van de artikelen 2, 3 en 8 EVRM. Deze jurisprudentie heeft betrekking op het gebruik van geweld door de autoriteiten in het algemeen, de noodzaak om personen te beschermen tegen letsel en op de procedurele verplichting van de autoriteiten om onderzoek te doen naar hun handelen in situaties die personen naar verluidt ernstig letsel hebben berokkend. Deze algemene beginselen zijn mogelijk ook toepasbaar in omstandigheden van gedwongen terugkeer. Hier zal nader naar worden gekeken.

Naast wettelijke bepalingen is er ten aanzien van dit punt ook belangrijke niet-bindende regelgeving van kracht. De twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa vormen een nuttige leidraad. Daarom wordt er op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk naar verwezen.³²⁴ De [CPT-normen](#) omvatten een deel dat is toegesneden op terugkeer door de lucht.³²⁵

Terugkeer wordt vaak mogelijk gemaakt door politieke en operationele overnameovereenkomsten. In de EU kunnen afzonderlijke lidstaten en de Unie dergelijke

³²⁴ Raad van Europa, Comité van Ministers (2005).

³²⁵ Raad van Europa, Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) (2002-2011), hoofdstuk IV, blz. 69 e.v.

overeenkomsten sluiten. Tussen 2005 en 2013 werden er in de EU 15 overnameovereenkomsten gesloten, waarvan de meeste in werking zijn getreden.³²⁶

7.1. Veilige, waardige en humane verwijderingen

In het **EU-recht** bepaalt de **Terugkeerrichtlijn** dat gedwongen terugkeer moet worden uitgevoerd met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokkene (artikel 8, lid 4). Bovendien wordt prioriteit verleend aan vrijwillig vertrek (artikel 7) en moet er een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer worden opgezet (artikel 8).³²⁷ De in een bijlage bij een beschikking van de Raad opgenomen gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, vormen onder meer een leidraad voor medische kwesties, de opleiding en het gedrag van begeleiders en het gebruik van dwangmaatregelen.³²⁸

De **Terugkeerrichtlijn** vereist dat de gezondheid van de persoon in aanmerking wordt genomen in het verwijderingsproces (artikel 5). Bij terugkeer door de lucht moet medisch personeel doorgaans bevestigen dat de persoon in staat is om te reizen. De fysieke en mentale gesteldheid van de persoon kan ook aanleiding geven tot uitstel van de verwijdering (artikel 9). Bij de tenuitvoerlegging van verwijderingen moet rekening worden gehouden met het recht op een familie- en gezinsleven (artikel 5). De nationale wetgevings- en beleidsmaatregelen kunnen ook ingaan op specifieke gezondheidskwesties, zoals hoogzwangere vrouwen.

De **Terugkeerrichtlijn** vereist dat niet-begeleide minderjarigen alleen worden teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten (artikel 10).

326 In chronologische volgorde betreft het: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Kaapverdië (nog niet in werking getreden) en Armenië (nog niet in werking getreden). Zie ook: Werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2011)209, 23 februari 2011, tabel 1.

327 Voor meer informatie over de praktijken in de EU-lidstaten, zie: FRA (2012), blz. 51-54.

328 **Beschikking 2004/573/EG** van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 28).

In het kader van het EVRM wordt beoordeeld of enig letsel dat ambtenaren hebben toegebracht aan personen die onder hun hoede en toezicht vallen, ernstig genoeg is om artikel 3 EVRM in te roepen. De kwetsbaarheden van een persoon, bijvoorbeeld in verband met diens leeftijd of met mentale gezondheidsproblemen, moeten in aanmerking worden genomen.³²⁹

Overeenkomstig de twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa moeten de autoriteiten met terugkeerders samenwerken om het gebruik van geweld te beperken en moeten terugkeerders in de gelegenheid worden gesteld om hun terugkeer voor te bereiden (richtsnoer 15). Terugkeerders moeten in staat zijn om te reizen (richtsnoer 16).

7.2. Vertrouwelijkheid

Het is van belang dat alleen de informatie die nodig is voor de verwijdering wordt doorgegeven aan het land van terugkeer, om de vertrouwelijkheid van de tijdens de asielprocedure verkregen informatie te waarborgen. Begeleiders die een terugkeerder vanaf het detentiecentrum vergezellen naar hun vertrekpunt moeten deze vertrouwelijkheid ook in acht nemen.

In het EU-recht wordt tijdens asielprocedures verkregen informatie gereguleerd door artikel 48 van de [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU), dat de EU-lidstaten verplicht de vertrouwelijkheid van de verkregen informatie te eerbiedigen. Artikel 30 van deze richtlijn garandeert dat informatie met betrekking tot individuele asielzoekers niet wordt bekendgemaakt aan vermeende actor(en) van de vervolging.

Op grond van het EVRM kunnen inbreuken op de vertrouwelijkheid binnen het toepassingsgebied van artikel 8 vallen, en, indien de inbreuk ertoe leidt dat de persoon bij terugkeer risico loopt op mishandeling, binnen het toepassingsgebied van artikel 3. In een ander verband heeft het Hof evenwel geoordeeld dat enige maatregel die ingrijpt in de privacy moet worden onderworpen aan uitvoerige regels en minimale waarborgen die voldoende garanties bieden tegen het risico op misbruik en willekeur. Deze waarborgen moeten onder meer betrekking hebben op de duur, de opslag, het gebruik, de

³²⁹ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011; EHRM, *Darraj tegen Frankrijk*, nr. 34588/07, 4 november 2010.

toegang van derden, procedures voor het bewaren van de integriteit en vertrouwelijkheid van gegevens en procedures voor het vernietigen van gegevens.³³⁰

De twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa gaan ook in op eerbiediging en beperking van de verwerking van persoonsgegevens en het verbod op het delen van informatie over asiolverzoeken (richtsnoer 12).

7.3. Ernstig letsel als gevolg van beperkende maatregelen

Uit hoofde van het nationale recht kunnen overheidsfunctionarissen, zoals bewakers en begeleiders, worden gemachtigd om geweld te gebruiken bij de uitoefening van hun taken. Zowel het EU-recht als het EVRM bepaalt dat dwangmaatregelen redelijk, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

Het EU-recht en het EVRM stellen gemeenschappelijke normen vast die van toepassing zijn op sterfgevallen in hechtenis. Het recht op leven wordt gegarandeerd door artikel 2 van het Handvest van de grondrechten van de EU en door artikel 2 EVRM. Artikel 2 waarborgt een van de belangrijkste rechten, waarvoor artikel 15 EVRM geen afwijkingsmogelijkheid biedt. Het EVRM bepaalt evenwel dat het gebruik van geweld, met name als dat de dood tot gevolg heeft, geen inbreuk vormt op artikel 2 indien het gebruik van geweld “absoluut noodzakelijk” en “strikt evenredig” is.³³¹

Het EU-recht zet in de [Terugkeerrichtlijn](#) regels uiteen met betrekking tot dwangmaatregelen. Dergelijke maatregelen moeten als laatste middel worden ingezet en moeten evenredig zijn en binnen redelijke grenzen blijven. Bij de toepassing ervan moeten de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokkene worden geëerbiedigd (artikel 8, lid 4).

In het kader van het EVRM vereist de jurisprudentie met betrekking tot artikel 2 EVRM een wettelijk en bestuursrechtelijk kader voor het gebruik van geweld door overheidsfunctionarissen om bescherming te bieden tegen willekeur, misbruik en beroving van het leven, met inbegrip van vermijdbare ongevallen. De personele structuur, de

330 EHRM, *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 30562/04, 4 december 2008, punt 99.

331 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Stewart tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), zaak nr. 10044/82, 10 juli 1984; EHRM, *McCann en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 18984/91, 27 september 1995, punten 148-149.

communicatiekanalen en de richtsnoeren inzake het gebruik van geweld moeten duidelijk en adequaat worden uiteengezet in dat kader.³³² Wanneer overheidsfunctionarissen de mate van geweld die zij redelijkerwijs mogen toepassen, overschrijden, met letsel of zelfs de dood tot gevolg, kan de lidstaat aansprakelijk worden gesteld. In dat geval moeten de gebeurtenissen doeltreffend worden onderzocht en moet het onderzoek kunnen leiden tot vervolging.³³³

Het Hof oordeelde dat de lidstaten niet alleen de negatieve verplichting hebben om personen geen letsel toe te brengen, maar ook de positieve verplichting om personen te beschermen tegen de dood en ernstig letsel, met inbegrip van letsel dat door derden of henzelf wordt toegebracht, en om toegang te verlenen tot geneeskundige diensten. De beschermingsplicht van de lidstaten omvat de plicht om wettelijke bepalingen en passende procedures vast te stellen, met inbegrip van strafrechtelijke bepalingen om tegen een persoon gerichte strafbare feiten te voorkomen, met bijbehorende sancties om mensen ervan te weerhouden dergelijke feiten te plegen.³³⁴ De vraag is of de autoriteiten alles hebben gedaan wat redelijkerwijs van hen kon worden verwacht om een reëel en onmiddellijk levensgevaar waarvan zij op de hoogte waren of zouden moeten zijn, te voorkomen.³³⁵

Bij het beoordelen van de rechtmatigheid van het gebruik van geweld heeft het EHRM verschillende factoren in ogenschouw genomen, waaronder de aard van het nagestreefde doel en het fysieke en levensgevaar dat inherent is aan de situatie. Het Hof kijkt naar de omstandigheden van een voorval van geweld, waaronder naar de vraag of het geweld bewust of onopzettelijk is gepleegd en of de operatie naar behoren is gepland en gecontroleerd.

Voorbeeld: In *Kaya tegen Turkije*³³⁶ herhaalde het EHRM dat de lidstaat het gebruikte geweld en het risico dat dit geweld tot de dood leidt, in aanmerking moet nemen.

332 EHRM, *Makaratzis tegen Griekenland* [Grote Kamer], nr. 50385/99, 20 december 2004, punt 58; EHRM, *Nachova en anderen tegen Bulgarije* [Grote Kamer], nrs. 43577/98 en 43579/98, 6 juli 2005, punt 96.

333 EHRM, *McCann en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 18984/91, 27 september 1995, punt 161; EHRM, *Velikova tegen Bulgarije*, nr. 41488/98, 18 mei 2000, punt 80.

334 EHRM, *Osman tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 23452/94, 28 oktober 1998; EHRM, *Mastromatteo tegen Italië* [Grote Kamer], nr. 37703/97, 24 oktober 2002, punten 72 en 73; EHRM, *Finogenov en anderen tegen Rusland*, nrs. 18299/03 en 27311/03, 20 december 2011, punt 209.

335 EHRM, *Branko Tomašić en anderen tegen Kroatië*, nr. 46598/06, 15 januari 2009, punt 51.

336 EHRM, *Kaya tegen Turkije*, nr. 22729/93, 19 februari 1998.

Het gebruik van dwang kan niet alleen bezwaarlijk zijn op grond van artikel 2, dat betrekking heeft op sterfgevallen en bijna-sterfgevallen, zoals een zelfmoordpoging die blijvend letsel oplevert, maar ook op grond van de artikelen 3 en 8 wanneer een persoon letsel oploopt als gevolg van dwang die niet neerkomt op wederrechtelijk doden.

Voorbeeld: In *Ilhan tegen Turkije*³³⁷ oordeelde het Hof dat inbreuk was gepleegd op artikel 3 EVRM, en niet op artikel 2, toen de betrokkene hersenschade opliep door het excessieve geweld dat bij zijn arrestatie tegen hem werd gebruikt.

Het EHRM heeft zijn bezorgdheid geuit over incidenten met politieagenten en andere functionarissen bij ‘interventies’ tegen personen in het kader van artikel 8 EVRM.³³⁸

Opgelegde beperkingen of het verzuim van een lidstaat om de dood – waaronder als gevolg van zelfverminking en om medische redenen – te voorkomen, kunnen de dood en verwondingen tot gevolg hebben.³³⁹ In dit verband verbieden de twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa dwangmaatregelen waarbij de luchtwegen mogelijk geheel of gedeeltelijk worden afgesloten of waarbij de terugkeerder in posities wordt gedwongen waarin hij dreigt te stikken (richtsnoer 19).

7.4. Onderzoek

De algemene beginselen die met name op grond van de artikelen 2, 3 en 8 EVRM zijn ontwikkeld, kunnen onder bepaalde omstandigheden ook van toepassing zijn bij gedwongen terugkeer. Er moet een doeltreffend en officieel onderzoek worden verricht wanneer een persoon overlijdt of ernstig gewond raakt door toedoen van een lidstaat of in omstandigheden waarin de lidstaat verantwoordelijk kan worden gehouden, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene in bewaring is gesteld. Ook wanneer de lidstaat een deel van de verwijderingstaken aan particuliere ondernemingen uitbesteedt, kan deze aansprakelijk blijven. Er moet een minimumniveau van doeltreffendheid in acht worden genomen dat afhangt van de omstandigheden van de zaak.³⁴⁰ Er moet sprake zijn van

337 EHRM, *Ilhan tegen Turkije* [Grote Kamer], nr. 22277/93, 27 juni 2000, punten 77 en 87.

338 EHRM, *Kučera tegen Slowakije*, nr. 48666/99, 17 juli 2007, punten 122-124; EHRM, *Rachwalski en Ferenc tegen Polen*, nr. 47709/99, 28 juli 2009, punten 58-63.

339 Zie bijvoorbeeld deze zaak uit het Verenigd Koninkrijk: *FGP tegen Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5 juli 2012.

340 EHRM, *McCann en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 18984/91, 27 september 1995, punt 161; EHRM, *Velikova tegen Bulgarije*, nr. 41488/98, 18 mei 2000, punt 80.

effectieve verantwoording en transparantie om de rechtsstaat te eerbiedigen en het publieke vertrouwen te waarborgen.³⁴¹

Wanneer iemand die onder de hoede of het toezicht van de lidstaat valt of viel, dood of gewond wordt aangetroffen, moet die lidstaat een bevredigend en overtuigend verslag van de betreffende gebeurtenissen verstrekken. Zo werd er een inbreuk op artikel 2 geconstateerd toen de regering een natuurlijke dood vaststelde en daarbij geen bevredigende uitleg gaf over de doodsoorzaak of een gebrekkige autopsie verrichtte.³⁴² Op een vergelijkbare manier werden er inbreuken op artikel 2 vastgesteld vanwege gebrekkige geneeskundige zorg in een gevangenisziekenhuis³⁴³ en een tekortschietende beoordeling van de conditie van de verzoeker in hechtenis.³⁴⁴

Een onderzoek naar een klacht op grond van artikel 2 moet met name onafhankelijk, adequaat en doeltreffend zijn en onverwijld worden verricht met de betrokkenheid van de familie. Het onderzoek en de resultaten ervan moeten door het publiek kunnen worden gecontroleerd. Het is aan de autoriteiten om het onderzoek op te starten, op eigen initiatief en zonder eventuele klachten af te wachten. Het kader moet vanuit hiërarchisch, institutioneel en praktisch oogpunt worden verricht door een functionaris of instantie die niet afhankelijk is van degenen die bij de gebeurtenissen betrokken zijn.³⁴⁵

341 EHRM, *Ramsahai en anderen tegen Nederland* [Grote Kamer], nr. 52391/99, 15 mei 2007, punt 325.

342 EHRM, *Tanli tegen Turkije*, nr. 26129/95, 10 april 2001, punten 143-147.

343 EHRM, *Tariyeva tegen Rusland*, nr. 4353/03, 14 december 2006, punt 88.

344 EHRM, *Tais tegen Frankrijk*, nr. 39922/03, 1 juni 2006.

345 EHRM, *Finucane tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 29178/95, 1 juli 2003, punt 68.

Belangrijkste punten

- Verwijderingen moeten veilig en humaan worden verricht en moeten de waardigheid van het individu beschermen (zie [paragraaf 7.1](#)).
- Personen moeten fysiek en mentaal in staat zijn om te reizen (zie [paragraaf 7.1](#)).
- Er moet speciale aandacht worden besteed aan kwetsbare personen, met inbegrip van kinderen en personen die zelfmoord dreigen te plegen of zichzelf letsel dreigen toe te brengen (zie [paragraaf 7.1](#)).
- De lidstaten moeten krachtens het EU-recht doeltreffende systemen oprichten voor het toezicht op terugkeer (zie [paragraaf 7.1](#)).
- De [Terugkeerrichtlijn](#) bepaalt dat niet-begeleide minderjarigen alleen mogen worden teruggebracht naar familieleden, een aangewezen voogd of adequate opvangfaciliteiten (zie [paragraaf 7.1](#)).
- De in het kader van een asielpcedure verkregen informatie moet vertrouwelijk worden behandeld (zie [paragraaf 7.2](#)).
- Zowel het EU-recht als het EVRM bepaalt dat eventuele dwangmaatregelen redelijk, noodzakelijk en evenredig moeten zijn (zie [paragraaf 7.3](#)).
- De autoriteiten zijn uit hoofde van het EVRM verplicht om onderzoek te doen naar verdigbare beschuldigingen van buitensporig geweld (zie [paragraaf 7.3](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

8

Economische en sociale rechten

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikelen 12 (vrijheid van vergadering en vereniging), 15, lid 1 (vrijheid van beroep en recht te werken), 16 (vrijheid van ondernemerschap), 28 (recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie), 29 (recht op toegang tot arbeidsbemiddeling), 30 (bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag), 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden) en 32 (verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk)</p> <p>De toegang tot de arbeidsmarkt wordt per categorie bij secundaire wetgeving gereguleerd.</p>	<p>Economische rechten</p>	<p>EVRM, artikel 4 (verbod van slavernij en dwangarbeid)</p> <p>EVRM, artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging)</p> <p>EHRM, <i>Bigaeva tegen Griekenland</i>, 2009 (een vreemdeling mag een beroepsopleiding volgen, maar mag niet aan de bijbehorende examens deelnemen)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 14 (recht op onderwijs)</p> <p>Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 14, lid 1 (ongedocumenteerde migranten)</p> <p>Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 14, (asielzoekers)</p>	<p>Onderwijs</p>	<p>EVRM, Protocol nr. 1, artikel 2 (recht op onderwijs)</p> <p>ESH, artikelen 17 (recht van kinderen op sociale, wettelijke en economische bescherming), 18 (recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid) en 19 (recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
		<p>EHRM, <i>Ponomaryovi tegen Bulgarije</i>, 2011 (ongedocumenteerde migranten moeten hogere vergoedingen betalen om secundair onderwijs te volgen)</p> <p>Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, <i>Karus tegen Italië</i>, 1998 (vreemdelingen moeten een hogere vergoeding betalen om tertiair onderwijs te volgen)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 34, lid 3 (sociale zekerheid en sociale bijstand)</p> <p>Voor onderdanen van een derde land die familieleden zijn van EER-onderdanen, langdurig ingezetenen, asielzoekers, vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en slachtoffers van mensenhandel zijn huisvestingsregels vastgelegd in secundaire EU-wetgeving.</p>	<p>Huisvesting</p>	<p>EHRM, <i>Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, 1986 (recht op eerbiediging van de woning)</p> <p>EHRM, <i>M.S.S. tegen België</i>, 2011 (verzuim om in huisvesting te voorzien kan een inbreuk op artikel 3 EVRM inhouden)</p> <p>ESH, artikel 31 (recht op huisvesting)</p> <p>ECSR, <i>DCI tegen Nederland</i>, 2009 (huisvesting van ongedocumenteerde kinderen)</p>
<p>Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 34, lid 3 (sociale zekerheid en sociale bijstand)</p> <p>Voor onderdanen van een derde land die familieleden zijn van EER-onderdanen, langdurig ingezetenen, asielzoekers, vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten en slachtoffers van mensenhandel zijn huisvestingsregels vastgelegd in secundaire EU-wetgeving</p>	<p>Gezondheidszorg</p>	<p>ESH, artikel 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand)</p> <p>ECSR, <i>FIDH tegen Frankrijk</i>, 2004</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Voor onderdanen van een derde land die familieleden zijn van EER-onderdanen:</p> <p>Richtlijn vrij verkeer (2004/38/EG), artikelen 24 en 14</p> <p>Verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels (EG) nr. 883/2004, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 465/2012</p> <p>Voor onderdanen van derde landen die binnen de EU verhuizen:</p> <p>Verordeningen (EG) nr. 859/2003 en (EU) nr. 1231/2010</p> <p>Andere categorieën:</p> <p>Het secundair EU-recht verleent specifieke rechten aan asielzoekers, vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten, slachtoffers van mensenhandel en langdurig ingezetenen.</p>	<p>Sociale zekerheid en bijstand</p>	<p>EHRM, <i>Wasilewski tegen Polen</i>, 1999 (geen recht op financiële bijstand)</p> <p>EHRM, <i>Gaygusuz tegen Oostenrijk</i>, 1996 (discriminatie van vreemdelingen met betrekking tot werkloosheidsuitkeringen)</p> <p>EHRM, <i>Koua Poirrez tegen Frankrijk</i>, 2003 (discriminatie van vreemdelingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen)</p> <p>EHRM, <i>Andrejeva tegen Letland</i>, 2009 (discriminatie van vreemdelingen met betrekking tot pensioenen)</p> <p>ESH, artikelen 12 (recht op sociale zekerheid), 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), 14 (recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg), 15 (rechten van personen met een handicap), 17 (recht van kinderen op sociale, wettelijke en economische bescherming), 23 (recht van ouderen op sociale bescherming) en 30 (bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting)</p>

Inleiding

Voor de meeste migranten vormt de toestemming om een land binnen te komen of er te verblijven slechts een eerste stap in de verwerving van volledige verblijfsrechten. De toegang tot werk, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, sociale zekerheid, sociale bijstand en andere sociale prestaties kan een grote uitdaging zijn. Een erkend recht op toegang of verblijf is doorgaans vereist om toegang te krijgen tot alle sociale rechten.

De lidstaten mogen over het algemeen onderscheid maken tussen nationaliteiten bij de uitoefening van hun soevereine recht om personen toegang tot hun grondgebied te verlenen of te weigeren. In principe is het niet onrechtmatig om overeenkomsten te sluiten of nationale wetgeving aan te nemen die bepaalde nationaliteiten voorkeursrechten

verlenen om het grondgebied van een staat binnen te komen of er te verblijven. Derhalve mogen de lidstaten over het algemeen ook gedifferentieerde voorwaarden verbinden aan binnenkomst of verblijf. Zo kunnen ze bepalen dat personen geen toegang krijgen tot werk of geen beroep kunnen doen op overheidsmiddelen. De lidstaten moeten er evenwel rekening mee houden dat discriminatie, waaronder die op grond van nationaliteit, door de internationale en Europese mensenrechteninstrumenten wordt verboden op de respectieve terreinen die door deze instrumenten worden gereguleerd.³⁴⁶

Hoe sterker een bepaalde situatie valt onder het soevereine recht van een lidstaat om vreemdelingen toe te laten of te weigeren, hoe meer beoordelingsvrijheid die staat heeft om gedifferentieerde voorwaarden op te leggen.³⁴⁷ Een gedifferentieerde behandeling wordt minder aanvaardbaar naarmate de immigratiesituatie van een vreemdeling meer lijkt op de situatie van de eigen staatsburgers.³⁴⁸ Een gedifferentieerde behandeling die betrekking heeft op fundamentele grondrechten, zoals het recht op leven of het verbod op een vernederende behandeling, komt neer op verboden discriminatie.³⁴⁹ Deze beginselen zijn van groot belang bij het beoordelen van de toegang tot sociale rechten.

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de normen van de EU en de Raad van Europa inzake toegang tot economische en sociale rechten, namelijk het recht op werk, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en sociale bescherming.

8.1. Belangrijkste rechtsbronnen

Binnen het EU-recht hebben de bepalingen inzake vrij verkeer aanzienlijke gevolgen voor de situatie van onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EU-burgers die binnen Europa hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend. De [Verblijfsrichtlijn](#) (2004/38/EG) reguleert de situatie van hun familieleden, ongeacht de nationaliteit van die familieleden. Artikel 2, lid 2, stelt vast op welke familieleden de richtlijn van toepassing is. De richtlijn is ook van toepassing op onderdanen van een derde land die

346 Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 14 EVRM, artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM, en deel V, artikel E van het ESH.

347 EHRM, *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 56328/07, 27 september 2011.

348 EHRM, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, nr. 17371/90, 16 september 1996.

349 ECSR, *Defence for Children International tegen Nederland*, nr. 47/2008, 20 oktober 2009.

familieleden zijn van IJslandse, Liechtensteinse en Noorse staatsburgers.³⁵⁰ Familieleden van Zwitserse staatsburgers genieten een vergelijkbare status.³⁵¹ De familieleden op wie deze bepalingen van toepassing zijn, hebben niet alleen toegang tot de arbeidsmarkt, maar ook tot sociale bijstand.

Krachtens het EU-recht hebben Turkse staatsburgers, hoewel zij geen EER-onderdanen zijn, en hun familieleden een bevoorrechte positie in de EU-lidstaten. Die positie vloeit voort uit de Overeenkomst van Ankara uit 1963 en het aanvullend protocol daarbij uit 1970, waarin werd verondersteld dat Turkije tegen 1985 zou zijn toegetreden tot de EU. In 2010 woonden er bijna 2,5 miljoen Turkse onderdanen in de EU, waardoor zij de grootste groep onderdanen van derde landen in de EU zijn.³⁵²

De mate waarin andere categorieën van onderdanen van derde landen, zoals asielzoekers, vluchtelingen en langdurig ingezetenen, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, wordt bij bepaalde richtlijnen gereguleerd. In december 2011 stelde de EU de [Richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning \(2011/98/EU\)](#) vast, die tegen het eind van 2013 moet zijn omgezet. Deze introduceert één aanvraagprocedure voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een EU-lidstaat, alsmede een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die rechtmatig in een lidstaat verblijven.

Bovendien verbiedt de [Richtlijn rassengelijkheid \(2000/43/EG\)](#) discriminatie op basis van ras en etnische afstamming in het kader van arbeid en de toegang tot goederen, diensten en het socialezekerheidsstelsel.³⁵³ De richtlijn is ook van toepassing op onderdanen van derde landen. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, is deze evenwel "niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet [deze] geen afbreuk aan [...] enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen".

350 [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte](#) van 2 mei 1992, deel III, Vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, PB L 60 van 3.1.1994, blz. 1.

351 [Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds](#), over het vrije verkeer van personen, 21 juni 1999, artikel 7 – PB L 114 van 30.4.2002 (nadien uitgebreid tot andere EU-lidstaten).

352 Europese Commissie, Eurostat (2010), 'Main countries of origin of non-nationals, EU-27, 2010', beschikbaar op: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_\(million\).png&filetimestamp=20111125175250#file](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_(million).png&filetimestamp=20111125175250#file).

353 [Richtlijn 2000/43/EG](#), PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

Het **Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden** werd op 9 december 1989 vastgesteld bij een verklaring van alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Dit handvest legde de belangrijkste beginselen van het Europees arbeidsrecht vast en gaf vorm aan de ontwikkeling van het **Europese sociale model** in het volgende decennium. De in het Gemeenschapshandvest vastgelegde fundamentele sociale rechten zijn verder ontwikkeld en uitgebreid in het **Handvest van de grondrechten van de EU**. Het Handvest is alleen van toepassing op vraagstukken die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen en de bepalingen ervan kunnen het toepassingsgebied van het EU-recht niet uitbreiden. Het Handvest van de grondrechten van de EU omvat zeer weinig sociale rechten die voor iedereen gelden, zoals het recht op onderwijs als bedoeld in artikel 14, leden 1 en 2, aangezien de meeste rechten beperkt zijn tot onderdanen en/of personen die rechtmatig op het grondgebied verblijven.

Binnen het systeem van de Raad van Europa garandeert het EVRM voornamelijk de civiele en politieke rechten. Het geeft daarom slechts beperkte richtsnoeren inzake de economische en sociale rechten.

Het in 1961 vastgestelde en in 1996 herziene ESH vormt evenwel een aanvulling op het EVRM en is een belangrijk referentiepunt voor het Europees recht inzake economische en sociale mensenrechten. Het stelt fundamentele rechten en vrijheden vast, alsook een toezichtsmechanisme dat gebaseerd is op een verslagleggingsprocedure en een procedure voor collectieve klachten, om te waarborgen dat de staten die partij zijn de ESH-rechten eerbiedigen. In het ESH is een geheel aan rechten verankerd op het gebied van huisvesting, gezondheid, onderwijs, werkgelegenheid, sociale bescherming, het vrije verkeer van personen en non-discriminatie.

Hoewel de bescherming van migranten uit hoofde van het ESH niet op het wederkerigheidsbeginsel is gebaseerd, zijn de bepalingen ervan in eerste instantie alleen van toepassing op onderdanen van lidstaten die het ESH hebben geratificeerd en die migranten zijn in andere lidstaten die het ESH ook hebben geratificeerd. Volgens de bijlage bij het ESH zijn de artikelen 1 tot en met 17 en 20 tot en met 31 van het ESH, ofschoon daarin niet specifiek wordt verwezen naar vreemdelingen, van toepassing op vreemdelingen die onderdaan zijn van een staat die partij is bij het ESH en die rechtmatig verblijven of werken op het grondgebied van een staat die partij is bij het ESH. Deze artikelen dienen te worden geïnterpreteerd in het licht van de artikelen 18 en 19 inzake migrerende werknemers en hun gezinnen. Artikel 18 waarborgt het recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere partijen bij het ESH en artikel 19 waarborgt het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand.

Het toepassingsgebied van het ESH is derhalve enigszins beperkt, al heeft het ECSR een aanzienlijke jurisprudentie ontwikkeld. Daar waar bepaalde grondrechten in het geding zijn, heeft de ECSR-jurisprudentie het toepassingsgebied van het ESH uitgebreid naar iedereen die zich op het grondgebied bevindt, met inbegrip van ongedocumenteerde migranten.³⁵⁴

Er bestaat een belangrijk verband tussen het ESH en het EVRM, waardoor de ECSR-jurisprudentie van grote waarde is. Hoewel niet alle lidstaten van de EU en van de Raad van Europa het ESH hebben geratificeerd of alle bepalingen ervan hebben goedgekeurd, heeft het EHRM geoordeeld dat ratificatie niet van essentieel belang is voor de uitleg die het Hof geeft aan bepaalde problemen op grond van het EVRM die ook onder het ESH vallen.³⁵⁵

8.2. Economische rechten

Deze paragraaf gaat in op de economische rechten, met inbegrip van toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op een gelijke behandeling op het werk. Toegang tot de arbeidsmarkt hangt doorgaans af van de rechtspositie van een persoon. Zodra een persoon werkt, of dat nu rechtmatig gebeurt of niet, moeten evenwel de fundamentele werknemersrechten worden geëerbiedigd. Op soortgelijke wijze hebben werknemers, ongeacht hun rechtsstatus, het recht om te worden betaald voor het werk dat zij verrichten.

Het EVRM bevat geen uitdrukkelijke waarborgen voor de economische en sociale rechten, met uitzondering van het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 4) en het recht om vakverenigingen op te richten (artikel 11).

Het Hof heeft bij EHRM-zaken op aanverwante terreinen gekeken naar de situatie van een vreemdeling die aan een bepaalde beroepsopleiding mocht beginnen, maar vervolgens het recht werd ontzegd om die opleiding te volgen.

354 ECSR, *Internationale Federatie voor de Mensenrechten tegen Frankrijk*, klacht nr. 14/2003, gegrondheid, 8 september 2004.

355 EHRM, *Demir and Baykara tegen Turkije* [Grote Kamer], nr. 34503/97, 12 november 2008, punten 85, 86. Andere relevante internationale instrumenten die op dit terrein van toepassing zijn, zijn het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het VN-Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en IAO-Verdrag nr. 143.

Voorbeeld: In *Bigaeva tegen Griekenland*³⁵⁶ kreeg een Russische staatsburger toestemming om een stage van achttien maanden te volgen teneinde te worden toegelaten tot de Griekse balie. Toen zij haar stage had afgerond, verleende de Orde van advocaten haar geen toestemming om een examen af te leggen met het oog op toelating tot de balie, omdat zij geen Griekse onderdaan was. Het EHRM merkte op dat de Orde van advocaten de verzoekster toestemming had verleend om stage te lopen, ofschoon duidelijk was dat zij na afronding van de stage geen toelatings-examen mocht afleggen. Het Hof stelde vast dat de autoriteiten de verzoekster op persoonlijk en professioneel vlak inconsequent en respectloos hadden behandeld en onrechtmatige inmenging hadden gepleegd in haar privéleven in de zin van artikel 8 EVRM. Het EHRM was evenwel niet van oordeel dat het uitsluiten van vreemdeelingen van de advocatuur op zichzelf discriminerend was.

Artikel 18 van het ESH voorziet in het recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere partijen bij het ESH. Deze bepaling stelt geen regels vast voor binnenkomst op het grondgebied in verband met werk en heeft in bepaalde opzichten eerder een aansporend dan een verplichtend karakter. Deze bepaling vereist evenwel dat het aantal afgewezen werkvergunningen niet te hoog mag zijn,³⁵⁷ dat werk- en verblijfsvergunningen via één aanvraagprocedure kunnen worden verkregen, zonder buitensporige heffingen en kosten,³⁵⁸ dat de verleende werkvergunningen in geografisch en/of beroepsmatig opzicht niet te restrictief mogen zijn,³⁵⁹ en dat het verliezen van werk niet automatisch en onmiddellijk leidt tot het verliezen van de verblijfsvergunning, waarbij de persoon tijd krijgt om een andere baan te vinden.³⁶⁰

Artikel 19 ESH omvat uitgebreide bepalingen ter ondersteuning van migrerende werkers op het grondgebied van andere staten die partij zijn, mits zij daar legaal verblijven (zie [hoofdstuk 3](#) voor informatie over artikel 19, lid 8).

Het ESH heeft voorts betrekking op de arbeidsvoorwaarden, zoals het recht op redelijke werktijden, het recht op jaarlijks betaald verlof, het recht op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en het recht op een billijke beloning.³⁶¹

³⁵⁶ EHRM, *Bigaeva tegen Griekenland*, nr. 26713/05, 28 mei 2009.

³⁵⁷ ECSR, Conclusies XVII-2, Spanje, artikel 18, lid 1.

³⁵⁸ ECSR, Conclusies XVII-2, Duitsland, artikel 18, lid 2.

³⁵⁹ ECSR, Conclusies V, Duitsland, artikel 18, lid 3.

³⁶⁰ ECSR, Conclusies XVII-2, Finland, artikel 18, lid 3.

³⁶¹ ECSR *Marangopoulos Foundation for Human Rights tegen Griekenland*, klacht nr. 30/2005, gegrondheid, 6 december 2006, waarin wordt verwezen naar mijnwerkers.

Een van de vrijheden van **het EU-recht** die in het Handvest van de grondrechten van de EU zijn vastgelegd, is “het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen” (artikel 15, lid 1 van het Handvest). Dit recht wordt echter afgebakend door het nationale recht, met inbegrip van nationale wetgeving inzake het recht van vreemdelingen om te werken. Het Handvest erkent het recht op collectieve onderhandelingen (artikel 28) en de vrijheid om vakbonden op te richten (artikel 12). Daarnaast verleent het eenieder het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling (artikel 29). Iedere werknemer, met inbegrip van onderdanen van derde landen, heeft recht op bescherming tegen onredelijk ontslag (artikel 30), op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en op rusttijden en jaarlijks betaald verlof (artikel 31). Artikel 16 garandeert de vrijheid van ondernemerschap. Voorts voorziet het Handvest in de bescherming van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden (artikel 31). Daarnaast verbiedt het kinderarbeid (artikel 32).

De toegang tot de arbeidsmarkt wordt doorgaans gereguleerd door secundaire EU-wetgeving die betrekking heeft op een specifieke categorie van personen. Onderdanen van derde landen hebben in verschillende mate toegang tot de arbeidsmarkt, afhankelijk van de categorie waartoe zij behoren. De [paragrafen 8.2.1](#) tot en met [8.2.8](#) zetten de situatie van de belangrijkste categorieën onderdanen van derde landen kort uiteen.

8.2.1. Familieleden van EER- en Zwitserse onderdanen

Uit hoofde van het EU-recht hebben bepaalde familieleden van EU-burgers – ongeacht hun nationaliteit – die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, evenals familieleden van andere EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen, het recht om zich vrij te verplaatsen door Europa om als werknemer of zelfstandige arbeid te verrichten, en het recht op dezelfde behandeling als de eigen onderdanen van de lidstaat (artikel 24 van de [Verblijfsrichtlijn](#) voor EU-onderdanen).

Familieleden van Zwitserse onderdanen hebben op dit gebied geen recht op een volledig gelijke behandeling.³⁶² Sommige EU-lidstaten hebben de toegang tot de arbeidsmarkt voor Kroatische onderdanen tijdelijk beperkt, tot juni 2015, met de mogelijkheid om de beperkingen onder bepaalde omstandigheden te verlengen tot juni 2020.

362 HvJ EU, zaak C-70/09 [2010] ECR I-07233, *Alexander Hengartner en Rudolf Gasser tegen Landesregierung Vorarlberg*, 15 juli 2010, punten 39-43.

Ten aanzien van het vrije verkeer van burgers en hun familieleden van elke willekeurige nationaliteit, bepaalt artikel 45, lid 4 VWEU dat de lidstaten de betrekkingen in overheidssdienst reserveren voor de eigen onderdanen. Het HvJ EG heeft dit strikt uitgelegd en heeft de lidstaten geen toestemming gegeven om bepaalde betrekkingen alleen voor de eigen onderdanen te reserveren, zoals de betrekking van kandidaat-leraar³⁶³ of van universitair assistent op het gebied van vreemde talen.³⁶⁴

Om het werkelijke vrije verkeer van werknemers te bevorderen, heeft de EU complexe algemene en sectorale wetgeving vastgesteld inzake de wederzijdse erkenning van kwalificaties. Die wetgeving is zowel op familieleden die onderdanen van een derde land zijn als op EER-onderdanen van toepassing. De [Beroepskwalificatierichtlijn \(2005/36\)](#) is in maart 2011 voor het laatst geconsolideerd (zie ook de amendementen). Er bestaan complexe regels met betrekking tot personen die al hun kwalificaties of een deel ervan buiten de EU hebben verworven, ook wanneer die kwalificaties al erkend zijn in één lidstaat. Het HvJ EU heeft op dit terrein meer dan honderd arresten gewezen.³⁶⁵

8.2.2. Ter beschikking gestelde werknemers

Onderdanen van derde landen die geen recht van vrij verkeer genieten, maar regelmatig werkzaam zijn voor een werkgever in een lidstaat, en die tijdelijk te werk worden gesteld in een andere lidstaat, in opdracht van en namens die werkgever, vallen onder de [Richtlijn betreffende terbeschikkingstelling van werknemers \(96/71/EG\)](#). Het doel van de richtlijn is om de rechten en de arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers in de gehele Europese Unie te beschermen teneinde sociale dumping te voorkomen. De richtlijn is er meer nadrukkelijk op gericht om de vrijheid van grensoverschrijdende dienstverlening als bedoeld in artikel 56 VWEU te koppelen aan passende bescherming van de rechten van werknemers die om die reden tijdelijk in het buitenland worden gedetacheerd.³⁶⁶ Het HvJ EG heeft benadrukt dat dit niet mag leiden tot een situatie waarin een werkgever uit hoofde van de richtlijn de desbetreffende arbeidswetgeving van zowel de zendende als de ontvangende lidstaat moet naleven,

363 HvJ EG, zaak C-66/85 [1986] ECR I-02121, *Deborah Lawrie-Blum tegen Land Baden-Württemberg*, 3 juli 1986, punten 26 en 27.

364 HvJ EG, gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91 [1993] I-04309, *Pilar Allué en Carmel Mary Coonan en anderen tegen Università degli studi di Venezia en Università degli studi di Parma*, 2 augustus 1993, punten 15-21.

365 Voor een lijst met arresten en samenvattingen daarvan, zie: Europese Commissie, *List of judgements of the Court of Justice concerning professional recognition*, 22 december 2010, MARKT/D4/JMV/ 1091649 /5/2010-EN.

366 HvJ EG, zaak C-346/06 [2008] I-01989, *Dirk Ruffert tegen Land Niedersachsen*, 3 april 2008.

omdat het beschermingsniveau dat in beide lidstaten wordt verleend als gelijkwaardig kan worden beschouwd.³⁶⁷

In dat opzicht stelt de richtlijn minimumnormen vast die moeten gelden voor werknemers uit de ene lidstaat die in een andere lidstaat worden gedetacheerd. Meer specifiek bepaalt artikel 3 van de richtlijn dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die door de gastlidstaat of bij algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vastgelegd, van toepassing zijn op ter beschikking gestelde werknemers, met name wat betreft maximale werktijden en minimale pauzes, jaarlijkse vakantiedagen en het loon.

In maart 2012 stelde de Commissie een richtlijn³⁶⁸ voor die beoogt de tenuitvoerlegging en de handhaving van de bestaande [Richtlijn betreffende terbeschikkingstelling van werknemers](#) te verbeteren.

8.2.3. Houders van een blauwe kaart, onderzoekers en studenten

Na de eerste twee jaar van legaal werk hebben onderdanen van derde landen die houders van een Europese blauwe kaart zijn het recht op dezelfde behandeling als de eigen onderdanen ten aanzien van de toegang tot een hooggekwalificeerde baan in de gastlidstaat. Na een rechtmatig verblijf van achttien maanden in een lidstaat mag de houder van een Europese blauwe kaart naar een andere lidstaat verhuizen voor een hooggekwalificeerde baan, met inachtneming van het maximaal aantal vreemdelingen dat de lidstaat toelaat.

Krachtens artikel 15, lid 6, van de [Blauwekaartrichtlijn](#) (2009/50/EG) verwerven gezinsleden van houders van een Europese blauwe kaart, ongeacht hun nationaliteit, automatisch het algemene recht om de arbeidsmarkt te betreden. In tegenstelling tot de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) (2003/86/EG) stelt de [Blauwekaartrichtlijn](#) geen termijn vast voor de verwerving van dit recht.

367 HvJ EG, zaak C-341/05 [2007] I-11767, *Laval un Partneri Ltd tegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan en Svenska Elektrikerförbundet*, 18 december 2007.

368 Europese Commissie (2012), *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten*, COM(2012)131 definitief.

Onderzoekers vallen onder de [Richtlijn wetenschappelijk onderzoek](#) (2005/71/EG; voor een lijst van de deelnemende lidstaten, zie [Bijlage 1](#)). Verzoekers moeten een geldig reisdocument, een met een onderzoeksinstelling gesloten gastovereenkomst en een aansprakelijkheidsverklaring overleggen. Daarnaast mogen zij geen bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid vormen. De keuze om verblijfsvergunningen te verlenen aan gezinsleden van onderzoekers berust bij de lidstaten. Net als de [Richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning](#), verleent deze richtlijn geen recht van gezinshereniging aan in derde landen woonachtige gezinsleden.

De [Studentenrichtlijn](#) (2004/114/EG) reguleert onderdanen van derde landen die tot de EU zijn toegelaten met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk. De lidstaten moeten studenten toestaan om buiten hun studie-uren te werken, en wel gedurende een maximaal aantal door de lidstaat vast te stellen uren. De lidstaten kunnen daarnaast andere voorwaarden opleggen (artikel 17).

In maart 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de [Richtlijn wetenschappelijk onderzoek](#) en de [Studentenrichtlijn](#) ingediend om de toelatingsvoorwaarden voor studenten en onderzoekers te verbeteren en hun rechten uit te breiden.³⁶⁹ Het voorstel bevat daarnaast bepalingen voor bezoldigde stagairs en au pairs.

8.2.4. Turkse staatsburgers

Turkse staatsburgers hebben een bijzonder bevoorrechte positie uit hoofde van de Overeenkomst van Ankara uit 1963 en het bijbehorende [aanvullend protocol](#) uit 1970, alsook uit hoofde van de besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije, die in het kader van deze instrumenten is opgericht. Turkse staatsburgers hebben geen rechtstreeks recht op toegang tot een willekeurige EU-lidstaat om er arbeid te verrichten. Indien het nationaal recht van een lidstaat hun evenwel toestaat om arbeid te verrichten, dan hebben zij het recht om die arbeid na een jaar te blijven verrichten.³⁷⁰ Na drie jaar mogen zij onder bepaalde voorwaarden ander werk zoeken op grond van artikel 6, lid 1, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Turkse werknemers zijn, net als EER-werknemers, breed gedefinieerd.

³⁶⁹ Europese Commissie, [COM\(2013\)151 definitief](#), Brussel, 25 maart 2013.

³⁷⁰ HvJ EG, zaak C-386/95 [1997] I-02697, *Süleyman Eker tegen Land Baden-Württemberg*, 29 mei 1997, punten 20-22.

Voorbeeld: In de zaak *Tetik*³⁷¹ weigerden de Duitse autoriteiten de heer Tetik een verblijfsvergunning te verlenen nadat hij drie jaar had gewerkt en op zoek was naar een andere baan. Het HvJ EG oordeelde dat hem een redelijke termijn van rechtmatig verblijf moest worden verleend om te zoeken naar een baan die hij, als hij die zou vinden, zou mogen aanvaarden.

Voorbeeld: Het HvJ EU concludeerde in *Genc*³⁷² dat een Turkse onderdaan die slechts een beperkt aantal uren (5,5 uur per week) werkte voor een werkgever en daarvoor een beloning ontving die slechts gedeeltelijk voorzag in de nodige middelen van bestaan, een werknemer was in de zin van artikel 6, lid 1, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, mits de beroepsactiviteit reëel en daadwerkelijk was.

Uit hoofde van artikel 7 van Besluit nr. 1/80 hebben familieleden van een Turkse werknemer, zelfs wanneer die familieleden zelf geen Turkse staatsburgers zijn, toegang tot de arbeidsmarkt wanneer zij drie jaar rechtmatig in een lidstaat hebben verbleven. Objectieve redenen kunnen rechtvaardigen dat het familielid elders woont dan de Turkse migrerende werknemer.³⁷³ Een kind van een Turkse onderdaan dat een beroepsopleiding heeft afgerond in de gastlidstaat, mag reageren op vacatures, mits een van de ouders ten minste drie jaar rechtmatig heeft gewerkt in de gastlidstaat.

Voorbeeld: In de zaak *Derin*³⁷⁴ oordeelde het HvJ EG dat een Turkse onderdaan die zich als kind bij zijn rechtmatig in Duitsland werkende ouders had gevoegd, zijn recht op verblijf in Duitsland, dat is afgeleid van het recht van vrije toegang tot arbeid, alleen kon verliezen op gronden van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, of wanneer hij het grondgebied van die lidstaat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen wil verlaten.

Turkse staatsburgers profiteren, wat betreft het recht van vestiging of de verrichting van diensten, van de standstillclausule als bedoeld in artikel 41 van het aanvullend protocol bij de Overeenkomst van Ankara. Indien er op de datum van inwerkingtreding van artikel 41 van het protocol in een bepaalde lidstaat geen visumplicht of verplichte

371 HvJ EG, zaak C-171/95, *Recep Tetik tegen Land Berlin*, 23 januari 1997, punt 30.

372 HvJ EU, zaak C-14/09 [2010] I-00931, *Hava Genc tegen Land Berlin*, 4 februari 2010, punten 27, 28.

373 HvJ EG, zaak C-351/95 [1997] ECR I-02133, *Kadiman tegen Freistaat Bayern*, 17 april 1997, punt 44.

374 HvJ EG, zaak C-325/05 [1997] ECR I-00329, *Ismail Derin tegen Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18 juli 2007, punt 74,75.

werkvergunning gold voor Turkse staatsburgers, mag die lidstaat nu geen visumplicht of verplichte werkvergunning meer opleggen (zie [paragraaf 2.8](#)).

8.2.5. Langdurig ingezetenen en begunstigen van de Gezinsherenigingsrichtlijn

Langdurig ingezetenen genieten uit hoofde van artikel 11, lid 1, onder a van de [Richtlijn langdurig ingezetenen](#) (2003/109/EG) dezelfde behandeling als de eigen onderdanen wat betreft werk als werknemer of zelfstandige, arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van de werktijden, gezondheids- en veiligheidsnormen, vakantierechten, beloning en ontslag) en de vrijheid van vereniging en aansluiting bij of participatie in een vakbond of werkgeversorganisatie.

In het geval van begunstigen van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) (zie [hoofdstuk 5](#)) hebben gezinsleden van rechtmatig verblijvende gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn, recht op toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige (artikel 14). De toegang tot de arbeidsmarkt moet na binnenkomst in de gastlidstaat binnen een termijn van maximaal twaalf maanden worden verleend. Binnen dat tijdsbestek kan de gastlidstaat bepalen of hij of zij toegang krijgt tot de nationale arbeidsmarkt.

8.2.6. Onderdanen van andere landen waarmee associatie- of samenwerkingsovereenkomsten zijn gesloten

Artikel 216 VWEU voorziet in de sluiting van overeenkomsten tussen derde landen en de EU, terwijl artikel 217 specifiek voorziet in associatieovereenkomsten. Staatsburgers van bepaalde landen waar de EU associatie-, stabilisatie-, samenwerkings-, partnerschaps- of andersoortige overeenkomsten heeft gesloten³⁷⁵ worden in veel opzichten gelijk behandeld, maar hebben geen recht op volledig dezelfde behandeling als EU-burgers. Eind 2012 had de EU overeenkomsten gesloten met meer dan honderd landen.³⁷⁶

375 Er zijn stabilisatie- en associatieovereenkomsten gesloten met Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië. Er zijn partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten gesloten met dertien Oost-Europese en Centraal-Aziatische landen. De oorspronkelijke overeenkomsten met Marokko, Tunesië en Algerije zijn inmiddels vervangen door de Euro-mediterrane overeenkomsten, die betrekking hebben op zeven landen. Er zijn overeenkomsten gesloten met de 79 landen van Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (de overeenkomsten van Cotonou) en met Chili.

376 Voor een actueel en compleet overzicht van de gevolgen van deze overeenkomsten voor onderdanen van die landen en hun familieleden, zie: Rogers, N. *et al.* (2012), hoofdstukken 14-21.

De associatie- en samenwerkingsovereenkomsten verlenen de onderdanen van de betreffende landen geen rechtstreeks recht om de EU binnen te komen en er te werken. Onderdanen van deze landen die rechtmatig werkzaam zijn in een EU-lidstaat hebben evenwel recht op een gelijke behandeling en op dezelfde arbeidsomstandigheden als de eigen onderdanen van die lidstaat. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in het geval van artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomsten met Marokko en Tunesië, die bepalen dat “elke lidstaat op de werknemers van Marokkaanse [of Tunesische] nationaliteit die werkzaam zijn op zijn grondgebied een regeling [toepassen] die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en zijn eigen onderdanen wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag”.³⁷⁷ Bij tijdelijke beroepsactiviteiten is het non-discriminatiebeginsel beperkt tot arbeidsvoorwaarden en lonen (artikel 64, lid 2). Artikel 65, lid 1, van beide overeenkomsten stelt voorts het non-discriminatiebeginsel vast op het gebied van de sociale zekerheid.³⁷⁸

Het HvJ EU heeft een aantal zaken behandeld die betrekking hadden op deze overeenkomsten.³⁷⁹ Sommige zaken betroffen de mogelijkheid om de verblijfsvergunning van een afhankelijke onderdaan van een derde land voor werkdoeleinden te verlengen, nadat hij of zij vanwege het verbreken van de relatie het verblijfsrecht is kwijtgeraakt.

Voorbeeld: De zaak *El Yassini*³⁸⁰ had betrekking op een Marokkaanse onderdaan wiens oorspronkelijke reden voor verblijf niet langer van toepassing was en wiens verblijfsvergunning vervolgens niet werd verlengd, ofschoon hij betaald werk had.

- 377 Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (in werking getreden op 1 maart 2000), PB L 170 van 18.3.2000, blz. 2, en Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds (in werking getreden op 1 maart 1998), PB L 97 van 30.3.1998, blz. 2.
- 378 HvJ EG, zaak C-18/90 [2009] ECR I-00199, *Office National de l'emploi tegen Bahia Kziber*, 31 januari 1991.
- 379 Enkele zaken met betrekking tot de overeenkomsten zijn: HvJ EG, zaak C-18/90 [2009] ECR I-00199, *Office National de l'emploi tegen Bahia Kziber*, 31 januari 1991; (Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, artikel 41, lid 1, *allocation d'atteinte*, PB L 264 van 27.9.1978, blz. 2-118, vervangen door de Euro-mediterrane associatieovereenkomst tussen de EU en Marokko); HvJ EG, zaak C-416/96 [1999] ECR I-01209, *El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department*, 2 maart 1999 (Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko); vj-EG, zaak C-438/00 [2003] I-04135, *Deutscher Handballbund tegen Kolpak*, 8 mei 2003 (Slowakije).
- 380 HvJ EG, zaak C-416/96 [1999] ECR I-01209, *El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department*, 2 maart 1999, punten 64, 65, 67.

In deze zaak moest het Hof vaststellen of de benadering die het had toegepast in zijn jurisprudentie met betrekking tot Turkse onderdanen³⁸¹ analoog op Marokkaanse onderdanen kon worden toegepast, en derhalve of artikel 40 van de Overeenkomst EEG-Marokko (zoals later vervangen door de Euro-mediterrane Overeenkomst met Marokko) ook de zekerheid van arbeid omvatte voor de duur van de tussen de werkgever en de werknemer overeengekomen arbeidsovereenkomst. Het HvJ EG oordeelde dat de Overeenkomst EEG-Marokko rechtstreeks toepasselijk was, omdat het duidelijke, onvoorwaardelijke en voldoende werkbare beginselen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en loon uiteenzet. Het Hof sloot echter uit dat in dit geval de jurisprudentie met betrekking tot de Overeenkomst van Ankara had kunnen worden toegepast. De Overeenkomst EEG-Turkije verschilt inhoudelijk van de Overeenkomst EEG-Marokko: de Overeenkomst EEG-Marokko voorziet niet in de mogelijkheid van toetreding van Marokko tot de Gemeenschap en beoogt daarnaast niet het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen. Bijgevolg oordeelde het Hof dat er voor het Verenigd Koninkrijk geen beletsel was om te weigeren de verblijfstitel van de verzoeker te verlengen, ook als dit betekent dat zijn dienstverband vóór het verstrijken van de arbeidsovereenkomst werd beëindigd. Het Hof ging verder en wees erop dat de situatie anders zou zijn geweest als de lidstaat de Marokkaanse onderdaan "nauwkeurig bepaalde rechten op het gebied van het verrichten van arbeid had verleend, die ruimer zijn dan die welke diezelfde lidstaat hem op het gebied van verblijf had toegekend."

Voorbeeld: In *Gattoussi*³⁸² werd het Hof verzocht om een oordeel in een vergelijkbaar geval, zij het op grond van het non-discriminatiebeginsel als bedoeld in artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane associatieovereenkomst EU-Tunesië. In dit geval was de verzoeker evenwel uitdrukkelijk een werkvergunning voor onbepaalde duur verleend. In deze omstandigheden oordeelde het Hof dat artikel 64, lid 1, van de associatieovereenkomst EU-Tunesië "gevolgen kan hebben voor het recht van verblijf van een Tunesisch onderdaan op het grondgebied van een lidstaat, wanneer het deze onderdaan door die lidstaat volgens de regels is toegestaan beroepsarbeid te verrichten op dat grondgebied voor een periode die langer is dan de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning". In essentie merkte het Hof op dat de associatieovereenkomst EU-Tunesië de lidstaten in principe niet belet om het recht te beknotten van een Tunesische onderdaan die eerder was toegelaten

381 HvJ EG, zaak C-237/91 [1992] ECR I-6781, *Kazim Kus tegen Landeshauptstadt Wiesbaden*, 16 december 1992, punten 21-23 en 29.

382 HvJ EG, zaak C-97/05 [2006] ECR I-11917, *Mohamed Gattoussi tegen Stadt Rüsselsheim*, 14 december 2006, punt 39.

en toestemming had gekregen om arbeid te verrichten. Wanneer evenwel nauwkeurig bepaalde arbeidsrechten aan de Tunesische onderdaan waren verleend die ruimer waren dan de verblijfsrechten, moest de weigering om zijn verblijfsrecht te verlengen worden gerechtvaardigd op gronden die de bescherming van een gerechtvaardigd overheidsbelang betreffen, zoals redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Op vergelijkbare wijze bepaalt artikel 80 van de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de EU-lidstaten en Albanië³⁸³ het volgende: “Ten aanzien van migratie komen de partijen overeen onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven een billijke behandeling te geven, en een integratiebeleid te bevorderen dat deze onderdanen rechten en plichten geeft die vergelijkbaar zijn met die van hun staatsburgers”.

Op een minder uitgebreide manier bepaalt artikel 23 van de overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking met Rusland³⁸⁴ het volgende ten aanzien van arbeidsomstandigheden: “Met inachtneming van de in elke lidstaat geldende wettelijke regelingen, voorwaarden en procedures zorgen de Gemeenschap en haar lidstaten ervoor dat onderdanen van Rusland die wettig tewerkgesteld zijn op het grondgebied van een lidstaat, niet op grond van nationaliteit worden gediscrimineerd ten opzichte van de onderdanen van deze lidstaat wat werkomstandigheden, beloning en ontslag betreft”.

Voorbeeld: De zaak *Simutenkov*³⁸⁵ betrof een Russische onderdaan die door een Spaanse voetbalclub als beroepsvoetballer te werk was gesteld en die op grond van Spaanse regels in competitieverband beperkt mocht worden opgesteld vanwege zijn nationaliteit. Het HvJ EG legde de non-discriminatiebepaling van artikel 23 uit bij de beoordeling van een door een sportbond van een lidstaat vastgestelde regel volgens welke de clubs in competities op nationaal niveau slechts een beperkt aantal spelers uit derde landen die geen partij zijn bij de *EER-overeenkomst* mogen opstellen. Het Hof oordeelde dat de regel niet in overeenstemming was met de doelstelling van artikel 23, lid 1.

383 Stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Albanië, anderzijds (in werking getreden op 1 april 2009), PB L 107 van 28.4.2009, blz. 166.

384 Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds (in werking getreden op 1 december 1997), PB L 327 van 28.11.1997, blz. 3.

385 HvJ EG, zaak C-265/03 [2005] I-02579, *Igor Simutenkov tegen Ministerio de Educación y Cultura en Real Federación Española de Fútbol*, 12 april 2005, punt 41.

8.2.7. Asielzoekers en vluchtelingen

Artikel 15 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) bepaalt dat de lidstaten **asielzoekers** toegang moeten verlenen tot de arbeidsmarkt indien negen maanden na de indiening van het asielverzoek (een jaar in het geval van Ierland en het Verenigd Koninkrijk) geen beslissing in eerste aanleg is genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten, en indien artikel 11 van de eerdere versie van de richtlijn ([2003/9/EG](#)) nog op hen van toepassing is. De voorwaarden voor het verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt moeten in overeenstemming met het nationale recht worden vastgesteld, waarbij geldt dat die voorwaarden asielzoekers doeltreffende toegang tot de arbeidsmarkt moeten bieden. Evenwel kan prioriteit worden verleend aan EER-onderdanen en andere rechtmatig verblijvende onderdanen van derde landen.

Artikel 26, leden 1 en 3, van de [Definitierichtlijn](#) (2011/95/EU) erkennen het recht van **vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten** om een beroepsactiviteit als werknemer of zelfstandige op te nemen. Hun moet dezelfde toegang tot procedures voor de erkenning van kwalificaties worden verleend als de eigen onderdanen. Bovendien voorziet artikel 28 van de Definitierichtlijn in de toegang tot maatregelen om eerdere scholing te beoordelen wanneer de persoon geen bewijsstukken met betrekking tot zijn eerdere kwalificaties kan overleggen. Deze bepalingen stroken met de artikelen 17, 18, 19 en 22, lid 2, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. De richtlijn verplicht de lidstaten voorts om vluchtelingen toegang tot beroepsopleiding te verlenen op basis van dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen.

8.2.8. Ongedocumenteerde migranten

De toegang tot een groot aantal sociale rechten hangt af van rechtmatige aanwezigheid of rechtmatig verblijf in de gastlidstaat. De EU heeft zich ertoe verbonden de binnenkomst en aanwezigheid van ongedocumenteerde economische migranten een halt toe te roepen. De belangrijkste maatregel op dit vlak is de [Richtlijn inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers](#) (2009/52/EG), die de tewerkstelling van ongedocumenteerde migranten uit derde landen verbiedt door de werkgevers boetes of in de ernstigste gevallen strafrechtelijke sancties op te leggen. Alle EU-lidstaten, met uitzondering van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, zijn aan de richtlijn gehouden. De richtlijn beoogt daarnaast ongedocumenteerde migrerende werknemers een zekere mate van bescherming te bieden tegen misbruik door werkgevers.

Uit hoofde van de richtlijn moeten werkgevers, voordat zij een onderdaan van een derde land aanwerven, controleren of hij beschikt over een geldige verblijfsvergunning, en zo nee, de desbetreffende nationale instantie daarvan in kennis stellen. Er worden geen sancties opgelegd aan werkgevers die kunnen aantonen dat zij aan deze vereisten hebben voldaan en te goeder trouw hebben gehandeld. Aangezien veel ongedocumenteerde migranten huishoudelijk werk verrichten bij particulieren, is de richtlijn zowel op particulieren als op werknemers van toepassing.

Aan werkgevers die deze controles niet hebben verricht en van wie is vastgesteld dat zij ongedocumenteerde migranten te werk stellen, worden financiële sancties opgelegd. Zij moeten onder meer de kosten van de terugkeer van onrechtmatig verblijvende onderdanen van derde landen naar hun thuisland betalen. Daarnaast moeten zij het nog verschuldigde loon, de nog verschuldigde belasting en de nog verschuldigde socialezekerheidsbijdragen voldoen. In de ernstigste gevallen kunnen strafrechtelijke sancties worden opgelegd aan werkgevers, bijvoorbeeld bij herhaalde inbreuken, de illegale tewerkstelling van kinderen of de tewerkstelling van een aanzienlijk aantal ongedocumenteerde migranten.

De richtlijn beschermt migranten door te waarborgen dat de werkgever het nog verschuldigde loon betaalt en door toegang te bieden tot ondersteuning door derden, zoals vakbonden en ngo's. De richtlijn legt sterk de nadruk op handhaving van de regels. (Zie [paragraaf 2.4](#) betreffende de verlening van verblijfsvergunningen aan ernstig uitgebuite werknemers die samenwerken met de rechterlijke instanties.)

8.3. Onderwijs

Het recht van kinderen op onderwijs wordt gewaarborgd door verschillende internationale mensenrechteninstrumenten en door de comités die toezien op het Verdrag inzake de rechten van het kind, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Deze comités zijn steeds van mening geweest dat de non-discriminatiebeginselen van die instrumenten ook van toepassing zijn op vluchtelingen, asielzoekers, gedocumenteerde en ongedocumenteerde migranten.

Het EVRM voorziet bij artikel 2 van Protocol nr. 1 in het recht op onderwijs en bij artikel 14 en bij protocol nr. 12 in een verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. Artikel 2 van Protocol nr. 1 garandeert in principe het recht op basis- en voortgezet

onderwijs, terwijl verschillen in behandeling ten aanzien van hoger onderwijs veel eenvoudiger zullen kunnen worden gerechtvaardigd.

Voorbeeld: De zaak *Timishev tegen Rusland*³⁸⁶ betrof Tsjetsjeense migranten die, hoewel zij technisch gezien geen vreemdelingen waren, niet over de lokale migratieregistratie beschikten die nodig was om hun kinderen naar school te kunnen laten gaan. Het Hof oordeelde dat het recht van kinderen op onderwijs tot de meest fundamentele waarden behoort van de democratische samenlevingen die deel uitmaken van de Raad van Europa, en dat Rusland inbreuk had gepleegd op artikel 2 van Protocol nr. 1.

Voorbeeld: In *Ponomaryovi tegen Bulgarije*³⁸⁷ oordeelde het Hof dat de heffing van schoolgeld voor het voortgezet onderwijs op grond van de immigratiestatus en de nationaliteit van de verzoekers onrechtmatig was. Het Hof merkte op dat de verzoekers niet onrechtmatig hadden gehandeld door na binnenkomst in het land aanspraak te maken op overheidsdiensten, waaronder kosteloos onderwijs. Zelfs toen de verzoekers min of meer per ongeluk de status van vreemdeling zonder permanente verblijfsvergunning kregen, hadden de autoriteiten geen inhoudelijke bezwaren tegen hun verblijf in Bulgarije, en waren zij klaarblijkelijk nooit serieus voornemens geweest om hen uit te wijzen. De overwegingen met betrekking tot de noodzaak om de stroom van ongedocumenteerde immigranten een halt toe te roepen waren duidelijk niet van toepassing op de verzoekers.

Voorbeeld: In de zaak *Karus tegen Italië*³⁸⁸ oordeelde de voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens dat een hoger collegegeld voor buitenlandse universitaire studenten geen inbreuk vormde op hun recht op onderwijs, aangezien de uiteenlopende behandeling voldoende rechtvaardiging vond in de wens van de Italiaanse regering dat de positieve effecten van het hoger onderwijs ten goede zouden komen aan de Italiaanse economie.

Artikel 17 ESH betreft het recht op onderwijs en is voor migranten onderworpen aan de artikelen 18 en 19. Het ECSR heeft de volgende uitleg gegeven bij artikel 17, lid 2:

386 EHRM, *Timishev tegen Rusland*, nrs. 55762/00 en 55974/00, 13 december 2005, punt 64.

387 EHRM, *Ponomaryovi tegen Bulgarije*, nr. 5335/05, 21 juni 2011, punten 59-63.

388 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Karus tegen Italië* (besluit), zaak nr. 29043/95, 20 mei 1998.

“Ten aanzien van de vraag of onrechtmatig op het grondgebied van de partij verblijvende kinderen onder de persoonlijke werkingsfeer van het Handvest vallen in de zin van de bijlage daarbij, verwijst het Comité naar de redenering die hij heeft toegepast in zijn besluit over de gegrondheid van klacht nr. 47/2008 van 20 oktober 2009, Defence for Children International (DCI) tegen Nederland (zie o.a. de paragrafen 47 en 48), en stelt het Comité dat het recht op onderwijs cruciaal is voor het leven en de ontwikkeling van ieder kind. De ontzegging van de toegang tot onderwijs vergroot de kwetsbaarheid van een onrechtmatig verblijvend kind. Derhalve vallen kinderen, ongeacht hun verblijfsstatus, binnen de persoonlijke werkingsfeer van artikel 17, lid 2. Bovendien is het Comité van mening dat het leven van een kind nadelige gevolgen ondervindt van de ontzegging van de toegang tot onderwijs. Bijgevolg oordeelt het Comité dat de staten die partij zijn uit hoofde van artikel 17, lid 2, van het Handvest moeten waarborgen dat kinderen die onrechtmatig op hun grondgebied verblijven daadwerkelijk toegang tot onderwijs hebben, net als ieder ander kind”.³⁸⁹

Binnen het EU-recht bepaalt artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de EU dat iedereen recht heeft op onderwijs en de mogelijkheid heeft om verplicht onderwijs kosteloos te volgen. Alle kinderen die onderdaan van een derde land zijn en in de EU verblijven hebben, behalve wanneer zij er slechts korte tijd verblijven, uit hoofde van secundaire EU-wetgeving recht op toegang tot basisonderwijs. Dit recht geldt ook voor minderjarige ongedocumenteerde migranten wier verwijdering is uitgesteld.³⁹⁰ Voor andere categorieën, zoals familieleden van EER-onderdanen, vluchtelingen en langdurig ingezetenen, zijn ruimere rechten vastgelegd.

Onder bepaalde voorwaarden hebben uit een derde land afkomstige kinderen van EER-onderdanen het recht om te blijven om hun studie te vervolgen of af te ronden – ook nadat de EER-onderdaan is overleden of vertrokken (artikel 12, lid 3, van de [Verblijfsrichtlijn](#)). Deze kinderen hebben voorts het recht om te worden vergezeld door de ouder die de voogdij heeft (artikel 12, lid 3).³⁹¹ Bovendien profiteren kinderen van EER-werknemers die in een andere lidstaat dan hun thuislidstaat werkzaam zijn of

389 ECSR, Conclusies 2011, algemene inleiding, januari 2012.

390 Richtlijn 2008/115/EG, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98, artikel 14, lid 1.

391 Zie artikel 12, lid 3 van de [richtlijn vrij verkeer](#) 2004/38/EG, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77, dat voortbouwt op de jurisprudentie van het HvJ EG inzake artikel 12 van [Verordening \(EEG\) nr. 1612/68](#)), PB L 257 van 19.10.1968, blz. 2 (vervangen door artikel 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011, PB L 141 van 5.4.2011, blz. 1) en met name op HvJ EG, gevoegde zaken C-389/87 en 390/87 [1989] ECR I-00723, *G.B.C. Echernach en A. Moritz tegen Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 15 maart 1989, en op HvJ EG, zaak C-413/99 [2002] ECR I-07091, *Baumbast en R tegen Secretary of State for the Home Department*, 17 september 2002.

waren, van artikel 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 (de voormalige Verordening (EEG) nr. 1612/68), dat los van de Verbljfsrichtlijn van toepassing blijft.³⁹²

Artikel 22, lid 1, van het Vluchtelingenverdrag en het EU-asielacquis voorzien in het recht op onderwijs van minderjarige asielzoekers en van personen aan wie de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus is verleend.³⁹³

Onderdanen van derde landen die als langdurig ingezetenen zijn erkend uit hoofde van de Richtlijn langdurig ingezetenen (zie paragraaf 2.7) genieten dezelfde behandeling als onderdanen van de lidstaten wat betreft de toegang tot onderwijs en beroepsopleiding, studietoelagen en de erkenning van beroepsdiploma's (artikel 11). Zij hebben bovendien het recht om naar een andere EU-lidstaat te verhuizen in verband met onderwijs en beroepsopleiding (artikel 14).

8.4. Huisvesting

Het recht op behoorlijke huisvesting maakt deel uit van het recht van eenieder op een behoorlijke levensstandaard zoals vastgesteld bij artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Het EVRM voorziet niet in het recht op de verwerving van een woning, maar wel in eerbiediging van het bestaande woning.³⁹⁴ Verschillende zaken die bij het EHRM aanhangig zijn gemaakt hebben betrekking op immigratiecontroles die de toegang van personen tot hun woning beperken.

Voorbeeld: In de zaak *Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk*³⁹⁵ stelde het EHRM een inbreuk op artikel 8 vast omdat een Brits echtpaar, dat jarenlang in het buitenland had gewerkt, een verblijfsvergunning werd geweigerd op basis waarvan zij hun intrek weer konden nemen in hun woning op Guernsey, die zij twintig jaar eerder hadden gebouwd.

392 HvJ EG, zaak C-480/08, [2010] ECR I-01107, *Maria Teixeira tegen London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department*, 23 februari 2010.

393 Voor informatie over asielzoekers, zie de richtlijn opvangvoorzieningen (2013/33/EU), PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96, artikel 14; voor informatie over vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, zie artikel 27 van de ekeningsrichtlijn 2011/95/EU, PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9.

394 EHRM, *Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote Kamer], nr. 27238/95, 18 januari 2001.

395 EHRM, *Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 9063/80, 24 november 1986, punten 55-58.

Hoewel er als zodanig geen recht op een woning bestaat, heeft het Hof gekeken naar het verzuim van de lidstaten om onderdak te bieden terwijl zij daartoe wettelijk verplicht zijn. In extreme situaties oordeelde het Hof dat de ontzegging dusdanig ernstig was, dat inbreuk werd gepleegd op artikel 3 EVRM betreffende het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen.

Voorbeeld: In *M.S.S. v. België en Griekenland*³⁹⁶ oordeelde het Hof dat het verzuim van Griekenland om asielzoekers adequate voorzieningen te bieden in verband met hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht, waardoor de verzoeker in armoede verviel, ernstig genoeg was om neer te komen op een schending van artikel 3 EVRM.

Het Hof is behoedzaam om zich te mengen in het recht van de lidstaten om toelatingsvoorwaarden te stellen, zoals de situatie waarin pas aangekomen migranten worden uitgesloten van overheidssteun op het gebied van huisvesting.

Voorbeeld: De zaak *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk*³⁹⁷ betrof de weigering om een moeder en haar 14-jarige zoon urgentie te verlenen voor een woning, omdat haar zoon zich pas kort daarvoor vanuit het buitenland bij haar had gevoegd in verband met gezinshereniging en een immigratiestatus had op basis waarvan hij geen aanspraak kon maken op overheidsmiddelen. De verzoekster stelde dat de weigering om urgentie te verlenen voor een woning discriminatoir was. Het Hof wees het verzoek af. Het was van oordeel dat het niet willekeurig was om het verzoek om urgentie louter op basis van de aanwezigheid van de zoon van de verzoekster, die uitdrukkelijk was toegelaten op voorwaarde dat hij geen aanspraak zou maken op overheidsmiddelen, af te wijzen. Toen zij haar zoon naar het Verenigd Koninkrijk haalde, was zij volledig op de hoogte van zijn toelatingsvoorwaarden. Op die manier aanvaardde zij die voorwaarden en stemde zij ermee in geen aanspraak te maken op overheidsmiddelen om hem te ondersteunen. Met de wetgeving die in deze zaak aan de orde werd gesteld, werd een legitiem doel nagestreefd, namelijk de eerlijke verdeling van schaarse middelen tussen verschillende categorieën van verzoekers. Het dient te worden opgemerkt dat de verzoekers in de zaak *Bah* niet aan hun lot werden overgelaten en de beschikking hadden over alternatieve huisvesting.

396 Vgl. EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [Grote Kamer], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

397 EHRM, *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 56328/07, 27 september 2011.

Opmerking verdient dat het EHRM in bepaalde uitzonderlijke gevallen voorlopige maatregelen uit hoofde van Rule 39 heeft getroffen om asielzoekersgezinnen hangende de behandeling van hun verzoek door het EHRM onderdak te bieden (zie ook [paragraaf 2.4](#)).³⁹⁸

Artikel 19, lid 4, onder c, van het ESH bepaalt dat de staten die partij zijn migrerende werknemers adequate huisvesting moeten bieden, voor zover zij verhuizen tussen staten die partij zijn bij het ESH.

Het recht op huisvesting (artikel 31 ESH) houdt nauw verband met een reeks aanvullende rechten uit hoofde van het (herziene) ESH: artikel 11 betreffende het recht op bescherming van de gezondheid, artikel 13 betreffende het recht op sociale en geneeskundige bijstand, artikel 16 betreffende het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, artikel 17 betreffende het recht van kinderen en jeugdige personen op sociale, wettelijke en economische bescherming, en artikel 30 betreffende het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, die afzonderlijk in aanmerking kunnen worden genomen of in samenhang met artikel E betreffende non-discriminatie.

Voorbeeld: In *COHRE tegen Kroatië* benadrukte het ECSR dat staten die partij zijn goed moeten beseffen welke gevolgen hun keuzes hebben voor kwetsbare groepen.³⁹⁹

Voorbeeld: In *COHRE tegen Frankrijk* stelde het ECSR vast dat huisuitzettingen van Roma en hun uitzetting uit Frankrijk neerkwamen op een inbreuk op artikel E juncto artikel 19, lid 8.⁴⁰⁰ Op vergelijkbare wijze bepaalde het ECSR in *COHRE tegen Italië* dat de wijze waarop Italië de Roma behandelde een inbreuk vormde op artikel E in samenhang met de andere artikelen van het ESH.⁴⁰¹

Hoewel de bijlage bij het ESH alleen van toepassing is op rechtmatig verblijvende onderdanen van staten die partij zijn, heeft het ECSR specifieke bepalingen van het herziene ESH ook toegepast op ongedocumenteerde kinderen, waarbij het benadrukte

398 EHRM, *Afif tegen Nederland* (besluit), nr. 60915/09, 24 mei 2011; EHRM, *Abdilahi Abdulwahidi tegen Nederland* (besluit), nr. 21741/07, 12 november 2013.

399 ECSR, *COHRE tegen Kroatië*, klacht nr. 52/2008, gegrondheid, 22 juni 2010.

400 ECSR, *COHRE tegen Frankrijk*, klacht nr. 63/2010, gegrondheid, 28 juni 2011.

401 ECSR, *COHRE tegen Italië*, klacht nr. 58/2009, gegrondheid, 25 juni 2010.

dat het ESH moet worden uitgelegd in het licht van het internationale recht inzake de mensenrechten.

Voorbeeld: In *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*⁴⁰² werd gesteld dat het Nederlands recht onrechtmatig in Nederland verblijvende kinderen het recht op huisvesting, en dus de andere ESH-rechten ontnam. Het ECSR was van oordeel dat het ESH niet in een vacuüm mag worden geïnterpreteerd. Het ESH moet zoveel mogelijk worden geïnterpreteerd in samenhang met de andere regels van het internationaal recht waar het deel van uitmaakt, waaronder in dit geval de regels inzake het verlenen van passend onderdak aan behoeftige personen, ongeacht of zij rechtmatig verblijven op het grondgebied van de lidstaat. Op grond van artikel 31, lid 2, moeten staten die partij zijn bij het ESH maatregelen nemen om dak- en thuisloosheid te voorkomen. Dit betekent dat een lidstaat onderdak moet bieden zolang de kinderen, ongeacht hun verblijfsstatus, binnen hun rechtsgebied vallen. Daarnaast moet de uithuisplaatsing van onrechtmatig verblijvenden worden verboden, omdat de betrokkenen en met name kinderen hierdoor in een situatie van uiterste hulpeloosheid terechtkomen, hetgeen indruist tegen de eerbiediging van de menselijke waardigheid. Bovendien stelde het ECSR een inbreuk vast op artikel 17, lid 1, onder c, betreffende de bescherming van kinderen die gescheiden zijn van hun familie.

Het EU-recht voorziet bij artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de EU in het recht op waardigheid en bij artikel 34 in het recht op sociale bijstand op het gebied van huisvesting. Er zijn ook desbetreffende huisvestingsbepalingen neergelegd in de secundaire EU-wetgeving inzake onderdanen van derde landen die familieleden van EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen zijn, langdurig ingezetenen, personen die internationale bescherming nodig hebben en slachtoffers van mensenhandel. Het EU-recht probeert te voorkomen dat andere categorieën van onderdanen van derde landen het socialezekerheidsstelsel van de lidstaten belasten. Derhalve moeten onderzoekers (artikel 6, lid 2, onder b), van de [Richtlijn wetenschappelijk onderzoek](#)) en studenten (artikel 7, lid 1, onder b), van de [Studentenrichtlijn](#)), voordat zij de EU mogen binnenkomen, bewijzen dat zij onderdak hebben. De lidstaten kunnen soortgelijke eisen stellen aan gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan van een derde land zijn (artikel 7, lid 1, onder a, van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#)).

402 ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, gegrondheid, 20 oktober 2009.

Voorbeeld: In *Kamberaj*⁴⁰³ oordeelde het HvJ EU dat een nationale wet die onderdanen van derde landen ten aanzien van huursubsidie anders behandelt dan EU-burgers, inbreuk pleegde op artikel 11, lid 1, onder d, van de [Richtlijn langdurig ingezetenen](#). Het Hof was meer in het bijzonder van oordeel dat de lidstaten uit hoofde van artikel 11, lid 4, de sociale bijstand en bescherming kunnen beperken, al merkte het daarbij op dat de lijst van belangrijkste prestaties als bedoeld in overweging 13, niet uitputtend is. Het HvJ EU nam huursubsidie op in de belangrijkste prestaties. Daarbij bracht het Hof artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de EU in herinnering, dat de Unie “om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden [...] het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting [erkent en eerbiedigt], teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren”.

Krachtens artikel 24 van de [Verblijfsrichtlijn](#) moeten onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EER-onderdanen dezelfde toegang tot sociale en fiscale voordelen krijgen als de eigen onderdanen. Het recht van familieleden van EER- en Zwitserse onderdanen op toegang tot huisvesting, waaronder begrepen sociale huisvesting, mag niet worden beperkt.⁴⁰⁴ Dit geldt niet voor onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EU-burgers die hun recht van vrij verkeer niet hebben uitgeoefend, aangezien hun situatie niet bij EU-recht wordt gereguleerd. Voor hen gelden in nationaal recht vastgelegde regels. Economisch niet-actieve EER-onderdanen en hun familieleden, die moeten aantonen dat zij in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, komen mogelijk niet in aanmerking voor huursubsidie (artikel 7, lid 1, onder b), van de [Verblijfsrichtlijn](#)).

Langdurig ingezetenen genieten dezelfde behandeling als de eigen onderdanen ten aanzien van procedures voor het verkrijgen van huisvesting (artikel 11, lid 1, onder f, van de [Richtlijn langdurig ingezetenen](#)). Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op speciale bijstands- en ondersteuningsmaatregelen die “ten minste een levensstandaard [behelzen] die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien via maatregelen als een geschikte en veilige opvang” (artikel 11, lid 5, van de [Richtlijn bestrijding mensenhandel](#)).

Krachtens de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) hebben asielzoekers recht op ondersteuning zodra zij een verzoek om internationale bescherming indienen. Krachtens artikel 17 van

403 HvJ EU, zaak C-571/10, [2012] ECR 00000, *Servet Kamberaj tegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) en anderen*, 24 april 2012.

404 Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999, in werking getreden op 1 juni 2002, PB L 114 van 1.6.2002, blz. 6.

de richtlijn moeten de lidstaten personen die om internationale bescherming verzoeken de beschikking geven over materiële opvangvoorzieningen die hun een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. Overeenkomstig artikel 18 moeten de lidstaten maatregelen nemen om geweldpleging en gendergerelateerd geweld in de opvangcentra te voorkomen. De plicht om ondersteuning te bieden is ook van toepassing op personen jegens wie een procedure loopt uit hoofde van de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013).

Voorbeeld: In *CIMADE*⁴⁰⁵ verduidelijkte het HvJ EU hoe de [Opvangrichtlijn](#) moet worden uitgelegd in het geval van overdrachtsverzoeken uit hoofde van de [Dublin-verordening](#). Het HvJ EU oordeelde dat een lidstaat die een asielzoeker wil overdragen uit hoofde van de Dublin-verordening er onder meer in financieel opzicht voor moet zorgen dat asielzoekers tot aan hun fysieke overdracht ten volle van de Opvangrichtlijn profiteren. De richtlijn beoogt de volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid te waarborgen en de toepassing van de artikelen 1 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de EU te bevorderen. Bijgevolg moeten ook minimale opvangvoorzieningen worden verleend aan asielzoekers die in afwachting zijn van een besluit uit hoofde van de Dublin-verordening.

Krachtens artikel 32 van de [Definitierichtlijn](#) (voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk: artikel 31 van Richtlijn [2004/83/EG](#), een versie van dezelfde richtlijn), moeten de lidstaten ervoor zorgen dat personen die subsidiaire of vluchtelingenbescherming genieten, toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.

8.5. Gezondheidszorg

Het EVRM omvat geen uitdrukkelijk recht op gezondheidszorg, hoewel dat wellicht een aspect van de morele en fysieke integriteit is dat valt binnen het toepassingsgebied van artikel 8, dat het recht op eerbiediging van het privéleven garandeert.⁴⁰⁶ Het EVRM voorziet ook niet in het recht op een bepaald niveau van medische dienstverlening of

405 HvJ EU, zaak C-179/11 [2012], *Cimade en Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) tegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 september 2012; HvJ EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 december 2011.

406 EHRM, *Bensaid tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 44599/98, 6 februari 2001.

in het recht op toegang tot medische behandeling.⁴⁰⁷ Onder bepaalde omstandigheden kunnen de verantwoordelijkheden van een lidstaat uit hoofde van het EVRM worden ingeroepen wanneer is aangetoond dat de autoriteiten van die lidstaat iemands leven in gevaar hebben gebracht door handelen of nalaten dat de persoon de gezondheidszorg onthoudt waar de algemene bevolking gebruik van kan maken.⁴⁰⁸ De problemen die uit hoofde van het EVRM ontstaan met betrekking tot de gezondheidszorg voor migranten houden voornamelijk verband met het invoeren van de zorgbehoefte om uitzetting te voorkomen. In uitzonderlijke gevallen kan daarbij artikel 3 EVRM worden ingeroepen (zie hoofdstuk 3).

Artikel 13 ESH voorziet in het recht op geneeskundige bijstand.⁴⁰⁹ Het ECSR is van mening dat dit recht van toepassing is op ongedocumenteerde migranten.

Voorbeeld: In *Internationale Federatie voor de Mensenrechten (FIDH) tegen Frankrijk*⁴¹⁰ stelde de FIDH dat Frankrijk inbreuk had gepleegd op het recht op sociale bijstand (artikel 13 van het herziene ESH) door ongedocumenteerde migranten en migranten met een zeer laag inkomen niet langer vrij te stellen van de kosten van medische en ziekenhuiszorg. Bovendien stelde de verzoeker dat het recht van kinderen op bescherming (artikel 17) werd geschonden door een wetshervorming uit 2002 die de toegang tot medische zorg voor ongedocumenteerde migrantenkinderen beperkte. De ESH-rechten gelden in principe alleen voor vreemdelingen die onderdanen van een andere ESH-lidstaat zijn en rechtmatig verblijven of werken in die lidstaat. Het ECSR benadrukte evenwel dat het ESH doelgericht moet worden geïnterpreteerd, op een manier die in overeenstemming is met de beginselen van menselijke waardigheid, en dat eventuele beperkingen derhalve restrictief moeten worden uitgelegd. Het ECSR oordeelde dat alle wetten of praktijken die vreemdelingen het recht op geneeskundige bijstand ontzeggen terwijl zij zich rechtmatig of onrechtmatig bevinden op het grondgebied van een staat die partij is, in strijd zijn met het ESH, ofschoon niet alle ESH-rechten kunnen worden uitgebreid naar ongedocumenteerde migranten. Het ECSR stelde bij een meerderheid van 9 tegen 4 vast

407 EHRM, *Wasilewski tegen Polen* (besluit), nr. 32734/96, 20 april 1999.

408 EHRM, *Powell tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), nr. 45305/99, 4 mei 2000.

409 Zie ook het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, dat op een vergelijkbare manier voorziet in de verlening van wederzijdse sociale en medische bijstand aan onderdanen van staten die partij zijn op het grondgebied van andere staten die partij zijn. Er zijn slechts achttien staten partij bij dit verdrag van de Raad van Europa. Op Turkije na zijn dat allemaal EU-lidstaten. Het verdrag (ETS nr. 014) staat sinds 11 december 1953 open voor ondertekening en is op 1 juli 1954 in werking getreden.

410 ECSR, *Internationale Federatie voor de Mensenrechten tegen Frankrijk*, klacht nr. 14/2003, gegrondheid, 8 september 2004.

dat artikel 13 betreffende het recht op geneeskundige bijstand niet was geschonden, aangezien volwassen ongedocumenteerde migranten na een verblijf van drie maanden toegang hebben tot bepaalde vormen van geneeskundige bijstand en alle vreemdelingen te allen tijde behandeld kunnen worden in noodsituaties en levensbedreigende situaties. Hoewel de betreffende kinderen dezelfde toegang tot gezondheidszorg hadden als volwassenen, stelde het ECSR vast dat inbreuk was gepleegd op artikel 17 betreffende het recht van kinderen op bescherming, aangezien dit artikel een ruimere betekenis had dan artikel 13 betreffende het recht op geneeskundige bijstand. Dit besluit stemt overeen met de aanpak die later is gehanteerd in de zaak *Defence of Children International* (zie [paragraaf 8.4](#)).

Het EU-recht voorziet bij het Handvest van de grondrechten van de EU niet in het recht op gezondheid, maar erkent aanverwante rechten, zoals de bescherming van de menselijke waardigheid (artikel 1) en het recht op lichamelijke integriteit (artikel 3). Voorts wordt in artikel 35 van het Handvest het recht op gezondheidszorg vastgelegd: “Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden [...]”. De toepassing van het Handvest is beperkt tot onderwerpen die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen. Het Handvest maakt geen enkel onderscheid op grond van nationaliteit, maar onderwerpt de uitoefening van het recht op gezondheidszorg aan de nationale wetgevingen en praktijken.

Het recht op gezondheidszorg van verschillende categorieën onderdanen van derde landen wordt gereguleerd bij secundaire wetgeving, die voorschrijft dat sommigen van hen over een ziektekostenverzekering moeten beschikken voordat hun een bepaalde status of toegang tot het grondgebied van een lidstaat wordt verleend. De meest voorkomende categorieën onderdanen van derde landen zullen kort aan bod komen.

Ongeacht hun nationaliteit hebben in loondienst of als zelfstandige werkende familieleden van EER-onderdanen en van Zwitserse onderdanen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, recht op dezelfde behandeling als eigen onderdanen (artikel 24 van de [Verblijfsrichtlijn](#) wat betreft EU-onderdanen).⁴¹¹ Personen die in een andere lidstaat willen verblijven op basis van het feit dat zij in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, moeten aantonen dat zij over een verzekering beschikken die hun ziektekosten en die van hun familieleden volledig dekt (artikel 7, lid 1, onder b).

411 [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte](#) van 2 mei 1992, deel III, Vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal; [Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds](#), over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999, in werking getreden op 1 juni 2002, PB L 114 van 1.6.2002, blz. 6.

Alle EER-onderdanen en onderdanen van derde landen die vallen onder een nationaal gezondheidzorgstelsel in hun EER-lidstaat van verblijf, hebben recht op de nodige behandeling⁴¹² wanneer zij andere EER-lidstaten en Zwitserland bezoeken.⁴¹³ Er gelden ingewikkelde regels voor verplaatsing naar een andere lidstaat om daar een openbare medische behandeling te ondergaan.⁴¹⁴

Uit hoofde van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) kan de gezinshereniger worden verzocht het bewijs te leveren dat hij/zij beschikt over, met name, “een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico’s dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt” en over “stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat” (artikel 7, lid 1, onder b en c).

Op een vergelijkbare manier moeten onderdanen van een derde land en hun gezinsleden, voordat hun de status van langdurig ingezetenen wordt verleend, bewijzen dat zij over een ziektekostenverzekering beschikken voor alle risico’s die in de gastlidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt (artikel 5, lid 1, onder b), van de [Richtlijn langdurig ingezetenen](#)). Voorts moeten zij aantonen over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat (artikel 5, lid 1, onder a). Langdurig ingezetenen genieten dezelfde behandeling als de onderdanen van de gastlidstaat wat betreft “sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving” (artikel 11, lid 1, onder d). Overweging 13 van deze richtlijn bepaalt ten aanzien van sociale bijstand dat “uitkeringen voor langdurig ingezetenen [kunnen] worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij

412 Artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/2004, PB L 166 van 29.4.2004, blz. 1; HvJ EU, zaak C-211/08 [2010] ECR I-05267, *Europese Commissie tegen Koninkrijk Spanje*, 15 juni 2010, punten 58 en 61.

413 Besluit nr. 1/2012 van het Gemengd Comité ingesteld krachtens de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen van 31 maart 2012, tot vervanging van bijlage II bij die Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (2012/195/EU), PB L 103 van 13.4.2012, blz. 51.

414 Zie artikel 22, lid 1, onder c, van Verordening (EEG) nr. 1408/71, van toepassing in HvJ EG, zaak C-368/98, [2001] ECR I-05363, *Abdon Vanbraekel en anderen tegen Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)*, 12 juli 2011 en HvJ EG, zaak C-372/04 [2010] ECR I-04325, *The Queen, op verzoek van Yvonne Watts tegen Bedford Primary Care Trust en Secretary of State for Health*, 16 mei 2006.

langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld”.

Uit hoofde van artikel 19 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU), hebben asielzoekers recht op de nodige gezondheidszorg, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten omvat, en hebben asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften recht op medische of andere zorg. De [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG) bepaalt op vergelijkbare wijze dat “[b]ijzondere aandacht wordt besteed aan de situatie van kwetsbare personen. In dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte wordt voorzien” voor personen wier verwijdering is opgeschort of die tijd hebben gekregen om vrijwillig te vertrekken.

Erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, hebben uit hoofde van artikel 30 van de [Definitierichtlijn](#) recht op dezelfde toegang tot gezondheidszorg als de eigen onderdanen van de lidstaat. Tot december 2013 was dit recht voor personen die subsidiaire bescherming genieten beperkt tot de “belangrijkste prestaties”. Er zijn daarnaast speciale bepalingen voor personen met bijzondere behoeften. De bijstand en de ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel omvatten de noodzakelijke medische behandelingen, waaronder psychologische bijstand, advies en informatie (artikel 11, lid 5 van de [Richtlijn bestrijding mensenhandel](#)).

8.6. Sociale zekerheid en sociale bijstand

Sociale zekerheid en sociale bijstand hebben betrekking op prestaties die ofwel gebaseerd zijn op opdrachten aan een nationaal socialezekerheidsstelsel, zoals ouderdomspensioenen, ofwel door de overheid worden verleend aan behoeftigen, zoals personen met een handicap. Ze omvatten een breed scala van prestaties, die doorgaans financieel van aard zijn.

Het EVRM omvat geen uitdrukkelijk recht op sociale zekerheid of sociale bijstand.

Voorbeeld: In de zaak *Wasilewski tegen Polen*⁴¹⁵ bracht het Hof in herinnering dat – voor zover de klachten van de verzoeker verband hielden met zijn moeilijke financiële situatie – noch artikel 2, noch enige andere bepaling van het EVRM zo kon worden uitgelegd dat deze een persoon het recht geeft op een bepaalde levensstandaard of op financiële bijstand van de overheid.

415 EHRM, *Wasilewski tegen Polen* (besluit), nr. 32734/96, 20 april 1999.

Onder bepaalde omstandigheden kan er sprake zijn van discriminatie op het gebied van sociale zekerheid en sociale bijstand, ongeacht of de betrokkene premies heeft afgedragen aan de betreffende regeling. Het EHRM heeft kritiek geleverd op lidstaten die rechtmatig verblijvende personen op discriminerende wijze een prestatie ontzeggen vanwege hun nationaliteit.⁴¹⁶

Voorbeelden: De zaak *Gaygusuz tegen Oostenrijk*⁴¹⁷ betrof de weigering om een werkloosheidsuitkering te verstrekken aan een Turkse staatsburger omdat die niet de Oostenrijkse nationaliteit had. De zaak *Koua Poirrez tegen Frankrijk*⁴¹⁸ betrof de weigering om een invaliditeitsuitkering te verstrekken aan een rechtmatig verblijvende migrant, omdat die noch de Franse nationaliteit bezat, noch onderdaan was van een land dat een wederkerigheidsovereenkomst met Frankrijk heeft. In beide gevallen vond het EHRM dat de verzoekers waren gediscrimineerd, hetgeen in strijd is met artikel 14 EVRM juncto artikel 1 van Protocol nr. 1 betreffende het recht op het ongestoord genot van eigendom.

Voorbeeld: De zaak *Andrejeva tegen Letland*⁴¹⁹ betrof op afdrachten gebaseerde uitkeringen. De verzoekster had het grootste deel van haar leven op Lets grondgebied gewerkt, toen Letland deel uitmaakte van de Sovjetunie. Haar werd een deel van haar pensioen ontzegd omdat zij buiten Letland had gewerkt en geen Lets staatsburger was. Het EVRM verwierp het argument van de regering, die stelde dat de verzoekster zich enkel hoefde te naturaliseren tot de Letse nationaliteit om het volledige aangevraagde pensioen te ontvangen. Het in artikel 14 EVRM verankerde verbod op discriminatie heeft alleen betekenis als in elk afzonderlijk geval de bestaande persoonlijke situatie van de verzoekster ongewijzigd wordt getoetst aan de in dit artikel opgenomen criteria. Een andere handelswijze, waarbij het verzoek van het slachtoffer wordt afgewezen omdat hij de discriminatie had kunnen voorkomen door een van de factoren van de situatie – bijvoorbeeld de nationaliteit – te veranderen, zou leiden tot uitholling van artikel 14. Het EHRM stelde een inbreuk op artikel 14 EVRM juncto artikel 1 van Protocol nr. 1 vast.

416 EHRM, *Luczak tegen Polen*, nr. 77782/01, 27 november 2007; EHRM, *Fawsie tegen Griekenland*, nr. 40080/07, 28 oktober 2010.

417 EHRM, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, nr. 17371/90, 16 september 1996, punten 46-50.

418 EHRM, *Koua Poirrez tegen Frankrijk*, nr. 40892/98, 30 september 2003, punt 41.

419 EHRM, *Andrejeva tegen Letland* [Grote Kamer], nr. 55707/00, 18 februari 2009, punt 91.

In deze voorbeelden waren de verzoekers in alle opzichten vergelijkbaar met de eigen onderdanen. Geen van de verzoekers had een onzekere immigrantenstatus en voor geen van hen gold een beperking om een beroep te doen op overheidsmiddelen.

Voorbeeld: De zaak *Weller tegen Hongarije*⁴²⁰ betrof een Hongaarse vader en een Roemeense moeder. Toen het verzoek werd ingediend, vóór de toetreding van Roemenië tot de EU, beschikte de moeder in Hongarije wel over een verblijfsvergunning, maar niet over een vestigingsvergunning. Krachtens Hongaars recht kunnen alleen moeders met het Hongaarse staatsburgerschap of een verblijfsvergunning een moederschapsuitkering aanvragen. De verzoeker klaagde dat mannen met een buitenlandse echtgenote bij het genot van deze uitkering werden benadeeld ten opzichte van mannen met een Hongaarse echtgenote. Het Hof stelde een inbreuk op artikel 8 EVRM juncto artikel 14 vast.

Het ESH omvat het recht op sociale zekerheid (artikel 12), het recht op sociale en geneeskundige bijstand (artikel 13) en het recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg (artikel 14). Bovendien zijn in het ESH bepalingen neergelegd met betrekking tot personen met een handicap (artikel 15), kinderen en jeugdige personen (artikel 17) en ouderen (artikel 23). Artikel 30 omvat het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Artikel 13 ESH is wat betreft sociale bijstand van toepassing op ongedocumenteerde migranten.

Het EU-recht onderscheidt twee situaties met betrekking tot onderdanen van derde landen. Ten eerste is er voor onderdanen van derde landen die binnen de EU verhuizen een systeem voor de coördinatie van de prestaties tussen de lidstaten. Ten tweede hebben bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen uit hoofde van secundaire EU-wetgeving recht op bepaalde prestaties, of zij nu verhuisd zijn binnen de EU of niet.

a) Coördinatie van prestaties in de EU

Onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EER-onderdanen die zijn verhuisd naar een andere EU-lidstaat, hebben uit hoofde van artikel 24 van de [Verblijfsrichtlijn](#) recht op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de eigen onderdanen van de gastlidstaat. Voor onderdanen van derde landen geldt dit recht uit hoofde van de EER-overeenkomst. Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van dezelfde richtlijn mogen personen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, maar niet werken, geen onredelijke

420 EHRM, *Weller tegen Hongarije*, nr. 44399/05, 31 maart 2009, punten 36-39.

belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat. In de loop der jaren is er een complex rechtscorpus opgebouwd voor de coördinatie van de sociale zekerheid en sociale bijstand van personen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen. Deze wetgeving is vastgelegd in [Verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels](#) (EG) nr. 883/2004/EG (zoals gewijzigd),⁴²¹ met als grondbeginsel dat het Europese stelsel gestoeld is op coördinatie, en niet op harmonisatie.⁴²² Deze verordening beoogt de negatieve effecten van migratie tussen lidstaten te minimaliseren door de administratieve procedures te vereenvoudigen en door personen die tussen lidstaten verhuizen dezelfde behandeling te garanderen als onderdanen van een lidstaat. Sommige rechten zijn exporteerbaar, andere niet. Verordening (EG) nr. 987/09 (zoals gewijzigd bij [Verordening \(EU\) nr. 465/2012](#)) zet de procedures ter uitvoering van Verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels uiteen.

Werkzame onderdanen van derde landen die tussen EU-lidstaten verhuizen en hun gezinsleden en erfgenamen hebben recht op het genot van de grensoverschrijdende wetgeving inzake de accumulatie en coördinatie van sociale uitkeringen (Verordeningen (EG) nr. 859/2003 en (EU) nr. 1231/2010). Hieraan is de voorwaarde verbonden dat de werkzame onderdanen van derde landen rechtmatig verblijven op het grondgebied van een lidstaat en banden hebben die verder gaan dan de banden met het desbetreffende derde land en één lidstaat. Deze verordeningen zijn niet van toepassing op werkzame onderdanen van derde landen die alleen banden hebben met een derde land en één lidstaat.

b) Rechten voor bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen

Asielzoekers hebben geen specifiek recht op sociale bijstand uit hoofde van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU). Artikel 17 stelt evenwel algemene bepalingen vast betreffende de beschikbaarheid van materiële opvang, en artikel 17, lid 5 – dat niet van toepassing is op Ierland en het Verenigd Koninkrijk – bepaalt hoe de hoogte van uitkeringen of tegoedbonnen moet worden vastgesteld.

Voorbeeld: Op 18 juli 2012 bepaalde het Duitse Constitutioneel Hof (*Bundesverfassungsgericht*) dat Duitsland asielzoekers meer bijstand moet verlenen. Die bijstand

421 De verordening is gewijzigd bij [Verordening \(EG\) nr. 988/2009](#), PB L 284 van 30.10.2009, blz. 43, [Verordening \(EU\) nr. 1231/2010](#), PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1, en meest recent bij [Verordening \(EU\) nr. 465/2012](#), PB L 149 van 8.6.2012, blz. 4.

422 HvJ EG, zaak C-21/87 [1988] ECR I-03715, *Borowitz tegen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 5 juli 1988, punt 23; HvJ EG, zaak C-331/06 [2008] ECR I-01957, *Chuck tegen Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, 3 april 2008, punt 27.

was negentien jaar niet opgeschroefd en voldeed niet aan het minimum dat vereist is om een waardig bestaan als bedoeld in artikel 1 van de Duitse Grondwet te waarborgen.⁴²³

Op grond van artikel 29 van de herziene [Definitierichtlijn](#) moeten de lidstaten ervoor zorgen dat vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten “de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand” ontvangen zoals de onderdanen van de gastlidstaat. De sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus kan echter worden beperkt tot “de meest fundamentele prestaties”. Artikel 23, lid 2, breidt de prestaties uit naar de gezinsleden van personen die subsidiaire bescherming genieten. Overeenkomstig artikel 11, lid 7, van de [Richtlijn bestrijding mensenhandel](#), moeten de lidstaten aandacht hebben voor de belangen van slachtoffers van mensenhandel met bijzondere behoeften. Artikel 13 stelt specifieke eisen vast met betrekking tot minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Uit hoofde van artikel 11, lid 1, onder d, van de [Richtlijn langdurig ingezetenen](#) genieten langdurig ingezetenen op het terrein van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming dezelfde behandeling als de eigen onderdanen. Het recht op sociale bijstand en sociale bescherming kan evenwel worden beperkt tot de belangrijkste prestaties.

De [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) biedt gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan zijn van een derde land geen toegang tot sociale bijstand. Gezinsherenigers moeten aantonen over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat (artikel 7, lid 1, onder c van de richtlijn).

⁴²³ Duitsland, *Bundesverfassungsgericht*, 1 BvL 10/10 en 1 BvL 2/11, 18 juli 2012.

Belangrijkste punten

Algemene punten van het EU-recht en het ESH

- Doorgaans is er een erkend recht op binnenkomst of verblijf nodig om toegang te krijgen tot economische en sociale rechten (zie de [Inleiding](#) op dit hoofdstuk).
- De belangrijkste sociale rechten worden verleend aan eenieder die zich op het grondgebied bevindt (zie voor verwijzingen naar ongedocumenteerde migranten de [paragrafen 8.2 t/m 8.6](#)).
- Naarmate de situatie van de migrant meer lijkt op die van de eigen onderdanen, moet onderscheid op grond van nationaliteit sterker worden gerechtvaardigd (zie de [Inleiding](#) op dit hoofdstuk).
- Tal van rechten uit hoofde van het Handvest van de grondrechten van de EU zijn voorbehouden aan staatsburgers en personen die rechtmatig in een EU-lidstaat verblijven (zie [paragraaf 8.1](#)).
- In het ESH is een geheel van economische en sociale rechten vastgelegd. Het genot van deze rechten is in principe beperkt tot de onderdanen van een partij bij het ESH die zich op het grondgebied van een andere partij bevinden. Het ECSR heeft evenwel enkele uitzonderingen vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van kinderen (zie [paragraaf 8.4](#)) en gezondheidszorg (zie [paragraaf 8.5](#)).

Economische rechten uit hoofde van het EU-recht

- De toegang tot de arbeidsmarkt kan worden beperkt. Wanneer een persoon al dan niet rechtmatig werkt, moeten evenwel de belangrijkste arbeidsrechten worden geëerbiedigd (zie [paragraaf 8.2](#)).
- De mate waarin onderdanen van derde landen toegang hebben tot de arbeidsmarkt verschilt op basis van de categorie waartoe zij behoren (zie [paragraaf 8.1](#)).
- In aanmerking komende familieleden van EER-onderdanen hebben hetzelfde recht op toegang tot de arbeidsmarkt als EU-burgers (zie [paragraaf 8.2.1](#)).
- Turkse staatsburgers profiteren van de standstillclausule als bedoeld in artikel 41 van het aanvullend protocol bij de Overeenkomst van Ankara, die verhindert dat lidstaten hun nieuwe beperkingen opleggen (zie [paragraaf 8.2.4](#)).
- Asielzoekers over wier verzoek in eerste aanleg nog geen besluit is genomen, moeten ten laatste negen maanden na het indienen van hun verzoek om internationale bescherming (een jaar in het geval van Ierland en het Verenigd Koninkrijk) toegang krijgen tot de arbeidsmarkt (zie [paragraaf 8.2.7](#)).

- De [Richtlijn inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers](#) bestraft personen die ongedocumenteerde migranten te werk stellen en voorziet in het recht op vordering van ingehouden loon en in bepaalde andere vormen van bescherming voor migranten van wie misbruik wordt gemaakt (zie [paragraaf 8.2.8](#)).

Onderwijs (zie [paragraaf 8.3](#))

- Overeenkomstig artikel 2 van Protocol nr. 1 bij het EVRM mag niemand het recht op onderwijs worden ontzegd. De lidstaten hebben evenwel een ruimere beoordelingsmarge om beperkingen op te leggen ten aanzien van hogere onderwijsniveaus.
- Alle in de EU verblijvende kinderen die onderdaan van een derde land zijn, met inbegrip van ongedocumenteerde migranten wier verwijdering is uitgesteld, hebben uit hoofde van secundaire EU-wetgeving recht op basisonderwijs.

Huisvesting (zie [paragraaf 8.4](#))

- Het EU-recht reguleert huisvesting bij het Handvest van de grondrechten van de EU. Het secundaire EU-recht bevat voorts specifieke bepalingen voor onderdanen van derde landen die familieleden van EER-onderdanen zijn, langdurig ingezetenen, personen die behoefte hebben aan internationale bescherming en slachtoffers van mensenhandel.
- De EU-lidstaten moeten asielzoekers een levensstandaard bieden die in overeenstemming is met hun gezondheid en op basis waarvan zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien.
- Verzuim van de autoriteiten om iemands woning te eerbiedigen kan leiden tot bezwaren op grond van artikel 8 EVRM. In uitzonderlijke gevallen kan het verzuim om onderdak te bieden leiden tot bezwaren op grond van artikel 3 EVRM.

Gezondheidszorg (zie [paragraaf 8.5](#))

- Personen die onder het nationale gezondheidsstelsel van hun EER-lidstaat van verblijf vallen, kunnen van lokale zorgvoorzieningen gebruikmaken wanneer zij andere EER-lidstaten of Zwitserland bezoeken.
- Krachtens het EU-recht hebben vluchtelingen recht op dezelfde toegang tot gezondheidszorg als de eigen onderdanen en hebben asielzoekers en ongedocumenteerde migranten wier verwijdering is uitgesteld, recht op spoedeisende en essentiële behandelingen.
- Het EVRM bevat geen specifieke bepaling op het gebied van de gezondheidszorg, maar het EHRM kan klachten op dit terrein beoordelen op grond van artikel 2, 3 of 8 EVRM.
- Het ESH garandeert de verlening van geneeskundige bijstand aan ongedocumenteerde migranten.

Sociale zekerheid en sociale bijstand (zie [paragraaf 8.6](#))

- In het kader van het EU-recht is in de loop der jaren een complex rechtscorpus opgebouwd met betrekking tot het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand van onderdanen van derde landen die verhuizen tussen lidstaten op basis van de bepalingen inzake vrij verkeer.
- Op grond van het EVRM kan de weigering om sociale bijstand of andere prestaties te verlenen aan een vreemdeling leiden tot discriminatie, ongeacht of de betrokkene premie heeft afgedragen aan de regeling in het kader waarvan de uitkering worden betaald.
- Het ESH schrijft voor dat sociale bijstand wordt verleend aan behoeftige personen, met inbegrip van onrechtmatig verblijvenden.

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.

9

Personen met specifieke behoeften

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 24 (rechten van het kind)	Niet-begeleide minderjarigen	ESH, artikel 17 (recht van kinderen op sociale, wettelijke en economische bescherming) EHRM, <i>Rahimi tegen Griekenland</i> , 2011 (niet-begeleide minderjarige asielzoeker wordt vastgehouden in een detentiecentrum voor volwassenen)
Dublin-verordening, Verordening (EU) nr. 604/2013, artikel 8 HvJ EU, zaak C-648/11, 2013, <i>MA e.a.</i> (Dublin-overdrachten) Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 24 Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 25 Definitierichtlijn (2011/95/EU), artikel 31 Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), artikel 10	<i>Opvang en behandeling</i>	
Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 25	<i>Leeftijdsbeoordeling</i>	Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel, artikel 10, lid 3

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Richtlijn bestrijding mensenhandel (2011/36/EU)	Slachtoffers van mensenhandel	EVRM, artikel 4 (verbod van slavernij en dwangarbeid) EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i> , 2010 (de autoriteiten moeten uit eigen beweging een onderzoek verrichten) Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel
Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (geratificeerd door de EU) Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikelen 19, 21 en 22 Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 14	Personen met een handicap	
Opvangrichtlijn (2013/33/EU), artikel 25 Procedurerichtlijn (2013/32/EU), artikel 24	Slachtoffers van foltering en andere ernstige vormen van geweld	EHRM, <i>Opuz tegen Turkije</i> , 2009 (huiselijk geweld)

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op bepaalde groepen bijzonder kwetsbare personen die speciale aandacht nodig hebben. In aanvulling op wat in vorige hoofdstukken in algemene termen is gezegd, kunnen het EU-recht en het EVRM-recht personen met specifieke behoeften extra bescherming bieden.

In het EU-recht moet de specifieke situatie van kwetsbare personen in aanmerking worden genomen, bijvoorbeeld in de opvangvoorzieningen of wanneer wordt besloten tot vrijheidsontneming. Kwetsbare personen worden opgesomd in artikel 21 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) en artikel 3, lid 9 van de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG). Beide bepalingen omvatten “minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die het slachtoffer zijn van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld”, zij het dat de lijst van de Opvangrichtlijn langer en niet-uitputtend is. Overeenkomstig artikel 22 van de Opvangrichtlijn moeten de lidstaten beoordelen of kwetsbare personen bijzondere opvangbehoeften hebben. De [Procedurerichtlijn](#) (2013/32/EU) bepaalt dat de lidstaten

moeten beoordelen of een asielzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft, en zo ja, dat ze hem of haar zolang de asielprocedure loopt passende steun moeten verlenen (artikel 24).

9.1. Niet-begeleide minderjarigen

De term “niet-begeleide minderjarigen” heeft betrekking op personen jonger dan achttien jaar die op Europees grondgebied aankomen zonder dat een volwassene voor hen verantwoordelijk is in de lidstaat van ontvangst (zie de [Definitierichtlijn](#), artikel 2, onder l). Het EU-recht inzake asiel en immigratie bevat bepalingen die betrekking hebben op hun situatie. Die komen in deze paragraaf aan bod.

Het EVRM bevat geen bepalingen die uitdrukkelijk betrekking hebben op niet-begeleide minderjarigen, maar hun behandeling kan op grond van verschillende bepalingen worden beschouwd, zoals artikel 5 betreffende het recht op vrijheid en veiligheid, artikel 8 betreffende het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en artikel 2 van Protocol nr. 1 betreffende het recht op onderwijs. Het EHRM heeft geoordeeld dat de lidstaten de verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor niet-begeleide minderjarigen die worden vrijgelaten uit bewaring en hen niet aan hun lot mogen overlaten.⁴²⁴

Alle besluiten die betrekking hebben op kinderen, moeten gebaseerd zijn op de eerbiediging van de rechten van het kind zoals vastgelegd in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, dat door alle lidstaten behalve Somalië en de Verenigde Staten is geratificeerd. Het Verdrag stelt vast welke mensenrechten van kinderen ongeacht de immigrantenstatus moeten worden toegepast.⁴²⁵ Het beginsel van het “belang van het kind” is van fundamenteel belang en moet voor overheden bij alle handelingen betreffende kinderen de eerste overweging vormen. In tegenstelling tot het Handvest van de grondrechten van de EU wordt dit beginsel niet uitdrukkelijk genoemd in het EVRM, al wordt het regelmatig aangehaald in de jurisprudentie van het EHRM. Dit beginsel ligt ook ten grondslag aan specifieke bepalingen van het EU-recht met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen.

Het ESH verwijst in artikel 17, lid 1, onder c), naar kinderen die zijn gescheiden van hun familie. Het ECSR heeft net als het EHRM benadrukt dat lidstaten die de omzeiling van

⁴²⁴ EHRM, *Rahimi tegen Griekenland*, nr. 8687/08, 5 april 2011.

⁴²⁵ Het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind heeft aanvullende richtsnoeren gegeven inzake de bescherming, verzorging en correcte behandeling van niet-begeleide kinderen, en wel in zijn General Comment nr. 6 (2005), dat beschikbaar is op: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

de immigratieregels een halt willen toeroepen, buitenlandse minderjarigen, met name wanneer zij niet worden begeleid, niet de bescherming mogen onthouden die hun status waarborgt. Daarom moet de bescherming van de grondrechten worden afgestemd op de beperkingen die voortvloeien uit het nationale immigratiebeleid.⁴²⁶

9.1.1. Opvang en behandeling

Het EU-recht stelt specifieke bepalingen voor niet-begeleide minderjarigen vast bij de asielinstrumenten en bij de [Terugkeerrichtlijn](#).

Voordat het asielverzoek van een niet-begeleide minderjarige wordt behandeld, is het van belang om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor die behandeling. Overeenkomstig de [Dublin-verordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) moeten verzoeken van niet-begeleide minderjarigen worden behandeld door de lidstaat waar gezinsleden, broers of zussen, of familieleden wettig verblijven (artikel 8). Zij moeten worden bijgestaan door een vertegenwoordiger (artikel 6). Artikel 6, lid 3, biedt richtsnoeren voor de beoordeling van het belang van het kind. Artikel 11 bevat regels om scheiding te voorkomen via de toepassing van de Dublin-verordening (Verordening (EU) nr. 604/2013) wanneer gezinsleden afzonderlijke verzoeken indienen in dezelfde lidstaat. Tot slot heeft artikel 16 betrekking op personen die afhankelijk zijn (zie [paragraaf 4.2](#))

Bij ontstentenis van gezinsleden, broers of zussen of familieleden, is de lidstaat waarbij de minderjarige zijn asielverzoek heeft ingediend de verantwoordelijke lidstaat, mits dit in het belang is van de minderjarige (artikel 8).

Voorbeeld: In *MA, BT en DA tegen Secretary of State for the Home Department*⁴²⁷ moest het HvJ EU bepalen welke lidstaat verantwoordelijk was in het geval van een niet-begeleide minderjarige die in verschillende EU-lidstaten een asielverzoek had ingediend. Het HvJ EU verduidelijkte dat, bij ontstentenis van gezinsleden die wettig verblijven in een lidstaat, de lidstaat waar de minderjarige fysiek verblijft, verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Daarbij baseerde het zich op artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat bepaalt dat

⁴²⁶ ECSR, *Defence for Children International tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, gegrondheid, 20 oktober 2009. Het Comité bepaalde onder meer dat niet-begeleide minderjarigen uit hoofde van artikel 31, lid 2, ESH recht hebben op onderdak.

⁴²⁷ HvJ EU, zaak C-648/11, *MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department*, 6 juni 2013.

bij alle handelingen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen.

Niet-begeleide minderjarige asielzoekers moeten, zodra zij hun asielverzoek hebben ingediend, worden bijgestaan door een vertegenwoordiger (artikel 24 van de [Opvangrichtlijn](#) en artikel 25 van de [Procedurerichtlijn](#)). De wetgeving bepaalt echter niet dat er een vertegenwoordiger moet worden aangesteld zodra de niet-begeleide minderjarige is opgespoord door de autoriteiten. Lidstaten kunnen één of verschillende vertegenwoordigers aanstellen om de asielzoeker te ondersteunen in zijn asielprocedure en om het welzijn van de minderjarige tijdens de behandeling van het asielverzoek te waarborgen. Krachtens de [Procedurerichtlijn](#) moeten vertegenwoordigers de gelegenheid hebben om voorafgaand aan het asielgesprek met de minderjarige te spreken en om hem naar dat gesprek te vergezellen.

Ieder onderhoud met een niet-begeleide minderjarige moet worden afgenomen door een persoon die de nodige kennis heeft van de bijzondere behoeften van minderjarigen (artikel 25 van de [Procedurerichtlijn](#)). Er gelden beperkingen voor de behandeling van verzoeken van niet-begeleide minderjarigen aan de grens, in transitzones en in het kader van een versnelde procedure, die alleen is toegestaan in de gevallen als bedoeld in artikel 25, lid 6. In die gevallen hoeven de lidstaten een niet-begeleide minderjarige niet automatisch een verblijfstitel te verlenen tijdens de toetsing van een negatief besluit, mits aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 46, lid 7, is voldaan. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de nodige tolkdiensten en rechtsbijstand en een tijdsbestek van minstens een week om de rechterlijke instantie te verzoeken om de betrokkene, in afwachting van de uitkomst van het beroep, het recht te verlenen op het grondgebied te blijven.

Artikel 24 van de [Opvangrichtlijn](#) geeft richtsnoeren over de huisvesting van niet-begeleide minderjarigen: zij moeten worden ondergebracht bij volwassen bloedverwanten, in een pleeggezin, in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen of in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen. Niet-begeleide minderjarigen mogen alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring worden gesteld, doch nooit in een gevangenis (artikel 11, lid 3 van de [herziene richtlijn](#)). De richtlijn bepaalt voorts dat verzoekers van zestien jaar en ouder, die evenwel nog geen achttien jaar oud en dus nog minderjarig zijn, in opvangcentra voor volwassen asielzoekers mogen worden geplaatst, zij het uitsluitend indien dit in het belang is van het kind (deze voorwaarde geldt niet voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk, aangezien deze bij de herschikking van de richtlijn in 2013 is vastgesteld).

Artikel 24 van de [Opvangrichtlijn](#) bepaalt voorts dat broers en zussen voor zover mogelijk bij elkaar worden gehuisvest, rekening houdend met het belang van de betrokken minderjarige en in het bijzonder met zijn leeftijd en maturiteit. Veranderingen in de verblijfplaats van minderjarigen worden tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt. Bovendien bepaalt de richtlijn dat de lidstaten zo spoedig mogelijk met het opsporen van de gezinsleden van de niet-begeleide minderjarige moeten beginnen, rekening houdend met zijn veiligheid. Tot slot stelt de richtlijn vast dat personen die met niet-begeleide minderjarigen werken, passend onderricht moeten volgen.

De herziene [Definitierichtlijn](#) (2011/95/EU) bevat specifieke bepalingen voor niet-begeleide minderjarigen aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is verleend. De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat de niet-begeleide minderjarige wordt vertegenwoordigd en dat de betreffende instanties regelmatig beoordelingen uitvoeren. De aangewezen vertegenwoordiger kan een wettelijke voogd zijn, dan wel, indien nodig, een organisatie die belast is met de zorg voor en het welzijn van minderjarigen, of een andere passende vertegenwoordiger (artikel 31).

Artikel 31 van de [Definitierichtlijn](#) bepaalt voorts dat de lidstaten ervoor zorgen dat niet-begeleide minderjarigen aan wie asiel is verleend, worden ondergebracht bij volwassen bloedverwanten, in een pleeggezin, in speciale centra voor minderjarigen of in andere geschikte tehuizen. In dit verband krijgt het kind inspraak in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit. Deze richtlijn volgt de [Opvangrichtlijn](#) wat betreft de plaatsing bij broers en zussen, de opsporing van gezinsleden en het opleiden van volwassenen die met niet-begeleide minderjarigen werken.

Krachtens artikel 10 van de [Terugkeerrichtlijn](#) (2008/115/EG) moeten de autoriteiten van een lidstaat voordat zij een niet-begeleide minderjarige van hun grondgebied verwijderen, zich ervan overtuigen dat die minderjarige wordt teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in het land van terugkeer. Er geldt geen absoluut verbod op de inbewaringstelling van terugkerende niet-begeleide minderjarigen, maar het terugkeerbesluit moet het belang van het kind in aanmerking nemen. Wanneer de terugkeer wordt uitgesteld of de betrokkene de tijd krijgt om vrijwillig te vertrekken, moeten de bijzondere behoeften van kinderen in acht worden genomen (artikel 14).

Op grond van het EVRM heeft het EHRM vastgesteld dat de eerbiediging van het belang van het kind vereist dat voor niet-begeleide minderjarigen andere plaatsingsmogelijkheden dan bewaring worden onderzocht.

Voorbeeld: In *Rahimi tegen Griekenland*⁴²⁸ was de verzoeker een niet-begeleide Afghaanse minderjarige die in een detentiecentrum voor volwassenen werd vastgehouden en bij zijn vrijlating geen enkele bijstand of onderdak van de autoriteiten ontving. Het EHRM concludeerde dat de bewaringsomstandigheden van de verzoeker en het verzuim van de autoriteiten om voor hem te zorgen na zijn vrijlating neerkwamen op een vernederende behandeling als bedoeld in artikel 3.

9.1.2. Leef tijdsbeoordeling

In het EU-recht biedt de [Procedurerichtlijn](#) de lidstaten de mogelijkheid om in het kader van de behandeling van een asielverzoek door middel van een medisch onderzoek de leeftijd van een niet-begeleide minderjarige vast te stellen, wanneer zij twijfels hebben over diens leeftijd (artikel 25). De lidstaten moeten niet-begeleide minderjarigen op voorhand in kennis stellen van een dergelijk medisch onderzoek en om instemming verzoeken. De leeftijdsbeoordeling raakt in Europa steeds meer omstreden. Aangezien minderjarigen steeds meer bescherming genieten in de asielprocedure en de ontvangende lidstaat jegens hen een extra zorgplicht heeft op andere terreinen, zoals onderdak en onderwijs, beweren sommige personen die (vaak zonder papieren) het EU-grondgebied binnenkomen dat zij jonger zijn dan achttien jaar. Zij kunnen worden onderworpen aan een onderzoek om vast te stellen of zij daadwerkelijk jonger zijn dan achttien jaar. De resultaten van het onderzoek hebben vaak grote gevolgen voor hun asielverzoek en hun toegang tot sociale voorzieningen. Het minst ingrijpende medisch onderzoek moet worden verricht. De onderzoeken moeten worden verricht door gekwalificeerde medische beroepsbeoefenaars en moeten de waardigheid van de verzoeker eerbiedigen. De richtlijn stelt niet nader vast welke typen medisch onderzoek passend of adequaat zijn. In Europa wordt een brede waaier van onderzoekstechnieken toegepast.

In het kader van de Raad van Europa voorziet het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel in een leeftijdsbeoordeling wanneer onzekerheid bestaat over de leeftijd van het slachtoffer, al worden daarbij geen richtsnoeren gegeven over de aard van een geschikte beoordeling (artikel 10, lid 3).⁴²⁹

428 EHRM, *Rahimi tegen Griekenland*, nr. 8687/08, 5 april 2011.

429 Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012). In overeenstemming met het *Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014)* van de Commissie (COM(2010)213 definitief van 6 mei 2010) is het EASO begonnen met het ontwikkelen van technische documentatie, dat specifieke trainingen en een handboek inzake leeftijdsbeoordeling omvat.

9.2. Slachtoffers van mensenhandel

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen mensensmokkel en mensenhandel. Het smokkelen van migranten is een activiteit die voor een financieel of een ander materieel voordeel wordt verricht door een persoon onrechtmatig toegang te verlenen tot een land waarvan die persoon geen onderdaan of permanent ingezetene is.⁴³⁰

Krachtens het EU- en het EHRM-recht is mensenhandel “het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, [...] door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting”.⁴³¹ Mensenhandel gaat gepaard met een element van dwang en intimidatie dat bij mensensmokkel ontbreekt.

Op grond van het EVRM oordeelde het EHRM in *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*⁴³² dat mensenhandel binnen het toepassingsgebied van artikel 4 betreffende het verbod op slavernij en dwangarbeid valt. De lidstaten hebben de positieve verplichting om doeltreffende bepalingen vast te stellen ter bescherming van slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel, in aanvulling op de strafrechtelijke bepalingen ter bestraffing van mensenhandelaren.

Voorbeeld: In *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*⁴³³ achtte het Hof het belangrijk dat een slachtoffer van mensenhandel niet zelf om een identificatie of onderzoek hoeft te vragen: de autoriteiten zijn verplicht om zelf initiatief te nemen wanneer mensenhandel wordt vermoed.

Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel is het eerste Europese verdrag met uitvoerige bepalingen inzake de bijstand, bescherming en ondersteuning die aan slachtoffers van mensenhandel moet worden verleend in aanvulling op de plicht van de lidstaten om doeltreffend strafrechtelijk onderzoek te verrichten en maatregelen ter

430 Protocol van de Verenigde Naties tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (artikel 3).

431 Raad van Europa, Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel, CETS nr. 197, 2005, artikel 4; artikel 2, lid 1, van Richtlijn 2011/36/EU (PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9).

432 EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punten 282-286.

433 *Ibid.*, punt 288.

bestrijding van mensenhandel te nemen. Het Verdrag vereist dat de staten die partij zijn de wetgevende en andere maatregelen nemen die nodig kunnen zijn om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en om de bevoegde autoriteiten te voorzien van personen die opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het identificeren en helpen van slachtoffers (artikel 10). De staten die partij zijn moeten de nodige maatregelen nemen om de slachtoffers te helpen bij hun herstel (artikel 12).

In het EU-recht wordt mensenhandel bij de [Richtlijn bestrijding mensenhandel \(2011/36/EU\)](#) op dezelfde manier omschreven als in het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. De lidstaten moeten er uit hoofde van de richtlijn voor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel onverwijld toegang hebben tot juridisch advies. Juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte moeten kosteloos zijn als het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt (artikel 12). De richtlijn voorziet voorts in de strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke en rechtspersonen. De richtlijn besteedt bijzondere aandacht aan kinderen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, met name wat betreft bijstand en ondersteuning (artikelen 13 t/m 16). Deze bijstands- en ondersteuningsmaatregelen omvatten: de aanwijzing van een voogd of een vertegenwoordiger voor het minderjarige slachtoffer vanaf het moment dat de minderjarige is geïdentificeerd door de autoriteiten (artikel 14), onverwijld ondervraging van de minderjarige, indien mogelijk door dezelfde persoon (artikel 15), en een duurzame oplossing op basis van het belang van de minderjarige in het geval van niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikel 16).

De [Richtlijn bestrijding mensenhandel](#) beschermt slachtoffers van mensenhandel tegen vervolging wegens misdrijven die zij onder dwang hebben gepleegd, waaronder paspoortfraude, strafbare feiten op het gebied van prostitutie en het verrichten van illegale arbeid volgens nationaal recht. Het bijstaan en ondersteunen van een slachtoffer van mensenhandel mag niet afhangen van diens bereidheid om met de autoriteiten mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek (artikel 11). Er gelden voorts procedurele waarborgen voor personen tegen wie een strafprocedure loopt (artikel 12), waaronder kosteloze vertegenwoordiging in rechte indien het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt. De slachtoffers moeten op een bepaalde manier worden behandeld tijdens de procedure om trauma's en het terugkeren daarvan te voorkomen (artikelen 12 en 15). Er gelden specifieke waarborgen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikelen 13 tot en met 16). Wanneer slachtoffers van mensenhandel een asielverzoek indienen, moeten hun specifieke opvangbehoeften worden

beoordeeld en moeten zij passend worden ondersteund (artikelen 21 en 22 van de [Opvangrichtlijn](#)).

Het EU-recht en het EVRM-recht hebben betrekking op de status van slachtoffers van mensenhandel vanaf het moment dat de mensenhandel is opgespoord. Dit onderwerp komt aan bod in [paragraaf 2.4](#).

9.3. Personen met een handicap

Personen met een lichamelijke, geestelijke, intellectuele of zintuiglijke beperking kunnen, wanneer zij een asielverzoek indienen, stuiten op specifieke belemmeringen voor de toegang tot bescherming en bijstand, en hebben mogelijk extra bijstand nodig die de bevoegde autoriteiten niet altijd verlenen.

De CRPD zet internationale normen uiteen met betrekking tot personen met een handicap. Artikel 5 van de CRPD legt beginselen van gelijkheid en non-discriminatie vast en artikel 18 bepaalt het volgende: “De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap, op voet van gelijkheid met anderen, zich vrijelijk te verplaatsen, vrijelijk hun verblijfplaats te kiezen en recht op een nationaliteit [...]”.

Het EVRM omvat geen definitie van handicap, al heeft het EHRM vastgesteld dat artikel 14 bescherming biedt tegen discriminatie op grond van handicap.⁴³⁴

In het kader van het EU-recht heeft de Europese Unie de CRPD geratificeerd en is derhalve gebonden door dat verdrag. Artikel 21 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) bepaalt dat de lidstaten in hun nationale recht tot uitvoering van de bepalingen inzake opvangvoorzieningen rekening moeten houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, met inbegrip van personen met een handicap. Hun specifieke opvangbehoeften moeten worden beoordeeld en zij moeten passend worden ondersteund (artikelen 21 en 22 van de [Opvangrichtlijn](#)), en moeten waar nodig geestelijke gezondheidszorg ontvangen. Personen met een handicap zijn kwetsbare personen in de zin van de [Terugkeerrichtlijn](#). Die richtlijn bevat evenwel geen bepalingen die specifiek op hen zijn toegesneden. Het is niet absoluut verboden om gehandicapte asielzoekers of personen in terugkeerprocedures in bewaring te stellen, maar als daartoe wordt overgegaan moet bijzondere aandacht worden besteed aan hun situatie (artikel 16, lid 3, van de [Terugkeerrichtlijn](#)). Artikel 11 van de [Opvangrichtlijn](#) bepaalt dat de gezondheid, met

⁴³⁴ EHRM, *Glor tegen Zwitserland*, nr. 13444/04, 30 april 2009; EHRM, *Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 2346/02, 29 april 2002.

inbegrip van de geestlijke gezondheid, van asielzoekers een primaire bezorgdheid van de nationale autoriteiten is.

Krachtens artikel 14, lid 2, onder b, van de [Procedurerichtlijn](#) mag worden afgezien van een persoonlijk onderhoud indien de verzoeker niet persoonlijk gehoord kan worden als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij geen invloed heeft. Dit is met name relevant voor verzoekers met geestelijke gezondheidsproblemen die mogelijk niet in staat zijn om daadwerkelijk te worden gehoord.

9.4. Slachtoffers van foltering en andere ernstige vormen van geweld

Zoals aangegeven in de inleiding op dit hoofdstuk vormen slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld een groep kwetsbare personen voor wie specifieke waarborgen gelden met betrekking tot hun behandeling.

Het EU-recht verplicht bij artikel 25 van de [Opvangrichtlijn](#) (2013/33/EU) dat de lidstaten “ervoor [zorgen] dat personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld hebben ondergaan, voor hun daardoor veroorzaakte letsels de vereiste behandeling ontvangen, met name door hen toegang te geven tot passende medische en psychische behandeling en verzorging te verlenen.”. Het personeel dat met hen werkt moet passend onderricht volgen.

Wanneer iemand het lastig vindt om over traumatische ervaringen te spreken, kan dat problemen opleveren voor het persoonlijke asielonderhoud. Derhalve moeten de personen die het onderhoud afnemen op de hoogte zijn van problemen die de geschiktheid van de verzoeker om een onderhoud te hebben negatief kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de verzoeker mogelijk in het verleden gefolterd is (artikel 4, lid 3, en artikel 14 van de [Procedurerichtlijn](#)). De richtlijn bepaalt daarnaast dat verzoekers die het slachtoffer zijn van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld, adequate ondersteuning ontvangen tijdens de asielprocedure indien dat nodig is voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure. Wanneer geen adequate ondersteuning kan worden geboden, worden dergelijke verzoekers vrijgesteld van versnelde procedures en grensprocedures (artikel 24). Er gelden aanvullende waarborgen wanneer een beroep tegen een negatief besluit in eerste aanleg geen automatisch schorsende werking heeft. Daartoe behoort de verlening van taalkundige en rechtsbijstand. In aanvulling daarop moet een verzoeker tegen wie in eerste aanleg een negatief besluit is

genomen, minstens een week de tijd hebben om een rechterlijke instantie te verzoeken een besluit te nemen over het recht om in afwachting van de uitkomst van het beroep op het grondgebied te blijven (artikel 24 juncto artikel 46, lid 7). De bepalingen inzake verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven zijn in 2013 vastgesteld bij de herschikking van de richtlijn en gelden derhalve niet voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Ten aanzien van personen jegens wie een terugkeerprocedure loopt, geldt dat de bijzondere behoeften van slachtoffers van foltering en andere ernstige vormen van geweld in aanmerking moeten worden genomen wanneer de verwijdering wordt uitgesteld of de betrokkene de tijd krijgt om vrijwillig terug te keren (artikel 14 [terugkeerrichtlijn](#)).

Personen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld vormen een aparte categorie van slachtoffers van ernstige misdrijven. Dergelijk geweld kan ook voorkomen in het kader van huishoudelijk werk.⁴³⁵

Op grond van het EVRM heeft het EHRM geoordeeld dat slachtoffers van huiselijk geweld net als kinderen tot de “kwetsbare personen” kunnen worden gerekend, in welk geval zij recht hebben op bescherming door de lidstaat, die dergelijke ernstige inbreuken op de persoonlijke integriteit doeltreffend moet afschrikken.⁴³⁶

In 2011 nam de Raad van Europa het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld aan. Dit is wereldwijd het eerste juridisch bindende instrument dat een alomvattend rechtskader vaststelt om geweld te voorkomen, slachtoffers te beschermen en de daders niet langer vrijuit te laten gaan. Het verdrag moet nog van kracht worden.

Het EU-recht bepaalt bij artikel 13, lid 2, onder c, van de [Verblijfsrichtlijn](#) dat uit derde landen afkomstige slachtoffers van huiselijk geweld die familieleden van EER-onderdanen zijn, bij echtscheiding of beëindiging van een geregistreerd partnerschap recht hebben op een autonome verblijfstitel. Ten aanzien van gezinsleden van gezinsherenigers die onderdaan zijn van een derde land bepaalt artikel 15, lid 3 van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) (2003/86/EG) het volgende: “De lidstaten stellen bepalingen vast om te

435 Het FRA heeft de risico's die ongedocumenteerde migranten doorgaans lopen wanneer zij werkzaam zijn in de huishoudelijke sector, gedocumenteerd (zie [FRA 2011a](#)).

436 EHRM, *Opuz tegen Turkije*, nr. 33401/02, 9 juni 2009, punt 160.

waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend” na een scheiding of echtscheiding.

Belangrijkste punten

- Het belang van het kind moet leidend zijn als eerste overweging bij alle maatregelen die kinderen betreffen (zie [paragraaf 9.1](#)).
- Niet-begeleide minderjarige asielzoekers hebben het recht om te worden bijgestaan door een vertegenwoordiger (zie [paragraaf 9.1.1](#)).
- In het EU-recht biedt de [Procedurerichtlijn](#) de EU-lidstaten de mogelijkheid om de leeftijd van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker vast te stellen wanneer zij twijfels hebben over diens leeftijd. Daarbij moeten zij bepaalde waarborgen in acht nemen (zie [paragraaf 9.1.2](#)).
- Zowel het EU-recht als het EVRM bevat de positieve verplichting om doeltreffende bepalingen vast te stellen ter bescherming van slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel, in aanvulling op de strafrechtelijke bepalingen ter bestraffing van de mensenhandelaar (zie [paragraaf 9.2](#)).
- Uit hoofde van het EU-recht hebben slachtoffers van foltering, verkrachting en andere ernstige misdrijven recht op speciale procedurele waarborgen wanneer die nodig zijn voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure (zie [paragraaf 9.4](#)).
- In het kader van het EVRM kunnen kinderen en slachtoffers van huiselijk geweld worden gerekend tot de groep van de “kwetsbare personen”, in welk geval zij recht hebben op doeltreffende overheidsbescherming (zie de [paragrafen 9.1.1 en 9.4](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie, raadpleeg de instructies in [Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?](#) op bladzijde 269 van dit handboek. Aanvullend materiaal omtrent de kwesties die in dit hoofdstuk worden behandeld, is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#) op bladzijde 247.



Aanbevolen literatuur

De hiernavolgende selectie van bronnen omvat publicaties van internationale organisaties, wetenschappers, ngo's, het EHRM en het FRA. De lijst met aanbevolen literatuur is in zeven brede categorieën onderverdeeld (algemene literatuur, asiel- en vluchtelingenrecht, bewaring, terugkeer van ongedocumenteerde migranten, kinderen, personen met een handicap en staatlozen). In sommige gevallen kan uit de titel worden opgemaakt dat de publicatie betrekking heeft op meerdere terreinen. Bovendien publiceren verschillende tijdschriften, waaronder *European Journal of Migration and Law*, *International Journal of Refugee Law* en *Refugee Survey Quarterly*, artikelen over de onderwerpen die in dit handboek aan de orde komen.

Algemene literatuur

FRA (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten) (2011c), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie (Publicatiebureau).

FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Jaarverslag 2011, Luxemburg, Publicatiebureau.

FRA en Raad van Europa, Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (2011), *Handboek over het Europese non-discriminatie recht*, Luxemburg, Publicatiebureau.

Frigo, M., et al. (2011), *Migration and international human rights law: practitioners guide No. 6*, Genève, Internationale Commissie van juristen.

Ktistakis, Y. (2013), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Straatsburg, Council of Europe Publishing.

Peers, S. (2011), *EU justice and home affairs law*, Oxford, Oxford University Press.

Raad van Europa, Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2011), *Practical guide on admissibility criteria*, Straatsburg, Raad van Europa, beschikbaar op: www.echr.coe.int → Case law → Admissibility guide.

UNHCR (2012), *Toolkit on how to request interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of international protection*, Straatsburg, UNCHR-vertegenwoordiging bij de Europese instellingen.

Asiel- en vluchtelingenrecht

Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE) en Europees netwerk inzake asielrecht (ELENA) (2010), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, oktober 2010.

FRA (2010), *The duty to inform applicants: the asylum-seeker perspective*, Luxemburg, Publicatiebureau.

FRA (2010b), *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective*, Luxemburg, Publicatiebureau.

Gammelthoft-Hansen, T. (2011), *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge, Cambridge University Press.

Goodwin-Gill, G.S. en McAdam, J. (2007), *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press.

Hailbronner, K. (2010), *EU Immigration and Asylum Law*, München, C.H. Beck.

Hathaway, J.C. (2005), *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mole, N. en Meredith, C. (2010), *Human rights files, No. 9: asylum and the European Convention on Human Rights* (vijfde editie), Straatsburg, Raad van Europa.

Raad van Europa, Comité van Ministers, Richtsnoeren inzake de bescherming van de mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures, 1 juli 2009.

UNHCR (2010), *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations*, beschikbaar op: www.unhcr.org/4ba9d99d9.html.

UNHCR (2011), *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, Luxemburg, UNHCR.

UNHCR en Raad van Europa (2013), *Protecting refugees*, beschikbaar op: <https://edoc.coe.int/en/refugees/5476-protecting-refugees-fact-sheets.html>.

Wagner, M. en Bonjour, S. (2009), *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchten und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten* (vergelijkende studie inzake asielprocedures op luchthavens), Wenen, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Terugkeer van ongedocumenteerde migranten

Cholewinski, R. (2005), *Irregular migrants: access to minimum social rights*, Straatsburg, Raad van Europa.

FRA (2011a), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburg, Publicatiebureau.

FRA (2011b), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Luxemburg, Publicatiebureau.

FRA (2011), *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union States*, Luxemburg, Publicatiebureau.

Lutz, F. (2010), *The negotiations on the Return Directive*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Raad van Europa, Comité van Ministers (2005), *Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer*, beschikbaar op: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=858071&Site=COE>.

Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten (2001), Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders, CommDH(2001)19, 19 september 2001.

Bewaring

Edwards, A. (2011), *Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants*, rapport opgesteld in het kader van de reeks Legal and Protection Policy Research van de UNHCR, april 2011.

FRA (2010a), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Luxemburg, Publicatiebureau.

FRA (2011), *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border>.

International Detention Coalition (2011), *Er zijn alternatieven: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, Melbourne, International Detention Coalition, beschikbaar op: <http://idcoalition.org/cap/handbook>.

Raad van Europa (2006), aanbeveling Rec(2006)2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake de Europese gevangenisregels, 11 januari 2006.

Raad van Europa, Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) (2011), *The CPT standards*, (2002) 1 – Rev. 2011, beschikbaar op: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

Raad van Europa, Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2012), *Guide on Article 5: Right to liberty and security, Article 5 of the Convention*, Straatsburg, Raad van Europa, beschikbaar op: www.echr.coe.int → Case-law → Case-law guides.

Raad van Europa, Parlementaire Assemblée (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*: Report Doc.12105 (2010) / resolutie nr. 1707 (2010) / aanbeveling nr. 1900 (2010).

Vrij verkeer in de EU

Rogers, N., Scannell, R. en Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union* (tweede editie), Londen, Sweet & Maxwell.

Personen met een handicap

FRA (2011), *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law*, Luxemburg, Publicatiebureau.

UN OHCHR (2010), *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, guidance for human rights monitors*, HR/P/PT/17, beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf.

Kinderen

FRA (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Luxemburg, Publicatiebureau.

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) (2006), *UNHCR guidelines on formal determination of the best interests of the child*, beschikbaar op: <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>.

Raad van Europa, Parlementaire Assemblée (2011), aanbeveling nr. 1969 (2010) inzake niet-begeleide kinderen in Europa: aankomst, verblijf en terugkeer, 15 april 2011.

Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012), *Position paper on age assessment in the context of separated children in Europe*, beschikbaar op: www.refworld.org/docid/4ff535f52.html.

Staatlozen

UNHCR (2012), *Guidelines on statelessness No. 2: Procedures for determining whether an individual is a stateless person*, HCR/GS/12/02, beschikbaar op: www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html.

Online bronnen

Bronnen	Webadres
VN	
Speciale VN-rapporteur voor foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx
VN-Subcomité ter preventie van foltering	http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx
Jurisprudentie van de VN-verdragsorganen	http://tb.ohchr.org/default.aspx
Refworld (UNHCR-databank inzake vluchtelingen)	www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain
Raad van Europa	
Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT)	www.cpt.coe.int/en/about.htm
EHRM	www.echr.coe.int
EHRM-jurisprudentiedatabank HUDOC	http://hudoc.echr.coe.int
EHRM-bibliotheek	www.echr.coe.int → Library
EHRM-informatiebladen	www.echr.coe.int → Press
Informatieve nota's met betrekking tot de EHRM-jurisprudentie	www.echr.coe.int → Case-Law
Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa	http://www.coe.int/en/web/commissioner
Europees Sociaal Handvest	http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/
Migratiecoördinator van de Raad van Europa	http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp
Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp

Bronnen	Webadres
	EU
Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)	www.easo.europa.eu/
EASO, Europees asielcurriculum	https://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/
Europese Commissie, directoraat-generaal Binnenlandse Zaken	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs
Europees migratienetwerk	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm
EU-immigratieportaal	http://ec.europa.eu/immigration
FRA	http://fra.europa.eu
Frontex	http://frontex.europa.eu
Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE)	http://www.ecre.org/

Jurisprudentie

Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie

<i>Abdon Vanbraekel en anderen tegen Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)</i> , 12 juli 2001, zaak C-368/98.....	224
<i>Abed El Karem El Kott en anderen tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> , 19 december 2012, zaak C-364/11.....	87
<i>Aoubacar Diakité tegen Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides</i> , 30 januari 2014, zaak C-285/12.	76
<i>Achughbabian tegen Prefet du Val-de-Marne</i> , 6 december 2011, zaak C-329/11.....	166, 169
<i>Aissatou Diatta tegen Land Berlin</i> , 13 februari 1985, zaak C-267/83.....	146
<i>Alexander Hengartner en Rudolf Gasser tegen Landesregierung Vorarlberg</i> , 15 juli 2010, zaak C-70/09.....	203
<i>Altun tegen Stadt Böblingen</i> , 18 december 2008, zaak C-337/07.....	61, 62
<i>Atiqullah Adil tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel</i> , 19 juli 2012, zaak C-278/12 PPU	35
<i>Aydin Salahadin Abdulla en anderen tegen Bondsrepubliek Duitsland</i> , 2 maart 2010, gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08	71, 86
<i>Aziz Melki en Selim Abdeli</i> , 22 juni 2010, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10	35
<i>Baumbast en R tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 17 september 2002, zaak C-413/99.....	215
<i>Borowitz tegen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i> , 5 juli 1988, zaak C-21/87.....	228

<i>Bundesrepublik Deutschland tegen B en D</i> , 9 november 2010, gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09.....	68, 71, 92
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen Kaveh Puid</i> , 14 november 2013, zaak C-4/11	119
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen Y en Z</i> , 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11	74
<i>Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken</i> , 4 maart 2010, zaak C-578/08.....	58, 142
<i>Chuck tegen Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank</i> , 3 april 2008, zaak C-331/06.....	228
<i>Cimade en Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) tegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration</i> , 27 september 2012, zaak C-179/11	221
<i>Deborah Lawrie-Blum tegen Land Baden-Württemberg</i> , 3 juli 1986, zaak C-66/85	204
<i>Deutscher Handballbund tegen Kolpak</i> (Slowakije), 8 mei 2003, zaak C-438/00.....	209
<i>Dirk Rüffert tegen Land Niedersachsen</i> , 3 april 2008, zaak C-346/06.....	204
<i>El Dridi, alias Soufi Karim</i> , 28 april 2011, zaak C-61/11	165, 169
<i>El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 2 maart 1999, zaak C-416/96.....	209
<i>Eran Abatay en anderen en Nadi Sahin tegen Bundesanstalt für Arbeit</i> , 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01	60
<i>Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie</i> , 27 juni 2006, zaak C-540/03.....	43, 142
<i>Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie</i> , 5 september 2012, zaak C-355/10.....	43, 142
<i>Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk Spanje</i> , 31 januari 2006, zaak C-503/03	139
<i>Europese Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden</i> , 26 april 2012, zaak C-508/10	59
<i>Europese Commissie tegen Koninkrijk Spanje</i> , 15 juni 2010, zaak C-211/08	224
<i>Fatma Pehlivan tegen Staatssecretaris van Justitie</i> , den 16 juni 2011 zaak C-484/07 ...	146
<i>Foto-Frost tegen Hauptzollamt Lübeck-Ost</i> , 22 oktober 1987, zaak C-314/85.....	24
<i>Francovich tegen Italiaanse Republiek</i> , 9 november 1995, zaak C-479/93	24

<i>Francovich en Bonifaci en anderen tegen Italiaanse Republiek,</i> 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90	24, 183
<i>G.B.C. Echernach en A. Moritz tegen Minister van Onderwijs en Wetenschappen,</i> 15 maart 1989, gevoegde zaken C-389/87 en C-390/87	215
<i>Georgios Orfanopoulos en anderen en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg,</i> 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C493/01	100
<i>Hava Genc tegen Land Berlin,</i> 4 februari 2010, zaak C-14/09	207
<i>Hristo Gaydarov tegen Director na Glavna direksia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti,</i> 17 november 2011, zaak C-430/10	100
<i>Igor Simutenkov tegen Ministerio de Educación y Cultura en Real Federación Española de Fútbol,</i> 12 april 2005, zaak C-265/03	211
<i>Ismail Derin tegen Landkreis Darmstadt-Dieburg,</i> 18 juli 2007, zaak C-325/05	207
<i>K tegen Bundesasylamt,</i> 6 november 2012, zaak C-245/11	118
<i>Kadiman tegen Freistaat Bayern,</i> 17 april 1997, zaak C-351/95	207
<i>Kadzoev (Huchbarov),</i> 30 november 2009, zaak C-357/09	160, 173, 174
<i>Kazim Kus tegen Landeshauptstadt Wiesbaden,</i> 16 december 1992, zaak C-237/91	210
<i>Kunqian Catherine Zhu en Man Lavette Chen tegen Secretary of State for the Home Department,</i> 19 oktober 2004, zaak C-200/02.....	136
<i>Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis,</i> 23 november 2010, zaak C-145/09	100
<i>Laval un Partneri Ltd tegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan en Svenska Elektrikerförbundet,</i> 18 december 2007, zaak C-341/05	205
<i>Leyla Ecem Demirkan tegen de Bondsrepubliek Duitsland,</i> 24 september 2013, zaak C-221/11.....	60
<i>Liselotte Hauer tegen Land Rheinland-Pfalz,</i> 13 december 1979, zaak C-44/79	25
<i>M.G. en N.R. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,</i> 10 september 2013, zaak C-383/13	179
<i>M.M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland en Attorney General,</i> 22 november 2012, zaak C-277/11	108
<i>Maria Teixeira tegen London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department,</i> 23 februari 2010, zaak C-480/08.....	216

<i>Mary Carpenter tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 11 juli 2002, zaak C-60/00.....	135
<i>Mehmet Arslan tegen Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie</i> , 30 maj 2013, zaak C-534/11.....	160, 161
<i>Mehmet Soysal en Ibrahim Savatli tegen Bondsrepubliek Duitsland</i> , 19 februari 2009, zaak C-228/06.....	61
<i>Meki Elgafaji en Noor Elgafaji tegen Staatssecretaris van Justitie</i> , 17 februari 2009, zaak C-465/07.....	76
<i>Metock en anderen tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , 25 juli 2008, zaak C-127/08.....	127, 134, 142
<i>Micheletti en anderen tegen Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , 7 juli 1992, zaak C-369/90.....	63
<i>Migrationsverket tegen Nurije Kastrati en anderen</i> , 3 mei 2012, zaak C-620/10.....	117
<i>Minister voor Immigratie en Asiel tegen X en Y en Z tegen Minister voor Immigratie en Asiel</i> , 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12, C-200/12 en C-201/12.....	75
<i>Mohamad Zakaria</i> , 17 januari 2013, zaak C-23/12.....	39
<i>Mohamed Gattoussi tegen Stadt Rüsselsheim</i> , 14 december 2006, zaak C-97/05.....	210
<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) tegen Belgische Staat</i> , 25 juli 2002, zaak C-459/99.....	135, 139
<i>Murat Dereci en anderen tegen Bundesministerium für Inneres</i> , 15 november 2011, zaak C-256/11.....	101, 137
<i>Murat Polat tegen Stadt Rüsselsheim</i> , 4 oktober 2007, zaak C-349/06.....	102
<i>N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. en anderen tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , 21 december 2011, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10.....	119
<i>Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis</i> , 19 juli 2012, zaak C-451/11.....	62, 148
<i>Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> , 17 juni 2010, zaak C-31/09.....	71, 86
<i>O. en S. tegen Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto tegen L.</i> , 6 december 2012, gevoegde zaken C-356/11 en C-357/11.....	136
<i>Office national de l'emploi tegen Bahia Kziber</i> , 31 januari 1991, zaak C-18/90.....	209
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli en Melike Nazli tegen Stadt Nürnberg</i> , 10 februari 2000, zaak C-340/97.....	102

<i>P.I. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> , 22 mei 2012, zaak C-348/09	100
<i>Petar Aladzhev tegen Zamestnik director na Stolichna direktzia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti</i> , 17 november 2011, zaak C-434/10	100
<i>Pilar Allué en Carmel Mary Coonan en anderen tegen Università degli studi di Venezia and Università degli studi di Parma</i> , 2 augustus 1993, gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91	204
<i>Rahmanian Koushkaki tegen Bondsrepubliek Duitsland</i> , 19 december 2013, zaak 84/12	34
<i>Recep Tetik tegen Land Berlin</i> , 23 januari 1997, zaak C-171/95	207
<i>Roland Rutli tegen Ministre de l'intérieur</i> , 28 oktober 1975, zaak C-36/75	102
<i>Rottmann tegen Freistaat Bayern</i> , 2 maart 2010, zaak C-135/08	64
<i>Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)</i> , 8 maart 2011, zaak C-34/09	101, 136
<i>Samba Diouf tegen Ministre du Travail de l'Emploi et de l'Immigration</i> , 28 juli 2011, zaak C-69/10	112
<i>Secretary of State for the Home Department tegen Rahman en anderen</i> , 5 september 2012, zaak C-83/11	134, 141
<i>Servet Kamberaj tegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) en anderen</i> , 24 april 2012, zaak C-571/10	220
<i>Shirley McCarthy tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 5 mei 2011, zaak C-434/09	136
<i>Staat der Nederlanden tegen Ann Florence Reed</i> , 17 april 1986, zaak C-59/85	138
<i>Staatssecretaris van Justitie tegen Mangat Singh</i> , 18 oktober 2012, zaak C-502/10	58
<i>Staatssecretaris van Justitie tegen Tayfun Kahveci en Osman Inan</i> , 29 maart 2012, gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10	62
<i>Strafzaak tegen Artur Leymann en Aleksei Pustovarov</i> , 1 december 2008, zaak C-388/08	108
<i>Strafzaken tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani</i> , 19 september 2013, zaak C-297/12	37
<i>Strafzaak tegen Md Sagor</i> , 6 december 2012, zaak C-430/11	165
<i>Süleyman Eker tegen Land Baden-Württemberg</i> , 29 mei 1997, zaak C-386/95	206
<i>The Queen tegen Immigration Appeal Tribunal en Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department</i> , 7 juli 1992, zaak C-370/90	135
<i>The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas</i> , 11 mei 2000, zaak C-37/98	60

<i>The Queen, op verzoek van MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 6 juni 2013, zaak C-648/11.....	233, 236
<i>The Queen, op verzoek van Yvonne Watts tegen Bedford Primary Care Trust en Secretary of State for Health</i> , 16 mei 2006, zaak C-372/04.....	224
<i>The Queen, Veli Tum en Mehmet Dari tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 20 september 2007, zaak C-16/05.....	60, 61
<i>The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur</i> , 20 februari 2001, zaak C-192/99.....	63
<i>Tural Oguz tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 21 juli 2011, zaak C-186/10.....	60, 61
<i>Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation tegen Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen</i> , 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P.....	24
<i>Ymeraga en anderen tegen Ministre du Travail de l'Emploi et de l'Immigration</i> , 8 mei 2013, zaak C-87/12.....	101
<i>Yoshikazu Iida tegen Stadt Ulm</i> , 8 november 2012, zaak C-40/11.....	101, 137
<i>Zuheyr Frayeh Halaf tegen Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet</i> , 30 mei 2013, zaak C-528/11.....	118
<i>ZZ tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 4 juni 2013, zaak C-300/11.....	100

Jurisprudentie van het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie

<i>Arnulf Clauder</i> , 26 juli 2011, nr. E-4/11.....	143
---	-----

Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

<i>A. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 19 februari 2009, nr. 3455/05.....	157, 162, 163, 170, 171, 172
<i>A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 20 september 2011, nr. 8000/08.....	84, 129, 149
<i>Abdilahi Abdulwahidi tegen Nederland</i> , 12 november 2013, nr. 21741/07.....	218
<i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , 22 september 2009, nr. 30471/08.....	105, 109, 111, 155, 180
<i>Abdulaziz, Cabaes en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 28 mei 1985, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81.....	32, 133
<i>Afif tegen Nederland</i> (besluit), 24 mei 2011, nr. 60915/09.....	218
<i>Ahmed tegen Oostenrijk</i> , 17 december 1996, nr. 25964/94.....	52, 72
<i>Airey tegen Ierland</i> , 9 oktober 1979, nr. 6289/73.....	122, 124

<i>Al-Jedda tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 7 juli 2011, nr. 27021/08.....	162
<i>Al-Saadoon en Mufdhi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 2 maart 2010, nr. 61498/08.....	77
<i>Amrollahi tegen Denemarken</i> , 11 juli 2002, nr. 56811/00	150
<i>Amuur tegen Frankrijk</i> , 25 juni 1996, nr. 19776/92.....	29, 40, 158, 168
<i>Anakomba Yula tegen België</i> , 10 maart 2009, nr. 45413/07	141
<i>Anayo tegen Duitsland</i> , 21 december 2010, nr. 20578/07.....	122
<i>Andrejeva tegen Letland</i> [Grote Kamer], 18 februari 2009, nr. 55707/00.....	197, 226
<i>Antwi en anderen tegen Noorwegen</i> , 14 februari 2012, nr. 26940/10.....	149
<i>Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk</i> , 17 januari 2006, nr. 51431/99	63
<i>Aswat tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 16 april 2013, nr. 17299/12	80
<i>Auad tegen Bulgarije</i> , 11 oktober 2011, nr. 46390/10	154, 175
<i>Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 15 maart 2012, nrs. 39692/09, 40713/09 en 41008/09.....	157
<i>Azimov tegen Rusland</i> , 18 april 2013, nr. 67474/11	54, 169
<i>Babar Ahmad en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 10 april 2012, nrs. 11949/08, 36742/08, 66911/09 en 67354/09.....	80
<i>Bader en Kanbor tegen Zweden</i> , 8 november 2005, nr. 13284/04	77
<i>Bah tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 27 september 2011, nr. 56328/07.....	198, 217
<i>Bajsultanov tegen Austria</i> , 12 juni 2012, nr. 54131/10	139
<i>Balogun tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 10 april 2012, nr. 60286/09.....	149
<i>Beldjoudi tegen Frankrijk</i> , 26 maart 1992, nr. 12083/86.....	150
<i>Bensaid tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 6 februari 2001, nr. 44599/98.....	221
<i>Berrehab tegen Nederland</i> , 21 juni 1988, nr. 10730/84.....	128, 147
<i>Bigaeva tegen Griekenland</i> , 28 mei 2009, nr. 26713/05	195, 202
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm en Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland</i> [Grote Kamer], 30 juni 2005, nr. 45036/98.....	20
<i>Boultif tegen Zwitserland</i> , 2 augusti 2001, nr. 54273/00.....	129, 149, 150
<i>Branko Tomasić en anderen tegen Kroatië</i> , 15 januari 2009, nr. 46598/06	190
<i>C.G. en anderen tegen Bulgarije</i> , 24 april 2008, nr. 1365/07.....	106, 111, 122
<i>Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 15 november 1996, nr. 22414/93.....	172
<i>Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 18 januari 2001, nr. 27238/95.....	216
<i>Collins en Akaziebie tegen Zweden</i> (besluit), 8 maart 2007, nr. 23944/05	83
<i>Čonka tegen België</i> , 5 februari 2002, nr. 51564/99.....	68, 95, 112

<i>D. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 2 mei 1997, nr. 30240/96.....	80
<i>Dalea tegen Frankrijk</i> (besluit), 2 februari 2010, nr. 964/07.....	38
<i>Darraj tegen Frankrijk</i> , 4 november 2010, nr. 34588/07.....	188
<i>Darren Omoregie en anderen tegen Noorwegen</i> , 31 juli 2008, nr. 265/07.....	127, 139
<i>Dbouba tegen Turkije</i> , 13 juli 2010, nr. 15916/09.....	178, 180
<i>De Souza Ribeiro tegen Frankrijk</i> , 13 december 2012, nr. 22689/07.....	106, 115
<i>Demir en Baykara tegen Turkije</i> [Grote Kamer], 12 november 2008, nr. 34503/97.....	201
<i>Dougoz tegen Griekenland</i> , 6 maart 2011, nr. 40907/98.....	168, 182
<i>El Morsli tegen Frankrijk</i> (besluit), 4 maart 2008, nr. 15585/06.....	39
<i>Fawsie tegen Griekenland</i> , 28 oktober 2010, nr. 40080/07.....	226
<i>Finogenov en anderen tegen Rusland</i> , 20 december 2011, nrs. 18299/03 en 27311/03.....	190
<i>Finucane tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 1 juli 2003, nr. 29178/95.....	192
<i>Foka tegen Turkije</i> , 24 juni 2008, nr. 28940/95.....	157
<i>G.R. tegen Nederland</i> , 10 januari 2012, nr. 22251/07.....	141
<i>Gaygusuz tegen Oostenrijk</i> , 16 september 1996, nr. 17371/90.....	197, 198, 226
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk</i> , 26 april 2007, nr. 25389/05.....	113
<i>Genovese tegen Malta</i> , 11 oktober 2011, nr. 53124/09.....	65
<i>Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 24 november 1986, nr. 9063/80.....	196, 216
<i>Glor tegen Zwitserland</i> , 30 april 2009, nr. 13444/04.....	242
<i>Guzzardi tegen Italië</i> , 6 november 1980, nr. 7367/76.....	157, 158
<i>Gül tegen Zwitserland</i> , 19 februari 1996, nr. 23218/94.....	128, 144
<i>H. en B. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 9 april 2013, nr. 70073/10 en 44539/11.....	78
<i>H.L. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 5 oktober 2004, nr. 45508/99.....	157
<i>H.L.R. tegen Frankrijk</i> [Grote Kamer], 29 april 1997, nr. 24573/94.....	79
<i>Hasanbasic tegen Zwitserland</i> , 11 juni 2013, nr. 52166/09.....	150
<i>Hida tegen Denemarken</i> (besluit), 19 februari 2004, nr. 38025/02.....	87, 94
<i>Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië</i> [Grote Kamer], 23 februari 2012, nr. 27765/09.....	30, 44, 68, 96, 105, 115
<i>Hode en Abdi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 6 november 2012, nr. 22341/09.....	143
<i>I. tegen Zweden</i> , 5 september 2013, nr. 61204/09.....	84
<i>I.M. tegen Frankrijk</i> , 2 februari 2012, nr. 9152/09.....	105, 116
<i>Ilhan tegen Turkije</i> [Grote Kamer], 27 juni 2000, nr. 22277/93.....	191
<i>Ismoilov en anderen tegen Rusland</i> , 24 april 2008, nr. 2947/06.....	88, 93

<i>K.A.B. tegen Zweden</i> , 5 september 2013, nr. 886/11	79
<i>Kanagaratnam en anderen tegen België</i> , 13 december 2011, nr. 15297/09	176
<i>Karassev tegen Finland</i> (besluit), 12 januari 1999, nr. 31414/96	64
<i>Kaya tegen Turkije</i> , 19 februari 1998, nr. 22729/93	190
<i>Kiyutin tegen Rusland</i> , 10 maart 2011, nr. 2700/10	57
<i>Koua Poirrez tegen Frankrijk</i> , 30 september 2003, nr. 40892/98	197, 226
<i>Kučera tegen Slowakije</i> , 17 juli 2007, nr. 48666/99	191
<i>Kudła tegen Polen</i> [Grote Kamer], 26 oktober 2000, nr. 30210/96	111, 113
<i>Kuduzović tegen Slovenië</i> (besluit), 17 maart 2005, nr. 60723/00	64
<i>Kurić en anderen tegen Slovenië</i> [Grote Kamer], 26 juni 2012, nr. 26828/06	59
<i>Liu tegen Rusland</i> , 6 december 2007, nr. 42086/05	49
<i>Longa Yonkeu tegen Letland</i> , 15 november 2011, nr. 57229/09	154, 171
<i>Louled Massoud tegen Malta</i> , 27 juli 2010, nr. 24340/08	175
<i>Luczak tegen Polen</i> , 27 november 2007, nr. 77782/01	226
<i>M. en anderen tegen Bulgarije</i> , 26 juli 2011, nr. 41416/08	167
<i>M.A. tegen Cyprus</i> , 23 juli 2013, nr. 41872/10	95
<i>M.S. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 3 mei 2012, nr. 24527/08	176
<i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [Grote Kamer], 21 januari 2011, nr. 30696/09	67, 91, 106, 109, 110, 111, 114, 119, 120, 123, 176, 182, 188, 217
<i>M.Y.H. tegen Zweden</i> , 27 juni 2013, nr. 50859/10	89
<i>Maaouia tegen Frankrijk</i> , 5 oktober 2000, nr. 39652/98	110, 122
<i>Makaratzis tegen Griekenland</i> [Grote Kamer], 20 december 2004, nr. 50385/99	190
<i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije</i> [Grote Kamer], 4 februari 2005, nrs. 46827/99 en 46951/99	47, 54, 69, 98
<i>Mannai tegen Italië</i> , 27 maart 2012, nr. 9961/10	73
<i>Mastromatteo tegen Italië</i> [Grote Kamer], 24 oktober 2002, nr. 37703/97	190
<i>Mathloom tegen Griekenland</i> , 24 april 2012, nr. 48883/07	175
<i>Matsiukhina en Matsiukhin tegen Zweden</i> (besluit), 21 juni 2005, nr. 31260/04	83
<i>Matthews tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 18 februari 1999, nr. 24833/94	20
<i>McCann en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 27 september 1995, nr. 18984/91	189, 190, 191
<i>Medvedyev en anderen tegen Frankrijk</i> [Grote Kamer], 29 maart 2010, nr. 3394/03	44
<i>Mikolenko tegen Estland</i> , 8 oktober 2009, nr. 10664/05	153, 154, 159, 167, 173
<i>Mohamed Hussein en anderen tegen Nederland en Italië</i> (besluit), 2 april 2013, nr. 27725/10	119
<i>Mohamed tegen Oostenrijk</i> , 6 juni 2013, nr. 2283/12	119

<i>Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België</i> , 12 oktober 2006, nr. 13178/03.....	154, 176, 181
<i>Muminov tegen Rusland</i> , 11 december 2008, nr. 42502/06.....	81, 85
<i>Muskhadzhiyeva en anderen tegen België</i> , 19 januari 2010, nr. 41442/07.....	154, 176, 177
<i>N. tegen Zweden</i> , 20 juli 2010, nr. 23505/09.....	84
<i>N. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 27 mei 2008, nr. 26565/05.....	68, 80
<i>NA. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 17 juli 2008, nr. 25904/07.....	52, 78, 95
<i>Nachova en anderen tegen Bulgarije</i> [Grote Kamer], 6 juli 2005, nrs. 43577/98 en 43579/98.....	190
<i>Nada tegen Zwitserland</i> [Grote Kamer], 12 september 2012, nr. 10593/08.....	38
<i>Nolan en K. tegen Rusland</i> , 12 februari 2009, nr. 2512/04.....	40, 157, 158
<i>Nowak tegen Oekraïne</i> , 31 maart 2011, nr. 60846/10.....	154, 178
<i>Núñez tegen Noorwegen</i> , 28 juni 2011, nr. 55597/09.....	127
<i>O'Donoghue en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 14 december 2010, nr. 34848/07.....	133
<i>Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 24 november 2009, nr. 1820/08.....	129
<i>Omwenyeki tegen Duitsland</i> (besluit), 20 november 2007, nr. 44294/04.....	51, 160
<i>Onur tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 17 februari 2009, nr. 27319/07.....	139
<i>Opuz tegen Turkije</i> , 9 juni 2009, nr. 33401/02.....	234, 244
<i>Osman tegen Denemarken</i> , 14 juni 2011, nr. 38058/09.....	128, 144
<i>Osman tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 28 oktober 1998, nr. 23452/94.....	190
<i>Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 17 januari 2012, nr. 8139/09.....	68, 88, 98
<i>Peers tegen Griekenland</i> , 19 april 2001, nr. 28524/95.....	182
<i>Phull tegen Frankrijk</i> (besluit), 11 januari 2005, nr. 35753/03.....	39
<i>Ponomaryovi tegen Bulgarije</i> , 21 juni 2011, nr. 5335/05.....	196, 214
<i>Popov tegen Frankrijk</i> , 19 januari 2012, nrs. 39472/07 en 39474/07.....	167, 176
<i>Powell tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 4 mei 2000, nr. 45305/99.....	222
<i>Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 29 april 2002, nr. 2346/02.....	129, 242
<i>Price tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 10 juli 2001, nr. 33394/96.....	176
<i>R.C. tegen Zweden</i> , 9 maart 2010, nr. 41827/07.....	83, 84
<i>Rachwalski en Ferenc tegen Polen</i> , 28 juli 2009, nr. 47709/99.....	191
<i>Rahimi tegen Griekenland</i> , 5 april 2011, nr. 8687/08.....	233, 235, 239

<i>Raimondo tegen Italië</i> , 22 februari 1994, nr. 12954/87	158
<i>Ramsahai en anderen tegen Nederland</i> [Grote Kamer], 15 mei 2007, nr. 52391/99	192
<i>Ramzy tegen Nederland</i> , 20 juli 2010, nr. 25424/05	68
<i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i> , 7 januari 2010, nr. 25965/04	47, 53, 154, 158, 177, 181, 234, 240
<i>Riad en Idiab tegen België</i> , 24 januari 2008, nrs. 29787/03 en 29810/03.....	40, 158
<i>Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland</i> , 31 januari 2006, nr. 50435/99	140, 147
<i>Rusu tegen Oostenrijk</i> , 2 oktober 2008, nr. 34082/02.....	154, 171
<i>Ryabikin tegen Rusland</i> , 19 juni 2008, nr. 8320/04.....	88, 93
<i>S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 4 december 2008, nr. 30562/04	189
<i>S.D. tegen Griekenland</i> , 11 juni 2009, nr. 53541/07.....	155, 176, 180, 182
<i>S.F. en anderen tegen Zweden</i> , 15 mei 2012, nr. 52077/10.....	81, 84
<i>S.H.H. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 29 januari 2013, nr. 60367/10.....	80
<i>S.P. tegen België</i> (besluit), 14 juni 2011, nr. 12572/08.....	168
<i>Saadi tegen Italië</i> [Grote Kamer], 28 februari 2008, nr. 37201/06.....	67, 73, 83, 84, 88, 93
<i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [Grote Kamer], 29 januari 2008, nr. 13229/03.....	47, 50, 153, 155, 164, 170, 171, 178
<i>Salah Sheekh tegen Nederland</i> , 11 januari 2007, nr. 1948/04	67, 73, 78, 83
<i>Saleck Bardi tegen Spanje</i> , 24 mei 2011, nr. 66167/09.....	122
<i>Savridin Dzhurayev tegen Rusland</i> , 25 april 2013, nr. 71386/10.....	47, 55
<i>Sen tegen Nederland</i> , 21 december 2001, nr. 31465/96.....	128, 144
<i>Siałkowska tegen Polen</i> , 22 maart 2007, nr. 8932/05.....	123
<i>Singh en anderen tegen België</i> , 2 oktober 2012, nr. 33210/11.....	83
<i>Singh tegen Tsjechië</i> , 25 januari 2005, nr. 60538/00.....	154, 172
<i>Slivenko tegen Letland</i> [Grote Kamer], 9 oktober 2003, nr. 48321/99.....	64
<i>Soering tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 7 juli 1989, nr. 14038/88	67, 72, 73
<i>Stamose tegen Bulgarije</i> , 27 november 2012, nr. 29713/05	39
<i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 28 juni 2011, nrs. 8319/07 en 11449/07	52, 67, 68, 79, 81, 84, 85, 89
<i>Sultani tegen Frankrijk</i> , 20 september 2007, nr. 45223/05	96
<i>Suso Musa tegen Malta</i> , 23 juli 2013, nr. 42337/12.....	47, 50, 153, 164
<i>Tais tegen Frankrijk</i> , 6 juni 2006, nr. 39922/03.....	185, 192

<i>Tanli tegen Turkije</i> , 10 april 2001, nr. 26129/95	192
<i>Tarariyeva tegen Rusland</i> , 14 december 2006, nr. 4353/03	185, 192
<i>Timishev tegen Rusland</i> , 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00.....	214
<i>Tomic tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 14 oktober 2003, nr. 17837/03.....	94
<i>Udeh tegen Zwitserland</i> , 16 april 2013, nr. 12020/09.....	150
<i>Wasilewski tegen Polen</i> (besluit), 20 april 1999, nr. 32734/96.....	197, 222, 225
<i>Velikova tegen Bulgarije</i> , 18 mei 2000, nr. 41488/98	190, 191
<i>Weller tegen Hongarije</i> , 31 maart 2009, nr. 44399/05.....	227
<i>Vilvarajah en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , 30 oktober 1991, nrs. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 en 13448/87	73, 95
<i>Xhavera en anderen tegen Italië en Albanië</i> (besluit), 11 januari 2001, nr. 39473/98.....	44
<i>Üner tegen Nederland</i> [Grote Kamer], 18 oktober 2006, nr. 46410/99.....	129, 149
<i>Yoh-Ekale Mwanje tegen België</i> , 20 december 2011, nr. 10486/10	163
<i>Z.N.S. tegen Turkije</i> , 19 januari 2010, nr. 21896/08.....	180

Jurisprudentie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

<i>East African Asians (British protected persons) tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 6 maart 1978, zaak nrs. 4715/70, 4783/71 en 4827/71.....	42
<i>Familie K. and W. tegen Nederland</i> (besluit), 1 juli 1985, zaak nr. 11278/84	64
<i>Jaramillo tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 23 oktober 1995, zaak nr. 24865/94	140
<i>Karus tegen Italië</i> (besluit), 20 mei 1998, zaak nr. 29043/95	196, 214
<i>Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 23 oktober 1995, zaak nr. 23938/94	128, 140
<i>Stewart tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), 10 juli 1984, zaak nr. 10044/82	189

Jurisprudentie van het Europees Comité voor Sociale Rechten

<i>COHRE tegen Kroatië</i> , 22 juni 2010, klacht nr. 52/2008	218
<i>COHRE tegen Frankrijk</i> , 28 juni 2011, klacht nr. 63/2010.....	218
<i>COHRE tegen Italië</i> , 25 juni 2010, klacht nr. 58/2009.....	218
<i>Defence for Children International (DCI) tegen Nederland</i> , 20 oktober 2009, klacht nr. 47/2008	58, 219
<i>European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk</i> , 24 januari 2012, klacht nr. 64/2011.....	97
<i>International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk</i> , 8 september 2004, klacht nr. 14/2003	58
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) tegen Griekenland</i> , 6 december 2006, klacht nr. 30/2005	202

Jurisprudentie van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties

<i>A tegen Australië</i> , 30 april 1997, mededeling nr. 560/1993.....	170
<i>Ranjit Singh tegen Frankrijk</i> , 22 juli 2011, mededeling nrs. 1876/2000 en 1876/2009	40

Jurisprudentie van nationale rechterlijke instanties

Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (Conseil d'État), <i>M. et Mme Forabosco</i> , 9 juni 1999, zaak nr. 190384	36
Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (Conseil d'État), <i>M. Hicham B.</i> , 24 november 2010, zaak nr. 344411	36
Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (Conseil d'État), <i>M. Ghevondyan</i> , 4 juni 2012, zaak nr. 356505	56
Frankrijk, uitspraak van de Franse Raad van State (Conseil d'État), <i>M.A.</i> , 1 juli 2011, zaak nr. 334040.....	81, 95
Verenigd Koninkrijk, 2008, <i>EM (Lebanon) tegen Secretary of State for The Home Department</i> , UKHL 64	98
Verenigd Koninkrijk, <i>FGP tegen Serco Plc & Anor</i> , 5 juli 2012, EWHC 1804 (Admin).....	191

Verenigd Koninkrijk, Supreme Court, <i>R (Quila en anderen) tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 12 oktober 2011, UKSC 45	132
Verenigd Koninkrijk, Supreme Court, <i>WL (Congo) 1 & 2 tegen Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) tegen Secretary of State for the Home Department</i> , 23 maart 2011, UKSC 12	162
Malta, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali), <i>Abdul Hakim Hassan Abdulle Et tegen Ministry tal-Gustizzja u Intern Et</i> , 29 november 2011, nr. 56/2007	73
Zwitserland Hooggerechtshof, 29 september 2009, besluit <i>BGE 136 II 5</i>	134
Tsjechië, Tsjechisch constitutioneel hof (<i>Ústavní soud České republiky</i>), besluit nr. 9/2010, Coll.....	112
Duitsland, <i>Bundesverfassungsgericht</i> , 1 BvL 10/10 en 1 BvL 2/11, 18 juli 2012.....	229
Oostenrijk, Oostenrijks constitutioneel hof (<i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i>), 24 juni 1998, besluiten G31/98, G79/98, G82/98 en G108/98.....	112

Hoe kunt u de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties vinden?

Europees Hof voor de Rechten van de Mens: HUDOC-jurisprudentiedatabank

De **HUDOC-databank** biedt gratis toegang tot de EHRM-jurisprudentie: <http://HUDOC.echr.coe.int>.

De databank is in het Engels en het Frans beschikbaar en is uitgerust met een gebruiksvriendelijke zoekmachine waarmee u de jurisprudentie eenvoudig kunt vinden.

Op de **hulppagina** van HUDOC vindt u video- en gebruikershandleidingen. Voor informatie en voorbeelden over het gebruik van de filters en de zoekvelden, plaatst u de muisaanwijzer op het vraagteken  aan de rechterkant van de zoekinstrumenten in de HUDOC-interface.

De verwijzingen naar jurisprudentie in dit handboek bieden de lezer complete informatie op basis waarvan hij de volledige tekst van het geciteerde arrest of besluit eenvoudig zal kunnen vinden.

Voordat u een zoekopdracht invoert moet u weten dat de arresten van de Grote Kamer en de Kamer volgens de standaardinstellingen worden weergegeven in de volgorde van het laatste gepubliceerde arrest. Om andere collecties te doorzoeken, zoals de besluiten, vinkt u het bijbehorende vakje aan in het veld **Document Collections**, in de linkerbovenhoek van het scherm.

De eenvoudigste manier om zaken te vinden is door het verzoeknummer in te voeren in het veld **Application Number**, onder **Advanced Search** in de rechterbovenhoek van het scherm, en door vervolgens op de blauwe Search-knop te klikken.

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie met betrekking tot andere onderwerpen, bijvoorbeeld op asielgebied, kan de gebruiker het **zoekveld** in de rechterbovenhoek gebruiken dat te herkennen is aan een vergrootglas. In het zoekveld kunt u de tekst doorzoeken op:

- een enkel woord (bijv. asylum of refugees)
- een zin (bijv. “asylum seekers”)
- de titel van een zaak
- een lidstaat
- Booleaanse operatoren (bijv. aliens NEAR residence)

De gebruiker kan zich bij een zoekopdracht bedienen van een **Simple Boolean Search** door de klikken op de pijl in het **zoekveld**. De eenvoudige Booleaanse zoekopdracht biedt zes mogelijkheden: this exact word of phrase (een exact woord of exacte zin), all of these words (alle ingevoerde woorden), none of these words (geen van de ingevoerde woorden), near these words (woorden die bij elkaar in de buurt liggen) en de free Boolean search (vrije Booleaanse zoekopdracht).

Wanneer de zoekresultaten verschijnen, kan de gebruiker deze eenvoudig verder verfijnen via de filters in het veld **Filters**, dat zich aan de linkerkant van het scherm bevindt (bijvoorbeeld ‘Language’ of ‘State’). De filters kunnen afzonderlijk of gecombineerd worden gebruikt om de resultaten verder te verfijnen. Het filter ‘Keywords’ kan nuttig zijn, omdat het vaak betrekking heeft op termen die uit de tekst van het EVRM zijn gehaald en omdat het rechtstreeks gekoppeld is aan de motiveringen en conclusies van het Hof.

Voorbeeld: Zoeken naar de jurisprudentie van het Hof over de uitzetting van asielzoekers die daardoor het risico lopen op foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing als bedoeld in artikel 3 EVRM

- 1) Ten eerste voert de gebruiker in het **zoekveld** “asylum seekers” (asielzoekers) in en klikt vervolgens op de blauwe knop **Search**.

- 2) Nadat de resultaten zijn verschenen vinkt de gebruiker “3” aan in het filter **Violation** in het veld **Filters** om alleen de resultaten te tonen die betrekking hebben op schendingen van artikel 3.
- 3) Vervolgens kan de gebruiker relevante trefwoorden invoeren bij het filter **Keywords** om alleen de resultaten te tonen die relevant zijn voor artikel 3, zoals de trefwoorden “(Art. 3) Prohibition of torture” (art. 3, verbod van foltering).

Van de belangrijkste zaken geeft HUDOC een samenvatting. Deze samenvattingen omvatten een beschrijvende kop, een korte weergave van de feiten en het recht, waarbij de nadruk ligt op de juridische aandachtspunten. Wanneer er een samenvatting beschikbaar is, verschijnt de link **Legal Summaries** in de resultaten, naast de link naar het arrest of besluit. De gebruiker kan ook uitsluitend naar samenvattingen zoeken door het vakje “Legal Summaries” aan te vinken in het veld **Document Collections**.

Wanneer er niet-officiële vertalingen van een zaak beschikbaar zijn, verschijnt de link **Language versions** in de resultaten, naast de link naar het arrest of besluit. HUDOC linkt ook door naar websites van derden waarop andere vertalingen van EHRM-jurisprudentie zijn gepubliceerd. Voor meer informatie, zie “Language versions” op de hulppagina van HUDOC.

Hof van Justitie van de Europese Unie CURIA-jurisprudentiedatabank

De **CURIA-jurisprudentiedatabank** biedt gratis toegang tot de jurisprudentie van het HvJ: <http://curia.europa.eu>.

De zoekmachine is in alle officiële talen van de EU beschikbaar.⁴³⁷ De **taal** kan in de rechterbovenhoek van het scherm worden geselecteerd. Met de zoekmachine kunt u alle documenten met betrekking tot afgeronde en lopende zaken van het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken doorzoeken.

437 Beschikbaar sinds 30 april 2004: Spaans, Deens, Duits, Grieks, Engels, Frans, Italiaans, Nederlands, Portugees, Fins en Zweeds; sinds 1 mei 2004: Tsjechisch, Ests, Lets, Litouws, Hongaars, Pools, Slowaaks en Sloveens; sinds 1 januari 2007: Bulgaars en Roemeens; sinds 30 april 2007: Maltees; sinds 31 december 2011: Iers; er zijn tijdelijke afwijkingen vastgesteld bij [Verordening \(EG\) nr. 920/2005](#) en [Verordening \(EU\) nr. 1257/2010](#). De secundaire wetgeving die van kracht was op de datum van toetreding wordt naar het Kroatisch vertaald en wordt geleidelijk gepubliceerd in de [speciale editie van het Publicatieblad van de Europese Unie](#).

De **hulppagina** bevindt zich hier: <http://curia.europa.eu/common/juris/en/aid-eGlobale.pdf#>. Ieder zoekveld beschikt over een hulppagina die kan worden geraadpleegd door te klikken op het icoon. Deze pagina bevat nuttige informatie die de gebruiker helpt om het instrument optimaal te benutten.

De eenvoudigste manier om naar een bepaalde zaak te zoeken is door het volledige zaaknummer in te vullen in het zoekveld **Zaaknummer** en vervolgens te klikken op de knop 'Zoeken'. U kunt ook naar een zaak zoeken door een deel van het zaaknummer in te voeren. Zo zoekt u, wanneer u '122' invoert in het zaaknummerveld, naar alle zaken met het nummer 122, uit alle jaren en van alle drie de rechterlijke instanties: het Hof van Justitie, het Gerecht en/of het Gerecht voor ambtenarenzaken.

Daarnaast kunt u via het veld **Partijnaam** zoeken aan de hand van de gangbare zaaknaam. Doorgaans is dat de vereenvoudigde naam van de partijen bij de zaak.

U kunt de zoekresultaten verfijnen aan de hand van zestien multifunctionele zoekvelden. De zoekvelden zijn gebruiksvriendelijk en kunnen op verschillende manieren worden gecombineerd. De velden beschikken vaak over zoeklijsten waartoe u toegang krijgt door op het icoon te klikken en de beschikbare zoektermen te selecteren.

Bij algemenere zoekopdrachten aan de hand van het **tekstveld** zijn de resultaten gebaseerd op de trefwoorden in alle documenten die sinds 1954 zijn gepubliceerd in de Jurisprudentie van het Hof en sinds 1994 in de Jurisprudentie van het Hof – Openbare dienst (ECR-SC).

Om specifieker op onderwerp te zoeken kunt u het veld **Onderwerp** gebruiken. Hiertoe klikt u op het icoon aan de rechterkant van het veld en selecteert u de relevante onderwerpen in de lijst. Op basis van de zoekresultaten verschijnt vervolgens een alfabetische lijst met geselecteerde documenten met betrekking tot de rechtsvragen die aan bod komen in de besluiten van het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken en in de conclusies van de advocaten-generaal.

De CURIA-website biedt daarnaast de volgende aanvullende instrumenten op het gebied van jurisprudentie:

Rechtspraak op zaaknummer: deze sectie bevat informatie over alle zaken die bij een van de drie instanties zijn ingediend. De zaken zijn op zaaknummer gerangschikt in de volgorde van inschrijving in het desbetreffende register. Zaken kunnen worden

geraadpleegd door op het zaaknummer te klikken. De sectie 'Rechtspraak op zaaknummer' is te vinden op: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

Repertorium van de rechtspraak: deze sectie biedt een systematisch overzicht van de samenvattingen van de rechtspraak, waarin de belangrijkste rechtsvragen van een uitspraak aan bod komen. Deze samenvattingen sluiten zo dicht mogelijk aan op de formulering van de betreffende uitspraak. De sectie 'Repertorium van de rechtspraak' is te vinden op: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/.

Rechtsgeleerde noten bij de arresten: deze sectie biedt verwijzingen naar de rechtsgeleerde noten betreffende de arresten van de drie instanties vanaf de oprichting ervan. De arresten zijn voor elke rechterlijke instantie chronologisch gerangschikt volgens zaaknummer, terwijl de verwijzingen naar de noten chronologisch zijn gerangschikt volgens de datum van publicatie. De verwijzingen worden in de oorspronkelijke taal weergegeven. De sectie 'Rechtsgeleerde noten bij de arresten' is te vinden op: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/.

Databank nationale rechtspraak: deze externe databank kan worden geraadpleegd via de CURIA-website. Deze biedt toegang tot de desbetreffende nationale rechtspraak met betrekking tot het EU-recht. De databank bestaat uit een verzameling van rechtspraak van nationale rechtbanken en/of tribunalen van de EU-lidstaten. De informatie is verzameld op basis van een selectieve doorzoeking van juridische tijdschriften en op basis van rechtstreeks contact met talrijke nationale rechtbanken en tribunalen. De databank nationale rechtspraak is in het Engels en Frans beschikbaar op: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/.

EU-instrumenten en geselecteerde overeenkomsten

	Titel
Asiel	
<i>Dublin-verordening (EU) nr. 604/2013</i>	Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (PbEU 2013, L 180/31).
<i>Dublin-verordening (EG) nr. 343/2003</i>	Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2003, L 050, blz. 0001-0010).
<i>Eurodac-verordening (EU) nr. 603/2013</i>	Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „eurodac“ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (eu) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en europol om vergelijkingen van eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (eu) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking) (PbEU 2013, L 180/1).
<i>Eurodac verordening (EC) nr. 2725/2000</i>	Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac“ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PbEG, L 316, blz. 0001-0010).

<i>Opvangrichtlijn 2013/33/EU</i>	Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2013, L 180/96).
<i>Opvangrichtlijn 2003/9/EG</i>	Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten ((PbEU 2003, L 031, blz. 0018 – 0025).
<i>Procedurerichtlijn 2013/32/EU</i>	Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2013, L 180/60).
<i>Procedurerichtlijn 2005/85/EG</i>	Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU 2005, L 326/13).
<i>Definitierichtlijn 2011/95/EU</i>	Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337/9).
<i>Definitierichtlijn 2004/83/EG</i>	Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2004, L 304/12)
Mensenhandel	
<i>Richtlijn bestrijding mensenhandel 2011/36/EU</i>	Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1).
<i>Richtlijn verblijfstitel slachtoffers mensenhandel 2004/81/EG</i>	Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PbEU 2004, L 261, blz. 0019-0023).
Grenzen	
<i>Verordening evaluatie Schengenacquis (EU) nr. 1053/2013</i>	Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PbEU, L 295/27).

<i>Eurosur-verordening (EU) nr. 1052/2013</i>	Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) (PbEU 2013, L 295/11).
<i>SIS II-verordening (EG) nr. 1987/2006</i>	Verordening (EG) nr. 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).
<i>SIS II-besluit 2007/533/GAI</i>	Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2007, L 205/63).
<i>Besluit van de Raad 2013/158/EU</i>	Besluit van de Raad van 7 maart 2013 tot vaststelling van de datum van toepassing van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (2013/158/EU) (PbEU 2013, L 87/10).
<i>Besluit van de Raad 2013/157/EU</i>	Besluit van de Raad van 7 maart 2013 tot vaststelling van de datum van toepassing van Besluit 2007/533/JBZ betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (2013/157/EU) (PbEU 2013, L 87/8).
<i>Schengengrenscore (Verordening (EG) nr. 562/2006)</i>	Verordening (EG) nr. 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 (Schengengrenscore) (PbEU 2006, L 105/1).
<i>Verordening (EU) nr. 610/2013</i>	Verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees parlement en van de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) en van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, Verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2013, L 182/1).
<i>Verordening (EU) nr. 1051/2013</i>	Verordening (EU) nr. 1051/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (PbEU 2013, L 295/1).
<i>Besluit van de Raad 2010/252/EU, annulled by CJEU C-355/10</i>	Besluit van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscore op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (2010/252/EU) (PbEU 2010, L 111/20).

<i>Frontex-verordening (EG) nr. 2007/2004</i>	Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PbEU 2004, L 349/1).
<i>Verordening (EU) nr. 1168/2011</i>	Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PbEU 2011, L 304/1).
<i>Verordening (EG) nr. 863/2007</i>	Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad wat betreft dat mechanisme en de regeling van de taken en bevoegdheden van uitgezonden functionarissen. (PbEU 2007, L 199/30).
Visa	
<i>Visumcode (Verordening (EG) nr. 810/2009)</i>	Verordening (EG) nr. 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).
<i>VIS-verordening (EG) nr. 767/2008</i>	Verordening (EG) nr. 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 (VIS-verordening) (PbEU 2008, L 218/60).
<i>Visumverordening (EG) nr. 539/2001</i>	Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 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 (PbEG 2001, L 081, blz. 0001-0007).
Irreguliere migratie en terugkeer	
<i>Richtlijn inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers 2009/52/EG</i>	Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2009, L 168/24).
<i>Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG</i>	Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348/98).
<i>Beschikking van de Raad 2004/573/EG</i>	2004/573/EG: Beschikking van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten (PbEU 2004, L 261, blz. 0028-0035).
<i>Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening 2002/90/EG</i>	Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PbEG 2002, L 328, blz. 0017-0018).

<i>Richtlijn inzake sancties tegen vervoerders 2001/51/EG</i>	Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PbEG 2001, L 187, blz. 0045-0046).
<i>Resolutie van de Raad, 1997</i>	Resolutie van de Raad van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken (PbEG 1997, nr. C 382, blz. 0001-0002).
Legale migratie	
<i>Richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning 2011/98/EU</i>	Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PbEU 2011, L343/1).
<i>Blauwekaartrichtlijn 2009/50/EG</i>	Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEU 2009, L 155/17).
<i>Richtlijn wetenschappelijk onderzoek 2005/71/EG</i>	Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (PbEU 2005, L 289/15).
<i>Studentenrichtlijn 2004/114/EG</i>	Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PbEU 2004, L 375/12).
<i>Richtlijn langdurig ingezetenen 2003/109/EG</i>	Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 016, blz. 0044-0053).
<i>Richtlijn 2011/51/EU</i>	Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (voor de EER relevante tekst) (PbEU 2011, L 132/1).
<i>Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG</i>	Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251, blz. 0012-0018).
<i>Verordening uniform model verblijfstitels (EG) nr. 1030/2002</i>	Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PbEG 2002, L 157, blz. 0001-0007).
<i>Regulation (EG) No. 380/2008</i>	Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van 18 april 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PbEU 2008, L 115/1).

Vrij verkeer en gelijkheid	
<i>Verordening (EU) nr. 492/2011/EU</i>	Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de unie (codificatie) (voor de EER relevante tekst) (PbEU 2011, L 141/1).
<i>Verordening (EU) nr. 1231/2010</i>	Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PbEU 2010, L 344/1).
<i>Verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels (EG) nr. 883/2004</i>	Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (voor de EER en Zwitserland relevante tekst) (PbEU 2004, L 166/1).
<i>Verordening (EU) nr. 465/2012</i>	Verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 (voor de EER en voor de overeenkomst EU/Zwitserland relevante tekst) (PbEU 2012, L 149/4).
<i>Beroepskwalificatie-richtlijn 2005/36/EG</i>	Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (voor EER relevante tekst) (PbEU 2005, L 255/22).
<i>Verordening Commissie (EU) nr. 623/2012/EU</i>	Verordening (EU) nr. 623/2012 van de Commissie van 11 juli 2012 tot wijziging van bijlage II bij Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (voor de EER relevante tekst) (PbEU 2012, 180/9).
<i>Verblijfsrichtlijn 2004/38/EG</i>	Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (voor de eer relevante tekst) (PbEU 2004, L 158/77).
<i>Verordening nr. 1612/68</i>	Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de gemeenschap (PbEG 1968, L 257, blz. 0002-0012).
<i>Richtlijn 1996/71/EG</i>	Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L 018, blz. 0001-0006).
<i>Richtlijn rassengelijkheid 2000/43/EG</i>	Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG 2000, L 180, blz. 0022-0026).

Geselecteerde overeenkomsten	Titel
<i>Ankara Protocol</i>	Aanvullend Protocol en Financieel Protocol, beide op 23 november 1970 ondertekend en gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de E.E.G. en Turkije - Slotakte - Verklaringen (PbEG 29 december 1972, L 293, blz. 0004-0056).
<i>Het Schengenacquis</i>	Het Schengenacquis - Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PbEG 19 juni 2000, L 239, blz. 0019-0062).
<i>Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte</i>	Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte - Slotakte - Gemeenschappelijkeverklaringen - Verklaringen van de Lid-Staten en de EVA-landen - Regelingen - Proces-verbaal van Overeenstemming - Verklaringen van één of meerdere contraherende partijen betreffende de EVA (PbEG 2 mei 1994, L 001, blz. 0003-0036).
<i>Europese gemeenschap - Zwitserland Agreement</i>	Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen - Slotakte - Gemeenschappelijke verklaringen - Informatie betreffende de inwerkingtreding van de zeven overeenkomsten met de Zwitserse Bondsstaat in de sectoren vrij verkeer van personen, luchtvervoer en overlandvervoer, overheidsopdrachten, wetenschappelijke en technologische samenwerking, wederzijdse erkenning van overeenstemmingsbeoordeling en handel in landbouwproducten (PbEG 30 april 2002, L 114, blz. 0006-0072).

Opmerkingen:**Schengenacquis (met inbegrip van de instrumenten onder "Grenzen en visa" en "Irreguliere migratie en terugkeer")**

Voor **Denemarken**, zie Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, artikel 3 en Protocol (Nr. 22) betreffende de positie van Denemarken.

Voor het **Verenigd Koninkrijk**, zie Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie artikel 4; Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis. (PB L 131, 2000, blz. 43-47) en Besluit 2004/926/EG van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van delen van het Schengenacquis (PB L 395, 2004, blz. 70-80).

Voor **Ierland**, zie Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, artikel 4; en Besluit 2002/192/EG van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64, 2002, blz. 20-23).

Voor **Noorwegen en IJsland**, zie Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, artikel 6; Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, ondertekend op 18 mei 1999 en in werking getreden op 26 juni 2000 (PB L 176, 1999, blz. 36-62); en Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176, 1999, blz. 31-33).

Voor **Zwitserland**, zie de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, ondertekend op 26 oktober 2004 en in werking getreden op 1 maart 2008 (PB L 53, 2008, blz. 52-79) en Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53, 2008, blz. 1-2).

Voor **Liechtenstein**, zie het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, ondertekend op 28 februari 2008 en in werking getreden op 19 december 2011 (PB L 160, 2011, blz. 21-36).

Toepassing van specifieke instrumenten**Dublin-verordening en Eurodac-verordening**

Voor **Denemarken**, zie de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en "Eurodac", voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, ondertekend op 10 maart 2005 en in werking getreden op 1 april 2006 (PB L 66, 2006, blz. 38-43) en Besluit 2006/188/EG van de Raad van 21 februari 2006 (PB L 66, 2006, blz. 37), dat is gebaseerd op artikel 3, lid 2, van bovengenoemde overeenkomst. Denemarken heeft de Europese Commissie op 4 juli 2013 medegedeeld dat het land beide verordeningen zal toepassen, met uitzondering van het gedeelte dat rechtshandhaving binnen Eurodac behandelt, waarvoor aparte onderhandelingen nodig zijn.

Voor **IJsland en Noorwegen**, zie de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend - Verklaringen, ondertekend op 19 januari 2001 en in werking getreden op 1 april 2001 (PB L 93, 2001, blz. 40-47) en Besluit 2006/167/EG van de Raad van 21 februari 2006 (PB L 57, 2006, blz. 15-18), zowel IJsland (op 23 juli 2013) als Noorwegen (op 12 juli 2013) hebben de Europese Commissie medegedeeld dat zij beide verordeningen zullen toepassen, met uitzondering van het gedeelte dat rechtshandhaving binnen Eurodac behandelt, waarvoor aparte onderhandelingen nodig zijn.

Voor **Zwitserland**, zie de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, onder tekend op 26 oktober 2004 en in werking getreden op 1 maart 2008 (PBL 53, 2008, blz. 5-17), en Besluit 2008/147/EG van de Raad van 28 januari 2008 (PBL 53, 2008, blz. 3-4). Zwitserland heeft de Europese Commissie op 14 augustus 2013 medegedeeld dat het land beide verordeningen zal toepassen, met uitzondering van het gedeelte dat rechtshandhaving binnen Eurodac behandelt, waarvoor aparte onderhandelingen nodig zijn.

Voor **Liechtenstein**, zie het Protocol tussen de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, ondertekend op 28 februari 2008 en in werking getreden op 19 december 2011 (PBL 160, 2011, blz. 39-49). Liechtenstein heeft de Europese Commissie op 11 juli 2013 medegedeeld dat het land beide verordeningen zal toepassen, met uitzondering van het gedeelte dat rechtshandhaving binnen Eurodac behandelt, waarvoor aparte onderhandelingen nodig zijn.

Schengengrenscodes

De Schengengrenscodes geldt voor Bulgarije, Roemenië en Cyprus, met uitzondering van Titel III betreffende binnengrenzen.

SIS II-verordening

De SIS II-verordening is op 9 april 2013 in werking getreden, zoals vastgesteld door Besluit 2013/158/EU van de Raad van 7 maart 2013, PB L87/10, 27.3.2013.

Bulgarije en **Roemenië** zullen ten aanzien van weigering van toegang pas gebruik kunnen maken van SIS II als de Raad goedkeuring heeft gegeven voor toetreding van de beide lidstaten tot de Schengenzone, maar hebben wel toegang tot SIS II met het oog op samenwerking van politie en justitie conform het SIS II-besluit (2007/533/JBZ) en Besluit 2010/365/EU van de Raad van 29 juni 2010 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis die betrekking hebben op het Schengeninformatiesysteem in de Republiek Bulgarije en Roemenië.

Ierland en het **Vereinigd Koninkrijk** nemen niet deel aan en zijn niet gebonden aan of onderwerp van Besluit 2013/158/EU van de Raad van 7 maart 2013 en derhalve is uitsluitend het SIS II-besluit (2007/533/JBZ van 12 juni 2007) op hen van toepassing.

Vrij verkeer en sociale zekerheid

Voor **Liechtenstein**, **IJsland** en **Noorwegen**, zie bijlage VI bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, gewijzigd bij Besluit nr. 76/2011 van het Gemengd Comité van de EER van 1 juli 2011 (PB L 262, blz. 33-43) en Besluit nr. 18/2012 van 10 februari 2012 (PB L 161, 2012, blz. 24).

Voor **Zwitserland**, zie bijlage II bij de Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, vervangen door Besluit nr. 1/2012 van het Gemengd Comité ingesteld krachtens de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen van 31 maart 2012 tot vervanging van bijlage II bij de Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (2012/195/EU) (PB L 103, 2012, blz. 51-59).

Toepassing van specifieke instrumenten

Verordening EU nr. 1231/2010 is niet van toepassing op het **Vereinigd Koninkrijk** dat echter wel is gebonden aan *Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van de derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen* (PB L 124, 2003, blz. 1-3).

Beroepskwalificatierichtlijn 2005/36/EG is met uitzondering van Titel II voorlopig van toepassing op Zwitserland conform Besluit nr. 2/2011 van het Gemengd Comité EU-Zwitserland ingesteld bij artikel 14 van de Overeenkomst uit 1999 tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, van 30 september 2011 tot vervanging van bijlage III (*Wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties*) daarbij (2011/702/EU) (PB L 277, 2011, blz. 20-35).

Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers is niet van toepassing op **Zwitserland**, dat echter overeenkomstige bepalingen dient vast te stellen conform artikel 22 van bijlage I bij de Overeenkomst uit 1999 tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend op 21 juni 1999 en in werking getreden op 1 juni 2002. (PB L 114, 2002, blz. 6-72).

Bijlage 2: Toepasselijkheid van bepaalde instrumenten van de Raad van Europa

Instrumenten van de Raad van Europa die van toepassing zijn in EU-lidstaten

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Totaal van 28 lidstaten		
Totaal aantal ratificaties/toetredingen	7	9	9	7	7	7	9	8	8	8	7	9	10	7	10	7	10	7	10	7	8	9	6	9	8	9	8	7	7	7	
Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
EVRM, Protocol nr. 1 (eigendom, onderwijis)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
EVRM, Protocol nr. 4 (vrijheid van verplaatsing, verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
EVRM, Protocol nr. 6 (doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
EVRM, Protocol nr. 7 (procedurale waarborgen met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
EVRM, Protocol nr. 12 (discriminatie)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
EVRM, Protocol nr. 13 (doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (1953)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	15
Europees Vestigingsverdrag (1955)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	2

✓ = Staat is partij/van toepassing

s = ondertekend

x = niet ondertekend

Instrumenten van de Raad van Europa die van toepassing zijn in andere lidstaten van de Raad van Europa

Land	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Totaal van 19 lidstaten
Totaal aantal ratificaties/toetredingen	8	9	7	6	8	5	8	8	6	5	7	9	8	9	8	4	8	7	8	19
Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
EVRM, Protocol nr. 1 (eigendom, onderwijs)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
EVRM, Protocol nr. 4 (vrijheid van verplaatsing, verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
EVRM, Protocol nr. 6 (doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
EVRM, Protocol nr. 7 (procedurele waarborgen met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
EVRM, Protocol nr. 12 (discriminatie)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
EVRM, Protocol nr. 13 (doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (1953)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	3
Europees Vestigingsverdrag (1955)	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	2
Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	15
Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	3

✓ = Staat is partij/van toepassing s = ondertekend ✗ = niet ondertekend

ESH (1961) alsmede het Aanvullend Protocol van 1988

ESH (1996)

	EU-land	AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PT	RO	SE	SI	SK	CZ	DE	DK	EL	ES	HR	LU	PL	UK
		14	24	17	15	20	26	31	17	27	30	24	26	20	30	31	17	23	29	25	15	15	18	21	22	15	16	10	14
	Totaal aantal goedkeuringen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Art. 23 - sociale bescherming voor ouderen		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 24 - bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 25 - bescherming in geval van insolventie van de werkgever		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 26 - waardigheid op het werk		o	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 27 - werknemers met gezinsverantwoordelijkheid		o	x	o	o	x	x	x	x	o	x	x	x	o	x	x	o	x	x	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 28 - bescherming van werknemers tegen woedigers		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 29 - overleg in procedures voor collectief ontslag		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 30 - bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Art. 31 - huisvesting		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	o	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

o = gedeeltelijk goedgekeurd x = niet goedgekeurd
 v = goedgekeurd o = gedeeltelijk goedgekeurd x = niet goedgekeurd

Opmerkingen: Gele vakjes staan voor lidstaten die uitsluitend het Europees Sociaal Handvest (herzien) van 1996 hebben geratificeerd

Goedkeuring van de bepalingen in het Europees Sociaal Handvest (ESH) door andere lidstaten van de Raad van Europa die het ESH hebben geratificeerd

	ESH (1996)													ESH (1961)				
	Niet-EU-land	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS		
Totaal aantal goedkeuringen	19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13			
Art. 1 - recht op arbeid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 2 - billijke arbeidsvoorwaarden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 3 - veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 4 - billijke beloning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 5 - recht op vrijheid van vereniging	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 6 - recht op collectief onderhandelen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 7 - bescherming van kinderen en jeugdige personen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 8 - bescherming van zwangere vrouwen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 9 - beroepskeuzevoorlichting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 10 - vakopleiding	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 11 - bescherming van de gezondheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 12 - sociale zekerheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 13 - sociale en geneeskundige bijstand	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 14 - gebruik van diensten voor sociale zorg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 15 - personen met een handicap	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 16 - bescherming van het gezin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 17 - bescherming van kinderen en jeugdige personen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 18 - uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere Partijen	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 19 - bescherming en bijstand voor migrerende werknemers	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 20 - geen discriminatie naar geslacht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 21 - informatie en overleg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 22 - deelname aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden en werkomgeving	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 23 - sociale bescherming voor ouderen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 24 - bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 25 - bescherming in geval van insolventie van de werkgever	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 26 - waardigheid op het werk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 27 - werknemers met gezinsverantwoordelijkheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 28 - bescherming van werknemersvertegenwoordigers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 29 - overleg in procedures voor collectief ontslag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 30 - bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Art. 31 - huisvesting	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		

Opmerkingen: Gele vakjes staan voor lidstaten die uitsluitend het Europees Sociaal Handvest (herzien) van 1996 hebben geratificeerd
 ✓ = goedgekeurd
 0 = gedeeltelijk goedgekeurd
 x = niet goedgekeurd

Bijlage 4: Goedkeuring van bepaalde VN-Verdragen

Goedkeuring van een aantal VN-verdragen door de EU-lidstaten

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Totaal van 28
Totaal aantal ratificaties/toetredingen	15	13	15	13	14	15	15	12	13	14	13	14	15	15	12	14	13	14	14	13	14	13	15	15	15	14	14	15	15
Vluchtelingenverdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Verdrag betreffende de status van staatlozen	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24	
Verdrag tot beperking der staatloosheid	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	16	
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
WBPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
WESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
Cedaw	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT - FP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	21	
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CRC - FP 1 (gewapende conflicten)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
Untoc	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
Untoc - FP 1 (smokkel van migranten)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
Untoc - FP 2 (mensenhandel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
CRPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	

✓ = partij/van toepassing s = ondertekend ✗ = niet ondertekend

Goedkeuring van een aantal VN-verdragen door andere staten die lid zijn van de Raad van Europa

Land	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Totaal van 19
Totaal aantal ratificaties/toetredingen	7	15	15	15	15	13	13	10	14	11	15	14	14	15	15	12	11	13	15	17
Vluchtelingenverdrag	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	17
Verdrag betreffende de status van staattoezien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	13
Verdrag tot beperking der staattoezien	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	✓	9
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
IVBPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
IVESCR	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
Gedaw	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT - FP	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	14
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRC - FP 1 (gewapende conflicten)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Untoc	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Untoc - FP 1 (smokkel van migranten)	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
Untoc - FP 2 (mensenhandel)	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CRPD	s	✓	✓	✓	✓	x	s	s	x	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

✓ = partij/van toepassing s = ondertekend x = niet ondertekend

- Vluchtelingenverdrag - Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van de Verenigde Naties (1951)
- Verdrag betreffende de status van staattoezien - Verdrag betreffende de status van staattoezien van de Verenigde Naties (1954)
- Verdrag tot beperking der staattoezien - Verdrag tot beperking der staattoezien van de Verenigde Naties (1961)
- ICERD - Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1965)
- IVBPR - Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966)
- IVESCR - Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966)
- Gedaw - Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979)
- CAT - Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (1984)
- CAT - FP - Facultatief Protocol bij het CAT (2002)
- CRC - Verdrag inzake de rechten van de kind (1989)
- CRC - FP 1 - Facultatief Protocol bij het CRC inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (2000)
- CRPD - Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006)
- Untoc - Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (2000)
- Untoc - FP 1 - Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en in de lucht (2000)
- Untoc - FP 2 - Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000)

Bijlage 5: Landencodes

Code	Land
AD	Andorra
AL	Albanië
AM	Armenië
AT	Oostenrijk
AZ	Azerbeidzjan
BA	Bosnië en Herzegovina
BE	België
BG	Bulgarije
CH	Zwitserland
CY	Cyprus
CZ	Tsjechië
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EL	Griekenland
ES	Spanje
FI	Finland
FR	Frankrijk
GE	Georgië
HR	Kroatië
HU	Hongarije
IE	Ierland
IS	IJsland
IT	Italië

Code	Land
LI	Liechtenstein
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MC	Monaco
MD	Moldavië
ME	Montenegro
MK	Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië
MT	Malta
NL	Nederland
NO	Noorwegen
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Roemenië
RS	Servië
RU	Rusland
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
SM	San Marino
TR	Turkije
UA	Oekraïne
UK	Verenigd Koninkrijk

Handboek Europees recht op het gebied van asiel, grenzen en immigratie

2015 – 293 s. – 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-871-9921-8 (Raad van Europa)

ISBN 978-92-9491-061-5 (FRA)

doi:10.2811/999719

Veel informatie over het Europees Bureau voor de Grondrechten is beschikbaar op internet. Toegang tot deze informatie kan worden verkregen via de FRA-website (<http://fra.europa.eu>).

Meer informatie over de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is te vinden op de website van het Hof: <http://www.echr.coe.int>. Het via internet toegankelijke gegevensbestand HUDOC biedt toegang tot arresten en beslissingen in het Engels en/of Frans, vertalingen in andere talen, maandelijks informatieve nota's over de rechtspraak, persberichten en andere informatie over de werkzaamheden van het Hof.

Waar zijn EU-publicaties verkrijgbaar?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

(* De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Hoe kunt u publicaties van de Raad van Europa verkrijgen?

Het publicatiebureau van de Raad van Europa („Council of Europe Publishing”) produceert werken over alle werkerterreinen van de organisatie, waaronder rechten van de mens, rechtswetenschappen, gezondheid, ethiek, sociale aangelegenheden, milieu, onderwijs, cultuur, sport, jeugd en architectonisch erfgoed. Boeken en elektronische publicaties uit de uitgebreide catalogus kunnen online worden besteld (<http://book.coe.int/>).

Een virtuele leeskamer biedt gebruikers de mogelijkheid om kosteloos uittreksels van de belangrijkste recentelijk gepubliceerde werken of de volledige teksten van bepaalde officiële documenten te raadplegen.

Informatie over en de volledige tekst van de verdragen van de Raad van Europa zijn te vinden op de website van het Bureau van de verdragen van de Raad van Europa: <http://conventions.coe.int/>.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de wetgeving van de Europese Unie (EU) verschaffen een regelgevingskader dat steeds belangrijker wordt bij de bescherming van de rechten van vreemdelingen. De EU-wetgeving op het gebied van asiel, grenzen en immigratie ontwikkelt zich snel. Er is zeer veel jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) beschikbaar, vooral met betrekking tot de artikelen 3, 5, 8 en 13 van het EVRM. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) wordt steeds vaker verzocht om zich uit te spreken over de interpretatie van de bepalingen in het EU-recht op dit gebied. In deze tweede editie van het handboek, dat is bijgewerkt op grond van de ontwikkelingen tot en met eind december 2013, worden de EU-wetgeving en de jurisprudentie van de beide Europese hoven op toegankelijke wijze gepresenteerd. Het is bedoeld voor juristen, rechters, officieren van justitie, migratieambtenaren en niet-gouvernementele organisaties binnen de EU en de lidstaten van de Raad van Europa.

FRA-BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
Tel +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

RAAD VAN EUROPA

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

67075 Straatsburg Cedex – Frankrijk
Tel +33 (0) 3 88 41 20 18 – Fax +33 (0) 3 88 41 27 30
echr.coe.int – publishing@echr.coe.int



Publicatiebureau

ISBN 978-92-871-9921-8 (Raad van Europa)
ISBN 978-92-9491-061-5 (FRA)