

HANDBOEK

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

Uitgave 2020



COUNCIL OF EUROPE



Het manuscript van de derde editie van dit handboek is voltooid in juli 2020. Het werd oorspronkelijk in december 2020 in vijf talen gepubliceerd. In deze derde editie zijn de wijzigingen in het EU-acquis op het gebied van asiel, grenzen en immigratie verwerkt, evenals ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie sinds 2014. De eerste editie werd in 2013 gepubliceerd in vier talen, gevolgd door de tweede editie in 2014. Toekomstige actualiseringen van het handboek zullen worden gepubliceerd op de website van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) op: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> en op de website van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op: echr.coe.int onder "Case law -> Joint publications".

Overname met bronvermelding toegestaan.

Eigendomsrecht van de foto's (omslag & binnenkant): © iStockphoto

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, 2025

Voor het gebruik of de reproductie van onderdelen die niet het eigendom zijn van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten/Raad van Europa, kan het nodig zijn rechtstreeks om toestemming van de respectieve houders van het recht te verzoeken.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten/de Raad van Europa of personen die namens het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten/de Raad van Europa optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025

Raad van Europa:	ISBN 978-92-871-9789-4		
FRA – print:	ISBN 978-92-9489-281-2	doi:10.2811/746156	TK-02-20-493-NL-C
FRA – web:	ISBN 978-92-9489-282-9	doi:10.2811/53371	TK-02-20-493-NL-N

Dit handboek werd opgesteld in het Engels. Het EHRM aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de vertaling in andere talen. De in dit handboek geuite opvattingen zijn niet bindend voor het EHRM. In het handboek wordt verwezen naar een selectie van commentaren en handleidingen. Het EHRM draagt geen enkele verantwoordelijkheid voor hun inhoud, en hun opname in deze lijst houdt geen goedkeuring in van deze publicaties. Andere publicaties staan vermeld op de internetpagina's van de bibliotheek van het EHRM op: echr.coe.int.



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

Uitgave 2020

Voorwoord

Sinds 2011 publiceren het Bureau van de Europese Unie (EU) voor de grondrechten, de Raad van Europa en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens handboeken over verschillende gebieden van het Europees recht. Dit handboek biedt een overzicht van de Europese wettelijke normen op het gebied van asiel, grenzen en immigratie, waarbij toepasselijke maatregelen van zowel de Raad van Europa als de EU worden toegelicht.

Het handboek is bestemd voor juristen, rechters, openbaar aanklagers, grenswachters, immigratieambtenaren en anderen die samenwerken met nationale autoriteiten, alsook voor nationale mensenrechteninstellingen, 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 EU juridisch bindend. Het heeft dezelfde rechtswaarde als de Verdragen ter oprichting van de EU. Het Verdrag van Lissabon voorziet ook in toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat juridisch bindend is voor alle lidstaten van de EU en de Raad van Europa.

Sinds de publicatie van de tweede editie van dit handboek in 2014 hebben zich in de Europese wetgeving belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van asiel, grenzen en immigratie. Zo is een aantal EU-instrumenten aangenomen voor de modernisering of invoering van grootschalige EU-informatietechnologiesystemen voor het beheer van migratie. Er zijn ook kleinere wetswijzigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld in het *Schengenacquis* inzake grenzen, irreguliere migratie en visa.

Evenzo heeft het Hof van Justitie van de EU in zijn constant toenemende jurisprudentie een aantal juridische kwesties opgehelderd die voortvloeien uit de uitvoering van het migratie- en asielrecht van de EU. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook een aantal belangrijke arresten gewezen, met name op het gebied van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. In het licht van dergelijke wijzigingen moest het handboek worden bijgewerkt om te zorgen dat het juridisch advies actueel blijft.

Een beter begrip van de gemeenschappelijke beginselen die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van de beide Europese hoven en in verordeningen en richtlijnen van de EU is van essentieel belang. Een dergelijk begrip draagt ertoe bij dat de relevante Europese normen en waarborgen naar behoren worden toegepast en dat de grondrechten op nationaal niveau volledig worden geëerbiedigd. Wij hopen dat deze belangrijke doelstelling door dit handboek wordt bevorderd.

Marialena Tsirli

Griffier van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Sirpa Rautio

Directeur van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

Inhoud

VOORWOORD	3
AFKORTINGEN	11
HOE DIT HANDBOEK TE GEBRUIKEN	14
INLEIDING	19
De Raad van Europa	19
De Europese Unie	21
Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	26
Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens	27
Belangrijkste punten	29
1 TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED EN DE PROCEDURES	31
Inleiding	33
1.1. De Schengenisregeling	34
1.2. Preventie van illegale binnenkomst	38
1.3. Inreisverboden en Schengensignaleringen	38
1.4. Controles aan grensdoorlaatposten	42
1.5. Binnengrenzen binnen het Schengengebied	44
1.6. Klein grensverkeer	45
1.7. Transitzones	46
1.8. Toegang tot asiel	47
1.9. Terugstuur- en terughaaloperaties op zee	50
Belangrijkste punten	52
2 GROOTSCHALIGE EU-INFORMATIETECHNOLOGIESYSTEMEN EN INTEROPERABILITEIT	55
Inleiding	57
2.1. Grootschalige informatiesystemen van de EU	59
2.1.1. Europees systeem voor de vergelijking van dactyloscopische signalementen van asielzoekers (Eurodac)	59
2.1.2. Visuminformatiesysteem (VIS)	60
2.1.3. Schengeninformatiesysteem (SIS)	61
2.1.4. Inreis-uitreisysteem (EES)	62
2.1.5. Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias)	63
2.1.6. Europees Strafregisterinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN)	64
2.1.7. Europol-informatiesysteem (EIS)	65

2.2.	Interoperabiliteit	68
2.2.1.	Gemeenschappelijk identiteitsregister	68
2.2.2.	Europees zoekportaal	69
2.2.3.	Detector van meerdere identiteiten	69
2.2.4.	Gezamenlijke dienst voor biometrische matching	70
2.3.	Toezicht	70
2.4.	Doelbinding, gegevensminimalisatie en juistheid van gegevens	72
2.5.	Recht op informatie	76
2.6.	Toegang tot gegevens	78
2.7.	Doorgifte van gegevens aan derden	82
2.8.	Rechten van betrokkenen	84
	Belangrijkste punten	87
3	STATUS EN BIJBEHORENDE DOCUMENTATIE	89
	Inleiding	90
3.1.	Asielzoekers	92
3.2.	Erkende vluchtelingen en personen waarvan erkend is dat zij subsidiare bescherming behoeven	94
3.3.	Slachtoffers van mensenhandel en van arbeidsgerelateerde uitbuiting	95
3.4.	Personen voor wie een voorlopige maatregel op grond van artikel 39 geldt	97
3.5.	Migranten in een irreguliere situatie	98
3.6.	Langdurig ingezetenen	101
3.7.	Turkse onderdanen	104
3.8.	Britse onderdanen	108
3.9.	Onderdanen van een derde land die gezinslid zijn van Zwitserse of EER-onderdanen	108
3.10.	Staatlozen en het verlies van burgerschap of documentatie	109
	Belangrijkste punten	112
4	VASTSTELLING VAN HET RECHT OP ASIEN EN BELETSELEN VOOR VERWIJDERING: MATERIËLE KWESTIES	115
	Inleiding	118
4.1.	Het recht op asiel en het beginsel van <i>non-refoulement</i>	118
4.1.1.	De aard van het risico in het EU-recht	122
4.1.2.	De aard van het risico in het licht van het EVRM	126
4.1.3.	Beoordeling van risico	133
4.1.4.	Adequate bescherming	137
4.1.5.	Binnenlandse bescherming	140
4.1.6.	Veiligheid elders	141
4.1.7.	Uitsluiting van internationale bescherming	144

4.1.8. Beëindiging van internationale bescherming	147
4.2. Collectieve uitzetting	148
4.3. Beletselen voor uitzetting op basis van andere mensenrechtengronden	151
4.4. Onderdanen van derde landen die een hogere mate van bescherming tegen verwijdering genieten	154
4.4.1. Langdurig ingezetenen	154
4.4.2. Uit een derde land afkomstige gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen	154
4.4.3 Turkse onderdanen	156
Belangrijkste punten	158
5 PROCEDURELE WAARBORGEN EN RECHTSBIJSTAND IN ASIEL- EN TERUGKEERZAKEN	161
Inleiding	163
5.1. Asielprocedures	163
5.1.1. Onderhoud, behandelingsprocedure en aanvankelijke besluitvorming	164
5.1.2. Recht op een doeltreffende voorziening in rechte	167
5.1.3. Beroepen met automatische opschortende werking	170
5.1.4. Versnelde asielprocedures	174
5.2. Dublinprocedure	175
5.3. Procedures met betrekking tot de opvangvoorzieningen voor asielzoekers	181
5.4. Terugkeerprocedures	182
5.5. Rechtsbijstand in asiel- en terugkeerprocedures	185
5.5.1. Rechtsbijstand in asielprocedures	187
5.5.2. Rechtsbijstand in terugkeerprocedures	188
5.5.3. Rechtsbijstand om opvangomstandigheden aan te vechten	188
Belangrijkste punten	189
6 PRIVÉ-, FAMILIE- EN GEZINSLEVEN EN HET RECHT TE HUWEN	191
Inleiding	193
6.1. Het recht om te huwen en een gezin te stichten	195
6.2. Regularisatie van familieleden	198
6.3. Gezinshereniging	208
6.4. Het gezin in stand houden – bescherming tegen uitzetting	215
6.4.1. Verbroken relaties	215
6.4.2. Strafrechtelijke veroordelingen	217
Belangrijkste punten	221

7	BEWARING EN BEPERKING VAN DE VRIJHEID VAN VERPLAATSING	223
	Inleiding	226
7.1.	Vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing?	228
7.2.	Alternatieven voor bewaring	231
7.3.	Uitputtende lijst met uitzonderingen op het recht op vrijheid	232
7.3.1.	Bewaring om onrechtmatige binnenkomst in het land te voorkomen	236
7.3.2.	Bewaring in afwachting van verwijdering of uitlevering	238
7.4.	Wettelijk voorgeschreven	242
7.5.	Noodzakelijkheid en evenredigheid	243
7.6.	Willekeur	244
7.6.1.	Goede trouw	246
7.6.2.	Voortvarendheid	246
7.6.3.	Realistisch vooruitzicht op verwijdering	248
7.6.4.	Maximale termijn voor bewaring	249
7.7.	Bewaring van personen met specifieke behoeften	252
7.8.	Procedurele waarborgen	255
7.8.1.	Recht op opgave van redenen	256
7.8.2.	Recht op toetsing van bewaring	258
7.9.	Bewaringsomstandigheden of -regelingen	261
7.10.	Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring	264
	Belangrijkste punten	265
8	GEDWONGEN TERUGKEER EN WIJZE VAN VERWIJDERING	267
	Inleiding	268
8.1.	Verwijdering uitvoeren: veilig, waardig en humaan	270
8.2.	Vertrouwelijkheid	271
8.3.	Ernstige schade veroorzaakt door dwangmaatregelen	272
8.4.	Onderzoeken	275
	Belangrijkste punten	277
9	ECONOMISCHE EN SOCIALE RECHTEN	279
	Inleiding	282
9.1.	Belangrijkste rechtsbronnen	283
9.2.	Economische rechten	286
9.2.1.	Familieleden van Zwitserse en EER-onderdanen	288
9.2.2.	Gedetacheerde werknemers	289
9.2.3.	Houders van een blauwe kaart, onderzoekers en studenten	290
9.2.4.	Turkse onderdanen	291

9.2.5. Langdurig ingezetenen en begunstigen van de richtlijn gezinshereniging	293
9.2.6. Onderdanen van andere landen met een associatie- of samenwerkingsovereenkomst	293
9.2.7. Asielzoekers en vluchtelingen	297
9.2.8. Migranten in een irreguliere situatie	298
9.3. Onderwijs	299
9.4. Huisvesting	302
9.5. Gezondheidszorg	308
9.6. Sociale zekerheid en sociale bijstand	312
Belangrijkste punten	318
10 PERSONEN MET SPECIFIEKE BEHOEFTE	321
Inleiding	322
10.1. Niet-begeleide kinderen	323
10.1.1. Opvang en behandeling	325
10.1.2. Leeftijdsoepaling	328
10.2. Slachtoffers van mensenhandel	330
10.3. Personen met een handicap	333
10.4. Slachtoffers van foltering	334
10.5. Slachtoffers van gendergerelateerd geweld	336
Belangrijkste punten	338
AANBEVOLEN LITERATUUR	339
ONLINEBRONNEN	347
LIJST VAN ZAKEN	351
ZOEKEN NAAR JURISPRUDENTIE VAN DE EUROPESE RECHTERLIJKE INSTANTIES	371
EU-INSTRUMENTEN EN GESELECTEERDE OVEREENKOMSTEN	377
BIJLAGE 1: TOEPASSELIJKHEID VAN DE IN DIT HANDBOEK AANGEHAALDE EUROPESE VERORDENINGEN EN RICHTLIJNEN	388
BIJLAGE 2: TOEPASSELIJKHEID VAN BEPAALDE INSTRUMENTEN VAN DE RAAD VAN EUROPA	396
BIJLAGE 3: GOEDKEURING VAN ESH-BEPALINGEN	399
BIJLAGE 4: GOEDKEURING VAN BEPAALDE VN-VERDRAGEN	405
BIJLAGE 5: IN DE BIJLAGEN GEBRUIKTE LANDENCODES	407

Afkortingen

ACS	Afrika, Caribisch Gebied en Stille Oceaan
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BMS	Shared Biometric Matching Service (gezamenlijke dienst voor biometrische matching)
CAT	VN-Verdrag tegen foltering
CETS	Council of Europe Treaty Series
CIR	Common Identity Repository (gemeenschappelijk identiteitsregister)
CPT	Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen
CRPD	Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
DPA	Data protection authority (gegevensbeschermingsautoriteit)
Ecris-TCN	European Criminal Records Information System on Third Country Nationals (Europees Strafregerinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen)
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EDPS	European Data Protection Supervisor (Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EER-onderdanen	Onderdanen van een van de 27 EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein of Noorwegen
EES	Entry/Exit System (inreis-uitreissysteem)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EIS	Europol-informatiesysteem
EOM	Europees Openbaar Ministerie

ESH	Europees Sociaal Handvest
ESP	European Search Portal (Europees zoekportaal)
Etias	European Travel Information and Authorisation System (Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie)
EU	Europese Unie
EUAA	Asielagentschap van de Europese Unie
EU-Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
eu-LISA	Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht
Eurodac	Europees systeem voor de vergelijking van dactyloscopische signalementen van asielzoekers
Eurojust	Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken
Europol	Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
FRA	Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GK	Grote Kamer
GRETA	Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel
HRC	Comité voor de rechten van de mens
HvJ	Europees Hof van Justitie (sinds december 2009 het Hof van Justitie van de Europese Unie)
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie (vóór december 2009: Europees Hof van Justitie)

IT	Informatietechnologie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
MID	Multiple Identity Detector (detector van meerdere identiteiten)
Ngo	niet-gouvernementele organisatie
PACE	Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa
PPU	Urgent preliminary ruling procedure (prejudiciële spoedprocedure)
RvE	Raad van Europa
SAR	Search and Rescue (opsporing en redding)
SFRJ	Socialistische Federale Republiek Joegoslavië
SIS	Schengeninformatiesysteem
SOLAS	Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen)
UNMIK	Missie van de Verenigde Naties voor interim-bestuur in Kosovo
UNRWA	Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VIS	Visuminformatiesysteem
VN	Verenigde Naties
VRK	Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Hoe dit handboek te gebruiken

Dit handboek biedt een overzicht van het recht dat van toepassing is op asiel, grensbeheer en immigratie met betrekking tot het recht van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). In het handboek wordt gekeken naar de situatie van de buitenlanders die in de EU gewoonlijk onderdanen van derde landen worden genoemd, hoewel dit onderscheid niet relevant is voor het aangehaalde EVRM-recht.

Het handboek heeft geen betrekking op de rechten van EU-burgers of van burgers van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland, die op grond van het EU-recht vrije toegang hebben tot het grondgebied van de EU en zich daar vrij kunnen verplaatsen. Naar deze categorieën van burgers wordt alleen verwezen wanneer dat nodig is om inzicht te verschaffen in de situatie van gezinsleden die onderdaan zijn van een derde land.

Uit hoofde van het EU-recht bestaan er ongeveer 25 verschillende categorieën onderdanen van derde landen, die elk verschillende rechten hebben die afhankelijk zijn van de banden die zij met EU-lidstaten hebben of die voortvloeien uit hun behoefte aan bijzondere bescherming. Voor sommigen, zoals asielzoekers, voorziet de wetgeving van de EU in een uitgebreide reeks regels, terwijl voor anderen, zoals studenten, onderzoekers, au pairs, seizoenarbeiders en hooggekwalificeerde werknemers, de EU gemeenschappelijke toelatingsregels heeft vastgesteld. Sommige van de in richtlijnen opgenomen bepalingen zijn echter facultatief of regelen slechts bepaalde aspecten, terwijl andere rechten door de EU-lidstaten zelf worden vastgesteld. In het algemeen krijgen onderdanen van derde landen die zich in de EU mogen vestigen doorgaans meer rechten dan personen die er slechts tijdelijk verblijven. Met ingang van 1 februari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk zich teruggetrokken uit de Europese Unie. Het terugtrekkingsakkoord voorziet in een overgangsperiode tot en met 31 december 2020 waarin het EU-recht van toepassing blijft op het Verenigd Koninkrijk ⁽¹⁾. [Tabel 1](#) biedt een algemeen overzicht van de verschillende categorieën onderdanen van derde landen in het kader van het EU-recht.

Dit handboek is bedoeld voor beoefenaars van juridische beroepen die niet gespecialiseerd zijn op het gebied van asiel, grenzen en immigratierecht; het is bedoeld voor juristen, rechters, openbaar aanklagers, grenswachters, immigratieambtenaren en anderen die samenwerken met nationale autoriteiten, alsook voor

(¹) Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, PB 2020, L 29/7.

niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere instanties die te maken kunnen krijgen met juridische kwesties in verband met deze onderwerpen. Het is een naslagwerk over het EU- en het EVRM-recht op deze terreinen en licht toe hoe elk onderwerp is geregeld in het EU-recht en in het EVRM, het Europees Sociaal Handvest (ESH) en andere instrumenten van de Raad van Europa (RvE). In elk hoofdstuk wordt eerst een tabel gepresenteerd met de toepasselijke wettelijke bepalingen binnen de beide Europese rechtstelsels. Vervolgens worden de relevante wetten van deze Europese rechtstelsels na elkaar gepresenteerd, voor zover deze van toepassing zijn op elk onderwerp. Hierdoor kan de lezer zien op welke punten de twee rechtstelsels overeenkomen en op welke punten ze van elkaar verschillen.

Beoefenaars van juridische beroepen in niet-EU-lidstaten die aangesloten zijn bij de RvE en derhalve partij zijn bij het EVRM, kunnen de voor hun land relevante informatie vinden door rechtstreeks naar de passages over de EVRM-wetgeving te gaan. Beoefenaars van juridische beroepen in EU-lidstaten moeten beide passages gebruiken, omdat deze staten aan beide rechtsorden gebonden zijn. Voor wie behoefte heeft aan meer informatie over een bepaald onderwerp, is een lijst met verwijzingen naar meer gespecialiseerd materiaal opgenomen onder "[Aanbevolen literatuur](#)" in dit handboek.

Het EVRM-recht wordt gepresenteerd door middel van korte verwijzingen naar geselecteerde zaken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) die verband houden met het desbetreffende onderwerp van dit handboek. Deze zijn gekozen uit een groot aantal arresten en beslissingen van het EHRM over actuele migratievraagstukken.

Het EU-recht is te vinden in de door de EU vastgestelde wetgevingsmaatregelen, in desbetreffende bepalingen van de Verdragen en met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU, tot 2009 ook het Europees Hof van Justitie (HvJ) genoemd).

De in dit handboek beschreven of aangehaalde jurisprudentie dient als voorbeeld van de uitgebreide jurisprudentie van zowel het EHRM als het HvJ-EU. De richtsnoeren aan het eind van dit handboek dienen 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 op het gebied van asiel, grensbeheer en immigratie. [Bijlage 1](#) inzake de “Toepasselijkheid van de in dit handboek aangehaalde EU-verordeningen en -richtlijnen” biedt een overzicht van welke lidstaten gebonden zijn aan welke wetgeving. Hieruit blijkt tevens dat Denemarken en Ierland het vaakst hebben besloten om af te zien van de in dit handboek vermelde instrumenten. Veel EU-instrumenten betreffende grenzen, waaronder het *Schengenacquis* (dat wil zeggen alle EU-wetgeving op dit gebied) en bepaalde andere rechtsinstrumenten van de EU, zijn ook van toepassing op sommige niet-EU-lidstaten, namelijk IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en/of Zwitserland.

Hoewel alle lidstaten van de RvE partij zijn bij het EVRM, hebben niet al deze lidstaten alle EVRM-protocollen ondertekend of geratificeerd en zijn niet al deze lidstaten partij bij de andere in dit handboek genoemde verdragen van de RvE. [Bijlage 2](#) biedt een overzicht van de toepasbaarheid van bepaalde instrumenten van de RvE, waaronder de relevante protocollen bij het EVRM.

Er bestaan ook aanzienlijke verschillen tussen de staten die partij zijn bij het ESH. Staten die tot het ESH-stelsel toetreden, mogen zelf beslissen of ze afzonderlijke artikelen al dan niet willen ondertekenen, zij het met inachtneming van bepaalde minimumeisen. [Bijlage 3](#) biedt een overzicht van de aanvaarding van verschillende ESH-bepalingen.

Het handboek heeft geen betrekking op het internationaal humanitair of vluchtelingenrecht, behalve voor zover dit uitdrukkelijk in het EVRM of het EU-recht is opgenomen. Dit geldt voor het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van Genève 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 toepasselijke internationale instrumenten zijn vermeld in [bijlage 4](#).

Het handboek bevat een inleiding, waarin kort wordt ingegaan op de rol van de beide rechtsstelsels die voortvloeien uit het EVRM en het EU-recht, en tien hoofdstukken over de volgende onderwerpen:

- toegang tot het grondgebied en de procedures;
- grootschalige EU-informatietechnologiesystemen (IT-systemen) en interoperabiliteit;

- 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 de wijze van verwijdering;
- economische en sociale rechten;
- personen met specifieke behoeften.

In elk hoofdstuk wordt een specifiek onderwerp behandeld, met verwijzingen naar andere onderwerpen en hoofdstukken voor een beter inzicht in het geldende wettelijke kader. Aan het einde van elk hoofdstuk worden de hoofdpunten gepresenteerd.

Het handboek heeft alleen betrekking op wetgeving die in juli 2020 van kracht is. De lezer moet er rekening mee houden dat er regelmatig wijzigingen worden aangebracht in de EU-wetgeving. Wetswijzigingen, met inbegrip van de meest recente geconsolideerde versie van verschillende elementen van de EU-wetgeving, kunnen worden geraadpleegd via eur-lex.europa.eu. Zo heeft de Europese Commissie in 2016 inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel verschillende wetgevingsvoorstellen ingediend om alle onder “EU-rechtsinstrumenten en geselecteerde overeenkomsten” vermelde instrumenten van het EU-asielrecht te herzien. Deze wetgevingsvoorstellen waren in juli 2020 nog in behandeling.

De elektronische versie van het handboek bevat koppelingen naar jurisprudentie van de beide Europese hoven en naar de aangehaalde EU-wetgeving. Koppelingen naar rechtsbronnen van de EU leiden de lezer naar overzichtspagina's van eur-lex.europa.eu, van waaruit de lezer de zaak of wetgeving in elke beschikbare EU-taal kan openen.

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

Personen met rechten die voortvloeien uit EU-bepalingen inzake vrij verkeer	Gezinsleden van onderdanen van EU-lidstaten
	Onderdanen van het Verenigd Koninkrijk tot het einde van de overgangperiode
Personen met rechten die voortvloeien uit internationale overeenkomsten	Gezinsleden van onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland
	Turkse onderdanen en hun gezinsleden
	Onderdanen van derde landen die bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gesloten met de EU (meer dan 100 landen)
Immigranten voor korte en lange duur	Uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers
	Langdurig ingezetenen van de EU
	Houders van een blauwe kaart en hun gezinsleden
	Gedetacheerde werknemers
	Onderzoekers
	Binnen een onderneming overgeplaatste personen
	Studenten
	Au pairs
	Seizoenarbeiders
	Houders van een vergunning voor klein grensverkeer
	Houders van een visum voor verblijf van langere duur
Bezoekers van korte duur	Niet-visumplichtige onderdanen van derde landen
	Visumplichtige onderdanen van derde landen
Personen die bescherming behoeven	Asielzoekers
	Personen die subsidiaire bescherming genieten
	Personen die tijdelijke bescherming genieten
	Vluchtelingen
Migranten in een irreguliere situatie	Slachtoffers van mensenhandel
	Illegaal verblijvende onderdanen van derde landen
	Illegaal verblijvende onderdanen van derde landen van wie de verwijdering is uitgesteld

NB: Een onderdaan van een derde land kan tot meer dan één categorie behoren.

Bron: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), 2020



Inleiding

In deze inleiding wordt kort ingegaan op de rol van de beide Europese rechtsorden met betrekking tot migratie. Verwijzingen naar het rechtsstelsel van de Raad van Europa hebben voornamelijk betrekking op het EVRM en de jurisprudentie die is ontwikkeld door het EHRM en, in voorkomend geval, op het ESH. Het EU-recht wordt hoofdzakelijk gepresenteerd aan de hand van de desbetreffende verordeningen en richtlijnen en van de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De Raad van Europa

De RvE werd in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog opgericht om de staten van Europa te verenigen met het oog op de bevordering van de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten. In juli 2020 bestond de RvE uit 47 lidstaten, waaronder alle EU-lidstaten.

In 1950 heeft de RvE het EVRM aangenomen, uit hoofde van artikel 19, waarvan het EHRM is ingesteld als gerechtelijk mechanisme om te waarborgen dat staten hun verplichtingen nakomen die uit het Verdrag voortvloeien.

Het EHRM onderzoekt klachten van personen, groepen personen, ngo's of rechtspersonen over vermeende schendingen van het Verdrag. Het kan ook geschillen tussen staten die door een of meer RvE-lidstaten tegen een andere lidstaat ahangig zijn gemaakt, aan een onderzoek onderwerpen. Een verzoeker voor het EHRM hoeft geen onderdaan of wettig ingezetene van een van de verdragsluitende

staten te zijn ⁽²⁾. Artikel 1 van het EVRM verplicht staten ertoe de rechten van het Verdrag te “verzekeren” voor “een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht”. In bepaalde specifieke gevallen kan het begrip rechtsmacht zich uitstrekken tot buiten het grondgebied van een staat. Een staat die partij is bij het EVRM, is krachtens artikel 1 van het EVRM verantwoordelijk voor alle handelingen en nalatigheden van zijn organen, ongeacht of het handelen of nalaten in kwestie een gevolg was van het nationale recht of van de noodzaak om internationale wettelijke verplichtingen na te komen ⁽³⁾.

Migratievraagstukken hebben uitgebreide jurisprudentie van het EHRM voortgebracht. Dit handboek bevat een selectie van voorbeelden daarvan. Deze hebben voornamelijk betrekking op artikel 3 (verbod van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing), artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid), artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) en artikel 13 van het EVRM (recht op een doeltreffende voorziening in rechte). Artikel 13 van het EVRM verplicht staten ertoe te voorzien in een nationale voorziening in rechte voor klachten die uit hoofde van het Verdrag worden ingediend.

Vanwege het subsidiariteitsbeginsel is het primair de verantwoordelijkheid van de staten om te zorgen dat zij hun verplichtingen uit hoofde van het EVRM nakomen, zodat slechts in laatste instantie een beroep op het EHRM hoeft te worden gedaan. Staten beschikken over een beoordelingsmarge. Het EHRM treedt niet in de plaats van onafhankelijke en onpartijdige nationale rechters wanneer deze de feiten zorgvuldig hebben onderzocht, de relevante mensenrechtennormen in overeenstemming met het EVRM en zijn jurisprudentie hebben toegepast, de persoonlijke belangen van de verzoeker voldoende hebben afgewogen tegen het meer algemene openbaar belang en conclusies hebben getrokken die “noch willekeurig, noch kennelijk onredelijk” waren ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Het EVRM bevat slechts enkele bepalingen waarin buitenlanders uitdrukkelijk worden genoemd of bepaalde rechten worden beperkt tot onderdanen of wettige ingezetenen (zie bijvoorbeeld artikel 5, lid 1, punt f), van het EVRM; de artikelen 2, 3 en 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM; en artikel 1 van Protocol nr. 7 bij het EVRM).

⁽³⁾ EHRM, *Matthews tegen Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 24833/94, 18 februari 1999, punt 32; EHRM, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland* [GK], nr. 45036/98, 30 juni 2005, punt 153.

⁽⁴⁾ EHRM, *Faruk Rooma Alam tegen Denemarken* (besluit), nr. 33809/15, 6 juni 2017, punt 35.

Staten hebben een internationale plicht om te waarborgen dat hun ambtenaren voldoen aan het EVRM. Alle lidstaten van de RvE hebben het EVRM inmiddels opgenomen of ten uitvoer gelegd in hun nationale wetgeving, waardoor hun rechters en ambtenaren worden verplicht om in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag te handelen.

In 1961 nam de RvE het ESH aan (in 1996 herzien), ter waarborging van sociale en economische grondrechten. In juli 2020 hadden 43 van de 47 lidstaten van de RvE het ESH geratificeerd ⁽⁵⁾. Het ESC voorziet niet in een rechterlijke instantie, maar beschikt wel over het Europees Comité voor sociale rechten (ECSR), dat is samengesteld uit onafhankelijke deskundigen die in het kader van twee procedures uitspraak doen over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving en praktijk: de rapportageprocedure, in het kader waarvan staten op gezette tijden nationale verslagen indienen; en de collectieve klachtenprocedure ⁽⁶⁾, die organisaties in staat stelt klachten in te dienen. Het ECSR stelt conclusies vast met betrekking tot nationale verslagen en neemt besluiten over collectieve klachten. Een aantal van die conclusies en besluiten zijn in dit handboek vermeld.

De Europese Unie

De EU bestaat uit 27 lidstaten. Het EU-recht bestaat uit verdragen en secundair EU-recht. De verdragen, namelijk 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 het “primaire EU-recht” genoemd. De verordeningen, richtlijnen en besluiten van de EU zijn vastgesteld door de EU-instellingen waaraan deze bevoegdheid is toegekend door de Verdragen; deze worden vaak het “secundaire EU-recht” genoemd.

De EU is ontstaan uit drie internationale organisaties die in de jaren 1950 werden opgericht en zich bezighielden met energie, veiligheid en vrijhandel; tezamen werden deze de Europese Gemeenschappen genoemd. De centrale doelstelling van de Europese Gemeenschappen was het stimuleren van economische ontwikkeling door vrij verkeer van zaken, kapitaal, personen en diensten. Het vrije verkeer van

⁽⁵⁾ Vierendertig staten zijn gebonden aan het herziene ESH uit 1996 en negen aan het Handvest van 1961. Voor staten die partij zijn bij het ESH bestaat de mogelijkheid om slechts bepaalde bepalingen te onderschrijven. Hiervoor geldt wel een zeker minimum. [Bijlage 3](#) biedt een overzicht van de toepasselijkheid van verschillende ESH-bepalingen.

⁽⁶⁾ De klachtenprocedure is facultatief (in tegenstelling tot de rapportageprocedure) en was in juli 2020 aanvaard door 15 staten die partij zijn bij het ESH.

personen vormt dus een kernelement van de EU. De eerste verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers, uit 1968 ⁽⁷⁾, erkende dat werknemers zich niet alleen vrij moesten kunnen verplaatsen, maar ook hun familieleden (van welke nationaliteit dan ook) met zich moesten kunnen meenemen. In samenhang hiermee heeft de EU complexe wetgeving ontwikkeld over het verkeer van socialezekerheidsrechten, over socialebijstandsrechten en over gezondheidszorg, naast bepalingen met betrekking tot de wederzijdse erkenning van kwalificaties. Veel van dit recht, dat in de eerste plaats is ontwikkeld voor EU-onderdanen, is tevens van toepassing op verschillende categorieën van niet-EU-onderdanen.

De Europese Economische Ruimte (EER) trad in 1994 in werking. Onderdanen van niet-EU-lidstaten die deel uitmaken van de EER (namelijk IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) hebben dezelfde rechten op vrij verkeer als EU-onderdanen ⁽⁸⁾. Op soortgelijke wijze hebben Zwitserse onderdanen op grond van een bijzondere overeenkomst die op 21 juni 1999 met de EU werd gesloten ⁽⁹⁾ ook het recht om zich te verplaatsen en te vestigen in de EU. IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland zijn leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), een intergouvernementele organisatie opgericht ter bevordering van vrijhandel en economische integratie. De EVA heeft eigen instellingen, waaronder een gerechtshof. Het EVA-Hof is bevoegd tot het uitleggen van de EER-overeenkomst voor zover deze betrekking heeft op IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. Het is gemodelleerd naar het HvJ-EU en volgt meestal de jurisprudentie daarvan.

Turkse onderdanen hebben in sommige gevallen ook een bevoorrechte positie onder het EU-recht. Zij hebben geen recht op vrij verkeer de EU in of binnen de EU. In 1963 werd echter met Turkije de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.) en Turkije (de Overeenkomst van Ankara) gesloten en in 1970 werd een aanvullend protocol aangenomen ("Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara") ⁽¹⁰⁾. Als gevolg daarvan genieten Turkse onderdanen die toestemming hebben om de EU in te reizen om er te werken of zich er te vestigen bepaalde voorrechten, hebben ze

⁽⁷⁾ Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad, 15 oktober 1968.

⁽⁸⁾ Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, 2 mei 1992, deel III, Vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, PB 1994 L 1/3.

⁽⁹⁾ 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 2002 L 114/6.

⁽¹⁰⁾ Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de E.E.G. en Turkije (1963), PB nr. 217 van 29 december 1964 (Overeenkomst van Ankara), die werd aangevuld met een Aanvullend Protocol dat werd ondertekend in november 1970, PB 1972 L 293/3.

het recht om er te verblijven en zijn ze beschermd tegen uitzetting. Ook geldt voor hen een standstillbepaling in artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara, waardoor zij niet kunnen worden onderworpen aan meer beperkingen dan die van kracht waren op het moment dat de bepaling in werking trad voor de lidstaat waar zij verblijven. De EU heeft ook overeenkomsten gesloten met diverse andere landen (zie hoofdstuk 9, punt 9.2.6), maar geen daarvan heeft een even grote reikwijdte als de Overeenkomst van Ankara.

Door de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zijn Britse onderdanen met ingang van 1 februari 2020 onderdanen van een derde land geworden. Het terugtrekkingsakkoord voorziet in een overgangsperiode tot 31 december 2020, met de mogelijkheid van verlenging, gedurende welke het EU-recht bindend blijft voor het Verenigd Koninkrijk ⁽¹¹⁾. Alle in dit handboek beschreven EU-rechtsbepalingen blijven tot het einde van de overgangsperiode gelden voor het Verenigd Koninkrijk. Tot dat moment worden Britse onderdanen op dezelfde wijze behandeld als andere EU-onderdanen.

Door het Verdrag van Maastricht, dat in 1993 in werking trad, ontstond het burgerschap van de Europese Unie, echter met als voorwaarde dat iemand reeds staatsburger is van een van de lidstaten van de EU. Dit concept is veelvuldig toegepast ter ondersteuning van het vrije verkeer van burgers en hun gezinsleden van welke nationaliteit dan ook.

In 1985 werd het Akkoord van Schengen ondertekend, wat leidde tot de afschaffing van controles aan de binnengrenzen tussen deelnemende EU-lidstaten. In 1995 werd een complex systeem voor de toepassing van buitengrenscontroles opgezet voor het reguleren van de toegang tot het Schengengebied. In 1997 ging het Schengensysteem, dat tot dan toe op intergouvernementeel niveau was geregeld, deel uitmaken van de rechtsorde van de EU. De regels met betrekking tot grensbeheer blijven zich ontwikkelen in het kader van de Schengengrenscodes (Verordening (EU) 2016/399). In 2004 richtte de EU Frontex op (sinds 2016 officieel het Europees Grens- en kustwachtagentschap geheten) om EU-lidstaten bij te staan bij het beheer van de buitengrenzen van de EU.

⁽¹¹⁾ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, PB 2020 L 29/7, artikelen 126 en 127.

Sinds het Verdrag van Rome van 1957 is de jurisdictie van de Europese Gemeenschappen, tegenwoordig de EU, met betrekking tot migratiekwesties steeds verder uitgebreid door opeenvolgende wijzigingen van het verdrag; het Verdrag van Amsterdam gaf de EU nieuwe bevoegdheden met betrekking tot alle aspecten van grenzen, immigratie en asiel, waaronder visa en terugkeer. Dit proces liep uit op het Verdrag van Lissabon, waardoor de EU nieuwe bevoegdheden kreeg op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen.

Tegen deze achtergrond heeft zich een voortdurende ontwikkeling voorgedaan van het *asielacquis* van de EU, een verzameling van intergouvernementele akkoorden, verordeningen en richtlijnen die vrijwel alle asielkwesties in de EU regelt. Niet alle EU-lidstaten zijn echter gebonden aan alle elementen van het *asielacquis* (zie bijlage 1).

In de loop van de afgelopen decennia heeft de EU wetgeving aangenomen met betrekking tot immigratie naar de EU voor bepaalde categorieën van personen, naast regels voor onderdanen van derde landen die rechtmatig in de EU verblijven (zie bijlage 1).

Uit hoofde van de EU-verdragen heeft de EU haar eigen gerechtshof opgericht, dat tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009 het Europese Hof van Justitie (HvJ) heette en waarvan de naam vanaf dat moment is gewijzigd in het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)⁽¹²⁾. Het HvJ-EU is belast met een aantal bevoegdheden. Aan de ene kant heeft het Hof het recht om besluiten te nemen over de geldigheid van handelingen van de EU en over tekortkomingen in het handelen door de EU-instellingen in het licht van het EU-recht en relevant internationaal recht, alsmede om besluiten te nemen over inbreuken op het EU-recht door lidstaten van de EU. Aan de andere kant behoudt het HvJ-EU de exclusieve bevoegdheid om te zorgen voor een correcte en uniforme toepassing en uitlegging van het EU-recht in alle lidstaten van de EU. Uit hoofde van artikel 263, lid 4, van het VWEU is de toegang tot het HvJ-EU relatief beperkt voor individuen⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ In dit handboek wordt verwezen naar het HvJ voor besluiten en arresten van vóór december 2009 en naar het HvJ-EU voor zaken waar sinds december 2009 uitspraak over is gedaan.

⁽¹³⁾ Dit gold bijvoorbeeld voor HvJ-EU, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, *Kadi en Al Barakaat International Foundation tegen Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen* [GK], 3 september 2008; evenals HvJ-EU, zaak C-274/12 P, *Telefónica SA tegen Europese Commissie* [GK], 19 december 2013.

Individuele klachten met betrekking tot de uitlegging of geldigheid van EU-recht kunnen echter altijd bij de nationale rechter aanhangig worden gemaakt. Op grond van de plicht tot loyale samenwerking en de beginselen met betrekking tot de werking van het EU-recht op nationaal niveau zijn de justitiële autoriteiten van EU-lidstaten belast met de verantwoordelijkheid om er zorg voor te dragen dat EU-recht correct wordt toegepast en gehandhaafd in het nationale rechtsstelsel. Daarnaast zijn EU-lidstaten als gevolg van de beslissingen van het HvJ in de zaak *Franovich* ⁽¹⁴⁾ onder bepaalde voorwaarden verplicht om verhaal te bieden, in toepasselijke gevallen met inbegrip van schadevergoeding, aan personen die schade hebben geleden als gevolg van het niet naleven van het EU-recht door een lidstaat. Bij twijfel over de uitlegging of geldigheid van een EU-bepaling kunnen (en in bepaalde gevallen moeten ⁽¹⁵⁾) nationale rechters advies van het HvJ-EU vragen door middel van de prejudiciële verwijzingsprocedure uit hoofde van artikel 267 van het VWEU. Op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid werd de prejudiciële spoedprocedure ingesteld om te zorgen voor een snelle beslissing van bij een nationale rechterlijke instantie aanhangige zaken betreffende een gedetineerde persoon ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Franovich en Bonifaci e.a. tegen Italiaanse Republiek*, 19 november 1991; HvJ-EU, zaak C-479/93, *Andrea Francovich tegen Italiaanse Republiek*, 9 november 1995.

⁽¹⁵⁾ Volgens artikel 267, lid 3, van het VWEU ontstaat deze verplichting altijd voor rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep en tevens voor andere rechterlijke instanties wanneer een prejudiciële verwijzing betrekking heeft op de geldigheid van een EU-bepaling en er aanleiding is om te veronderstellen dat het beroep gegrond is (zie bijvoorbeeld HvJ-EU, zaak 314/85, *Foto-Frost tegen Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 22 oktober 1987).

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 23 bis van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie en de artikelen 107 tot en met 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie. Voor een beter overzicht van zaken die mogelijk in aanmerking komen voor een prejudiciële spoedprocedure, zie HvJ-EU, *Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures* (2018/C 257/01), 20 juli 2018, punt 33: “een nationale rechterlijke instantie [kan] bij wijze van voorbeeld in de volgende situaties een verzoek om de prejudiciële spoedprocedure overwegen: in het geval, bedoeld in artikel 267, vierde alinea, VWEU, van een persoon die zich in hechtenis bevindt of wiens vrijheid is ontnomen, 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.”

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

In de oorspronkelijke verdragen van de Europese Gemeenschappen werd niet naar grondrechten of de bescherming ervan verwezen. Maar toen er zaken bij het HvJ aanhangig werden gemaakt met betrekking tot vermeende schendingen van de mensenrechten die onder het toepassingsgebied van het EU-recht vielen, ontwikkelde het HvJ een nieuwe benadering om personen bescherming te bieden door het opnemen van grondrechten in de zogeheten algemene beginselen van het Europees recht. Volgens het HvJ zouden deze algemene beginselen een uitdrukking vormen van de mensenrechtenbescherming die wordt geboden door nationale grondwetten en door mensenrechtenverdragen, met name het EVRM. Het HvJ verklaarde te zullen waarborgen dat deze beginselen in het EU-recht zouden worden nageleefd⁽¹⁷⁾.

Op grond van het inzicht dat haar beleid consequenties voor de mensenrechten kon hebben en om burgers zich meer betrokken te laten voelen bij de EU, kondigde de EU in 2000 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie af. Het Handvest bevat een lijst met mensenrechten geïnspireerd door de rechten vastgelegd in de grondwetten van EU-lidstaten, het EVRM en universele mensenrechtenverdragen zoals het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van het kind (VRK). Het in 2000 afgekondigde Handvest vormde slechts een verklaring en was dus niet juridisch bindend. Kort daarna verklaarde de Europese Commissie, het belangrijkste orgaan dat nieuwe EU-wetgeving voorstelt, dat zij erop zou toezien dat wetsvoorstellen in overeenstemming zijn met het Handvest.

Toen op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking trad, veranderde de status van het Handvest en werd het juridisch bindend, met dezelfde juridische waarde als de Verdragen. Naast de EU-instellingen zijn EU-lidstaten ook gehouden het Handvest na te leven “wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen” (artikel 51, lid 1, van het Handvest).

Er is een protocol aangenomen ter uitlegging van het Handvest met betrekking tot Polen en het Verenigd Koninkrijk⁽¹⁸⁾. In een zaak over migratie bij het HvJ-EU uit 2011 stelde het Hof dat het protocol als voornaamste doel had de toepassing van

⁽¹⁷⁾ HvJ-EU, zaak 44/79, *Liselotte Hauer tegen Land Rheinland-Pfalz*, 13 december 1979, punt 15.

⁽¹⁸⁾ VWEU, Protocol nr. 30 betreffende de toepassing van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, PB C 2008 115/313.

het Handvest op het gebied van sociale rechten in te perken. Voorts bepaalde het Hof dat het protocol geen gevolgen heeft voor de uitvoering van het asielrecht van de EU ⁽¹⁹⁾.

Artikel 18 van het EU-Handvest bevat, voor het eerst op Europees niveau, een recht op asiel. Volgens artikel 18 gaat het hierbij om 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 folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen te worden onderworpen (het beginsel van *non-refoulement*), evenals het verbod op collectieve uitzetting.

Bovendien lijken ook andere bepalingen van het Handvest met betrekking tot de aan personen geboden bescherming relevant te zijn in het kader van migratie. Artikel 47 van het Handvest voorziet in een autonoom recht op een doeltreffende voorziening in rechte en legt beginselen voor een onpartijdig gerecht vast. Op basis van het in artikel 47 vastgelegde beginsel van rechterlijke toetsing is behandeling door een rechterlijke instantie vereist. Dit biedt een bredere bescherming dan artikel 13 van het EVRM, dat het recht waarborgt op een doeltreffende voorziening in rechte door een nationale autoriteit die niet noodzakelijkerwijs een rechterlijke instantie hoeft te zijn. Voorts bepaalt artikel 52 van het Handvest dat de minimale bescherming geboden door het Handvest de bescherming is waarin wordt voorzien door het EVRM; de EU mag de rechten echter ruimer uitleggen dan het EHRM dat doet.

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

Het recht van de EU en het EVRM zijn nauw met elkaar verbonden. Het HvJ-EU laat zich door het EVRM inspireren bij het bepalen van het toepassingsgebied van de bescherming van mensenrechten in het kader van het EU-recht. Het EU-Handvest omvat de rechten waarin door het EVRM wordt voorzien, maar beperkt zich niet tot

⁽¹⁹⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GK], 21 december 2011.

die rechten. Als gevolg daarvan heeft het EU-recht zich in grote lijnen ontwikkeld in overeenstemming met het EVRM, hoewel de EU het EVRM nog niet ondertekend heeft. Volgens de huidige stand van de wetgeving zijn personen die een klacht willen indienen over de EU en het harerzijds niet waarborgen van mensenrechten niet gerechtigd om een zaak tegen de EU zelf aanhangig te maken bij het EHRM. Onder bepaalde omstandigheden kan het mogelijk zijn om indirect een klacht over de EU in te dienen door een zaak tegen een of meer lidstaten van de EU aanhangig te maken bij het EHRM ⁽²⁰⁾.

Het Verdrag van Lissabon bevat een bepaling die de EU een mandaat geeft om als zelfstandige partij toe te treden tot het EVRM (artikel 6, lid 2, van het VEU). Protocol nr. 14 bij het EVRM ⁽²¹⁾ wijzigt het EVRM zodanig dat deze toetreding kan plaatsvinden. Het is nog niet duidelijk welk effect dit in de praktijk zal hebben en met name welke gevolgen dit in de toekomst zal hebben voor de relatie tussen het HvJ-EU en het EHRM. In elk geval zal de toetreding van de EU tot het EVRM waarschijnlijk de toegang tot de rechter verbeteren voor personen die menen dat de EU hun mensenrechten niet heeft gewaarborgd.

Onderhandelingen over een ontwerpakkoord inzake de toetreding van de EU tot het EVRM zijn in 2010 van start gegaan. Het ontwerp-toetredingsakkoord bestaat uit een pakket teksten die vereist zijn voor de toetreding van de EU tot het EVRM. Dit omvat bepalingen met betrekking tot de reikwijdte van de toetreding, de vereiste aanpassingen in het EVRM en het systeem, de deelname van de EU aan de organen van de RvE en haar stemrecht binnen het Comité van Ministers. In Advies 2/13 ⁽²²⁾ van het HvJ-EU over het ontwerpakkoord inzake de toetreding van de EU tot het EVRM bepaalde het Hof dat het ontwerpakkoord onverenigbaar was met de Verdragen van de EU. De onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het EVRM zijn gaande, maar kunnen nog een aantal jaar duren.

⁽²⁰⁾ Meer informatie over de jurisprudentie van het EHRM op dit complexe terrein is met name te vinden in EHRM, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland* [GK], nr. 45036/98, 30 juni 2005; EHRM, *Avotiņš tegen Letland* [GK], nr. 17502/07, 23 mei 2016.

⁽²¹⁾ Raad van Europa, Protocol nr. 14 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, betreffende wijziging van het controlesysteem van het Verdrag, 2004, CETS nr. 194.

⁽²²⁾ HvJ-EU, *Advies 2/13*, 18 december 2014.

Belangrijkste punten



- Migratie Europa in en binnen Europa wordt geregeld door een combinatie van nationaal recht, EU-recht, het EVRM, het ESH en andere internationale verplichtingen die door Europese staten zijn aangegaan.
- Klachten tegen schendingen van het EVRM door een handeling of nalatigheid van een openbare autoriteit kunnen aanhangig worden gemaakt tegen elk van de 47 lidstaten van de RvE. Dit omvat alle 27 lidstaten van de EU. Het EVRM beschermt alle personen binnen het rechtsgebied van alle 47 lidstaten, ongeacht hun nationaliteit of verblijfsstatus.
- Artikel 13 van het EVRM verplicht staten ertoe te voorzien in een nationaal rechtsmiddel voor klachten uit hoofde van het Verdrag. Het subsidiariteitsbeginsel zoals opgevat in het kader van het EVRM legt de hoofdverantwoordelijkheid voor het handhaven van de naleving van het EVRM bij de staten zelf, zodat een beroep op het EHRM een laatste redmiddel is.
- Klachten tegen schendingen van het EU-recht door een handeling of nalatigheid van een EU-lidstaat kunnen aanhangig worden gemaakt bij de nationale rechter, die verplicht is om te waarborgen dat het EU-recht juist wordt toegepast en de zaak kan (en in sommige situaties moet) doorverwijzen naar het HvJ-EU voor een prejudiciële beslissing over de uitlegging of geldigheid van de betreffende EU-bepaling.

1

Toegang tot het grondgebied en de procedures

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord, 19 juni 1990 Visumlijstverordening, Verordening (EU) 2018/1806 Visumcode, Verordening (EG) 810/2009 VIS-verordening, Verordening (EG) nr. 767/2008	Schengen-visaregeling	
Richtlijn betreffende sancties voor vervoerders, Richtlijn 2001/51/EG Hulpverleningsrichtlijn, Richtlijn 2002/90/EG	Preventie van illegale binnenkomst	
SIS-grenscontroleverordening, Verordening (EU) 2018/1861 SIS-terugkeerverordening, Verordening (EU) 2018/1860 Artikel 11, terugkeerrichtlijn, Richtlijn 2008/115/EG	Schengen-signalerings en inreisverboden	Artikel 2 van Protocol nr. 4 (vrij verkeer), EVRM
Schengengrenscode, Verordening (EU) 2016/399	Grenscontrole	
Titel III, Schengengrenscode, Verordening (EU) 2016/399	Binnengrenzen	

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 4, lid 4, terugkeerrichtlijn, Richtlijn 2008/115/EG</p>	<p>Transitzones</p>	<p>EHRM, <i>Amuur tegen Frankrijk</i>, nr. 19776/92, 1996, en <i>Z.A. e.a. tegen Rusland</i>, nr. 61411/15 en 3 andere, 2017 (bewaring in transitzone aangemerkt als vrijheidsontneming)</p> <p>EHRM, <i>Ilias en Ahmed tegen Hongarije</i> [GK], nr. 47287/15, 2019 (staten met jurisdictie over transitzones aan landgrenzen)</p>
<p>Verordening inzake klein grensverkeer, Verordening (EG) nr. 1931/2006</p>	<p>Klein grensverkeer</p>	
<p>Artikel 18 (recht op asiel) en artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting of uitlevering), EU-Handvest</p> <p>Richtlijn asielprocedures, Richtlijn 2013/32/EU</p>	<p>Asielzoekers</p>	<p>Artikel 3 (verbod van foltering), EVRM</p>
<p>Artikelen 4 en 13, Schengengrenscore, Verordening (EU) 2016/399</p> <p>Artikel 10, verordening betreffende de zeebuitengrenzen, Verordening (EU) nr. 656/2014</p>	<p>Terugstuur- en terughaaloperaties op zee</p>	
<p>Artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht), EU-Handvest</p> <p>Richtlijn asielprocedures, Richtlijn 2013/32/EU</p> <p>Artikel 14, lid 3, Schengengrenscore, Verordening (EU) 2016/399</p> <p>Artikel 54, SIS-grenscontroleverordening, Verordening (EU) 2018/1861</p> <p>Artikel 32, lid 3, en artikel 34, lid 7, Visumcode, Verordening (EG) nr. 810/2009</p>	<p>Voorzieningen in rechte</p>	<p>EHRM, <i>Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië</i> [GK], nr. 27765/09, 2012 (collectieve uitzetting op open zee)</p> <p>Artikel 13 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte), EVRM</p>

Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de regelingen die van toepassing zijn op personen die het grondgebied van een Europese staat willen binnenreizen. Daarnaast worden de belangrijkste parameters behandeld die staten in acht moeten nemen uit hoofde van de EVRM-wetgeving en het EU-recht bij het opleggen van voorwaarden voor toegang tot het grondgebied of bij het uitvoeren van grensbeheersactiviteiten.

De algemene regel luidt dat staten het soevereine recht hebben om de binnenkomst en het verblijf van niet-onderdanen op hun grondgebied te regelen. Zowel het EU-recht als het EVRM stelt bepaalde grenzen aan de uitoefening van deze soevereiniteit. Onderdanen hebben het recht om hun eigen land binnen te reizen en EU-onderdanen hebben uit hoofde van het EU-recht een algemeen recht om andere EU-lidstaten binnen te reizen. Daarnaast is het, zoals in de volgende alinea's wordt uitgelegd, volgens zowel het EU-recht als het EVRM verboden om personen die risico lopen van vervolging of andere ernstige schade bij de grens de toegang te ontzeggen en terug te sturen (het beginsel van *non-refoulement*).

In het EU-recht gelden voor de EU-lidstaten gemeenschappelijke regels met betrekking tot de afgifte van visa voor kort verblijf en de uitvoering van grenscontroles. Ook heeft de EU regels opgesteld om illegale binnenkomst te voorkomen. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap, Frontex, ondersteunt EU-lidstaten bij het beheer van buitengrenzen van de EU ⁽²³⁾. Het agentschap biedt technische en operationele ondersteuning door middel van gemeenschappelijke operaties, door snelle interventies aan land-, lucht- of zee grenzen en door uitzending van deskundigen naar ondersteuningsteams voor migratiebeheer die worden ingezet in EU-lidstaten die worden geconfronteerd met onevenredige migratie-uitdagingen. Het Europese grensbewakingsstelsel "Eurosir" fungeert als systeem voor informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten en Frontex. Vanaf 2027 zal Frontex beschikken over een permanent korps van 10 000 operationele medewerkers om EU-lidstaten te ondersteunen bij grenscontrole- en terugkeertaken. Bij optreden in het kader van een gezamenlijke operatie of een snelle grensinterventie blijven de EU-lidstaten verantwoordelijk voor hun handelingen en nalatigheden.

Zoals in afbeelding 1 te zien is, is het *Schengenacquis* van toepassing op de meeste lidstaten van de EU. Het voorziet in een gemeenschappelijk systeem voor buitengrenscontroles en zorgt dat personen zich vrij kunnen verplaatsen over grenzen

⁽²³⁾ Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, PB 2019 L 295/1.

binnen het Schengengebied. Niet alle EU-lidstaten zijn lid van het Schengengebied en het Schengensysteem strekt zich uit tot buiten de grenzen van de EU, want ook IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland vallen eronder. Artikel 4 van de [Schengengrenscodes](#) (Verordening (EU) nr. 2016/399) verbiedt toepassing van de code op een manier die neerkomt op *refoulement* of onrechtmatige discriminatie.

Uit hoofde van het EVRM hebben staten het recht, bij wijze van gevestigde praktijk in het internationale recht en met inachtneming van hun verdragsverplichtingen (waaronder die van het EVRM), om de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van niet-onderdanen te regelen. Toegang tot het grondgebied voor niet-onderdanen is niet uitdrukkelijk geregeld in het EVRM. Ook bepaalt het niet wie visa zouden moeten ontvangen. De jurisprudentie van het EHRM stelt slechts bepaalde grenzen aan het recht van staten om iemand aan de grens terug te sturen, bijvoorbeeld wanneer dit zou neerkomen op *refoulement*. Onder sommige omstandigheden zal de jurisprudentie mogelijk voorschrijven dat staten een persoon moeten toelaten wanneer dit een voorwaarde is voor het uitoefenen van bepaalde rechten van die persoon uit hoofde van het Verdrag, met name het recht op gezinsleven ⁽²⁴⁾.

1.1. De Schengenvisaregeling

EU-onderdanen en onderdanen van landen die deel uitmaken van het Schengengebied, en hun familieleden, hebben het recht om zonder voorafgaande toestemming het grondgebied van EU-lidstaten binnen te reizen, mits ze voldoen aan de voorwaarden van de Schengengrenscodes (artikel 6). De toegang kan hun uitsluitend worden ontzegd op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Op grond van het EU-recht mogen onderdanen van landen vermeld in bijlage 1 bij de [Visumlijstverordening](#) (Verordening (EU) 2018/1806, let ook op de wijzigingen) het grondgebied van de EU betreden met een vóór de inreis afgegeven visum. De bijlage bij de verordening wordt regelmatig bijgewerkt. De website van de Europese Commissie bevat een actuele kaart met visumvereisten voor het Schengengebied ⁽²⁵⁾. EU-lidstaten kunnen geen visumplicht opleggen aan de categorieën van

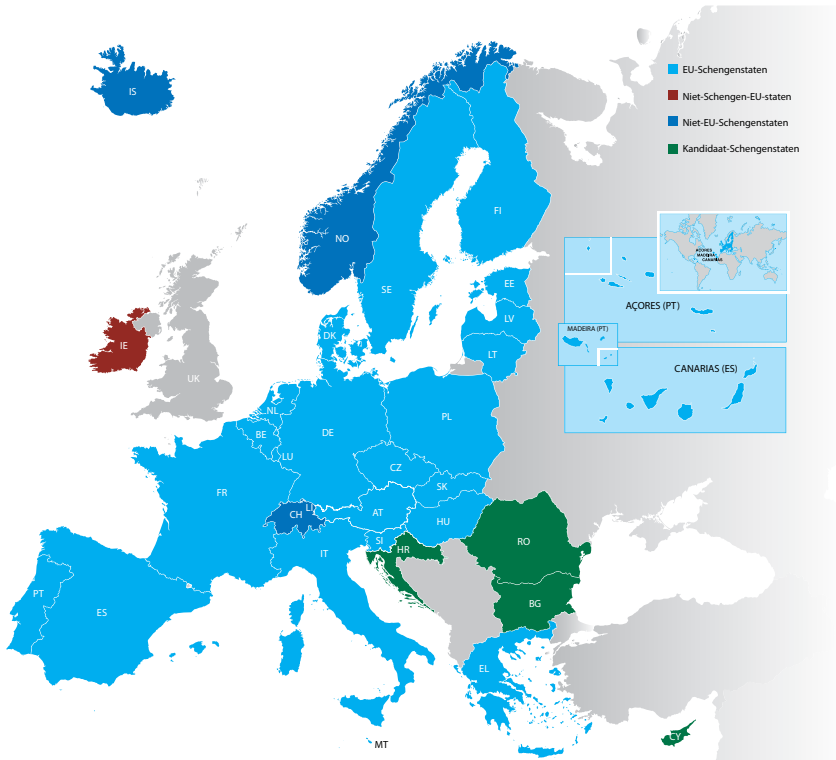
⁽²⁴⁾ Voor meer informatie zie EHRM, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, 28 mei 1985, punten 82 en 83.

⁽²⁵⁾ Europese Commissie, Migratie en Binnenlandse Zaken, Visumbeleid.

Turkse onderdanen voor wie geen visumplicht van toepassing was op het moment van de inwerkingtreding van de voorwaarden van de standstillbepaling opgenomen in het Aanvullend Protocol van 1970 bij de Overeenkomst van Ankara ⁽²⁶⁾.

Persoonsgegevens van aanvragers van een visum voor kort verblijf worden opgeslagen in het Visuminformatiesysteem (VIS-verordening (EG) nr. 767/2008 zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2019/817), een centraal IT-systeem van de EU waarop consulaten en grensdoorlaatposten aan de buitengrenzen zijn aangesloten.

Afbeelding 1: Schengengebied



Bron: Europese Commissie, directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken, 2020.

⁽²⁶⁾ Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara, PB 1972 L 293/3, artikel 41.

Voor bezoeken van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen aan staten die deel uitmaken van het Schengengebied geldt de *Visumcode* (Verordening (EG) nr. 810/2009 zoals laatstelijk gewijzigd bij *Verordening (EU) 2019/1155*). Visa voor lang verblijf (met een maximale geldigheidsduur van één jaar uit hoofde van *Verordening (EU) nr. 265/2010*) zijn daarentegen hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke staten. Onderdanen die zijn vrijgesteld van visumplicht uit hoofde van de *Visumlijstverordening* (Verordening (EU) 2018/1806) hebben mogelijk voorafgaand aan hun bezoek een visum nodig als ze komen voor een ander doel dan een kort bezoek. Alle visa moeten worden verkregen voordat men op reis gaat. Alleen specifieke categorieën van onderdanen van derde landen zijn vrijgesteld van deze eis.

Voorbeeld: in de zaak *Koushkaki* ⁽²⁷⁾ bepaalde het HvJ-EU dat de autoriteiten van een lidstaat een aanvrager geen Schengenvisum kunnen weigeren tenzij een van in de *Visumcode* vermelde weigeringsgronden van toepassing is. Bij de beoordeling hiervan hebben de nationale autoriteiten echter veel speelruimte. Een visum moet worden geweigerd als er gerede twijfel bestaat over de intentie van de aanvrager om van het grondgebied van de lidstaten te vertrekken voordat het visum verloopt. Om vast te stellen of er sprake is van gerede twijfel over die intentie moeten de bevoegde autoriteiten een individuele behandeling van de visumaanvraag uitvoeren waarbij rekening wordt gehouden met de algehele situatie in het verblijfsland van de aanvrager en de individuele kenmerken van de aanvrager, waaronder zijn of haar familieomstandigheden en sociale en economische situatie, of hij of zij mogelijk al eerder legaal dan wel illegaal in een van de lidstaten heeft verbleven en zijn of haar banden in zijn of haar verblijfsland en in de lidstaten.

Voorbeeld: in *X. en X.* ⁽²⁸⁾ reisde een Syrisch echtpaar met hun drie kinderen naar de Belgische ambassade in Beiroet (Libanon) om een visum met territoriaal beperkte geldigheid aan te vragen op grond van artikel 25, lid 1, punt a, van de *Visumcode*. De aanvraag werd afgewezen omdat het de intentie van de aanvragers was om langer dan 90 dagen te blijven en asiel aan te vragen in België. Het HvJ-EU besloot dat hoewel de aanvragers formeel een visumaanvraag

⁽²⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-84/12, *Rahmanian Koushkaki tegen Bundesrepublik Deutschland* [GK], 19 december 2013.

⁽²⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-638/16 PPU, *X. en X. tegen Belgische Staat* [GK], 7 maart 2017. In een soortgelijke zaak constateerde het EHRM dat het EVRM niet van toepassing is op visumaanvragen ingediend bij ambassades en consulaten van de verdragsluitende partijen (*M.N. e.a. tegen België* [GK], nr. 3599/18, 5 mei 2020).

indienden, hun aanvraag buiten het toepassingsgebied van de Visumcode viel. Het Hof merkte op dat verzoeken om internationale bescherming, conform de richtlijn asielpcedures (Richtlijn 2013/32/EU), op het grondgebied van de EU-lidstaten ingediend moesten worden. Als de situatie in de onderhavige zaak zou worden toegelaten, zou worden toegelaten dat onderdanen van derde landen visumaanvragen zouden indienen om internationale bescherming aan te vragen. Voorts stelde het Hof dat de onderhavige zaak binnen het toepassingsgebied van de nationale wetgeving viel, aangezien er geen EU-maatregel was aangenomen op grond van artikel 79, lid 2, punt a, van het VWEU betreffende visa voor verblijf van lange duur en humanitaire verblijfsvergunningen.

Op grond van artikel 32, lid 3, van de [Visumcode](#) is beroep mogelijk tegen negatieve visumbeslissingen.

Voorbeeld: in *El Hassani* ⁽²⁹⁾ nam het HvJ-EU de zaak in overweging van een Marokkaanse onderdaan die een aanvraag voor een Schengenvisum indiende om zijn vrouw en zoon, Poolse onderdanen, te bezoeken. De aanvraag en het erop volgende herzieningsverzoek werden afgewezen op grond van een gebrek aan zekerheid over de intentie van de aanvrager om uit Polen te vertrekken voordat het visum zou aflopen. Het HvJ-EU bepaalde dat artikel 32, lid 3, van de Visumcode over voorzieningen in rechte zo moest worden uitgelegd dat het voor EU-lidstaten een verplichting inhoudt om te voorzien in een beroepsprocedure tegen de weigering van een visum, waarvan de procedureregels een zaak zijn voor de binnenlandse wetgeving van EU-lidstaten. Het Hof stelde dat deze procedure een rechterlijke toetsing moest omvatten.

Op grond van artikel 19 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen ⁽³⁰⁾ mogen onderdanen van derde landen die houder zijn van een eenvormig visum zich vrij verplaatsen in het gehele Schengengebied zolang het visum nog geldig is en zolang ze voldoen aan de toegangsvoorwaarden die aan het visum zijn verbonden. Volgens artikel 21 kan een verblijfsvergunning samen met een reisdocument onder sommige omstandigheden geldig zijn in plaats van een visum. In [Verordening \(EG\) nr. 1030/2002](#) (zoals laatstelijk gewijzigd bij [Verordening](#)

⁽²⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-403/16, *Soufiane El Hassani tegen minister Spraw Zagranicznych*, 13 december 2017.

⁽³⁰⁾ [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, PB 2000 L 249/19.

(EU) 2017/1954) is een uniform model voor verblijfsvergunningen vastgelegd. Vreemdelingen voor wie geen visumplicht geldt, mogen zich gedurende een periode van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen vrij verplaatsen in het Schengengrondgebied, op voorwaarde dat ze voldoen aan de toegangsvaardigheden uit hoofde van de Schengengrenscore (31).

1.2. Preventie van illegale binnenkomst

In het EU-recht schrijft de Schengengrenscore voor dat buitengrenzen van de EU uitsluitend mogen worden overschreden op aangewezen grensdoorlaatposten. EU-lidstaten zijn verplicht een doeltreffend grensbewakingssysteem op te zetten teneinde onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, met volledige inachtneming van de grondrechten (artikelen 4 en 13 van de Schengengrenscore) (zie ook de punten 1.8 en 10.2).

Er zijn wettelijke maatregelen getroffen om onrechtmatige toegang tot het grondgebied van de EU te voorkomen. De richtlijn betreffende sancties voor vervoerders (Richtlijn 2001/51/EG) voorziet in sancties tegen vervoerders, zoals luchtvaartmaatschappijen, die ongedocumenteerde migranten naar de EU vervoeren.

De hulpverleningsrichtlijn (Richtlijn 2002/90/EG) omschrijft illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en voorziet in sancties voor personen die hulp verlenen bij dergelijke schendingen. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (artikel 3). EU-lidstaten kunnen besluiten geen sancties op te leggen voor humanitaire bijstand, maar dat is niet verplicht (artikel 1, lid 2).

1.3. Inreisverboden en Schengensignaleringen

Een inreisverbod ontzegt personen de toegang tot een staat waaruit ze zijn uitgezet. Een verbod is normaliter voor een bepaalde duur en waarborgt dat personen die gevaarlijk of ongewenst worden geacht geen visum krijgen of op andere wijze worden toegelaten tot het grondgebied.

(31) In overeenstemming met Verordening (EU) 2018/1240 hebben niet-visumplichtige reizigers met ingang van 2021 een geldige Europese reisautorisatie nodig.

Op grond van het EU-recht worden inreisverboden ingevoerd in een databank, het Schengeninformatiesysteem (SIS) geheten, dat door de autoriteiten van andere Schengenstaten kan worden ingezien en geraadpleegd. In de praktijk is dit de enige manier waarop de staat die het inreisverbod heeft uitgevaardigd, ervoor kan zorgen dat de onderdaan van een derde land op wie het verbod betrekking heeft niet opnieuw zijn grondgebied betreedt door via een andere Schengenstaat het Schengengebied binnen te reizen en zich vervolgens vrij te verplaatsen zonder grenscontroles. In artikel 24 van de [SIS-grenscontroleverordening \(EU\) 2018/1861](#) zijn twee situaties vermeld waarin een lidstaat een signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf in het SIS moet invoeren. In het eerste geval gaat het om signaleringen voor onderdanen van derde landen met betrekking tot wie een lidstaat, na een individuele beoordeling, een gerechtelijke of administratieve beslissing heeft genomen met als slotsom dat de aanwezigheid van de betreffende persoon op het grondgebied van de lidstaat een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid vormt. Het tweede geval heeft betrekking op personen voor wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Op grond van artikel 54 van de verordening kan beroep worden ingesteld tegen inreisverboden.

Voorbeeld: in de zaak *M. en Mme Forabosco* vernietigde de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) het besluit om de visumaanvraag af te wijzen van de echtgenote van dhr. Forabosco, die door de Duitse autoriteiten in de SIS-databank was ingevoerd omdat haar asielaanvraag in Duitsland was afgewezen. De Franse Raad van State bepaalde dat het inreisverbod in de SIS-databank als gevolg van een negatieve asielbeslissing onvoldoende reden vormde om een Frans visum voor langdurig verblijf te weigeren ⁽³²⁾.

Voorbeeld: in de zaak *M. Hicham B* beval de Franse Raad van State tijdelijke opschorting van een besluit om een vreemdeling uit te zetten omdat hij in de SIS-databank was opgenomen. In het besluit om de vreemdeling uit te zetten werd verwezen naar de SIS-vermelding, maar zonder aanduiding van het land waaruit de SIS-vermelding afkomstig was. Aangezien uitzettingsbesluiten wettelijke en feitelijke gronden moeten bevatten, werd het uitwijzingsbevel aange-merkt als onwettig ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Frankrijk, Raad van State (*Conseil d'État*), *M. en Mme Forabosco*, nr. 190384, 9 juni 1999.

⁽³³⁾ Frankrijk, Raad van State (*Conseil d'État*), *M. Hicham B*, nr. 344411, 24 november 2010.

Voor personen voor wie een inreisverbod geldt in het kader van een terugkeerbesluit uit hoofde van artikel 3, lid 6, van de [terugkeerrichtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG) zou het verbod gewoonlijk niet langer dan vijf jaar moeten gelden ⁽³⁴⁾.

Voorbeeld: in *Ouhrami* ⁽³⁵⁾ preciseerde het HvJ-EU het verschil tussen een terugkeerbesluit en een inreisverbod. Het Hof stelde dat totdat er wordt voldaan aan de terugkeerverplichting van een persoon, het “illegale verblijf” van die persoon wordt geregeld door het terugkeerbesluit. Wanneer de persoon eenmaal vertrekt uit het grondgebied van de lidstaat, treden de bepalingen van het inreisverbod in werking en moet het beginpunt van de duur van het inreisverbod worden berekend vanaf de datum waarop de teruggekeerde persoon daadwerkelijk uit het grondgebied van de EU is vertrokken.

Op grond van de [SIS-terugkeerverordening](#) (Verordening (EU) 2018/1860) wordt het terugkeerbesluit zelf ook vastgelegd in het SIS, wanneer de voorbereidingswerkzaamheden zijn voltooid. Als een andere lidstaat een verblijfsvergunning of visum voor langdurig verblijf wenst te verlenen of verlengen voor een persoon voor wie een terugkeerbesluit met bijbehorend inreisverbod geldt, moet die lidstaat met de betrokken lidstaat overleggen.

Buiten het kader van de SIS-grenscontroleverordening en de terugkeerrichtlijn afgegeven inreisverboden vormen formeel geen obstakel voor andere staten om de persoon toegang te verlenen tot het Schengengebied. Andere staten kunnen echter inreisverboden in overweging nemen bij een besluit om al dan niet een visum af te geven of inreis toe te staan. De verboden kunnen daarom effecten hebben in het gehele Schengengebied, ook al is een verbod wellicht alleen relevant voor de staat die een persoon ongewenst acht en het verbod afgeeft, onder meer bijvoorbeeld om redenen van het verstoren van de politieke stabiliteit: zo maakte een door een EU-lidstaat afgegeven Schengensignalering met betrekking tot een Russische politicus het een lid van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) onmogelijk om zittingen van de parlementaire vergadering in Frankrijk bij te wonen. Dit werd uitgebreid besproken tijdens de vergadering in oktober 2011 van

⁽³⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-297/12, *Strafzaak tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani*, 19 september 2013.

⁽³⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-225/16, *Strafzaak tegen Mossa Ouhrami*, 26 juli 2017.

de Commissie juridische zaken en mensenrechten van de PACE, wat leidde tot het opstellen van een verslag over beperkingen op de vrijheid van verkeer als straf voor politieke standpunten ⁽³⁶⁾.

Op grond van het EVRM is het opnemen van een persoon in de SIS-databank een handeling die door een individuele lidstaat wordt uitgevoerd binnen het kader van het EU-recht. Derhalve kunnen bij het EHRM klachten worden ingediend over vermeende schending van het EVRM door de betreffende staat door het op de lijst plaatsen of houden van een persoon.

Voorbeeld: in de zaak *Dalea tegen Frankrijk* ⁽³⁷⁾ was een Roemeense onderdaan wiens naam door Frankrijk in de SIS-databank was opgenomen voordat Roemenië lid werd van de EU in geen van de Schengenstaten in staat om zijn bedrijfsactiviteiten te verrichten of om diensten te verlenen of ontvangen. Zijn klacht dat dit inbreuk maakte op zijn recht om beroepsactiviteiten te verrichten (beschermd uit hoofde van artikel 8 van het EVRM inzake het recht op eerbiediging van het privé-, gezins- en familieleven) werd niet-ontvankelijk verklaard. In het besluit van zijn Kamer over registratie in de SIS-databank en de effecten daarvan constateerde het Hof dat de beoordelingsmarge van de staat bij het bepalen hoe er kan worden voorzien in waarborgen tegen willekeur met betrekking tot binnenkomst in het nationale grondgebied ruimer is dan met betrekking tot uitzetting.

Het EHRM heeft tevens de effecten moeten beoordelen van een reisverbod dat werd opgelegd als gevolg van de plaatsing van een persoon op een door de VN beheerde lijst van verdachten van terrorisme, alsmede van een reisverbod gericht op het voorkomen van schendingen van binnenlandse of buitenlandse immigratiewetgeving.

Voorbeeld: de zaak *Nada tegen Zwitserland* ⁽³⁸⁾ had betrekking op een Italiaans-Egyptische onderdaan, woonachtig in Campione d'Italia (een Italiaanse enclave in Zwitserland), die in het kader van antiterrorismesancties van de Veiligheidsraad van de VN door de Zwitserse autoriteiten op de lijst van de

⁽³⁶⁾ Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1894 (2012) betreffend de ontoelaatbaarheid van beperkingen op de vrijheid van verkeer als straf voor politieke standpunten, aangenomen op 29 juni 2012.

⁽³⁷⁾ EHRM, *Dalea tegen Frankrijk* (besluit), nr. 964/07, 2 februari 2010.

⁽³⁸⁾ EHRM, *Nada tegen Zwitserland* [GK], nr. 10593/08, 12 september 2012.

“Federale talibanverordening” was geplaatst. Door de opname in de lijst was de verzoeker niet in staat om Campione d’Italia te verlaten en zijn verzoeken om zijn naam van de lijst af te halen, waren afgewezen. Het EHRM merkte op dat de Zwitserse autoriteiten een zekere mate van handelingsvrijheid hadden bij de toepassing van antiterrorismeresoluties van de VN. Voorts constateerde het Hof dat Zwitserland de rechten van de verzoeker uit hoofde van artikel 8 van het EVRM had geschonden door noch Italië, noch het door de VN opgerichte sanctiecomité onverwijld te informeren dat er geen sprake was van een gerede verdenking tegen de verzoeker en door te verzuimen de effecten van de sanctieregeling aan te passen aan diens individuele omstandigheden. Ook constateerde het Hof dat Zwitserland artikel 13 van het EVRM had geschonden in samenhang met artikel 8, omdat er voor de verzoeker geen doeltreffende manier bestond om zijn naam van de lijst te laten verwijderen.

Bij een reisverbod moet het recht om welk land ook te verlaten, als omschreven in artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, worden geëerbiedigd.

Voorbeeld: de zaak *Stamose tegen Bulgarije* ⁽³⁹⁾ betrof een Bulgaarse onderdaan aan wie de Bulgaarse autoriteiten een reisverbod van twee jaar oplegden vanwege schendingen van de immigratiewetgeving van de VS. Het EHRM, dat voor het eerst beoordeelde of een reisverbod met het oog op het voorkomen van schendingen van binnenlandse of buitenlandse immigratiewetgeving verenigbaar was met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, oordeelde dat een volledig en niet-specifiek verbod voor de verzoeker om naar welk ander land dan ook te reizen vanwege de schending van de immigratiewetgeving van één bepaald land niet evenredig was.

1.4. Controles aan grensdoorlaatposten

Uit hoofde van het EU-recht moeten onderdanen van derde landen aan de in- of uitreisvoorwaarden voldoen om de buitengrenzen van de EU te overschrijden. Als de toegang wordt geweigerd, moeten autoriteiten een besluit afgeven waarin de precieze redenen voor de weigering zijn vermeld (artikel 14 van de [Schengengrenscod](#)e). Volgens artikel 14, lid 3, van de Schengengrenscod hebben personen aan

⁽³⁹⁾ EHRM, *Stamose tegen Bulgarije*, nr. 29713/05, 27 november 2012.

wie de toegang wordt geweigerd, het recht daartegen beroep in te stellen. Er gelden gunstigere regels inzake de overschrijding van buitengrenzen van de EU voor onderdanen van derde landen die recht hebben op vrij verkeer (artikel 3 en artikel 8, lid 6).

Artikel 4 van de Schengengrenscore schrijft voor dat grenscontroletaken moeten worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid ⁽⁴⁰⁾. Controles aan grensdoorlaatposten moeten worden uitgevoerd zonder discriminatie van personen op grond van hun geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Er is een mechanisme opgezet ter evaluatie en bewaking van de toepassing van het *Schengenacquis*, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten in dit kader (*Verordening (EU) nr. 1053/2013*).

Geoordeeld werd dat **uit hoofde van het EVRM** het vereiste voor een islamitische vrouw om haar hoofddoek te verwijderen voor een identiteitscontrole op een consulaat of voor een sikh om zijn tulband af te doen bij een veiligheidscontrole op een luchthaven geen schending inhield van hun vrijheid van godsdienst overeenkomstig artikel 9 van het EVRM ⁽⁴¹⁾.

In de zaak *Ranjit Singh tegen Frankrijk* oordeelde de Mensenrechtencommissie van de VN dat een sikh verplichten om zijn tulband te verwijderen teneinde een foto voor zijn officiële legitimatie te nemen neerkwam op een schending van artikel 18 van het *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (IVBPR). De Commissie wees het argument af dat het vereiste om met onbedekt hoofd op een legitimatiefoto te staan nodig was ter bescherming van de openbare veiligheid en orde. De redenering van de Mensenrechtencommissie van de VN luidde dat de staat niet had uitgelegd waarom het dragen van een sikhtulband het moeilijker zou maken om een persoon te identificeren die de betreffende tulband altijd draagt, of hoe dit de kans op fraude of vervalsing van documenten zou vergroten. De Commissie hield tevens rekening met het feit dat een legitimatiefoto zonder de tulband er toe zou kunnen leiden dat de betreffende persoon zou worden gedwongen zijn tulband te verwijderen bij identiteitscontroles ⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ Zie HvJ-EU, zaak C-23/12, *Mohamad Zakaria*, 17 januari 2013.

⁽⁴¹⁾ EHRM, *Phull tegen Frankrijk* (besluit), nr. 35753/03, 11 januari 2005; EHRM, *El Morsli tegen Frankrijk* (besluit), nr. 15585/06, 4 maart 2008.

⁽⁴²⁾ Mensenrechtencommissie van de VN, *Ranjit Singh tegen Frankrijk*, mededelingen nrs. 1876/2000 en 1876/2009, standpunten van 22 juli 2011, punt 8.4. Zie ook Mensenrechtencommissie van de VN, *Mann Singh tegen Frankrijk*, mededeling nr. 1928/2010, standpunten van 19 juli 2013.

1.5. Binnengrenzen binnen het Schengengebied

In het EU-recht werden door de Schengengrenscodex (Verordening (EU) 2016/399) controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied afgeschaft, behalve in uitzonderlijke gevallen (titel III, hoofdstuk II). Het HvJ-EU heeft geoordeeld dat staten aan binnengrenzen geen toezicht kunnen uitoefenen dat dezelfde uitwerking heeft als grenscontroles⁽⁴³⁾. Toezicht, waaronder met elektronische middelen, van binnengrenzen van het Schengengebied is toegestaan, wanneer dit gebaseerd is op aanwijzingen voor illegaal verblijf. Er gelden echter bepaalde beperkingen voor, voor wat betreft bijvoorbeeld de intensiteit en frequentie⁽⁴⁴⁾.

Voorbeeld: in *Bundesrepublik Deutschland tegen Touring tours*⁽⁴⁵⁾ oordeelde het HvJ-EU dat artikel 21 van de Schengengrenscodex nationale wetgeving verbiedt die voorschrijft dat elke busvervoersonderneming die grensoverschrijdende diensten verzorgt binnen het Schengengebied de paspoorten en verblijfsvergunningen van passagiers controleert voordat zij een binnengrens overschrijden, om het vervoer van onderdanen van derde landen die niet over reisdocumenten beschikken te voorkomen. Dit zou neerkomen op controles binnen het grondgebied van een lidstaat die gelijkwaardig zijn aan grenscontroles en is daarom verboden.

Wanneer lidstaten bij wijze van uitzondering tijdelijke controles aan een binnengrens invoeren, worden deze openbaar gemaakt op de website van de Europese Commissie⁽⁴⁶⁾. Door de tijdelijke invoering van grenscontroles verandert een binnengrens van de EU niet in een buitengrens.

⁽⁴³⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, *Aziz Melki en Selim Abdeli* [GK], 22 juni 2010, punt 74.

⁽⁴⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 19 juli 2012.

⁽⁴⁵⁾ HvJ-EU, zaken C-412/17 en C-474/17, *Bundesrepublik Deutschland tegen Touring tours und Travel GmbH en Sociedad de Transportes SA*, 13 december 2018.

⁽⁴⁶⁾ Zie Europese Commissie, Migratie en Binnenlandse Zaken, *What we do, Policies, Schengen, Borders and Visas; Schengen Area, Temporary Reintroduction of Border Control* (Wat wij doen: beleid, Schengen, grenzen en visa; Schengengebied: tijdelijke herinvoering van grenscontrole).

Voorbeeld: in *Arib* ⁽⁴⁷⁾ beoordeelde het HvJ-EU of een binnengrens waar opnieuw grenscontroles werden ingevoerd op grond van de Schengengrenscode (Verordening (EU) 2016/399) al dan niet gelijk kon worden gesteld aan een buitengrens in het licht van de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG). Het HvJ-EU merkte op dat de terugkeerrichtlijn van toepassing blijft als een lidstaat opnieuw grenscontroles invoert aan zijn binnengrens. Het Hof oordeelde dat de begrippen “binnengrens” en “buitengrens” elkaar wederzijds uitsluiten en dat binnengrenzen waaraan opnieuw grenscontroles worden ingevoerd niet als buitengrenzen kunnen worden beschouwd. Het HvJ-EU kwam tot de slotsom dat de keuze om de richtlijn in grenzaken niet toe te passen, geen betrekking heeft op de omstandigheden van migranten in een irreguliere situatie die waren aangehouden bij een binnengrens waar opnieuw grenscontroles zijn ingevoerd.

1.6. Klein grensverkeer

In het EU-recht vormt de regeling voor klein grensverkeer (Verordening (EG) nr. 1931/2006) een afwijking van de algemene regels met betrekking tot grenscontroles van personen die de buitengrenzen van EU-lidstaten overschrijden. De criteria en voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor het overschrijden van een landbuitengrens worden versoepeld voor bewoners van het grensgebied van een naburig derde land, met het oog op betere relaties tussen de EU en haar burens. Deze regeling zorgt ervoor dat de grenzen met de buurlanden van de EU geen hindernis vormen voor handel, sociale en culturele uitwisseling en regionale samenwerking.

Op grond van artikel 4 van de verordening inzake klein grensverkeer kunnen bewoners van grensgebieden die in het bezit zijn van een vergunning voor klein grensverkeer de naburige staat binnenkomen wanneer zij beschikken over een geldig reisdocument en er geen SIS-signalering voor hen geldt die inreizen in het Schengen-gebied verbiedt. Er zijn geen visa nodig, er hoeven geen stempels in paspoorten te worden gezet en er worden geen controles uitgevoerd met betrekking tot het doel van de reis of het beschikken over bestaansmiddelen. Houders van een vergunning voor klein grensverkeer hebben recht op een ononderbroken verblijf van maximaal drie maanden (artikel 5). Het HvJ-EU heeft gekeken naar de kwestie van verblijf voor houders van een vergunning voor klein grensverkeer.

⁽⁴⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales tegen Abdelaziz Arib* [GK], 19 maart 2019.

Voorbeeld: de zaak *Shomodi* ⁽⁴⁸⁾ had betrekking op een Oekraïense onderdaan in het bezit van een vergunning voor klein grensverkeer die hem toestemming gaf om het grensgebied van Hongarije binnen te reizen. Omdat hij langer dan drie maanden in een periode van zes maanden in het Schengengebied had verbleven, werd hem de toegang tot Hongarije ontnomen. Het HvJ-EU maakte onderscheid tussen de tijdsbeperking uit hoofde van de regeling voor klein grensverkeer en de volgens Schengen geldende beperking van 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Het Hof merkte op dat in de verordening inzake klein grensverkeer een specifieke beperking is opgenomen voor ononderbroken verblijf en dat de wetgeving niet vermeldt dat de beperkte periode van drie maanden binnen dezelfde periode van zes maanden moet vallen. Ook preciseerde het Hof dat het verblijf van de houder van een vergunning voor klein grensverkeer wordt onderbroken zodra de persoon terug de grens oversteekt naar het derde woonland, ongeacht de frequentie van de grensoverschrijdingen. Wanneer de bewoner van het grensgebied weer het Schengengebied binnenkomt, begint de maximale periode van drie maanden weer van voren af aan.

Houders van de vergunning voor klein grensverkeer kunnen binnen het grensgebied van de staat verblijven, dat zich niet verder dan 30 km (in buitengewone gevallen 50 km) uitstrekt vanaf de grens. Voor wat betreft Kaliningrad (een exclave die deel uitmaakt van Rusland) geldt de regeling voor klein grensverkeer uit hoofde van [Verordening \(EU\) nr. 1342/2011](#) voor de gehele regio Kaliningrad.

1.7. Transitzones

Soms hebben staten geprobeerd te stellen dat personen in transitzones niet onder hun jurisdictie vallen.

In het EU-recht stelt artikel 4, lid 4, van de [terugkeerrichtlijn](#) minimale rechten vast die ook gelden voor personen die zijn aangehouden of onderschept in verband met illegale grensoverschrijding. Hun behandeling mag niet minder gunstig zijn dan die van andere migranten in een irreguliere situatie en het beginsel van *non-refoulement* moet te allen tijde in acht worden genomen.

Op grond van het EVRM kan de staat verantwoordelijk worden gehouden met betrekking tot personen die in een transitzone verblijven.

⁽⁴⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-254/11, *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége tegen Oskar Shomodi*, 21 maart 2013.

Voorbeeld: in *Amuur tegen Frankrijk* ⁽⁴⁹⁾ werden de verzoekers vastgehouden in de transitzone van een luchthaven in Parijs. De Franse autoriteiten betoogden dat de verzoekers, omdat ze Frankrijk niet waren “binnengekomen”, niet onder de Franse jurisdictie vielen. Het EHRM was het daar niet mee eens en concludeerde dat de bepalingen van het binnenlands recht die op dat moment van kracht waren, het recht op vrijheid van de verzoekers uit hoofde van artikel 5, lid 1, van het EVRM niet voldoende waarborgden.

Voorbeeld: in *Z.A. e.a. tegen Rusland* ⁽⁵⁰⁾ werden de verzoekers vastgehouden in de transitzone van een Russische luchthaven. De Russische overheid betoogde dat de verzoekers niet onder Russische jurisdictie vielen. Het EHRM was het daar echter niet mee eens en concludeerde dat de opsluiting van de verzoekers in de transitzone neerkwam op *de facto* vrijheidsontneming, wat een schending van artikel 5, lid 1, van het EVRM opleverde. Het Hof oordeelde tevens dat er sprake was van een schending van artikel 3 van het EVRM, omdat de omstandigheden in de transitzone zodanig waren dat de verzoekers er psychisch onder leden, dat hun waardigheid werd ondermijnd en dat zij werden vernederd.

Voorbeeld: in *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* ⁽⁵¹⁾ bevestigde het EHRM opnieuw dat aan landgrenzen ingestelde transitzones onder de Hongaarse jurisdictie vallen.

1.8. Toegang tot asiel

Asielzoekers zijn vaak niet in staat om een geldig reisdocument te verkrijgen en komen dan bij de grens aan zonder geldige documenten of overschrijden de grens op irreguliere wijze. Ongeacht de plaats waar zij worden opgespoord of aangehouden (op open zee, aan de grens of binnen het grondgebied), als zij de wens uitspreken om asiel aan te vragen, moeten zij worden opgenomen in de desbetreffende nationale procedures. In het recht van de EU en de RvE verbiedt het beginsel

⁽⁴⁹⁾ EHRM, *Amuur tegen Frankrijk*, nr. 19776/92, 25 juni 1996, punten 52 tot en met 54. Zie ook EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009; EHRM, *Riad en Idiab tegen België*, nr. 29787/03 en 29810/03, 24 januari 2008.

⁽⁵⁰⁾ EHRM, *Z.A. e.a. tegen Rusland*, nr. 61411/15 en 3 andere, 28 maart 2017.

⁽⁵¹⁾ EHRM, *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* [GK], nr. 47287/15, 21 november 2019, punt 186.

van *non-refoulement* het wegsturen van personen die verzoeken om bescherming tegen vervolging of ernstige schade zonder eerst hun verzoek te beoordelen (zie ook [hoofdstuk 4](#)).

In het EU-recht voorziet het [EU-Handvest](#) in artikel 18 in het recht op asiel en in artikel 19 in het verbod van *refoulement*. Overeenkomstig artikel 4 van de [Schengen-grenscodes](#) moeten grenscontroleactiviteiten volledig voldoen aan de eisen van het [Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen](#) en de verplichtingen met betrekking tot toegang tot internationale bescherming, met name het beginsel van *non-refoulement*. Deze vereisten gelden voor alle grenscontroles, waaronder controles aan officiële grensdoorlaatposten en grensbewakingsactiviteiten aan de land- of zee grenzen, met inbegrip van activiteiten verricht op open zee.

Het *asielacquis* van de EU geldt slechts vanaf het moment dat een persoon aankomt bij de grens, met inbegrip van territoriale wateren en transitzones (artikel 3, lid 1, van de [richtlijn asielprocedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU)). In artikel 6 van de richtlijn zijn de details met betrekking tot toegang tot de asielprocedure vastgelegd. Met name schrijft artikel 6, lid 1, voor dat lidstaten een verzoek binnen drie werkdagen moeten registreren, of binnen zes werkdagen wanneer een verzoek wordt ingediend bij andere autoriteiten dan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de registratie. Ook rechtbanken vallen onder deze autoriteiten ⁽⁵²⁾. Artikel 6, lid 2, verplicht staten ertoe om er zorg voor te dragen dat personen zo snel mogelijk daadwerkelijk een verzoek kunnen indienen. Volgens artikel 8 van de richtlijn moeten lidstaten wanneer er aanwijzingen zijn dat een persoon aan de grens mogelijk een asielverzoek wil indienen, die persoon informeren over de mogelijkheid om dat te doen.

Op grond van artikel 43 van de richtlijn asielprocedures is het toegestaan om asielverzoeken aan de grens of in transitzones te behandelen. Er kan aldaar een besluit worden genomen over de ontvankelijkheid van het verzoek. In omstandigheden waarin een spoedprocedure is toegestaan volgens artikel 31, lid 8, van de richtlijn, kan er ook een inhoudelijk besluit worden genomen over het verzoek. De elementaire beginselen en waarborgen die gelden voor asielaanvragen die binnen het grondgebied worden ingediend, zijn ook hier van toepassing. Artikel 43, lid 2, bepaalt dat bij grensprocedures een besluit moet worden genomen binnen ten hoogste vier weken na het indienen van het verzoek. Als dat niet gebeurt, moet de asielzoeker toegang tot het grondgebied krijgen voor de verdere afhandeling van

⁽⁵²⁾ HvJ-EU, zaak C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal tegen VL*, 25 juni 2020, punten 59 tot en met 68.

het verzoek. Volgens artikel 24, lid 3, mogen geen grensprocedures worden gebruikt voor kwetsbare verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven ten gevolge van verkrachting of ander ernstig geweld, waardoor aan de grens geen passende steun kan worden verleend. Artikel 25, lid 6, punt b, bevat enkele beperkingen met betrekking tot de afhandeling van verzoeken die aan de grens worden ingediend door niet-begeleide kinderen. Deze bepalingen gelden niet voor Ierland, waarvoor nog altijd artikel 35 van de versie uit 2005 van *Richtlijn 2005/85/EG* bindend is.

Het EVRM voorziet op zich niet in een recht op asiel. Maar het terugsturen van een persoon, aan de grens dan wel ergens anders binnen het rechtsgebied van een staat, en de persoon daarbij blootstellen aan het risico van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, is verboden volgens artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: de zaak *Kebe e.a. tegen Oekraïne* ⁽⁵³⁾ had betrekking op Eritrese verstekelingen aan boord van een commercieel vaartuig dat was aangemeerd in een Oekraïense haven, op weg naar Saoedi-Arabië. Het EHRM oordeelde dat de Oekraïense autoriteiten het EVRM hadden overtreden door niet toe te staan dat de verzoekers van boord kwamen en asiel indienden. Hoewel er geen ontegenzeggelijk bewijs was dat de verzoekers al dan niet asiel hadden aangevraagd in Oekraïne, constateerde het EHRM dat er, gezien objectieve informatie die op dat moment beschikbaar was, in Saoedi-Arabië een ernstig risico bestond dat de personen zouden worden teruggestuurd naar Eritrea en dat Oekraïne had verzuimd hun verzoek op grond van artikel 3 van het EVRM in overweging te nemen.

Voorbeeld: in *M.A. e.a. tegen Litouwen* ⁽⁵⁴⁾ hadden de verzoekers, die waren gevlucht uit de Tsjetsjeense Republiek, drie maal geprobeerd de grens tussen Litouwen en Belarus te overschrijden. Hoewel zij elke keer verklaarden internationale bescherming te willen aanvragen, werd hun de toegang ontzegd omdat ze niet beschikten over de benodigde reisdocumenten. De Litouwse grenswachters hadden hun asiolverzoeken niet aangenomen en hadden deze niet doorgestuurd naar een bevoegde autoriteit met het oog op behandeling en statusbepaling, zoals de binnenlandse wetgeving voorschreef. Het EHRM

⁽⁵³⁾ EHRM, *Kebe e.a. tegen Oekraïne*, nr. 12552/12, 12 januari 2017.

⁽⁵⁴⁾ EHRM, *M.A. e.a. tegen Litouwen*, nr. 59793/17, 11 december 2018. Zie ook EHRM, *M.K. e.a. tegen Polen*, nr. 40503/17, 42902/17 en 43643/17, 23 juli 2020.

oordeelde dat er geen beoordeling was uitgevoerd van de vraag of het al dan niet veilig was om de verzoekers terug te sturen naar Belarus, een land dat geen partij was bij het EVRM. Het Hof beschikte dat het niet toelaten dat de verzoekers hun asielerzoeken indienden en hun verwijdering naar Belarus een schending van artikel 3 van het EVRM vormde.

In extreme gevallen kan een verwijdering, uitlevering of uitzetting ook dubieus zijn op grond van artikel 2 van het EVRM inzake het recht op leven ⁽⁵⁵⁾.

1.9. Terugstuur- en terughaaloperaties op zee

Toegang tot het grondgebied van de EU en van lidstaten van de RvE kan door de lucht, over land of over zee plaatsvinden. Op zee uitgevoerde grensbewakingsoperaties moeten niet alleen de mensenrechten en het vluchtelingenrecht eerbiedigen, maar ook in overeenstemming zijn met het internationale zeerecht.

Activiteiten op open zee vallen onder de regelgeving van het [Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee](#) en die van het [Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee \(SOLAS\)](#) en het [Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee \(SAR\)](#). Deze instrumenten bevatten een plicht om personen in nood op zee bijstand te verlenen en te redden. De kapitein van een schip heeft voorts de verplichting om op zee geredde personen naar een “veilige plaats” te brengen. Een van de meest controversiële kwesties in dit verband is waar personen die op zee zijn gered of onderschept, kunnen worden ontscheept.

De verenigbaarheid van terugstuur- en terughaaloperaties met het beginsel van *non-refoulement* en het recht om welk land ook te verlaten, is twijfelachtig. Door terugstuuoperaties op zee worden personen gedwongen teruggebracht naar het derde land waaruit ze zijn vertrokken. Door de praktijk van terughaaloperaties worden personen belemmerd bij het verlaten van het grondgebied van een derde land of wordt, als ze zich al op open zee bevinden, voorkomen dat ze de territoriale zee van lidstaten van de EU kunnen bereiken.

In het EU-recht bepaalt artikel 13, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 4, van de [Schengengrenscodes](#) dat grensbewaking onrechtmatige grensoverschrijdingen moet voorkomen en dat deze moet voorkomen en ontmoedigen dat personen

⁽⁵⁵⁾ EHRM, *N.A. tegen Finland*, nr. 25244/18, 14 november 2019.

de controles aan grensdoorlaatposten ontwijken, maar met inachtneming van het beginsel van *non-refoulement*. De **verordening betreffende de zeebuitengrenzen** (Verordening (EU) nr. 656/2014) regelt de bewaking aan de zeebuitengrenzen door EU-lidstaten in het kader van de operationele samenwerking met Frontex. Artikel 4 waarborgt de bescherming van grondrechten en het beginsel van *non-refoulement*. Artikel 10 van de verordening betreffende de zeebuitengrenzen bevat bepalingen ten aanzien van modaliteiten voor de ontschepping van geredde personen.

Uit hoofde van het recht van de RvE is het EVRM van toepassing op iedereen die zich binnen de jurisdictie van een lidstaat van de RvE bevindt. Het EHRM heeft meerdere malen geoordeeld ⁽⁵⁶⁾ dat personen mogelijk onder de jurisdictie vallen van een staat die op open zee controle over ze uitoefent. In een zaak tegen Italië uit 2012 omschreef de Grote Kamer van het EHRM de rechten van migranten die proberen Europese bodem te bereiken en de plichten van staten in dergelijke omstandigheden.

Voorbeeld: in *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* ⁽⁵⁷⁾ maakten de verzoekers deel uit van een groep van circa 200 migranten, waaronder asielzoekers en anderen, die door de Italiaanse kustwacht op open zee waren onderschept in het opsporings- en reddingsgebied van Malta. De migranten werden op staande voet teruggestuurd naar Libië op grond van een overeenkomst tussen Italië en Libië en kregen niet de gelegenheid om asiel aan te vragen. Hun namen en nationaliteiten werden niet vastgelegd. Het EHRM merkte op dat de situatie in Libië zeer bekend was en gemakkelijk kon worden geverifieerd op basis van meerdere bronnen. Derhalve constateerde het dat de Italiaanse autoriteiten wisten, of hadden moeten weten, dat de verzoekers, wanneer ze als irreguliere migranten werden teruggestuurd naar Libië, zouden worden blootgesteld aan behandeling in strijd met het EVRM en dat ze geen enkele vorm van bescherming zouden krijgen. Ook wisten de Italiaanse autoriteiten, of hadden ze moeten weten, dat er onvoldoende waarborgen waren dat de verzoekers beschermd zouden zijn tegen willekeurige terugzending naar hun landen van herkomst, waaronder Somalië en Eritrea. Met name hadden ze het volledig ontbreken van een asielprocedure en de onmogelijkheid om de Libische autoriteiten te dwingen

⁽⁵⁶⁾ EHRM, *Xhavarva e.a. tegen Italië en Albanië* (besluit), nr. 39473/98, 11 januari 2001; EHRM, *Medvedyev e.a. tegen Frankrijk* [GK], nr. 3394/03, 29 maart 2010.

⁽⁵⁷⁾ EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* [GK], nr. 27765/09, 23 februari 2012.

de door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) verleende vluchtelingenstatus te erkennen, in overweging moeten nemen.

Het EHRM bevestigde opnieuw dat het feit dat de verzoekers niet om asiel hadden gevraagd en niet de risico's hadden beschreven die ze liepen als gevolg van het ontbreken van een asielstelsel in Libië, Italië niet vrijstelde van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3 van het EVRM. Het Hof verklaarde nadrukkelijk dat de Italiaanse autoriteiten zich ervan hadden moeten vergewissen hoe de Libische autoriteiten zich kweten van hun internationale verplichtingen in verband met de bescherming van vluchtelingen. Het overbrengen van de verzoekers naar Libië vormde daarom een schending van artikel 3 van het EVRM, omdat ze daardoor werden blootgesteld aan het risico van *refoulement*.

Belangrijkste punten

- Staten hebben het recht om te besluiten om buitenlanders al dan niet toe te laten tot hun grondgebied, maar moeten het EU-recht, het EVRM en geldende waarborgen inzake mensenrechten in acht nemen (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Het EU-recht en het EVRM verbieden het om personen aan de grens te weigeren en terug te sturen naar staten waar ze risico lopen op vervolging of andere ernstige schade (verbod van *refoulement*) (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Het EU-recht voorziet in gemeenschappelijke regels voor EU-lidstaten met betrekking tot het afgeven van visa voor kort verblijf (zie [punt 1.1](#)).
- Het EU-recht bevat waarborgen met betrekking tot de uitvoering van grenscontroles (zie [punt 1.4](#)) en grensbewakingsactiviteiten, met name op zee (zie [punt 1.9](#)).
- Het EU-recht, met name het *Schengenacquis*, stelt personen in staat om zich ongehinderd door grenscontroles te verplaatsen binnen het Schengengebied (zie [punt 1.1](#)).
- De regeling voor klein grensverkeer in de wetgeving van de EU maakt het gemakkelijker voor bewoners van grensgebieden om een landbuitengrens van een lidstaat te overschrijden (zie [punt 1.6](#)).
- Uit hoofde van het EU-recht wordt een persoon die een inreisverbod krijgt voor een Schengenstaat de toegang ontzegd tot het gehele Schengengebied (zie [punt 1.3](#)).

- Het EU-Handvest voorziet in het recht op asiel en het verbod van *refoulement*. Het EU-*asielacquis* is van toepassing vanaf het moment dat een persoon is aangekomen bij een grens van de EU. Het EVRM voorziet op zich niet in het recht op asiel; het terugsturen van een persoon en de persoon daardoor blootstellen aan het risico van foltering of andere vormen van mishandeling is echter verboden (zie [punt 1.8](#)).
- Onder bepaalde omstandigheden legt het EVRM beperkingen op aan het recht van een staat om een migrant aan de grens in bewaring te houden of terug te sturen (zie de inleiding van dit hoofdstuk en de [punten 1.7, 1.8 en 1.9](#)), ongeacht of de migrant zich in een transitzone of anderszins binnen de jurisdictie van de betreffende staat bevindt.

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

2

Grootschalige EU-informatietechnologiesystemen en interoperabiliteit

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>VIS-verordening, Verordening (EG) nr. 767/2008</p> <p>Besluit over de toegang tot het VIS door rechtshandhavingsautoriteiten, Besluit 2008/633/JBZ</p> <p>Eurodac-verordening, Verordening (EU) nr. 603/2013</p> <p>SIS-verordening, Verordening (EU) 2018/1862; SIS-grenscontroleverordening, Verordening (EU) 2018/1861; SIS-terugkeerverordening, Verordening (EU) 2018/1860</p> <p>EES-verordening, Verordening (EU) 2017/2226</p> <p>Etias-verordening, Verordening (EU) 2018/1240</p> <p>Ecris-TCN-verordening, Verordening (EU) 2019/816</p> <p>Europol-verordening, Verordening (EU) 2016/794</p> <p>eu-LISA-verordening, Verordening (EU) 2018/1726</p>	<p>IT-systemen van de EU</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ("Verdrag nr. 108")</p> <p>Gemoderniseerd Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens ("Gemoderniseerd Verdrag nr. 108")</p> <p>EHRM, <i>S. en Marper</i> [GK], nrs. 30562/04 en 30566/04, 2008 (bewaring van vingerafdrukken)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Interoperabiliteitsverordening – grenzen en visa, Verordening (EU) 2019/817</p> <p>Interoperabiliteitsverordening – asiel en migratie, Verordening (EU) 2019/818</p>	<p>Interoperabiliteit</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>Verdrag nr. 108</p> <p>Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p>
<p>Artikel 8, lid 2 (recht op bescherming van persoonsgegevens), EU-Handvest</p> <p>Artikel 5, algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p> <p>Artikel 4, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten, Richtlijn (EU) 2016/680</p> <p>HvJ-EU, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, <i>Digital Rights Ireland</i> [GK], 2014 (verwerking van overbodige gegevens)</p>	<p>Doelbinding</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>Artikel 5, Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p>
<p>Artikelen 13 en 14, algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p> <p>Artikel 13, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten, Richtlijn (EU) 2016/680</p>	<p>Recht op informatie</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>Artikel 8, Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p>
<p>Artikel 5, algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p> <p>HvJ-EU, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, <i>Digital Rights Ireland</i> [GK], 2014 (bescherming van persoonsgegevens tegen het risico van misbruik en onrechtmatige toegang)</p> <p>Artikel 4, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten, Richtlijn (EU) 2016/680</p> <p>Juridische instrumenten voor de invoering van IT-systemen van de EU (zoals hierboven vermeld)</p>	<p>Onbevoegde toegang tot gegevens</p>	<p>Artikel 7, Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Hoofdstuk 5, algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p> <p>Hoofdstuk 5, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten, Richtlijn (EU) 2016/680</p> <p>Juridische instrumenten voor de invoering van IT-systemen van de EU (zoals hierboven vermeld)</p>	<p>Doorgifte van gegevens naar derde landen</p>	<p>Artikel 14, Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p>
<p>Artikel 8, lid 2 (recht op bescherming van persoonsgegevens), EU-Handvest</p> <p>Artikelen 15 tot en met 17, algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p> <p>Artikelen 14 tot en met 17, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten, Richtlijn (EU) 2016/680</p> <p>HvJ-EU, gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, <i>Tele2 Sverige</i> [GK], 2016 (meldingsplicht ter waarborging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte)</p>	<p>Rechten van de betrokkene (toegang tot en correctie en verwijdering van gegevens)</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>Artikel 9, Gemoderniseerd Verdrag nr. 108</p> <p>EHRM, <i>Segerstedt-Wiberg e.a. tegen Zweden</i>, nr. 62332/00, 2006 (toegang tot informatie in het bezit van veiligheidsdiensten)</p>

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over grootschalige IT-systemen die de EU heeft opgezet op het gebied van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid. De waarborgen daarvan met betrekking tot bepaalde grondrechten worden besproken, met name waarborgen die verband houden met gegevensbescherming, het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op asiel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Ook wordt uitleg gegeven over interoperabiliteit, die wordt bereikt door grootschalige IT-systemen van de EU onderling met elkaar te verbinden. Dit stelt een bevoegde gebruiker in staat om in alle systemen tegelijk naar een persoon te zoeken en de gegevens te bekijken waarvoor de gebruiker inzagebevoegdheid heeft, in plaats van elk systeem apart te moeten doorzoeken.

In het kader van het EU-recht zijn visum-, grens-, asiel- en immigratieautoriteiten van lidstaten van de EU in toenemende mate afhankelijk van technologie bij het nemen van beslissingen die een bepaalde persoon betreffen. IT-systemen spelen ook een steeds grotere rol bij de interne veiligheid. Voor onderdanen van derde landen (personen die om internationale bescherming verzoeken, migranten in een irreguliere situatie, visumaanvragers en gewone reizigers) is het moeilijk om te begrijpen hoe de IT-systemen functioneren en hoe ze de besluitvorming beïnvloeden.

De EU heeft zes grootschalige IT-systemen opgezet, Europol-databanken niet mee-gerekend. Deze IT-systemen bieden ondersteuning bij het beheer van migratie, asiel en grenzen, verbeteren de justitiële samenwerking en dragen bij tot het versterken van de interne veiligheid binnen de Unie.

Het Agentschap van de EU voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) werd in 2011 bij [Verordening \(EU\) nr. 1077/2011](#) opgericht en nader versterkt bij [Verordening \(EU\) 2018/1726](#). Het Agentschap is belast met de ontwikkeling en het operationele beheer van grootschalige IT-systemen van de EU. Het draagt zorg voor de effectieve, veilige en continue werking van de systemen en voor de continue en ononderbroken uitwisseling van gegevens tussen de nationale autoriteiten die er gebruik van maken. Het Agentschap moet zorg dragen voor gegevensbeveiliging, gegevenskwaliteit en gegevensbescherming van het hoogste niveau.

In het recht van de RvE zijn in het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens ([CETS nr. 108](#)) zoals gemoderniseerd bij het bijbehorende wijzigingsprotocol ([CETS nr. 223](#)) de kernbeginselen vastgelegd voor de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens door zowel de particuliere als de publieke sector. Deze beginselen zijn evenzeer van toepassing op gegevensverwerking door grootschalige IT-systemen van de EU. Verdrag nr. 108 en het bijbehorende moderniseringsprotocol ("[Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#)") beschermen personen tegen misbruik dat gepaard kan gaan met de verwerking van persoonsgegevens en zijn gericht op het reguleren van grensoverschrijdende stromen van persoonsgegevens. In verband met de eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8 van het EVRM heeft het EHRM uitspraken gedaan over de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in op nationaal niveau opgezette grootschalige databanken. Tezamen met zachte rechtsinstrumenten van de RvE, zoals de [Politieaanbeveling](#)

(Aanbeveling nr. R (87) 15), biedt deze jurisprudentie richtsnoeren voor het gebruik van persoonsgegevens door rechtshandhavingsautoriteiten, bijvoorbeeld bij het opvragen van gegevens uit een van de onderstaande IT-systemen van de EU.

2.1. Grootschalige informatiesystemen van de EU

De IT-systemen van de EU worden gebruikt in verschillende processen in verband met migratie: tijdens het asielproces, bij de verwerking van visa, tijdens grenscontroles, bij de afgifte van verblijfsvergunningen, wanneer migranten in een irreguliere situatie worden aangehouden, bij de terugkeerprocedures en voor het afgeven van inreisverboden, alsmede bij de uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen van onderdanen van derde landen. Ze kennen daarnaast ook nog andere doeleinden. Met name kunnen rechtshandhavingsautoriteiten ze onder strikte voorwaarden raadplegen bij de bestrijding van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Dit punt biedt een overzicht van de zes grootschalige systemen van de EU en van de Europol-databanken. Ook wordt besproken hoe deze interoperabel worden gemaakt. Alleen de eerste drie van de hieronder besproken systemen, namelijk het Europees systeem voor de vergelijking van dactyloscopische signalementen van asielzoekers (Eurodac), het Visuminformatiesysteem (VIS) en het SIS, waren in juli 2020 operationeel, en het wettelijk kader van Eurodac en VIS werd op dat moment herzien.

2.1.1. Europees systeem voor de vergelijking van dactyloscopische signalementen van asielzoekers (Eurodac)

Eurodac bevat de vingerafdrukken van onderdanen van derde landen die asiel aanvragen in een van de lidstaten van de EU, evenals de vingerafdrukken van migranten die worden aangehouden in verband met een illegale grensoverschrijding. Vingerafdrukken van kinderen jonger dan 14 worden niet verwerkt, hoewel [in een herziening die momenteel wordt besproken](#) van de Eurodac-verordening wordt beoogd deze leeftijd te verlagen tot zes jaar. Volgens eu-LISA zijn in 2018 bijna

5,5 miljoen vingerafdrukgegevenssets opgeslagen in Eurodac ⁽⁵⁸⁾. Het systeem is sinds 2003 operationeel en werd in 2013 herzien bij Verordening (EU) nr. 603/2013 (*Eurodac-verordening*) ⁽⁵⁹⁾.

Eurodac helpt lidstaten van de EU te bepalen waar verzoekers om internationale bescherming aanvankelijk de EU zijn binnengekomen. Het opslaan van vingerafdrukken in Eurodac maakt het een EU-lidstaat mogelijk om vast te stellen of de persoon al ergens anders asiel heeft aangevraagd dan wel of de persoon in een andere EU-lidstaat is aangehouden na een irreguliere inreis. Zo ondersteunt het de lidstaten van de EU bij het toepassen van de *Dublinverordening* (Verordening (EU) nr. 604/2013) (zie *punt 5.2*).

Nog een doelstelling waarvoor nationale rechtshandhavingsautoriteiten en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) bevoegd zijn tot inzage in gegevens in Eurodac is het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, maar uitsluitend voor die doeleinden, onder strikte voorwaarden. Vanwege praktische hindernissen kon Europol in juli 2020 nog niet worden aangesloten op Eurodac.

De Eurodac-verordening is van toepassing op alle lidstaten van de EU en op de met de Schengenruimte geassocieerde landen ⁽⁶⁰⁾.

2.1.2. Visuminformatiesysteem (VIS)

Het VIS dient voor het faciliteren van de aanvraagprocedure voor Schengenvisa (visa voor kort verblijf) en de uitwisseling tussen Schengenlidstaten, waaronder tussen hun diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, van gegevens met betrekking tot die aanvragen. Het heeft ook functies op het gebied van asielverlening, immigratiecontroles en veiligheid. Er worden gegevens in opgeslagen over visumaanvragers, waaronder vingerafdrukken, foto's en besluiten over aanvragen

⁽⁵⁸⁾ eu-LISA (2019), *Eurodac – 2018 annual report* (Eurodac – jaarverslag 2018), juni 2019, blz. 4.

⁽⁵⁹⁾ Deze wordt aangevuld door een uitvoeringsverordening waarin meer gedetailleerde regels voor de toepassing van Eurodac zijn vastgelegd; zie *Uitvoeringsverordening* (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie (PB 2003 L 222/3) zoals gewijzigd bij *Uitvoeringsverordening* (EU) nr. 118/2014 van de Commissie (PB 2014 L 39/1).

⁽⁶⁰⁾ Voor Ierland is alleen *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*, PB 2000 L 316/1, bindend.

voor visa voor kort verblijf. Vingerafdrukken van kinderen jonger dan twaalf worden niet verwerkt, hoewel in een herziening die momenteel wordt besproken van de VIS-verordening wordt beoogd deze leeftijdsgrens te verlagen tot zes jaar.

In de VIS-verordening (EG) nr. 767/2008 staat omschreven hoe het VIS werkt. Het VIS werd in november 2015 wereldwijd gelanceerd ⁽⁶¹⁾. In augustus 2018 waren er meer dan 60 miljoen visumaanvragen en 40 miljoen vingerafdrukgegevenssets ingevoerd in het VIS ⁽⁶²⁾.

Omdat een van de doeleinden van het VIS bestaat uit het versterken van de interne veiligheid van het Schengengebied, krijgen nationale rechtshandhavingsautoriteiten en Europol uit hoofde van Besluit 2008/633/JBZ van de Raad toegang tot gegevens voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, maar uitsluitend voor die doeleinden, onder strikte voorwaarden. Deze toegang trad in werking in september 2013 ⁽⁶³⁾. In tabel 2 is vermeld in welke EU-lidstaten het VIS van toepassing is.

2.1.3. Schengeninformatiesysteem (SIS)

In het SIS worden signaleringen opgeslagen van bepaalde categorieën van gezochte of vermiste personen (zowel EU-onderdanen als onderdanen van derde landen) en vermiste voorwerpen. Het bevat ook signaleringen van onderdanen van derde landen voor wie een weigering van toegang of terugkeerbesluit geldt. De databank bevat aanwijzingen voor politiebeambten en grenswachters ten aanzien van de specifieke maatregelen die moeten worden getroffen wanneer een persoon of voorwerp wordt aangetroffen (bv. een verdachte aanhouden, een kwetsbare vermiste persoon beschermen of een ongeldig paspoort in beslag nemen). Nationale

⁽⁶¹⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/912 van de Commissie van 12 juni 2015 tot vaststelling van de datum waarop de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) in de eenentwintigste, tweeëntwintigste en drieëntwintigste regio beginnen, PB 2015 L 148/28.

⁽⁶²⁾ Europese Commissie (2019), *Factsheet: EU Information systems – Security and Borders* (Factsheet: EU-informatiesystemen – Veiligheid en grenzen), Brussel, april 2019, blz. 1.

⁽⁶³⁾ Zie Besluit 2013/392/EU van de Raad van 22 juli 2013 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van Besluit 2008/633/JBZ over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, PB 2013 L 198/45, dat vervolgens als gevolg van een geslaagd beroep tot nietigverklaring bij het HvJ-EU werd vervangen door het Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1956 van de Raad van 26 oktober 2015 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van Besluit 2008/633/JBZ over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, PB 2015 L 284/146.

rechtshandhavings-, grenscontrole-, douane-, visum- en justitiële autoriteiten hebben toegang tot de in het SIS opgeslagen gegevens, strikt binnen hun respectievelijke mandaat.

Het systeem is sinds maart 1995 operationeel; het meer geavanceerde systeem van de tweede generatie ⁽⁶⁴⁾ werd in april 2013 gelanceerd. Een herziening van het wettelijk kader van het SIS, bestaande uit drie verschillende rechtshandelingen, namelijk de *SIS-verordening* (Verordening (EU) 2018/1862), *SIS-grenscontroleverordening* (Verordening (EU) 2018/1861) en *SIS-terugkeerverordening* (Verordening (EU) 2018/1860), trad in december 2018 in werking. Hierbij werden belangrijke technische en operationele verbeteringen ingevoerd, waaronder nieuwe signaleringscategorieën (bv. terugkeerbesluiten) en werd een efficiëntere informatie-uitwisseling mogelijk gemaakt tussen rechtshandhavingsautoriteiten van lidstaten van de EU onderling en met EU-agentschappen zoals Europol, het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en Frontex. In 2018 bevatte het SIS in totaal meer dan 82 miljoen signaleringen, waarvan slechts ongeveer 930 000 signaleringen betrekking hadden op personen en de overige op voorwerpen. Het werd in 2018 meer dan 6,1 miljard maal ingezien en was daarmee het meest gebruikte IT-systeem van de EU op het gebied van migratie en veiligheid ⁽⁶⁵⁾. In *tabel 2* is vermeld in welke EU-lidstaten het SIS van toepassing is.

2.1.4. Inreis-uitreisysteem (EES)

Het EES werd uit hoofde van de *EES-verordening* (Verordening (EU) 2017/2226, laatstelijk gewijzigd bij *Verordening (EU) 2019/817*) ingesteld voor het registreren van verplaatsingen in en uit het Schengengebied van alle onderdanen van derde landen die worden toegelaten voor een kort verblijf (zowel visumplichtige als niet-visumplichtige reizigers), in de zin van een of meer bezoeken van tezamen maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Het systeem berekent en bewaakt de duur van het verblijf van toegelaten onderdanen van derde landen met het oog op het vereenvoudigen van de grensoverschrijding door bonafide reizigers en voor de identificatie van verblijfsduuroverschrijders en identiteitsfraude. Hierbij wordt de huidige verplichting om paspoorten handmatig van een stempel te voorzien, vervangen door elektronische registratie van wanneer en waar de persoon het

⁽⁶⁴⁾ Zie *Verordening (EU) nr. 1987/2006*, PB 2006 L 381/4 en *Besluit 2007/533/JBZ*, PB 2007 L 205/63.

⁽⁶⁵⁾ eu-LISA (2019), *SIS II – 2018 Annual Statistics: Factsheet* (SIS II – Jaarstatistieken 2018: factsheet), maart 2019.

Schengengebied in en uit is gereisd en een automatische berekening van hoeveel dagen de persoon nog in aanmerking komt voor kort verblijf. Weigeringen van toegang worden ook vastgelegd in het EES.

De doelstellingen van het EES omvatten tevens het voorkomen van irreguliere immigratie en de vereenvoudiging van het beheer van migratiestromen. Een aanvullende doelstelling van het systeem is om bij te dragen tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Hiertoe krijgen naast de grens-, visum- en immigratieautoriteiten ook nationale rechtshandhavingsautoriteiten en Europol toegang tot de in het systeem opgeslagen gegevens, echter uitsluitend voor de hierboven omschreven doelstellingen met betrekking tot nationale veiligheid en onder strikte voorwaarden.

Naar verwachting zal het systeem in 2022 operationeel zijn. Het EES zal gelden voor alle staten die deel uitmaken van het Schengengebied (zie [tabel 2](#)).

2.1.5. Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias)

Bij de [Etias-verordening](#) (Verordening (EU) 2018/1240, laatstelijk gewijzigd bij [Verordening \(EU\) 2019/817](#)) is een systeem voor controles vóór de grens ingesteld voor niet-visumplichtige reizigers. Het geautomatiseerde systeem screent onderdanen van derde landen zonder visumplicht om vast te stellen of ze tot de EU moeten worden toegelaten voor bezoeken van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Via een online-aanvraaginstrument worden persoonsgegevens van niet-visumplichtige reizigers verzameld vóór hun aankomst bij de buitengrenzen van de EU. Frontex en de grenscontroleautoriteiten van de betreffende lidstaat/lidstaten controleren die gegevens aan de hand van alle relevante databanken. Als uit de controles blijkt dat de persoon geen gevaar vormt op het gebied van veiligheid, irreguliere migratie of de volksgezondheid, krijgt de persoon automatisch autorisatie om naar de EU te reizen. Als dat niet het geval is, wordt de aanvraag doorverwezen naar de bevoegde autoriteiten voor handmatige controles. Zo vereenvoudigt het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) het reizen door reizigers al in een vroeg stadium een indicatie te geven of ze waarschijnlijk zullen worden toegelaten tot het Schengengebied.

Vóór aanvang van de reis hebben vervoerders, zoals luchtvaartmaatschappijen, beperkte toegang tot Etias en de EES-gegevens, uitsluitend om vast te stellen of de reiziger in het bezit is van een Etias-autorisatie en de 90 dagen binnen een periode van 180 dagen niet reeds heeft opgebruikt.

Het systeem wordt naar verwachting eind 2022 actief. Het Etias zal gelden voor alle staten die deel uitmaken van het Schengengebied (zie tabel 2).

2.1.6. Europees Strafregisterinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN)

Het Ecris-TCN is een gecentraliseerde databank die lidstaten van de EU in staat stelt om informatie uit te wisselen over het strafregister van onderdanen van derde landen die in de EU zijn veroordeeld. Het werkt volgens het principe van “treffer/geen treffer”. Het systeem werd ingesteld uit hoofde van de [Ecris-TCN-verordening](#) (Verordening (EU) 2019/816) en vormt een aanvulling op de gedecentraliseerde EU-strafregisterdatabank (het Europees Strafregisterinformatiesysteem, Ecris) die is ingesteld bij [Besluit 2009/316/JBZ van de Raad](#).

Met behulp van het Ecris-TCN kan volgens het principe “treffer/geen treffer” worden bepaald of een onderdaan van een derde land naar wie wordt geïnformeerd in een of meer lidstaten een strafregister heeft. Gegevens kunnen worden opgevraagd aan de hand van biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken. Bij een treffer kunnen nationale justitiële autoriteiten zich via het Ecris bilateraal tot de betreffende lidstaat wenden voor nadere gegevens.

Nationale autoriteiten krijgen de bevoegdheid om gegevens uit het Ecris-TCN op te vragen voor strafrechtelijke procedures, maar ook voor niet-strafrechtelijke procedures (bv. bij de afhandeling van verblijfsvergunningaanvragen). Europol, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie krijgen ook directe toegang tot het Ecris-TCN, elk binnen zijn eigen mandaat.

Het Ecris-TCN wordt naar verwachting eind 2022 operationeel. Alle EU-lidstaten behalve Denemarken en Ierland nemen deel aan het systeem (zie [tabel 2](#)).













2.1.7. Europol-informatiesysteem (EIS)

Het EIS is de centrale databank voor strafrechtelijke gegevens en inlichtingen van Europol. Het valt onder de regelgeving van de verordening ter oprichting van Europol, [Verordening \(EU\) 2016/794](#), en werd in 2005 operationeel. Het heeft betrekking op alle actieterreinen waar Europol een mandaat voor heeft en bevat informatie over ernstige strafbare feiten van transnationale aard, over verdachte en veroordeelde personen, over criminele structuren en over de middelen die worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. In de bijgewerkte versie van het EIS, gelanceerd in 2013, kunnen biometrische gegevens en gegevens met betrekking tot cybermisdrijven worden opgeslagen en vergeleken. Het EIS is een verwijzingssysteem dat kan worden gebruikt om te controleren of er buiten het nationale rechtsgebied informatie beschikbaar is over een persoon of voorwerp waar de belangstelling naar uitgaat.

Medewerkers van Europol en hiertoe benoemde functionarissen bij rechtshandhavingsautoriteiten van lidstaten van de EU hebben toegang tot het EIS. Nationale autoriteiten kunnen zoekopdrachten uitvoeren in het systeem en bij een treffer aanvullende informatie aanvragen via de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling Siena, (Secure Information Exchange Network Application) van Europol. Daarnaast hebben [samenwerkingspartners van Europol](#) mogelijk indirect toegang tot het opslaan en opvragen van gegevens via het operationeel centrum van Europol.






In tabel 2 zijn de bestaande grootschalige IT-systemen opgenomen, met vermelding van het belangrijkste doel, de betrokken onderdanen van derde landen, de verwerkte biometrische identificatiemiddelen en de geografische toepasselijkheid. Voor meer informatie over deze EU-databanken, met name vanuit het oogpunt van gegevensbescherming, zie het [Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving](#), punt 8.3.2.

Tabel 2: Grootschalige IT-systemen van de EU op het gebied van migratie en veiligheid

IT-systeem	Belangrijkste doel	Betrokkenen	Biometrische identificatiemiddelen	Toepasselijkheid
Eurodac	Bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming Aanvullend doel: rechtshandhaving	Personen die internationale bescherming aanvragen en genieten Migranten die op irreguliere wijze de buitengrenzen hebben overschreden		27 EU-lidstaten + SGL
VIS	De uitwisseling van gegevens over visumaanvragen tussen Schengenlidstaten vereenvoudigen Aanvullend doel: rechtshandhaving	Visumaanvragers en gezinsherenigers		24 EU-lidstaten (uitgezonderd CY, HR, IE) + SGL
SIS	Het vereenvoudigen van de samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten ter waarborging van de veiligheid in de EU en de Schengenlidstaten	Vermiste, kwetsbare en gezochte personen	   	25 EU-lidstaten (uitgezonderd CY, IE) + SGL
SIS – grenscontroles	Het invoeren en verwerken van signaleringen met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in de Schengenlidstaten	Onderdanen van derde landen die zijn veroordeeld voor of worden verdacht van een misdrijf dat strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar Migranten in een irreguliere situatie	  	25 EU-lidstaten (uitgezonderd CY, IE) + SGL
SIS – terugkeer	Het invoeren en verwerken van signaleringen van onderdanen van derde landen voor wie een terugkeerbesluit geldt	Migranten in een irreguliere situatie voor wie een terugkeerbesluit geldt	  	25 EU-lidstaten (uitgezonderd CY, IE) + SGL

IT-systeem	Belangrijkste doel	Betrokkenen	Biometrische identificatiemiddelen	Toepasselijkheid
EES	De toegestane verblijfsduur van onderdanen van derde landen berekenen en bewaken en verblijfsduuroverschrijders identificeren	Onderdanen van derde landen die op reis zijn met het oog op een kort verblijf	 	24 EU-lidstaten (uitgezonderd CY, HR, IE) + SGL
Etias	Voorafgaand aan de reis beoordelen of een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land een risico vormt uit het oogpunt van veiligheid, irreguliere migratie of volksgezondheid	Reizigers afkomstig uit niet-visumplichtige derde landen	Geen	26 EU-lidstaten (uitgezonderd IE) + SGL
Ecris-TCN	Het delen van informatie over eerdere veroordelingen van onderdanen van derde landen	Onderdanen van derde landen met een strafregister	 	25 EU-lidstaten (uitgezonderd DK, IE)
EIS	Het opslaan en opvragen van gegevens over ernstige internationale misdaad en terrorisme	Personen verdacht van of veroordeeld voor ernstige georganiseerde misdaad en terrorisme	  	27 EU-lidstaten

NB: **De blauwe kleur** van de naam van een IT-systeem betekent dat het pas op een later tijdstip (volledig) zal functioneren – precieze datum nader te bepalen door de Europese Commissie. Voor actuele informatie over de go-livedatums, zie eulisa.europa.eu (voor alle IT-systemen behalve Europol) en europol.europa.eu (voor Europol)

  : vingerafdrukken;  : palmafdrukken;  : gezichtsopname;  :

DNA-profiel.

SGL: met de Schengenruimte geassocieerde landen, dat wil zeggen IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Voor nadere inlichtingen over toepasselijkheid, zie de opmerkingen bij bijlage 1.

Bron: FRA, op basis van rechtsinstrumenten, 2020

2.2. Interoperabiliteit

Interoperabiliteit betekent het vermogen van verschillende IT-systemen om met elkaar te communiceren en gegevens uit te wisselen. In de praktijk betekent het dat bevoegde gebruikers in staat zijn om in één keer een gerichte zoekopdracht naar een persoon uit te voeren in de verschillende IT-systemen en de persoonsgegevens waar ze inzagebevoegdheid voor hebben, te bekijken, in plaats van dat ze meerdere zoekopdrachten moeten uitvoeren in afzonderlijke systemen. Dit moet gebeuren in overeenstemming met hun toegangsrechten en de gegevensbeschermingsvereisten van de onderliggende systemen. In andere woorden: de IT-systemen van de EU, die momenteel niet onderling verbonden zijn en elk in een eigen “silo” opereren, zullen als ze eenmaal interoperabel zijn, in staat zijn om “met elkaar te communiceren”. Interoperabiliteit is erop gericht autoriteiten te helpen bij het controleren van de identiteit van personen van wie de gegevens in ten minste één van de onderliggende IT-systemen zijn opgeslagen en om meerdere identiteiten op te sporen.

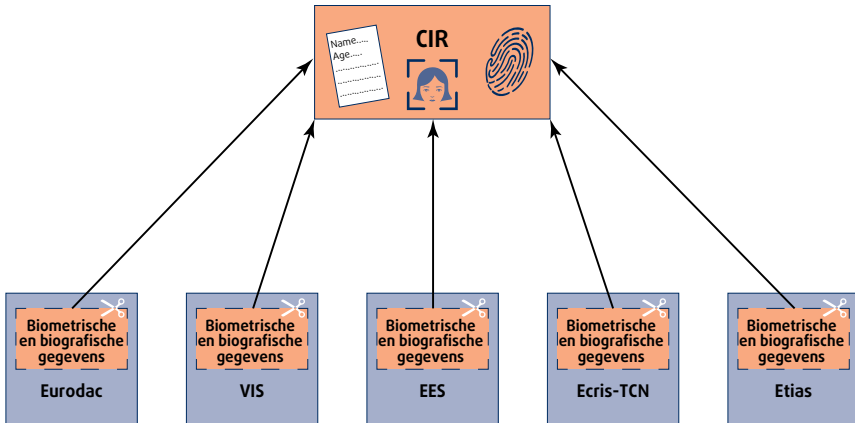
Interoperabiliteit kan leiden tot versterking van de bescherming, bijvoorbeeld door bij te dragen tot het opsporen van vermiste personen, waaronder kinderen, maar brengt ook problemen in verband met de grondrechten met zich mee. Deze vloeien voort uit de zwakke positie van personen van wie gegevens zijn opgeslagen in IT-systemen en die vaak onvoldoende kennis hebben over hun rechten.

De hoofdcomponenten van interoperabiliteit van grootschalige IT-systemen van de EU zoals ingesteld bij de interoperabiliteitsverordeningen ([Verordening \(EU\) 2019/817](#) en [Verordening \(EU\) 2019/818](#)) worden toegelicht in de punten 2.2.1 tot en met 2.2.4. Naar verwachting zullen deze eind 2023 operationeel worden.

2.2.1. Gemeenschappelijk identiteitsregister

In het Gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR) worden de basisidentiteitsgegevens van alle personen van wie gegevens zijn opgenomen in grootschalige IT-systemen van de EU bijgehouden in een gemeenschappelijke, centrale gegevensopslag (hoofdstuk IV van de interoperabiliteitsverordeningen). Dit identiteitsgegevensregister zal worden gedeeld en gebruikt door alle IT-systemen behalve het SIS, waarvoor een aparte technische oplossing wordt toegepast. Specifieke biometrische en biografische gegevens van personen worden weggehaald uit de bestaande systemen (bv. Eurodac, VIS en EES) en opgeslagen op een gemeenschappelijk platform, zoals geïllustreerd in afbeelding 2. Bij nieuwe IT-systemen (Etiás en Ecris-TCN) wordt deze component in de architectuur ingebouwd. De in het gemeenschappelijke register opgeslagen gegevens blijven “eigendom” van de onderliggende IT-systemen.

Afbeelding 2: Gemeenschappelijk identiteitsregister



Bron: FRA, 2020

2.2.2. Europees zoekportaal

Het Europees zoekportaal (ESP) fungeert als één loket om gelijktijdig gegevens uit de verschillende IT-systemen en het CIR te kunnen opvragen door middel van één zoekopdracht. Via het portaal kan de gebruiker gegevens over een persoon bekijken die zijn opgeslagen in de IT-systemen waar de gebruiker inzagebevoegdheid voor heeft, waaronder het SIS, het EIS en twee Interpol-databanken, aan de hand van zowel biografische als biometrische gegevens. De gecombineerde gegevens worden weergegeven op één scherm.

2.2.3. Detector van meerdere identiteiten

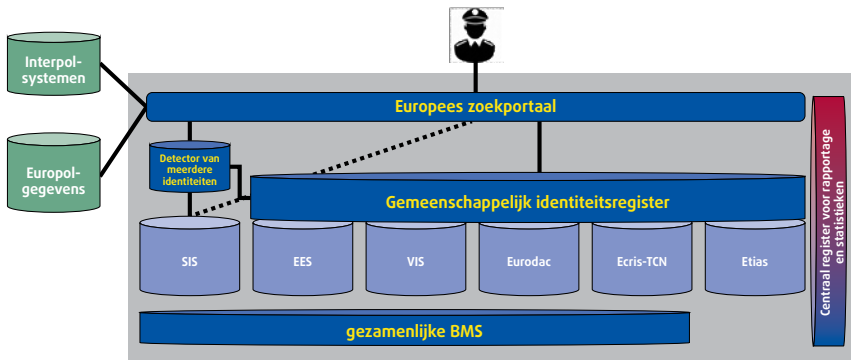
De detector van meerdere identiteiten (MID) is een mechanisme om te bepalen of gegevens over dezelfde persoon in verschillende IT-systemen zijn opgeslagen onder verschillende namen en identiteiten (hoofdstuk V van de interoperabiliteitsverordeningen). Verschillende identiteiten gebruikt door dezelfde persoon worden opgespoord en aan elkaar gekoppeld, wat zal helpen bij de bestrijding van identiteitsfraude. Wanneer nationale autoriteiten met toegangsrechten de systemen doorzoeken, kunnen ze alle in de systemen geregistreerde identiteiten zien die betrekking hebben op de persoon, ongeacht of die eventueel zijn opgeslagen onder een andere naam. De detector van meerdere identiteiten is bedoeld om de juiste identificatie van een persoon te waarborgen door middel van zowel een automatisch als een handmatig verificatieproces.

2.2.4. Gezamenlijke dienst voor biometrische matching

Door het vergelijken van templates verkregen uit in de IT-systemen opgeslagen biometrische gegevens maakt de gezamenlijke dienst voor biometrische matching (BMS) het mogelijk om biometrische gegevens zoals vingerafdrukken en gezichtsopnamen in verschillende IT-systemen tegelijk op te zoeken en met elkaar te vergelijken (hoofdstuk III van de interoperabiliteitsverordeningen). Het is een instrument ter vereenvoudiging van zoekopdrachten in meerdere systemen tegelijk aan de hand van biometrische gegevens. Als dit instrument er niet was, zouden biometrische gegevens niet kunnen worden gebruikt voor het CIR en de detector van meerdere identiteiten.

Afbeelding 3 biedt een illustratie van de technische interoperabiliteitscomponenten van grootschalige IT-systemen en de betrokken afzonderlijke onderliggende IT-systemen.

Afbeelding 3: Technische interoperabiliteitscomponenten



Bron: Europese Commissie, 2018

2.3. Toezicht

Uit hoofde van het EU-recht krijgen nationale en EU-organen ter waarborging van een hoog en consistent niveau van gegevensbescherming een mandaat om er toezicht op te houden dat de IT-systemen voldoen aan de EU-normen voor gegevensbescherming. Het toezicht wordt gezamenlijk uitgevoerd door de

gegevensbeschermingsautoriteiten van EU-lidstaten en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS). In de verordening voor elk afzonderlijk IT-systeem en in de interoperabiliteitsverordeningen zijn hun specifieke rollen en bevoegdheden vastgelegd.

De EDPS is belast met de bewaking en het waarborgen van de bescherming van grondrechten van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door agentschappen en organen van de EU, waaronder gegevens opgeslagen in grootschalige IT-systemen van de EU. Met het oog daarop fungeert de EDPS als een onderzoeks- en klachtenorgaan. Hij werkt nauw samen met de nationale toezichthoudende autoriteiten.

Hoewel er kleine verschillen zijn tussen de wettelijke grondslagen voor de verschillende IT-systemen van de EU, bepalen ze als algemene regel dat de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en de EDPS moeten samenwerken, waarbij elk handelt binnen het eigen bevoegdheidsgebied. Ze vormen toezichtcoördinatiegroepen voor elk grootschalig IT-systeem van de EU om een gecoördineerd en doeltreffend toezicht op de werking daarvan te waarborgen. Vertegenwoordigers van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en de EDPS komen regelmatig bijeen (gewoonlijk tweemaal per jaar, binnen het kader van het Europees Comité voor gegevensbescherming) om gemeenschappelijke problemen met betrekking tot het toezicht te bespreken. Uitgevoerde activiteiten zijn onder andere gezamenlijke inspecties en onderzoeken en werken aan een gemeenschappelijke methodiek. Dezelfde verplichtingen vloeien voort uit artikel 62 van de [verordening gegevensbescherming EU-instellingen](#) (Verordening (EU) 2018/1725).

Daarnaast heeft elke persoon het recht om een klacht in te dienen bij de nationale gegevensbeschermingsautoriteit, die een onderzoek moet instellen en de klachtindiener binnen drie maanden op de hoogte moet stellen van de voortgang of de resultaten van de klacht ⁽⁶⁶⁾. Voor vermeende schendingen van de gegevensbescherming door eu-LISA bij het beheer van de IT-systemen van de EU kunnen personen zich wenden tot de EDPS, die de klachtindiener binnen drie maanden op de hoogte moet stellen van de voortgang en de resultaten van de klacht (artikel 57, lid 1, punt e, en artikel 63 van de verordening gegevensbescherming

⁽⁶⁶⁾ Artikel 13, lid 2, punt d, artikel 14, lid 2, punt e, en de artikelen 52 en 53, AVG.

EU-instellingen). Als ze niet slagen, kunnen beide klachtenprocedures leiden tot rechterlijke toetsing door respectievelijk de bevoegde nationale rechter of het HvJ-EU ⁽⁶⁷⁾ (zie ook [punt 2.8](#)).

In het recht van de RvE schrijft het [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#) voor dat staten een of meer volledig onafhankelijke en onpartijdige toezichtsautoriteiten aanstellen om naleving van het Verdrag te waarborgen (artikel 15). Deze autoriteiten moeten bevoegdheden hebben om schendingen van de gegevensbeschermingsnormen van het Verdrag te onderzoeken, hierbij in te grijpen en er besluiten over te nemen en om administratieve sancties op te leggen, naast de bevoegdheid om juridische procedures te starten bij vermeende schendingen van de waarborgen in het Verdrag. Toezichthoudende autoriteiten moeten tevens een mandaat krijgen om individuele klachten met betrekking tot gegevensbeschermingsrechten af te handelen.

2.4. Doelbinding, gegevensminimalisatie en juistheid van gegevens

In het EU-recht schrijft het doelbindingsbeginsel voor dat persoonsgegevens uitsluitend mogen worden verzameld voor specifieke doeleinden, die uitdrukkelijk moeten worden omschreven. Het beginsel vloeit voort uit artikel 8, lid 2, van het [EU-Handvest](#) en is weerspiegeld in de EU-wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, namelijk in artikel 5, lid 1, punt b, van de [AVG](#), evenals in artikel 4, lid 1, punt b, van de [richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten](#) en artikel 4, lid 1, punt b, van de [verordening gegevensbescherming EU-instellingen](#). Doelbinding impliceert bovendien dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. De betrokkene moet kunnen voorzien voor welk doeleinde gegevens verwerkt zullen worden ⁽⁶⁸⁾.

In alle rechtsinstrumenten ter instelling van IT-systemen van de EU wordt gespecificeerd voor welk doeleinde persoonsgegevens worden verwerkt. IT-systemen van de EU kunnen aanvullende doeleinden kennen, zoals het helpen aanhouden en terugsturen van migranten in een irreguliere situatie, evenals de bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten (zie tabel 3) ⁽⁶⁹⁾. Optimalisatie

⁽⁶⁷⁾ Artikel 52, AVG; artikel 64, verordening gegevensbescherming EU-instellingen.

⁽⁶⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae) tegen Telefónica de España SAU*, Conclusie van advocaat-generaal Kokott van 18 juli 2007, punt 53.

⁽⁶⁹⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-482/08, *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tegen Raad van de Europese Unie* [GK], 26 oktober 2010.

van het gebruik van IT-systemen en de interoperabiliteit daarvan met het oog op aanvullende doeleinden mag niet leiden tot “functieverhuizing”, het gebruik van gegevens voor doeleinden die oorspronkelijk niet werden voorzien.

Tabel 3: Primaire en aanvullende doeleinden in de rechtsinstrumenten met betrekking tot IT-systemen van de EU

IT-systeem	Primair doel	Aanvullende doeleinden	
		Aanhouding en terugkeer	Bestrijding van ernstige strafbare feiten en terrorisme
Eurodac	Toepassing van de Dublinverordening	Ja (gedeeltelijk – aanhouding)	Ja
VIS	Ondersteuning van het visumaanvraagproces en grenscontroles	Ja	Ja
SIS	Waarborgen van de interne veiligheid van de lidstaten	Nee	–
SIS – grenzen	Verwerking van signaleringen inzake weigering van toegang en verblijf	–	Nee
SIS – terugkeer	Verwerking van signaleringen inzake terugkeerbesluiten	–	Nee
EES	Registratie van in- en uitreis van alle onderdanen van derde landen	Ja	Ja
Etias	Controles vóór de grens van niet-visumplichtige onderdanen van derde landen	Nee	Ja
Ecris-TCN	Informatie-uitwisseling over eerdere veroordelingen van onderdanen van derde landen in andere EU-lidstaten in het kader van justitiële samenwerking	Nee	–
Inter-operabiliteit	Waarborgen van de correcte identificatie van de persoon	–	–

NB: – = maakt reeds deel uit van het primaire doel.

Bron: FRA, op basis van bestaande rechtsinstrumenten, 2020

De huidige trend in zowel IT-systemen van de EU als nationale systemen is om meer biometrische en alfanumerieke gegevens te verwerken. Het doelbindingsbeginsel hangt nauw samen met het beginsel van gegevensminimalisatie. Het wordt

omschreven in artikel 5, lid 1, punt c, van de AVG, artikel 4, lid 1, punt c, van de richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten en artikel 4, lid 1, punt c, van de verordening gegevensbescherming EU-instellingen. Gegevensminimalisatie vereist dat persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Volgens het beginsel van gegevensminimalisatie moeten bijvoorbeeld in het VIS eerder verzamelde biometrische gegevens worden hergebruikt als de aanvrager binnen 59 maanden opnieuw een Schengenvisum aanvraagt (artikel 13, lid 3, van de [Visumcode](#) (Verordening (EG) nr. 810/2009)).

Voorbeeld: in *Digital Rights Ireland* ⁽⁷⁰⁾ bekritiseerde het HvJ-EU de generieke wijze waarop de [richtlijn gegevensbewaring \(Richtlijn 2006/24/EG\)](#) van toepassing is op alle personen en alle elektronische communicatiemiddelen, alsmede alle verkeersgegevens, zonder differentiatie, beperking of uitzondering.

Vanwege het beginsel van juistheid van gegevens mag de verwerkingsverantwoordelijke informatie niet gebruiken zonder maatregelen te treffen om er met redelijke zekerheid voor te zorgen dat de gegevens juist en actueel zijn. Dit beginsel vindt zijn weerslag in artikel 5, lid 1, punt d, van de AVG, artikel 4, lid 1, punt d, van de richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten en artikel 4, lid 1, punt d, van de verordening gegevensbescherming EU-instellingen. De verwerkingsverantwoordelijke moet elke redelijke maatregel treffen om onjuiste persoonsgegevens onverwijld te wissen of te rectificeren. Het beginsel van juistheid van gegevens is tevens terug te vinden in alle rechtsinstrumenten ter regulering van IT-systemen van de EU ⁽⁷¹⁾. De [eu-LISA-verordening](#) verleent het agentschap tevens een mandaat om te werken aan de totstandbrenging van geautomatiseerde mechanismen voor het controleren van de gegevenskwaliteit en gemeenschappelijke indicatoren voor de gegevenskwaliteit voor alle IT-systemen (artikel 12).

⁽⁷⁰⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd tegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. en Kärntner Landesregierung e.a.* [GK], 8 april 2014, punt 57.

⁽⁷¹⁾ Zie artikel 29, lid 1, punt c, VIS-verordening; artikel 23, lid 1, punt c, Eurodac-verordening; artikel 59, lid 1, SIS-verordening; artikel 44, lid 1, SIS-grenscontroleverordening; artikel 19, SIS-terugkeerverordening (dat een verwijzing naar de SIS-grenscontroleverordening bevat); artikel 39, lid 1, punt c, EES-verordening; artikel 7, lid 2, punt a, en artikel 8, lid 2, punt a, Etias-verordening; en artikel 13, lid 1, punt d, Ecris-TCN-verordening.

In het RvE-recht omvat het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven uit hoofde van artikel 8 van het EVRM het privé-, familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie. Dit recht wordt aangevuld door [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#). In artikel 5, lid 4, punt b, van het Verdrag is het beginsel van doelbinding vastgelegd. De verwerking van persoonsgegevens moet geschieden voor gerechtvaardigde doeleinden en persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt op een manier die onverenigbaar is met die doeleinden. Dit wordt gevolgd door het beginsel van gegevensminimalisatie uit hoofde van artikel 5, lid 4, punt c, van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens “toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt” moet zijn. Het Verdrag schrijft tevens voor dat de juistheid van de gegevens moet worden gehandhaafd (artikel 5, lid 4, punt d).

Voorbeeld: Het EHRM constateerde dat toegang van nationale autoriteiten tot persoonsgegevens opgeslagen in gecentraliseerde systemen een inmenging met het recht op privéleven (artikel 8 van het EVRM) inhoudt. Met name in *Leander tegen Zweden* ⁽⁷²⁾ constateerde het EHRM dat er sprake was van een dergelijke inmenging in verband met een geheim politieregister. In *S. en Marper tegen VK* ⁽⁷³⁾ oordeelde het EHRM dat het bewaren van vingerafdrukken in de administratie van de autoriteiten kan worden aangemerkt als een inmenging met de eerbiediging van het privéleven. In *Weber en Saravia tegen Duitsland* ⁽⁷⁴⁾ oordeelde het EHRM voorts dat het overbrengen van gegevens naar andere autoriteiten en het daaropvolgende gebruik door hen ertoe leidt dat een grotere groep personen kennis neemt van de onderschepte persoonsgegevens en derhalve kan leiden tot het instellen van onderzoeken tegen de betrokkenen. Naar mening van het Hof vormt dit gevaar een op zichzelf staande inmenging met het recht op privéleven, apart van de inmenging die zich voordoet bij het aanvankelijk verzamelen en opslaan van persoonsgegevens.

Voor meer informatie over doelbinding, gegevensminimalisatie en juistheid, zie het [Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving](#), hoofdstuk 3 en punt 8.3.2.

⁽⁷²⁾ EHRM, *Leander tegen Zweden*, nr. 9248/81, 26 maart 1987.

⁽⁷³⁾ EHRM, *S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nrs. 30562/04 en 30566/04, 4 december 2008, punt 73.

⁽⁷⁴⁾ EHRM, *Weber en Saravia tegen Duitsland*, nr. 54934/00, 29 juni 2006.

2.5. Recht op informatie

In het EU-recht bevat de gegevensbeschermingswetgeving van de EU bepalingen ter waarborging van het recht op informatie en het transparantiebeginsel ⁽⁷⁵⁾. Uit hoofde van de artikelen 13 en 14 van de AVG en van artikel 14 van de [richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten](#) moeten personen worden geïnformeerd over de identiteit en contactgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke, het doel van de verwerking van de gegevens, bewaarperiodes, het recht om te verzoeken om inzage in opgeslagen gegevens en de rectificatie of wissing daarvan en het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit. Soortgelijke vereisten vloeien voort uit artikel 79 van de [verordening gegevensbescherming EU-instellingen](#). Artikel 13, lid 3, van de richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten en artikel 79, lid 3, van de verordening gegevensbescherming EU-instellingen omschrijven echter enkele mogelijke uitzonderingen op deze verplichting, teneinde belemmering van of nadelige gevolgen voor lopende onderzoeken te voorkomen of ter bescherming van de openbare veiligheid en de nationale veiligheid. Het verstrekken van informatie is niet alleen een transparantievereiste uit hoofde van het gegevensbeschermingsrecht van de EU, maar bevordert tevens eerbiediging van de waardigheid van de persoon zoals beschermd door artikel 1 van het [EU-Handvest](#).

Het recht op informatie is opgenomen in de rechtsinstrumenten voor Eurodac, VIS, SIS, EES en Etias, alsmede in de interoperabiliteitsverordeningen ⁽⁷⁶⁾. In het kader van het SIS is het volledig van toepassing bij signaleringen inzake weigeringen van toegang of verblijf en bij terugkeerbesluiten. In het kader van politie of justitiële samenwerking in strafrechtelijke zaken kan het recht op informatie worden beperkt wanneer de nationale wetgeving dit toelaat, met name ter bescherming van de nationale veiligheid, defensie en openbare veiligheid en voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafrechtelijke feiten (artikel 52, lid 2, van de [SIS-grenscontroleverordening](#)). Voor wat betreft het Ecris-TCN hebben personen het recht om schriftelijke informatie te verkrijgen over hun eigen strafregister in overeenstemming met de wetgeving van de lidstaat waar ze een verzoek doen om de betreffende informatie te verstrekken (overweging 21 van de [Ecris-TCN-verordening](#)).

⁽⁷⁵⁾ Artikel 5, lid 2, AVG; overweging 26, richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten; en artikel 4, lid 1, gegevensbeschermingsverordening voor EU-instellingen en -organen.

⁽⁷⁶⁾ Artikel 29, Eurodac-verordening; artikel 37, VIS-verordening; artikel 52, SIS-grenscontroleverordening en artikel 19, SIS-terugkeerverordening (dat een verwijzing naar de SIS-grenscontroleverordening bevat); artikel 50, EES-verordening; artikel 64, Etias-verordening; en artikel 47 van de interoperabiliteitsverordeningen.

Tabel 4: Het recht op informatie wanneer gegevens worden verzameld in IT-systemen van de EU

	Eurodac	VIS	SIS	SIS – grenzen SIS – terugkeer	EES	Etiias	Ecris-TCN	Interoperabiliteit
Instrument bevat een bepaling met betrekking tot het recht op informatie	Ja	Ja	Nee	Ja, met beperkingen	Ja	Ja	Nee	Ja
Informatie moet op begrijpelijke wijze worden verstrekt	Ja	Nee	n.v.t.	Nee	Ja	Nee	n.v.t.	Ja
Informatie moet omvatten dat gegevens kunnen worden gebruikt voor:	Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Ja
	Gedeeltelijk: aanhouding	Ja	n.v.t.	Ja, met beperkingen	Ja	n.v.t.	n.v.t.	Ja
	Ja	Ja	n.v.t.	Ja, met beperkingen	Ja	Nee	n.v.t.	Ja
De betrokkene moet worden geïnformeerd over het mogelijk delen van gegevens met derde landen	Nee	Ja	n.v.t.	n.v.t.	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

NB: n.v.t. = niet van toepassing.

Bron: FRA, op basis van bestaande rechtsinstrumenten, 2020

Hoewel personen normaliter moeten worden geïnformeerd wanneer hun gegevens worden verzameld, heeft die informatie niet noodzakelijkerwijs betrekking op alle doeleinden waarvoor gegevens mogelijk worden gebruikt. Tabel 4 biedt een overzicht van het recht op informatie zoals gewaarborgd door verschillende instrumenten ter instelling van grootschalige IT-systemen van de EU.

In het recht van de RvE moeten op grond van artikel 8 van [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#) verdragsluitende partijen ervoor zorgen dat verwerkingsverantwoordelijken de betrokkenen informeren over hun identiteit en woonplaats, de rechtsgrondslag en het doel van de verwerking, de te verwerken categorieën persoonsgegevens (indien van toepassing) en de wijze waarop ze hun rechten op inzage, rectificatie en voorziening in rechte kunnen uitoefenen. Alle andere informatie die noodzakelijk wordt geacht om te zorgen voor een eerlijke en transparante verwerking van persoonsgegevens moet ook worden megedeeld.

Voor meer informatie over het recht op informatie, zie het [Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving](#), punten 6.1 en 8.3.2.

2.6 Toegang tot gegevens

In het EU-recht zijn in de rechtsinstrumenten ter instelling van grootschalige IT-systemen van de EU duidelijk de soorten autoriteiten omschreven die de IT-systemen kunnen doorzoeken, onder meer door middel van interoperabiliteit. EU-lidstaten zijn verplicht de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de namen van de autoriteiten die bevoegd zijn om het IT-systeem in te zien. Deze informatie wordt openbaar gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en door eu-LISA ⁽⁷⁷⁾. Tabel 5 biedt een overzicht van de soorten autoriteiten die de verschillende IT-systemen van de EU mogen doorzoeken. Hoe groter het aantal autoriteiten met toegang, hoe groter de kans op onrechtmatig gebruik.

⁽⁷⁷⁾ Met betrekking tot het SIS, zie PB 2019 C 222/1; met betrekking tot Eurodac, zie eu-LISA, *List of designated authorities which have access to data recorded in the Central System of Eurodac pursuant to Article 27(2) of the Regulation (EU) No. 603/2013, for the purpose laid down in Article 1(1) of the same Regulation* (Lijst met aangewezen autoriteiten die toegang hebben tot gegevens vastgelegd in het centraal systeem van Eurodac uit hoofde van artikel 27, lid 2, van Verordening (EU) nr. 603/2013, voor het doel vastgelegd in artikel 1, lid 1, van diezelfde verordening), 2019; en met betrekking tot het VIS, zie PB 2016 C 187/4.

Nationale rechtshandhavingsautoriteiten en Europol hebben toegang tot alle IT-systemen van de EU, met uitzondering van Ecris-TCN, met het oog op de bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten. Dit valt onder het hoofddoel van de SIS-verordening inzake politiesamenwerking en grenscontroles ⁽⁷⁸⁾ en is als aanvullend doel vermeld in de Eurodac-, VIS-, EES- en Etias-verordening ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Artikel 1, SIS-verordening; artikel 1, SIS-grenscontroleverordening.

⁽⁷⁹⁾ Artikel 1, lid 2, Eurodac-verordening; artikel 1, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad; artikel 6, lid 2, EES-verordening; en artikel 1, lid 2, Etias-verordening.

Tabel 5: Autoriteiten die IT-systemen mogen doorzoeken, per doeleinde

IT-systeem	Visumafgifte	Grenscontrole	Bestrijding van ernstige strafbare feiten en terrorisme	Bestrijding van irreguliere migratie	Terugkeer-procedure	Dublinprocedure
Eurodac	n.v.t.	n.v.t.	Politie en Europol	Politie	Immigratie-autoriteiten	Asielautoriteiten
VIS	Visum- en grensautoriteiten	Grensautoriteiten	Politie en Europol	Politie	Immigratie-autoriteiten	Asielautoriteiten
SIS – grenzen SIS – terugkeer	Visum- en grensautoriteiten	Grensautoriteiten	Politie en Europol	Politie	Immigratie-autoriteiten	n.v.t.
EES	Visum- en grensautoriteiten	Grensautoriteiten	Politie en Europol	Politie	Immigratie-autoriteiten	n.v.t.
Etiias	n.v.t.	Grensautoriteiten	Politie en Europol	Immigratie-autoriteiten	n.v.t.	n.v.t.
Ecris-TCN	n.v.t.	n.v.t.	Politie, Europol, justitiële autoriteiten, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Interoperabiliteit	Visum- en grensautoriteiten	Grensautoriteiten	Politie en Europol	Politie	Immigratie-autoriteiten	Asielautoriteiten

NB: n.v.t. = niet van toepassing.

Bron: FRA, op basis van bestaande rechinstrumenten, 2020

De gegevensbeschermingswetgeving van de EU verbiedt onbevoegde toegang tot persoonsgegevens in artikel 5, lid 1, punt f, van de AVG en artikel 4, lid 1, punt f, van de [richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten](#). Beide bepalen dat persoonsgegevens “op een dusdanige manier [moeten] worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking”. Op grond van de artikelen 28 en 32 van de AVG moeten de verwerker en de verwerkingsverantwoordelijke de nodige maatregelen treffen om te voorkomen dat gegevens bekend worden gemaakt of worden ingezien door onbevoegde derden.

Voorbeeld: in *Digital Rights Ireland* ⁽⁸⁰⁾ preciseerde het HvJ-EU dat EU-wetgeving die het verzamelen en bewaren van persoonsgegevens mogelijk maakt, voldoende waarborgen moet opleggen om persoonsgegevens doeltreffend te beschermen tegen het risico van misbruik en tegen elke onbevoegde inzage in en elk onbevoegd gebruik van die gegevens. Er moet rekening worden gehouden met de hoeveelheid en de gevoeligheid van de gegevens. De noodzaak van dergelijke waarborgen is des te groter wanneer persoonsgegevens automatisch worden verwerkt en wanneer er een aanzienlijk risico van onbevoegde inzage van de betreffende gegevens bestaat. In deze zaak benadrukte het HvJ-EU de noodzaak van regels die “ertoe strekken de bescherming en de beveiliging van de betrokken gegevens duidelijk en strikt te regelen om de volle integriteit en vertrouwelijkheid ervan te waarborgen” ⁽⁸¹⁾.

In het recht van de RvE schrijft het [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#) voor dat de verwerkingsverantwoordelijke en, indien van toepassing, de verwerker passende beveiligingsmaatregelen moet treffen tegen risico's zoals onbevoegde inzage in, of vernietiging, verlies of bekendmaking van persoonsgegevens (artikel 7). Op grond van artikel 15 van het Verdrag moeten staten er zorg voor dragen dat toezichthoudende autoriteiten gebonden zijn aan geheimhoudingsverplichtingen ten aanzien van vertrouwelijke informatie waar zij toegang toe hebben, of toegang toe hebben gehad, bij het uitvoeren van hun verantwoordelijkheden.

⁽⁸⁰⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd tegen Minister for Communicaties, Marine and Natura Resources e.a. en Kärntner Landesregierung e.a.* [GK], 8 april 2014, punt 54 (met verdere verwijzingen).

⁽⁸¹⁾ Zie voetnoot 80, punt 66.

Voor meer informatie over het gebruik van opgeslagen gegevens en bescherming tegen onbevoegde inzage, zie het *Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving*, hoofdstuk 4 en punt 8.3.2.

2.7. Doorgifte van gegevens aan derden

In het **EU-recht** bevatten het gegevensbeschermingskader van de EU en de afzonderlijke rechtsinstrumenten ter instelling van de verschillende IT-systemen van de EU strikte regelgeving voor de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen en internationale organisaties. Hoofdstuk V van de **AVG** en van de **richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten** verplicht de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker om te waarborgen dat de verwerking van gegevens na doorgifte aan een derde land of internationale organisatie voldoet aan de gegevensbeschermingsregels. Op grond van artikel 44 van de **AVG** zijn de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker ook verantwoordelijk voor verdere doorgiften, bijvoorbeeld van het ene derde land aan het andere.

Gezien de verschillende soorten gegevens die in de verschillende IT-systemen van de EU worden opgeslagen, geldt voor elk van de informatiesystemen een andere regeling ten aanzien van het delen van gegevens met derde landen en internationale organisaties, zoals geïllustreerd in tabel 6. De **Eurodac-verordening** bevat een verbod op het verder doorgeven van gegevens (artikel 35). De **Etias-verordening** (artikel 65) bevat een uitdrukkelijk verbod op het delen van de in het systeem opgenomen gegevens met derde landen en internationale organisaties, met uitzondering van Interpol en enkele strikt afgebakende gevallen ter vereenvoudiging van de terugkeer. Bij andere EU-databanken is het delen van persoonsgegevens met derde landen ter identificatie van een onderdaan van een derde land met het oog op terugkeer toegestaan, hoewel hier enkele uitzonderingen voor gelden⁽⁸²⁾. Ter vereenvoudiging van politietsamenwerking mag een lidstaat onder bepaalde voorwaarden ook SIS-gegevens delen met derde landen via mechanismen die door Europol (artikel 48) en Eurojust (artikel 49) worden gebruikt conform de **SIS-verordening**. De **Ecris-TCN-verordening** staat het delen van gegevens met derde landen niet toe. Verzoeken van staten om informatie over eerdere veroordelingen die in het Ecris-TCN zijn opgenomen, moeten worden gericht aan Eurojust, dat vervolgens de EU-lidstaat benadert die in het bezit is van informatie over de veroordeling (artikel 17).

⁽⁸²⁾ Zie artikel 41, lid 2, EES-verordening; artikel 15, SIS-terugkeerverordening; en artikel 31, VIS-verordening.

Over het algemeen wordt informatie gedeeld om hulp van het land van herkomst te verkrijgen teneinde een onderdaan van een derde land te identificeren met het oog op een toekomstige verwijdering. Dit heeft tevens betrekking op afgewezen asielaanvragers.

Tabel 6: Doelen waarvoor het delen van gegevens met derde landen of internationale organisaties in IT-systemen van de EU is toegestaan

IT-systeem	Doelen waarvoor het delen van gegevens met derden is toegestaan
VIS	Voor terugkeerdoeleinden
SIS	Delen niet toegestaan, behalve door Europol en Eurojust met instemming van de lidstaat die de signalering heeft afgegeven, onder bepaalde voorwaarden
SIS – grenzen	Delen niet toegestaan, behalve door Europol met instemming van de lidstaat die de signalering heeft afgegeven
SIS – terugkeer	Voor terugkeerdoeleinden
EES	Voor terugkeerdoeleinden
Etias	Voor terugkeerdoeleinden Voor vergelijking met Interpol-databanken
Ecris-TCN	Delen niet toegestaan, behalve via een verzoek aan Eurojust, dat de EU-lidstaat die in bezit is van de informatie zal benaderen
Interoperabiliteit	Delen niet toegestaan

Bron: FRA, op basis van bestaande wetgevingsinstrumenten, 2020

In het recht van de RvE regelt [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#) de grensoverschrijdende stromen van persoonsgegevens. Verdragsluitende partijen kunnen het doorgeven van dergelijke gegevens aan een ontvanger onder de jurisdictie van een andere verdragsluitende partij niet verbieden, tenzij er sprake is van een reëel en ernstig risico dat dit zou leiden tot het omzeilen van de bepalingen van het Verdrag. Artikel 14, lid 2, van het Verdrag bepaalt dat grensoverschrijdende gegevensstromen naar een ontvanger die niet onder de jurisdictie van een verdragsluitende partij valt, slechts zijn toegestaan mits er sprake is van een passend beschermingsniveau. Een passend beschermingsniveau kan worden gewaarborgd door de wetgeving van de betreffende staat of internationale organisatie, of door ad hoc of goedgekeurde gestandaardiseerde waarborgen die worden aangenomen en toegepast door de personen die zijn betrokken bij de doorgifte en verdere verwerking van de gegevens.

Voor meer informatie over internationale gegevensdoorgiften, zie het [Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving](#), hoofdstuk 7.

2.8. Rechten van betrokkenen

In het EU-recht is in artikel 8, lid 2, van het EU-Handvest in het kader van het recht op bescherming van persoonsgegevens het volgende bepaald: “Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.” De mogelijkheid om het recht van inzage uit te oefenen maakt deel uit van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat wordt beschermd door artikel 47 van het Handvest. Het HvJ-EU heeft geconstateerd dat de kenmerken van een voorziening in rechte moeten worden vastgesteld op een wijze die in overeenstemming is met het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming⁽⁸³⁾.

De rechten op toegang tot en correctie en verwijdering van de eigen opgeslagen gegevens van een persoon zijn tevens opgenomen in de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming, namelijk in de artikelen 15 tot en met 17 van de AVG, de artikelen 14 tot en met 17 van de [richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten](#) en de artikelen 80 tot en met 83 van de [verordening gegevensbescherming EU-instellingen](#). Het recht van inzage, zoals gewaarborgd op grond van artikel 15 van de AVG en de artikelen 14 en 15 van de [richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten](#), kan worden beperkt, mits de maatregel noodzakelijk en evenredig is om specifieke redenen. Een dergelijke reden kan bijvoorbeeld de noodzaak zijn om de nationale veiligheid te beschermen of om misdrijven te voorkomen.

In de regel moeten de betrokkenen over de rechten op inzage, correctie en verwijdering worden geïnformeerd op het moment dat de gegevens in de IT-systemen worden opgenomen (zie [punt 2.5](#)).

⁽⁸³⁾ HvJ-EU, zaak C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd tegen Justitiekanslern* [GK], 13 maart 2007, punt 37; zaak C-93/12, *ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov tegen Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond “Zemedelie”-Razplashatelna agentsia*, 27 juni 2013, punt 59; en HvJ-EU, zaak C-562/13, *Centre public d’action sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve tegen Moussa Abdida* [GK], 18 december 2014, punt 45.

Voorbeeld: in *Tele2 Sverige* ⁽⁸⁴⁾ oordeelde het HvJ-EU dat, in het kader van veiligheidsmaatregelen die gevolgen hebben voor het recht op privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens, nationale rechtshandhavingsautoriteiten de betrokkenen in kennis moeten stellen, volgens de geldende nationale procedures, zodra de kennisgeving de door de betreffende autoriteiten uitgevoerde onderzoeken niet meer in gevaar kan brengen. Het HvJ-EU heeft geconstateerd dat kennisgeving in feite noodzakelijk is om de door deze maatregelen getroffen personen in staat te stellen om, onder meer, hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte gewaarborgd door artikel 47 van het EU-Handvest te kunnen uitoefenen.

Het recht van toegang tot en rectificatie en wissing van gegevens vindt zijn weerslag in alle IT-systemen van de EU (met inbegrip van de interoperabiliteitscomponenten) ⁽⁸⁵⁾, maar is beperkt voor wat betreft het SIS. Op grond van artikel 19 van de *SIS-terugkeerverordening*, artikel 53, lid 3, van de *SIS-grenscontroleverordening* en artikel 67, lid 3, van de *SIS-verordening* kunnen de autoriteiten inzage in het SIS weigeren als dat onontbeerlijk is voor het uitvoeren van een rechtmatige taak in verband met een signalering of voor de bescherming van rechten en vrijheden van derden. In het kader van interoperabiliteit geeft artikel 49 van de Verordeningen (EU) 2019/817 en (EU) 2019/818 eu-LISA een mandaat om een webportaal te beheren met het oog op het vereenvoudigen van de uitoefening van de rechten op toegang tot, of rectificatie, wissing of beperking van de verwerking van persoonsgegevens. Het webportaal omvat een gebruikersinterface die personen in staat stelt de contactgegevens te ontvangen van de autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de handmatige verificatie van verschillende identiteiten.

Alle IT-systemen van de EU, ook in het kader van interoperabiliteit, waarborgen het recht op beroep bij een rechter of een bevoegde autoriteit ⁽⁸⁶⁾. Daarnaast bekrachtigen de artikelen 78 en 79 van de AVG, de artikelen 53 en 54 van de richtlijn

⁽⁸⁴⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, *Tele2 Sverige AB tegen Post- och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department tegen Tom Watson e.a.* [GK], 21 december 2016, punt 12. Zie mutatis mutandis ook HvJ-EU, zaak C-555/07, *Seda Küçükdeveci tegen Swedex GmbH & Co. KG* [GK], 19 januari 2010, punt 52; en HvJ-EU, zaak C-362/14, *Maximilian Schrems tegen Data Protection Commissioner* [GK], 6 oktober 2015, punt 95.

⁽⁸⁵⁾ Zie artikel 38, VIS-verordening; artikel 29, lid 4, Eurodac-verordening; artikel 52, EES-verordening; artikel 64, Etias-verordening; artikel 25, Ecris-TCN-verordening; en artikel 48 van de interoperabiliteitsverordeningen.

⁽⁸⁶⁾ Artikel 40, lid 1, VIS-verordening; artikel 29, lid 14, Eurodac-verordening; artikel 54, lid 1, EES-verordening; artikel 64, Etias-verordening; artikel 19, SIS-terugkeerverordening; artikel 54, SIS-grenscontroleverordening; artikel 68, SIS-verordening; artikel 27, Ecris-TCN-verordening; en artikel 48, lid 8, van de interoperabiliteitsverordeningen.

gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten en artikel 64 van de verordening gegevensbescherming EU-instellingen dat er voor elk besluit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, alsmede van de toezichthoudende autoriteit, moet worden voorzien in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De mogelijkheid om een administratieve klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit wordt niet beschouwd als een doeltreffende voorziening in rechte uit hoofde van het [EU-Handvest](#).

In het recht van de RvE worden de rechten van betrokkenen geregeld door artikel 9 van [Gemoderniseerd Verdrag nr. 108](#). Elke persoon heeft het recht om bevestiging te verkrijgen van de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens om op elk willekeurig moment bezwaar te maken tegen de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens en om rectificatie of wissing van gegevens te verkrijgen als ze in strijd met het Verdrag zijn verwerkt. Het Verdrag voorziet in voorzieningen in rechte.

Voorbeeld: in *Segerstedt-Wiberg e.a. tegen Zweden* ⁽⁸⁷⁾, inzake toegang tot persoonsgegevens in het bezit van veiligheidsdiensten, oordeelde het EHRM dat de belangen van nationale veiligheid en de bestrijding van terrorisme sterker wegen dan het belang van de verzoekers om toegang te krijgen tot informatie over hen in de dossiers van de Veiligheidspolitie. In *Yonchev tegen Bulgarije* ⁽⁸⁸⁾ oordeelde het EHRM dat de wetgeving moet voorzien in een doeltreffende en toegankelijke procedure om verzoekers in staat te stellen belangrijke informatie over henzelf in te zien.

Voor meer informatie over de rechten van betrokkenen, zie het [Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving](#), hoofdstuk 6.

⁽⁸⁷⁾ EHRM, *Segerstedt-Wiberg e.a. tegen Zweden*, nr. 62332/00, 6 juni 2006, punt 91.

⁽⁸⁸⁾ EHRM, *Yonchev tegen Bulgarije*, nr. 12504/09, 7 december 2017, punten 49 tot en met 53.

Belangrijkste punten

- Visum-, grens-, asiel- en immigratieautoriteiten van EU-lidstaten zijn afhankelijk van technologie bij het nemen van beslissingen over een bepaalde persoon (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Eurodac helpt lidstaten te bepalen waar verzoekers om internationale bescherming aanvankelijk de EU zijn binnengekomen en waar hun aanvraag behandeld moet worden (zie [punt 2.1.1](#)).
- Het VIS bevat vingerafdrukken, foto's en besluiten over aanvragen voor Schengenvisa en vereenvoudigt de aanvraagprocedure voor Schengenvisa (zie [punt 2.1.2](#)).
- Het SIS bevat signaleringen van bepaalde categorieën van gezochte of vermiste personen, vermiste voorwerpen en onderdanen van derde landen voor wie een weigering van toegang of terugkeerbesluit geldt. Het SIS biedt ondersteuning voor nationale rechtshandavings-, grenscontrole-, douane-, visum- en justitiële autoriteiten (zie [punt 2.1.3](#)).
- Wanneer het operationeel wordt, worden in het EES de reizen van alle onderdanen van derde landen in en uit het Schengengebied vastgelegd en de duur van hun verblijf bewaakt. Dit zal de identificatie vereenvoudigen van onderdanen van derde landen die te lang in het Schengengebied verblijven (zie [punt 2.1.4](#)).
- Wanneer het operationeel wordt, zal het Etias niet-visumplichtige onderdanen van derde landen screenen om te bepalen of zij al dan niet een risico voor de veiligheid, voor irreguliere migratie of voor de volksgezondheid vormen (zie [punt 2.1.5](#)).
- Wanneer het operationeel wordt, zal het Ecris-TCN het mogelijk maken om informatie uit te wisselen over het strafregister van onderdanen van derde landen die in de EU zijn veroordeeld (zie [punt 2.1.6](#)).
- Deze verschillende grootschalige IT-systemen van de EU worden interoperabel gemaakt, zodat autoriteiten een persoon in alle systemen tegelijk kunnen opzoeken, ook aan de hand van biometrische gegevens, afhankelijk van de toegangsrechten van de betreffende autoriteit (zie [punt 2.2](#)).
- Nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en de EDPS dragen er zorg voor dat bij gegevensverwerking het Europese gegevensbeschermingsrecht in acht wordt genomen (zie [punt 2.3](#)).
- Het recht van de EU en van de RvE schrijft voor dat persoonsgegevens uitsluitend mogen worden gebruikt voor het/de doel(en) waarvoor ze zijn verzameld (zie [punt 2.4](#)).

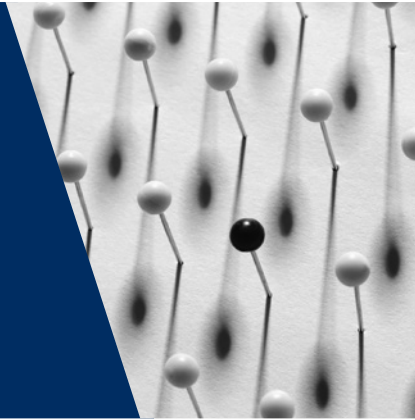
- Uit hoofde van het recht van de EU en van de RvE hebben personen het recht om in kennis te worden gesteld van de verwerking van hun gegevens, maar dit recht kan in sommige situaties worden beperkt (zie [punt 2.5](#)).
- Het EU-recht bepaalt nauwkeurig welke persoonsgegevens elke autoriteit mag inzien en voor welk doel (zie [punt 2.6](#)).
- Het recht van de EU en van de RvE stelt beperkingen aan het delen van gegevens met derde landen en internationale organisaties (zie [punt 2.7](#)).
- Uit hoofde van het recht van de EU en van de RvE hebben personen het recht van toegang tot gegevens die over hen zijn opgeslagen en om te verzoeken om correctie of verwijdering van onjuiste of onrechtmatig verwerkte gegevens (zie [punt 2.8](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

3

Status en bijbehorende documentatie



EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 9 (recht van verblijf), richtlijn asielpcedures (Richtlijn 2013/32/EU) Artikel 6 (documentatie), richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Asielzoekers	EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 13229/03, 2008, en <i>Suso Musa tegen Malta</i> , nr. 42337/12, 2013 (toegang ongeautoriseerd geacht tot formele autorisatie)
Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)	Erkende vluchtelingen en personen aan wie subsidiaire bescherming is verleend	Artikel 3 (verbod van foltering), EVRM
Richtlijn betreffende slachtoffers van mensenhandel (verblijfsvergunningen) (Richtlijn 2004/81/EG) Richtlijn inzake sancties tegen werkgevers (Richtlijn 2009/52/EG)	Slachtoffers van mensenhandel en arbeidsgerelateerde uitbuiting	Artikel 14 (verblijfsvergunning ook vanwege de persoonlijke situatie van het slachtoffer), Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel, 2005 EHRM, <i>Chowdury e.a. tegen Griekenland</i> , nr. 21884/15, 2017 (Bengalese slachtoffers van mensenhandel in Griekenland) EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i> , nr. 25965/04, 2010 (Russisch slachtoffer van mensenhandel in Cyprus)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
	Personen voor wie een voorlopige maatregel op grond van artikel 39 geldt	EHRM, <i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije</i> [GK], nrs. 46827/99 en 46951/99, 2005, en <i>Savridin Dzhurayev tegen Rusland</i> , nr. 71386/10, 2013 (uitlevering ondanks aanwijzing van artikel 39 door het EHRM)
Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) HvJ-EU, zaak C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [GK], 2009	Migranten in een irreguliere situatie	EHRM, <i>Ibrogimov tegen Rusland</i> , nr. 32248/12, 2018 (slachtoffer van discriminatie en intrekking van verblijfsvergunning)
Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109/EG) HvJ-EU, zaak C-302/18, <i>X tegen Belgische Staat</i> , 2019 (het criterium “middelen” zegt niets over de herkomst van de middelen)	Langdurig ingezetenen	Vestigingsverdrag, 13 december 1955 EHRM, <i>Kurić e.a. tegen Slovenië</i> [GK], nr. 26828/06, 2012 (onrechtmatige onthouding van verblijfsvergunningen)
Artikel 41 (standstillbepaling), Aanvullend Protocol van 1970 bij de Overeenkomst van Ankara Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (voorrechten voor gezinsleden)	Turkse onderdanen	
Richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)	Uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen	
HvJ-EU, zaak C-135/08, <i>Rottmann</i> [GK], 2010, en zaak C-221/17, <i>Tjebbes</i> [GK], 2019 (verlies van burgerschap van de Unie)	Staatlozen en verlies van burgerschap	EHRM, <i>Hoti tegen Kroatië</i> , nr. 63311/14, 2018 (staatloze langdurig ingezetenen)

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de status en documentatie van verschillende groepen migranten.

Voor veel migranten kan het ontbreken van een status of van documentatie die hun status bewijst, leiden tot uiteenlopende problemen, zoals weigering van toegang tot openbare of particuliere diensten of tot de arbeidsmarkt. Het EU-recht bevat

gedetailleerde bepalingen met betrekking tot zowel status als documentatie en het niet naleven van die bepalingen is een schending van het EU-recht. Het EHRM kan worden gevraagd om te beoordelen of de afwezigheid van een status of documentatie al dan niet de uitoefening van een recht uit hoofde van het EVRM door de betrokkene belemmert en als dat wel het geval is, of een dergelijke belemmering gerechtvaardigd is.

Als geen formele autorisatie is verleend door de staat waar een onderdaan van een derde land verblijft, kan de betreffende staat dat verblijf aanmerken als onrechtmatig. In het recht van zowel de EU als de RvE zijn echter omstandigheden vastgelegd waarin de aanwezigheid van een onderdaan van een derde land als rechtmatig moet worden aangemerkt, ook als de betreffende staat geen autorisatie heeft verleend (zie de punten 3.2 en 3.5). Sommige rechten uit hoofde van het EU-recht, het EVRM, het EU-Handvest en het ESH worden uitsluitend verleend aan personen die rechtmatig in een bepaald land verblijven (zie [hoofdstuk 9](#)).

Het EU-recht kan uitdrukkelijk voorzien in de erkenning of verlening van een bepaalde soort status. Het kan de afgifte van specifieke documentatie verplicht stellen (zie de punten 3.1, 3.2 en 3.8). Wanneer een persoon op grond van het EU-recht of het nationaal recht aanspraak kan maken op een bepaalde status of bepaalde documentatie, vormt het niet toekennen van de status of het niet afgeven van de documentatie een schending van het EU-recht.

Het EVRM schrijft niet uitdrukkelijk voor dat een staat een migrant een bepaalde status moet verlenen of specifieke documentatie moet verstrekken. In sommige omstandigheden kan de staat op grond van het recht op eerbiediging van het familie-, gezins- en privéleven (artikel 8) gehouden zijn om de status van een migrant te erkennen, het verblijf van een migrant te autoriseren of een migrant documentatie te verstrekken. Artikel 8 kan echter niet zo worden opgevat dat het op zich het recht op een bepaalde soort verblijfsvergunning waarborgt. Wanneer de binnenlandse wetgeving voorziet in verschillende soorten verblijfsvergunningen, wordt er gewoonlijk aan het EHRM geappelleerd om de juridische en praktische implicaties van de afgifte van een bepaalde verblijfsvergunning te analyseren ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁹⁾ EHRM, *Hoti tegen Kroatië*, nr. 63311/14, 26 april 2018, punten 121 en 122; EHRM, *Liu tegen Rusland*, nr. 42086/05, 6 december 2007, punt 50.

3.1. Asielzoekers

Asielzoekers vragen internationale bescherming aan op grond van het feit dat ze niet kunnen terugkeren of kunnen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst omdat ze gegronde angst voor vervolging hebben of risico lopen om te worden mishandeld of blootgesteld aan andere ernstige schade (zie [hoofdstuk 4](#)).

In het EU-recht worden asielzoekers gedefinieerd als “verzoekers om internationale bescherming”. Hun situatie wordt geregeld door het EU-*asielacquis*. Alle relevante teksten van het *asielacquis* en de staten waarin deze van toepassing zijn, worden vermeld in [bijlage 1](#). Het verkrijgen van toegang tot de asielprocedure wordt besproken in [hoofdstuk 1](#). Dit punt heeft betrekking op asielzoekers van wie de aanvraag in behandeling is en die wachten op een definitief besluit. Het EU-recht verbiedt de verwijdering van een asielzoeker totdat een besluit is genomen over de asielaanvraag. Artikel 9, lid 1, van de [richtlijn asielprocedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) bepaalt dat de aanwezigheid van een asielzoeker op het grondgebied van een lidstaat van de EU rechtmatig is. In het artikel staat dat asielzoekers met het oog op de procedure “in de lidstaat [mogen] blijven” totdat de beslissingsautoriteit een beslissing heeft genomen. Hierop gelden echter wel enkele uitzonderingen, met name voor volgende verzoeken.

Het recht van asielzoekers op documentatie op grond van het EU-recht is vastgelegd in de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU; zie [bijlage 1](#) voor EU-lidstaten voor welke de richtlijn bindend is). Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt dat aan iedereen die een asielverzoek indient binnen drie dagen een document moet worden verstrekt waaruit zijn of haar status als asielzoeker blijkt of waarin staat dat hij of zij mag blijven terwijl het asielverzoek wordt behandeld. Volgens artikel 6, lid 2, kunnen staten besluiten dit niet te doen wanneer de verzoeker in bewaring is of aan de grens staat.

Het EVRM bevat geen overeenkomstige bepaling met betrekking tot de status van asielzoekers tijdens de behandeling van hun beschermingsverzoek. Er moet dus worden nagegaan of de binnenlandse wetgeving asielzoekers al dan niet toestaat om op het grondgebied te blijven terwijl hun verzoek wordt behandeld.

Artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM staat bewaring van asielzoekers toe teneinde hun te beletten “op onrechtmatige wijze [...] binnen te komen” in het grondgebied van een staat. Volgens het EHRM blijft een inreis “ongeautoriseerd” totdat deze formeel is geautoriseerd door de autoriteiten.

Voorbeeld: in *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽⁹⁰⁾ bepaalde het EHRM dat een inreis ongeautoriseerd bleef totdat deze formeel was geautoriseerd door de nationale autoriteiten. In die zaak oordeelde het Hof dat er geen overtreding van artikel 5, lid 1, had plaatsgevonden toen een asielzoeker zeven dagen lang onder passende omstandigheden in bewaring was gehouden terwijl zijn asielverzoek werd behandeld.

Voorbeeld: in *Suso Musa tegen Malta* ⁽⁹¹⁾ bepaalde het Hof echter dat wanneer een staat zijn wettelijke verplichtingen had overschreden en wetgeving had aangenomen waarin de inreis of het verblijf van migranten in afwachting van de behandeling van een asielverzoek uitdrukkelijk wordt toegestaan, zelfstandig dan wel uit hoofde van het EU-recht, de rechtmatigheid van een vervolgens plaatsvindende bewaring met het oog op het beletten van een onrechtmatige binnenkomst mogelijk kan worden aangevochten op grond van artikel 5, lid 1.

In artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM is sprake van vrijheid van verplaatsing van personen die "wettig" in een staat verblijven en artikel 1 van Protocol nr. 7 bij het EVRM voorziet in bepaalde procedurele waarborgen tegen de uitzetting van personen die "rechtmatig verblijven op het grondgebied van een staat". Wel is het mogelijk dat een persoon zijn of haar wettige status verliest.

Voorbeeld: de Duitse regering had ten overstaan van de Mensenrechtencommissie van de VN ⁽⁹²⁾ erkend dat asielzoekers gedurende hun asielzoekersprocedure wettige ingezetenen waren. In *Omwenyeye tegen Duitsland* ⁽⁹³⁾ aanvaardde het EHRM echter het argument van de regering dat de verzoeker door het schenden van de voorwaarden die de staat had verbonden aan zijn tijdelijke verblijf, namelijk de verplichting om binnen het grondgebied van een bepaalde stad te blijven, de verzoeker zijn wettige status was kwijtgeraakt en daarom niet meer onder het toepassingsgebied van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM viel.

⁽⁹⁰⁾ EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 65.

⁽⁹¹⁾ EHRM, *Suso Musa tegen Malta*, nr. 42337/12, 23 juli 2013.

⁽⁹²⁾ CCPR/C/DEU/2002/5, 4 december 2002.

⁽⁹³⁾ EHRM, *Omwenyeye tegen Duitsland* (besluit), nr. 44294/04, 20 november 2007.

3.2. Erkende vluchtelingen en personen waarvan erkend is dat zij subsidiaire bescherming behoeven

In het **EU-recht** waarborgt het **EU-Handvest** het recht op asiel (artikel 18), wat dus verder gaat dan het recht om asiel aan te vragen. Personen die in aanmerking komen voor asiel, hebben het recht op erkenning van die status. De artikelen 13 (vluchtelingenstatus) en 18 (subsidiairebeschermingsstatus voor personen die internationale bescherming behoeven, maar niet in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus) van de **erkenningsrichtlijn** (Richtlijn 2011/95/EU) voorzien in een uitdrukkelijk recht om de status van vluchteling of subsidiaire bescherming verleend te krijgen. Personen aan wie internationale bescherming wordt verleend, kunnen hun status verliezen als zich een werkelijke verbetering voordoet in de situatie in hun land van herkomst (zie [punt 4.1.8](#)).

Artikel 24 van dezelfde richtlijn voorziet in regelgeving met betrekking tot het recht op documentatie. Personen van wie is erkend dat zij internationale bescherming behoeven, kunnen aanspraak maken op een verblijfsvergunning: drie jaar voor vluchtelingen en één jaar voor personen die subsidiaire bescherming genieten. Artikel 25 geeft vluchtelingen en in sommige gevallen personen die subsidiaire bescherming genieten aanspraak op reisdocumenten.

Het EVRM voorziet niet in een recht op asiel zoals het recht dat is vastgelegd in artikel 18 van het EU-Handvest. Bovendien kan het EHRM niet onderzoeken of het weigeren of intrekken van een vluchtelingenstatus op grond van het **Verdrag van Genève van 1951** ⁽⁹⁴⁾ of het weigeren van subsidiaire bescherming op grond van de **erkenningsrichtlijn** ⁽⁹⁵⁾ al dan niet strijdig met het EVRM is. Wel kan het EHRM onderzoeken of de verwijdering van een vreemdeling hem of haar al dan niet zou blootstellen aan een risico van behandeling die strijdig is met artikel 3 van het EVRM of zekere andere bepalingen van het EVRM (zie **hoofdstuk 4**) ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ EHRM, *Ahmed tegen Oostenrijk*, nr. 25964/94, 17 december 1996, punt 38.

⁽⁹⁵⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011, punt 226 (met betrekking tot artikel 15 van de **erkenningsrichtlijn**).

⁽⁹⁶⁾ EHRM, *N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 25904/07, 17 juli 2008, punten 106 en 107.

3.3. Slachtoffers van mensenhandel en van arbeidsgerelateerde uitbuiting

In het EU-recht stelt de **richtlijn inzake sancties tegen werkgevers** (Richtlijn 2009/52/EG) bepaalde vormen van illegale tewerkstelling van migranten in een irreguliere situatie strafbaar. Aan werknemers die kinderen zijn, of die worden blootgesteld aan arbeidsgerelateerde uitbuiting, kan een tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend om het indienen van klachten tegen hun werkgevers te faciliteren (artikel 13).

Richtlijn 2004/81/EG van de Raad betreffende de verblijfsvergunning die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie voorziet in bedenktijd gedurende welke het slachtoffer niet kan worden uitgezet (artikel 6). De richtlijn schrijft tevens voor dat EU-lidstaten een verblijfsvergunning afgeven aan slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten (artikel 8). De vergunning moet ten minste zes maanden geldig zijn en kan worden verlengd. De **richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel** (Richtlijn 2011/36/EU) heeft niet rechtstreeks betrekking op verblijfsvergunningen voor slachtoffers, maar schrijft voor dat er vóór, tijdens en na een strafprocedure bijstand en ondersteuning worden verleend (artikel 11). Wanneer er echter geen plannen bestaan voor een procedure tegen de mensenhandelaars of wanneer het slachtoffer niet heeft meegewerkt met een onderzoek, bestaat er voor een lidstaat van de EU geen duidelijke verplichting om een verblijfsvergunning te verlenen.

Uit hoofde van het EVRM kunnen staten op grond van het verbod van slavernij en dwangarbeid in artikel 4 van het Verdrag onder sommige omstandigheden verplicht zijn om vermoedens van mensenhandel te onderzoeken en maatregelen te treffen om slachtoffers of potentiële slachtoffers te beschermen.

Voorbeeld: de zaak *Chowdury e.a. tegen Griekenland* ⁽⁹⁷⁾ had betrekking op 42 onderdanen van Bangladesh zonder documenten, die in Griekenland als seizoenarbeiders in de landbouw hadden gewerkt. De verzoekers klaagden dat ze het slachtoffer van mensenhandel waren en dat Griekenland niet aan zijn positieve verplichting uit hoofde van artikel 4 van het EVRM had voldaan. Hoewel Griekenland in principe een wettelijk kader ter bestrijding van mensenhandel in

⁽⁹⁷⁾ EHRM, *Chowdury e.a. tegen Griekenland*, nr. 21884/15, 30 maart 2017.

het leven had geroepen, waren de operationele maatregelen ad hoc, ondanks dat de nationale autoriteiten zich bewust waren van de situatie van de arbeidsmigranten en het misbruik waar zij aan waren blootgesteld. Daarnaast concludeerde het EHRM dat de autoriteiten door de verweerders vrij te spreken van zeer nauw uitgelegde aanklachten van mensenhandel, hun straf om te zetten en de slachtoffers een zeer geringe schadevergoeding toe te kennen, niet hadden voldaan aan hun procedurele verplichting van het waarborgen van een doeltreffend onderzoek en een doeltreffende justitiële procedure met betrekking tot de situaties van mensenhandel en dwangarbeid.

Voorbeeld: de zaak *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* ⁽⁹⁸⁾ betrof een Russisch slachtoffer van mensenhandel in Cyprus. Het Hof oordeelde dat Cyprus in twee opzichten niet had voldaan aan zijn positieve verplichting uit hoofde van artikel 4 van het EVRM: ten eerste had het geen passend wettelijk en administratief kader ter bestrijding van mensenhandel opgezet en ten tweede had de politie geen geschikte operationele maatregelen getroffen om het slachtoffer te beschermen tegen mensenhandel. Ook constateerde het Hof dat de Russische autoriteiten geen doeltreffend onderzoek hadden uitgevoerd naar de werving van het slachtoffer door mensenhandelaren, die op Russisch grondgebied had plaatsgevonden. Deze nalatigheid had ernstigere gevolgen gezien de omstandigheden van haar vertrek uit Rusland en haar overlijden in Cyprus daarna.

Uit hoofde van het recht van de RvE moeten de autoriteiten in staten die partij zijn bij het [Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel](#) (CETS nr. 197) het vermoedelijke slachtoffer een periode van herstel en bedenktijd bieden gedurende welke het slachtoffer niet kan worden verwijderd (artikel 14). Als de bevoegde autoriteiten “redelijke gronden hebben om aan te nemen dat een persoon het slachtoffer is geweest van mensenhandel”, mag de persoon niet uit het land worden verwijderd voordat is vastgesteld of hij of zij al dan niet het slachtoffer is geworden van een strafbaar feit in verband met mensenhandel (artikel 10, lid 2). De bevoegde autoriteit kan verlengbare verblijfsvergunningen afgeven aan slachtoffers als ze van oordeel is dat verblijf van het slachtoffer vanwege zijn of haar persoonlijke situatie of met het oog op strafrechtelijk onderzoek noodzakelijk is (artikel 14, lid 1). De bepalingen dienen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel geen risico lopen te worden teruggestuurd naar hun eigen land zonder de nodige hulp te krijgen (zie ook [hoofdstuk 10](#) over kwetsbare groepen en [bijlage 2](#) voor de lijst met bekrachtigingen).

⁽⁹⁸⁾ EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punt 284.

3.4. Personen voor wie een voorlopige maatregel op grond van artikel 39 geldt

Wanneer het EHRM een verzoek ontvangt, kan het op verzoek van een partij of van een andere betrokkene, dan wel uit eigen beweging, besluiten dat een staat bepaalde tijdelijke maatregelen moet treffen terwijl het EHRM de zaak verder onderzoekt ⁽⁹⁹⁾. In de context van immigratie bestaan voorlopige maatregelen op grond van artikel 39 van het *Statuut van het Hof* ⁽¹⁰⁰⁾ gewoonlijk uit een verzoek aan een staat om personen niet terug te sturen naar landen waarvan wordt gesteld dat ze er zouden worden gedood, of foltering of andere mishandeling zouden ondergaan ⁽¹⁰¹⁾. Vaak heeft dit betrekking op asielzoekers van wie de aanvraag definitief is afgewezen en voor wie geen beroepsmogelijkheden meer openstaan die een opschortende werking hebben uit hoofde van de binnenlandse wetgeving. Ongeacht de status van een persoon in de betreffende staat, wanneer het EHRM eenmaal een voorlopige maatregel op grond van artikel 39 heeft getroffen om verwijdering van de persoon te voorkomen terwijl het de zaak onderzoekt, is de uitzettende staat verplicht om te voldoen aan elke uit hoofde van artikel 39 aangewezen maatregel ⁽¹⁰²⁾.

Voorbeeld: in de zaak *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* ⁽¹⁰³⁾ had de verweerende staat de verzoekers uitgewezen naar Oezbekistan ondanks een door het EHRM uit hoofde van artikel 39 getroffen voorlopige maatregel. Uit de feiten van de zaak bleek dat het Hof als gevolg van hun uitwijzing niet in staat was geweest een goed onderzoek van de klachten van de aanvragers uit te voeren overeenkomstig de vaste praktijk in soortgelijke zaken. Hierdoor was het Hof uiteindelijk niet in staat hen te beschermen tegen potentiële schendingen van het EVRM. Bij artikel 34 van het Verdrag hebben staten zich ertoe verbonden zich te zullen onthouden van elke handeling of nalatigheid die de doeltreffende uitoefening van het recht van een individuele verzoeker om een asielverzoek in te dienen, zou kunnen belemmeren. Het niet naleven van voorlopige maatregelen door een lidstaat moest worden beschouwd als het voorkomen van het

⁽⁹⁹⁾ EHRM, *Statuut van het Hof*, zoals in werking getreden op 3 juni 2019, artikel 39.

⁽¹⁰⁰⁾ Voor gedetailleerde instructies voor het indienen van een verzoek op grond van artikel 39, zie EHRM, "Voorlopige maatregelen".

⁽¹⁰¹⁾ EHRM, *F.G. tegen Zweden* [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016.

⁽¹⁰²⁾ EHRM, *Azimov tegen Rusland*, nr. 67474/11, 18 april 2013.

⁽¹⁰³⁾ EHRM, *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* [GK], nrs. 46827/99 en 46951/99, 4 februari 2005.

doeltreffend onderzoeken van de klacht van de verzoeker door het Hof en het belemmeren van de doeltreffende uitoefening van zijn of haar recht, en bijgevolg een schending van artikel 34 van het Verdrag.

Voorbeeld: in *Savridin Dzhurayev tegen Rusland* ⁽¹⁰⁴⁾ werd de verzoeker gedwongen overgebracht naar Tadzjikistan in een speciale operatie waar agenten van de Russische staat bij betrokken waren, hoewel een voorlopige maatregel van het EHRM nog van kracht was. Doordat de verwerende staat de voorlopige maatregel had genegeerd, was de verzoeker blootgesteld aan het risico van mishandeling in Tadzjikistan en was het Hof niet in staat om te zorgen dat hij zijn rechten uit hoofde van artikel 3 van het EVRM praktisch en doeltreffend kon uitoefenen. Derhalve was artikel 34 van het Verdrag geschonden, evenals artikel 3. Het Hof veroordeelde de verwerende staat om tastbare herstelmaatregelen te treffen teneinde de verzoeker te beschermen tegen de bestaande gevaren voor zijn leven en gezondheid in een buitenlands rechtsgebied. Daarnaast veroordeelde het Hof, gezien herhaalde incidenten van deze aard, de verwerende staat om dit terugkerende probleem onverwijld op te lossen door krachtige algemene maatregelen te treffen om de doeltreffende bescherming van potentiële slachtoffers conform door het Hof getroffen voorlopige maatregelen te waarborgen.

3.5. Migranten in een irreguliere situatie

Het verblijf van personen die in een staat zijn binnengekomen of er zijn gebleven zonder autorisatie of wettige rechtvaardiging wordt aangemerkt als irregulier of illegaal. Irregulier of illegaal verblijf kan op allerlei manieren ontstaan, uiteenlopend van illegale binnenkomst of weglopen van een verplicht adres en onderduiken tot niet in aanmerking komen voor verlenging van een overigens wettige verblijfsvergunning als gevolg van een verandering van persoonlijke omstandigheden. Het ontbreken van een legale status heeft vaak gevolgen voor de mogelijkheid om andere procedurele en materiële rechten uit te oefenen (zie [punt 9.5](#) over de toegang tot sociale zekerheid en sociale bijstand).

In het EU-recht mogen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen volgens de [terugkeerrichtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG; zie [bijlage 1](#) voor de EU-lidstaten waarvoor de richtlijn bindend is) niet meer in onzekerheid worden gelaten. EU-lidstaten

⁽¹⁰⁴⁾ EHRM, *Savridin Dzhurayev tegen Rusland*, nr. 71386/10, 25 april 2013.

waarvoor de richtlijn bindend is, moeten hun verblijf regulariseren dan wel een terugkeerbesluit afgeven. Alle personen zonder wettige verblijfsautorisatie vallen onder de doelgroep van de richtlijn. Artikel 6 verplicht lidstaten van de EU om ze een "terugkeerbesluit" af te geven. In artikel 6, lid 4, zijn echter ook de omstandigheden vermeld waaronder staten van deze verplichting zijn ontheven. Naast humanitaire of andere redenen kan een reden om het verblijf te regulariseren gelegen zijn in dringende redenen van gezins- en familielevens of privélevens gewaarborgd door artikel 7 van het [EU-Handvest](#) en artikel 8 van het [EVRM](#) (zie [hoofdstuk 6](#) over gezins- en familielevens).

Voorbeeld: in *M. Ghevondyan* ⁽¹⁰⁵⁾ oordeelde de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) op 4 juni 2012 dat artikel 6 van de terugkeerrichtlijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaten geen verplichting oplegt om systematisch een terugkeerbesluit af te geven ten opzichte van onderdanen van derde landen in een irreguliere situatie. In artikel 6, lid 4, zijn een aantal uitzonderingen op en afwijkingen van artikel 6, lid 1, vermeld. Daarom mogen terugkeerbesluiten niet automatisch worden genomen. Het bestuur heeft de plicht om de persoonlijke en gezinssituatie van de vreemdeling in overweging te nemen en rekening te houden met omstandigheden die een uitwijzingsbevel zouden kunnen beletten. Dit zijn onder meer het belang van het kind, de situatie van het gezin en de gezondheid van de vreemdeling, zoals bepaald in artikel 5 van de richtlijn. Daarom moet de rechter, als de vreemdeling zich hierop beroept, de rechtmatigheid van het besluit toetsen in het licht van de gevolgen daarvan voor de persoonlijke situatie van de vreemdeling.

Personen laten blijven in afwachting van het resultaat van een procedure om autorisatie van verblijf te verkrijgen is mogelijk (artikel 6, lid 5), maar anders dan in het geval van asielzoekers niet verplicht. De bepaling gaat niet in op de status van dergelijke personen. Uit overweging 12 bij de terugkeerrichtlijn blijkt een bewustzijn van de veel voorkomende situatie dat sommige van de mensen die zonder autorisatie in een land verblijven, niet kunnen worden verwijderd. Ook wordt erin opgemerkt dat staten hun een schriftelijke bevestiging van hun situatie moeten verstrekken. Deze schriftelijke bevestiging is verplicht als de termijn voor vrijwillig vertrek is verlengd of de verwijdering is uitgesteld (artikel 14, lid 2). De situatie is het meest

⁽¹⁰⁵⁾ Frankrijk, Raad van State (*Conseil d'État*), *M. Ghevondyan*, nr. 356505, 4 juni 2012.

prangend voor personen die moeten worden vrijgelaten uit bewaring omdat de maximaal toegestane bewaringsperiode is verstreken (zie hoofdstuk 7 over bewaring) maar die nog steeds geen toestemming hebben om te blijven ⁽¹⁰⁶⁾.

Voorbeeld: in *Kadzoev* ⁽¹⁰⁷⁾ werd een afgewezen Tsjetsjeense asielzoeker in Bulgarije die niet kon worden verwijderd, vrijgelaten uit bewaring na een arrest van het HvJ-EU dat het geldende EU-recht onder geen enkel beding kon toelaten dat de maximale bewaringsperiode zou worden overschreden. Na zijn vrijlating had de verzoeker geen status of documenten en geen enkele bron van inkomsten, want de Bulgaarse wetgeving voorzag in geen enkele status voor hem, al kon hij niet worden verwijderd.

Uit hoofde van het EVRM bestaat er geen enkel verdragsrecht om een specifieke status of bijbehorende documentatie te worden verleend in een verblijfslid; wel kan een afwijzing onder bepaalde omstandigheden een schending van het EVRM vormen als de grond voor de afwijzing discriminatoir was.

Voorbeeld: de zaak *Novruk e.a. tegen Rusland* ⁽¹⁰⁸⁾ betrof meerdere verzoekers die een tijdelijke verblijfsvergunning in Rusland hadden aangevraagd en die werden afgewezen omdat ze positief testten voor hiv. Het EHRM benadrukte de bijzondere kwetsbaarheid van personen met een hiv-infectie en constateerde dat beperkingen op inreis en verblijf voor personen die met hiv leven, niet objectief konden worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar volksgezondheidsoverwegingen. De ongedifferentieerde bepaling in de binnenlandse wetgeving die uitwijzing van hiv-positieve niet-onderdanen voorschreef, liet geen ruimte over voor een individuele beoordeling op grond van de feiten van een specifiek geval en werd aangemerkt als niet objectief gerechtvaardigd. Het Hof oordeelde dat er sprake was van een schending van artikel 14 van het EVRM in samenhang met artikel 8, aangezien de verzoekers waren gediscrimineerd op grond van hun gezondheidsstatus.

⁽¹⁰⁶⁾ Voor informatie over de situatie van niet-verwijderde personen, zie FRA (2011), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (Grondrechten van migranten in een irreguliere situatie in de Europese Unie), Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, hoofdstuk 2.

⁽¹⁰⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GK], 30 november 2009.

⁽¹⁰⁸⁾ EHRM, *Novruk e.a. tegen Rusland*, nr. 31039/11 en 4 andere, 15 maart 2016. Zie ook EHRM, *Kiyutin tegen Rusland*, nr. 2700/10, 10 maart 2011.

Uit hoofde van het ESH is het persoonlijke toepassingsgebied in principe beperkt tot onderdanen van andere verdragsluitende staten die rechtmatig ingezetene zijn of regelmatig werken binnen het grondgebied. Het ECSR heeft echter bepaald dat bepaalde rechten, gezien hun grondrechtelijke aard en hun verbondenheid met de menselijke waardigheid, van toepassing zijn op alle personen op het grondgebied, met inbegrip van irreguliere migranten. Het gaat hierbij om het recht op medische bijstand ⁽¹⁰⁹⁾, het recht op onderdak ⁽¹¹⁰⁾ en het recht op onderwijs ⁽¹¹¹⁾. De Mensenrechtencommissie van de VN heeft tevens de positieve verplichting van staten bevestigd om er zorg voor te dragen dat iedereen toegang heeft tot de essentiële gezondheidszorg die nodig is om voorzienbare risico's voor het leven te voorkomen, ongeacht de migratiestatus ⁽¹¹²⁾.

3.6. Langdurig ingezetenen

In het EU-recht voorziet de richtlijn langdurig ingezetenen ([Richtlijn 2003/109/EG](#) zoals gewijzigd bij [Richtlijn 2011/51/EU](#); zie [bijlage 1](#)) voor EU-lidstaten waarvoor de richtlijn bindend is, in aanspraak op een gunstigere status van “langdurig ingezetene” voor onderdanen van derde landen die vijf jaar lang rechtmatig en ononderbroken in een lidstaat van de EU hebben verbleven ⁽¹¹³⁾. Voor dit recht gelden voorwaarden met betrekking tot vaste en regelmatige inkomsten en ziektekostenverzekering.

Om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen, moeten onderdanen van derde landen uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt a, van de richtlijn langdurig ingezetenen aantonen te beschikken over vaste, regelmatige en voldoende inkomsten.

⁽¹⁰⁹⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk*, klacht nr. 14/2003, ten principale, 8 september 2004; ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen België*, klacht nr. 69/2011, ten principale, 23 oktober 2012.

⁽¹¹⁰⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, ten principale, 20 oktober 2009.

⁽¹¹¹⁾ ECSR, *Conclusies 2011*, Verklaring inzake de interpretatie van artikel 17, lid 2.

⁽¹¹²⁾ Mensenrechtencommissie van de VN, *Toussaint tegen Canada*, mededeling nr. 2348/2014, standpunten van 24 juli 2018.

⁽¹¹³⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie tegen Mangat Singh*, 18 oktober 2012.

Voorbeeld: in de zaak *X. tegen België* ⁽¹¹⁴⁾ preciseerde het HvJ-EU dat de herkomst van de bestaansmiddelen geen doorslaggevend criterium vormt bij het bepalen of ze vast, regelmatig en voldoende zijn. De persoon hoeft niet noodzakelijkerwijs zelf over deze bestaansmiddelen te beschikken; ze kunnen ook afkomstig zijn van een derde. Het HvJ-EU hanteerde vergelijkbare eisen uit hoofde van artikel 7, lid 1, punten b en c, van de richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG).

Vergelijkbare voorwaarden met die van de richtlijn langdurig ingezetenen zijn opgenomen in de [richtlijn gezinshereniging](#) (Richtlijn 2003/86/EG; zie [hoofdstuk 6](#) over gezinnen en families). Toen het HvJ-EU uitspraak deed over deze eisen, neigde het naar een strikte uitlegging. Het Hof oordeelde dat de bewegingsvrijheid van lidstaten niet zodanig mag worden gebruikt dat de doelstelling van die laatste richtlijn wordt ondergraven ⁽¹¹⁵⁾.

Op grond van artikel 11 van de richtlijn langdurig ingezetenen leidt het verlenen van de status van langdurig ingezetene tot gelijke behandeling ten opzichte van onderdanen op meerdere belangrijke gebieden (zie [hoofdstuk 9](#) over economische en sociale rechten).

Volgens het HvJ-EU mogen lidstaten van de EU geen onbillijke en onevenredige leges heffen voor de verlening van verblijfsvergunningen aan onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn en hun gezinsleden. Dergelijke leges zouden het verwezenlijken van het oogmerk van de richtlijn in het gedrang brengen en de richtlijn daarmee ontdoen van zijn nuttig effect.

Voorbeeld: in *CGIL en INCA* ⁽¹¹⁶⁾ beoordeelde het HvJ-EU de heffing van een leges van 80 tot 200 EUR voor de afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning, afhankelijk van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bovenop een reeds bestaande leges van 73,50 EUR voor een dergelijke vergunning ongeacht de duur. Het Hof wees erop dat EU-lidstaten geen onbepaalde beoordelingsbevoegdheid hebben met betrekking tot het heffen van leges aan

⁽¹¹⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-302/18, *X tegen Belgische Staat*, 3 oktober 2019.

⁽¹¹⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-578/08, *Rhimou Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010, punt 52.

⁽¹¹⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-309/14, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) tegen Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, 2 september 2015.

onderdanen van derde landen bij het afgeven van een verblijfsvergunning en dat EU-lidstaten geen leges mogen opleggen die een belemmering zouden kunnen vormen voor de uitoefening van de bij de richtlijn langdurig ingezetenen verleende rechten. Het HvJ-EU trok de slotsom dat de leges onevenredig zijn met het oogmerk van de richtlijn en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de rechten uit hoofde van de richtlijn.

Voorbeeld: in *Europese Commissie tegen Nederland* ⁽¹¹⁷⁾ oordeelde het HvJ-EU dat Nederland zijn verplichting uit hoofde van de richtlijn langdurig ingezetenen niet was nagekomen vanwege het opleggen van onbillijke en onevenredige leges (uiteenlopend van 188 tot 830 EUR) aan i) onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene aanvragen, ii) onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat van de EU hebben verkregen en die hun recht om in Nederland te verblijven, willen uitoefenen en iii) gezinsleden van onderdanen van derde landen die gezinshereniging nastreven. Meer in het bijzonder wees het Hof erop dat EU-lidstaten geen onbeperkte beoordelingsbevoegdheid hebben met betrekking tot het heffen van leges aan onderdanen van derde landen bij het afgeven van een verblijfsvergunning en dat EU-lidstaten geen leges mogen opleggen die een belemmering zouden kunnen vormen voor de uitoefening van de bij de richtlijn langdurig ingezetenen verleende rechten.

Volgens het HvJ-EU kunnen lidstaten van de EU integratie-eisen opleggen aan onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, mits die eisen de verwezenlijking van de door de richtlijn nagestreefde doelen niet in het gedrang brengen ⁽¹¹⁸⁾.

Het HvJ-EU heeft ook de strekking van artikel 13 van de richtlijn langdurig ingezetenen verduidelijkt. Het artikel stelt EU-lidstaten niet in staat om een status voor langdurig ingezetenen toe te kennen met gunstigere voorwaarden dan in de richtlijn zijn omschreven, maar maakt het naast elkaar bestaan van nationale regelingen mogelijk ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012.

⁽¹¹⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-579/13, *P. en S. tegen Commissie Sociale Zekerheid Breda en College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, 4 juni 2015.

⁽¹¹⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-469/13, *Shamim Tahir tegen Ministero dell'Interno, Questura di Verona*, 17 juli 2014, punten 39 tot en met 44.

Op grond van het EVRM wordt langdurig verblijf algemeen gezien als een factor waar rekening mee moet worden gehouden als uitzetting wordt overwogen (zie punt 4.4).

Voorbeeld: in *Kurić e.a. tegen Slovenië* (¹²⁰) beoordeelde het EHRM het Sloveense register van permanent ingezetenen en de “schrapping” van voormalige onderdanen van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië (SFRJ) die nog steeds permanent ingezetene waren maar niet binnen een termijn van zes maanden het Sloveense burgerschap hadden aangevraagd. De gevolgen van een dergelijke schrapping waren staatloosheid of verlies van verblijfsrechten (¹²¹). Buitenlanders die geen onderdaan waren van andere republieken van de SFRJ ondervonden deze gevolgen niet. Het EHRM verklaarde nadrukkelijk dat er positieve verplichtingen verbonden kunnen zijn met het doeltreffend eerbiedigen van het privé- of het gezins- en familieleven, met name voor wat betreft langdurig verblijvende migranten, zoals de verzoekers, die in strijd met artikel 8 van het EVRM onrechtmatig waren geschrapt uit het register van permanent ingezetenen. Ook oordeelde het Hof dat het verschil in behandeling tussen niet uit de SFRJ afkomstige buitenlanders en personen die voorheen onderdaan van de SFRJ waren geweest, discriminerend was, in strijd met artikel 14 van het Verdrag in samenhang met artikel 8.

Het [Europees Vestigingsverdrag van 1955 van de Raad van Europa](#) (CETS nr. 19) voorziet in een gunstigere status in alle lidstaten voor langdurig ingezetenen, maar alleen als zij onderdanen zijn van staten die partij bij het Verdrag zijn.

3.7. Turkse onderdanen

In het EU-recht versterken de in 1963 ondertekende [Overeenkomst van Ankara](#) en het in 1970 toegevoegde [Aanvullend Protocol](#) bij de Overeenkomst van Ankara de economische en handelsrelaties tussen wat toentertijd de EEG was en Turkije met het oog op een mogelijke toetreding van Turkije tot de EEG. Er zijn door het HvJ-EU meer dan zestig arresten geweest met betrekking tot de overeenkomst. De overeenkomst is ook aangevuld met een aantal besluiten van de Associatieraad, waarvan sommige betrekking hebben op de status van de vele Turkse onderdanen op

(¹²⁰) EHRM, *Kurić e.a. tegen Slovenië* [GK], nr. 26828/06, 26 juni 2012.

(¹²¹) Slovenië is geen partij bij het [Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging](#) van de Raad van Europa uit 2006 (CETS nr. 200).

het grondgebied van lidstaten van de EU. Artikel 6, lid 1, van [Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad](#) bepaalt dat Turkse onderdanen die rechtmatig te werk zijn gesteld in een lidstaat van de EU het recht verkrijgen om in die lidstaat te verblijven.

De Overeenkomst van Ankara verleent Turkse onderdanen geen materieel recht om een EU-lidstaat binnen te komen of er te verblijven; voor zelfstandigen en dienstverlenende personen geldt echter een standstillbepaling (artikel 41 van het Aanvullend Protocol). Deze bepaling verbiedt dat staten hun nieuwe en striktere procedurele of financiële eisen opleggen bovenop de eisen die al van kracht waren op het moment dat de overeenkomst in werking trad ⁽¹²²⁾. Deze rechten gelden niet voor Turkse onderdanen die van diensten gebruik willen maken, in plaats van ze te verlenen ⁽¹²³⁾.

Voorbeeld: in verschillende zaken zijn de eisen beoordeeld die worden opgelegd aan Turkse vrachtwagenchauffeurs die in Turkije door Turkse ondernemingen te werk zijn gesteld om met vrachtwagens naar Duitsland te rijden. Deze zaken hadden dus betrekking op de vrijheid van Turkse ondernemingen om diensten te verlenen in lidstaten van de EU. In *Abatay* ⁽¹²⁴⁾ oordeelde het HvJ dat Duitsland geen werkvergunningvereiste mag opleggen aan Turkse onderdanen die bereid zijn om diensten te verlenen op het Duitse grondgebied als een dergelijke vergunning niet al vereist was op het moment dat de standstillbepaling in werking trad.

In *Essent Energie Productie BV* ⁽¹²⁵⁾ werden Turkse onderdanen die rechtmatig in Duitsland woonden en werkten in Nederland gedetacheerd om diensten te verlenen. Het HvJ-EU concludeerde dat het niet is toegestaan om een werkvergunning te eisen zodat deze werknemers door een andere onderneming ter beschikking konden worden gesteld voor werk, aangezien deze Turkse

⁽¹²²⁾ HvJ-EU, zaak C-37/98, *The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, 11 mei 2000; HvJ-EU, zaak C-16/05, *The Queen, Veli Tum en Mehmet Dari tegen Secretary of State for the Home Department*, 20 september 2007; HvJ-EU, zaak C-186/10, *Oguz tegen Secretary of State for the Home Department*, 21 juli 2011.

⁽¹²³⁾ HvJ-EU, zaak C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan tegen Bundesrepublik Deutschland* [GK], 24 september 2013.

⁽¹²⁴⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Eran Abatay e.a. en Nadi Sahin tegen Bundesanstalt für Arbeit*, 21 oktober 2003.

⁽¹²⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-91/13, *Essent Energie Productie BV tegen Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 11 september 2014.

onderdanen niet de bedoeling hadden zich op de Nederlandse arbeidsmarkt te begeven. Het vereisen van een werkvergunning zou neerkomen op een nieuwe beperking op de vrijheid om diensten te verlenen.

De zaak *Soysal* ⁽¹²⁶⁾ had betrekking op een visumplicht. Het HvJ oordeelde dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara een verbod inhield op het invoeren van een visumplicht voor inreis in Duitsland voor Turkse onderdanen die diensten wilden verlenen namens een Turks bedrijf als er op het moment van het in werking treden van het protocol geen visumplicht gold. Volgens het Hof geldt deze conclusie onverminderd het feit dat de betreffende nationale visumwetgeving werd ingevoerd ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 539/2001 (zie [hoofdstuk 1](#)). Het secundaire EU-recht moet worden uitgelegd op een manier die in overeenstemming is met de internationale overeenkomst die de standstillbepaling bevat.

In *Oguz* ⁽¹²⁷⁾ oordeelde het HvJ-EU dat de standstillbepaling EU-lidstaten niet verbiedt om nationale wetgeving in te zetten teneinde misbruik in verband met immigratie te bestraffen. Het feit dat dhr. Oguz in strijd met de nationale immigratiewetgeving als zelfstandige was gaan werken, acht jaar nadat hem toestemming was gegeven om het land binnen te komen en er te blijven, werd door het HvJ-EU echter niet aangemerkt als een geval van misbruik.

De zaak *A, B, P* ⁽¹²⁸⁾ betrof twee Turkse onderdanen die een verblijfsvergunning hadden aangevraagd nadat ze in Nederland een dienstverband waren aangegaan en een derde verzoeker die was getrouwd met een Turks-Nederlandse onderdaan en een verblijfsvergunning voor gezinshereniging aanvroeg. Het HvJ-EU concludeerde dat de afgifte van een verblijfsvergunning aan onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, waarvoor een voorwaarde van het verzamelen en bewaren van hun biometrische gegevens geldt, geen “nieuwe beperking” vormt in de zin van de Besluiten nr. 2/76 en nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Het Hof oordeelde dat de doelstelling van het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude een dwingende reden in het openbaar belang was die de maatregel rechtvaardigde.

⁽¹²⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-228/06, *Mehmet Soysal en Ibrahim Savatli tegen Bundesrepublik Deutschland*, 19 februari 2009.

⁽¹²⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-186/10, *Tural Oguz tegen Secretary of State for the Home Department*, 21 juli 2011, punt 46; HvJ-EU, zaak C-16/05, *The Queen, Veli Turm en Mehmet Dari*, 20 september 2007.

⁽¹²⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-70/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tegen A e.a.*, 3 oktober 2019.

Met betrekking tot nieuwere lidstaten van de EU is de relevante datum voor het in werking treden van de Turkse standstillbepaling de datum waarop die staten zich bij de Unie hebben aangesloten.

Het Aanvullende Protocol van 1970 bij de Overeenkomst van Ankara voorziet in verschillende rechten, die worden besproken in [hoofdstuk 9](#) over toegang tot economische en sociale rechten. Voor wat betreft status hebben Turkse onderdanen het recht om op het grondgebied te blijven terwijl ze hun sociale en arbeidsmarktrechten uitoefenen ⁽¹²⁹⁾.

Gezins- en familieleden, ook als zij geen Turkse onderdanen zijn, genieten een gunstigere behandeling uit hoofde van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (zie [hoofdstuk 6](#) over het gezins- en familieleven) ⁽¹³⁰⁾. Voor deze rechten gelden niet de voorwaarden in verband met de grond voor de oorspronkelijke verlening aan de Turkse onderdaan van het inreis- en verblijfsrecht voor het verblijfsland in de EU.

Voorbeeld: in *Altun* ⁽¹³¹⁾ oordeelde het HvJ dat het feit dat een Turkse onderdaan het recht op verblijf in een lidstaat van de EU en daarmee het recht van toegang tot de arbeidsmarkt van de staat als vluchteling had verkregen, geen beletsel vormde voor een lid van zijn gezin om de rechten te genieten die voortvloeien uit Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad. Bovendien preciseerde het HvJ-EU in *Kahveci* ⁽¹³²⁾ dat gezinsleden van een Turkse werknemer nadat de werknemer de nationaliteit van het EU-lidstaat van verblijf had gekregen met behoud van zijn Turkse nationaliteit, nog steeds de rechten konden doen gelden die hun uit hoofde van een dergelijk besluit waren verleend.

⁽¹²⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-337/07, *Altun tegen Stadt Böblingen*, 18 december 2008, punt 21; HvJ-EU, zaak C-171/95, *Recep Tetik tegen Land Berlin*, 23 januari 1997, punt 48; Vestigingsverdrag van 1955 van de Raad van Europa, artikel 2: "elk der Verdragsluitende Partijen [waaronder Turkije en veel lidstaten van de EU] [vergemakkelijkt], 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."

⁽¹³⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-451/11, *Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis*, 19 juli 2012.

⁽¹³¹⁾ HvJ-EU, zaak C-337/07, *Altun tegen Stadt Böblingen*, 18 december 2008, punt 50.

⁽¹³²⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie tegen Tayfun Kahveci en Osman Inan*, 29 maart 2012.

3.8. Britse onderdanen

Uit hoofde van het EU-recht zijn Britse onderdanen door de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie met ingang van 1 februari 2020 onderdanen van een derde land geworden. Het terugtrekkingsakkoord voorziet in een overgangperiode tot 31 december 2020 (met de mogelijkheid van verlenging), gedurende welke het EU-recht bindend blijft voor het Verenigd Koninkrijk⁽¹³³⁾. Dat houdt in dat Britse onderdanen tot dat moment op dezelfde wijze worden behandeld als andere burgers van de EU. Nadat de overgangperiode is verstreken hangen hun rechten en verplichtingen af van eventuele overeenkomsten die de EU sluit met het Verenigd Koninkrijk.

3.9. Onderdanen van een derde land die gezinslid zijn van Zwitserse of EER-onderdanen

Op grond van het EU-recht hebben gezinsleden van Zwitserse of EER-onderdanen, van welke nationaliteit dan ook, evenals onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van EU-onderdanen die hun recht op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend, onder bepaalde voorwaarden recht op toegang tot en verblijf in het grondgebied van een EU-lidstaat teneinde de Zwitserse, EER- of EU-onderdaan te vergezellen of zich bij hem of haar te voegen⁽¹³⁴⁾. Dit kan uitsluitend worden geweigerd op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Dit recht brengt tevens een recht op verblijfsdocumenten met zich mee, die hun status staven. Op grond van artikel 10, lid 1, van de [richtlijn vrij verkeer](#) (Richtlijn 2004/38/EG) moeten de verblijfskaarten van uit een derde land afkomstige gezinsleden uiterlijk worden afgegeven binnen zes maanden na de datum van indiening van de aanvraag en moet onmiddellijk een verklaring worden afgegeven dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend.

⁽¹³³⁾ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, PB 2020 L 29/7, artikelen 126 en 127.

⁽¹³⁴⁾ Zie de overeenkomsten die zijn gesloten met de EER en met Zwitserland (zie voetnoten 5 en 6) en de [richtlijn vrij verkeer](#) (Richtlijn 2004/38/EG, PB 2004 L 158/77).

Uit hoofde van het EVRM kan het niet afgeven van een verblijfsvergunning aan een onderdaan van een derde land wanneer die vergunning uit hoofde van het EU-recht zou moeten worden afgegeven, worden aangevochten op grond van artikel 8 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk* ⁽¹³⁵⁾ oordeelde het EHRM dat de rechten van de verzoeker uit hoofde van artikel 8 van het EHRM waren geschonden door de buitensporige vertraging van meer dan 14 jaar bij het afgeven van een verblijfsvergunning door de Franse autoriteiten. Het EHRM constateerde dat de verzoeker aanspraak had op een dergelijke vergunning uit hoofde van zowel het EU-recht als het Franse recht.

3.10. Staatlozen en het verlies van burgerschap of documentatie

Het EU-recht noch het EVRM regelt het verkrijgen van burgerschap. Deze verantwoordelijkheid ligt nog altijd op het nationale niveau. Er worden echter enige grenzen gesteld aan het handelen van staten ten aanzien van het verlies van burgerschap.

Uit hoofde van het EU-recht zijn lidstaten van de EU bevoegd om de regels vast te stellen met betrekking tot het verkrijgen en verliezen van het burgerschap van de betreffende staat, wat tevens burgerschap van de EU met zich meebrengt, naast de aanvullende rechten die door het burgerschap worden verkregen. In artikel 20 van het VWEU is het concept van burgerschap van de Unie vastgelegd, maar de voordelen van het EU-burgerschap gelden uitsluitend voor personen die het staatsburgerschap van een van de lidstaten van de EU bezitten ⁽¹³⁶⁾.

Bij verlies van burgerschap kan het EU-recht echter relevant zijn als dit tevens verlies van EU-rechten met zich meebrengt. Artikel 67, lid 2, van het VWEU bepaalt dat staatlozen worden gelijkgesteld met onderdanen van derde landen.

⁽¹³⁵⁾ EHRM, *Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk*, nr. 51431/99, 17 januari 2006.

⁽¹³⁶⁾ Overeenkomstig artikel 20, lid 1, van het VWEU, "Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan"; HvJ-EU, zaak C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e.a. tegen Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 juli 1992; HvJ-EU, zaak C-192/99, *The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, in aanwezigheid van: Justice*, 20 februari 2001.

Voorbeeld: de zaak *Rottmann* ⁽¹³⁷⁾ betrof dhr. Rottmann, geboren als burger van Oostenrijk. Nadat hij in Oostenrijk was aangeklaagd wegens oplichting in het kader van de beroepsuitoefening, verhuisde hij naar Duitsland, waar hij naturalisatie aanvraagde. Het wettelijke gevolg van het verkrijgen van het Duits burgerschap was dat hij zijn Oostenrijks burgerschap verloor. Na door de Oostenrijkse autoriteiten te zijn geïnformeerd dat er in Oostenrijk een arrestatiebevel tegen dhr. Rottmann uitstond, wilden de Duitse autoriteiten zijn verkrijging van het Duits burgerschap nietig laten verklaren op grond van het feit dat hij dit door bedrog had verkregen. Dat besluit had echter als gevolg dat hij staatloos werd. De rechter die de zaak doorverwees naar het Hof wilde weten of dit een kwestie was die onder het toepassingsgebied van het EU-recht viel, aangezien de staatloosheid van dhr. Rottmann tevens verlies van zijn burgerschap van de Unie met zich meebracht. Het HvJ-EU oordeelde dat het besluit van een lidstaat van de EU om een persoon het burgerschap te ontnemen, voor zover dit het verlies van de status als EU-burger en ontneming van de daaraan verbonden rechten met zich meebrengt, onder het EU-recht valt en daarom verenigbaar moet zijn met de beginselen daarvan. Het HvJ-EU concludeerde dat het voor een lidstaat gerechtvaardigd is om naturalisatie te herroepen op grond van bedrog, ook als het gevolg daarvan is dat de persoon het burgerschap van de Unie verliest, naast het burgerschap van de betreffende lidstaat. Een dergelijk besluit moet echter voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen onder meer voorschrijft dat hem of haar een redelijke hoeveelheid tijd moet worden gegund om het burgerschap van zijn of haar lidstaat van herkomst terug te krijgen.

Voorbeeld: de zaak *Tjebbes* ⁽¹³⁸⁾ betrof een Nederlandse wet waardoor Nederlandse onderdanen die tien jaar of langer buiten Nederland verblijven, automatisch hun Nederlandse nationaliteit verliezen. Kinderen van gedenaturaliseerde personen zouden op grond van de tienjaarreel ook hun Nederlandse nationaliteit verliezen. Na de zaak *Rottmann* bepaalde het HvJ-EU dat het besluit om iemand zijn of haar nationaliteit in te trekken, moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Het HvJ-EU oordeelde dat nationale autoriteiten per individueel geval moeten toetsen of het verlies van de nationaliteit van een EU-lidstaat, wat verlies van het EU-burgerschap met zich meebrengt, al dan niet onevenredige gevolgen heeft voor de normale ontwikkeling van het gezins- en

⁽¹³⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-135/08, *Janko Rottman tegen Freistaat Bayern* [GK], 2 maart 2010, punten 41 tot en met 45.

⁽¹³⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-221/17, *Tjebbes e.a. tegen Minister van Buitenlandse Zaken* [GK], 12 maart 2019.

beroepsleven van de betrokkene. Ook moet er een voorziening in rechte beschikbaar zijn om de nationaliteit te herstellen als wordt vastgesteld dat de maatregel onevenredig is.

Het EVRM voorziet niet in een recht om burgerschap van een staat te verkrijgen⁽¹³⁹⁾. Het EHRM heeft echter wel geconstateerd dat een willekeurige ontzegging van burgerschap, evenals het verlies van burgerschap, mogelijk kan worden aangevochten op grond van artikel 8 van het Verdrag vanwege de mogelijke gevolgen van een dergelijke ontzegging of verlies voor het privéleven van de persoon⁽¹⁴⁰⁾.

Voorbeeld: in de zaak *Genovese tegen Malta*⁽¹⁴¹⁾ beoordeelde het EHRM de weigering van Maltees burgerschap aan een kind dat buiten het huwelijk buiten Malta was geboren bij een niet-Maltese moeder en een rechterlijk erkende Maltese vader. De weigering van burgerschap vormde op zich geen aanleiding tot schending van artikel 8, maar het Hof oordeelde dat de weigering door de gevolgen daarvan voor de sociale identiteit van de verzoeker binnen het algemene toepassingsgebied van artikel 8 kwam te liggen en dat er een schending van artikel 8 van het EVRM in samenhang met artikel 14 had plaatsgevonden vanwege de willekeurige en discriminatoire aard van de weigering.

Voorbeeld: in de zaak *Hoti tegen Kroatië*⁽¹⁴²⁾ was de verzoeker een staatloze die was geboren in Kosovo en sinds 1979 in Kroatië had gewoond en gewerkt. In 2014 weigerde Kroatië zijn tijdelijke verblijfsvergunning te verlengen omdat hij geen geldig reisdocument had overgelegd. Het EHRM oordeelde dat van staatlozen, zoals de verzoeker, werd geëist dat ze voldeden aan vereisten waar ze als gevolg van hun status niet aan konden voldoen, namelijk dat ze een geldig reisdocument nodig hadden om een permanente verblijfsvergunning in Kroatië aan te vragen. Het Hof constateerde tevens dat de Kroatische autoriteiten erop hadden gestaan dat de verzoeker een reisdocument zou aanvragen bij de autoriteiten in Kosovo, terwijl zijn staatloosheid duidelijk bleek uit zijn

⁽¹³⁹⁾ Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Familie K. en W. tegen Nederland* (besluit), nr. 11278/84, 1 juli 1985.

⁽¹⁴⁰⁾ EHRM, *Karassev tegen Finland* (besluit), nr. 31414/96, 12 januari 1999; EHRM, *Slivenko tegen Letland*, [GK], nr. 48321/99, 9 oktober 2003; EHRM, *Kuduzović tegen Slovenië* (besluit), nr. 60723/00, 17 maart 2005; EHRM, *Ramadan tegen Malta*, nr. 76136/12, 21 juni 2016, punt 85; EHRM, *K2 tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 42387/13, 7 februari 2017.

⁽¹⁴¹⁾ EHRM, *Genovese tegen Malta*, nr. 53124/09, 11 oktober 2011.

⁽¹⁴²⁾ EHRM, *Hoti tegen Kroatië*, nr. 63311/14, 26 april 2018. Zie ook EHRM, *Sudita Keita tegen Hongarije*, nr. 42321/15, 12 mei 2020.

geboorteaktes. Derhalve was Kroatië niet zijn positieve verplichting nagekomen om te voorzien in een doeltreffende en toegankelijke procedure waardoor de verzoeker zijn status in Kroatië zou kunnen laten bepalen met inachtneming van zijn recht op privéleven uit hoofde van artikel 8 van het EVRM.

Belangrijkste punten

- Status en documentatie maken het niet-onderdanen vaak mogelijk om toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt en tot particuliere en openbare diensten (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Het EU-Handvest waarborgt uitdrukkelijk het recht op asiel. Hoewel het EVRM het recht om asiel te verkrijgen niet waarborgt, moet de uitzettende staat zich mogelijk onthouden van verwijdering van een persoon die risico loopt van overlijden of mishandeling in de staat van bestemming (zie [punt 3.2](#)).
- Op grond van het EU-recht hebben asielzoekers het recht om op het grondgebied van de staat waar zij verblijven, te blijven terwijl ze het definitieve besluit over hun asielverzoek afwachten en moeten zij een document krijgen waarin staat dat zij in de lidstaat mogen verblijven tijdens de behandeling van het asielverzoek (zie [punt 3.1](#)).
- Erkende vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, moeten op grond van het EU-recht een verblijfsvergunning en reisdocumenten krijgen (zie [punt 3.2](#)).
- Slachtoffers van mensenhandel maken op grond van zowel het EU-recht als het EVRM aanspraak op een verblijfsvergunning om hun samenwerking met de politie te faciliteren. Op grond van het EU-recht en het EVRM zijn staten mogelijk verplicht bepaalde maatregelen te treffen om hen te beschermen (zie [punt 3.3](#)).
- De terugkeerrichtlijn schrijft voor dat lidstaten van de EU de positie van onderdanen in een irreguliere situatie regulariseren of anders een terugkeerbesluit aan hen afgeven (zie [punt 3.5](#)).
- Uit hoofde van het EVRM kan het niet erkennen van de status van een migrant of het hem of haar geen documentatie verstrekken mogelijk worden aangevochten op grond van artikel 8 (zie [punt 3.5](#)).
- Op grond van het EU-recht maken onderdanen van derde landen aanspraak op een gunstigere status (langdurig verblijf) nadat ze vijf jaar lang ononderbroken in een lidstaat van de EU hebben gewoond (zie [punt 3.6](#)).

- Aan Turkse onderdanen en hun gezin kunnen geen striktere voorwaarden worden opgelegd op het gebied van werkzaamheden als zelfstandige of het verlenen van diensten dan de voorwaarden die van kracht waren ten tijde van het invoeren van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara van 1970. Voor Turkse werknemers en hun gezin gelden gunstigere verblijfsrechten (zie [punt 3.7](#)).
- Britse onderdanen zijn door de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU (1 februari 2020) onderdanen van een derde land geworden (zie [punt 3.8](#)).
- Onderdanen van een derde land die gezinslid zijn van Zwitserse of EER-onderdanen of EU-onderdanen die hun rechten van vrij verkeer uitoefenen, genieten een bevoorrechte status uit hoofde van het EU-recht (zie [punt 3.9](#)).
- Het EU-recht noch het EVRM bevatten bepalingen met betrekking tot het verkrijgen of het verlies van burgerschap, maar bij verlies van burgerschap kan het EU-recht relevant zijn als het verlies van burgerschap tevens verlies van EU-rechten met zich meebrengt (zie [punt 3.10](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

4

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



EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 78, VWEU en artikel 18 (recht op asiel), EU-Handvest, die beide verwijzen naar het Verdrag van de VN betreffende de status van vluchtelingen, waarin dit beginsel is vastgelegd in artikel 33 Artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting of uitlevering), EU-Handvest	Beginsel van <i>non-refoulement</i>	Artikel 3, EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM in <i>Soering tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 14038/88, 1989 (uitlevering met blootstelling aan mishandeling tot gevolg) Artikel 2 (recht op leven), EVRM EHRM, <i>Saadi tegen Italië</i> [GK], nr. 37201/06, 2008 (absolute aard van verbod op terugsturen naar foltering)
Artikel 4, erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)	Beoordeling van het risico	EHRM, <i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nrs. 8319/07 en 11449/07, 2011 (hoe het bestaan van een reëel risico in situaties met willekeurig geweld en met betrekking tot humanitaire omstandigheden moet worden beoordeeld) EHRM, <i>Salah Sheekh tegen Nederland</i> , nr. 1948/04, 2007 (bewijslast voor leden van vervolgte groepen) EHRM, <i>J.K. e.a. tegen Zweden</i> [GK], nr. 59166/12, en <i>F.G. tegen Zweden</i> [GK], nr. 43611/11, 2016 (bewijslast)
Dublinverordening (Verordening (EU) nr. 604/2013) HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, <i>N.S. en M.E.</i> [GK], 2011 (Dublinoverdrachten)	Dublinoverdrachten	EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [GK], nr. 30696/09, 2011 (terugkeer naar een toestand zonder bestaansmiddelen bij overdracht van de ene EU-lidstaat naar de andere) EHRM, <i>Tarakhel tegen Zwitserland</i> [GK], nr. 29217/12, 2014 (individuele waarborgen)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikelen 5 en 9, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)	Uitzetting van ernstig zieke personen	EHRM, <i>D. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 30240/96, 1997 (uitzetting van een man in het eindstadium van een ongeneeslijke ziekte) EHRM, <i>Paposhvili tegen België</i> [GK], nr. 41738/10, 2016 (afwezigheid van een onmiddellijk overlijdensrisico)
	Diplomatieke garanties	EHRM, <i>Ramzy tegen Nederland</i> , nr. 25424/05, 2010 (ontoereikende garanties) EHRM, <i>Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 8139/09, 2012 (aanvaardbare garanties)
Artikel 18 (recht op asiel), EU-Handvest Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU) HvJ, zaak C-465/07, <i>Elgafaji</i> [GK], 2009 (subsidiare bescherming) HvJ-EU, zaak C-542/13, <i>M'Bodj</i> [GK], 2014 (subsidiare bescherming en ernstige ziekte) Uitsluiting van bescherming: HvJ-EU, gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, <i>B en D</i> [GK], 2010 HvJ-EU, zaak C-573/14, <i>Lounani</i> [GK], 2017 (terrorisme) HvJ-EU, zaak C-369/17, <i>Ahmed</i> , 2018 (subsidiare bescherming) Beëindiging van bescherming: HvJ-EU, gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, <i>Abdulla</i> [GK], 2010 Artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting of uitlevering), EU-Handvest	Vaststelling van het recht op asiel (vluchtingenstatus en subsidiaire bescherming)	
Artikel 8, erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)	Binnenlandse bescherming	EHRM, <i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nrs. 8319/07 en 11449/07, 2011 (hoe het risico op mishandeling in gevallen van binnenlandse bescherming moet worden beoordeeld)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 19 (bescherming bij verwijdering, uitzetting of uitlevering), EU-Handvest</p>	<p>Verbod van collectieve uitzetting</p>	<p>Artikel 4 van Protocol nr. 4 (verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen), EVRM</p> <p>EHRM, <i>Čonka tegen België</i>, nr. 51564/99, 2002 (uitzetting zonder individuele beoordeling)</p> <p>EHRM, <i>Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië</i> [GK], nr. 27765/09, 2012 (collectieve uitzetting op open zee)</p> <p>EHRM, <i>N.D. en N.T. tegen Spanje</i> [GK], nrs. 8675/15 en 8697/15, 2020 (bestorming van een grensfrastering)</p>
	<p>Beletselen voor uitzetting op andere mensenrechtengronden</p>	<p>EHRM, <i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije</i> [GK], nrs. 46827/99 en 46951/99, 2005 (risico op een ernstige rechtsweigerings in het licht van artikel 6 van het EVRM)</p>
<p>Langdurig ingezetenen: Artikel 12, richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109/EG)</p> <p>Uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen: Artikel 28, richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG) HvJ-EU, zaak C-300/11, ZZ [GK], 2013 (kennisgevingsplichten)</p> <p>Turkse onderdanen: Artikel 14, lid 1, Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije HvJ, zaak C-349/06, <i>Polat</i>, 2007 (maatregelen ter autorisatie van beperkingen op rechten van Turkse onderdanen)</p>	<p>Onderdanen van derde landen met een hogere mate van bescherming tegen verwijdering</p>	

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar wanneer een persoon niet uit een staat mag of kan worden verwijderd vanwege eisen van het EU-recht en/of het EVRM.

Uit hoofde van het EVRM bestaan er op zijn minst **absolute beletselen** voor verwijdering wanneer een uitzetting in strijd zou zijn met de absolute rechten gewaarborgd door artikel 2 inzake het recht op leven en artikel 3 inzake het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. In artikel 15 van het EVRM zijn de rechten vastgelegd die absoluut zijn en waarvan niet kan worden afgeweken.

Er is sprake van **nagenoeg absolute beletselen** voor verwijdering wanneer er uitzonderingen gelden op een algemeen verbod, zoals het geval is op grond van het [Verdrag van Genève van 1951](#) en op grond van de [erkenningsrichtlijn](#) (Richtlijn 2011/95/EU). Onder uitzonderlijke omstandigheden laten beide instrumenten uitzonderingen toe op het verbod op het verwijderen van een vluchteling.

Niet-absolute beletselen hebben als doel om de privébelangen of -rechten van het individu af te wegen tegen een openbaar of staatsbelang, bijvoorbeeld wanneer verwijdering zou leiden tot het uiteenvallen van een gezin (zie [punt 4.3](#)).

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

Het uitgangspunt bij het overwegen van een asielaanvraag is het [Verdrag van Genève van 1951](#) en het [bijbehorende Protocol van 1967](#), die inmiddels grotendeels in het EU-recht zijn geïntegreerd door de [erkenningsrichtlijn](#) (Richtlijn 2011/95/EU). Het Verdrag van Genève van 1951 heeft specifiek betrekking op de rechten van vluchtelingen. Het beginsel van *non-refoulement* vormt de hoeksteen van de

bescherming van vluchtelingen (¹⁴³). Het houdt in dat vluchtelingen in principe niet mogen worden teruggestuurd naar een land waar zij reden hebben te vrezen voor vervolging.

Artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951 bepaalt: “Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden 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.”

Het beginsel van *non-refoulement* geldt zowel voor het terugsturen naar het land van herkomst als het terugsturen naar elk land waar de vluchteling vervolging zou ondergaan. Alle lidstaten van de EU en lidstaten van de RvE zijn partij bij het Verdrag van Genève van 1951, maar Turkije past het Verdrag uitsluitend toe met betrekking tot vluchtelingen uit Europa (¹⁴⁴). Het UNHCR heeft een *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection* (Handboek inzake de procedures en criteria voor het bepalen van vluchtelingenstatus en richtsnoeren voor internationale bescherming) uitgegeven, voor het laatst bijgewerkt in februari 2019, waarin de in de punten 4.1.1 tot en met 4.1.8 en **punt 5.1** besproken kwesties uitgebreid worden behandeld (¹⁴⁵).

In het EU-recht bepaalt artikel 78 van het **VWEU** dat de EU moet voorzien in een beleid voor asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming “teneinde [...] de naleving van het beginsel van *non-refoulement* te garanderen. Dit beleid moet in

⁽¹⁴³⁾ In de internationale wetgeving met betrekking tot mensenrechten heeft het beginsel van *non-refoulement* een ruimere betekenis dan die van artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951, aangezien plichten op het gebied van *non-refoulement* tevens voortvloeien uit artikel 3 van het Verdrag van de VN tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, evenals uit het algemeen internationaal recht, waaronder artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zie UNHCR (2007), *Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* (Advies inzake de extraterritoriale toepassing van *non-refoulement*-verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van 1967).

⁽¹⁴⁴⁾ Turkije maakt een geografisch voorbehoud op grond van artikel 1, punt B, van het Verdrag, waardoor zijn verplichtingen zich beperken tot personen die door gebeurtenissen in Europa onttorteld zijn geraakt.

⁽¹⁴⁵⁾ UNHCR (2019), *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees* (Handboek inzake de procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus en richtsnoeren voor internationale bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 met betrekking tot de status van vluchtelingen), UNHCR, Genève.

overeenstemming zijn met het [Verdrag van Genève van 1951 en het bijbehorende protocol] alsmede met de andere toepasselijke verdragen”, zoals het EVRM, het Verdrag van de VN inzake de rechten van het kind (VRK), het Verdrag van de VN tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, het IVBPR en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. De maatregelen van het *asielacquis* van de EU zijn aangenomen uit hoofde van dit beleid, waaronder de Dublinverordening (Verordening (EU) nr. 604/2013), de erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU), de richtlijn *asielprocedures* (Richtlijn 2013/32/EU) en de richtlijn *opvangvoorzieningen* (Richtlijn 2013/33/EU). Het *asielacquis* van de EU is niet, of slechts gedeeltelijk, bindend voor Denemarken en Ierland (zie bijlage 1).

Voorbeeld: in *Salahadin Abdulla e.a.* benadrukte het HvJ-EU het volgende met betrekking tot de uitvoering van de erkenningsrichtlijn: “Blijkens de overwegingen 3, 16 en 17 van de preambule van de richtlijn is het Verdrag van Genève van 1951 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.”⁽¹⁴⁶⁾.

Bij de erkenningsrichtlijn, zoals herzien in 2011⁽¹⁴⁷⁾, werd in het EU-recht een verzameling gemeenschappelijke normen opgenomen voor de erkenning van personen als vluchteling of als persoon die internationale bescherming behoeft. Dit omvat de rechten en plichten van die bescherming, waarvan een kernelement *non-refoulement* is volgens artikel 33 van het Verdrag van Genève van 1951.

Noch artikel 33 van het Verdrag van Genève van 1951, noch de artikelen 17 en 21 van de erkenningsrichtlijn bevatten echter een absoluut verbod op een dergelijk *refoulement*. De artikelen laten de verwijdering van een vluchteling onder zeer uitzonderlijke omstandigheden toe, namelijk wanneer de persoon een gevaar vormt voor de veiligheid van het verblijfsland of wanneer de persoon na het plegen van een ernstig strafbaar feit een gevaar vormt voor de gemeenschap.

⁽¹⁴⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, *Salahadin Abdulla e.a. tegen Bundesrepublik Deutschland*, 2 maart 2010, punt 52; HvJ-EU, zaak C-31/09, *Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GK], 17 juni 2010, punt 37; HvJ-EU, zaak C-720/17, *Mohammed Bilali tegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, 23 mei 2019, punt 54.

⁽¹⁴⁷⁾ Richtlijn 2011/95/EU, PB 2011 L 337/9.

Artikel 18 van het [EU-Handvest](#) waarborgt het recht op asiel, met inbegrip van naleving van het beginsel van *non-refoulement*. Artikel 19 van het Handvest bepaalt dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waar diegene aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen zou worden onderworpen. In de toelichting bij het Handvest is vermeld dat artikel 19, lid 2, de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot artikel 3 van het EVRM omvat ⁽¹⁴⁸⁾.

De slotsom van het HvJ-EU luidde dat vluchtelingen uit hoofde van het EU-recht een sterkere bescherming tegen *refoulement* genieten, omdat elke vorm van verwijdering op grond van de erkenningsrichtlijn in overeenstemming moet zijn met het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement*, zoals vastgelegd in artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het EU-Handvest ⁽¹⁴⁹⁾.

In het EVRM bevatten de artikelen 2 en 3 een absoluut verbod op het terugsturen van een persoon die een reëel risico zou lopen van een met een van die bepalingen strijdige behandeling. Dit is anders dan het risico van vervolging op een van de in het Verdrag van Genève van 1951 vastgelegde gronden.

Het EHRM heeft geoordeeld dat een van de fundamentele waarden van een democratische samenleving is verankerd in artikel 3 van het EVRM en dat het foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in absolute termen verbiedt, ongeacht het gedrag van het slachtoffer, hoe ongewenst of gevaarlijk dit ook moge zijn. Uit hoofde van artikel 3 wordt een staat verantwoordelijk gehouden wanneer er een uitzetting is uitgevoerd waarbij is aangetoond dat er zwaarwegende gronden bestaan om van mening te zijn dat de betrokkene een reëel risico liep van blootstelling aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in het land waar hij of zij naar werd teruggestuurd ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C 303/02); EHRM, *Ahmed tegen Oostenrijk*, nr. 25964/94, 17 december 1996; EHRM, *Soering tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 14038/88, 7 juli 1989.

⁽¹⁴⁹⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-391/16, C-77/17 en C-78/17, *M tegen Ministerstvo vnitra en X en X tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen* [GK], 14 mei 2019, punten 94 en 95.

⁽¹⁵⁰⁾ EHRM, *M.A. tegen Frankrijk*, nr. 9373/15, 1 februari 2018; EHRM, *Salah Sheekh tegen Nederland*, nr. 1948/04, 11 januari 2007, punt 135; EHRM, *Soering tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 14038/88, 7 juli 1989; EHRM, *Vilvarajah e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 13163/87 en 4 andere, 30 oktober 1991.

Voorbeeld: in *Saadi tegen Italië* ⁽¹⁵¹⁾ was de verzoeker een Tunesische onderdaan die in Tunesië terwijl hij niet in het land aanwezig was tot twintig jaar gevangenisstraf was veroordeeld voor lidmaatschap van een terroristische organisatie. De verzoeker was in Italië ook veroordeeld wegens samenzwering. Het EHRM oordeelde dat het vooruitzicht dat de verzoeker mogelijk een ernstige bedreiging voor de gemeenschap zou vormen op geen enkele wijze afbreuk deed aan het risico dat hij schade zou kunnen ondervinden als hij werd gedeporteerd. Voorts werd in betrouwbare mensenrechtenrapportage melding gemaakt van mishandeling van gedetineerden in Tunesië, met name als ze voor terroristische misdrijven waren veroordeeld. Diplomatieke garanties, die in deze zaak werden afgegeven, namen dit risico ook niet weg. Daarom oordeelde het Hof dat er zwaarwegende gronden waren om van mening te zijn dat er een reëel risico bestond dat de verzoeker zou worden blootgesteld aan met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling als hij naar Tunesië zou worden gedeporteerd.

Voorbeeld: in *Abdulle tegen Minister van Justitie* ⁽¹⁵²⁾ oordeelde de Maltese civiele rechter dat de uitwijzing door Malta naar Libië van asielzoekers die vervolgens in bewaring werden gehouden en gefolterd een schending was van artikel 3 van het EVRM en van artikel 36 van de Maltese grondwet.

4.1.1. De aard van het risico in het EU-recht

In het EU-recht biedt de [erkeningsrichtlijn](#) bescherming tegen *refoulement*. Personen komen in aanmerking voor een vluchtelingenstatus (zie [hoofdstuk 3](#) over status en bijbehorende documentatie) als ze gegronde angst voor vervolging hebben in de zin van artikel 1, punt A, van het [Verdrag van Genève van 1951](#). Volgens artikel 9 van de erkeningsrichtlijn moeten daden van vervolging:

- a) “zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending [vormen] 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 [EVRM]”; of

⁽¹⁵¹⁾ EHRM, *Saadi tegen Italië* [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008. Zie ook EHRM, *Mannai tegen Italië*, nr. 9961/10, 27 maart 2012.

⁽¹⁵²⁾ Malta, Constitutioneel Gerecht (*Gurisdizzjoni Kostituzzjonali*), *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et tegen Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, nr. 56/2007, 29 november 2011.

- 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).”

Artikel 9 van de erkenningsrichtlijn specificeert tevens dat vervolging verschillende vormen kan aannemen, waaronder daden van lichamelijk of geestelijk geweld, administratieve of wettelijke maatregelen (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wetten die homoseksualiteit of vrijheid van godsdienst verbieden) en “daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard”. Zo kan worden gesteld dat slachtoffers van mensenhandel onder vervolging lijden. De verschillende vormen van vervolging en de hierboven vermelde daden moeten toe te rekenen zijn aan een van de vijf **gronden van vervolging** die zijn afgeleid uit het Verdrag van Genève van 1951: ras, nationaliteit, godsdienst, lidmaatschap van een specifieke sociale groep en politieke overtuiging. Deze vijf gronden van vervolging zijn vastgelegd in artikel 10 van de erkenningsrichtlijn, waarbij de herschikte versie uitdrukkelijk stelt dat er terdege rekening moet worden gehouden met genderidentiteit bij het vaststellen of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort.

Er kan ook sprake zijn van vervolging als een persoon na terugkeer gedwongen is om zijn of haar politieke overtuigingen, seksuele gerichtheid of godsdienstige overtuigingen of praktijken te verbergen teneinde ernstige schade te ontlopen.

Voorbeeld: in de gevoegde zaken *Y en Z* ⁽¹⁵³⁾ werd het HvJ-EU gevraagd om te definiëren welke daden mogelijk een “daad van vervolging” zouden vormen in de context van een ernstige schending van de vrijheid van godsdienst overeenkomstig artikel 9, lid 1, punt a, van de erkenningsrichtlijn en artikel 10 van het EU-Handvest. Het Hof werd met name gevraagd of de definitie van daden van vervolging op godsdienstige gronden tevens betrekking had op aantastingen van de “vrijheid zijn godsdienst te belijden”. Het HvJ-EU preciseerde dat een daad van vervolging het feitelijke gevolg kan zijn van een aantasting van het publiekelijk belijden van een godsdienst. De intrinsieke ernst van dergelijke daden en de ernst van de gevolgen daarvan voor de betrokkenen bepalen of een schending van het door artikel 10, lid 1, van het EU-Handvest gewaarborgd recht al dan niet een daad van vervolging vormt overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn. Het HvJ-EU oordeelde tevens dat nationale autoriteiten bij de beoordeling van een aanvraag voor vluchtelingenstatus op individuele basis

⁽¹⁵³⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland tegen Y en Z*, 5 september 2012, punten 72 en 80.

niet redelijkerwijs van een asielzoeker kunnen verwachten dat hij of zij godsdienstige activiteiten opgeeft waardoor zijn of haar leven in het land van herkomst in gevaar kan komen.

Voorbeeld: in *Fathi* ⁽¹⁵⁴⁾ bekrachtigde het HvJ-EU een ruime definitie van “godsdienst”, die alle samenstellende delen daarvan omvat, of deze nu openbaar of privé zijn, collectief of individueel. Het Hof oordeelde dat de definitie van “godsdienst” in de erkenningsrichtlijn slechts een onvolledige lijst biedt van aspecten die het begrip godsdienst als grond van vervolging kunnen kenmerken. Van een verzoeker die stelt risico van vervolging te lopen op grond van godsdienst kan niet worden verlangd dat deze verklaringen afgeeft of documenten voorlegt met betrekking tot elk van de aspecten vermeld in artikel 10, lid 1, punt b, van de erkenningsrichtlijn teneinde zijn of haar godsdienstige overtuigingen te staven. Het Hof bepaalde tevens dat het opleggen van de doodstraf of een gevangenisstraf op zichzelf een “daad van vervolging” kan vormen in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn, mits dergelijke straffen werkelijk worden toegepast in het land van herkomst dat de betreffende wetgeving heeft aangenomen.

Voorbeeld: in *X, Y en Z* ⁽¹⁵⁵⁾ constateerde het HvJ-EU dat de bevoegde autoriteiten bij het beoordelen van een aanvraag voor vluchtelingenstatus niet redelijkerwijs kunnen verwachten dat de asielaanvrager zijn of haar homoseksualiteit in het land van herkomst verbergt of zich terughoudend opstelt bij het uiten van zijn of haar seksuele gerichtheid om het risico van vervolging te vermijden.

De beschermingsbehoeften van personen wiens aanspraak op asiel ontstaat terwijl ze zich in het land van verblijf bevinden (vluchtelingen “*sur place*”), worden erkend; artikel 5 van de erkenningsrichtlijn gaat specifiek in op de kwestie van een gegronde angst voor vervolging of ernstige schade op grond van gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker zijn of haar land van herkomst heeft verlaten.

Subsidiaire bescherming: de erkenningsrichtlijn waarborgt “subsidiaire bescherming” voor personen die niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus maar die, als ze worden teruggestuurd naar hun land van herkomst of waar ze vroeger gewoonlijk verbleven, een reëel risico zouden lopen op ernstige schade,

⁽¹⁵⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-56/17, *Bahtiyar Fathi tegen Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 oktober 2018.

⁽¹⁵⁵⁾ HvJ-EU, 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*, 7 november 2013.

gedefinieerd als de doodstraf of executie (artikel 15, punt a), foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 15, punt 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, punt c).

Voorbeeld: in *Mohamed M'Boj tegen Belgische Staat* ⁽¹⁵⁶⁾ oordeelde het HvJ-EU dat een verzoeker die aan een ernstige ziekte lijdt, niet om die reden subsidiaire bescherming kan worden verleend uit hoofde van artikel 15 van de erkenningsrichtlijn. Het feit dat verwijdering wordt belet door de afwezigheid van passende medische behandeling in het land van herkomst betekent niet dat de verzoeker subsidiaire bescherming moet worden verleend en daarmee rechtmatig verblijf in de EU-lidstaat, tenzij hem in zijn land van herkomst opzettelijk gezondheidszorg wordt onthouden.

Voorbeeld: *MP tegen Secretary of State for the Home Department* ⁽¹⁵⁷⁾ betrof de mogelijke toekenning van subsidiaire bescherming aan een persoon die slachtoffer van foltering was in zijn land van herkomst. Het HvJ-EU beschikte dat EU-lidstaten de verzoeker niet kunnen uitwijzen als deze uitwijzing zou leiden tot significante en onomkeerbare verergering van de psychische stoornissen van die persoon, zeker wanneer die verergering levensbedreigend is. Het feit dat verwijdering wordt belet door het feit dat de persoon geen adequate behandeling zou krijgen, betekent echter niet dat de verzoeker subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, punt b, van de erkenningsrichtlijn moet worden verleend, en daarmee rechtmatig verblijf in de EU-lidstaat. Bij het besluit over de verlening van subsidiaire bescherming moeten de autoriteiten zich ervan vergewissen of de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst al dan niet waarschijnlijk zal leiden tot opzettelijke onthouding van benodigde medische behandeling door de autoriteiten, aangezien dat de voorwaarden zijn op grond waarvan de persoon in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

⁽¹⁵⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-542/13, *Mohamed M'Boj tegen Belgische Staat* [GK], 18 december 2014.

⁽¹⁵⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-353/16, *MP tegen Secretary of State for the Home Department* [GK], 24 april 2018.

Voorbeeld: in de zaak *Elgafaji* ⁽¹⁵⁸⁾ beoordeelde het HvJ-EU de verlening van een subsidiaire beschermingsstatus aan een Iraakse onderdaan die niet als vluchteling kon worden erkend. De argumentatie van het Hof was gebaseerd 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” in de zin van artikel 15, punt c, van de erkenningsrichtlijn. Het Hof oordeelde dat de betekenis van artikel 15, punt c, van de richtlijn haar eigen toepassingsgebied kent, anders dan dat van de begrippen “doodstraf”, “executie” en “foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing” gehanteerd in artikel 15, punten a en b, van de richtlijn. Deze betekenis omvat een algemener risico van schade in verband met de omstandigheden van de verzoeker en/of met de algemene situatie in het land van herkomst.

Om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, punt c, moet worden aangetoond dat de verzoeker getroffen wordt door factoren die specifiek voor zijn of haar persoonlijke omstandigheden gelden en/of door willekeurig geweld. Hoe meer de verzoeker kan aantonen getroffen te worden door factoren die specifiek voor zijn of haar persoonlijke omstandigheden gelden, hoe geringer de mate van willekeurig geweld die vereist is om hem in aanmerking te laten komen voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, punt c. In uitzonderlijke omstandigheden komt de verzoeker mogelijk in aanmerking voor subsidiaire bescherming als de hoeveelheid willekeurig geweld in een gewapend conflict zo omvangrijk is dat er zwaarwegende gronden bestaan om van mening te zijn dat hij of zij een reëel risico loopt om te worden blootgesteld aan bedreiging of schade uitsluitend vanwege zijn of haar aanwezigheid in het land of de regio van herkomst ⁽¹⁵⁹⁾.

4.1.2. De aard van het risico in het licht van het EVRM

Uit hoofde van het EVRM is verwijdering absoluut verboden wanneer een staat een persoon zou blootstellen aan een reëel risico van verlies van leven volgens artikel 2 van het EVRM of van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of

⁽¹⁵⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-465/07, *Meki Elgafaji en Noor Elgafaji tegen Staatssecretaris van Justitie* [GK], 17 februari 2009, punten 35 tot en met 39. Zie ook HvJ-EU, zaak C-285/12, *Aboubacar Diakité tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen*, 30 januari 2014, inzake soortgelijke kwesties.

⁽¹⁵⁹⁾ Het HvJ-EU werd in zaak C-285/12, *Aboubacar Diakité tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen*, 30 januari 2014 tevens gevraagd om een definitie van het begrip “binnenlands gewapend conflict”.

bestrafning volgens artikel 3. Er hoeft geen vervolging vanwege een grond uit het [Verdrag van Genève van 1951](#) te worden aangetoond. Er gelden geen uitzonderingen op het verbod van verwijdering (zie [punt 4.1.7](#)).

Het EHRM onderzoekt gevallen vaak in het licht van artikel 2 of 3 van het EVRM, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en de behandeling waar de persoon risico op loopt als hij of zij wordt gedeporteerd of uitgeleverd. Vaak oordeelt het Hof dat de kwesties uit hoofde van beide artikelen niet los van elkaar kunnen worden gezien en onderzoekt het ze tezamen ⁽¹⁶⁰⁾ of onderzoekt het de klacht in het licht van artikel 2 in de context van de ermee samenhangende hoofdklacht uit hoofde van artikel 3.

Voorbeeld: in *Bader en Kanbor tegen Zweden* ⁽¹⁶¹⁾ oordeelde het EHRM dat de uitzetting van een persoon naar Syrië, waar hij bij verstek ter dood was veroordeeld, een schending zou zijn van de artikelen 2 en 3 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Al-Saadoon en Mufdhi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁶²⁾ werd geoordeeld dat het Verenigd Koninkrijk artikel 3 had geschonden toen in Irak werkzaam zijnde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk Iraakse burgers overdroegen aan de strafrechtelijke autoriteiten van Irak onder omstandigheden waarbij de burgers werden aangeklaagd vanwege strafbare feiten waarop de doodstraf stond. Het Hof achtte het niet nodig om de klachten ook te onderzoeken in het licht van artikel 2 van het EVRM of Protocol nr. 13.

Het EHRM concentreert zich op de voorzienbare gevolgen van de verwijdering van een persoon naar het beoogde land van terugkeer. Het kijkt naar de persoonlijke omstandigheden van de persoon en tevens naar de algemene omstandigheden in een land, bijvoorbeeld of er sprake is van een algemene geweldssituatie of gewapend conflict of van mensenrechtenschendingen. Wanneer een persoon **lid is van een groep die wordt blootgesteld aan systematische mishandeling** ⁽¹⁶³⁾ is het wellicht niet nodig om bewijs van persoonlijke risicofactoren aan te dragen.

⁽¹⁶⁰⁾ EHRM, *F.G. tegen Zweden* [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016, punt 110.

⁽¹⁶¹⁾ EHRM, *Bader en Kanbor tegen Zweden*, nr. 13284/04, 8 november 2005.

⁽¹⁶²⁾ EHRM, *Al-Saadoon en Mufdhi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 61498/08, 2 maart 2010.

⁽¹⁶³⁾ EHRM, *H. en B. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 70073/10 en 44539/11, 9 april 2013, punt 91; EHRM, *Tadzhibayev tegen Rusland*, nr. 17724/14, 1 december 2015, punt 43.

Voorbeeld: in *Salah Sheekh tegen Nederland* ⁽¹⁶⁴⁾ oordeelde het EHRM dat leden van minderheidsclans in Somalië “een bedreigde groep” waren die risico liepen op verboden mishandeling. De relevante factor was of de verzoeker al dan niet bescherming kon krijgen en genoegdoening verkrijgen voor de daden die in dat land in het verleden tegen hem waren gepleegd. Het EHRM constateerde dat hij een dergelijke bescherming en genoegdoening niet zou kunnen verkrijgen, gezien het feit dat er sinds zijn vlucht geen wezenlijke verbetering van de situatie in Somalië was opgetreden. De verzoeker en zijn gezin waren specifiek aangevallen omdat ze tot een minderheidsgroep behoorden en het was bekend dat ze geen middelen hadden om zich te beschermen. Van de verzoeker kon niet worden geëist dat hij het bestaan van verdere bijzondere onderscheidende kenmerken betreffende hem persoonlijk zou staven om aan te tonen dat hij persoonlijk risico had gelopen en dat nog altijd liep. Het EHRM concludeerde dat zijn uitzetting strijdig zou zijn met artikel 3 van het EVRM.

In de meeste gevallen houdt een situatie van algemeen geweld in een land geen schending van artikel 3 van het EVRM in. Wanneer er sprake is van een bepaalde mate of intensiteit van geweld hoeft de persoon echter niet aan te tonen dat hij of zij slechter zou worden behandeld dan andere leden van de groep waar hij of zij deel van uitmaakt. Soms moet de persoon mogelijk een combinatie van zowel persoonlijke risicofactoren als het risico van algemeen geweld aantonen. De enige vraag die het Hof moet beantwoorden is of er al dan niet sprake is van een voorzienbaar en reëel risico van mishandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: in *N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁶⁵⁾ oordeelde het EHRM dat de mate van alom aanwezig geweld in Sri Lanka niet voldoende was om elke terugkeer naar het land te verbieden. In samenhang met de persoonlijke factoren die specifiek voor de verzoeker golden, zou het echter een schending van artikel 3 van het EVRM zijn om hem terug te sturen. Voor het eerst aanvaardde het EHRM de mogelijkheid dat een situatie van alom aanwezig geweld op zichzelf zou kunnen betekenen dat het terugsturen van elke persoon verboden is ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶⁴⁾ EHRM, *Salah Sheekh tegen Nederland*, nr. 1948/04, 11 januari 2007.

⁽¹⁶⁵⁾ EHRM, *N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 25904/07, 17 juli 2008, punten 114 tot en met 117 en punt 147.

⁽¹⁶⁶⁾ Zie ook EHRM, *X. tegen Zwitserland*, nr. 16744/14, 26 januari 2017.

Voorbeeld: in *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁶⁷⁾ oordeelde het EHRM dat het willekeurige geweld in Mogadishu in Somalië van voldoende mate en intensiteit was om een reëel risico te vormen voor het leven of de persoon van elke burger aldaar. Bij de beoordeling van de mate van het geweld keek het Hof naar de volgende, niet-volledige lijst met criteria: of de partijen in het conflict oorlogsmethoden en -tactieken inzetten die het risico van burgerslachtoffers vergrootten dan wel burgers rechtstreeks aanvielen; of het gebruik van dergelijke methoden en/of tactieken wijdverbreid was onder de partijen in het conflict; of de gevechten plaatselijk dan wel wijdverbreid waren; en ten slotte het aantal burgers dat als gevolg van de gevechten gedood, verwond of ontheemd was geraakt. De situatie van algemeen geweld in Mogadishu was voor het EHRM voldoende intens om te concluderen dat elke teruggekeerde persoon een reëel risico van mishandeling in strijd met artikel 3 zou lopen, alleen vanwege zijn of haar aanwezigheid in het land, tenzij kon worden aangetoond dat hij of zij voldoende goede contacten met machtige personen of groepen in de stad had om bescherming te kunnen verkrijgen.

Voorbeeld: in *L.M. e.a. tegen Rusland* ⁽¹⁶⁸⁾ waren een staatloze Palestijn en twee Syrische onderdanen in Rusland in bewaring gehouden in afwachting van hun uitzetting naar Syrië. Het EHRM achtte de bewering van de verzoekers dat hun uitzetting strijdig zou zijn met de artikelen 2 en 3 van het EVRM gegrond, gezien de intensiteit van het conflict in Syrië, en met name in Aleppo en Damascus, de steden van herkomst van de verzoekers, waar sprake was van bijzonder zware gevechten en een aanzienlijk gevaar van mishandeling.

De te verwijderen persoon kan risico lopen op verschillende soorten **schade** die mogelijk kunnen worden aangemerkt als een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM. Het gaat hierbij tevens om bronnen van risico die **niet afkomstig zijn van de ontvangende staat** zelf, maar van niet-statelijke actoren, ziekte of humanitaire omstandigheden in het betreffende land.

⁽¹⁶⁷⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011, punten 241 tot en met 250 en punt 293. Een recentere beoordeling van de situatie in Somalië is te vinden in EHRM, *K.A.B. tegen Zweden*, nr. 886/11, 5 september 2013.

⁽¹⁶⁸⁾ EHRM, *L.M. e.a. tegen Rusland*, nrs. 40081/14, 40088/14 en 40127/14, 15 oktober 2015, punten 119 tot en met 127.

Voorbeeld: *J.K. e.a. tegen Zweden* ⁽¹⁶⁹⁾ betrof een Iraakse man die voor Amerikaanse cliënten had gewerkt en had geopereerd vanuit een Amerikaanse legerbasis in Irak, en zijn gezin, die uit Irak waren gevlucht omdat ze waren blootgesteld aan ernstige bedreigingen en mishandeling door Al Qaida. Het EHRM oordeelde dat de Iraakse staat de verzoekers in die situatie geen doeltreffende bescherming zou kunnen bieden tegen bedreigingen door Al Qaida of andere particuliere groepen en dat de verzoekers derhalve een reëel risico van doorlopende vervolging door niet-statelijke actoren zouden lopen als ze werden teruggestuurd naar Irak.

Voorbeeld: *D. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁷⁰⁾ betrof de uitzetting van een man in het eindstadium van een ongeneeslijke ziekte. Het Hof nam de gevolgen van de mogelijke uitwijzing van de man in overweging: het stopzetten van de medische behandeling, de zware omstandigheden in het land van terugkeer en zijn waarschijnlijke onmiddellijke overlijden bij terugkeer. Het Hof concludeerde dat de uitwijzing van de verzoeker onder deze zeer uitzonderlijke omstandigheden in strijd zou zijn met artikel 3 van het EVRM. Het Hof heeft voor dergelijke zaken echter een hoge drempel opgeworpen. In een latere zaak, *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁷¹⁾, werd geoordeeld dat de uitzetting van een vrouw naar Oeganda niet in strijd was met artikel 3 van het EVRM, aangezien uit het beschikbare bewijsmateriaal bleek dat er een zekere vorm van medische behandeling beschikbaar was in het land van herkomst van de vrouw en dat ze op dat moment niet in het eindstadium van haar ziekte was.

Voorbeeld: *Paposhvili tegen België* ⁽¹⁷²⁾ betrof een Georgische onderdaan die leed aan leukemie en recidiverende tuberculose en zou worden verwijderd vanwege strafbaar handelen in België. Het EHRM schraagde zijn redenering op de benadering die was gevolgd in *D. tegen het Verenigd Koninkrijk*. Het Hof preciseerde dat, ook bij afwezigheid van een onmiddellijk overlijdensrisico, het ontbreken van passende en toegankelijke behandeling in het ontvangende land waardoor de persoon wordt blootgesteld aan een “ernstige, snelle en onomkeerbare aantasting van de gezondheid, resulterend in een intens lijden of een significante afname van de levensverwachting” onder artikel 3 zou vallen. Het Hof oordeelde dat het aan de verzoeker is om bewijs aan te dragen

⁽¹⁶⁹⁾ EHRM, *J.K. e.a. tegen Zweden* [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016.

⁽¹⁷⁰⁾ EHRM, *D. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 30240/96, 2 mei 1997.

⁽¹⁷¹⁾ EHRM, *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 26565/05, 27 mei 2008.

⁽¹⁷²⁾ EHRM, *Paposhvili tegen België* [GK], nr. 41738/10, 13 december 2016, punten 183 tot en met 191.

van een reëel risico van blootstelling aan behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM en aan de autoriteiten om te beoordelen of er al dan niet passende behandeling beschikbaar en toegankelijk is in het ontvangende land, zodat vermeden wordt dat de verzoeker in een situatie belandt die neerkomt op mishandeling. Staten moeten de effecten van verwijdering op de persoon beoordelen door zijn of haar gezondheid vóór de verwijdering te vergelijken met hoe deze zich zou ontwikkelen na de verwijdering. Het Hof constateerde dat de Belgische autoriteiten de medische omstandigheden van de verzoeker niet hadden onderzocht in het licht van zijn verwijdering en daarmee in strijd met artikel 3 van het EVRM hadden gehandeld.

Voorbeeld: *Babar Ahmad e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁷³⁾ betrof vermeende terroristen die zouden worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten. Het Hof oordeelde dat artikel 3 niet zou worden geschonden door hun verwachte bewaringsomstandigheden in ADX Florence (een gevangenis in de categorie “supermax”) of door de lengte van hun mogelijke veroordelingen.

Voorbeeld: in *Aswat tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁷⁴⁾ oordeelde het Hof dat de beoogde uitlevering van de verzoeker, een terreurverdachte die leed aan een ernstige psychische stoornis, aan de Verenigde Staten in strijd zou zijn met artikel 3, gezien de onzekerheid betreffende zijn bewaringsomstandigheden in het ontvangende land. Zijn psychische aandoening was dermate ernstig dat hij in het Verenigd Koninkrijk van een gewone gevangenis naar een sterk beveiligd psychiatrisch ziekenhuis was overgebracht. Uit het medisch bewijsmateriaal bleek duidelijk dat het nog altijd passend was dat hij daar zou blijven, “voor zijn eigen gezondheid en veiligheid”. Daarom bestond er in het licht van het beschikbare medische bewijsmateriaal een reëel risico dat de uitlevering van de verzoeker aan een ander land en naar een andere, mogelijk vijandigere, gevangenisomgeving zou leiden tot een wezenlijke verslechtering van zijn geestelijke en lichamelijke gezondheid en dat deze verslechtering de drempel van artikel 3 zou kunnen bereiken.

⁽¹⁷³⁾ EHRM, *Babar Ahmad e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 24027/07 en 3 andere, 10 april 2012.

⁽¹⁷⁴⁾ EHRM, *Aswat tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 17299/12, 16 april 2013.

Voorbeeld: in *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽¹⁷⁵⁾ oordeelde het Hof dat de verzoekers, als zij werden uitgezet, waarschijnlijk terecht zouden komen in vluchtelingenkampen in Somalië en buurlanden van Somalië, waar de barre humanitaire omstandigheden strijdig waren met artikel 3 van het EVRM. Het Hof constateerde dat de humanitaire situatie niet uitsluitend het gevolg was van natuurverschijnselen, zoals droogte, maar ook het gevolg van het handelen of de nalatigheid van statelijke partijen in het conflict in Somalië.

Voorbeeld: Op het nationale niveau vernietigde in *M. A.* ⁽¹⁷⁶⁾ de Franse Raad van State (*Conseil d'État*) een besluit om M. A., een Albanese onderdaan die een verblijfsvergunning was ontzegd, terug te sturen naar Albanië. Het Hof constateerde dat M. A. in Albanië zou worden blootgesteld aan mishandeling en de dood door familieleden van een persoon die werd gedood bij een door M. A. uitgevoerde politie-inval. De Raad van State oordeelde dat artikel 3 van het EVRM altijd van toepassing was wanneer staatsautoriteiten onvoldoende bescherming konden bieden, ook als het risico afkomstig was van particuliere groepen.

Het EHRM is ook gevraagd om te overwegen of de deelname van een persoon aan dissidente activiteiten in het land van verblijf leidde tot verhoging van zijn of haar risico om na terugkeer te worden blootgesteld aan behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM ⁽¹⁷⁷⁾.

Voorbeeld: in *S.F. e.a. tegen Zweden* ⁽¹⁷⁸⁾ oordeelde het Hof dat het een schending van artikel 3 van het EVRM zou zijn om een Iraanse familie van politieke dissidenten te verwijderen die uit Iran waren gevlucht en in Zweden deelnamen aan significante politieke activiteiten. Het Hof oordeelde dat de activiteiten van de verzoekers in Iran op zichzelf onvoldoende waren om een risico te vormen, maar dat hun activiteiten in Zweden relevant waren, omdat uit het bewijsmateriaal bleek dat de Iraanse autoriteiten een doeltreffende monitoring van internetcommunicatie en critici van het regime uitvoerden, ook buiten Iran. De Iraanse autoriteiten zouden de verzoekers daarom na terugkeer gemakkelijk

⁽¹⁷⁵⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011, punten 267 tot en met 292.

⁽¹⁷⁶⁾ Frankrijk, Raad van State (*Conseil d'État*), *M. A.*, nr. 334040, 1 juli 2011.

⁽¹⁷⁷⁾ Zie bijvoorbeeld EHRM, *A.A. tegen Zwitserland*, nr. 58802/12, 7 januari 2014; EHRM, *F.G. tegen Zweden* [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016; EHRM, *Muminov tegen Rusland*, nr. 42502/06, 11 december 2008.

⁽¹⁷⁸⁾ EHRM, *S.F. e.a. tegen Zweden*, nr. 52077/10, 15 mei 2012.

kunnen identificeren, gezien hun activiteiten en voorvallen in Iran voordat ze naar Zweden verhuisden, en ook omdat de familie gedwongen was geweest Iran op irreguliere wijze te verlaten, zonder geldige identiteitsbewijzen.

4.1.3. Beoordeling van risico

De beginselen die uit hoofde van het EU-recht en uit hoofde van het EVRM worden toegepast bij het beoordelen van het risico bij terugkeer hebben veel met elkaar gemeen. Deze overeenkomst is te verklaren doordat de normen van het *asielacquis* van de EU grotendeels zijn afgeleid van de jurisprudentie van het EHRM en van de richtsnoeren van de UNHCR. Deze beginselen omvatten het feit dat beoordelingen individueel moeten zijn en gebaseerd moeten zijn op een afweging van alle ter zake doende, actuele wetten, feiten, documenten en bewijsmaterialen. Dit omvat informatie over de situatie in het land van herkomst. Schade die een persoon in het verleden heeft geleden, kan een sterke aanwijzing vormen voor toekomstig risico.

In het EU-recht zijn in artikel 4 van de [erkenningsrichtlijn](#) gedetailleerde regels vastgelegd voor de beoordeling van feiten en omstandigheden bij verzoeken om internationale bescherming. Zo moet er een individuele beoordeling plaatsvinden: als een persoon in het verleden is vervolgd, kan dat een sterke aanwijzing vormen voor toekomstig risico bij terugkeer. Beoordelende functionarissen moeten elke uitleg in aanmerking nemen die een oprechte inspanning vormt om een bewering te staven.

Voor wat betreft het tijdstip van een beoordeling stelt artikel 4, lid 3, van de [erkenningsrichtlijn](#) dat deze moet worden uitgevoerd op het moment dat een besluit over het verzoek wordt genomen. Artikel 46, lid 3, van de herziene [richtlijn asielprocedures](#) bepaalt dat bij beroepsprocedures de feitelijke en juridische gronden moeten worden onderzocht met betrekking tot het moment waarop het beroep wordt behandeld. Het tijdstip voor beoordeling van de beëindiging van de beschermingsstatus wordt beschreven in [punt 4.1.8](#).

Op grond van het EVRM heeft het EHRM onderscheid gemaakt tussen twee soorten asielaanvragen, afhankelijk van de aard van het risico. Als het risico aan de ene kant voortvloeit uit een algemene en alom bekende situatie, moeten de autoriteiten uit eigen beweging een beoordeling van het risico uitvoeren. Aan de andere kant is het bij asielaanvragen op grond van een individueel risico “aan de persoon die asiel

aanvraagt om dit risico in te roepen en te staven" (179). In het tweede geval moet dus de verzoeker materiaal aandragen dat bewijst dat er wezenlijke gronden zijn om van mening te zijn dat hij of zij, als hij of zij uit een lidstaat wordt verwijderd, wordt blootgesteld aan een reëel risico een behandeling te ondergaan die wordt verboden door artikel 2 of 3 van het EVRM. Als dergelijk bewijsmateriaal wordt aangedragen, is het aan de staat om eventuele twijfels daarover weg te nemen (180). Het EHRM heeft erkend dat asielzoekers zich vaak in een bijzondere situatie bevinden, waardoor hun regelmatig het voordeel van de twijfel moet worden gegund bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun verklaringen en de door hen voorgelegde ondersteunende documenten (181). Maar wanneer er informatie ontbreekt of als er sterke gronden bestaan om de waarachtigheid van de door hem of haar aangedragen feiten in twijfel te trekken, moet de betreffende persoon bevredigende uitleg verschaffen (182).

Voorbeeld: in *Singh e.a. tegen België* (183) constateerde het Hof dat de Belgische autoriteiten documenten hadden afgewezen die door Afghaanse onderdanen waren ingediend ter staving van een asielverzoek. De autoriteiten hadden de documenten onvoldoende bestudeerd alvorens te bepalen dat ze niet overtuigend waren. Met name hadden ze niet de authenticiteit gecontroleerd van kopieën van documenten afgegeven door het kantoor van de UNHCR in New Delhi waarin de verzoekers vluchtelingenstatus verleend kregen, hoewel deze controle eenvoudig uitgevoerd had kunnen worden. Daarom hadden ze geen nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het asielverzoek uitgevoerd zoals voorgeschreven door artikel 13 van het EVRM, wat een schending inhield van dat artikel in samenhang met artikel 3.

(179) EHRM, *F.G. tegen Zweden* [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016, punten 126 en 127; EHRM, *J.K. e.a. tegen Zweden* [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016, punt 98.

(180) EHRM, *Saadi tegen Italië* [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008, punt 129.

(181) EHRM, *J.K. e.a. tegen Zweden* [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016, punt 93; EHRM, *M.A. tegen Zwitserland*, nr. 52589/13, 18 november 2014, punt 55; EHRM, *Salah Sheekh tegen Nederland*, nr. 1948/04, 11 januari 2007, punt 148; EHRM, *R.C. tegen Zweden*, nr. 41827/07, 9 maart 2010, punt 50.

(182) EHRM, *Matsiukhina en Matsiukhin tegen Zweden* (besluit), nr. 31260/04, 21 juni 2005; EHRM, *Collins en Akaziebie tegen Zweden* (besluit), nr. 23944/05, 8 maart 2007; EHRM, *A.A.M. tegen Zweden*, nr. 68519/10, 3 april 2014.

(183) EHRM, *Singh e.a. tegen België*, nr. 33210/11, 2 oktober 2012.

Gezien de absolute aard van de uit hoofde van de artikelen 2 en 3 van het EVRM gewaarborgde rechten en rekening houdend met de kwetsbare positie van asielzoekers zijn de autoriteiten mogelijk verplicht om uit eigen beweging te beoordelen of er al dan niet sprake is van een risico. Dit is zo wanneer een verzoeker ervoor kiest een specifieke individuele grond voor asiel niet aan te dragen of bekend te maken, door deze opzettelijk niet te vermelden, en als een staat op de hoogte wordt gesteld van feiten met betrekking tot een specifieke persoon waardoor hij of zij bij terugkeer naar het betreffende land zou kunnen worden blootgesteld aan een risico van mishandeling ⁽¹⁸⁴⁾.

Op grond van artikel 36 van het EVRM is een lidstaat gerechtigd zich in te laten met een zaak die door een van zijn onderdanen tegen een andere lidstaat is ingediend bij het Hof. Er is geoordeeld dat deze bepaling, die in het EVRM is ingevoegd om een staat gelegenheid te geven zijn onderdanen diplomatieke bescherming te bieden, niet geldt voor zaken waarin de klacht van de verzoekers was ingegeven door angst om terug te keren naar de lidstaat waarvan ze onderdaan zijn, waardoor ze naar hun mening zouden worden blootgesteld aan behandeling strijdig met de artikelen 2 en 3 van het Verdrag ⁽¹⁸⁵⁾.

Volgens de jurisprudentie van het EHRM moet het risico niet alleen op grond van individuele factoren worden beoordeeld maar ook cumulatief ⁽¹⁸⁶⁾. Elke beoordeling moet individueel zijn en rekening houden met al het bewijsmateriaal ⁽¹⁸⁷⁾. Als een persoon in het verleden is vervolgd, kan dat een sterke aanwijzing zijn dat deze in de toekomst risico zal lopen ⁽¹⁸⁸⁾.

Bij de beoordeling van het risico bij terugkeer heeft het EHRM naast bewijsmateriaal aangaande het specifieke risico voor een persoon ook bewijsmateriaal inzake de algemene omstandigheden in het land in aanmerking genomen. Het Hof heeft richtsnoeren afgegeven over de soorten documentatie waarop af mag worden gegaan bij het beoordelen van de omstandigheden in een land, zoals de rapporten

⁽¹⁸⁴⁾ EHRM, *F.G. tegen Zweden* [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016, punt 127.

⁽¹⁸⁵⁾ EHRM, *I. tegen Zweden*, nr. 61204/09, 5 september 2013.

⁽¹⁸⁶⁾ EHRM, *S.F. e.a. tegen Zweden*, nr. 52077/10, 15 mei 2012, punten 68 en 69.

⁽¹⁸⁷⁾ EHRM, *R.C. tegen Zweden*, nr. 41827/07, 9 maart 2010, punt 51 (inzake medische verklaring); EHRM, *N. tegen Zweden*, nr. 23505/09, 20 juli 2010, punt 52; EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011.

⁽¹⁸⁸⁾ EHRM, *R.C. tegen Zweden*, nr. 41827/07, 9 maart 2010; EHRM, *J.K. e.a. tegen Zweden* [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016, punten 99 tot en met 102.

van de UNHCR en van internationale mensenrechtenorganisaties⁽¹⁸⁹⁾. Het Hof heeft rapporten aangemerkt als onbetrouwbaar wanneer de bronnen van de informatie onbekend zijn en de conclusies niet overeenstemmen met andere geloofwaardige rapportage⁽¹⁹⁰⁾.

Wanneer een persoon niet is uitgezet, is de datum van de beoordeling door het EHRM het tijdstip waarop het risico moet worden bepaald⁽¹⁹¹⁾. Dit beginsel is toegepast ongeacht de vraag of het onderhavige EVRM-recht absoluut was, zoals artikel 3, of niet-absoluut, zoals artikel 8⁽¹⁹²⁾. Wanneer een verzoeker al is uitgezet, kijkt het EHRM of de persoon al dan niet is mishandeld, ook tijdens het uitwijzingsproces⁽¹⁹³⁾, dan wel of uit de landeninformatie al dan niet blijkt dat er redelijke gronden zijn om te denken dat de verzoeker zal worden mishandeld.

Voorbeeld: in *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*⁽¹⁹⁴⁾ keek het EHRM naar rapporten van internationale organisaties over de omstandigheden en de mate van geweld in Somalië en naar de mensenrechtenschendingen gepleegd door Al-Shabaab, een Somalische islamistische rebellengroep. Het Hof kon niet afgaan op een uit Nairobi, Kenia afkomstig onderzoeksrapport van de regering over Somalië, omdat dit vage en anonieme bronnen bevatte en in tegenspraak was met andere informatie in het publieke domein. Gezien het beschikbare bewijsmateriaal achtte het Hof het onwaarschijnlijk dat de omstandigheden in Somalië snel zouden verbeteren.

Voorbeeld: in *Muminov tegen Rusland*⁽¹⁹⁵⁾ was de verzoeker een Oezbeekse onderdaan die, gezien de beschikbare informatie, kennelijk een gevangenisstraf van vijf jaar in Oezbekistan aan het uitzitten was nadat hij vanuit Rusland was uitgeleverd. Het EHRM oordeelde dat er, hoewel er behalve zijn veroordeling geen andere betrouwbare informatie over de situatie van de verzoeker na zijn

⁽¹⁸⁹⁾ EHRM, *N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 25904/07, 17 juli 2008, punten 118 tot en met 122.

⁽¹⁹⁰⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011, punten 230 tot en met 234.

⁽¹⁹¹⁾ EHRM, *Saadi tegen Italië* [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008.

⁽¹⁹²⁾ EHRM, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08, 20 september 2011.

⁽¹⁹³⁾ EHRM, *Thuo tegen Cyprus*, nr. 3869/07, 4 april 2017.

⁽¹⁹⁴⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011.

⁽¹⁹⁵⁾ EHRM, *Muminov tegen Rusland*, nr. 42502/06, 11 december 2008.

uitlevering was, voldoende geloofwaardige informatie over de algemene mishandeling van veroordeelde gedetineerden in Oezbekistan was om te bepalen dat er sprake was van een schending van artikel 3 van het EVRM.

4.1.4. Adequate bescherming

Op grond van het internationale vluchtelingenrecht maakt een asielzoeker die stelt angst voor vervolging te hebben, aanspraak op een vluchtelingenstatus als hij of zij zowel een gegronde angst voor vervolging vanwege een in het [Verdrag van Genève van 1951](#) vermelde grond als inadequate bescherming door de staat kan aantonen. Adequate bescherming door de staat houdt in zowel een bereidheid als een vermogen in de ontvangende staat, door vertegenwoordigers van de staat dan wel door andere entiteiten die een deel van het grondgebied van de staat beheersen, om via het rechtsstelsel een redelijke mate van bescherming te bieden tegen de mishandeling waar de asielzoeker voor vreest.

In het EU-recht wordt het bij het bepalen of iemand in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming nodig geacht om te overwegen of de verzoeker in het beoogde land van terugkeer beschermd zou zijn tegen de gevreesde schade. Artikel 7 van de [erkeningsrichtlijn](#) bepaalt het volgende: “Bescherming tegen vervolging of ernstige schade kan alleen worden geboden door [...] de staat; of [...] 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. Redelijke maatregelen ter voorkoming van vervolging zijn vereist, waaronder de instelling van een doeltreffend rechtsstelsel voor opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing. De verzoeker moet toegang hebben tot deze beschermingsregelingen.

Voorbeeld: in *Salahadin Abdulla e.a.* ⁽¹⁹⁶⁾, met betrekking tot de beëindiging van de vluchtelingenstatus, oordeelde het HvJ-EU dat de door de staat van de nationaliteit van de verzoeker geboden bescherming alleen adequaat was als de staat of andere entiteiten die bescherming bieden overeenkomstig artikel 7, lid 1, van de erkeningsrichtlijn objectief beschikken over een redelijke capaciteit en de bereidheid om daden van vervolging te voorkomen. Zij moeten redelijke maatregelen ter voorkoming van vervolging treffen, onder meer door na

⁽¹⁹⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla e.a. tegen Bundesrepublik Deutschland* [GK], 2 maart 2010.

beëindiging van de vluchtelingenstatus van de betrokkene een doeltreffend rechtsstelsel ter voorkoming van vervolging in te stellen teneinde daden van vervolging op te sporen, gerechtelijk te vervolgen en te bestraffen. De staat of andere entiteit die bescherming biedt, moet voldoen aan concrete eisen, waaronder het beschikken over onder meer het gezag, de organisatiestructuur en de middelen om een minimale mate van orde en recht te handhaven in het land van de nationaliteit van de vluchteling.

Voor Palestijnse vluchtelingen geldt een specifieke beschermingsregeling. De Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA) werd opgericht om hun bescherming en bijstand te bieden. De UNRWA is actief in de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem en de Gazastrook, alsook in Jordanië, Syrië en Libanon. Personen die bijstand ontvangen van de UNRWA komen niet in aanmerking voor een vluchtelingenstatus (artikel 12, lid 1, punt a, van de [erkenningrichtlijn](#), waarbij artikel 1, punt D, van het Verdrag van Genève van 1951 wordt geïntegreerd in het EU-recht).

Voorbeeld: de zaak *Bolbol* ⁽¹⁹⁷⁾ betref een staatloze van Palestijnse afkomst die vertrok uit de Gazastrook en aankwam in Hongarije, waar ze een asielverzoek indiende zonder daarvoor bescherming of bijstand te hebben aangevraagd bij de UNRWA. Het HvJ-EU preciseerde dat, in het licht van artikel 12, lid 1, punt a, van de erkenningrichtlijn, een persoon alleen wordt geacht bescherming en bijstand van een VN-agentschap, anders dan de UNHCR, te hebben ontvangen als hij of zij daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van die bescherming of bijstand, niet alleen omdat hij of zij daar in theorie aanspraak op had kunnen maken.

Voorbeeld: in *El Kott* ⁽¹⁹⁸⁾ verduidelijkte het HvJ-EU voorts dat personen die worden gedwongen het gebied waar de UNRWA werkzaam is te verlaten om redenen onafhankelijk van hun wil en buiten hun invloed automatisch een vluchtelingenstatus moeten krijgen, mits geen van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 1, punt b, of artikel 12, leden 2 en 3, van de richtlijn van toepassing is.

⁽¹⁹⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-31/09, *Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GK], 17 juni 2010.

⁽¹⁹⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott e.a. tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GK], 19 december 2012.

In het kader van het EVRM kan de beoordeling of artikel 3 al dan niet wordt (of is) geschonden, een onderzoek omvatten naar bescherming die de ontvangende staat of organisaties daarbinnen eventueel ter beschikking zullen stellen aan de te verwijderen persoon. Er bestaat een gelijkenis tussen het concept van adequate bescherming in vluchtelingen zaken (zoals hierboven omschreven) en zaken met betrekking tot artikel 3 van het EVRM. Als de behandeling waar de persoon bij zijn of haar terugkeer risico op loopt, voldoet aan de minimale mate van ernst om artikel 3 in te roepen, moet worden beoordeeld of de ontvangende staat doeltreffend en praktisch in staat en bereid is om de persoon tegen het betreffende risico te beschermen.

Voorbeeld: in *Hida tegen Denemarken* ⁽¹⁹⁹⁾ was de verzoeker een etnische Roma die gedwongen naar Kosovo zou worden teruggestuurd tijdens het conflict in 2004. Het Hof uitte bezorgdheid over voorvallen van geweld en misdrijven tegen minderheden en constateerde dat er nog altijd behoefte was aan internationale bescherming van leden van etnische gemeenschappen, zoals de Roma. Het Hof constateerde dat de Missie van de Verenigde Naties voor interim-bestuur in Kosovo (UNMIK) een individueel screeningproces uitvoerde voorafgaand aan elke door de hoofdcommissaris van de Deense nationale politie beoogde gedwongen terugkeer. Toen UNMIK bezwaar had gemaakt tegen sommige terugstuurgevallen, had de politiecommissaris ze voor onbepaalde tijd opgeschort. De politiecommissaris had nog geen contact opgenomen met UNMIK met betrekking tot de zaak van de verzoeker, omdat zijn gedwongen terugkeer nog niet was ingepland. Onder deze omstandigheden nam het Hof aan dat als UNMIK bezwaar zou maken tegen zijn gedwongen terugkeer, dit eveneens voor onbepaalde tijd opgeschort zou worden. Het Hof oordeelde dat er geen bewijs was geleverd dat er wezenlijke gronden aanwezig waren voor de overtuiging dat de verzoeker, als etnische Roma, een reëel risico van foltering of van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing zou lopen bij terugkeer naar Kosovo. Daarom verklaarde het Hof de zaak niet-ontvankelijk vanwege evidente ongegrondheid.

In bepaalde zaken is het EHRM gevraagd om te onderzoeken of **diplomatieke garanties** van de ontvangende staat het risico van mishandeling van een persoon waar deze anders bij terugkeer aan zou worden blootgesteld, kunnen wegnemen. In zaken waarbij de ontvangende staat garanties heeft verstrekt, zijn die garanties op

⁽¹⁹⁹⁾ EHRM, *Hida tegen Denemarken* (besluit), nr. 38025/02, 19 februari 2004.

zichzelf niet toereikend om adequate bescherming tegen het risico van mishandeling te waarborgen. Er is een verplichting om te onderzoeken of de toepassing in de praktijk van garanties een toereikende waarborg biedt dat de persoon beschermd zal zijn tegen het risico van mishandeling. Het gewicht dat aan garanties van de ontvangende staat wordt toegekend, hangt in elke afzonderlijke zaak af van de omstandigheden die op het relevante tijdstip aanwezig zijn.

In de eerste plaats moet het EHRM de vraag beantwoorden of de algemene mensenrechtensituatie in de ontvangende staat al dan niet uitsluit dat eventuele garanties worden aanvaard. Slechts in zeldzame gevallen zal de algemene situatie in een land betekenen dat er geheel geen gewicht wordt toegekend aan garanties. Vaker zal het Hof ten eerste de kwaliteit van de garanties beoordelen en ten tweede beoordelen of ze in het licht van de praktijken van de ontvangende staat betrouwbaar zijn. Hierbij houdt het Hof tevens rekening met diverse factoren waar in recente jurisprudentie op is ingegaan ⁽²⁰⁰⁾.

4.1.5. Binnenlandse bescherming

Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM kunnen staten concluderen dat een persoon die in zijn of haar woongebied risico loopt, mogelijk veilig is in een ander deel van zijn of haar land van herkomst en daarom geen internationale bescherming behoeft.

In het EU-recht is de mogelijkheid van binnenlandse bescherming vastgelegd in artikel 8 van de [erkenningrichtlijn](#).

Volgens het EVRM moet een beoogde interne herplaatsing door de staat een gedetailleerde beoordeling ondergaan van de plaats van terugkeer tot de plaats van bestemming. Dit omvat een beoordeling of de plaats van terugkeer veilig is, of de route wegversperringen bevat en of de persoon veilig door bepaalde gebieden heen kan reizen om de plaats van bestemming te bereiken. Een beoordeling van de individuele omstandigheden is ook vereist ⁽²⁰¹⁾.

⁽²⁰⁰⁾ EHRM, *T.M. e.a. tegen Rusland*, nr. 31189/15 en 5 andere, 7 november 2017, punt 24; EHRM, *Tarakhel tegen Zwitserland* [GK], nr. 29217/12, 4 november 2014, punten 120 tot en met 122; EHRM, *Gayratbek Saliev tegen Rusland*, nr. 39093/13, 17 april 2014, punten 65 tot en met 67; EHRM, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8139/09, 17 januari 2012, punt 189; EHRM, *Ismoilov e.a. tegen Rusland*, nr. 2947/06, 24 april 2008, punt 127; EHRM, *Saadi tegen Italië* [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008.

⁽²⁰¹⁾ EHRM, *A.A.M tegen Zweden*, nr. 68519/10, 3 april 2014, punt 73; EHRM, *J.K. e.a. tegen Zweden* [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016, punt 96.

Voorbeeld: in *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽²⁰²⁾ oordeelde het EHRM dat artikel 3 van het EVRM in principe niet verbiedt dat lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid van binnenlandse bescherming, op voorwaarde dat de teruggekeerde persoon op veilige wijze blootstelling aan een reëel risico van mishandeling kan vermijden tijdens het reizen naar, toegang verkrijgen tot en zich vestigen in het betreffende gebied. In die zaak oordeelde het Hof dat er mogelijk bepaalde plaatsen in het zuiden en midden van Somalië zijn waar een teruggekeerde persoon niet noodzakelijk een reëel risico van mishandeling zou lopen uitsluitend vanwege de situatie van algemeen geweld. Als de teruggekeerde personen naar of door een gebied moesten reizen dat werd beheerst door Al-Shabaab, zouden ze waarschijnlijk worden blootgesteld aan een risico in strijd met artikel 3, tenzij kon worden aangetoond dat de verzoeker recente ervaring had met wonen in Somalië en daardoor kon zorgen dat hij of zij niet de aandacht van Al-Shabaab zou trekken. In de zaak van de verzoekers oordeelde het Hof om een aantal redenen dat de verzoekers een reëel risico liepen van blootstelling aan behandeling in strijd met artikel 3 ⁽²⁰³⁾.

4.1.6. Veiligheid elders

Op grond van het EU-recht kan het een EU-lidstaat toegestaan zijn om een verzoeker met het oog op internationale bescherming naar een ander land terug te sturen voor de behandeling van zijn of haar verzoek, mits dat land veilig wordt geacht en bepaalde waarborgen in acht worden genomen. In dit punt wordt uitgelegd wanneer dat mogelijk is. De geldende procedurele waarborgen voor volwassenen zijn omschreven in [punt 5.2](#) en die voor niet-begeleide kinderen in [punt 10.1](#).

In twee situaties wordt vermoed dat een ander land veilig is. Een land kan veilig worden geacht als het voldoet aan een lijst van eisen die is opgenomen in de [richtlijn asielpcedures](#) (artikel 38). Deze eisen luiden onder meer dat de asielzoeker moet worden toegelaten door het **veilige derde land**, er de mogelijkheid heeft om bescherming te verzoeken en indien wordt geconstateerd dat de persoon internationale bescherming nodig heeft, er zal worden behandeld in overeenstemming met het [Verdrag van Genève van 1951](#). Met name is het belangrijk dat staten waarborgen dat een teruggestuurde persoon niet zal worden blootgesteld aan *refoulement* door hem of haar naar een onveilig land door te sturen. Om te bepalen of een staat een veilig derde land is, moet er een van tevoren vastgestelde lijst bestaan, die

⁽²⁰²⁾ EHRM, *Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011.

⁽²⁰³⁾ Zie ook EHRM, *M.Y.H. tegen Zweden*, nr. 50859/10, 27 juni 2013.

bekend moet worden gemaakt aan de Commissie. Om een derde land als veilig aan te merken, moet er ook een band bestaan tussen de verzoeker en het derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Doorreizen door een land (veilig doorreisland) wordt niet aangemerkt als een toereikende band tussen de verzoeker en het veilige derde land⁽²⁰⁴⁾. Bij het niet eerbiedigen van deze bepalingen kan een EU-lidstaat zich niet beroepen op het weerlegbare vermoeden van veiligheid uit hoofde van de richtlijn asielprocedures⁽²⁰⁵⁾.

Het tweede vermoeden heeft betrekking op staten die de [Dublinverordening](#) toepassen, namelijk de lidstaten van de EU, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland (zie [punt 5.2](#)). De Dublinverordening voorziet in een **toewijzing van verantwoordelijkheid** aan EU-lidstaten voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming; er geldt een hiërarchie van criteria voor de toewijzing van verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken die in één EU-lidstaat zijn ingediend door personen die vervolgens zijn doorgereisd naar een andere EU-lidstaat. Er is sprake van een weerlegbaar vermoeden dat alle staten die de Dublinverordening toepassen, veilig zijn en voldoen aan het EU-Handvest en het EHRM.

Een van de diverse criteria vermeld in de Dublinverordening is dat de staat die verantwoordelijk is voor het toelaten van de verzoeker tot de gemeenschappelijke ruimte gewoonlijk wordt belast met het behandelen van het verzoek (hoofdstuk III van de Dublinverordening). Om te bepalen via welke staat een persoon het gebied is binnengekomen, worden bij aankomst zijn of haar vingerafdrukken afgenomen en ingevoerd in de Eurodac-databank (zie de [Eurodac-verordening](#) – Verordening (EU) nr. 603/2013), waar alle staten die de Dublinverordening toepassen toegang toe hebben. Als een asielzoeker bijvoorbeeld aankomt in land A, een asielverzoek indient en zijn vingerafdrukken laat afnemen, maar vervolgens doorreist naar land B, worden de vingerafdrukken in land B herkend als gelijk aan de vingerafdrukken die in land A zijn afgenomen. In dat geval moet land B de Dublincriteria toepassen om te bepalen of land B of land A verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

⁽²⁰⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-564/18, *LH tegen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, 19 maart 2020; HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14 mei 2020, punten 157 tot en met 160.

⁽²⁰⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-404/17, *A. tegen Zweeds migratiebureau*, 25 juli 2018.

Staten moeten zorgen dat personen niet worden teruggestuurd naar EU-lidstaten waarvan het asiel- en opvangstelsel fundamentele tekortkomingen vertoont. In bepaalde gevallen die leiden tot ernstige schendingen van het **EU-Handvest** kan dit ertoe leiden dat staten een verzoek moeten behandelen, ook al is het niet hun verantwoordelijkheid op grond van de Dublinverordening.

Voorbeeld: in de gevoegde zaken *N.S.* en *M.E.* ⁽²⁰⁶⁾ gaf het HvJ-EU een prejudiciële beslissing af over de vraag of een staat onder bepaalde omstandigheden al dan niet verplicht kan zijn om een verzoek te behandelen op grond van de soevereiniteitsbepaling in artikel 3, lid 2, van de Dublinverordening, ook al ligt de verantwoordelijkheid volgens de Dublincriteria bij een andere lidstaat van de EU. Het Hof preciseerde dat EU-lidstaten bij het uitoefenen van hun beoordelingsbevoegdheid uit hoofde van artikel 3, lid 2, in overeenstemming met de in het EU-Handvest vastgelegde grondrechten en beginselen moeten handelen. Daarom mogen lidstaten een asielzoeker niet overbrengen naar de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de verordening wanneer uit het bewijsmateriaal blijkt, en de lidstaat zich er onmogelijk niet bewust van kan zijn, dat er sprake is van fundamentele tekortkomingen in de asielprocedure en opvangomstandigheden die zouden kunnen neerkomen op een schending van artikel 4 van het Handvest (verbod van foltering). Dit verplicht de lidstaat tevens om de andere criteria in de verordening te onderzoeken en vast te stellen of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Als het niet mogelijk is om een andere lidstaat te identificeren of als de procedure daartoe een onredelijke hoeveelheid tijd in beslag neemt, moet de lidstaat het verzoek in overeenstemming met artikel 3, lid 2, zelf behandelen.

Op grond van het EVRM neemt het EHRM onder meer geloofwaardige mensenrechtenrapporten in overweging, om de voorzienbare gevolgen van een beoogde verwijdering te beoordelen. De verwijderende staat heeft een plicht om het risico te verifiëren, met name wanneer uit mensenrechtenrapporten over een land blijkt dat de verwijderende staat bekend was of had moeten zijn met de risico's.

⁽²⁰⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GK], 21 december 2011.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽²⁰⁷⁾ oordeelde het EHRM dat de leef- en bewaringsomstandigheden van de verzoeker in Griekenland in strijd met artikel 3 van het EVRM waren. Volgens gezaghebbende rapportage was er ook gebrek aan toegang tot een asielprocedure en een risico van *refoulement* door overdracht aan een ander land. Derhalve werden de Belgische autoriteiten op grond van artikel 3 aansprakelijk gesteld voor een Dublinoverdracht naar Griekenland omdat ze, gezien het beschikbare bewijsmateriaal, bekend waren of hadden moeten zijn met het risico voor asielzoekers in die tijd om in Griekenland te worden blootgesteld aan vernederende behandeling.

Voorbeeld: in *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* ⁽²⁰⁸⁾ kwam het EHRM tot de slotsom dat Hongarije artikel 3 van het EVRM had overtreden door het uitzetten van twee Bengalese asielzoekers naar Servië vanuit een transitzone aan de grens. De autoriteiten hadden niet goed beoordeeld of de verzoekers in dat land doeltreffende toegang tot asiel zouden hebben of dat ze risico zouden lopen van kettinguitzetting (*chain refoulement*) naar Noord-Macedonië of naar Griekenland, waar de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in strijd waren met de normen van het Verdrag.

4.1.7. Uitsluiting van internationale bescherming

In het EU-recht bevatten de artikelen 12 en 17 van de [erkeningsrichtlijn](#), die voortbouwen op artikel 1, punt F, van het [Verdrag van Genève van 1951](#), bepalingen ter uitsluiting van internationale bescherming voor personen die dit niet verdienen. Het gaat hierbij om personen die vermoedelijk ten minste een van de volgende daden hebben gepleegd:

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

⁽²⁰⁷⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

⁽²⁰⁸⁾ EHRM, *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* [GK], nr. 47287/15, 21 november 2019.

De beoordeling van uitsluiting van internationale bescherming vindt plaats nadat is beoordeeld of een persoon al dan niet in aanmerking komt voor internationale bescherming. Personen die onder de uitsluitingsbepalingen vallen, worden niet beschouwd als vluchtelingen of personen die recht hebben op subsidiaire bescherming.

De publicatie *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive* (Uitsluiting: de artikelen 12 en 17 van de erkenningsrichtlijn) van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) biedt een juridische analyse die fungeert als hulpmiddel voor rechterlijke instanties die potentiële zaken van uitsluiting van internationale bescherming moeten beoordelen ⁽²⁰⁹⁾.

Voorbeeld: in *B en D* ⁽²¹⁰⁾ verstrekte het HvJ-EU richtsnoeren voor de toepassing van de uitsluitingsbepalingen. Het feit dat de betrokkene in deze zaak lid was van een organisatie en actief de door de organisatie gevoerde gewapende strijd ondersteunde, vormde niet automatisch een ernstige grond om zijn daden aan te merken als “een ernstig niet-politiek misdrijf” of als “handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties”. Beide vaststellingen zouden ertoe leiden dat hij werd uitgesloten van bescherming als vluchteling. De vaststelling of er ernstige gronden bestaan om de persoon schuldig te achten aan dergelijke handelingen of misdrijven moet worden gebaseerd op een beoordeling van de specifieke feiten van elk geval. Dit moet gebeuren teneinde te bepalen of de door de organisatie gepleegde daden voldoen aan de voorwaarden van de betreffende bepalingen en of de individuele verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van die handelingen aan de persoon kan worden toegeschreven, rekening houdend met de bewijsstandaard voorgeschreven door artikel 12, lid 2, van de richtlijn. Het Hof voegde hieraan toe dat de grond voor uitsluiting van een vluchtelingenstatus er niet van afhankelijk is of de persoon een voortdurende bedreiging vormt voor de EU-lidstaat van verblijf, noch van een beoordeling van de evenredigheid met betrekking tot het specifieke geval ⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁹⁾ EUAA (2016), *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (Richtlijn 2011/95/EU) – A judicial analysis* (Uitsluiting: de artikelen 12 en 17 van de erkenningsrichtlijn), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

⁽²¹⁰⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland tegen B en D* [GK], 9 november 2010.

⁽²¹¹⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-373/13, *H. T. tegen Land Baden-Württemberg*, 24 juni 2015.

Voorbeeld: in *Lounani* ⁽²¹²⁾ preciseerde het HvJ-EU dat uitsluiting van een vluchtelingenstatus op grond van artikel 12, lid 2, punt c, van de erkenningsrichtlijn niet uitsluitend geldt voor degenen die daadwerkelijk terroristische daden hebben gepleegd. Het betreft tevens individuen die activiteiten ontplooiën die bestaan in het werven, vervoeren of uitrusten van, of het verzorgen van de organisatie voor, personen die zich – onder meer met het oogmerk om terroristische daden te plegen, te plannen of voor te bereiden – begeven naar een andere staat dan de staat waar zij wonen of waarvan zij de nationaliteit hebben. Voor toepassing van deze uitsluitingsbepaling is het geen voorwaarde dat de verzoeker is veroordeeld voor een terreurmisdrijf.

Voorbeeld: in *Shajin Ahmed* ⁽²¹³⁾ bevestigde het HvJ-EU dat de gronden voor uitsluiting met betrekking tot subsidiaire bescherming uit hoofde van artikel 17, lid 1, moeten worden beoordeeld in het licht van de uitlegging van het Hof van artikel 12, lid 2, punten b en c, van de richtlijn met betrekking tot uitsluiting van een vluchtelingenstatus.

Uit hoofde van het EVRM is, aangezien het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing absoluut is, ongeacht de gedragingen van het slachtoffer, de aard van het vermeende misdrijf van de verzoeker niet relevant bij het beoordelen van artikel 3 van het EVRM. Daarom kan er geen rekening worden gehouden met de gedragingen van de verzoeker, hoe ongewenst of gevaarlijk ook.

Voorbeeld: in *Saadi tegen Italië* ⁽²¹⁴⁾ bekrachtigde het Hof de absolute aard van het verbod van foltering op grond van artikel 3. De verzoeker werd in Italië vervolgd voor deelname aan internationaal terrorisme en veroordeeld tot uitzetting naar Tunesië. Het EHRM oordeelde dat hij bij terugkeer naar Tunesië een reëel risico zou lopen van behandelingen in strijd met artikel 3. Zijn gedragingen en de ernst van de aanklachten tegen hem waren niet relevant voor de beoordeling op grond van artikel 3.

⁽²¹²⁾ HvJ-EU, zaak C-573/14, *Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen tegen Mostafa Lounani* [GK], 31 januari 2017.

⁽²¹³⁾ HvJ-EU, zaak C-369/17, *Shajin Ahmed tegen Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal*, 13 september 2018.

⁽²¹⁴⁾ EHRM, *Saadi tegen Italië* [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008, punt 138. Zie ook EHRM, *Ismoilov e.a. tegen Rusland*, nr. 2947/06, 24 april 2008, punt 127; EHRM, *Ryabikin tegen Rusland*, nr. 8320/04, 19 juni 2008.

4.1.8. Beëindiging van internationale bescherming

In het EU-recht laten de artikelen 11 en 16 van de *erkeningsrichtlijn* toe dat wanneer de risicosituatie in een derde land is verbeterd, de internationale bescherming wordt beëindigd, een weerspiegeling van de beëindigingsbepalingen van artikel 1, lid C van het *Verdrag van Genève van 1951*.

Voorbeeld: de zaak *Salahadin Abdulla e.a.* ⁽²¹⁵⁾ betrof de beëindiging van de vluchtelingenstatus van bepaalde Iraakse onderdanen aan wie Duitsland een vluchtelingenstatus had toegekend. De grond voor beëindiging van de vluchtelingenstatus luidde dat de omstandigheden in hun land van herkomst waren verbeterd. Het HvJ-EU oordeelde dat, voor wat betreft artikel 11 van de *erkeningsrichtlijn*, de vluchtelingenstatus wordt beëindigd wanneer zich een wezenlijke en niet-tijdelijke verandering van omstandigheden heeft voorgedaan in het betreffende derde land, er geen sprake meer is van de gegronde angst waarom de vluchtelingenstatus werd verleend en de persoon geen andere grond heeft om vervolging te vrezen. Bij de beoordeling van een verandering van omstandigheden moeten staten rekening houden met de individuele situatie van de vluchteling en tevens vaststellen of actor of actoren van bescherming redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen, met name dat zij beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen. In geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus moet de betreffende onderdaan toegang tot die bescherming hebben.

Voorbeeld: de zaak *M, X en X* ⁽²¹⁶⁾ betrof drie verzoekers van wie de vluchtelingenstatus was herroepen dan wel wie die status was ontzegd op grond van artikel 14 van de *erkeningsrichtlijn* omdat zij een gevaar vormden voor de veiligheid van de EU-lidstaat van verblijf of vanwege een veroordeling voor een ernstig strafbaar feit. Het HvJ-EU preciseerde dat onderdanen van derde landen met een gegronde vrees van vervolging moeten worden aangemerkt als vluchtelingen in het licht van de richtlijn en het *Verdrag van Genève van 1951*, ongeacht of hun al dan niet formeel een vluchtelingenstatus is toegekend zoals omschreven in de richtlijn. Hoewel dergelijke personen geen aanspraak (meer) kunnen maken op alle rechten en voordelen die de richtlijn voorbehoudt aan

⁽²¹⁵⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, *Salahadin Abdulla e.a. tegen Bundesrepublik Deutschland* [GK], 2 maart 2010.

⁽²¹⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-391/16, C-77/17 en C-78/17, *M tegen Ministerstvo vnitra en X en X tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen* [GK], 14 mei 2019.

personen aan wie een vluchtelingenstatus is toegekend, kunnen zij nog altijd aanspraak maken op een bepaald aantal rechten die zijn vastgelegd in het Verdrag van Genève van 1951.

De status van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten die in het verleden zijn blootgesteld aan zeer ernstige schade wordt niet beëindigd bij veranderde omstandigheden als zij dwingende redenen kunnen aanvoeren om te weigeren de bescherming van hun land van herkomst in te roepen (artikelen 11 en 16 van de erkenningsrichtlijn).

Het EVRM bevat geen specifieke beëindigingsbepalingen. In plaats daarvan onderzoekt het EHRM de voorzienbare gevolgen van een beoogde verwijdering. De omstandigheden in de ontvangende staat in het verleden kunnen licht werpen op de huidige situatie aldaar, maar de huidige omstandigheden doen ter zake bij het beoordelen van het risico ⁽²¹⁷⁾. Ter beoordeling van de situatie gaat het EHRM af op relevante overheidsrapporten en informatie verstrekt door de UNHCR en diverse internationale ngo's, zoals Human Rights Watch en Amnesty International.

Voorbeeld: het EHRM heeft verschillende beoordelingen uitgevoerd van het risico dat jonge Tamilmannen zouden lopen bij terugkeer naar Sri Lanka. Deze beoordelingen zijn uitgevoerd op verschillende tijdstippen tijdens het langdurige conflict en ook na het staken van de vijandelijkheden. Het EHRM beoordeelde de zich ontwikkelende algemene omstandigheden in het land en onderzocht de specifieke risicofactoren in het land die gevolgen zouden kunnen hebben voor de betreffende personen op het beoogde tijdstip van verwijdering ⁽²¹⁸⁾.

4.2. Collectieve uitzetting

Zowel het EU-recht als het EVRM verbiedt collectieve uitzettingen. Een collectieve uitzetting is elke maatregel waardoor personen, ongeacht hun juridische omstandigheden ⁽²¹⁹⁾, worden gedwongen om een grondgebied of land als groep te verlaten, waarbij dit besluit niet gebaseerd is op een redelijk en objectief onderzoek naar

⁽²¹⁷⁾ EHRM, *Tomic tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), nr. 17837/03, 14 oktober 2003; EHRM, *Hida tegen Denemarken* (besluit), nr. 38025/02, 19 februari 2004.

⁽²¹⁸⁾ EHRM, *Vilvarajah e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 13163/87 en 4 andere, 30 oktober 1991; EHRM, *N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 25904/07, 17 juli 2008.

⁽²¹⁹⁾ EHRM, *Georgië tegen Rusland (I)* [GK], nr. 13255/07, 3 juli 2014, punten 168 tot en met 170.

het specifieke geval van elke individuele persoon ⁽²²⁰⁾. Het verbod van collectieve uitzetting houdt niet in dat verwijderingen met behulp van groepschartervluchten onrechtmatig zijn ⁽²²¹⁾.

In het EU-recht zijn collectieve uitzettingen strijdig met artikel 78 van het **VWEU**, dat voorschrijft dat het *asielacquis* in overeenstemming moet zijn met “andere toepasselijke verdragen”, en worden ze verboden door artikel 19 van het **EU-Handvest**.

In het kader van het EVRM verbiedt artikel 4 van Protocol nr. 4 collectieve uitzettingen. Dit verbod geldt tevens op open zee ⁽²²²⁾ en bij niet-toelating en afwijzing aan de grens ⁽²²³⁾. Het begrip “uitzetting” heeft betrekking op elke gedwongen verwijdering van een buitenlander van het grondgebied, ongeacht de rechtmatigheid en duur van het verblijf, de aanhoudingslocatie en de status of het gedrag van de persoon ⁽²²⁴⁾. Het doorslaggevend criterium voor het aanmerken van een uitzetting als “collectief” is de afwezigheid van een redelijk en objectief onderzoek naar de specifieke omstandigheden van elke individuele persoon in de groep. De omvang van de uitgezette groep doet niet ter zake: twee personen kunnen al een groep vormen ⁽²²⁵⁾. De betrokkenen moeten de gelegenheid hebben om hun argumenten op individuele basis voor te leggen aan de bevoegde autoriteiten, voor kinderen via hun ouders of een primaire verzorger ⁽²²⁶⁾. De mate van individueel onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van elk lid van de uitgezette groep hangt echter af van verschillende factoren.

⁽²²⁰⁾ Voor meer informatie zie EHRM, “Collective expulsions of aliens” (Collectieve uitzetting van vreemdelingen), factsheet, maart 2020, beschikbaar op echr.coe.int onder Case-law -> Factsheets -> Expulsion / Extradition.

⁽²²¹⁾ EHRM, *Sultani tegen Frankrijk*, nr. 45223/05, 20 september 2007.

⁽²²²⁾ EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* [GK], nr. 27765/09, 23 februari 2012.

⁽²²³⁾ EHRM, *N.D. en N.T. tegen Spanje* [GK], nrs. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020, punten 185 en 187; EHRM, *M.K. e.a. tegen Polen*, nrs. 40503/17, 42902/17 en 43643/17, 23 juli 2020, punten 200 en 204.

⁽²²⁴⁾ EHRM, *N.D. en N.T. tegen Spanje* [GK], nrs. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020, punt 185. Zie ook EHRM, *Asady e.a. tegen Slowakije*, nr. 24917/15, 24 maart 2020, punt 60.

⁽²²⁵⁾ EHRM, *N.D. en N.T. tegen Spanje* [GK], nrs. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020, punten 193, 194, 202 en 203.

⁽²²⁶⁾ EHRM, *Moustahi tegen Frankrijk*, nr. 9347/14, 25 juni 2020, punten 133 tot en met 137.

Voorbeeld: in *Čonka tegen België* ⁽²²⁷⁾ oordeelde het EHRM dat de verwijdering van een groep Roma-asielzoekers strijdig was met artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Het Hof was er niet van overtuigd dat de individuele omstandigheden van elk lid van de uitgezette groep in overweging waren genomen. In het bijzonder kondigden de politieke autoriteiten voorafgaand aan de uitwijzing van de verzoekers aan dat er collectieve uitzettingen uitgevoerd zouden worden; zij gaven de relevante autoriteit opdracht om deze uit te voeren. Alle personen kregen te horen dat ze zich op hetzelfde tijdstip bij een bepaald politiebureau moesten melden en de uitzettingsbesluiten en gronden voor aanhouding werden telkens in exact dezelfde bewoordingen gesteld. Bovendien waren er geen advocaten beschikbaar en was de asielprocedure niet afgerond.

Voorbeeld: in *Khlaifia e.a. tegen Italië* ⁽²²⁸⁾ onderzocht het EHRM het geval van drie Tunesische onderdanen die op zee waren onderschept door de Italiaanse kustwacht, in een opvangcentrum en aan boord van schepen in bewaring waren gehouden en vervolgens waren teruggestuurd naar Tunesië na afgifte van individuele uitzettingsbesluiten die in identieke bewoordingen waren opgesteld. Het Hof oordeelde dat het feit dat voor meerdere personen een soortgelijk besluit werd afgegeven, op zichzelf niet tot de conclusie leidde dat er sprake was geweest van een collectieve uitzetting. Artikel 4 van Protocol nr. 4 waarborgt niet onder alle omstandigheden het recht op een persoonlijk onderhoud. Het Hof concludeerde dat de verzoekers tijdens hun identificatie en het vaststellen van hun nationaliteit een werkelijke en doeltreffende gelegenheid hadden gehad om argumenten aan te dragen tegen hun uitzetting.

Voorbeeld: in *N.D. en N.T. tegen Spanje* ⁽²²⁹⁾ toetste het EHRM de verwijdering van twee Afrikanen van bezuiden de Sahara die de Spaanse enclave Melilla binnen waren gekomen als deel van een grotere groep die de grensafrastering had bestormd en beklommen. De Spaanse autoriteiten hielden de verzoekers aan en droegen ze over aan Marokko zonder individuele procedures uit te voeren of ze de gelegenheid te geven asiel aan te vragen. Het EHRM constateerde dat de verzoekers, die, zoals het Hof al had vastgesteld, geen redelijke aanspraak op asiel konden maken uit hoofde van artikel 3 van het EVRM, geen gebruik hadden gemaakt van andere methoden om Spanje rechtmatig binnen te komen. In

⁽²²⁷⁾ EHRM, *Čonka tegen België*, nr. 51564/99, 5 februari 2002. Zie ook EHRM, *M.A. tegen Cyprus*, nr. 41872/10, 23 juli 2013, waarbij het EHRM geen schending van artikel 4 van Protocol nr. 4 constateerde.

⁽²²⁸⁾ EHRM, *Khlaifia e.a. tegen Italië* [GK], nr. 16483/12, 15 december 2016, punten 237 tot en met 254.

⁽²²⁹⁾ EHRM, *N.D. en N.T. tegen Spanje* [GK], nrs. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020.

het bijzonder legden zij geen overtuigend bewijs voor dat ze waren belemmerd in het fysiek bereiken van de nabijgelegen grensdoorlaatpost waar de Spaanse autoriteiten een bureau hadden opgezet voor het registreren van asielaanvragen. Het EHRM concludeerde dat het ontbreken van individuele verwijderingsbesluiten het gevolg was van de eigen gedragingen van de verzoekers en oordeelde daarom dat er geen sprake was van een schending van artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM.

Collectieve uitzettingen zijn ook strijdig met **het ESH** en artikel 19, punt 8, daarvan betreffende waarborgen tegen uitzetting.

Voorbeeld: in zijn besluit in *European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk* ⁽²³⁰⁾ bepaalde het ECSR dat de administratieve besluiten gedurende de onderhavige periode dat Roma van Roemeense en Bulgaarse herkomst het Franse grondgebied moesten verlaten, waar zij ingezet waren, onverenigbaar waren met het ESH: aangezien de besluiten niet gebaseerd waren op een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de Roma, werd het evenredigheidsbeginsel niet in acht genomen; omdat ze specifiek op de Romagemeenschap gericht waren, waren ze ook discriminatoir van aard. Het Comité bepaalde dat dit strijdig was met artikel E tegen discriminatie, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 8, van het ESH.

4.3. Beletselen voor uitzetting op basis van andere mensenrechtengronden

Zowel het EU-recht als het EVRM erkennen dat er sprake kan zijn van beletselen voor verwijdering op grond van mensenrechten die niet absoluut zijn, maar waarbij openbare belangen moeten worden afgewogen tegen de belangen van de betrokkene. Het vaakst betreft dit het recht op privé- of familie- en gezinsleven, dat overwegingen met zich kan meebrengen inzake de gezondheid van een persoon (met inbegrip van lichamelijke en morele integriteit), de belangen van kinderen, de behoefte aan eenheid van het gezin of specifieke behoeften van kwetsbare personen.

⁽²³⁰⁾ ECSR, *European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk*, klacht nr. 64/2011, ten principale, 24 januari 2012.

Op grond van het EU-recht moet bij de uitvoer van terugkeerprocedures rekening worden gehouden met de belangen van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokkene en het beginsel van *non-refoulement* (artikel 5 van de terugkeerrichtlijn).

Voorbeeld: in *Abdida* ⁽²³¹⁾ bevestigde het HvJ-EU dat het verwijderen van een onderdaan van een derde land die aan een ernstige ziekte lijdt naar een land waar geen adequate behandeling beschikbaar is, hetgeen een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling, strijdig is met artikel 5 van de terugkeerrichtlijn. Daarnaast oordeelde het Hof dat nationale wetgeving die geen opschortende werking verleent aan een beroep tegen een terugkeerbesluit en de verzoeker mogelijk zal blootstellen aan een ernstig risico van een ernstige en onomkeerbare verslechtering van zijn of haar gezondheidstoestand onverenigbaar is met de richtlijn.

Uit hoofde van het EVRM hebben staten het recht, bij wijze van gevestigde praktijk in het internationale recht en met inachtneming van hun verdragsverplichtingen (waaronder die van het EVRM) om de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te regelen. Er is uitgebreide jurisprudentie over de omstandigheden waarin gekwalificeerde rechten een beletsel voor verwijdering kunnen vormen. Gekwalificeerde rechten zijn rechten met een ingebouwde kwalificatie, zoals de artikelen 8 tot en met 11 van het EVRM. Het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven uit artikel 8 van het EVRM wordt vaak opgeworpen als verweer tegen uitzetting in zaken waarbij geen sprake is van risico van onmenselijke of vernederende behandeling in strijd met artikel 3. In [punt 6.2](#) wordt het gewicht besproken dat wordt toegekend aan deze rechten uit artikel 8.

Er kan ook sprake zijn van beletselen voor verwijdering in verband met een vermeende aperte schending van artikel 5 of 6 van het EVRM in het ontvangende land, zoals wanneer een persoon risico loopt van blootstelling aan willekeurige bewaring zonder voor de rechter te worden voorgeleid; wanneer hij of zij risico loopt om een aanzienlijke gevangenisstraf te krijgen na veroordeling in een apert oneerlijk proces; of wanneer hij of zij risico loopt van een ernstige rechtsweigering in afwachting van zijn of haar proces. Er geldt voor de verzoeker een hoge bewijslast ⁽²³²⁾.

⁽²³¹⁾ HvJ-EU, zaak C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve tegen Moussa Abdida* [GK], 18 december 2014.

⁽²³²⁾ EHRM, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8139/09, 17 januari 2012, punt 233.

Voorbeeld: in *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* ⁽²³³⁾ beoordeelde het EHRM of de uitlevering van de verzoekers aan Oezbekistan voor hen al dan niet resulteerde in een reëel risico van ernstige rechtsweigering in strijd met artikel 6 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽²³⁴⁾ oordeelde het EHRM dat de verzoeker op grond van artikel 6 van het EVRM niet kon worden gedeporteerd naar Jordanië vanwege het feit dat bewijsmateriaal dat door foltering van derden was verkregen hoogstwaarschijnlijk zou worden gebruikt in een nieuw proces tegen hem.

Voorbeeld: in een nationale zaak, *EM Lebanon*, concludeerde het House of Lords van het Verenigd Koninkrijk dat als er sprake is van een evidente schending van gekwalificeerde (niet-absolute) rechten, zoals artikel 8 van het EVRM, die de essentie van het betreffende recht betreft, de evenredigheid niet hoeft te worden beoordeeld ⁽²³⁵⁾.

Artikel 19, lid 8, van **het ESH** 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.

Opmerkenswaardig is dat het ECSR heeft bepaald dat als een staat de echtgenoot/echtgenote en/of kinderen van een migrerende werknemer verblijfsrecht heeft verleend, het verlies van het eigen verblijfsrecht van de migrerende werknemer geen gevolgen kan hebben voor de zelfstandige verblijfsrechten van zijn of haar gezinsleden, mits die gezinsleden beschikken over een verblijfsrecht.

Op onderdanen van andere landen die lang genoeg ingezetene van een staat zijn geweest, legaal dan wel met stilzwijgende aanvaarding van hun irreguliere status door de autoriteiten met het oog op de behoeften van het verblijfsland, moeten de regels worden toegepast die andere onderdanen van andere landen reeds beschermen tegen uitwijzing ⁽²³⁶⁾.

⁽²³³⁾ EHRM, *Mamatkulov en Askarov tegen Turkije* [GK], nrs. 46827/99 en 46951/99, 4 februari 2005. Zie ook EHRM, *M.E. tegen Denemarken*, nr. 58363/10, 8 juli 2014.

⁽²³⁴⁾ EHRM, *Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8139/09, 17 januari 2012.

⁽²³⁵⁾ Verenigd Koninkrijk, *EM (Libanon) tegen Secretary of State for the Home Department* [2008] UKHL 64, 22 oktober 2008.

⁽²³⁶⁾ ECSR, *Conclusies 2011*, Verklaring inzake de interpretatie van artikel 19, lid 8.

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

Het EU-recht kent naast personen die internationale bescherming behoeven bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen die een hogere mate van bescherming tegen verwijdering genieten. Het gaat hierbij onder meer om houders van een status als langdurig ingezetene; onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van onderdanen van de EU/EER die hun recht op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend; en Turkse onderdanen.

4.4.1. Langdurig ingezetenen

In het EU-recht genieten langdurig ingezetenen een sterkere bescherming tegen uitzetting. Een besluit om een langdurig ingezetene uit te zetten, moet gebaseerd zijn op gedrag dat een daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt (artikel 12 van de [richtlijn langdurig ingezetenen](#)) en kan niet automatisch voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling, maar moet voor elk geval afzonderlijk worden beoordeeld ⁽²³⁷⁾.

4.4.2. Uit een derde land afkomstige gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen

Uit hoofde van het EU-recht hebben personen van ongeacht welke nationaliteit die gezinsleden zijn van EER-onderdanen, met inbegrip van EU-onderdanen maar slechts voor zover deze hun rechten op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend, een recht op verblijf dat voortvloeit uit de bepalingen van de EU inzake vrij verkeer. Op grond van de [richtlijn vrij verkeer](#) (Richtlijn 2004/38/EG) genieten onderdanen van derde landen met dergelijke gezinsbanden een hogere mate van bescherming tegen uitzetting dan andere categorieën onderdanen van derde landen. Volgens artikel 28 van de richtlijn kunnen zij alleen worden uitgezet op grond van de

⁽²³⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-636/16, *Wilber López Pastuzano tegen Delegación del Gobierno en Navarra*, 7 december 2017.

openbare orde of openbare veiligheid⁽²³⁸⁾. Bij permanent ingezetenen moeten de gronden voor uitzetting op het niveau komen van “ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”. Zoals vermeld in artikel 27, lid 2, van de richtlijn moeten deze maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van de betrokkene, en moet de betrokkene tevens een “actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving” vormen⁽²³⁹⁾. Staten moeten de betrokkene in kennis stellen van hun besluiten, met inbegrip van de redenen die eraan ten grondslag liggen (artikel 30)⁽²⁴⁰⁾.

Voorbeeld: in *ZZ tegen Secretary of State for the Home Department*⁽²⁴¹⁾ ging het HvJ-EU in op de betekenis van artikel 30, lid 2, van de richtlijn vrij verkeer, dat de autoriteiten verplicht om de betrokkenen in kennis te stellen van de redenen die ten grondslag liggen aan een besluit om het recht op verblijf te ontzeggen, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten. Het HvJ-EU merkte op dat bij de bepaling of de autoriteiten zich op grond van staatsveiligheid kunnen onthouden van het meedelen van bepaalde informatie, het belang van staatsveiligheid moet worden afgewogen tegen de eisen van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming dat voortvloeit uit artikel 47 van het EU-Handvest. Het Hof concludeerde dat de nationale rechter die de beslissing van de autoriteiten toetst om de redenen die de grondslag voor een weigering vormen niet nauwkeurig en volledig mee te delen, erop moet toezien dat het niet bekendmaken beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke. In

⁽²³⁸⁾ Zie de volgende zaken waarin het Hof het begrip “dwingende redenen van openbare veiligheid” overeenkomstig artikel 28, lid 3, heeft uitgelegd: HvJ-EU, gevoegde zaken C-331/16 en 366/16, *K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H. F. tegen Belgische Staat* [GK], 2 mei 2018, punten 39 tot en met 56; HvJ-EU, zaak C-348/09, *Pl. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* [GK], 22 mei 2012, punten 20 tot en met 35; HvJ-EU, zaak C-145/09, *Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis* [GK], 23 november 2010, punten 39 tot en met 56.

⁽²³⁹⁾ Jurisprudentie inzake artikel 27 van Richtlijn 2004/38/EG met betrekking tot het begrip “openbare orde” is te vinden in HvJ-EU, zaak C-434/10, *Petar Aladzhov tegen Zamestnik director na Stolichna direktsia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti*, 17 november 2011; HvJ-EU, zaak C-430/10, *Hristo Gaydarov tegen Direktor na Glavna direktsia “Ohranitelna politسيا” pri Ministerstvo na vateshnite raboti*, 17 november 2011. Met betrekking tot 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 e.a. en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg*, 29 april 2004, punten 65 tot en met 71.

⁽²⁴⁰⁾ Zie tevens FRA (2018), *Making EU Citizens’ Rights a Reality: National courts enforcing freedom of movement and related rights* (Rechten van EU-burgers verwezenlijken: de handhaving van vrijheid van verkeer en verwante rechten door nationale rechters), Bureau voor publicaties, Luxemburg, punt 2.5.

⁽²⁴¹⁾ HvJ-EU, zaak C-300/11, *ZZ tegen Secretary of State for the Home Department* [GK], 4 juni 2013.

elk geval moet de betrokkene worden ingelicht over de essentie van de redenen die de grondslag vormen voor het besluit, rekening houdend met de benodigde geheimhouding van het bewijsmateriaal.

Voor Zwitserse onderdanen is de rechtsgrondslag voor bescherming tegen uitzetting gelegen in artikel 5 van bijlage I bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten en de Zwitserse Bondsstaat over het vrije verkeer van personen. Volgens die bepaling mogen de uit hoofde van de overeenkomst verleende rechten uitsluitend worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid ⁽²⁴²⁾.

Er is bescherming voor gezinsleden bij overlijden, echtscheiding of vertrek van de EER-onderdaan die rechten op vrij verkeer heeft uitgeoefend (de artikelen 12 en 13 van de richtlijn vrij verkeer). In bepaalde situaties zijn onderdanen van derde landen mogelijk ook beschermd tegen uitzetting op grond van artikel 20 van het VWEU (zie punt 6.2) ⁽²⁴³⁾.

4.4.3 Turkse onderdanen

In het EU-recht bepaalt artikel 14, lid 1, van [Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije](#) dat Turkse onderdanen die rechten uitoefenen uit hoofde van de [Overeenkomst van Ankara](#) uitsluitend kunnen worden uitgezet om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Het Hof heeft benadrukt dat bij het beoordelen van een beoogde uitzetting van Turkse onderdanen die zich hebben gevestigd en een verblijfsvergunning hebben verworven in een van de lidstaten van de EU dezelfde criteria moeten worden gehanteerd als voor EER-onderdanen. Het EU-recht verbiedt de uitzetting van een Turkse onderdaan als aan die uitzetting uitsluitend algemene preventieve redenen ten grondslag liggen, zoals het afschrikken van andere buitenlandse onderdanen, of wanneer de uitzetting automatisch voortvloeit uit een strafrechtelijke veroordeling; volgens vaste jurisprudentie moeten

⁽²⁴²⁾ 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 2002 L 114/6.

⁽²⁴³⁾ Voor informatie over een geval waarin bescherming werd toegekend, zie HvJ-EU, zaak C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)* [GK], 8 maart 2011. Voor informatie over een geval waarin geen bescherming werd toegekend, zie HvJ-EU, zaak C-256/11, *Murat Dereci e.a. tegen Bundesministerium für Inneres* [GK], 15 november 2011, en HvJ-EU, zaak C-87/12, *Kreshnik Ymeraga e.a. tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 8 mei 2013; zie ook HvJ-EU, zaak C-40/11, *Yoshikazu Iida tegen Stadt Ulm*, 8 november 2012.

afwijkingen van het grondbeginsel van vrijheid van verplaatsing voor personen, ook vanwege de openbare orde, strikt worden uitgelegd, zodat de reikwijdte niet unilateraal kan worden bepaald door de lidstaten van de EU ⁽²⁴⁴⁾.

Voorbeeld: in *Nazli* ⁽²⁴⁵⁾ oordeelde het HvJ dat een Turkse onderdaan niet kan worden uitgezet als algemene afschrikingsmaatregel tegen andere vreemdelingen, maar dat de uitzetting gegrondvest moet zijn op dezelfde criteria als de uitzetting van EER-onderdanen. Het Hof bepaalde dat er sprake is van een analogie met de beginselen op het gebied van vrijheid van verplaatsing voor werknemers die onderdaan zijn van een EU-lidstaat. Zonder het gevaar voor de openbare orde van het gebruik van drugs te willen trivialisieren, trok het Hof uit die beginselen de conclusie dat de uitzetting na een strafrechtelijke veroordeling van een Turkse onderdaan die een recht uit hoofde van het besluit van de Associatieraad geniet, uitsluitend kan worden gerechtvaardigd als het persoonlijke gedrag van de betrokkene doet vermoeden dat hij andere ernstige overtredingen zal begaan die de openbare orde in de EU-lidstaat van verblijf zullen verstoren.

Voorbeeld: in *Polat* ⁽²⁴⁶⁾ preciseerde het Hof dat maatregelen ter beperking van de aan Turkse onderdanen verleende rechten, getroffen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid op grond van artikel 14 van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad uitsluitend mogen berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene. Meerdere strafrechtelijke veroordelingen in de EU-lidstaat van verblijf kunnen uitsluitend reden vormen voor het treffen van dergelijke maatregelen in zover het gedrag van de betrokkene een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt van een fundamenteel belang van de samenleving, wat door de nationale rechter moet worden bepaald.

⁽²⁴⁴⁾ HvJ-EU, zaak 36/75, *Roland Rutili tegen Ministre de l'intérieur*, 28 oktober 1975, punt 27; HvJ-EU, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e.a. en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg*, 29 april 2004, punt 67.

⁽²⁴⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-340/97, *Ömer Nazli, Çağlar Nazli en Melike Nazli tegen Stadt Nürnberg*, 10 februari 2000.

⁽²⁴⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-349/06, *Murat Polat tegen Stadt Rüsselsheim*, 4 oktober 2007.

Belangrijkste punten

- Er zijn absolute, nagenoeg absolute en niet-absolute beletselen voor verwijdering (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Het beginsel van *non-refoulement* uit hoofde van het Verdrag van Genève van 1951 verbiedt de terugkeer van personen naar situaties waar hun leven of vrijheid wordt bedreigd vanwege hun ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politiek standpunt (zie [punt 4.1](#)).
- In het EU-recht moet elke handeling die door EU-lidstaten wordt verricht uit hoofde van het *asielacquis* van de EU of uit hoofde van de terugkeerrichtlijn, waaronder uit hoofde van de Dublinverordening, conform het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement* zijn (zie [punt 4.1](#)).
- Het verbod van mishandeling uit hoofde van artikel 3 van het EVRM is absoluut. Personen die in hun land van bestemming een reëel risico van behandeling in strijd met artikel 3 lopen, mogen niet worden teruggestuurd, ongeacht hun gedrag of de ernst van aanklachten tegen hen. De autoriteiten moeten dit risico beoordelen onafhankelijk van de vraag of de persoon al dan niet mag worden uitgesloten van bescherming uit hoofde van de erkenningsrichtlijn of het Verdrag van Genève van 1951 (zie de [punten 4.1.2 en 4.1.7](#)).
- 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 beoogde land van terugkeer en kijkt het naar de persoonlijke omstandigheden van de persoon alsmede de algemene omstandigheden in het betreffende land (zie de [punten 4.1.3 en 4.3](#)).
- Op grond van het EVRM moet de asielzoeker zijn of haar aanvraag in principe staven, en vaak moet hem of haar het voordeel van de twijfel worden gegund bij het beoordelen van de geloofwaardigheid van zijn of haar verklaringen. Als staving echter ontbreekt of als er informatie wordt gepresenteerd die sterke aanleiding geeft om de waarachtigheid van de door de asielzoeker aangedragen feiten in twijfel te trekken, moet de betreffende persoon daarvoor bevredigende uitleg verschaffen (zie [punt 4.1.3](#)).
- Een persoon kan in de ontvangende staat risico lopen van behandeling die verboden is uit hoofde van het EU-recht of het EVRM, al is dit risico niet altijd afkomstig van de ontvangende staat zelf maar van niet-staatelijke actoren, een ziekte of humanitaire omstandigheden in het betreffende land (zie [punt 4.1.2](#)).

- Een persoon die bij terugkeer naar zijn of haar woongebied in het ontvangende land risico loopt van behandeling die verboden is uit hoofde van het EU-recht of het EVRM, kan mogelijk veilig terugkeren naar een ander deel van het land (binnenlandse bescherming) (zie [punt 4.1.5](#)). Of in plaats daarvan kan de ontvangende staat hem of haar mogelijk beschermen tegen een dergelijk risico (adequate bescherming). In deze situaties kan de uitzettende staat concluderen dat hij of zij geen internationale bescherming behoeft (zie [punt 4.1.4](#)).
- Zowel het EU-recht als het EVRM verbiedt collectieve uitzettingen (zie [punt 4.2](#)).
- Op grond van het EU-recht kunnen in aanmerking komende, uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen uitsluitend worden uitgezet om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Deze afwijkingen moeten strikt worden uitgelegd en de beoordeling daarvan moet uitsluitend gebaseerd zijn op het persoonlijke gedrag van de betrokkene (zie [punt 4.4.2](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

5

Procedurele waarborgen en rechtsbijstand in asiel- en terugkeerzaken

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)	Asielprocedures	
Artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht), EU-Handvest	Recht op een doeltreffende voorziening in rechte	Artikel 13 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte), EVRM EHRM, <i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , nr. 30471/08, 2009 (binnenlandse voorziening in rechte moet ingaan op de gegrondheid van de vordering)
Artikel 46, leden 5 tot en met 9, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)	Opschortende werking	EHRM, <i>Gebremedhin tegen Frankrijk</i> , nr. 25389/05, 2007 (opschortende werking van binnenlandse voorziening in rechte voor asielverzoeken in transitzone) EHRM, <i>De Souza Ribeiro tegen Frankrijk</i> [GK], nr. 22689/07, 2012 (geen automatische opschortende werking in bepaalde uitzettingzaken) EHRM, <i>Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië</i> [GK], nr. 27765/09, 2012 (afwezigheid van opschortende werking van binnenlandse voorzieningen in rechte ten opzichte van militair personeel dat op zee een terugstuuroperatie uitvoert)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 31, lid 8, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)	Versnelde asielprocedures	EHRM, <i>I.M. tegen Frankrijk</i> , nr. 9152/09, 2012 (procedurele waarborgen voor versnelde asielprocedures)
Dublinverordening (Verordening (EU) nr. 604/2013) HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, <i>N.S. en M.E.</i> [GK], 2011 HvJ-EU, zaak C-245/11, <i>K.</i> [GK], 2012 HvJ-EU, zaak C-578/16, <i>C.K. e.a. tegen Slovenië</i> , 2017 HvJ-EU, zaak C-646/16, <i>Jafari</i> [GK], 2017 HvJ-EU, zaak C-490/16, <i>A.S. tegen Slovenië</i> [GK], 2017 HvJ-EU, zaak C-163/17, <i>Jawo</i> [GK], 2019	Dublinprocedure	EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [GK], nr. 30696/09, 2011 (overdracht volgens de Dublinprocedure leidt tot risico van vernederende behandeling)
Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) HvJ-EU, zaak C-61/11 PPU, <i>El Dridi</i> , 2011 HvJ-EU, zaak C-562/13, <i>Abdida</i> [GK], 2014 HvJ-EU, zaak C-47/15, <i>Affum</i> [GK], 2016	Terugkeerprocedure	Artikel 13 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte), EVRM Artikel 1 van Protocol nr. 7 (procedurele waarborgen met betrekking tot de verwijdering van vreemdelingen), EVRM EHRM, <i>C.G. e.a. tegen Bulgarije</i> , nr. 1365/07, 2008 (ontbreken van procedurele waarborgen in uitwijzingsprocedures)
Artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht), EU-Handvest	Rechtsbijstand	Artikel 13 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte), EVRM EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [GK], nr. 30696/09, 2011 (geen doeltreffende regeling voor rechtsbijstand)
Artikelen 20 tot en met 22, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)	Rechtsbijstand in asielprocedures	Comité van Ministers, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures (Richtсноeren inzake de bescherming van mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures), 2009

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 13 (voorzieningen in rechte), terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)	Rechtsbijstand bij terugkeerbesluiten	Comité van Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), 2005

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming (asielprocedures) en terugkeerprocedures. Ten eerste wordt kort ingegaan op procedurele eisen die worden opgelegd aan personen belast met het nemen van asiel- of terugkeerbesluiten. Vervolgens wordt gekeken naar het recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen dergelijke besluiten, waarbij de hoofdelementen worden vermeld die vereist zijn om een voorziening in rechte doeltreffend te maken (zie ook [punt 1.8](#) over voorzieningen in rechte in de context van grensbeheer). Tot besluit worden in dit hoofdstuk kwesties in verband met rechtsbijstand besproken. [Hoofdstuk 8](#) richt zich op de manier waarop een verwijdering wordt uitgevoerd.

De jurisprudentie van het EHRM schrijft voor dat staten een onafhankelijk en nauwkeurig onderzoek uitvoeren van asielverzoeken waarin wezenlijke gronden worden aangedragen voor de angst voor een reëel risico van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing bij terugkeer. Sommige van de eisen die nader zijn omschreven in de rechtspraak van het Hof, zijn opgenomen in de herschikte [richtlijn asielprocedures](#).

In dit gehele hoofdstuk wordt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals opgenomen in artikel 13 van het EVRM vergeleken met de ruimere werking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals vermeld in artikel 47 van het [EU-Handvest](#).

5.1. Asielprocedures

Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM moeten asielzoekers toegang hebben tot afdoende asielprocedures, met inbegrip van voorzieningen in rechte waardoor een verwijdering kan worden opgeschort in afwachting van de beroepsprocedure.

In de [richtlijn asielprocedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) van de EU zijn zeer gedetailleerde regels vastgelegd voor gemeenschappelijke procedures voor het toekennen en intrekken van internationale bescherming. De richtlijn is van toepassing op asielaanvragen die worden ingediend op het grondgebied van EU-lidstaten waarvoor de richtlijn bindend is, onder meer ook aan de grens, in territoriale wateren en in transitzones (artikel 3).

5.1.1. Onderhoud, behandelingsprocedure en aanvankelijke besluitvorming

Uit hoofde van het EU-recht moeten asielzoekers en van hen afhankelijke personen toegang hebben tot asielprocedures (artikel 6 van de [richtlijn asielprocedures](#); zie ook [punt 1.8](#)). Zij mogen in een lidstaat van de EU blijven totdat een beslissing wordt genomen over hun verzoek (artikel 9) of in afwachting van rechterlijke toetsing bij een eventueel beroep (artikel 46). Er kunnen uitzonderingen op het recht van verblijf worden gemaakt bij bepaalde herhaalde verzoeken (artikel 9, lid 2, en artikel 41) en in uitleveringszaken. Voor uitlevering uit hoofde van het [Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad](#) inzake het Europese arrestatiebevel gelden eigen procedurele waarborgen ⁽²⁴⁷⁾.

Verzoekers moeten een **persoonlijk onderhoud** krijgen (artikelen 14 en 15 van de richtlijn asielprocedures) ⁽²⁴⁸⁾. Het onderhoud moet plaatsvinden onder omstandigheden van geheimhouding, normaliter zonder aanwezigheid van gezinsleden van de verzoeker. Het moet worden afgenomen door een persoon die bekwaam is om rekening te houden met de persoonlijke en algemene 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 bijbehorend schriftelijk verslag worden opgesteld, dat ter inzage moet worden gegeven aan de verzoeker (artikel 17). EU-lidstaten moeten de verzoeker gelegenheid geven opmerkingen bij het verslag te maken voordat de verantwoordelijke autoriteit een besluit neemt over het verzoek (artikel 17, lid 3). Volgens artikel 15, lid 3, punt e, van de herschikte richtlijn moet een onderhoud met een minderjarige worden afgenomen op een kindvriendelijke manier. Voor niet-begeleide kinderen gelden specifieke waarborgen, 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 10](#)). Zie [punt 5.5](#) voor meer informatie over rechtsbijstand.

⁽²⁴⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-388/08 PPU, *Strafzaak tegen Artur Leymann en Aleksei Pustovarov*, 1 december 2008.

⁽²⁴⁸⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-277/11, *M. M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.*, 22 november 2012.

De **behandeling van een verzoek** moet voldoen aan de procedurele eisen van de richtlijn asielprocedures en tevens aan de eisen voor beoordeling van bewijsmateriaal ter staving van een verzoek in de [erkenningsrichtlijn](#) (artikel 4). De behandeling moet individueel, objectief en onpartijdig worden uitgevoerd, aan de hand van actuele informatie (artikel 10 van de richtlijn asielprocedures en artikel 4 van de [erkenningsrichtlijn](#)). Volgens artikel 10 van de richtlijn asielprocedures mag het semi-rechterlijke of administratieve orgaan dat belast is met de aanvankelijke beslissingen verzoeken niet automatisch afwijzen op grond van het niet zo snel mogelijk indienen van een verzoek door de verzoeker. Artikel 12 van de richtlijn asielprocedures schrijft voor dat asielzoekers in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, moeten worden ingelicht over de te volgen procedure en de termijnen daarvoor; wanneer dat nodig is gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een tolk; in staat worden gesteld om contact op te nemen met de UNHCR of met organisaties die juridisch advies geven; toegang moeten krijgen tot het bewijsmateriaal op grond waarvan een beslissing wordt genomen over hun verzoek; zij worden binnen een redelijke termijn op de hoogte gesteld van de beslissing van de beslissingsautoriteit over hun verzoek; en in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, in kennis moeten worden gesteld van de beslissing. Op grond van artikel 13 van de richtlijn zijn verzoekers verplicht om samen te werken met de autoriteiten.

Voorbeeld: de zaken *A, B en C* ⁽²⁴⁹⁾ betroffen drie verzoekers om internationale bescherming in Nederland die vreesden voor vervolging vanwege hun seksuele gerichtheid. Nationale autoriteiten wezen hun verzoek af, met als grond dat de verklaringen over hun homoseksualiteit vaag, niet aannemelijk en ongeloofwaardig zouden zijn. Het HvJ-EU constateerde dat EU-lidstaten bij het verifiëren van een asielaanvraag verplicht zijn zich te houden aan het EU-Handvest, met name artikel 1 (menselijke waardigheid) en artikel 7 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) daarvan. Het Hof erkende dat “stereotype opvattingen” een nuttig element kunnen vormen bij de beoordeling van een asielverzoek, maar stelde dat er bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en kwetsbaarheid van de verzoeker. Nationale autoriteiten mogen verzoekers niet ondervragen over de details van hun seksleven, want dat zou strijdig zijn met de menselijke

⁽²⁴⁹⁾ HvJ-EU, zaken C-148/13 tot en met C-150/13, *A, B en C tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GK], 2 december 2014.

waardigheid. Het Hof concludeerde dat het niet aanvoeren van homoseksualiteit bij de eerste gelegenheid niet kan leiden tot de conclusie dat de uitspraken van de persoon niet geloofwaardig zijn.

Asielzoekers hebben het recht om hun asielaanvraag **in te trekken**. De procedures voor het intrekken moeten ook voldoen aan kennisgevingsvereisten, waaronder een schriftelijke kennisgeving (artikelen 44 en 45 van de richtlijn asielpcedures). Wanneer er redelijke gronden zijn om ervan uit te gaan dat een verzoeker zijn of haar verzoek impliciet heeft ingetrokken of er vanaf heeft gezien, mag het verzoek worden beschouwd alsof het is ingetrokken of ervan is afgezien; de staat moet echter besluiten om de behandeling van het verzoek te beëindigen en dit vast te leggen dan wel het verzoek af te wijzen (artikelen 27 en 28 van de richtlijn asielpcedures).

Besluiten over asielverzoeken moeten zo snel mogelijk en niet meer dan zes maanden na het verzoek door de verantwoordelijke autoriteit worden genomen, behalve in de omstandigheden vermeld in artikel 31, leden 3 en 4, van de richtlijn asielpcedures, waarbij de behandeling kan worden verlengd tot een maximale termijn van 21 maanden. Als er niet binnen zes maanden een besluit kan worden genomen, moet de verzoeker in kennis worden gesteld van het uitstel of op zijn of haar verzoek informatie ontvangen over het tijdsbestek waarbinnen een besluit te verwachten valt (artikel 31, lid 6). Tijdens de behandeling van het verzoek moeten de in hoofdstuk II van de richtlijn vastgelegde elementaire waarborgen in acht worden genomen. Beslissingen moeten schriftelijk worden afgegeven en informatie bevatten over hoe ze kunnen worden aangevochten (artikel 11 van de richtlijn).

Op grond van artikel 33 van de richtlijn asielpcedures kunnen lidstaten van de EU **verzoeken niet-ontvankelijk** verklaren, bijvoorbeeld herhaalde verzoeken waarbij geen nieuwe elementen zijn aangedragen of als een niet-EU-lidstaat wordt aangemerkt als een veilig derde land voor de verzoeker. Er moet een persoonlijk onderhoud worden gehouden, behalve bij niet-ontvankelijke, herhaalde verzoeken (artikel 34).

Op grond van het EVRM heeft het Hof bepaald dat personen naast toegang tot de asielpcedure ook afdoende informatie moeten krijgen over de te volgen procedure. Ook zijn de autoriteiten verplicht om onbillijk lange vertragingen bij de behandeling van asielaanvragen te voorkomen ⁽²⁵⁰⁾. Bij de beoordeling van de adequaatheid van de behandeling van asielaanvragen in eerste aanleg heeft het

⁽²⁵⁰⁾ EHRM, *B.A.C. tegen Griekenland*, nr. 11981/15, 13 oktober 2016; EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011; EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009.

Hof ook andere factoren in aanmerking genomen, zoals de beschikbaarheid van tolken, toegang tot rechtsbijstand en de aanwezigheid van een betrouwbaar systeem voor communicatie tussen de autoriteiten en de asielzoekers ⁽²⁵¹⁾. Voor wat betreft de beoordeling van risico's schrijft artikel 13 een onafhankelijk en nauwkeurig onderzoek door een nationale autoriteit voor, voor elk verzoek waarbij sprake is van wezenlijke gronden om te vrezen dat de verzoeker bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden behandeld op een manier die strijdig is met artikel 3 (of artikel 2) ⁽²⁵²⁾.

5.1.2. Recht op een doeltreffende voorziening in rechte

Personen moeten toegang hebben tot een praktische en doeltreffende voorziening in rechte tegen een weigering van asiel of een verblijfsvergunning, en voor eventuele andere klachten dat hun mensenrechten zijn geschonden. In dit kader bepaalt zowel het EU-recht als het EVRM dat er moet worden voldaan aan procedurele waarborgen, zodat individuele gevallen doeltreffend en spoedig worden behandeld. Hiertoe zijn zowel in het EU-recht als door het EHRM gedetailleerde procedurele veristen ontwikkeld.

In het EU-recht voorziet artikel 47 van het [EU-Handvest](#) in een "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 van het EVRM, dat het recht op een "daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie" waarborgt. Het Handvest schrijft echter voor dat de beoordeling wordt uitgevoerd door een rechterlijke instantie, terwijl artikel 13 van het EHRM slechts een beoordeling door een nationale instantie voorschrijft ⁽²⁵³⁾.

De tweede alinea van artikel 47 van het EU-Handvest is gebaseerd op artikel 6 van het EVRM, dat het recht op een eerlijk proces waarborgt, maar alleen bij het vaststellen van burgerlijke rechten of verplichtingen, of bij strafrechtelijke vervolging. Hierdoor kan artikel 6 van het EVRM niet worden toegepast in immigratie- en

⁽²⁵¹⁾ Voor meer informatie raadpleegt u EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 301.

⁽²⁵²⁾ Zie voetnoot 251, punt 293.

⁽²⁵³⁾ Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (2007/C 303/02), PB 2007 C 303/17.

asielzaken, omdat daarbij geen sprake is van het vaststellen van burgerlijke rechten of verplichtingen ⁽²⁵⁴⁾. In artikel 47 van het EU-Handvest wordt dit onderscheid niet gemaakt.

Artikel 46 van de [richtlijn asielprocedures](#) voorziet in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een weigering om internationale bescherming te bieden, een weigering om de behandeling van een verzoek na de onderbreking ervan te hervatten en een beslissing om internationale bescherming in te trekken. Dit moet een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvatten. Termijnen mogen het instellen van een beroep niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Artikel 13 van **het EVRM**, dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een nationale instantie waarborgt, is van toepassing op immigratiezaken. Andere verdragsrechten, waaronder artikel 3 van het EVRM, kunnen worden uitgelegd in samenhang met artikel 13. Ook is bepaald dat het recht op privé-, familie- en gezinsleven, gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM, inherente procedurele waarborgen omvat (beknopt beschreven in [punt 5.4](#)). Daarnaast beroept men zich met het oog op belangrijke waarborgen in asiel- of immigratiezaken vaak op het verbod van willekeur dat inherent is aan alle verdragsrechten ⁽²⁵⁵⁾. Artikel 6 van het EVRM, dat het recht op een eerlijk proces voor een rechterlijke instantie waarborgt, is echter niet van toepassing op asiel- en immigratiezaken (zie [punt 5.5](#)). Voorzieningen in rechte tegen onrechtmatige of willekeurige vrijheidsontneming worden besproken in hoofdstuk 7 ([punt 7.10](#)).

Het EHRM heeft algemene beginselen vastgesteld voor de bepaling wat een doeltreffende voorziening in rechte vormt inzake de uitzetting van asielzoekers. Verzoekers moeten op grond van het EVRM op nationaal niveau toegang hebben tot een voorziening in rechte waarbij een “verdedigbare klacht” ten principale kan worden behandeld en zo nodig passende genoegdoening kan worden verkregen ⁽²⁵⁶⁾. Omdat een voorziening in rechte zowel in de praktijk als in rechte doeltreffend moet zijn, moet het EHRM onder andere mogelijk beoordelen of een asielzoeker voldoende tijd heeft gekregen om een beroep in te stellen.

⁽²⁵⁴⁾ EHRM, *Maaouia tegen Frankrijk* [GK], nr. 39652/98, 5 oktober 2000, punten 38 en 39.

⁽²⁵⁵⁾ EHRM, *C.G. e.a. tegen Bulgarije*, nr. 1365/07, 24 april 2008, punt 49.

⁽²⁵⁶⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 288; EHRM, *Kudła tegen Polen* [GK], nr. 30210/96, 26 oktober 2000, punt 157.

Voorbeeld: in *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije* ⁽²⁵⁷⁾ stelden zowel de bestuursrechtelijke als de justitiële autoriteiten zich passief op met betrekking tot de ernstige beweringen van de verzoekers dat zij risico op mishandeling zouden lopen als ze werden teruggestuurd naar Irak of Iran. Bovendien namen de nationale autoriteiten hun verzoeken om tijdelijk asiel niet in overweging, werden ze niet in kennis gesteld van de redenen daarvoor en kregen zij geen toegang tot rechtsbijstand, ondanks hun uitdrukkelijke verzoek om een advocaat terwijl ze door de politie in bewaring werden gehouden. Door deze nalatigheden van de nationale autoriteiten konden de verzoekers hun beweringen uit hoofde van artikel 3 van het EVRM niet ten gehore brengen binnen het passende wettig kader. Bovendien konden de verzoekers de autoriteiten niet verzoeken om het besluit om hen te deporteren, nietig te verklaren, omdat er geen uitwijzingsbevel was uitgevaardigd en ze niet in kennis waren gesteld van de redenen voor hun verwijdering. Rechterlijke toetsing in uitwijzingszaken in Turkije kon niet worden aangemerkt als een doeltreffende voorziening in rechte, aangezien het verzoek om nietigverklaring van een uitwijzingsbevel geen opschortende werking had tenzij de bestuursrechter specifiek bepaalde dat de uitvoering moest worden opgeschort. De verzoekers hadden derhalve niet beschikt over een doeltreffende en toegankelijke voorziening in rechte met betrekking tot hun klachten op grond van artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: constitutionele hoven in Oostenrijk en Tsjechië hebben termijnen van twee en zeven dagen aangemerkt als te kort ⁽²⁵⁸⁾. Daarentegen oordeelde het HvJ-EU in *Diouf* ⁽²⁵⁹⁾ dat een termijn van vijftien dagen om beroep in te stellen in een versnelde procedure “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”.

Andere handelingen van staten waardoor de doeltreffendheid van waarborgen kan worden aangetast, omvatten het niet in kennis stellen van een persoon van een beslissing of van beroepsrechten en het belemmeren van het contact van een in

⁽²⁵⁷⁾ EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009, punten 111 tot en met 117.

⁽²⁵⁸⁾ Oostenrijk, Oostenrijks Constitutioneel Hof (*Österreichische Verfassungsgerichtshof*), beschikking G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 van 24 juni 1998; Tsjechië, Tsjechisch Constitutioneel Hof (*Ústavní soud České republiky*), beschikking nr. 9/2010, Coll., die in januari 2010 van kracht werd.

⁽²⁵⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-69/10, *Brahim Samba Diouf tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 juli 2011, punt 67.

bewaring gestelde asielzoeker met de buitenwereld. In sommige opzichten bestaat er een overeenkomst tussen de door het EHRM gepreciseerde vereisten en de procedurele waarborgen uit hoofde van de richtlijn asielprocedures.

Voorbeeld: in *Čonka tegen België* ⁽²⁶⁰⁾, een zaak over de collectieve uitzetting van Roma-asielzoekers in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag, werd het de verzoekers door administratieve en praktische hindernissen onmogelijk gemaakt hun asielaanvraag in België te laten behandelen. Bij de aanvankelijke procedures hadden de verzoekers geen toegang tot hun dossier en konden zij de ter hoorzitting gemaakte notulen niet inzien, noch eisen dat hun standpunten zouden worden vastgelegd. De voorzieningen die beschikbaar waren voor de hogere instantie hadden geen automatische opschortende werking. Het Hof concludeerde dat er een schending had plaatsgevonden van artikel 13 in samenhang met artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM.

Wanneer een voorziening in rechte op zich niet volledig voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM, is het mogelijk dat de combinatie van voorzieningen in rechte uit hoofde van de binnenlandse wetgeving daar tezamen wel aan voldoet ⁽²⁶¹⁾.

5.1.3. Beroepen met automatische opschortende werking

In het **EU-recht** voorziet artikel 46 van de [richtlijn asielprocedures](#) in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie. In artikel 47 van het [EU-Handvest](#) wordt dit ook zo genoemd. De richtlijn schrijft voor dat EU-lidstaten verzoekers op hun grondgebied moeten laten blijven totdat de termijn voor het instellen van een beroep is verstreken, dan wel tot een eventueel beroep is behandeld. Volgens artikel 46, lid 6, van de richtlijn is er geen sprake van een automatisch recht van verblijf bij bepaalde soorten ongegronde en niet-ontvankelijke verzoeken. In dat geval moet het beroepsorgaan de bevoegdheid hebben om uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven gedurende de behandeling van het beroep. Er bestaat een soortgelijke uitzondering voor overdrachtsbesluiten genomen uit hoofde van de [Dublinverordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013, artikel 27, lid 2).

⁽²⁶⁰⁾ EHRM, *Čonka tegen België*, nr. 51564/99, 5 februari 2002.

⁽²⁶¹⁾ EHRM, *Kudła tegen Polen* [GK], nr. 30210/96, 26 oktober 2000.

Op grond van het EVRM heeft het Hof geoordeeld dat wanneer een persoon in beroep gaat tegen de afwijzing van zijn of haar asielaanvraag, het beroep een automatische opschortende werking moet hebben als de uitvoering van een terugstuurmaatregel tegen hem of haar mogelijk onomkeerbare gevolgen kan hebben die strijdig zijn met artikel 3.

Voorbeeld: in *Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk* ⁽²⁶²⁾ constateerde het EHRM dat de aanvoering van een risico van mishandeling in Eritrea door de verzoeker voldoende geloofwaardig was om zijn klacht op grond van artikel 3 van het EVRM “verdedigbaar” te maken. De verzoeker kon zich daarom beroepen op artikel 13, uitgelegd in samenhang met artikel 3. Die laatste bepaling schrijft voor dat buitenlandse onderdanen toegang moeten hebben tot een voorziening in rechte met opschortende werking tegen een beslissing om hen te verwijderen naar een land waar reële gronden bestaan om te vermoeden dat ze risico lopen om te worden blootgesteld aan mishandeling in strijd met artikel 3. Voor asielzoekers die stelden een dergelijk risico te lopen en die al toestemming hadden gekregen om het Franse grondgebied binnen te komen, voorzag het Franse recht in een procedure die aan sommige van deze vereisten voldeed. De procedure was echter niet van toepassing op personen die stelden een dergelijk risico te lopen en die zich na aankomst op een luchthaven bij de grens meldden. Om een asielverzoek in te dienen, moesten buitenlandse onderdanen zich op Frans grondgebied bevinden. Als ze zich bij de grens meldden, konden ze een dergelijk verzoek pas indienen nadat ze toestemming hadden gekregen om het land binnen te komen. Als ze daar niet de nodige papieren voor hadden, moesten ze verzoeken om te worden binnengelaten op grond van asiel. Ze werden dan vastgehouden in een “wachtgebied” terwijl de autoriteiten onderzochten of hun beoogde asielverzoek “kennelijk ongegrond” was. Als de autoriteiten het verzoek aanmerkten als kennelijk ongegrond, kreeg de persoon geen toestemming om het land binnen te komen. Hoewel de betreffende persoon de bestuursrechter kon verzoeken om het ministeriële toegangsweigeringbesluit nietig te verklaren, had een dergelijk verzoek geen opschortende werking en golden er geen termijnen voor. Wel kon hij of zij zich tot de kortgedingrechter wenden, zoals de verzoeker al zonder succes had gedaan. Dit rechtsmiddel had echter ook geen automatische opschortende werking, zodat de persoon zou kunnen worden verwijderd voordat de rechter uitspraak had gedaan. Gezien het gewicht van artikel 3 van het EVRM en de

⁽²⁶²⁾ EHRM, *Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk*, nr. 25389/05, 26 april 2007.

onomkeerbare aard van schade veroorzaakt door foltering of mishandeling is het uit hoofde van artikel 13 een vereiste dat wanneer een verdragsluitende partij heeft besloten een buitenlandse onderdaan te verwijderen naar een land waar reële gronden bestaan om te vermoeden dat hij of zij een risico van foltering of mishandeling loopt, de betrokkene toegang moet hebben tot een voorziening in rechte met automatische opschortende werking. Een dergelijke werking "in de praktijk" was niet voldoende. Aangezien de verzoeker tijdens het verblijf in het "wachtgebied" geen toegang had tot een dergelijke voorziening in rechte, was er sprake van een schending van artikel 13 van het EVRM, uitgelegd in samenhang met artikel 3.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽²⁶³⁾ oordeelde het Hof dat Griekenland artikel 13 van het EVRM in samenhang met artikel 3 had geschonden vanwege tekortkomingen van de Griekse autoriteiten bij het behandelen van het asielverzoek van de verzoeker en het risico dat hij rechtstreeks of indirect zou worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst zonder een ernstig onderzoek naar de gronden voor zijn asielverzoek en zonder dat hij toegang had tot een doeltreffende voorziening in rechte.

Voorbeeld: in *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* ⁽²⁶⁴⁾ had een Italiaans schip op zee mogelijke asielzoekers onderschept. De Italiaanse autoriteiten hadden hen in de waan gelaten dat ze naar Italië werden gebracht en hadden ze niet ingelicht over de procedures die ze zouden moeten volgen om te voorkomen dat ze naar Libië zouden worden teruggestuurd. De verzoekers waren daarom niet in staat geweest hun klachten op grond van artikel 3 van het EVRM of artikel 4 van Protocol nr. 4 in te dienen bij een bevoegde autoriteit, noch om hun verzoeken grondig en nauwkeurig te laten behandelen voordat de verwijderingsmaatregel werd opgelegd. Het Hof concludeerde dat er een schending had plaatsgevonden van artikel 13 van het EVRM in samenhang met artikel 3 en artikel 4 van Protocol nr. 4.

Het EHRM oordeelde dat voor een verzoek op grond van artikel 13 van het EVRM, in samenhang met artikel 8 van het EVRM en artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, niet vereist is dat de binnenlandse voorziening in rechte een automatische opschortende werking heeft.

⁽²⁶³⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 293.

⁽²⁶⁴⁾ EHRM, *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië* [GK], nr. 27765/09, 23 februari 2012, punten 197 tot en met 207.

Voorbeeld: in *De Souza Ribeiro tegen Frankrijk* ⁽²⁶⁵⁾ had de verzoeker, een Braziliaanse onderdaan, vanaf zijn zevende met zijn familie in Frans-Guyana (een overzees gebiedsdeel van Frankrijk) gewoond. Na zijn administratieve bewaring omdat hij geen geldige verblijfsvergunning had overgelegd, gaven de autoriteiten opdracht om hem te verwijderen. Hij werd de volgende dag gedeporteerd, ongeveer vijftig minuten nadat hij beroep had ingesteld tegen het verwijderingsbesluit. De Grote Kamer van het EHRM constateerde dat wanneer een uitzetting wordt aangevochten vanwege vermeende inbreuk op het privé-, familie- en gezinsleven, de voorziening in rechte niet per se een automatische opschortende werking hoeft te hebben om doeltreffend te zijn. Maar het Hof concludeerde dat de haast waarmee het verwijderingsbesluit werd uitgevoerd als gevolg had dat de beschikbare voorzieningen in rechte in de praktijk niet doeltreffend waren, en daarmee niet toegankelijk. De verzoeker had in de praktijk geen toegang gehad tot doeltreffende voorzieningen in rechte met betrekking tot zijn klacht op grond van artikel 8 van het Verdrag toen hij op het punt stond te worden gedeporteerd. Het Hof constateerde een schending van artikel 13 in samenhang met artikel 8.

Voorbeeld: de zaak *Khlaifia e.a. tegen Italië* ⁽²⁶⁶⁾ betrof de terugzending van Tunesische onderdanen vanuit Italië. De verzoekers hadden geen asiel aangevraagd, maar vochten de collectieve aard van hun terugzending aan, waarbij zij stelden dat het ging om een collectieve uitzetting, die verboden is bij artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Op grond van het Italiaanse recht konden de verzoekers in beroep gaan tegen het terugkeerbesluit, maar de verwijdering zou niet automatisch worden opgeschort door een dergelijk beroep. Mits er een daadwerkelijke mogelijkheid bestaat om het terugkeerbesluit aan te vechten, hoeft een beroep tegen vermeende schendingen van artikel 4 van Protocol nr. 4 niet automatisch te leiden tot opschorting van de verwijdering, zo oordeelde het EHRM. Alleen wanneer er sprake is van een risico van onomkeerbare schade in de vorm van een schending van artikel 2 of 3 van het EVRM, moet een voorziening in rechte een automatische opschortende werking hebben. Het Hof concludeerde daarom dat er geen schending had plaatsgevonden van artikel 13 in samenhang met artikel 4 van Protocol nr. 4.

⁽²⁶⁵⁾ EHRM, *De Souza Ribeiro tegen Frankrijk* [GK], nr. 22689/07, 13 december 2012, punt 83.

⁽²⁶⁶⁾ EHRM, *Khlaifia e.a. tegen Italië* [GK], nr. 16483/12, 15 december 2016, punten 272 tot en met 281.

5.1.4. Versnelde asielprocedures

In het EU-recht worden in artikel 31, lid 8, van de richtlijn asielprocedures tien situaties vermeld waarin een versnelde procedure mag worden toegepast, bijvoorbeeld wanneer een verzoek ongegrond wordt geacht omdat de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst of wanneer verzoekers weigeren om vingerafdrukken te laten afnemen. Hoewel de in de richtlijn vastgelegde basisbeginselen en waarborgen van toepassing blijven, heeft een beroep mogelijk geen automatische opschortende werking, zodat het recht van verblijf tijdens de beroepsprocedure in elk afzonderlijk geval specifiek moet worden aangevraagd en/of verleend (zie ook punt 5.1.3). In de praktijk kunnen versnelde procedures ook een kortere termijn kennen voor het instellen van beroep tegen een negatieve beslissing.

Het Hof heeft **op grond van het EVRM** bepaald dat elke asielaanvraag onafhankelijk en nauwkeurig moet worden onderzocht. In gevallen waarin dat niet gebeurd was, heeft het Hof geoordeeld dat er sprake was van schending van artikel 13 van het EVRM in samenhang met artikel 3.

Voorbeeld: in *I.M. tegen Frankrijk* ⁽²⁶⁷⁾ had de verzoeker, die verklaarde dat hij bij uitzetting naar Soedan risico zou lopen op mishandeling, geprobeerd om asiel aan te vragen in Frankrijk. De autoriteiten hadden het standpunt ingenomen dat zijn asiilverzoek gebaseerd was op “opzettelijk bedrog” of een “misbruik van de asielprocedure” vormde, omdat het was ingediend nadat het besluit om hem te verwijderen was afgegeven. De eerste en enige behandeling van zijn asiilverzoek was daarom automatisch uitgevoerd volgens een versnelde procedure, die ontoereikende waarborgen omvatte. Zo was de termijn voor het indienen van het verzoek teruggebracht van 21 naar 5 dagen. Deze bijzonder korte verzoektermijn bracht specifieke belemmeringen met zich mee, omdat de verzoeker geacht werd een uitgebreid verzoek in het Frans in te dienen, met documenten ter staving, in overeenstemming met dezelfde eisen als die voor verzoeken die bij de normale procedure werden ingediend door niet in bewaring gestelde personen. Hoewel de verzoeker bij de bestuursrechter een verzoek had kunnen indienen om zijn uitwijzingsbesluit aan te vechten, had hij daar slechts 48 uur voor, vergeleken met twee maanden bij de gewone procedure. Het asiilverzoek van de verzoeker werd derhalve afgewezen zonder dat het binnenlandse rechtstelsel als geheel hem een voorziening in rechte bood die in de praktijk doeltreffend was. Daarom had hij zijn klacht op grond van

⁽²⁶⁷⁾ EHRM, *I.M. tegen Frankrijk*, nr. 9152/09, 2 februari 2012, punten 136 tot en met 160.

artikel 3 van het EVRM niet kenbaar kunnen maken. Het Hof oordeelde dat er een schending had plaatsgevonden van artikel 13 in samenhang met artikel 3 van het EVRM.

5.2. Dublinprocedure

De *Dublinverordening* (Verordening (EU) nr. 604/2013) schrijft voor dat EU-lidstaten elk door een onderdaan van een derde land of een staatloze ingediend verzoek behandelen en dat het verzoek slechts door een enkele lidstaat wordt behandeld (artikel 3, lid 1). De verordening bepaalt welke staat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielverzoek. Als gezien de criteria van de verordening een andere staat verantwoordelijk is voor het behandelen van het verzoek, is in de richtlijn de procedure vermeld voor het overdragen van de verzoeker aan die staat.

In het EU-recht voorziet de Dublinverordening in termijnen voor inwilliging van verzoeken om asielzoekers terug of over te nemen (artikelen 21, 22, 25 en 29) en bepaalt de verordening dat de staat bepaald bewijsmateriaal moet verzamelen alvorens een verzoeker over te dragen (artikel 22), dat de geheimhouding van persoonsgegevens moet worden gewaarborgd (artikel 39) en dat de betrokkene moet worden ingelicht over de Dublinverordening in het algemeen (artikel 4) en over de beoogde Dublinoverdracht en de beschikbare voorzieningen in rechte in het bijzonder (artikel 26). Er zijn documentatievereisten in verband met administratieve samenwerking (artikel 34) en waarborgen met betrekking tot de beëindiging van de verantwoordelijkheid (artikel 19).

Voorbeeld: de zaken *Ghezelbash* en *Karim* ⁽²⁶⁸⁾ hebben betrekking op de reikwijdte van doeltreffende voorzieningen in rechte in de Dublinverordening. In *Ghezelbash* oordeelde het HvJ-EU dat de verzoeker in een beroep tegen een overdrachtsbesluit het recht had om de onjuiste toepassing van een van de criteria ter bepaling van verantwoordelijkheid uit hoofde van de Dublinverordening aan te vechten, met name de criteria met betrekking tot het verlenen van een visum uit hoofde van artikel 12. In *Karim* concludeerde het HvJ-EU dat een verzoeker die een overdrachtsbesluit aanvecht, zich kan beroepen op een schending van de regel dat een lidstaat niet meer verantwoordelijk is voor

⁽²⁶⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GK], 7 juni 2016; HvJ-EU, zaak C-155/15, *George Karim tegen Migrationsverket* [GK], 7 juni 2016.

het verzoek om internationale bescherming als de verzoeker het grondgebied van de lidstaat ten minste drie maanden heeft verlaten (artikel 19, lid 2, van de Dublinverordening).

De Dublinverordening waarborgt de toepassing van de Dublinregels, ook als de persoon het asielverzoek heeft ingetrokken (artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, punt c) ⁽²⁶⁹⁾).

Artikel 5 van de Dublinverordening schrijft voor dat er gewoonlijk een persoonlijk onderhoud wordt gehouden met elke verzoeker. Verzoekers hebben recht op een doeltreffende voorziening in rechte: ze moeten ofwel toestemming krijgen om te blijven tijdens de toetsing van het overdrachtsbesluit door de beroepsinstantie, of de beroepsinstantie moet de bevoegdheid krijgen om de overdracht op eigen initiatief dan wel op verzoek op te schorten (artikel 27, lid 3).

De Dublinverordening bevat ook procedurele waarborgen voor niet-begeleide kinderen (zie [punt 10.1](#) voor nadere gegevens) en bepalingen ter handhaving van de eenheid van het gezin. De artikelen 8 tot en met 11 en artikel 16 van de verordening bevatten criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor kerngezinsleden (zoals omschreven in artikel 2, punt g, van de verordening). Daarnaast kan een lidstaat een andere lidstaat van de EU vragen om een verzoek te behandelen, teneinde andere leden van het gezin bijeen te brengen (artikel 17, lid 2, “humanitaire clausule”). Artikel 7, lid 3, schrijft voor dat EU-lidstaten beschikbaar bewijs van de aanwezigheid op het grondgebied van een EU-lidstaat van gezinsleden en familieleden in aanmerking moeten nemen, mits dit wordt overgelegd voordat een andere lidstaat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek aanvaardt en er nog geen beslissing ten gronde is genomen over het aanvankelijke verzoek.

In het geval van ernstige humanitaire kwesties kan een EU-lidstaat onder sommige omstandigheden verantwoordelijk worden voor de behandeling van een asielverzoek wanneer de ene persoon afhankelijk is van een ander, mits er sprake is van een familieband tussen de twee personen.

⁽²⁶⁹⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-620/10, *Migrationsverket tegen Nurije Kastrati e.a.*, 3 mei 2012, punt 49.

Voorbeeld: de zaak *K.* ⁽²⁷⁰⁾ betref de beoogde overdracht van Oostenrijk aan Polen van een vrouw van wie de schoondochter een pasgeboren kind had. Voorts leed de schoondochter aan een ernstige ziekte en een handicap na een traumatische gebeurtenis in een derde land. Indien deze gebeurtenis wordt onthuld, zou de schoondochter wegens culturele tradities om de eer van de familie te herstellen, het gevaar lopen door de mannelijke familieleden zwaar te worden mishandeld. Het HvJ-EU oordeelde dat onder deze omstandigheden, waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 15, lid 2 (van de versie van de verordening uit 2003, die opnieuw zijn verwoord in artikel 16, lid 1, van de versie uit 2013), de lidstaat die om de in die bepaling vermelde humanitaire redenen verplicht is om een asielzoeker over te nemen, de lidstaat wordt die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Een EU-lidstaat die er op grond van de Dublinverordening niet toe verplicht is, kan toch besluiten een verzoek in behandeling te nemen (de soevereiniteitsbepaling op grond van artikel 17, lid 1) ⁽²⁷¹⁾. Als een overdracht aan een andere lidstaat van de EU, die volgens de Dublinverordening verantwoordelijk wordt geacht, de verzoeker zou blootstellen aan het risico van mishandeling, verboden door artikel 4 van het Handvest, moet de staat die de verzoeker beoogt over te dragen volgens artikel 3, lid 2, van de verordening de overige criteria van de verordening onderzoeken en binnen een redelijke termijn bepalen of op grond van de criteria een andere lidstaat kan worden aangewezen als verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Dit kan ertoe leiden dat de eerstgenoemde staat verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek (artikel 3, lid 2), om het risico te vermijden dat de grondrechten van de verzoeker worden geschonden.

Voorbeeld: in de gevoegde zaken *N.S. en M.E.* ⁽²⁷²⁾ beoordeelde het HvJ-EU of artikel 4 van het EU-Handvest, dat overeenkomt met artikel 3 van het EVRM, zou worden geschonden als de personen uit hoofde van de Dublinverordening zouden worden overgedragen aan Griekenland. Tegen de tijd dat het HvJ-EU de zaken in behandeling nam, had het EHRM al geoordeeld dat de opvang en andere omstandigheden voor asielzoekers in Griekenland strijdig waren met

⁽²⁷⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-245/11, *K. tegen Bundesasylamt* [GK], 6 november 2012.

⁽²⁷¹⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf tegen Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30 mei 2013; HvJ-EU, zaak C-661/17, *M.A. e.a.*, 23 januari 2019.

⁽²⁷²⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GK], 21 december 2011. Zie ook HvJ-EU, zaak C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland tegen Kaveh Puid*, 14 november 2013.

artikel 3 van het EVRM (zie *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽²⁷³⁾). Het HvJ-EU constateerde dat EU-lidstaten onmogelijk “onkundig” konden zijn van de fundamentele tekortkomingen in de asielprocedure en opvangomstandigheden in Griekenland, die leidden tot een reëel risico dat asielzoekers zouden worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandeling. Het Hof benadrukte dat de Dublinverordening moest worden uitgevoerd in overeenstemming met de rechten van het Handvest, wat inhield dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland (bij ontstentenis van andere verantwoordelijke EU-lidstaten) verplicht waren om de asielaanvragen te behandelen, ondanks het feit dat de verzoekers hun asielaanvragen in Griekenland hadden ingediend.

Voorbeeld: in de zaak *C.K. e.a. tegen Slovenië* ⁽²⁷⁴⁾ oordeelde het HvJ-EU dat een Dublinoverdracht moet worden opgeschort als de medische toestand van de verzoeker zo ernstig is dat er wezenlijke gronden zijn om van mening te zijn dat de overdracht zou leiden tot een reëel risico van onmenselijke of vernederende behandeling volgens artikel 4 van het EU-Handvest. Het Hof oordeelde dat niet alleen risico's die voortvloeien uit fundamentele tekortkomingen, maar ook omstandigheden met gevolgen voor de individuele situatie van een verzoeker, onder uitzonderlijke omstandigheden een Dublinoverdracht ontoelaatbaar kunnen maken. Het HvJ-EU constateerde dat artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening, uitgelegd in het licht van artikel 4 van het EU-Handvest, lidstaten van de EU niet verplicht om gebruik te maken van de discretionaire bepaling. Er kan echter wel reden zijn om de discretionaire bepaling toe te passen als de gezondheidstoestand van de betrokkene “op korte termijn niet zal verbeteren” of als verdere opschorting “de toestand van de betrokkene achteruit zou kunnen doen gaan”.

Volgens de jurisprudentie van het HvJ-EU mag een persoon die internationale bescherming heeft aangevraagd, worden overgedragen aan de lidstaat die gewoonlijk verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek of die de persoon eerder subsidiaire bescherming heeft verleend, tenzij de leefomstandigheden in de betreffende lidstaat voor personen aan wie internationale bescherming is verleend de persoon zouden blootstellen aan een situatie van extreme materiële armoede die strijdig is met het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling.

⁽²⁷³⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

⁽²⁷⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-578/16, *C.K. e.a. tegen Slovenië*, 16 februari 2017.

Voorbeeld: de zaak *Jawo* ⁽²⁷⁵⁾ betrof de vraag of het EU-Handvest al dan niet de overdracht van een verzoeker uit hoofde van de Dublinverordening aan de verantwoordelijke lidstaat verbiedt als er sprake is van een ernstig risico dat de verzoeker zal worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandeling. De verzoeker, een Gambiaanse onderdaan, had aanvankelijk een asielverzoek ingediend in Italië, zijn reis voortgezet terwijl het verzoek in behandeling was en een nieuw verzoek ingediend in Duitsland. De Duitse autoriteiten verklaarden het verzoek niet-ontvankelijk en gaven opdracht de verzoeker over te dragen aan Italië. De verzoeker betoogde dat Duitsland de verantwoordelijke lidstaat was vanwege het verstrijken van de termijn van zes maanden uit hoofde van de Dublinverordening en dat de overdracht aan Italië onrechtmatig zou zijn vanwege de fundamentele tekortkomingen en leefomstandigheden aldaar. Het HvJ-EU concludeerde dat de Dublinoverdracht van een verzoeker aan een andere lidstaat onmenselijk en vernederend is als de persoon erdoor wordt blootgesteld aan een toestand van extreme materiële armoede die “hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften”.

Voorbeeld: de zaken *Ibrahim, Sharqawi en Magamadov* ⁽²⁷⁶⁾ betroffen personen die subsidiaire bescherming genoten in een lidstaat en die asiel aanvroegen in een andere lidstaat. Het HvJ-EU concludeerde dat een asielzoeker mag worden overgedragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek of die de persoon eerder subsidiaire bescherming heeft verleend, tenzij de verwachte leefomstandigheden in de betreffende lidstaat hem of haar zouden blootstellen aan een situatie van zeer verregaande materiële deprivatie die strijdig is met het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling. Het Hof preciseerde dat tekortkomingen in het sociale stelsel van de betreffende lidstaat niet de conclusie rechtvaardigen dat er sprake is van risico van een dergelijke behandeling.

Voorbeeld: in de zaken *Jafari* en *A.S. tegen Slovenië* ⁽²⁷⁷⁾ verzochten Oostenrijkse en Sloveense rechters om verduidelijking of het mogelijk maken van massale grensoverschrijdingen in een uitzonderlijke situatie zou kunnen worden

⁽²⁷⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-163/17, *Abubacarr Jawo tegen Bundesrepublik Deutschland* [GK], 19 maart 2019.

⁽²⁷⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, *Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim e.a. (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) tegen Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland tegen Taus Magamadov (C-438/17)* [GK], 19 maart 2019.

⁽²⁷⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-646/16, *Khadija Jafari en Zainab Jafari tegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* [GK], 26 juli 2017; en HvJ-EU, zaak C-490/16, *A.S. tegen Republika Slovenija* [GK], 26 juli 2017.

aangemerkt als het afgeven van een visum, dan wel of hierbij sprake is van een “illegale overschrijding” uit hoofde van de Dublinverordening. Het HvJ-EU oordeelde dat een lidstaat nog steeds verantwoordelijk is voor een verzoek om internationale bescherming wanneer de staat personen zonder visum op humanitaire gronden toestemming geeft om het land binnen te komen. De grensoverschrijding van een persoon naar het grondgebied van een lidstaat moet nog altijd als illegaal worden aangemerkt, ook al overschrijdt een uitzonderlijk groot aantal mensen de grens. Het HvJ-EU bevestigde dat de Dublinverordening in een dergelijke situatie nog altijd van toepassing is.

Op grond van het EVRM is het niet de functie van het EHRM om uitlegging te geven aan de Dublinverordening. Maar zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof kunnen de artikelen 3 en 13 ook toepasselijke waarborgen vormen in het kader van Dublinoverdrachten ⁽²⁷⁸⁾.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽²⁷⁹⁾ constateerde het EHRM schendingen door zowel Griekenland als België van het recht van de verzoeker op een doeltreffende voorziening in rechte uit hoofde van artikel 13 van het EVRM, uitgelegd in samenhang met artikel 3 van het Verdrag. Het Hof concludeerde dat er, als gevolg van het niet toepassen van de asielwetgeving door Griekenland en de ernstige structurele tekortkomingen in de toegang tot de asielprocedure en voorzieningen in rechte, geen daadwerkelijke waarborgen waren die de verzoeker beschermden tegen willekeurige verwijdering door een ander land naar Afghanistan, waar hij risico van mishandeling liep. Voor wat betreft België voldeed de procedure voor het aanvechten van een Dublinoverdracht naar Griekenland niet aan de eisen uit de jurisprudentie van het EHRM van een grondig en nauwkeurig onderzoek naar een klacht in gevallen waarin uitzetting naar een ander land een persoon zou kunnen blootstellen aan behandeling die wordt verboden door artikel 3.

Voorbeeld: in *Tarakhel tegen Zwitserland* ⁽²⁸⁰⁾ oordeelde het EHRM dat, ook bij het ontbreken van “fundamentele tekortkomingen” in de Italiaanse opvangregelingen, er sprake zou zijn van schending van artikel 3 van het EVRM als de verzoekers naar Italië zouden worden teruggestuurd zonder dat de Zwitserse

⁽²⁷⁸⁾ EHRM, *Mohammed Hussein e.a. tegen Nederland en Italië* (besluit), nr. 27725/10, 2 april 2013; EHRM, *Mohammed tegen Oostenrijk*, nr. 2283/12, 6 juni 2013.

⁽²⁷⁹⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

⁽²⁸⁰⁾ EHRM, *Tarakhel tegen Zwitserland* [GK], nr. 29217/12, 4 november 2014.

autoriteiten vooraf van de Italiaanse autoriteiten individuele garanties hadden ontvangen dat de overname zou worden uitgevoerd op een wijze die was afgestemd op de leeftijd van de kinderen en dat het gezin bijeen zou worden gehouden.

5.3. Procedures met betrekking tot de opvangvoorzieningen voor asielzoekers

Volgens het EU-recht moeten asielzoekers binnen 15 dagen na het indienen van een asielverzoek worden ingelicht over de voorzieningen waar ze recht op hebben en over eventuele verplichtingen die ze moeten nakomen in verband met de opvangvoorzieningen (artikel 5 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU)). Er moet ook informatie worden verstrekt over beschikbare rechtsbijstand en andere hulp. De informatie moet worden verstrekt in een taal die de verzoeker verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij of zij die verstaat. Asielzoekers hebben het recht om in beroep te gaan tegen beslissingen van de autoriteiten om voorzieningen niet toe te kennen (artikel 26 van de richtlijn opvangvoorzieningen).

Het niet nakomen van verplichtingen uit hoofde van de richtlijn opvangvoorzieningen kan aanvechtbaar zijn als een schending van het EU-recht, wat aanleiding geeft tot een *Francovich*-schadevergoeding (zie de [inleiding](#) van dit handboek) en/of kan leiden tot schending van artikel 3 van het EVRM ⁽²⁸¹⁾.

Voorbeeld: in respectievelijk *M.S.S.* en *N.S. en M.E.* heeft zowel het EHRM als het HvJ-EU geoordeeld dat fundamentele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat hadden geleid tot onmenselijke en vernederende behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM of artikel 4 van het EU-Handvest ⁽²⁸²⁾.

⁽²⁸¹⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011; EHRM, *N.H. e.a. tegen Frankrijk*, nr. 28820/13, 75547/13 en 13114/15, 2 juli 2020.

⁽²⁸²⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011; HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GK], 21 december 2011, punt 86.

5.4. Terugkeerprocedures

In het EU-recht voorziet de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) in bepaalde waarborgen in verband met de afgifte van terugkeerbesluiten (artikelen 6, 12 en 13) en krijgt het inzetten van vrijwillige terugkeer de voorkeur ten opzichte van gedwongen verwijderingen (artikel 7).

Volgens artikel 12 van de richtlijn moeten zowel terugkeerbesluiten als besluiten om hernieuwde inreis te verbieden schriftelijk worden afgegeven in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, met inbegrip van informatie over beschikbare voorzieningen in rechte. Hiertoe zijn EU-lidstaten verplicht om informatiebladen te publiceren in ten minste vijf van de talen die het meest worden gebruikt door groepen migranten die vaak de betreffende lidstaat binnenkomen. Artikel 13 van de terugkeerrichtlijn bepaalt dat onderdanen van derde landen het recht van beroep of bezwaar tegen een verwijderingsbesluit bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit moet worden toegekend of bij een andere onpartijdige bevoegde instantie die de bevoegdheid heeft om de verwijdering op te schorten terwijl het bezwaar wordt behandeld. De onderdaan van een derde land moet (kosteloos) toegang hebben tot juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en indien nodig taalkundige bijstand in overeenstemming met de in de nationale wetgeving vastgelegde regels.

Voorbeeld: *FMS e.a.* ⁽²⁸³⁾ betrof afgewezen asielzoekers uit Afghanistan en Iran die in bewaring werden gehouden in een transitzone in Hongarije aan de zuidgrens van het land met Servië. Nadat hun asielverzoeken als niet-ontvankelijk volgens het Hongaarse recht waren afgewezen, werd er een terugkeerbesluit aan hen afgegeven waardoor zij moesten terugkeren naar Servië. Maar Servië weigerde hen weer toe te laten met als reden dat er niet was voldaan aan de voorwaarden van de [Overnameovereenkomst EU-Servië](#) (de verzoekers waren vanuit Servië naar Hongarije gereisd via de transitzones, niet op irreguliere wijze). Vervolgens wijzigden de Hongaarse autoriteiten het land van bestemming in de oorspronkelijke terugkeerbesluiten in de respectievelijke landen van herkomst van de asielzoekers. Het HvJ-EU oordeelde dat het wijzigen van het land van bestemming in het aanvankelijke terugkeerbesluit zo wezenlijk is dat het moet worden aangemerkt als een nieuw terugkeerbesluit. Voor een dergelijk besluit moet daadwerkelijke rechterlijke toetsing beschikbaar zijn. Meer in

⁽²⁸³⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 110 tot en met 123 en punten 124 tot en met 130.

het algemeen constateerde het HvJ-EU tevens dat, hoewel lidstaten de mogelijkheid mogen bieden om terugkeerbesluiten aan te vechten bij niet-rechterlijke instanties (artikel 13, lid 1, van de terugkeerrichtlijn), een persoon op wie een terugkeerbesluit betrekking heeft op een bepaald moment van de procedure de mogelijkheid moet hebben om de rechtmatigheid daarvan aan te vechten bij ten minste één rechterlijke instantie, conform het recht op een doeltreffende voorziening in rechte gewaarborgd door artikel 47 van het EU-Handvest. Bij ontstentenis van nationale regels die voorzien in rechterlijke toetsing is de nationale rechter bevoegd om kennis te nemen van het beroep tegen het terugkeerbesluit.

Artikel 9 van de richtlijn bepaalt dat de uitvoering van verwijderingsbesluiten moet worden uitgesteld als deze inbreuk zouden maken op het beginsel van *non-refoulement* en personen gebruikmaken van een voorziening in rechte met opschortende werking. Voorts kan een verwijdering worden uitgesteld met het oog op de specifieke omstandigheden van de persoon, zoals zijn of haar gezondheidstoestand, en vanwege technische beletselen voor verwijdering. Als de verwijdering wordt uitgesteld, moeten EU-lidstaten schriftelijke bevestiging afgeven dat de uitvoering van het besluit is uitgesteld (artikel 14).

De terugkeerrichtlijn geldt niet voor onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van onderdanen van de EU die naar een andere lidstaat van de EU zijn verhuisd, of van andere onderdanen van de EER/Zwitserland van wie de situatie onder de regelgeving van de *richtlijn vrij verkeer* (Richtlijn 2004/38/EG) valt. In de richtlijn vrij verkeer zijn procedurele waarborgen vastgelegd met betrekking tot beperkingen op inreis en verblijf om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Er moet toegang bestaan tot rechterlijke en, indien passend, administratieve procedures wanneer dergelijke beslissingen worden genomen (artikelen 27, 28 en 31). Personen moeten schriftelijk in kennis worden gesteld van beslissingen en moeten in staat zijn om de inhoud en implicaties te begrijpen. De kennisgeving moet specifieke informatie bevatten over procedurele aspecten met betrekking tot het instellen van beroep en de termijnen (artikel 30). Voor Turkse onderdanen geldt een vergelijkbare bescherming ⁽²⁸⁴⁾.

In het EVRM zijn naast de overwegingen met betrekking tot artikel 13 van het EVRM specifieke waarborgen vastgelegd in artikel 1 van Protocol nr. 7 bij het Verdrag, die in acht moeten worden genomen bij de uitzetting van *rechtmatig* in een land

⁽²⁸⁴⁾ Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije.

verblijvende vreemdelingen. Voorts heeft het EHRM vastgesteld dat artikel 8 procedurele waarborgen bevat ter preventie van willekeurige inmenging in het recht op privé-, familie- en gezinsleven. Dit kan relevant zijn voor personen die enige tijd in een bepaald land hebben verbleven en daar inmiddels een privé-, familie- en gezinsleven hebben of mogelijk betrokken zijn bij gerechtelijke procedures in de betreffende staat. Tekortkomingen in de procedurele aspecten van besluitvorming uit hoofde van artikel 8 kunnen leiden tot een schending van artikel 8, lid 2, vanwege onrechtmatigheid van het besluit.

Voorbeeld: *C.G. e.a. tegen Bulgarije* ⁽²⁸⁵⁾ betrof een langdurig ingezetene die uit het oogpunt van nationale veiligheid werd verwijderd op grond van een geclassificeerd geheim observatieverslag. Het EHRM oordeelde dat een niet-transparante procedure zoals in het geval van de verzoeker was ingezet, geen volledige en relevante beoordeling inhield zoals vereist is op grond van artikel 8 van het EVRM. Voorts hadden de Bulgaarse rechters geweigerd om bewijs te verzamelen om de aantijgingen tegen de verzoeker te bevestigen dan wel te ontkrachten en waren hun beslissingen formalistisch geweest. Als gevolg daarvan was de zaak van de verzoeker niet op passende wijze onderzocht of getoetst, zoals wordt voorgeschreven door artikel 1, lid 1, punt b, van Protocol nr. 7.

Voorbeeld: de zaken *Anayo* en *Saleck Bardi* ⁽²⁸⁶⁾ betroffen beide de terugkeer van onderdanen van derde landen waarbij kinderen betrokken waren. Het EHRM constateerde een schending van artikel 8 van het EVRM in de zin dat er tekortkomingen waren in het besluitvormingsproces, zoals het niet in aanmerking nemen van het belang van het kind of een gebrek aan coördinatie tussen de autoriteiten bij het vaststellen van dergelijke belangen.

Bij een haastig uitgevoerde verwijdering, waardoor een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een verwijderingsmaatregel in feite onmogelijk wordt gemaakt door het uiterst korte tijdsbestek, zijn de bestaande voorzieningen in rechte niet doeltreffend en niet beschikbaar, wat strijdig is met artikel 13 van het EVRM ⁽²⁸⁷⁾.

⁽²⁸⁵⁾ EHRM, *C.G. e.a. tegen Bulgarije*, nr. 1365/07, 24 april 2008.

⁽²⁸⁶⁾ EHRM, *Anayo tegen Duitsland*, nr. 20578/07, 21 december 2010; EHRM, *Saleck Bardi tegen Spanje*, nr. 66167/09, 24 mei 2011.

⁽²⁸⁷⁾ EHRM, *Moustahi tegen Frankrijk*, nr. 9347/14, 25 juni 2020, punten 156 tot en met 164.

5.5. Rechtsbijstand in asiel- en terugkeerprocedures

Toegang tot rechtsbijstand is een eerste vereiste voor toegang tot de rechter. Zonder toegang tot de rechter kunnen de rechten van personen niet doeltreffend worden beschermd ⁽²⁸⁸⁾. Rechtsbijstand is bijzonder belangrijk in asiel- en terugkeerprocedures, waar taalbarrières het voor de betrokkenen lastig kunnen maken om de vaak complexe of snel uitgevoerde procedures te begrijpen.

Voor wat betreft het EVRM is het recht van toegang tot de rechter afgeleid uit het recht op een eerlijk proces, dat wordt gewaarborgd door artikel 6 van het EVRM en in elke democratie een belangrijke plaats inneemt ⁽²⁸⁹⁾. Zoals eerder al vermeld, is bepaald dat artikel 6 niet van toepassing is op asiel- en immigratieprocedures, omdat deze procedures niet de vaststelling van een burgerlijk recht of een burgerlijke verplichting betreffen, noch een strafrechtelijke vervolging ⁽²⁹⁰⁾. Dat betekent echter niet dat de beginselen van toegang tot de rechter die door het EHRM zijn afgeleid uit artikel 6 van het EVRM irrelevant zijn voor artikel 13. Voor wat betreft procedurele waarborgen zijn de eisen van artikel 13 minder streng dan die van artikel 6, maar de essentie van een voorziening in rechte in de zin van artikel 13 is dat hier een toegankelijke procedure voor moet bestaan.

Voorbeeld: in *G.R. tegen Nederland* ⁽²⁹¹⁾ constateerde het Hof een schending van artikel 13 van het EVRM inzake de daadwerkelijke toegang tot de administratieve procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Het Hof oordeelde dat de administratieve procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning en de vrijstelling van betaling van de leges volgens de wet wel beschikbaar was, maar niet in de praktijk, omdat de administratieve leges onevenredig was ten opzichte van het werkelijke inkomen van het gezin van de verzoeker. Het Hof benadrukte tevens de formalistische houding van de bevoegde minister, die de extreme armoede van de verzoeker niet in

⁽²⁸⁸⁾ Meer informatie is te vinden in FRA (2010), *Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective* (Toegang tot doeltreffende voorzieningen in rechte: het perspectief van de asielzoeker), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

⁽²⁸⁹⁾ EHRM, *Airey tegen Ierland*, nr. 6289/73, 9 oktober 1979.

⁽²⁹⁰⁾ EHRM, *Maaouia tegen Frankrijk* [GK], nr. 39652/98, 5 oktober 2000, punt 38.

⁽²⁹¹⁾ EHRM, *G.R. tegen Nederland*, nr. 22251/07, 10 januari 2012, punten 49 en 50.

overweging had genomen. Het Hof stelde expliciet dat de beginselen van toegang tot de rechter uit hoofde van artikel 6 ook relevant zijn voor artikel 13. Vanwege deze overlapping werd bepaald dat een toegankelijke procedure vereist was.

In zijn jurisprudentie heeft het EHRM verwezen naar aanbevelingen van de Raad van Europa inzake rechtsbijstand om toegang tot de rechter mogelijk te maken, met name voor bijzonder arme personen ⁽²⁹²⁾.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽²⁹³⁾ oordeelde het EHRM dat de verzoeker niet de praktische middelen had om te betalen voor een advocaat in Griekenland, waarheen hij was teruggestuurd; hij had geen informatie ontvangen over toegang tot organisaties die rechtsbijstand en juridisch advies aanbieden. Tezamen met het tekort aan rechtsbijstandsjuristen was het Griekse rechtsbijstandsstelsel als geheel daardoor in de praktijk niet doeltreffend. Het EHRM concludeerde dat er een schending had plaatsgevonden van artikel 13 van het EVRM in samenhang met artikel 3.

In het EU-recht vormt het **EU-Handvest** een tussenstop op weg naar het recht op rechtsbijstand en hulp uit hoofde van het EU-recht. Volgens artikel 51 is het Handvest alleen van toepassing bij de uitvoering van EU-wetgeving door lidstaten van de EU. Artikel 47 van het Handvest stelt het volgende: “Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen” en “[r]echtsbijstand 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 eerlijk proces uit hoofde van het EU-recht geldt voor asiel- en immigratiezaken, wat niet het geval is voor wat betreft het EVRM. De opname van rechtsbijstand in artikel 47 van het EU-Handvest wijst op de grote historische en constitutionele betekenis van dit recht. In de toelichting bij artikel 47 in verband met de rechtsbijstandsbepaling wordt verwezen naar de jurisprudentie van Straatsburg,

⁽²⁹²⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, *Recommendation No. R (81) 7 on measures facilitating access to justice* (Aanbeveling nr. R (81) 7 inzake maatregelen om toegang tot de rechter mogelijk te maken), aangenomen op 14 mei 1981; EHRM, *Siałkowska tegen Polen*, nr. 8932/05, 22 maart 2007.

⁽²⁹³⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punt 319.

met name de zaak *Airey* ⁽²⁹⁴⁾. Rechtsbijstand in asiel- en immigratiezaken vormt een essentieel element van de noodzaak van een doeltreffende voorziening in rechte en de noodzaak van een eerlijk proces.

5.5.1. Rechtsbijstand in asielprocedures

In het EU-recht verleent artikel 22, lid 1, van de richtlijn asielprocedures personen het recht om een juridische adviseur te raadplegen over met hun verzoek samenhangende aangelegenheden. Op grond van artikel 20 van de richtlijn moeten lidstaten van de EU bij een negatieve beslissing door het bestuursorgaan zorgen dat verzoekers kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging krijgen om een beroep in te stellen en voor de zitting waarbij het beroep wordt behandeld. Er wordt mogelijk geen kosteloze juridische bijstand en vertegenwoordiging aangeboden bij een beroep dat geen reële kans van slagen heeft (artikel 20, lid 3). EU-lidstaten kunnen hieraan bepaalde voorwaarden stellen, bijvoorbeeld op financieel gebied of in de vorm van tijdslimieten (artikel 21).

Artikel 23 van de richtlijn bevat tevens bepalingen inzake de reikwijdte van de rechtsbijstand en vertegenwoordiging, onder meer dat de juridische adviseur toegang moet hebben tot de informatie in het dossier van de verzoeker, en dat deze fysieke toegang tot de cliënt moet hebben als deze wordt vastgehouden of in bewaring gehouden in een gesloten ruimte, zoals een bewaringsinrichting of transitzone. Verzoekers mogen zich bij het persoonlijke onderhoud inzake asiel laten vergezellen door een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is toegelaten.

In de *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Richtsnoren inzake de bescherming van mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures) ⁽²⁹⁵⁾ van de RvE wordt het recht op rechtsbijstand en hulp ook erkend.

⁽²⁹⁴⁾ EHRM, *Airey tegen Ierland*, nr. 6289/73, 9 oktober 1979.

⁽²⁹⁵⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Richtsnoren inzake de bescherming van mensenrechten in het kader van versnelde asielprocedures), aangenomen op 1 juli 2009.

5.5.2. Rechtsbijstand in terugkeerprocedures

In het EU-recht geldt het recht op rechtsbijstand niet alleen voor asielprocedures, maar ook voor terugkeerprocedures. Dit is van belang, omdat het personen in staat stelt een verwijderingsbesluit rechterlijk te laten toetsen. Sommige personen die een uit hoofde van de [terugkeerrichtlijn](#) afgegeven terugkeerbesluit hebben ontvangen, hebben mogelijk nooit een beroep of een andere rechterlijke beoordeling van hun aanvraag doorlopen. Sommige van die personen hebben gedurende hun verblijf in de EU-lidstaat mogelijk een gezin gevormd en hebben toegang tot de rechter nodig om de verenigbaarheid van het terugkeerbesluit met hun mensenrechten te laten beoordelen. In dit licht bepaalt artikel 13, lid 4, van de terugkeerrichtlijn dat door EU-lidstaten “op verzoek gratis de noodzakelijke rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging ter beschikking wordt gesteld”, overeenkomstig de relevante nationale wetgeving en met toepassing van de voorwaarden van artikel 15, leden 3 tot en 6, van [Richtlijn 2005/85/EG](#) (zie punt 5.5.1).

In deze bepalingen wordt gesteld dat rechtsbijstand op verzoek ter beschikking moet worden gesteld. Dit brengt met zich mee dat personen in duidelijke en eenvoudige bewoordingen die zij begrijpen, moeten worden ingelicht over de rechtsbijstandsvoorzietingen, omdat de regels anders zinloos zijn en daadwerkelijke toegang tot de rechter in de weg staan.

De [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer; richtsnoer 9) van de RvE voorziet ook in rechtsbijstand in het kader van terugkeer⁽²⁹⁶⁾.

5.5.3. Rechtsbijstand om opvangomstandigheden aan te vechten

In het EU-recht kan een uit hoofde van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU) genomen beslissing om asielvoorzieningen te weigeren, worden aangevochten door de betrokkene (artikel 26 van de richtlijn). Bij een beroep of toetsing moeten lidstaten van de EU zorgen voor kosteloze juridische bijstand en vertegenwoordiging, voor zover deze bijstand wordt aangevraagd en mits deze nodig is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. Op grond van de richtlijn opvangvoorzieningen kunnen EU-lidstaten soortgelijke beperkingen op rechtsbijstand hanteren als waarin door de [richtlijn asielprocedures](#) wordt voorzien voor de toetsing van asielbeslissingen.

⁽²⁹⁶⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), aangenomen op 4 mei 2005.

Belangrijkste punten

- Het EU-recht schrijft eerlijke en doelmatige procedures voor bij zowel de behandeling van asielverzoeken als de afhandeling van terugkeer (zie de [punten 5.1.1](#) en [5.4](#)).
- Artikel 13 van het EVRM schrijft een doeltreffende voorziening in rechte voor een nationale instantie voor, met betrekking tot elke verdedigbare klacht op grond van een bepaling van het EVRM of de bijbehorende protocollen. In het kader van immigratie schrijft het een onafhankelijk en nauwkeurig onderzoek voor naar elke bewering dat er wezenlijke gronden zijn om te vrezen voor een reëel risico van behandeling in strijd met artikel 2 en artikel 3 van het EVRM mocht de persoon worden uitgezet of uitgeleverd (zie [punt 5.1.2](#)).
- Artikel 13 van het EVRM schrijft een voorziening in rechte met een automatische opschortende werking voor wanneer een persoon verklaart dat uitvoering van een terugkeermaatregel hem of haar zou kunnen blootstellen aan een reëel risico van schending van artikel 2 of 3 van het EVRM, met het oog op de onomkeerbare aard van de schade die zou kunnen optreden. Wanneer er geen sprake is van risico van dergelijke schade, schrijft het EVRM voor dat de persoon een daadwerkelijke mogelijkheid moet hebben om het uitzettingsbesluit aan te vechten door zijn of haar klachten voldoende grondig te laten onderzoeken door een onafhankelijke en onpartijdige binnenlandse rechter (zie [punt 5.1.3](#)).
- Artikel 47 van het EU-Handvest schrijft een voorziening in rechte voor en bevat uitgebreidere waarborgen met betrekking tot een eerlijk proces dan artikel 13 van het EVRM (zie [punt 5.1.2](#)).
- Het EU-recht bevat procedurele waarborgen met betrekking tot het aanbieden en intrekken van hulp en voorzieningen voor asielzoekers (zie [punt 5.3](#)).
- Het ontbreken van rechtsbijstand kan mogelijk worden aangevochten uit hoofde van artikel 13 van het EVRM en van artikel 47 van het EU-Handvest (zie [punt 5.5](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

6

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

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 9 (recht om te huwen en recht om een gezin te stichten), EU-Handvest</p> <p>Resolutie van de Raad (1997) betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken</p>	<p>Het recht om te huwen en een gezin te stichten</p>	<p>Artikel 12 (recht om te huwen), EVRM</p> <p>EHRM, <i>O'Donoghue e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, nr. 34848/07, 2010 (beletselen voor het recht om te huwen)</p> <p>EHRM, <i>Schembri tegen Malta</i> (besluit), nr. 66297/13, 2017 (huwelijk aangemerkt als schijnhuwelijk)</p>
<p>Artikel 7 (eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EU-Handvest</p> <p>Gezinsleden van EER-onderdanen die rechten van vrije verplaatsing uitoefenen:</p> <p>Richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-673/16, <i>Coman</i> [GK], 2018 (huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht)</p> <p>HvJ, zaak C-127/08, <i>Metock</i> [GK], 2008 (voorafgaand rechtmatig verblijf van uit derde land afkomstig gezinslid in EU-lidstaten is niet vereist)</p>	<p>Regularisatie van familieleden</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>EHRM, <i>Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland</i>, nr. 50435/99, 2006 (belangen van het kind)</p> <p>EHRM, <i>Darren Omoregie e.a. tegen Noorwegen</i>, nr. 265/07, 2008 (sterke banden van Nigeriaanse echtgenoot met zijn land van herkomst)</p> <p>EHRM, <i>Nunez tegen Noorwegen</i>, nr. 55597/09, 2011 (gezinsleven in Noorwegen)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>HvJ, zaak C-60/00, <i>Carpenter</i>, 2002 (uit derde land afkomstige echtgenote kan met de kinderen in het land van herkomst van de echtgenoot blijven wanneer de man naar een andere lidstaat van de EU verhuist)</p> <p>HvJ, zaak C-59/85, <i>Staat der Nederlanden tegen Reed</i>, 1986 (ongehuwde partners)</p>		
<p>HvJ-EU, zaak C-34/09, <i>Zambrano</i> [GK], 2011 (kinderen die risico lopen de voordelen van het EU-burgerschap te verliezen)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-256/11, <i>Dereci</i> [GK], 2011 (echtgenote en kinderen)</p> <p>Uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers:</p> <p>Richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG) (het gezinslid moet het verzoek gewoonlijk vanuit het buitenland indienen)</p>		
<p>Gezinsleden van EER-onderdanen die rechten van vrije verplaatsing uitoefenen:</p> <p>Richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-338/13, <i>Noorzia</i>, 2014 (minimumleeftijd voor het indienen van een verzoek tot gezinshereniging)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-578/08, <i>Chakroun</i>, 2010 (het doet er niet toe of het gezin is gevormd vóór of na aankomst van de onderdaan van een derde land)</p> <p>Uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers:</p> <p>Richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG)</p>	<p>Gezinshereniging</p>	<p>Artikel 14 (bescherming tegen discriminatie) in samenhang met artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p> <p>EHRM, <i>Biao tegen Denemarken</i> [GK], nr. 38590/10, 2016 (indirecte discriminatie)</p> <p>EHRM, <i>Tuquabo-Tekle e.a. tegen Nederland</i>, nr. 60665/00, 2006 (achtergebleven kinderen)</p> <p>Artikel 19, lid 6 (gezinshereniging van buitenlandse werknemers), ESH</p>
<p>Artikel 7 (eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EU-Handvest</p>	<p>Bescherming tegen uitzetting</p>	<p>Artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), EVRM</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Gezinsleden van EER-onderdanen die rechten van vrije verplaatsing uitoefenen: Artikel 13, richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>Uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers: Artikel 15, richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG)</p>	<p><i>Verbroken relaties</i></p>	<p>EHRM, <i>Berrehab tegen Nederland</i>, nr. 10730/84, 1988 (contact met kinderen onderhouden)</p>
<p>Gezinsleden van EER-onderdanen die rechten van vrije verplaatsing uitoefenen: Artikelen 27 tot en met 33, richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>Uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers: Artikel 6, lid 2, richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG)</p>	<p><i>Strafrechtelijke veroordelingen</i></p>	<p>EHRM, <i>Boultif tegen Zwitserland</i>, nr. 54273/00, 2001 (beoordelingscriteria voor de evenredigheid van uitzetting)</p> <p>EHRM, <i>Üner tegen Nederland</i> [GK], nr. 46410/99, 2006 (beoordelingscriteria voor beletselen die voortvloeien uit het recht op familie-, gezins- en privéleven)</p> <p>EHRM, <i>Assem Hassan Ali tegen Denemarken</i>, nr. 25593/14, 2018 (criteria inzake de belangen van het kind en het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten)</p>

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven en het recht om te huwen en een gezin te stichten. Ook worden vragen besproken over regularisatie van familieleden en gezinshereniging, en naar waarborgen om de eenheid van het gezin te beschermen.

In het EVRM wordt het recht op eerbiediging van het “privé-, familie- en gezinsleven” gewaarborgd door artikel 8. Het begrip “privéleven” is ruim en het is lastig om een definitie te vinden die het volledig dekt. Het omvat de lichamelijke en geestelijke integriteit van een persoon, het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties met andere mensen en de buitenwereld aan te gaan en te

ontwikkelen ⁽²⁹⁷⁾. Naast het mogelijke “familie- en gezinsleven” kan de uitzetting van een migrant die vast in een land gevestigd is een inmenging inhouden met zijn of haar recht op eerbiediging van het “privéleven”. Deze inmenging kan al dan niet gerechtvaardigd zijn, afhankelijk van de feiten van de specifieke zaak. Of het al dan niet gepast is dat het Hof zich richt op het aspect van “familie- en gezinsleven” in plaats van dat van “privéleven” hangt af van de omstandigheden van een specifiek geval ⁽²⁹⁸⁾.

Voorbeeld: in *Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽²⁹⁹⁾ bekrachtigde het EHRM dat artikel 8 van het EVRM ook het recht om relaties met andere mensen en de buitenwereld aan te gaan en te ontwikkelen, beschermt, en ook aspecten van de sociale identiteit van een persoon zou kunnen omvatten. Het moest worden aanvaard dat het geheel aan sociale banden tussen vast gevestigde migranten en de gemeenschap waar zij deel van uitmaken onder het begrip “privéleven” in de zin van artikel 8 valt, ongeacht of er al dan niet sprake is van een “familie- of gezinsleven”.

In het EU-recht is in het [EU-Handvest](#) het recht om te huwen en om een gezin te stichten (artikel 9) en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (artikel 7) vastgelegd. Het Handvest beschermt tevens de rechten van het kind (artikel 24), met name het recht om contact met beide ouders te onderhouden (artikel 24, lid 3).

In verband met migratie omvatte de meer dan vijftig jaar geleden als eerste aangenomen maatregel inzake de vrije verplaatsing van personen ([Verordening \(EEG\) nr. 1612/68](#), ingetrokken en vervangen door [Verordening \(EU\) nr. 492/2011](#)) het uitdrukkelijke recht van een Europese migrerende werknemer om zich niet alleen door zijn of haar echtgenoot/echtgenote en hun kinderen onder de leeftijd van 21 te laten vergezellen, maar ook door van hem of haar afhankelijke kinderen boven die leeftijd en van afhankelijke ouders en grootouders. Geregistreerde partners vallen hier inmiddels ook onder en de toelating en autorisatie van andere familieleden moeten mogelijk worden gemaakt. De nationaliteit van familieleden had (en heeft) geen invloed op dit recht. Aangezien nationaal immigratiebeleid in de meeste

⁽²⁹⁷⁾ EHRM, *Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 2346/02, 29 april 2002, punt 61.

⁽²⁹⁸⁾ EHRM, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08, 20 september 2011; EHRM, *Maslov tegen Oostenrijk* [GK], nr. 1638/03, 23 juni 2008; EHRM, *Üner tegen Nederland* [GK], nr. 46410/99, 18 oktober 2006.

⁽²⁹⁹⁾ EHRM, *Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 1820/08, 24 november 2009, punt 37.

gevallen gericht is op het beperken van de vrije verplaatsing van onderdanen van derde landen, hebben veel rechtsprocedures in de EU betrekking op de rechten van uit derde landen afkomstige familieleden en niet zozeer op onderdanen van de EER zelf.

Voor het HvJ-EU is het de vraag geweest of beperkingen op familiemigratie voor EU-burgers een belemmering kunnen vormen voor het uitoefenen van hun rechten op vrije verplaatsing of het verwezenlijken van de voordelen van EU-burgerschap. De paradox is dat in veel EU-lidstaten EU-onderdanen die hun rechten op vrije verplaatsing uitoefenen veel ruimere rechten op gezinshereniging genieten dan de eigen onderdanen van staten. Gezinshereniging voor EU-onderdanen die geen gebruik hebben gemaakt van rechten op vrije verplaatsing wordt gereguleerd door de nationale wetgeving, die in sommige EU-lidstaten nog altijd strikter is.

Voor de gezinsleden van Turkse onderdanen gelden ook speciale bepalingen op grond van artikel 7 van [Besluit nr. 1/80](#), aangenomen uit hoofde van de [Overeenkomst van Ankara](#). Door het aannemen op EU-niveau van de [richtlijn langdurig ingezetenen](#) (Richtlijn 2003/109/EG) en de [richtlijn gezinshereniging](#) (Richtlijn 2003/86/EG inzake uit derde landen afkomstige gezinsleden van gezinsherenigers, namelijk het gezinslid in de EU dat gezinshereniging aanvraagt) is de activiteit van de EU op dit gebied uitgebreid.

Ten slotte zijn aan vluchtelingen in Europese staten sinds lange tijd speciale voorrechten op het gebied van gezinshereniging toegekend, gezien de onmogelijkheid van terugkeer naar hun land van herkomst om hun gezinsleven voort te zetten. Wat dit betreft zijn bijzondere bepalingen voor vluchtelingen opgenomen in hoofdstuk V van de richtlijn gezinshereniging.

6.1. Het recht om te huwen en een gezin te stichten

Het recht om te huwen is vastgelegd in artikel 12 van het EVRM en in het EU-recht in artikel 9 van het [EU-Handvest](#). Dit betreft het recht om een huwelijksrelatie aan te gaan en een gezin te stichten. Dit is iets anders dan het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, waarbij reeds sprake van een familie- of gezinsrelatie moet zijn wanneer de goedkeuring voor immigratie wordt aangevraagd.

Europese staten hebben beperkingen op het recht om te huwen ingevoerd, omdat schijnhuwelijken worden gezien als een manier om immigratieregels te omzeilen.

Een **schijnhuwelijk** is een huwelijk dat wordt gesloten met als enig doel om voor de onderdaan van het derde land een vergunning tot vestiging of tot verblijf in een lidstaat te verkrijgen ⁽³⁰⁰⁾ zonder de intentie om samen te wonen of andere sociale kenmerken van het huwelijk met elkaar te delen. Het mogelijk maken van een schijnhuwelijk is in veel rechtsgebieden een strafbaar feit.

Van een **gedwongen huwelijk** is sprake wanneer een van de (of beide) echtgenoten niet vrijwillig in het huwelijk treedt dan wel treden. Gedwongen huwelijk wordt internationaal erkend als een mensenrechtenschending en een vorm van gendergerelateerd geweld ⁽³⁰¹⁾. Iemand tot een huwelijk dwingen is in veel rechtsgebieden ook een strafbaar feit. In de praktijk kan het lastig zijn om onderscheid te maken tussen een gedwongen huwelijk en een schijnhuwelijk, met name bij een **“gearrangeerd huwelijk”**, een begrip dat kan worden gebruikt voor uiteenlopende situaties van iets wat vrijwel een gedwongen huwelijk is tot een systeem waarbij de echtgenoot of echtgenote vrij en vrijwillig een partner kiest uit een beknopte lijst met kandidaten die door zijn of haar familie wordt opgesteld na een zorgvuldig onderzoek naar hun geschiktheid ⁽³⁰²⁾. Er bestaat ook een nauw verband tussen gedwongen huwelijken en **kinderhuwelijken**.

In het EU-recht leidde het vermoeden van het voorkomen van schijnhuwelijken met het oog op immigratie tot het aannemen op het EU-niveau van [Resolutie 97/C382/01 van de Raad](#). Deze resolutie vormde de weerslag van de zorgen van Europese staten over schijnhuwelijken en bevatte een lijst met factoren die aanleiding kunnen geven tot het vermoeden dat een huwelijk een schijnhuwelijk zou kunnen zijn.

Wetgeving inzake de vrije verplaatsing van personen bevat in het algemeen geen uitdrukkelijke bepalingen over de mogelijkheden tot toestemming voor immigratie voor een verloofde. De wetgeving concentreert zich meer op regularisatie van

⁽³⁰⁰⁾ Artikel 1 van Resolutie van de Raad van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken, PB 1997 C 382/1; richtlijn gezinshereniging, artikel 16, lid 2, punt b.

⁽³⁰¹⁾ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), 2011, CETS nr. 210.

⁽³⁰²⁾ Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1468 (2005) inzake gedwongen huwelijken en kindert huwelijken, aangenomen op 5 oktober 2005; Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 2233 (2018) inzake gedwongen huwelijken, aangenomen op 28 juni 2018.

familieleden of gezinshereniging. Alleen het antidiscriminatiebeginsel kan van toepassing zijn op de situatie van personen die vragen om toelating van een toekomstige echtgenoot of echtgenote.

In het licht van het EVRM volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat het een staat toegestaan kan zijn om redelijke voorwaarden te stellen inzake het recht van een onderdaan van een derde land om te huwen, teneinde na te gaan of het beoogde huwelijk een schijnhuwelijk betreft en dit te voorkomen. Daarom is het niet noodzakelijkerwijs strijdig met artikel 12 van het EVRM dat een staat huwelijken waarbij buitenlandse onderdanen betrokken zijn aan onderzoek onderwerpt om vast te stellen of het geen schijnhuwelijk betreft. Hierbij kan worden geëist dat buitenlandse onderdanen de autoriteiten in kennis stellen van een beoogd huwelijk en kan hen zo nodig worden gevraagd om informatie te verstrekken met betrekking tot hun immigratiestatus en de echtheid van het huwelijk. Wel heeft het EHRM geoordeeld dat de eis dat personen voor wie immigratieregels gelden een verzoek om een goedkeuringsverklaring moeten indienen alvorens in het Verenigd Koninkrijk in het huwelijk te mogen treden op zich niet inherent bezwaarlijk was, maar wel aanleiding gaf tot een aantal ernstige punten van zorg.

Voorbeeld: de zaak *O'Donoghue tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽³⁰³⁾ betrof belet-selen voor het sluiten van een huwelijk die door het Verenigd Koninkrijk werden opgelegd. Personen voor wie immigratieregels golden, moesten toestemming van de immigratieautoriteiten krijgen voordat ze een burgerrechtelijk geldig huwelijk konden sluiten, tenzij de personen ervoor kozen in een ceremonie van de Anglicaanse Kerk te trouwen. Het EHRM oordeelde dat er geen sprake was van een redelijk verband tussen deze regeling en de doelstelling om schijnhuwelijken tegen te gaan, omdat bij de beslissing om al dan niet het vereiste attest af te geven, de doorslaggevende toets slechts de immigratiestatus van de individuele verzoeker betrof en er niet werd gevraagd om informatie over de echtheid van het huwelijk. Het Hof oordeelde dat de regeling strijdig was met artikel 12 van het EVRM. De regeling werd ook aangemerkt als discriminatoir op basis van godsdienst, omdat alleen in de Anglicaanse Kerk gesloten huwelijken waren vrijgesteld van de eis van het verkrijgen van een goedkeuringsattest. Tevens oordeelde het Hof dat de voor dergelijke attesten geheven leges exorbitant waren en dat er geen sprake was van vrijstelling of verlaagde tarieven voor behoeftige personen.

⁽³⁰³⁾ EHRM, *O'Donoghue e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 34848/07, 14 december 2010.

Voorbeeld: *Schembri tegen Malta* ⁽³⁰⁴⁾ betrof een Maltese onderdaan die een Pakistaanse burger van Afghaanse afkomst had leren kennen na diens vrijlating uit immigratiebewaring, die hem was opgelegd vanwege illegale binnenkomst. Hij verhuisde op onrechtmatige wijze naar Italië. Het paar hield contact en trad in het huwelijk. De echtgenoot vroeg een visum aan via de Maltese ambassade in Rome. Malta wees zijn aanvraag af omdat hij had gelogen over de status van zijn verblijf in Italië. Later bleek dat de autoriteiten vermoedden dat er sprake was van een schijnhuwelijk. Het EHRM wees het argument van de verzoeker af dat er sprake was van een schending van artikel 8 van het EHRM, aangezien die bepaling geen bescherming biedt voor schijnhuwelijken. Het Hof concludeerde dat het een schijnhuwelijk betrof en dat er geen sprake was van een vaste relatie waardoor artikel 8 zou moeten worden toegepast.

6.2. Regularisatie van familieleden

Regularisatie van familieleden doet zich voor wanneer de gezinshereniger (als familielid) de situatie wil regulariseren van een familielid dat zich al op het grondgebied bevindt, op grond van een andere status dan wel in een irreguliere situatie.

In het EU-recht zijn de regels van de [richtlijn vrij verkeer](#) (Richtlijn 2004/38/EG) van toepassing op onderdanen van derde landen die familie zijn van EU-onderdanen en die hun recht op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend. De in aanmerking komende familieleden zijn echtgenoten en echtgenotes, kinderen jonger dan 21, kinderen ouder dan 21 maar die afhankelijk zijn, afhankelijke rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn en die van de echtgenoot, echtgenote of partner (artikel 2, lid 2) en onder specifieke omstandigheden "andere familieleden" (artikel 3, lid 2). Op grond van de EER-overeenkomst en de Overeenkomst EU-Zwitserland geldt het EU-recht op vrij verkeer voor het gehele geografische gebied waar de twee overeenkomsten betrekking op hebben. De categorie van in aanmerking komende familieleden is echter iets beperkter, zoals te zien is in tabel 7.

⁽³⁰⁴⁾ EHRM, *Schembri tegen Malta* (besluit), nr. 66297/13, 19 september 2017.

Tabel 7: Uit een derde land afkomstige gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen

Richtlijn vrij verkeer (artikel 2)	Echtgenoot/echtgenote (ook van hetzelfde geslacht) Geregistreerde partner, mits de wetgeving van de lidstaat van verblijf geregistreerde partnerschappen hetzelfde behandelt als huwelijken Rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn van de EU-onderdaan die jonger dan 21 jaar zijn en die van de echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner Afhankelijke rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn en die van de echtgenoot/echtgenoten of geregistreerde partner
EER-overeenkomst, (bijlage V) (*)	Echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner Rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn van de EER-onderdaan, of van de echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner, die jonger dan 21 jaar zijn dan wel afhankelijk zijn van de EER-onderdaan of de echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner Afhankelijke rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn van de EER-onderdaan of van zijn of haar echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner
Overeenkomst EU-Zwitserland, (bijlage I, artikel 3)	De echtgenoot/echtgenote of geregistreerde ongehuwde partner van een EU- of EVA-onderdaan Een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn jonger dan 21 van een EU- of EVA-onderdaan en zijn of haar echtgenoot/echtgenote of geregistreerde ongehuwde partner Een bloedverwant in opgaande lijn van een EU- of EVA-onderdaan en zijn of haar echtgenoot/echtgenote of geregistreerde ongehuwde partner

(*) Bij Besluit nr. 158/2007 (7 december 2007) van het Gemengd Comité van de EER werd de richtlijn vrij verkeer opgenomen in het raamwerk van de EER-overeenkomst.

Het HvJ-EU heeft de begrippen “echtgenoot/echtgenote” en “andere familieleden” gepreciseerd.

Voorbeeld: de zaak *Coman* ⁽³⁰⁵⁾ betrof dhr. Coman, een Roemeense onderdaan, en dhr. Hamilton, een onderdaan van de VS, die vier jaar lang samenwoonden in de VS alvorens in België te trouwen. Op grond van de richtlijn vrij verkeer vroegen zij de Roemeense autoriteiten om hun de nodige documenten te verstrekken om het echtpaar in staat te stellen permanent in Roemenië te werken en verblijven. Maar de Roemeense autoriteiten weigerden dhr. Hamilton het betreffende verblijfsrecht te verlenen met als reden dat hij in Roemenië, dat huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht niet erkent, niet werd

⁽³⁰⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-673/16, *Relu Adrian Coman e.a. tegen Inspectoratul General pentru Imigrări en Ministerul Afacerilor Interne* [GK], 5 juni 2018.

beschouwd als “echtgenoot” van een EU-onderdaan. Het HvJ-EU oordeelde dat EU-lidstaten dan wel de vrijheid hebben om huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht al dan niet toe te laten, maar niet de vrijheid van verblijf van een EU-onderdaan mogen hinderen door zijn echtgenoot van hetzelfde geslacht (in dit geval een onderdaan van een derde land) het afgeleide recht op verblijf op hun grondgebied te ontzeggen. Het Hof constateerde dat huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht op dezelfde manier moeten worden behandeld als huwelijken tussen personen van het andere geslacht met het oog op een specifiek wettelijk doel, namelijk het recht op gezinshereniging van EU-onderdanen die EU-rechten van vrije verplaatsing uitoefenen.

Voorbeeld: in *Rahman* ⁽³⁰⁶⁾ preciseerde het HvJ-EU dat artikel 3, lid 2, van de richtlijn vrij verkeer het EU-lidstaten niet alleen mogelijk maakt, maar verplicht om aanvragen tot binnenkomst en verblijf die zijn ingediend door elk ander familielid van een EU-onderdaan dat van de onderdaan afhankelijk is en dat kan aantonen dat er sprake was van die afhankelijkheid op het ogenblik dat toestemming voor binnenkomst werd aangevraagd, gunstig te behandelen. Om aan die verplichting te voldoen moeten EU-lidstaten zorgen dat hun wetgeving maatregelen bevat die de betrokkenen in staat stelt om hun aanvraag tot binnenkomst en verblijf correct en uitvoerig te laten onderzoeken en om bij weigering een beargumenteerde afwijzing te verkrijgen, die zij kunnen laten toetsen door een rechterlijke instantie.

Uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen die rechten op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend, bevinden zich vaak in een bevoorrechte situatie ten opzichte van uit een derde land afkomstige gezinsleden van onderdanen van het land die het recht op vrije verplaatsing niet hebben uitgeoefend, aangezien de status van de laatsten volledig wordt bepaald door de nationale wetgeving. Het recht op binnenkomst en verblijf van uit derde landen afkomstige gezinsleden is niet afhankelijk van wanneer of hoe ze het verblijfsland zijn binnengekomen. Het geldt ook voor personen die op irreguliere wijze het land zijn binnengekomen.

⁽³⁰⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-83/11, *Secretary of State for the Home Department tegen Rahman e.a.* [GK], 5 september 2012.

Voorbeeld: de zaak *Metock* ⁽³⁰⁷⁾ betref de uit een derde land afkomstige echtgenoten/echtgenotes van niet-Ierse EU-onderdanen die in Ierland woonachtig waren. De Ierse regering betoogde dat de uit een derde land afkomstige echtgenoot/echtgenote zich alleen kon beroepen op de richtlijn vrij verkeer als hij of zij eerder al rechtmatig in een andere lidstaat van de EU had gewoond, en dat het recht op binnenkomst en verblijf niet zou moeten worden verleend aan personen die de verblijfslidstaat waren binnengekomen voordat ze met een EU-onderdaan in het huwelijk waren getreden. Het Hof oordeelde dat EU-lidstaten het recht om samen te wonen uit hoofde van de richtlijn vrij verkeer niet afhankelijk konden stellen van voorwaarden zoals wanneer en waar het huwelijk was voltrokken, noch van de vraag of de onderdaan van een derde land eerder rechtmatig in een andere EU-lidstaat had gewoond.

Voorbeeld: in de zaak *MRAX* ⁽³⁰⁸⁾ oordeelde het HvJ dat het onrechtmatig zou zijn om een verblijfsvergunning te onthouden aan met een EU-onderdaan getrouwde onderdanen van derde landen die na het verstrijken van hun visum onrechtmatig het land waren binnengekomen.

In de loop der tijd heeft het HvJ-EU de reikwijdte van de toepassing van de rechten en vrijheden afgeleid uit de EU-verdragen voor EU-onderdanen verruimd, door onder bepaalde voorwaarden afgeleide rechten toe te kennen aan hun uit derde landen afkomstige gezinsleden.

Voorbeeld: de zaak *Carpenter* ⁽³⁰⁹⁾ betref een uit een derde land afkomstige echtgenote van een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die via zijn bedrijf tegen betaling diensten verleende in andere lidstaten van de EU. Het Hof aanvaardde de argumentatie dat als het zijn echtgenote niet werd toegestaan bij hem in het Verenigd Koninkrijk te verblijven en voor zijn kinderen te zorgen wanneer hij op reis was, dit hem zou belemmeren in het uitoefenen van zijn vrijheid om overal in de EU diensten te verlenen. In deze zaak hanteerde het Hof

⁽³⁰⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-127/08, *Metock e.a. tegen Minister for Equality, Justice and Law Reform* [GK], 25 juli 2008, punten 53, 54 en 58. Het arrest in de zaak *Metock* werd door het Zwitserse Federale Hoogerechtshof nagevolgd in zijn beschikking BGE 136 II 5, 29 september 2009.

⁽³⁰⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-459/99, *VZW Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie (BRAX) tegen Belgische Staat*, 25 juli 2002, punt 80.

⁽³⁰⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-60/00, *Mary Carpenter tegen Secretary of State for the Home Department*, 11 juli 2002, punten 36 tot en met 46. Zie ook HvJ-EU, zaak C-370/90, *The Queen tegen IAT en Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, 7 juli 1992, inzake de mogelijkheid om zich op dergelijke rechten te beroepen voor EU-onderdanen die terugkeren naar hun land van herkomst.

de in artikel 56 van het VWEU vastgelegde vrijheid om diensten te verlenen als grond voor het erkennen van de gezinsrechten van een onderdaan van de Unie die nooit in het buitenland had gewoond, maar die grensoverschrijdende economische activiteiten verrichte. Het HvJ verwees tevens naar het grondrecht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM.

Het HvJ-EU heeft geconstateerd dat verblijfsrechten onder bepaalde omstandigheden rechtstreeks gekoppeld kunnen zijn aan de status van EU-onderdanen uit hoofde van artikel 20 van het VWEU, door dit toe te passen op gevallen waarin de EU-onderdaan zijn of haar rechten van vrije verplaatsing nog nooit had uitgeoefend.

Voorbeeld: in *Zambrano* ⁽³¹⁰⁾ oordeelde het HvJ-EU dat een verblijfsvergunning en werkvergunning niet konden worden ontzegd aan de uit een derde land afkomstige ouders van twee Belgische kinderen, die in België geboren en opgevoed waren en nooit hun rechten van vrije verplaatsing hadden uitgeoefend (zodat artikel 3, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer niet van toepassing was), omdat de uitwerking hiervan zou zijn dat hun de daadwerkelijke uitoefening zou worden ontzegd van de materiële rechten die hun vanwege hun status als EU-onderdanen toekwamen (artikel 20 van het VWEU).

In latere zaken benadrukte het Hof dat grensoverschrijdende verplaatsingen binnen de EU nog altijd een voorwaarde waren. In *McCarthy* ⁽³¹¹⁾ oordeelde het HvJ-EU dat de weigering om een verblijfsvergunning voor het VK te verlenen aan de uit een derde land afkomstige echtgenoot van een vrouw met dubbele Ierse/Britse nationaliteit, geen ontzegging van haar materiële rechten als EU-onderdaan inhield. In *Dereci* ⁽³¹²⁾ oordeelde het HvJ-EU dat lidstaten van de EU een uit een derde land afkomstig gezinslid een verblijfsvergunning kunnen ontzeggen tenzij die weigering voor de betrokken EU-onderdaan zou leiden tot ontzegging van de daadwerkelijke uitoefening van de materiële rechten die voortvloeien uit zijn of haar EU-burgerschap, hetgeen door de verwijzende nationale rechter moet worden vastgesteld. Als richtsnoer voor deze beoordeling

⁽³¹⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)* [GK], 8 maart 2011; HvJ-EU, zaak C-200/02, *Zhu en Chen tegen Secretary of State for the Home Department*, 19 oktober 2004, punten 42 tot en met 47.

⁽³¹¹⁾ HvJ-EU, zaak C-434/09, *Shirley McCarthy tegen Secretary of State for the Home Department*, 5 mei 2011, punten 49 en 54 tot en met 56.

⁽³¹²⁾ HvJ-EU, zaak C-256/11, *Murat Dereci e.a. tegen Bundesministerium für Inneres* [GK], 15 november 2011, punt 68.

wees het HvJ-EU erop dat de wenselijkheid om het gezin, uit economisch oogpunt of in het licht van familierechten, bijeen te houden op zich niet voldoende is om te concluderen dat de EU-onderdaan gedwongen zal worden om uit de EU te vertrekken ⁽³¹³⁾.

Deze arresten hadden echter betrekking op de specifieke omstandigheden van de zaken en zijn niet onder alle omstandigheden van toepassing. Zo moet een kind dat EU-onderdaan is in juridisch, financieel of emotioneel opzicht afhankelijk zijn van de onderdaan van een derde land wie het verblijfsrecht wordt ontzegd, want het is die afhankelijkheid die ertoe zou leiden dat de EU-onderdaan zou worden gedwongen om niet alleen het grondgebied te verlaten van de lidstaat waar hij of zijn een onderdaan van is, maar dat van de Europese Unie als geheel ⁽³¹⁴⁾.

Voorbeeld: in *lida tegen Ulm* ⁽³¹⁵⁾ verhuisde een Japanse onderdaan naar Duitsland met zijn Duitse echtgenote en minderjarige dochter. Zijn echtgenote en dochter verhuisden later naar Oostenrijk, terwijl de verzoeker in Duitsland bleef. Dhr. lida en zijn echtgenote waren permanent gescheiden sinds 2008, hoewel het huwelijk niet was ontbonden. In 2008 vroeg dhr. lida een verblijfskaart aan als familielid van een EU-onderdaan, wat door de Duitse autoriteiten werd afgewezen. Het HvJ-EU werd gevraagd om onder deze omstandigheden vast te stellen of een onderdaan van een derde land toestemming kan krijgen om zich in de staat van herkomst van zijn familieleden te vestigen, hoewel zij uit de lidstaat van herkomst zijn verhuisd en hoofdzakelijk in een andere lidstaat van de EU hebben verbleven. Het HvJ-EU bepaalde dat een uit een derde land afkomstig familielid van een EU-burger die rechten van vrije verplaatsing heeft uitgeoefend zich alleen op de richtlijn vrij verkeer kan beroepen als hij of zij zich zelf ook vestigt in de lidstaat van verblijf waar zijn EU-familielid al gevestigd is. Het HvJ-EU constateerde tevens dat de dochter van dhr. lida geen verblijfsrechten voor haar vader kan vorderen, aangezien artikel 2, lid 2, punt d, van de richtlijn uitsluitend van toepassing is op rechtstreekse bloedverwanten in de opgaande lijn die afhankelijk zijn van het kind en niet op situaties waarin een kind afhankelijk is van de ouder.

⁽³¹³⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-165/16, *Toufik Lounes tegen Secretary of State for the Home Department* [GK], 14 november 2017.

⁽³¹⁴⁾ 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.

⁽³¹⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-40/11, *Yoshikazu lida tegen Stadt Ulm*, 8 november 2012.

Het HvJ-EU beschouwde de zaak ook vanuit het oogpunt van de artikelen 20 en 21 van het VWEU. Het Hof sloot de mogelijkheid uit dat een weigering de echtgenote en dochter van dhr. Iida de daadwerkelijke uitoefening van de materiële rechten die samenhangen met hun status als EU-burgers zou ontzeggen. Bij deze conclusie hield het HvJ-EU rekening met het feit dat de verzoeker aanspraak maakte op een verblijfsrecht in een andere lidstaat dan die waar zijn dochter en echtgenote verbleven, en met het feit dat dhr. Iida in principe in aanmerking kwam voor een verlenging van zijn verblijfsrecht op grond van de nationale wetgeving en van zijn status als langdurig ingezetene in de zin van Richtlijn 2003/109/EG.

Aanvragen voor gezinshereniging moeten in behandeling worden genomen, ook als er sprake is van een inreisverbod voor het uit een derde land afkomstige gezinslid van een EU-onderdaan die zijn of haar recht op vrije verplaatsing nog nooit heeft uitgeoefend.

Voorbeeld: in *K.A. e.a.* ⁽³¹⁶⁾ hadden verschillende onderdanen van derde landen opdracht gekregen om terug te keren naar hun land van herkomst en een inreisverbod voor België ontvangen, in sommige gevallen omdat zij een bedreiging van de openbare orde zouden vormen. Terwijl ze zich nog in België bevonden, vroegen zij een verblijfsvergunning aan op grond van gezinshereniging met Belgische onderdanen. De Belgische autoriteiten weigerden hun verzoek in behandeling te nemen, uitsluitend op grond van het feit dat voor de onderdanen van derde landen een inreisverbod gold. Het HvJ-EU wees op de aanwezigheid van een afhankelijkheidsrelatie waardoor de EU-onderdaan in de praktijk zou worden gedwongen het uit een derde land afkomstige familielid te vergezellen en daarom de EU te verlaten totdat de autoriteiten besloten of het inreisverbod zou worden opgeheven en de onderdaan van het derde land een verblijfsvergunning zou worden verleend. Het HvJ-EU concludeerde dat op grond van artikel 20 van het VWEU aanvragen voor gezinshereniging in behandeling moeten worden genomen, ook als er sprake is van een inreisverbod voor een uit een derde land afkomstig gezinslid van een EU-onderdaan die zijn of haar recht op vrije verplaatsing nog nooit heeft uitgeoefend. Of er sprake is van afhankelijkheid tussen de onderdaan van een derde land en de EU-onderdaan en of het inreisverbod gerechtvaardigd is met het oog op openbare orde moet per geval afzonderlijk worden beoordeeld.

⁽³¹⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-82/16, *K.A. e.a. tegen Belgische Staat* [GK], 8 mei 2018.

Artikel 2, lid 2, van de richtlijn vrij verkeer noemt “geregistreerde partner” als een van de categorieën van familieleden, mits dit in overeenstemming is met de nationale wetgeving van de EU-lidstaat van verblijf. Onder bepaalde omstandigheden wordt niet-geregistreerde partners mogelijk ook het recht toegekend om zich bij een onderdaan of een vast gevestigde migrant te voegen.

Voorbeeld: in *Staat der Nederlanden tegen Reed* ⁽³¹⁷⁾ oordeelde het HvJ dat, aangezien de Nederlandse wet toestaat dat vaste partners van Nederlandse onderdanen bij hen in Nederland verblijven, dit voordeel ook moest worden gegund aan mevr. Reed, die een vaste relatie had met een werknemer uit het Verenigd Koninkrijk die verdragsrechten uitoefende in Nederland. Toestemming tot verblijf van de ongehuwde partner, zo bepaalde het Hof, kon bijdragen aan de integratie in het land van verblijf en daardoor bijdragen aan het vrije verkeer van werknemers. De ontzegging daarvan kwam neer op discriminatie.

De **richtlijn gezinshereniging** biedt regelgeving met betrekking tot de situatie van de echtgenoot/echtgenote en ongehuwde minderjarige kinderen van in aanmerking komende gezinsherenigers uit derde landen. Artikel 5, lid 3, van de richtlijn schrijft voor dat een verzoek tot gezinshereniging moet worden ingediend en behandeld terwijl het familielid zich nog buiten het grondgebied bevindt van de EU-lidstaat waar de gezinshereniger verblijft. EU-lidstaten mogen afwijken van deze bepaling. Een dergelijke eis kan echter niet worden opgelegd aan familieleden van EER-onderdanen ⁽³¹⁸⁾.

Nationale regels die bepalen dat een ouder uit een derde land die het gezin wil herenigen over voldoende middelen moet beschikken (gezien voorafgaande inkomstenpatronen) voordat gezinshereniging wordt toegekend, zijn verenigbaar met artikel 7, lid 1, punt c, van de richtlijn gezinshereniging ⁽³¹⁹⁾.

⁽³¹⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-59/85, *Staat der Nederlanden tegen Ann Florence Reed*, 17 april 1986, punten 28 tot en met 30.

⁽³¹⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-459/99, *VZW Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie (BRAX) tegen Belgische Staat*, 25 juli 2002; HvJ-EU, zaak C-503/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk Spanje* [GK], 31 januari 2006.

⁽³¹⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-558/14, *Mimoun Khachab tegen Subdelegación del Gobierno en Álava*, 21 april 2016.

De richtlijn gezinshereniging staat toe dat EU-lidstaten “van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen” (artikel 7, lid 2). Waar aan integratievoorwaarden moet worden voldaan vóór toelating met het oog op gezinshereniging, eisen EU-lidstaten bijvoorbeeld vaak dat gezinsleden een elementaire taalvaardigheid aantonen.

Voorbeeld: de zaak *K. en A.* ⁽³²⁰⁾ betrof twee echtgenotes die zich bij hun echtgenoten wilden voegen, die onderdanen van derde landen met een legale verblijfsvergunning waren. Bij hun aanvraag voor gezinshereniging hadden de echtgenotes om vrijstelling van het inburgeringsexamen gevraagd vanwege lichamelijke en geestelijke beperkingen waar ze onder leden. Hun verzoeken werden afgewezen met als redenen dat die belemmeringen niet ernstig genoeg waren. Het HvJ-EU oordeelde dat artikel 7, lid 2, van de richtlijn gezinshereniging het opleggen van integratievoorwaarden aan onderdanen van derde landen toelaat. Wel vereist het evenredigheidsbeginsel dat integratievoorwaarden voldoen aan de doelstelling van inburgering en niet de mogelijkheid van gezinshereniging beperken. Het Hof oordeelde dat lidstaten van de EU de individuele omstandigheden van de verzoeker in aanmerking moeten nemen (zoals de leeftijd, analfabetisme, opleidingsniveau, economische situatie of gezondheid van de betreffende familieleden van een gezinshereniger), wat kan betekenen dat er vrijstelling van het inburgeringsexamen wordt verleend als gezinshereniging anders uiterst moeilijk wordt.

Er is **op grond van het EVRM** een groot aantal zaken aanhangig gemaakt bij het EHRM over vraagstukken in verband met ontzegging van toegang of het regulariseren van de echtgenoot/echtgenote of andere familieleden van de eigen burgers dan wel vast gevestigde migranten van lidstaten. Een van de hoofdvragen bij de beslissing of de weigering van een lidstaat terecht was, is of er beletselen zijn om het gezinsleven in het buitenland te laten plaatsvinden. Hiervoor kan het nodig zijn dat de onderdaan zijn of haar eigen staat verlaat, maar als dat wordt beoordeeld als niet onredelijk, zal het EHRM de beslissing van de lidstaat gewoonlijk aanmerken als evenredig ⁽³²¹⁾. De jurisprudentie van het Hof op dit gebied hangt nauw samen met de specifieke omstandigheden en feiten van elke zaak (zie ook [punt 6.4](#) voor nadere voorbeelden).

⁽³²⁰⁾ HvJ-EU, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken tegen K. en A.*, 9 juli 2015.

⁽³²¹⁾ EHRM, *Darren Omoregie e.a. 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 en 61.

Voorbeeld: in *Darren Omoregie e.a. tegen Noorwegen* ⁽³²²⁾ oordeelde het Hof dat de Noorse echtgenote van een Nigeriaan niet de verwachting had mogen koesteren dat haar echtgenoot bij haar en haar kind in Noorwegen zou mogen wonen, ook al waren zij getrouwd terwijl de echtgenoot rechtmatig in het land verbleef. Het EHRM hield met name rekening met de banden die de echtgenoot had met zijn land van herkomst.

Voorbeeld: in de zaak *Nunez tegen Noorwegen* ⁽³²³⁾ kwam de verzoeker Noorwegen binnen ondanks een inreisverbod nadat hij eerder onder een andere naam een strafbaar feit had gepleegd. De verzoeker trouwde vervolgens met een Noorse onderdaan en kreeg twee dochters. Het Hof oordeelde dat Noorwegen in strijd met artikel 8 zou handelen als de verzoeker werd uitgezet.

De weigering om de situatie van een buitenlandse echtgenoot/echtgenote te regulariseren na het verbreken van een huwelijk is door het Hof goedgekeurd, ook als dat kan leiden tot een *de facto* verbanning van minderjarige gezinsleden die onderdanen van het verblijfsland zijn (zie ook [punt 6.4.1](#)).

Voorbeeld: in *Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽³²⁴⁾ verklaarde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens de klacht van de verzoeker uit hoofde van artikel 8 inzake de uitwijzing van haar moeder naar Kenia niet-ontvankelijk. Het Hof oordeelde dat de verzoeker, omdat ze drie jaar oud was, een leeftijd had waarop ze met haar moeder mee kon verhuizen en zich naar verwachting zou kunnen aanpassen aan de verandering van omgeving. Haar Britse nationaliteit deed niet ter zake. Deze benadering is in contrast met de beschikking van het HvJ-EU in *Zambrano* (zie het voorbeeld eerder in dit punt).

Als de nationale rechter heeft bepaald dat een kind in het verblijfsland moet blijven, zal het EHRM echter minder snel goedkeuring geven voor de door de immigratieautoriteiten beoogde opdeling van het gezin.

⁽³²²⁾ EHRM, *Darren Omoregie e.a. tegen Noorwegen*, nr. 265/07, 31 juli 2008.

⁽³²³⁾ EHRM, *Nunez tegen Noorwegen*, nr. 55597/09, 28 juni 2011.

⁽³²⁴⁾ Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), nr. 23938/94, 23 oktober 1995.

Voorbeeld: in *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland* ⁽³²⁵⁾ oordeelde het Hof dat het, aangezien de binnenlandse rechter uitdrukkelijk had bepaald dat het in het belang van het kind was om in Nederland te blijven met haar Nederlandse vader, onevenredig was om te weigeren de situatie van haar Braziliaanse moeder, met wie ze regelmatig contact had, te regulariseren.

Er zijn ook situaties waarin indirect wordt ingegrepen in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, ook al wordt het verblijf niet uitdrukkelijk geweigerd.

Voorbeeld: in de zaak *G.R. tegen Nederland* ⁽³²⁶⁾ werd gekeken naar de uitwerking van het rekenen van uiterst hoge leges voor de regularisatie van de immigratiesituatie van een buitenlandse echtgenoot. Het Hof besloot de zaak te bekijken in het licht van artikel 13 van het EVRM, omdat de klacht er betrekking op had dat de verzoeker de weigering van een verblijfsvergunning niet kon aanvechten, omdat zijn aanvraag was afgewezen zuiver en alleen omdat hij de vereiste leges niet had betaald ⁽³²⁷⁾.

6.3. Gezinshereniging

Gezinshereniging doet zich voor wanneer de persoon die ingezetene van een EU-lidstaat of een lidstaat van de RvE is, wil dat gezinsleden die bij zijn of haar migratie zijn achtergebleven, zich bij hem of haar voegen.

In het EU-recht maken de bepalingen van de [richtlijn vrij verkeer](#) met betrekking tot de gezinsleden van EER-onderdanen die verdragsrechten uitoefenen geen onderscheid tussen regularisatie of hereniging van een gezin; de bepalende factor is de relatie tussen het gezinslid en de EU-onderdaan die het gezin wil herenigen (zie ook [tabel 7](#)).

Met betrekking tot familieleden die geen deel uitmaken van het directe gezin heeft het HvJ-EU bepaald dat lidstaten veel speelruimte hebben bij het aanwijzen van factoren die in overweging moeten worden genomen bij het behandelen van inreis- en verblijfsverzoeken van de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn vrij verkeer bedoelde

⁽³²⁵⁾ EHRM, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, nr. 50435/99, 31 januari 2006.

⁽³²⁶⁾ EHRM, *G.R. tegen Nederland*, nr. 22251/07, 10 januari 2012.

⁽³²⁷⁾ EHRM, *Anakomba Yula tegen België*, nr. 45413/07, 10 maart 2009.

personen. Daarom mogen lidstaten in hun eigen wetgeving specifieke eisen vastleggen met betrekking tot de aard en duur van afhankelijkheid. Het HvJ-EU heeft echter wel gespecificeerd dat die eisen in overeenstemming zijn met de gewone betekenis van de bewoordingen met betrekking tot de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn bedoelde afhankelijkheid en die bepaling niet van haar nuttig effect mogen ontdoen ⁽³²⁸⁾.

Op grond van artikel 4 van de [richtlijn gezinshereniging](#) hebben echtgenoten/echtgenotes en minderjarige ongehuwde kinderen het recht zich bij een in aanmerking komende, uit een derde land afkomstige gezinshereniger te voegen, maar kunnen EU-lidstaten voorwaarden stellen met betrekking tot de middelen waar de gezinshereniger over moet beschikken. De richtlijn bepaalt dat wanneer een kind ouder dan twaalf jaar is en onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, de lidstaat alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn mag nagaan of het kind aan een op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet. Het HvJ verwierp een door het Europees Parlement ingesteld beroep waarin werd betoogd dat deze beperkende bepalingen van de richtlijn in strijd waren met grondrechten. Wel benadrukte het HvJ dat er een reeks vereisten is die EU-lidstaten moeten naleven bij de uitvoering van de richtlijn ⁽³²⁹⁾.

Artikel 4, lid 5, van de richtlijn gezinshereniging bepaalt dat EU-lidstaten mogen eisen dat de gezinshereniger en zijn of haar echtgenoot/echtgenote een bepaalde minimumleeftijd hebben bereikt, niet hoger dan 21 jaar, voordat de echtgenoot/echtgenote zich bij hem of haar mag voegen. Sommige EU-lidstaten maken gebruik van deze mogelijkheid, met als argument dat dit kan helpen gedwongen huwelijken te voorkomen.

⁽³²⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-83/11, *Secretary of State for the Home Department tegen Rahman e.a.*, 5 september 2012, punten 36 tot en met 40.

⁽³²⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie* [GK], 27 juni 2006, punten 62 tot en met 65.

Voorbeeld: in *Noorzia* ⁽³³⁰⁾ constateerde het HvJ-EU dat een vereiste dat de verzoekers de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt voordat ze een verzoek tot gezinshereniging mogen indienen, de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Een dergelijke regel voorkomt gedwongen huwelijken en is in overeenstemming met de beginselen van gelijke behandeling en rechtszekerheid.

Het EU-recht maakt geen onderscheid tussen gezinsrelaties die zijn ontstaan voordat dan wel nadat de gezinshereniger op het grondgebied is gaan wonen ⁽³³¹⁾.

Met betrekking tot de gezinsleden van onderdanen van derde landen die in de EU woonachtig zijn, stelt artikel 2, punt d, van de richtlijn gezinshereniging nadrukkelijk dat de richtlijn van toepassing is ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van de migrant in het woonland, hoewel dat onderscheid wel wordt gemaakt in de wetgeving van sommige lidstaten van de EU. Dit onderscheid doet ook niet ter zake voor in aanmerking komende uit derde landen afkomstige gezinsleden van EER-burgers.

Voorbeeld: in *Chakroun* ⁽³³²⁾ sprak het HvJ-EU zich uit over Nederlandse wetgeving die onderscheid maakt tussen "gezinsvorming" en "gezinshereniging", elk met een eigen verblijfsregeling, waaronder financiële eisen. Het onderscheid was er uitsluitend van afhankelijk of de relatie was aangegaan vóór de aankomst van de gezinshereniger toen deze zich in het verblijfsland vestigde. Aangezien het echtpaar in dit specifieke geval twee jaar na aankomst van de gezinshereniger in Nederland in het huwelijk was getreden, werd hun situatie aangemerkt als gezinsvorming en niet gezinshereniging, ondanks het feit dat de echtgenoten op het ogenblik van de aangevochten beslissing al meer dan dertig jaar getrouwd waren. Het Hof bevestigde dat een in aanmerking komende gezinshereniger uit hoofde van de richtlijn gezinshereniging het recht had om in aanmerking komende uit derde landen afkomstige gezinsleden zich bij hem te laten voegen, ongeacht of de gezinsband vóór of na de aankomst van de gezinshereniger was ontstaan. Het Hof hield hierbij rekening met het

⁽³³⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-338/13, *Marjan Noorzia tegen Bundesministerin für Inneres*, 7 juli 2014.

⁽³³¹⁾ HvJ-EU, zaak C-127/08, *Metock e.a. tegen Minister for Equality, Justice and Law Reform* [GK], 25 juli 2008.

⁽³³²⁾ HvJ-EU, zaak C-578/08, *Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 maart 2010.

ontbreken van dit onderscheid in het EU-recht (artikel 2, punt d, en overweging 6 van de richtlijn en artikel 7 van het EU-Handvest) en de noodzaak om de bepalingen van de richtlijn niet van hun nuttige effect te ontdoen.

De richtlijn vrij verkeer en, voordat deze werd aangenomen, [Verordening \(EEG\) nr. 1612/68](#), maken duidelijk dat de echtgenoten/echtgenotes van EER-onderdanen het recht hebben om zich bij hen te voegen, maar dat EER-onderdanen die rechten op vrije verplaatsing uitoefenen ook dezelfde “sociale en fiscale voordelen” moeten krijgen als de eigen onderdanen van het verblijfsland, met inbegrip van de voordelen van immigratieregels die van toepassing zijn op situaties die niet onder de uitdrukkelijke bepalingen van de richtlijn vallen ⁽³³³⁾.

Niet-begeleide kinderen die een vluchtelingenstatus hebben gekregen, hebben op grond van de richtlijn gezinshereniging recht op hereniging met hun bloedverwanten in de eerste graad in rechtstreeks opgaande lijn. De toepasselijke datum voor de bepaling of een vluchteling een niet-begeleid kind is in de zin van de richtlijn gezinshereniging is de datum waarop hij of zij de EU-lidstaat is binnengekomen en de asielaanvraag heeft ingediend, niet de datum van het verzoek om gezinshereniging ⁽³³⁴⁾.

Het EHRM heeft **op grond van het EVRM** een aantal gevallen beoordeeld waarbij geen visum was verleend aan achtergebleven echtgenoten/echtgenotes, kinderen of oudere verwanten waarmee de verzoeker voorheen in het buitenland een gezinsleven had genoten.

Als het gezinsleven ontstond terwijl de betrokkenen zich er op dat moment bewust van waren dat hun immigratiestatus zodanig was dat het voortzetten van een gezinsleven in het nieuwe land vanaf het begin af aan onzeker zou zijn, zou de verwijdering van een gezinslid dat geen onderdaan van het betreffende land is in principe slechts onder uitzonderlijke omstandigheden in strijd zijn met artikel 8 van het EVRM ⁽³³⁵⁾.

⁽³³³⁾ EVA-Hof, *Arnulf Clauder*, nr. E-4/11, 26 juli 2011, punt 44.

⁽³³⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-550/16, *A en S tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 12 april 2018, punten 55 tot en met 60 en 64.

⁽³³⁵⁾ EHRM, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, nr. 50435/99, 31 januari 2006, punt 39; EHRM, *Darren Omoregie e.a. tegen Noorwegen*, nr. 265/07, 31 juli 2008, punt 57.

Met betrekking tot achtergebleven echtgenoten/echtgenotes worden veel van de argumenten die in verband met familieregularisatie zijn aangedragen door lidstaten van de RvE (en aanvaard door het EHRM) ook toegepast op gevallen van gezinshereniging. Van echtgenoten/echtgenotes die woonachtig zijn in lidstaten van de RvE en die een huwelijk zijn aangegaan met een partner in het buitenland kan worden verwacht dat ze naar het buitenland verhuizen, tenzij ze kunnen aantonen dat daar ernstige beletselen voor zijn, met name als ze zich bewust hadden moeten zijn van de restrictieve immigratieregels. Lidstaten zijn niet verplicht de keuze van echtparen om in een bepaald land te gaan wonen, te eerbiedigen, noch om vestiging van de niet uit dat land afkomstige echtgenoot/echtgenote te aanvaarden. Als een lidstaat echter besluit om wetgeving aan te nemen die bepaalde categorieën van immigranten het recht geeft om echtgenoten/echtgenotes zich bij hen te laten voegen, moet dat gebeuren op een manier die verenigbaar is met het antidiscriminatiebeginsel vastgelegd in artikel 14 van het EVRM ⁽³³⁶⁾.

Voorbeeld: de zaak *Biao tegen Denemarken* ⁽³³⁷⁾ betrof een genaturaliseerde Deense onderdaan van Togolese afkomst (de eerste verzoeker) die in het huwelijk trad met een Ghanese onderdaan (de tweede verzoeker). De verzoekers woonden in Zweden en hadden een zoon die vanwege de nationaliteit van zijn vader de Deense nationaliteit had verkregen. Toen de tweede verzoeker toestemming voor gezinshereniging aanvraagde in Denemarken, werd haar verzoek afgewezen met als reden dat de verzoekers niet voldeden aan de “bindingsvereiste” in de Deense Vreemdelingenwet, die bepaalt dat een echtpaar dat gezinshereniging aanvraagt geen sterkere banden met een ander land mag hebben (in het geval van de verzoekers Ghana) dan met Denemarken. De “bindingsvereiste” werd opgeheven voor personen die ten minste 28 jaar lang rechtmatig de Deense nationaliteit hadden gehad en voor niet-Deense onderdanen die in Denemarken waren geboren en daar ten minste 28 jaar lang hadden gewoond. De verzoekers betoogden dat ze door de “bindingsvereisten” waren blootgesteld aan indirecte discriminatie. Volgens het EHRM had de regering “niet aangetoond dat er dwingende of erg gewichtige redenen waren die niet samenhangen met etnische afkomst en die het discriminerende effect van de 28-jaarregel rechtvaardigen”. Het Hof constateerde derhalve een schending van artikel 14 van het EVRM in samenhang met artikel 8.

⁽³³⁶⁾ EHRM, *Biao tegen Denemarken* [GK], nr. 38590/10, 24 mei 2016, punt 138; EHRM, *Hode en Abdi tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 22341/09, 6 november 2012, punten 43 tot en met 55.

⁽³³⁷⁾ EHRM, *Biao tegen Denemarken* [GK], nr. 38590/10, 24 mei 2016.

Voorbeeld: in *Jeunesse tegen Nederland* ⁽³³⁸⁾ hadden de Nederlandse autoriteiten de Surinaamse moeder van drie in Nederland geboren kinderen een verblijfsvergunning ontzegd. Het EHRM bepaalde dat er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden en concludeerde daarom dat er een schending van artikel 8 van het EVRM had plaatsgevonden. Het Hof merkte op dat de verzoeker als Nederlandse onderdaan was geboren maar die nationaliteit onvrijwillig kwijt was geraakt toen Suriname onafhankelijk werd, dat de autoriteiten haar aanwezigheid in het land 16 jaar lang getolereerd hadden, zodat er in Nederland sterke familiebanden en sociale en culturele banden waren ontstaan en ontwikkeld, en dat de autoriteiten geen rekening hadden gehouden met en geen beoordeling hadden uitgevoerd van de doenlijkheid, haalbaarheid en evenredigheid van het haar ontzeggen van een Nederlandse verblijfsvergunning.

Bij migratie komt het vaak voor dat kinderen achterblijven: ouders migreren om zich in het nieuwe land te vestigen, maar laten hun kinderen achter, vaak verzorgd door een grootouder of ander familielid, tot ze zich juridisch, sociaal en economisch een plaats hebben verworven met genoeg zekerheid om hun kinderen over te laten komen. De benadering van het EHRM in deze zaken hangt grotendeels af van de specifieke omstandigheden van elke zaak.

Voorbeeld: de zaak *Tuquabo-Tekle e.a. tegen Nederland* ⁽³³⁹⁾ betrof een gezinsherenigingsaanvraag van een moeder die met haar echtgenoot en drie van haar kinderen in Nederland woonde en een in Eritrea woonachtige dochter over wilde laten komen. Oorspronkelijk had de moeder in Noorwegen op humanitaire gronden een verblijfsvergunning verkregen en het recht om haar kinderen mee te nemen. Alleen haar oudste zoon voegde zich een jaar later bij haar in Noorwegen, terwijl haar andere twee kinderen in Eritrea bleven en zich later bij haar zouden voegen. Als gevolg van haar huwelijk met een in Nederland wonende vluchteling vestigde het gehele gezin zich in Nederland, waar nog eens twee kinderen werden geboren. Vervolgens verkregen mevrouw Tekle en haar echtgenoot de Nederlandse nationaliteit. Ze vroegen een voorlopige verblijfsvergunning aan voor hun 14-jarige dochter, die nog in Eritrea woonde. De Nederlandse autoriteiten wezen het verzoek af met als reden dat er inmiddels geen sprake meer was van een nauwe gezinsband. Aangezien de verzoekers sterke banden hadden ontwikkeld in Nederland en nog slechts losse banden

⁽³³⁸⁾ EHRM, *Jeunesse tegen Nederland* [GK], nr. 12738/10, 3 oktober 2014, punten 121 en 122.

⁽³³⁹⁾ EHRM, *Tuquabo-Tekle e.a. tegen Nederland*, nr. 60665/00, 1 maart 2006.

onderhielden met hun land van herkomst, oordeelde het EHRM dat het gezinsleven het best kon worden ontwikkeld door de dochter toe te staan zich in Nederland te vestigen ⁽³⁴⁰⁾.

In het ESH waarborgt artikel 19, lid 6, het recht op gezinshereniging. Het ECSR heeft het volgende bepaald met betrekking tot voorwaarden voor en beperkingen op gezinshereniging:

- a) weigering op grond van gezondheid is uitsluitend toelaatbaar voor specifieke ziekten die zo ernstig zijn dat ze de volksgezondheid in gevaar brengen ⁽³⁴¹⁾;
- b) een eis van passende huisvesting mag niet zo restrictief zijn dat gezinshereniging erdoor wordt belet ⁽³⁴²⁾;
- c) een eis van een verblijfsduur van meer dan een jaar voor migrerende werknemers die willen dat gezinsleden zich bij hen voegen is excessief en derhalve in strijd met het ESH;
- d) migrerende werknemers die voldoende inkomen hebben om te voorzien in het bestaan van hun gezinsleden mag niet automatisch het recht op gezinshereniging worden ontzegd vanwege de herkomst van dat inkomen, voor zover ze wettelijk recht hebben op de voorzieningen die ze mogelijk ontvangen;
- e) een eis dat gezinsleden van de migrerende werknemer taal- en/of inburgeringstoetsen afleggen om het land te mogen binnenkomen, of een eis dat ze na aankomst in het land dergelijke toetsen afleggen (en ervoor slagen) om te mogen blijven, vormt een restrictie waardoor de in artikel 19, lid 6, vastgelegde verplichting waarschijnlijk het beoogde effect verliest en is daarom strijdig met het ESH ⁽³⁴³⁾.

⁽³⁴⁰⁾ EHRM, *El Ghatet tegen Zwitserland*, nr. 56971/10, 8 november 2016.

⁽³⁴¹⁾ ECSR, *Conclusies XVIII-1, Turkije, artikel 19, lid 6*.

⁽³⁴²⁾ ECSR, *Conclusies 2011, België, artikel 19, lid 6*.

⁽³⁴³⁾ Een verklaring over deze beginselen is te vinden in ECSR, *Conclusies 2011, Verklaring inzake de interpretatie van artikel 19, lid 6*.

Volgens het ECSR moet vluchtelingen het volledige recht op gezinshereniging uit hoofde van het ESH worden toegekend. Bij het mogelijk maken van gezinshereniging moeten staten inspelen op de specifieke behoeften van vluchtelingen en asielzoekers⁽³⁴⁴⁾.

6.4. Het gezin in stand houden – bescherming tegen uitzetting

Er komen veel zaken voor waarbij de echtgenoot/echtgenote of ouder van de onderdaan van een derde land wordt bedreigd met uitzetting, of wordt uitgezet, terwijl dit ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het bestaande gezinsleven. Dergelijke situaties doen zich vaak voor in de vorm van twee scenario's, namelijk het verbreken van een relatie en strafrechtelijke veroordelingen, die ook onderling verband met elkaar kunnen houden.

Het kan ook eenvoudig zo zijn dat de autoriteiten besluiten dat het gezinslid niet meer voldoet aan de eisen op grond waarvan zijn of haar verblijf oorspronkelijk werd goedgekeurd. In dergelijke gevallen moet worden gekeken naar de materiële omstandigheden van de betrokkene.

6.4.1. Verbroken relaties

Als de onderdaan van een derde land nog geen zelfstandige verblijfsvergunning heeft verkregen en de relatie die de grond voor het verblijf vormt, wordt verbroken, kan de buitenlandse partner het verblijfsrecht verliezen, omdat hij of zij slechts beschikt over een afgeleid recht via het gezinslid waarmee hij of zij het land is binnengekomen of bij wie hij of zij zich heeft gevoegd.

In het EU-recht blijft de relatie het verblijf van de gescheiden burger van een derde land rechtvaardigen totdat het huwelijk waarop het gebaseerd is wettelijk wordt ontbonden (*richtlijn vrij verkeer*)⁽³⁴⁵⁾. Het verbreken van een relatie is onvoldoende grond om het verblijfsrecht te beëindigen. Artikel 13 van de richtlijn vrij verkeer voorziet in het behouden van een verblijfsrecht voor uit een derde land afkomstige gezinsleden bij ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk als het huwelijk

⁽³⁴⁴⁾ ECSR, Conclusies 2015, Verklaring inzake de interpretatie van de rechten van vluchtelingen uit hoofde van het ESH.

⁽³⁴⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-267/83, *Aissatou Diatta tegen Land Berlin*, 13 februari 1985.

drie jaar heeft geduurd, waarvan een jaar werd doorgebracht in het verblijfsland, dan wel wanneer er kinderen uit het huwelijk zijn die de aanwezigheid van de ouders nodig hebben. De richtlijn vrij verkeer bevat een specifieke bepaling gericht op het beschermen van de verblijfsstatus van uit derde landen afkomstige slachtoffers van huiselijk geweld van wie de partner een EER-onderdaan is (artikel 13, lid 2, punt c).

De **richtlijn gezinshereniging** voorziet tevens in de mogelijkheid van het verlenen van een verblijfsvergunning aan buitenlandse partners wanneer de relatie met de gezinshereniger wordt verbroken als gevolg van overlijden, echtscheiding of scheiding. Pas na vijf jaar verblijf ontstaat de plicht om een zelfstandige vergunning te verlenen (artikel 15). Volgens artikel 15, lid 3, van de richtlijn moeten EU-lidstaten voorzien in bepalingen die waarborgen dat een zelfstandige verblijfsvergunning wordt verleend bij buitengewoon moeilijke omstandigheden na een echtscheiding of scheiding. Net als artikel 13, lid 2, punt c, van de richtlijn vrij verkeer is het de bedoeling dat dit tevens geldt voor situaties van huiselijk geweld, hoewel EU-lidstaten beoordelingsbevoegdheid hebben met betrekking tot welke bepalingen precies worden ingevoerd.

Op grond van het EVRM overweegt het EHRM of het gezinsleven en de noodzaak om contact te onderhouden met de kinderen vereisen dat de onderdaan van een derde land een verblijfsvergunning houdt. Dit wijkt af van de nationale wetgeving van veel lidstaten, waarin het verbreken van een relatie kan leiden tot het verlies van verblijfsrechten voor uit derde landen afkomstige echtgenoten/echtgenotes of ouders. Vaak ziet het Hof geen reden waarom het contact niet door middel van bezoeken zou kunnen worden onderhouden ⁽³⁴⁶⁾, maar in sommige situaties zal het oordelen dat een verblijfsvergunning voor de onderdaan van een derde land vereist is.

Voorbeeld: in *Berrehab tegen Nederland* ⁽³⁴⁷⁾ oordeelde het Hof dat het Nederland op grond van artikel 8 van het EVRM niet was toegestaan om een vader uit te zetten die ondanks zijn echtscheiding vier maal per week contact met zijn kind onderhield.

⁽³⁴⁶⁾ EHRM, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, nr. 50435/99, 31 januari 2006.

⁽³⁴⁷⁾ EHRM, *Berrehab tegen Nederland*, nr. 10730/84, 21 juni 1988.

6.4.2. Strafrechtelijke veroordelingen

Soms wil een EU-lidstaat een rechtmatig verblijvende onderdaan van een derde land die strafbare feiten heeft gepleegd, deporteren.

In het EU-recht verlenen de artikelen 27 tot en met 33 van de [richtlijn vrij verkeer](#) in aanmerking komende gezinsleden dezelfde (afgeleide) verhoogde bescherming tegen uitzetting als EER-onderdanen zelf genieten. Zo moet een poging om de vrijheid van verplaatsing en verblijf van EU-onderdanen en hun gezinsleden te beperken op grond van openbare orde of openbare veiligheid gebaseerd zijn op het feit dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar vormt. Eerdere strafrechtelijke veroordelingen vormen op zich geen grond voor dergelijke maatregelen.

Op grond van artikel 28, lid 3, punt b, van de richtlijn mogen minderjarige kinderen alleen worden uitgezet om **dwingende** redenen van nationale veiligheid, tenzij de uitzetting in het belang van het kind is. Gezinsleden van Turkse onderdanen, ongeacht hun nationaliteit, die stabiel gevestigd zijn, genieten een soortgelijke bescherming⁽³⁴⁸⁾.

Artikel 6, lid 2, van de [richtlijn gezinshereniging](#) staat toe dat EU-lidstaten een verblijfsvergunning voor een gezinslid intrekken of de verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Bij het nemen van een beslissing op deze grond moet de lidstaat de ernst en de aard van de inbreuk op de openbare orde of openbare veiligheid door het gezinslid in overweging nemen, of het gevaar dat van die persoon uitgaat.

Op grond van het EVRM bepaalt het EHRM in de eerste plaats of het al dan niet redelijk is om te verwachten dat het gezin met de pleger van het strafbare feit mee naar het buitenland gaat, en als dat niet het geval is, of de strafbare gedragingen toch een uitzetting rechtvaardigen, ook al leidt dit tot een volledige ontbinding van het gezin. In dergelijke situaties hangt de door het EHRM getrokken conclusie nauw samen met de details van het specifieke geval. Het EHRM hanteert verschillende criteria ter beoordeling van de evenredigheid van een uitzettingsbesluit. Het gaat hierbij onder meer om:

⁽³⁴⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-451/11, *Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis*, 19 juli 2012.

- de aard en ernst van het door de verzoeker in de uitzettende staat gepleegde strafbare feit;
- de duur van het verblijf van de verzoeker in het land waaruit hij of zij uitgezet zal worden;
- de tijd die is verstreken sinds het plegen van het strafbare feit en het gedrag van de verzoeker gedurende die periode;
- de nationaliteiten van de verzoeker en van alle betrokken gezinsleden;
- de gezinssituatie, zoals de duur van het huwelijk en andere elementen die aangeven of het echtpaar daadwerkelijk een gezinsleven onderhoudt;
- of de echtgenoot/echtgenote zich al dan niet bewust was van het strafbare feit toen hij of zij een gezinsband aanging met de betrokkene;
- of er kinderen uit het huwelijk zijn en zo ja, hun leeftijd;
- de ernst van de moeilijkheden die de echtgenoot/echtgenote vermoedelijk zal ondergaan in het land waar de verzoeker naar zal worden uitgezet;
- de stevigheid van zijn, haar of hun sociale, culturele en gezinsbanden met het verblijfsland en het land van bestemming;
- het belang en welzijn van eventueel betrokken kinderen, met name de moeilijkheden die zij zouden ondergaan als ze met de verzoeker mee moeten gaan naar het land waar hij of zij naar zal worden uitgezet ⁽³⁴⁹⁾.

⁽³⁴⁹⁾ EHRM, *Boultif tegen Zwitserland*, nr. 54273/00, 2 augustus 2001; EHRM, *Üner tegen Nederland* [GK], nr. 46410/99, 18 oktober 2006, punten 57 en 58; EHRM, *Balogun tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 60286/09, 10 april 2012, punt 43; EHRM, *Udeh tegen Zwitserland*, nr. 12020/09, 16 april 2013, punt 52; EHRM, *Jeunesse tegen Nederland* [GK], nr. 12738/10, 3 oktober 2014, punten 117 en 118; EHRM, *Salem tegen Denemarken*, nr. 77036/11, 1 december 2016, punten 75 en 78; EHRM, *Assem Hassan Ali tegen Denemarken*, nr. 25593/14, 23 oktober 2018, punten 54, 55 en 61.

Voorbeeld: de zaak *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽³⁵⁰⁾ betrof een Nigeri-aanse onderdaan die als kind naar het Verenigd Koninkrijk was gekomen om zich bij zijn moeder en broers en zussen te voegen, en een permanente verblijfsvergunning had gekregen. Als schooljongen pleegde hij een ernstig misdrijf en hij zat zijn straf uit. Hij werd een perfect voorbeeld van iemand die zijn leven betert, pleegde verder geen misdrijven meer, behaalde een universitaire graad en vond een vaste baan. Dit gebeurde allemaal in de tijd tot het moment dat er een uitwijzingsbesluit werd uitgevaardigd op grond van het misdrijf dat hij als minderjarige had gepleegd. Het EHRM keek naar de eerdere veroorde-ling en zijn voorbeeldige reclassering en benadrukte het belang van de tijd die was verstreken sinds het plegen van het misdrijf en het gedrag van de ver-zoeker gedurende die periode. Het Hof concludeerde dat onder deze specifieke omstandigheden de uitzetting van de verzoeker in strijd zou zijn geweest met artikel 8 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Antwi e.a. tegen Noorwegen* ⁽³⁵¹⁾ waren de verzoekers een Gha-nese onderdaan en zijn echtgenote en dochter, die Noorse onderdanen waren. Het EHRM oordeelde dat er geen schending van artikel 8 van het EVRM had plaatsgevonden door de beslissing van de autoriteiten om dhr. Antwi uit te zetten en hem een inreisverbod in Noorwegen van vijf jaar te geven nadat was ontdekt dat zijn paspoort vervalst was. Het Hof oordeelde dat aangezien beide ouders in Ghana geboren en opgegroeid waren (de echtgenote was op haar zeventiende uit Ghana vertrokken) en het land drie maal hadden bezocht met hun dochter, er voor hen geen onoverkomelijke beletselen waren om zich samen in Ghana te vestigen of op zijn minst regelmatig contact te onderhouden.

Voorbeeld: in *Amrollahi tegen Denemarken* ⁽³⁵²⁾ was de verzoeker een Iraanse onderdaan die permanent in Denemarken gevestigd was. Hij had twee kinde-ren met zijn Deense partner en nog een in Denemarken woonachtig kind uit een eerdere relatie. Bij zijn vrijlating uit de gevangenis na een veroordeling vanwege drugshandel wilden de autoriteiten hem deporteren naar Iran. Het EHRM oordeelde dat dit in strijd zou zijn met artikel 8 van het EVRM, omdat de beoogde permanente uitsluiting van de verzoeker uit Denemarken zou leiden tot het ontbinden van zijn gezinsleven. Het voortzetten van hun gezinsleven buiten Denemarken was feitelijk niet mogelijk omdat de echtgenote van de

⁽³⁵⁰⁾ EHRM, *A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08, 20 september 2011.

⁽³⁵¹⁾ EHRM, *Antwi e.a. tegen Noorwegen*, nr. 26940/10, 14 februari 2012.

⁽³⁵²⁾ EHRM, *Amrollahi tegen Denemarken*, nr. 56811/00, 11 juli 2002.

verzoeker nog nooit in Iran was geweest, geen Perzisch sprak en geen moslim was. Behalve dat ze getrouwd was met een Iraanse man, had ze geen banden met dat land ⁽³⁵³⁾.

Voorbeeld: in *Hasanbasic tegen Zwitserland* ⁽³⁵⁴⁾ was de verzoeker meerdere malen veroordeeld voor lichte misdrijven. De beslissing om hem uit te zetten leek echter hoofdzakelijk te zijn gemotiveerd door zijn aanzienlijke schulden en de bijzonder omvangrijke sociale bijstandsuitkeringen die hij en zijn gezin hadden ontvangen, en niet zozeer door die veroordelingen. Bij het toepassen van de bovenstaande criteria overwoog het EHRM uitdrukkelijk dat het economisch welzijn van het land in het Verdrag uitdrukkelijk wordt genoemd als een legitiem doel dat ingrijpen in het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven rechtvaardigt. Het was daarom terecht dat de Zwitserse autoriteiten rekening hadden gehouden met de schulden van de verzoeker en de afhankelijkheid van het gezin van het bijstandsstelsel voor zover die afhankelijkheid gevolgen had voor het economisch welzijn van het land. Dit was echter slechts een van de factoren die het EHRM in overweging nam. Het Hof oordeelde in deze zaak uiteindelijk dat de uitzetting in strijd zou zijn met artikel 8 van het EVRM gezien de aanzienlijke tijd dat de verzoekers in Zwitserland hadden gewoond en hun integratie in de Zwitserse samenleving.

Voorbeeld: de zaak *Assem Hassan Ali tegen Denemarken* ⁽³⁵⁵⁾ betrof de uitzetting uit Denemarken van een Jordaanse onderdaan met zes kinderen met de Deense nationaliteit. Hij werd gedeporteerd na meerdere veroordelingen vanwege drugsmisdrijven. Het EHRM was er niet van overtuigd dat het belang van de zes kinderen van de verzoeker door de uitwijzing zozeer was geschaad dat dit moest opwegen tegen andere criteria, namelijk het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten.

⁽³⁵³⁾ Voor andere, soortgelijke arresten raadpleegt u 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.

⁽³⁵⁴⁾ EHRM, *Hasanbasic tegen Zwitserland*, nr. 52166/09, 11 juni 2013.

⁽³⁵⁵⁾ EHRM, *Assem Hassan Ali tegen Denemarken*, nr. 25593/14, 23 oktober 2018.

Belangrijkste punten

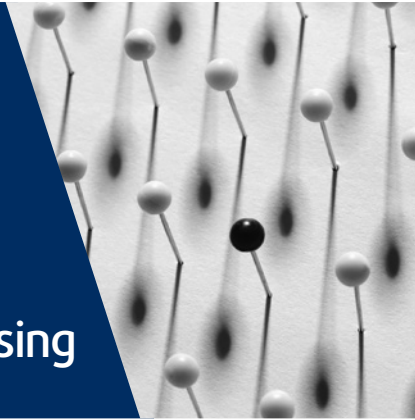
- Gezinshereniging van EU-onderdanen die niet hun recht van vrije verplaatsing hebben uitgeoefend, valt in principe niet onder het EU-recht. In sommige lidstaten van de EU hebben EU-onderdanen die hun recht van vrije verplaatsing hebben uitgeoefend veel ruimere rechten op gezinshereniging dan de eigen onderdanen van de staten (zie de [inleiding](#) van dit hoofdstuk).
- De richtlijn vrij verkeer is van toepassing op in aanmerking komende familieleden van Zwitserse en EER-onderdanen, ongeacht hun nationaliteit, voor zover deze onderdanen hun recht op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend. De richtlijn verleent in aanmerking komende familieleden dezelfde (afgeleide) verhoogde bescherming tegen uitzetting als die van EU-onderdanen zelf (zie [punt 6.2](#)).
- Gezinshereniging van uit derde landen afkomstige gezinsherenigers wordt geregeld door de richtlijn gezinshereniging. In principe moet het gezinslid zich hiervoor buiten de EU-lidstaat bevinden, hoewel lidstaten van die eis mogen afwijken (zie [punt 6.3](#)).
- Met betrekking tot gezinshereniging maakt het EU-recht geen onderscheid tussen gezinsrelaties die zijn ontstaan voordat dan wel nadat de gezinshereniger op het grondgebied van het land van verblijf is gaan wonen (zie [punt 6.3](#)).
- Het EHRM heeft criteria gespecificeerd ter beoordeling van de evenredigheid van een uitzettingsbesluit, rekening houdend met het door artikel 8 van het EVRM gewaarborgde recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Hoe het EHRM omgaat met de uitzetting van gezinsleden of tegen gezinshereniging, hangt af van de specifieke feitelijke omstandigheden van elk geval (zie [punten 6.2](#) en [6.4.1](#)).
- Het ESH voorziet in een recht op gezinshereniging en de jurisprudentie van het ECSR omschrijft de voorwaarden en restricties die op dat recht mogen worden toegepast (zie [punt 6.3](#)).
- In het licht van het EVRM is een algemeen verbod om te huwen op grond van de immigratiestatus van de persoon mogelijk niet aanvaardbaar (zie [punt 6.1](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

7

Bewaring en beperking van de vrijheid van verplaatsing



EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 2, punt h, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Definities: bewaring of beperking van de vrijheid van verplaatsing	Artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM Artikel 2 van Protocol nr. 4 (vrij verkeer), EVRM
Artikel 15, lid 1, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 8, lid 2, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Alternatieven voor bewaring	EHRM, <i>Mikolenko tegen Estland</i> , nr. 10664/05, 2010 (onderzoek naar alternatieven voor bewaring vereist)
Artikel 15, lid 1, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 8, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Uitputtende lijst met uitzonderingen op het recht op vrijheid	Artikel 5, lid 1, punten a tot en met f (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM
Artikel 8, lid 3, punt c, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	<i>Bewaring om onrechtmatige binnenkomst in het land te voorkomen</i>	Artikel 5, lid 1, punt f, eerste deel (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 13229/03, 2008, en <i>Suso Musa tegen Malta</i> , nr. 42337/12, 2013 (personen aan wie de staat nog geen toestemming tot binnenkomst heeft gegeven)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 15, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) HvJ-EU, zaak C-61/11 PPU, <i>El Dridi</i> , 2011; C-329/11, <i>Achughbabian</i> [GK], 2011; en C-47/15, <i>Affum</i> [GK], 2016 (relatie tussen bewaring voorafgaand aan verwijdering en strafrechtelijke bewaring)	<i>Bewaring in afwachting van uitwijzing of uitlevering</i>	Artikel 5, lid 1, punt f, tweede deel (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM
Artikel 20, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 8, lid 3, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Wettelijk voorgeschreven	Artikel 5, lid 1 (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM
Artikel 3, lid 7, en artikel 15, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 8, lid 2, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU) HvJ-EU, zaak C-601/15 PPU, <i>J.N.</i> [GK], 2016 (evenredigheid van asielbewaring; geldigheid van gronden voor bewaring in verband met openbare orde en openbare veiligheid)	Noodzakelijkheid en evenredigheid	
	Willekeur	EHRM, <i>Rusu tegen Oostenrijk</i> , nr. 34082/02, 2008 (ontoereikende argumentatie en willekeur van bewaring)
	Goede trouw	EHRM, <i>Longa Yonkeu tegen Letland</i> , nr. 57229/09, 2011 (verhulling door kustwachters dat ze op de hoogte waren van asielverzoek) EHRM, <i>Ozdil e.a. tegen de Republiek Moldavië</i> , nr. 42305/18, 2019 (aanhoudingen te kwader trouw)

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 15, lid 1, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>Artikel 9, lid 1, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)</p>	<p><i>Voortvarendheid</i></p>	<p>EHRM, <i>Singh tegen Tsjechië</i>, nr. 60538/00, 2005 (2,5 jaar in bewaring in afwachting van uitwijzingsprocedure)</p> <p>EHRM, <i>H.A. tegen Griekenland</i>, nr. 58424/11, 2016 (geen voortvarendheid – vijf maanden lang geen stappen tot verwijdering)</p>
<p>Artikel 15, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [GK], 2009 (redelijk vooruitzicht op verwijdering)</p>	<p><i>Realistisch vooruitzicht op verwijdering</i></p>	<p>EHRM, <i>Al Husin tegen Bosnië en Herzegovina</i> (nr. 2), nr. 10112/16, 2019 (bewaring ondanks geen redelijk vooruitzicht op verwijdering)</p>
<p>Artikel 15, leden 5 en 6, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>HvJ, zaak C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [GK], 2009 (geen verdere bewaring na de maximale bewaringstermijn)</p>	<p><i>Maximale termijn voor bewaring</i></p>	<p>EHRM, <i>Auad tegen Bulgarije</i>, nr. 46390/10, 2011 (beoordeling van de redelijke termijn voor bewaring op basis van de specifieke omstandigheden van elk geval)</p>
<p>Artikel 3, lid 9, artikel 16, lid 3, en artikel 17, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>Artikel 11, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)</p> <p>Artikel 11, richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU)</p>	<p>Bewaring van personen met specifieke behoeften</p>	<p>EHRM, <i>Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België</i>, nr. 13178/03, 2006 (niet-begeleid kind)</p> <p>EHRM, <i>Muskhadzhivaya e.a. tegen België</i>, nr. 41442/07, 2010 en <i>S.F. e.a. tegen Bulgarije</i>, nr. 8138/16, 2017 (bewaring van kinderen in ongeschikte voorzieningen)</p> <p>EHRM, <i>Bistieva e.a. tegen Polen</i>, nr. 75157/14, 2018 (belang van het kind vormt beperking voor de bewaring van gezinnen met kinderen)</p> <p>EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i>, nr. 25965/04, 2010 (slachtoffer van mensenhandel)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
	Procedurale waarborgen	
Artikel 15, lid 2, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 9, lid 2, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	<i>Recht op opgave van redenen</i>	Artikel 5, lid 2 (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM EHRM, <i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 13229/03, 2008 (twee dagen vertraging aangemerkt als te lang)
Artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht), EU-Handvest Artikel 13, lid 4, en artikel 15, lid 3, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 9, lid 3, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	<i>Recht op toetsing van bewaring</i>	Artikel 5, lid 4 (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM EHRM, <i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , nr. 30471/08, 2009 en <i>S.D. tegen Griekenland</i> , nr. 53541/07, 2009 (geen toetsingsprocedure)
Artikelen 16 en 17, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) Artikel 10, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)	Bewaringsomstandigheden of -regelingen	EHRM, <i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [GK], nr. 30696/09, 2011 (bewaringsomstandigheden)
	Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring	Artikel 5, lid 5 (recht op vrijheid en veiligheid), EVRM

Inleiding

Bewaring vormt een uitzondering op het grondrecht op vrijheid. Eventuele vrijheidsontneming moet daarom voldoen aan belangrijke waarborgen. De wetgeving moet erin voorzien en het mag niet willekeurig zijn ⁽³⁵⁶⁾. Bewaring van asielzoekers tijdens asielprocedures en migranten tijdens terugkeerprocedures moet een laatste redmiddel zijn. Het mag pas worden gebruikt wanneer alle andere mogelijkheden

⁽³⁵⁶⁾ Voor meer informatie over de praktijken van EU-lidstaten op het gebied van vrijheidsontneming van personen in terugkeerprocedures, zie FRA (2010), *Detention of Third-Country Nationals in Return Procedures* (Bewaring van onderdanen van derde landen in terugkeerprocedures), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

uitgeput zijn. Ondanks deze beginselen wordt een groot aantal mensen in Europa bij binnenkomst of vertrek in bewaring gehouden om te voorkomen dat ze onderduiken tijdens verwijderingsprocedures. Bij vrijheidsontneming moeten personen op menselijke en waardige wijze worden behandeld.

De mogelijkheden voor bewaring van asielzoekers en vluchtelingen zijn beperkt op grond van internationale wetgeving. Volgens artikel 31 van het [Verdrag van Genève van 1951](#) mogen er 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”⁽³⁵⁷⁾.

Artikel 12 van het [IVBPR](#) voorziet in het recht op vrijheid van verplaatsing zonder discriminatie tussen staatsburgers en vreemdelingen. Beperkingen van dit recht zijn toegestaan wanneer deze wettelijk zijn vastgelegd en nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, openbare orde, volksgezondheid of goede zeden, of de rechten en vrijheden van anderen.

Het EVRM bevat een complete lijst met redenen voor bewaring, waaronder beletten dat een persoon op onrechtmatige wijze het land binnenkomt of mogelijk maken dat deze wordt verwijderd. Het overkoepelende beginsel uit hoofde van het EU-recht is dat de bewaring van personen die internationale bescherming aanvragen en van personen in terugkeerprocedures een geval van noodzaak moet zijn. Om bewaring niet als willekeurig aan te merken, moet aan bepaalde aanvullende eisen worden voldaan, zoals het opgeven van redenen voor de bewaring en de in bewaring gestelde persoon toegang geven tot een spoedige rechterlijke toetsing.

⁽³⁵⁷⁾ Zie UNHCR (2012), *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention* (Richtsnoeren voor de toepasselijke criteria en normen met betrekking tot de bewaring van asielzoekers en alternatieven voor bewaring), UNHCR, Genève; Raad van Europa, CPT (2009), *20 Years of Combating Torture: 19th general report, 1 August 2008 to 31 July 2009* (Twintig jaar bestrijding van foltering: 19e algemeen verslag, 1 augustus 2008 tot 31 juli 2009), Raad van Europa, Straatsburg.

7.1. Vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing?

In het EU-recht wordt “bewaring” in de richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU) omschreven als “het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat [van de EU] op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet” (artikel 2, punt h). Het HvJ-EU heeft bevestigd dat “bewaring” in de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) dezelfde lading dekt ⁽³⁵⁸⁾.

Artikel 5 van het EVRM regelt zaken met betrekking tot vrijheidsontneming en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM heeft betrekking op beperkingen op de vrijheid van verplaatsing. Hoewel er enkele vanzelfsprekende voorbeelden van bewaring worden gegeven, zoals opsluiting in een cel, zijn andere situaties moeilijker te omlijnen en kunnen die neerkomen op een beperking op de vrijheid van verplaatsing in plaats van een vrijheidsontneming.

Bij het bepalen of de situatie van een persoon al dan niet wordt beschermd door artikel 5 van het EVRM of artikel 2 van Protocol nr. 4 heeft het EHRM beoordeeld dat er een beoordeling moet plaatsvinden van de situatie van het individu, rekening houdend met een reeks criteria, zoals de soort, duur, effecten en wijze van uitvoering van de betreffende maatregel ⁽³⁵⁹⁾. Het verschil tussen vrijheidsontneming en beperking van de vrijheid van verplaatsing zit hem in de mate of intensiteit, niet de aard of het wezen van de maatregel ⁽³⁶⁰⁾. De beoordeling hangt af van de specifieke feiten van het geval.

Er wordt niet vastgesteld dat er sprake van vrijheidsontneming is op basis van slechts één afzonderlijke factor; hiervoor moeten alle elementen tezamen worden onderzocht. Zelfs een korte duur van de beperking, zoals enkele uren, leidt niet automatisch tot de bevinding dat de situatie een beperking van de vrijheid van verplaatsing inhield en geen vrijheidsontneming ⁽³⁶¹⁾. Dit is in het bijzonder zo wanneer er sprake is van andere factoren, zoals wanneer het een gesloten voorziening

⁽³⁵⁸⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 224 en 225.

⁽³⁵⁹⁾ EHRM, *De Tommaso tegen Italië* [GK], nr. 43395/09, 23 februari 2017, punt 80.

⁽³⁶⁰⁾ Zie voetnoot 359.

⁽³⁶¹⁾ Zie EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009 (artikel 5 was van toepassing, omdat de verzoeker enige uren lang in bewaring was gehouden) en EHRM, *Mahdid en Haddar tegen Oostenrijk* (besluit), nr. 74762/01, 8 december 2005 (artikel 5 was niet van toepassing, omdat het verblijf van de verzoeker in een transitzone geen bewaring was).

betreft ⁽³⁶²⁾, als er sprake is van een element van dwang ⁽³⁶³⁾ of als de situatie bepaalde effecten op de persoon heeft, zoals lichamelijk ongemak of geestelijke kwelling ⁽³⁶⁴⁾.

Een eventueel motief met het oog op het openbaar belang voor de bewaring, zoals het beschermen of de intentie van het beschermen van of zorgen voor de gemeenschap met het oog op een risico of bedreiging veroorzaakt door de persoon, heeft geen consequenties voor de vraag of die persoon al dan niet zijn of haar vrijheid is ontnomen. Dergelijke intenties kunnen wel ter zake doen bij het beoordelen van de rechtvaardiging voor de bewaring uit hoofde van artikel 5, lid 1, punten a tot en met f, van het EVRM ⁽³⁶⁵⁾. In elke zaak moet artikel 5, lid 1, echter worden uitgelegd op een manier die rekening houdt met de specifieke context waarin de maatregelen worden getroffen. Er moet ook rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid en plicht van de politie om de orde te bewaren en het publiek te beschermen, wat een vereiste is uit hoofde van zowel het nationale recht als het EVRM ⁽³⁶⁶⁾.

Voorbeeld: in *Amuur tegen Frankrijk* en *Riad en Idiab tegen België*, beide met betrekking tot asielzoekers ⁽³⁶⁷⁾, en in *Nolan en K. tegen Rusland* ⁽³⁶⁸⁾, in verband met een onderdaan van een derde land, werd bewaring in de transitzone van een luchthaven aangemerkt als onrechtmatig op grond van artikel 5, lid 1, van het EVRM. Het Hof wees het argument van de autoriteiten af dat er geen sprake was geweest van vrijheidsontneming omdat de betrokkene bewaring had kunnen voorkomen door op een vlucht het land uit te stappen. Daarentegen oordeelde het EHRM in *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* ⁽³⁶⁹⁾ dat het verblijf gedurende 23 dagen van twee Bengalese asielzoekers in de transitzone in Hongarije aan de grens met Servië geen vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 van het EVRM (recht op vrijheid) vormde. Het EHRM oordeelde dat de

⁽³⁶²⁾ EHRM, *J.R. e.a. tegen Griekenland*, nr. 22696/16, 25 januari 2018, punt 86.

⁽³⁶³⁾ EHRM, *Foka tegen Turkije*, nr. 28940/95, 24 juni 2008; EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009.

⁽³⁶⁴⁾ EHRM, *Guzzardi tegen Italië*, nr. 7367/76, 6 november 1980; EHRM, *H.L. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 45508/99, 5 oktober 2004.

⁽³⁶⁵⁾ EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punten 163 en 164.

⁽³⁶⁶⁾ EHRM, *Austin e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nrs. 39692/09, 40713/09 en 41008/09, 15 maart 2012, punt 60.

⁽³⁶⁷⁾ EHRM, *Amuur tegen Frankrijk*, nr. 19776/92, 25 juni 1996, punten 38 tot en met 49; EHRM, *Riad en Idiab tegen België*, nrs. 29787/03 en 29810/03, 24 januari 2008.

⁽³⁶⁸⁾ EHRM, *Nolan en K. tegen Rusland*, nr. 2512/04, 12 februari 2009, punten 93 tot en met 96.

⁽³⁶⁹⁾ EHRM, *Ilias en Ahmed tegen Hongarije* [GK], nr. 47287/15, 21 november 2019.

verzoekers niet de grens waren overgestoken naar de transitzone vanwege een direct gevaar voor hun leven in Servië, maar dat ze op eigen initiatief waren binnengekomen om asiel aan te vragen. Voorts oordeelde het EHRM dat Hongarije het recht had om alle nodige maatregelen te treffen om de aanvragen van de verzoekers te onderzoeken alvorens hen toe te laten. In afwachting van de procedurele stappen die noodzakelijk waren als gevolg van hun asielaanvraag hadden de verzoekers onder omstandigheden geleefd waarbij hun vrijheid niet onnodig of op een wijze die geen verband hield met de behandeling van hun asielaanvragen was beperkt. Ook was hun verblijf niet aanzienlijk langer geweest dan de tijd die nodig was voor de behandeling van hun asielerzoek.

Voorbeeld: in *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* ⁽³⁷⁰⁾ was de dochter van de verzoeker een Russische onderdaan die in Cyprus woonde en werkzaam was als artieste in een club op grond van een werkvergunning die op verzoek van de eigenaars van de club was afgegeven. Na enkele maanden besloot de dochter haar werk op te zeggen en terug te keren naar Rusland. Een van de eigenaars van de club meldde aan de immigratiedienst dat de dochter haar werkplek en woning had verlaten. Vervolgens werd de dochter opgespoord en naar het politiebureau gebracht, waar ze ongeveer een uur lang werd vastgehouden. De politie besloot dat de dochter verder niet in bewaring hoefde te worden gesteld en dat het de taak was van de clubeigenaar, de persoon die verantwoordelijk voor haar was, om haar te komen ophalen. Vervolgens bracht de clubeigenaar de dochter van de verzoeker naar het appartement van een andere werknemer van de club, dat ze niet uit vrije wil kon verlaten. De volgende ochtend werd ze dood aangetroffen op straat voor het appartement. Hoewel de totale termijn van de bewaring van de dochter ongeveer twee uur bedroeg, oordeelde het Hof dat er sprake was geweest van vrijheidsontneming zoals bedoeld in artikel 5 van het EHRM. De Cypriotische autoriteiten waren verantwoordelijk voor de bewaring op het politiebureau en ook in het appartement omdat de vrijheidsontneming in deze zaak niet zou hebben plaatsgevonden zonder de actieve samenwerking van de Cypriotische politie met de clubeigenaars.

⁽³⁷⁰⁾ EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punten 314 tot en met 325.

7.2. Alternatieven voor bewaring

Op grond van het EU-recht moet bewaring een laatste redmiddel zijn en moeten eerst alle alternatieven zijn uitgeput, tenzij die alternatieven niet doeltreffend kunnen worden toegepast in het individuele geval (artikel 15, lid 1, van de [terugkeer-richtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG), “[t]enzij [...] andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast”; zie ook artikel 8, lid 2, van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU) en artikel 18, lid 2, van de [Dublinverordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013)). Bewaring mag dus pas plaatsvinden na een volledige overweging van alle mogelijke alternatieven, of wanneer het rechtmatige en gerechtvaardigde doel niet is bereikt door middel van toezichtmechanismen. Artikel 8, lid 4, van de herziene richtlijn opvangvoorzieningen verplicht staten om regels betreffende alternatieven voor bewaring vast te leggen in de nationale wetgeving.

Alternatieven voor bewaring zijn onder meer meldingsplicht, zoals het zich regelmatig moeten melden bij de politie of immigratieautoriteiten; de verplichting om een paspoort of reisdocument af te geven; verblijfsvoorschriften, zoals het wonen en slapen op een bepaald adres; voorwaardelijke vrijlating met of zonder borg; garant staande derden; vrijlating met toezicht door een zorgmedewerker of een zorgregeling met buurtzorg of teams voor geestelijke gezondheid; en elektronisch toezicht, zoals enkelbanden ⁽³⁷¹⁾.

Het [EU-Handvest](#) schrijft voor dat lidstaten alternatieven voor bewaring onderzoeken teneinde willekeurige vrijheidsontneming te voorkomen (artikel 6 uitgelegd in samenhang met de artikelen 52 en 53) ⁽³⁷²⁾.

Op grond van het EVRM overweegt het EHRM of er voorafgaand aan bewaring een minder ingrijpende maatregel had kunnen worden ingezet.

⁽³⁷¹⁾ Voor meer informatie, zie FRA (2015), *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures* (Alternatieven voor bewaring voor asielzoekers en personen in terugkeerprocedures), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

⁽³⁷²⁾ EU-Handvest, artikel 6 uitgelegd in samenhang met de artikelen 52 en 53. Zie ook HvJ-EU, zaak C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011, punten 39 tot en met 41; HvJ-EU, zaak C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juni 2014, punt 64.

Voorbeeld: in *Mikolenko tegen Estland* ⁽³⁷³⁾ oordeelde het Hof dat de autoriteiten de beschikking hadden over andere maatregelen dan het in langdurige bewaring houden van de verzoeker in het deportatiecentrum toen er geen direct vooruitzicht was dat hij zou kunnen worden uitgezet.

Alternatieven voor bewaring brengen vaak beperkingen op de vrijheid van verplaatsing met zich mee. In het EVRM wordt het recht op vrijheid van verplaatsing gewaarborgd door artikel 2 van Protocol nr. 4, mits de staat dit protocol heeft geratificeerd (zie [bijlage 2](#)). Een beperking van deze vrijheid moet noodzakelijk en evenredig zijn en in overeenstemming zijn met de doelen vermeld in de tweede alinea van artikel 2 van Protocol nr. 4. Deze bepaling geldt alleen voor personen die “wettig op het grondgebied” verblijven en personen in een irreguliere situatie kunnen zich er dus niet op beroepen.

Voorbeeld: in *Omwenyeke tegen Duitsland* ⁽³⁷⁴⁾ was de verzoeker opgedragen om in een bepaald gebied te wonen als een van de voorwaarden voor zijn tijdelijke verblijf in afwachting van de behandeling van zijn asielaanvraag. Het EHRM oordeelde dat, aangezien de verzoeker niet had voldaan aan de voorwaarden voor zijn tijdelijke verblijf, hij niet “wettig” op het grondgebied van Duitsland had verbleven en zich daarom niet kon beroepen op het recht op vrijheid van verplaatsing uit hoofde van artikel 2 van Protocol nr. 4.

7.3. Uitputtende lijst met 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 ⁽³⁷⁵⁾. Regelgeving inzake vrijheidsontneming is opgenomen in artikel 8 van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#) en artikel 28 van de [Dublinverordening](#) voor asielzoekers, en in artikel 15 van de [terugkeerriichtlijn](#) voor personen in terugkeerprocedures.

⁽³⁷³⁾ EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009.

⁽³⁷⁴⁾ EHRM, *Omwenyeke tegen Duitsland* (besluit), nr. 44294/04, 20 november 2007.

⁽³⁷⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GK], 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.

Volgens artikel 8 van de richtlijn opvangvoorzieningen en artikel 26 van de [richtlijn asielpcedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) is het niet aanvaardbaar om een persoon in bewaring te houden alleen omdat hij of zij een asielverzoek heeft ingediend ⁽³⁷⁶⁾. Het is ook niet toelaatbaar om een persoon in bewaring te houden alleen omdat hij of zij onder de Dublinverordening valt (artikel 28, lid 1, van de verordening). Een complete lijst met gronden voor de bewaring van asielzoekers is opgenomen in artikel 8, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen. Asielzoekers mogen in zes verschillende situaties in bewaring worden gehouden:

- om de identiteit of nationaliteit van de verzoeker vast te stellen of na te gaan ⁽³⁷⁷⁾;
- om gegevens met betrekking tot het asielverzoek te verkrijgen die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken ⁽³⁷⁸⁾;
- om een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden;
- als de asielzoeker in bewaring is gesteld op grond van de terugkeerrichtlijn en een asielverzoek indient om de verwijdering uit te stellen of te verijdelen ⁽³⁷⁹⁾;
- wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen ⁽³⁸⁰⁾; en
- in overeenstemming met artikel 28 van de Dublinverordening, dat onder bepaalde voorwaarden bewaring toelaat om overdrachtsprocedures uit hoofde van de verordening zeker te stellen.

⁽³⁷⁶⁾ Voor meer informatie, zie Europese Commissie, directoraat-generaal Binnenlandse Zaken (2012), "Reception conditions" (Opvangvoorzieningen).

⁽³⁷⁷⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-18/16, *K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 14 september 2017.

⁽³⁷⁸⁾ Zie voetnoot 377.

⁽³⁷⁹⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-534/11, *Mehmet Arslan tegen Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30 mei 2013.

⁽³⁸⁰⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-601/15 PPU, *J.N. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 februari 2016.

Voorbeeld: in de zaak *Al Chodor* ⁽³⁸¹⁾ waren de verzoeker en zijn twee minderjarige kinderen door de Tsjechische politie in bewaring gehouden in afwachting van hun overdracht aan Hongarije op grond van de Dublinverordening. Het HvJ-EU oordeelde dat een persoon die internationale bescherming aanvraagt alleen op grond van de Dublinverordening in bewaring kan worden gesteld als de nationale wetgeving voorziet in objectieve criteria om te bepalen of er sprake is van risico op onderduiken. Het Hof merkte op dat elke maatregel met betrekking tot vrijheidsontneming toegankelijk, nauwkeurig en voorzienbaar moet zijn, zoals wordt voorgeschreven door artikel 6 van het EU-Handvest. Het HvJ-EU concludeerde dat bewaring onrechtmatig is bij ontbreken van dergelijke objectieve criteria in een bindende, algemeen geldige bepaling in de nationale wetgeving.

Voorbeeld: in *FMS e.a.* ⁽³⁸²⁾ preciseerde het HvJ-EU dat uit hoofde van respectievelijk de richtlijn opvangvoorzieningen (artikel 8) en de terugkeerrichtlijn (artikel 15) een persoon die om internationale bescherming verzoekt noch een persoon voor wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, in bewaring mag worden gehouden uitsluitend op grond van het feit dat de persoon niet in het eigen bestaan kan voorzien. Evenzo oordeelde het HvJ-EU in *VL* ⁽³⁸³⁾ dat het ontbreken van een plaats in een opvangvoorziening geen rechtvaardiging vormt om een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring te houden.

Artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn staat alleen bewaring van onderdanen van derde landen toe “jegens wie een terugkeerprocedure loopt”. Met name wanneer er risico op onderduiken bestaat of de persoon de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert, is vrijheidsontneming toegestaan:

- om de terugkeer voor te bereiden;
- om de verwijderingsprocedure uit te voeren.

⁽³⁸¹⁾ HvJ-EU, zaak C-528/15, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie tegen Salah Al Chodor e.a.*, 15 maart 2017.

⁽³⁸²⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 256, 266, 272 en 281.

⁽³⁸³⁾ HvJ-EU, zaak C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal tegen VL*, 25 juni 2020, punten 104 tot en met 113.

Voorbeeld: de zaak *J.N.* ⁽³⁸⁴⁾ betrof een persoon met een afdwingbaar terugkeerbesluit die een vierde asielaanvraag had ingediend. Hij werd op grond van artikel 8, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in bewaring gehouden in het licht van eerdere strafbare feiten. Het HvJ-EU oordeelde dat het terugkeerbesluit niet werd opgeschort gedurende de behandeling van het asielverzoek. Tegelijkertijd bepaalde het Hof dat moest worden toegelaten dat de verzoeker op het grondgebied bleef terwijl het asielverzoek in overweging werd genomen.

In het EVRM waarborgt artikel 5, lid 1, het recht op vrijheid en veiligheid. De punten a tot en met f van dat lid bevatten een complete lijst met toelaatbare uitzonderingen: “Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen”, behalve in de volgende gevallen en in overeenstemming met een wettelijk voorgeschreven procedure:

- na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;
- wegens het niet naleven van een door een gerecht gegeven bevel of het niet nakomen van een door de wet voorgeschreven verplichting;
- in afwachting van een strafrechtelijk proces;
- in specifieke situaties met betrekking tot kinderen;
- op grond van volksgezondheid of vanwege landlopen;
- om onrechtmatige binnenkomst te voorkomen of om verwijdering van een vreemdeling mogelijk te maken.

De staat moet eventuele bewaring rechtvaardigen door zich te beroepen op een van deze zes redenen ⁽³⁸⁵⁾. Bewaring die niet wordt gerechtvaardigd door een van deze redenen is automatisch onrechtmatig ⁽³⁸⁶⁾. De redenen worden restrictief uitgelegd ⁽³⁸⁷⁾. Een algemene bepaling zoals bewaring ter voorkoming van een

⁽³⁸⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-601/15 PPU, *J.N. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 februari 2016.

⁽³⁸⁵⁾ Verenigd Koninkrijk, Hooggeretshof, *WL (Congo) 1 en 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.

⁽³⁸⁶⁾ EHRM, *Al-Jedda tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 27021/08, 7 juli 2011, punt 99.

⁽³⁸⁷⁾ EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009.

niet-gespecificeerd misdrijf of wanordelijkheden in het algemeen is niet toegestaan. Als het precieze doel van en de reden voor de bewaring niet duidelijk worden aangegeven, kan dat betekenen dat de bewaring onrechtmatig is.

Artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM voorziet in de bewaring van asielzoekers en irreguliere migranten in twee situaties:

- om onrechtmatige binnenkomst in het land te voorkomen;
- van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

Net als bij de andere uitzonderingen op het recht op vrijheid moet elke vrijheidsontneming uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM gebaseerd zijn op een van deze specifieke redenen, die restrictief worden uitgelegd.

7.3.1. Bewaring om onrechtmatige binnenkomst in het land te voorkomen

In het EU-recht schrijft de [Schengengrenscore](#) (Verordening (EU) 2016/399) voor dat onderdanen van derde landen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen de toegang tot de EU wordt ontzegd. Grenswachters hebben de taak om illegale binnenkomst te voorkomen (artikel 14). De nationale wetgeving van veel lidstaten van de EU voorziet in kortstondige vrijheidsontneming aan de grens, wat vaak plaatsvindt in de transitzone van een luchthaven. Artikel 8, lid 3, punt c, van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) staat de bewaring van bij de grens aankomende asielzoekers toe wanneer dit nodig is om te beslissen over hun recht om het grondgebied binnen te komen.

Volgens artikel 5 van **het EVRM** moet bewaring aan een aantal voorwaarden voldoen om rechtmatig te zijn.

Voorbeeld: in *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽³⁸⁸⁾ oordeelde het EHRM dat totdat een lidstaat “toestemming geeft” voor binnenkomst in het land, elke binnenkomst “onrechtmatig” is. De bewaring van een persoon die een binnenkomst wilde bewerkstelligen maar daar nog geen toestemming voor had, kan, zonder vervorming van de intentie van de bewoording, gericht zijn op het voorkomen van het door hem bewerkstelligen van een onrechtmatige binnenkomst zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM. Het Hof wees het argument af dat zodra een asielzoeker zich overlevert aan de immigratieautoriteiten, hij of zij daarmee poogt “rechtmatig” het land binnen te komen, waardoor bewaring niet gerechtvaardigd zou zijn uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt f. Een uitleg van deze bepaling alsof deze alleen bewaring zou toelaten van een persoon van wie is aangetoond dat hij of zij probeerde toegangsbeperkingen te ontlopen, zou een te beperkte interpretatie zijn van de voorwaarden van de bepaling en van de bevoegdheid van de lidstaat tot uitoefening van zijn ontegenzeggelijke recht om de vrijheid van vreemdelingen in een immigratiecontext te beheersen. Een dergelijke uitleg zou ook niet overeenstemmen met conclusie nr. 44 van het Uitvoerend Comité van het Programma van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen, de richtsnoeren van de UNHCR en de desbetreffende aanbeveling van het Comité van Ministers. Al deze standpunten beogen de bewaring van asielzoekers in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld terwijl identiteitscontroles worden uitgevoerd of terwijl de elementen die de grond voor een asielaanvraag vormen, worden vastgesteld. Het Hof oordeelde dat de bewaring van zeven dagen van de verzoeker uit hoofde van een versnelde asielprocedure, in de context van een situatie met een massale toestroom van asielzoekers, niet in strijd met artikel 5, lid 1, was geweest.

Voorbeeld: in *Suso Musa tegen Malta* ⁽³⁸⁹⁾ bepaalde het Hof echter dat wanneer een staat verder was gegaan dan zijn wettelijke verplichtingen en wetgeving had aangenomen waarin de inreis of het verblijf van immigranten in afwachting van de behandeling van een asielverzoek uitdrukkelijk wordt toegestaan, zelfstandig dan wel uit hoofde van het EU-recht, de rechtmatigheid van een vervolgens plaatsvindende bewaring met het oog op het beletten van een onrechtmatige binnenkomst mogelijk zou kunnen worden aangevochten op grond van artikel 5, lid 1, punt f. Onder dergelijke omstandigheden zou het zelfs moeilijk zijn om te stellen dat de maatregel nauw verbonden is met het doel van de

⁽³⁸⁸⁾ EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 65.

⁽³⁸⁹⁾ EHRM, *Suso Musa tegen Malta*, nr. 42337/12, 23 juli 2013.

bewaring of om de situatie te beschouwen als overeenkomstig de binnenlandse wetgeving. In feite zou de maatregel willekeurig zijn en daarom strijdig met het doel van artikel 5, lid 1, punt f, dat een duidelijke en precieze interpretatie van de binnenlandse wettelijke bepalingen voorschrijft. In *Saadi* had de verzoeker uit hoofde van het nationale recht (ondanks het toestaan van tijdelijke binnenkomst) geen formele toestemming gekregen tot verblijf op of toegang tot het grondgebied, zodat een dergelijke situatie zich niet had voorgedaan. De vraag wanneer het eerste deel van artikel 5 niet meer van toepassing was omdat de persoon formele toestemming tot toegang of verblijf was verleend, was daarom grotendeels afhankelijk van de nationale wetgeving.

7.3.2. Bewaring in afwachting van verwijdering of uitlevering

In het EU-recht zijn enkele van de redenen waarin wordt voorzien door artikel 8, lid 3, van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) gericht op het beheersen van het risico op onderduiken.

Artikel 15, lid 1, van de [terugkeerrichtlijn](#) staat bewaring toe met het oog op het voorbereiden van de terugkeer of het uitvoeren van de verwijderingsprocedure, tenzij dit door andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen kan worden bereikt (zie [punt 7.2](#)). Bewaring is toegestaan, met name wanneer er sprake is van risico op onderduiken of andere ernstige belemmeringen van de terugkeer- of verwijderingsprocedure en als er redelijk vooruitzicht bestaat dat de verwijdering binnen een redelijk bestek kan worden uitgevoerd. In artikel 15, leden 5 en 6, van de richtlijn zijn maximale tijdslimieten vastgelegd.

Er zijn meerdere zaken doorverwezen naar het HvJ-EU met betrekking tot de inbewaringstelling van onderdanen van derde landen in terugkeerprocedures vanwege het strafbare feit van illegale binnenkomst of illegaal verblijf ⁽³⁹⁰⁾.

⁽³⁹⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011 en HvJ-EU, zaak C-329/11, *Achughbabian tegen Prefet du Val-de-Marne* [GK], 6 december 2011 (bewaring vanwege openbare orde is niet verenigbaar met het oogmerk van de terugkeerrichtlijn); HvJ-EU, zaak C-430/11, *Strafzaak tegen Md Sagor*, 6 december 2012 en HvJ-EU, zaak C-522/11, rechterlijk vonnis, *Strafzaak tegen Abdoul Khadre Mbaye*, 21 maart 2013 (inzake het opleggen van een boete); HvJ-EU, zaak C-297/12, *Strafzaak tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani*, 19 september 2013; HvJ-EU, zaak C-290/14, *Strafzaak tegen Skerdjan Celaj*, 1 oktober 2015 (inzake bewaring vanwege schending van een reeds opgelegd inreisverbod).

Voorbeeld: in *El Dridi* ⁽³⁹¹⁾ werd het HvJ-EU gevraagd om vast te stellen of het al dan niet verenigbaar was met de artikelen 15 en 16 van de terugkeerrichtlijn om een strafrechtelijke sanctie van inbewaringstelling op te leggen tijdens de terugkeerprocedure en uitsluitend op grond van het feit dat een onderdaan van een derde land geen gehoor had gegeven aan een administratief bevel om binnen een bepaalde termijn het grondgebied te verlaten. Het Hof moest overwegen of strafrechtelijke inbewaringstelling kon worden beschouwd als een noodzakelijke maatregel ter uitvoering van het terugkeerbesluit zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, van de richtlijn, of juist als een maatregel die het uitvoeren van dat besluit in het gedrang bracht. Gezien de omstandigheden van de zaak oordeelde het Hof dat de strafrechtelijke sanctie niet verenigbaar was met het oogmerk van de richtlijn, namelijk het terugzenden van een persoon naar zijn/haar land van herkomst met inachtneming van grondrechten, en niet bijdroeg tot de verwijdering van de onderdaan van het derde land uit de betreffende EU-lidstaat. Wanneer niet binnen de termijn voor vrijwillig vertrek wordt voldaan aan de terugkeerplicht, moeten EU-lidstaten de uitvoering van het terugkeerbesluit op geleidelijke en evenredige wijze nastreven, met inzet van zo min mogelijk dwingende maatregelen en eerbiediging van de grondrechten.

Voorbeeld: in *Achughbabian* ⁽³⁹²⁾ overwoog het Hof of de in de zaak *El Dridi* vastgestelde beginselen ook van toepassing zijn op de gevangenisstraf van een onderdaan van een derde land vanwege onrechtmatige binnenkomst of verblijf op het grondgebied van een lidstaat van de EU. Het Hof verduidelijkte dat de terugkeerrichtlijn niet verbiedt dat een lidstaat onrechtmatig verblijf aanmerkt als een strafbaar feit en straffen vaststelt ter afschrikking en preventie van een dergelijke schending van de nationale regels voor verblijf, dan wel bewaring oplegt terwijl wordt vastgesteld of het verblijf al dan niet legaal is. Wanneer bewaring wordt opgelegd voor of tijdens de terugkeerprocedure, valt de situatie onder de richtlijn en moet de bewaring daarom de verwijdering dienen. Het HvJ-EU oordeelde dat de terugkeerrichtlijn niet in acht was genomen, omdat de strafrechtelijke bewaring niet de verwijdering zou dienen. De bewaring zou de toepassing van de toepasselijke normen en procedures belemmeren en de terugkeer vertragen, wat afbreuk zou doen aan de nuttige werking van de richtlijn. Tegelijkertijd sloot het HvJ-EU niet uit dat lidstaten strafrechtelijke

⁽³⁹¹⁾ HvJ-EU, zaak C-61/11, *El Dridi alias Soufi Karim*, 28 april 2011, punt 59.

⁽³⁹²⁾ HvJ-EU, zaak C-329/11, *Achughbabian tegen Prefet du Val-de-Marne* [GK], 6 december 2011, punten 37 tot en met 39 en punt 45.

bewaring zouden kunnen opleggen na voltooiing van de terugkeerprocedure, dat wil zeggen wanneer de dwangmaatregelen waar artikel 8 in voorziet, zijn toegepast maar de verwijdering mislukt is.

Voorbeeld: in *Affum* ⁽³⁹³⁾ beoordeelde het HvJ-EU de zaak van een onderdaan van Ghana die door de Franse politie was onderschept bij de ingang van de Kanaaltunnel terwijl zij vanuit België via Frankrijk op doorreis was naar het Verenigd Koninkrijk. Ze werd in bewaring gehouden vanwege illegale binnenkomst en er werd een bevel om haar aan België over te dragen afgegeven uit hoofde van een overnameovereenkomst tussen Frankrijk en België. Het HvJ-EU bepaalde dat de terugkeerrichtlijn van toepassing was op onderdanen van derde landen die slechts kortstondig aanwezig waren op het grondgebied van een lidstaat. Het Hof oordeelde dat de richtlijn nationale wetgeving met het oog op gevangenisstraf voor onrechtmatig verblijf verbiedt, omdat dit de uitvoering van de terugkeerprocedure zou belemmeren en de terugkeer zou vertragen. Wel verduidelijkte het HvJ-EU dat de richtlijn niet nationale wetgeving verbiedt die toelaat dat een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt en die op het grondgebied blijft zonder een gerechtvaardigde reden om niet terug te keren.

Het tweede deel van artikel 5, lid 1, punt f, **van het EVRM** verleent lidstaten van de RvE het recht om een persoon in bewaring te houden met het oog op zijn of haar uitwijzing of uitlevering, mits een dergelijk bevel is uitgevaardigd en er sprake is van een realistisch vooruitzicht op verwijdering. Bewaring is willekeurig als er geen daadwerkelijke "[uitwijzingsprocedure] hangende is" of actief wordt nagestreefd in overeenstemming met het vereiste van voortvarendheid.

Voorbeeld: in *Mikolenko tegen Estland* ⁽³⁹⁴⁾ 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 in bewaring. Het EHRM stelde vast dat de verzoeker duidelijk niet bereid was om mee te werken met de autoriteiten tijdens de verwijderingsprocedure, maar verklaarde zijn bewaring onrechtmatig omdat er geen realistisch vooruitzicht op uitzetting was en de autoriteiten geen voortvarendheid hadden betracht bij de procedures.

⁽³⁹³⁾ HvJ-EU, zaak C-47/15, *Sélina Affum tegen Préfet du Pas-de-Calais* [GC], 7 juni 2016.

⁽³⁹⁴⁾ EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009. Zie ook EHRM, *Al Husin tegen Bosnië en Herzegovina* (nr. 2), nr. 10112/16, 25 juni 2019.

Voorbeeld: in *M. e.a. tegen Bulgarije* ⁽³⁹⁵⁾ was in december 2005 opdracht gegeven tot de uitwijzing van de verzoeker naar Afghanistan, maar hadden de autoriteiten pas in februari 2007 voor het eerst geprobeerd een legitimatiedocument voor hem te verkrijgen met het oog op de uitwijzing. Dat verzoek werd 19 maanden later herhaald. Gedurende die periode bleef de verzoeker in bewaring. De Bulgaarse autoriteiten hadden ook geprobeerd hem naar een ander land te sturen, maar konden dat niet aantonen. De bewaring was onrechtmatig vanwege gebrek aan voortvarendheid en was strijdig met artikel 5 van het EVRM.

Voorbeeld: in *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽³⁹⁶⁾ oordeelde het Hof dat een beleid om de mogelijke uitwijzing van een verzoeker “actief in beoordeling” te houden niet zeker of bepalend genoeg was om te stellen dat “een [uitwijzingsprocedure] hangende is” overeenkomstig artikel 5, lid 1. De bewaring was duidelijk niet gericht op het voorkomen van ongeoorloofde toegang en was daarom onrechtmatig.

Voorbeeld: in *Popov tegen Frankrijk* ⁽³⁹⁷⁾ waren de verzoekers onderdanen van Kazachstan die in 2000 waren aangekomen in Frankrijk. Hun aanvragen voor vluchtelingenstatus en voor een verblijfsvergunning waren afgewezen. In augustus 2007 werden ze aangehouden en naar de luchthaven overgebracht met het oog op hun uitzetting. Hun vlucht werd geannuleerd en de uitzetting vond niet plaats. Vervolgens werden ze met hun twee kinderen, een van vijf maanden en een van drie jaar, overgebracht naar een bewaringscentrum, waar ze 15 dagen verbleven. Een tweede vlucht werd geannuleerd en een rechter beval hun vrijlating. Na een nieuw verzoek werd hun een vluchtelingenstatus toegekend. Het Hof oordeelde dat, hoewel de kinderen samen met hun ouders in een speciale vleugel voor gezinnen waren geplaatst, er geen rekening was gehouden met hun specifieke situatie en dat de autoriteiten niet hadden geprobeerd om vast te stellen of een andere oplossing dan administratieve bewaring mogelijk was geweest. Frankrijk had de rechten van de kinderen op vrijheid uit hoofde van het artikel 5 van het EVRM dus niet goed beschermd.

⁽³⁹⁵⁾ EHRM, *M. e.a. tegen Bulgarije*, nr. 41416/08, 26 juli 2011, punten 75 en 76.

⁽³⁹⁶⁾ EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 167.

⁽³⁹⁷⁾ EHRM, *Popov tegen Frankrijk*, nrs. 39472/07 en 39474/07, 19 januari 2012.

7.4. Wettelijk voorgeschreven

Bewaring moet rechtmatig zijn volgens het binnenlandse recht, het EU-recht en het EVRM.

Op grond van het EU-recht zijn lidstaten van de EU verplicht om wetten, regels en administratieve bepalingen in te voeren die nodig zijn om te voldoen aan de [terugkeerrichtlijn](#) (artikel 20). Evenzo bepaalt artikel 8, lid 3, van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) dat de redenen voor bewaring moeten worden vastgelegd in het nationale recht.

Artikel 5, lid 1, van **het EVRM** bepaalt: “Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen” behalve “overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure”. Dit houdt in dat in de nationale wetgeving materiële en procedurele regels moeten worden vastgelegd die bepalen wanneer en onder welke omstandigheden een persoon in bewaring mag worden gehouden.

Artikel 5 “verwijst niet alleen terug naar het binnenlandse recht” maar spreekt zich ook uit over de “kwaliteit van de wetgeving”, door te vereisen dat deze verenigbaar is met de rechtsstaat, een concept dat inherent is aan alle artikelen van het EVRM. Om een zekere kwaliteit te hebben, moet het recht behalve voldoende toegankelijk ook precies en voorzienbaar in zijn toepassing zijn, om het risico van willekeur te vermijden. Elke vrijheidsontneming moet in overeenstemming zijn met het oogmerk van artikel 5 van het EVRM, teneinde het individu te beschermen tegen willekeur ⁽³⁹⁸⁾.

Voorbeeld: in *S.P. tegen België* ⁽³⁹⁹⁾ was de verzoeker in een bewaringscentrum geplaatst in afwachting van zijn op handen zijnde uitzetting naar Sri Lanka. Vervolgens schortte het EHRM zijn uitzetting bij een voorlopige maatregel op en werd de bewaring van de verzoeker elf dagen later beëindigd. Het EHRM bepaalde dat het toepassen van een voorlopige maatregel om de procedure voor de uitwijzing van de verzoeker op te schorten de bewaring niet onrechtmatig maakte, omdat de Belgische autoriteiten nog steeds beoogden hem te deporteren en dat ondanks de opschorting de procedure met het oog op zijn uitwijzing nog steeds “hangende” was.

⁽³⁹⁸⁾ EHRM, *Amuur tegen Frankrijk*, nr. 19776/92, 25 juni 1996, punt 50; EHRM, *Dougoz tegen Griekenland*, nr. 40907/98, 6 maart 2001, punt 55.

⁽³⁹⁹⁾ EHRM, *S.P. tegen België*, nr. 12572/08, 14 juni 2011.

Voorbeeld: in *Azimov tegen Rusland* ⁽⁴⁰⁰⁾ was de verzoeker langer dan 18 maanden in bewaring gehouden zonder dat er een maximale termijn voor bewaring was gesteld, nadat het EHRM een voorlopige maatregel had getroffen ter opschorting van zijn uitzetting. Het EHRM oordeelde dat de opschorting van de binnenlandse procedures vanwege een voorlopige maatregel niet mag resulteren in een situatie waarbij de verzoeker gedurende een onredelijk lange tijd in de gevangenis verblijft.

7.5. Noodzakelijkheid en evenredigheid

In het EU-recht bepaalt 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”. Er moet in elk afzonderlijk geval duidelijk en overtuigend bewijs zijn, niet slechts de stelling, dat bewaring noodzakelijk is. Artikel 15, lid 1, van de richtlijn heeft betrekking op bewaring met het oog op verwijdering bij risico op onderduiken, maar dat risico moet gebaseerd zijn op “objectieve criteria” (artikel 3, lid 7). Beslissingen op grond van de richtlijn “moeten per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten”. Het is niet voldoende om een persoon in bewaring te stellen louter op basis van het feit van illegaal verblijf (overweging 6).

Uit hoofde van het EU-recht moet worden afgewogen of de vrijheidsontneming evenredig is ten opzichte van de te bereiken doelstelling, dan wel of de verwijdering kan worden verwezenlijkt door middel van minder dwingende maatregelen, zoals alternatieven voor bewaring (artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn) ⁽⁴⁰¹⁾.

De herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#) staat bewaring van asielzoekers toe “in de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval” als minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast (artikel 8, lid 2; zie ook artikel 28, lid 2, en overweging 20 van de [Dublinverordening](#)) ⁽⁴⁰²⁾.

⁽⁴⁰⁰⁾ EHRM, *Azimov tegen Rusland*, nr. 67474/11, 18 april 2013.

⁽⁴⁰¹⁾ HvJ-EU, zaak C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011, punten 29 tot en met 62.

⁽⁴⁰²⁾ Zie ook HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 257 tot en met 261.

Naast vragen van rechtmatigheid en procedurele waarborgen moet bewaring ook wezenlijk voldoen aan de grondrechten vastgelegd in het EVRM en het EU-Handvest ⁽⁴⁰³⁾.

Artikel 5 van het EVRM waarborgt het recht op vrijheid en veiligheid. Op grond van artikel 5, lid 1, punt f, is er geen noodzakelijkheidstoets vereist voor het in bewaring houden van een persoon die probeert zonder toestemming het land binnen te komen of jegens wie een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is ⁽⁴⁰⁴⁾. Dit is in contrast met andere vormen van bewaring die onder artikel 5, lid 1, vallen, met name het voorkomen dat een persoon een strafbaar feit begaat of vlucht (artikel 5, lid 1, punt c) ⁽⁴⁰⁵⁾.

Artikel 9 van het IVBPR schrijft voor dat elke vrijheidsontneming in het kader van immigratie rechtmatig, noodzakelijk en evenredig moet zijn ⁽⁴⁰⁶⁾. In een zaak betreffende de bewaring van een Cambodjaanse asielzoeker in Australië heeft de Mensenrechtencommissie van de VN uitdrukkelijk bepaald dat bewaring noodzakelijk en evenredig moet zijn om te voldoen aan artikel 9 van het IVBPR ⁽⁴⁰⁷⁾.

7.6. Willekeur

Op grond van het EVRM is naleving van het nationaal recht onvoldoende. Artikel 5 van het EVRM schrijft voor dat elke vrijheidsontneming in overeenstemming moet zijn met het doel van het beschermen van het individu tegen willekeur ⁽⁴⁰⁸⁾. Het is een grondbeginsel dat geen enkele willekeurige bewaring verenigbaar kan zijn met

⁽⁴⁰³⁾ HvJ-EU, zaak C-329/11, *Achughbabian tegen Préfet du Val-de-Marne* [GK], 6 december 2011, punt 49.

⁽⁴⁰⁴⁾ Op grond van de nationale wetgeving kan wel nog een noodzakelijkheidstoets vereist zijn bij bewaring. Zie EHRM, *Patrick Muzamba Oyaw tegen België* (besluit), nr. 23707/15, 28 maart 2017, punt 36; en EHRM, *J.R. e.a. tegen Griekenland*, nr. 22696/16, 25 januari 2018, punt 111.

⁽⁴⁰⁵⁾ EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 72.

⁽⁴⁰⁶⁾ Voor meer informatie, zie Mensenrechtencommissie van de VN, *General Comment No. 35 – Article 9 (Liberty and security of person)* (Algemene opmerking nr. 35 – artikel 9 (vrijheid en veiligheid van personen)), 16 december 2014.

⁽⁴⁰⁷⁾ Mensenrechtencommissie van de VN, *A. tegen Australië*, mededeling nr. 560/1993, standpunten van 30 april 1997.

⁽⁴⁰⁸⁾ EHRM, *S., V. en A. tegen Denemarken*, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12, 22 oktober 2018, punt 74.

artikel 5, lid 1. Het begrip “willekeur” gaat verder dan strijdigheid met het nationaal recht; een vrijheidsontneming kan rechtmatig zijn uit hoofde van de binnenlandse wetgeving, maar toch willekeurig en daarom strijdig met het EVRM ⁽⁴⁰⁹⁾.

Om niet als willekeurig te worden aangemerkt, moet bewaring uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt f, te goeder trouw worden uitgevoerd: er moet een nauwe band bestaan tussen de reden voor de bewaring die de regering aangeeft en waarop zij de bewaring baseert; de bewaring moet op een passende plaats en onder passende omstandigheden plaatsvinden; en de bewaring mag niet langer duren dan redelijkerwijs vereist is met het oog op het nagestreefde doel ⁽⁴¹⁰⁾. De snelheid waarmee de nationale rechters een verlopen of onjuist bevonden bewaringsbevel vervangen, vormt nog een element in de beoordeling of bewaring als willekeurig moet worden aangemerkt ⁽⁴¹¹⁾. Procedures moeten voortvarend worden uitgevoerd en er moet sprake zijn van een realistisch vooruitzicht op verwijdering. Wat wordt aangemerkt als willekeurig, hangt af van de specifieke feiten van het geval.

Voorbeeld: in *Rusu tegen Oostenrijk* ⁽⁴¹²⁾ was de verzoekster aangehouden bij een poging om Oostenrijk te verlaten omdat ze het land illegaal was binnengekomen zonder een geldig paspoort en visum en omdat haar de nodige bestaansmiddelen voor een verblijf in Oostenrijk ontbraken. Daarom vermoedden de autoriteiten dat ze zou onderduiken en zich niet aan de procedure zou onderwerpen als ze werd vrijgelaten. Het EHRM stelde nadrukkelijk dat bewaring van een persoon een ernstige maatregel is en dat in een situatie waarin bewaring noodzakelijk is om een expliciete doelstelling te verwezenlijken de bewaring willekeurig zou zijn tenzij deze gerechtvaardigd was als een laatste redmiddel nadat andere, minder dwingende maatregelen in overweging waren genomen en was geconstateerd dat deze niet afdoende waren ter bescherming van het individuele of openbare belang. De argumentatie van de autoriteiten voor het in bewaring houden van de verzoekster was ontoereikend en haar bewaring vertoonde een zekere mate van willekeur. Daarom was haar bewaring strijdig met artikel 5 van het EVRM.

⁽⁴⁰⁹⁾ EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008, punt 67; EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 164.

⁽⁴¹⁰⁾ EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje tegen België*, nr. 10486/10, 20 december 2011, punten 117 tot en met 119.

⁽⁴¹¹⁾ EHRM, *Minjat tegen Zwitserland*, nr. 38223/97, 28 oktober 2003, punten 46 tot en met 48; EHRM, *Khudoyorov tegen Rusland*, nr. 6847/02, 8 november 2005, punten 136 en 137.

⁽⁴¹²⁾ EHRM, *Rusu tegen Oostenrijk*, nr. 34082/02, 2 oktober 2008, punt 58.

Voorbeeld: in *H.A. e.a. tegen Griekenland* ⁽⁴¹³⁾ waren de verzoekers (negen niet-begeleide kinderen) in Griekenland aangehouden omdat ze niet over de juiste documenten beschikten en waren ze op politiebureaus in voorhechtenis geplaatst. Het EHRM constateerde een schending van artikel 5, lid 1, van het EVRM, omdat de Griekse wetgeving inzake voorhechtenis geen maximale termijnen voorschreef, wat zou kunnen leiden tot willekeurige situaties waarbij kinderen langdurig hun vrijheid kon worden ontnomen.

7.6.1. Goede trouw

Op grond van het EVRM kan bewaring als willekeurig worden aangemerkt als de autoriteiten die de bewaring instellen niet te goeder trouw handelen. Als de nationale autoriteiten bewust besluiten onderdanen van een derde land te misleiden teneinde hen te verwijderen, is dat strijdig met artikel 5 van het EVRM ⁽⁴¹⁴⁾.

Voorbeeld: in *Longa Yonkeu tegen Letland* ⁽⁴¹⁵⁾ verwierp het EHRM het betoog van de regering dat de Nationale Grensbewakingsdienst pas twee dagen na de uitwijzing van de verzoeker was geïnformeerd over de opschorting van zijn uitwijzing. De autoriteiten waren al vier dagen lang op de hoogte dat de verzoeker asiel had aangevraagd op humanitaire gronden, want ze hadden een afschrift van zijn aanvraag ontvangen. Voorts had hij op grond van de binnenlandse wetgeving vanaf de datum van zijn aanvraag een asielzoekersstatus en kon hij daarom niet worden gedepoteerd. Derhalve had de Nationale Grensbewakingsdienst niet te goeder trouw gehandeld door de verzoeker te deporteren voordat zijn verzoek om asiel op humanitaire gronden door de bevoegde binnenlandse autoriteit was behandeld. Daarom was zijn bewaring met het oog op uitzetting willekeurig.

7.6.2. Voortvarendheid

Zowel het EU-recht als het EVRM bevat het beginsel dat de lidstaat voortvarendheid moet betrachten wanneer personen met het oog op verwijdering in bewaring worden gesteld.

⁽⁴¹³⁾ EHRM, *H.A. e.a. tegen Griekenland*, nr. 19951/16, 28 februari 2019.

⁽⁴¹⁴⁾ EHRM, *Čonka tegen België*, nr. 51564/99, 5 februari 2002; EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008; EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009.

⁽⁴¹⁵⁾ EHRM, *Longa Yonkeu tegen Letland*, nr. 57229/09, 15 november 2011, punt 143.

In het EU-recht bepaalt artikel 15, lid 1, van de [terugkeerrichtlijn](#) dat de bewaring niet langer mag duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering. Een soortgelijke voortvarendheidsbepaling voor asielzoekers is te vinden in artikel 9, lid 1, en overweging 16 van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#) en in artikel 28, lid 3, van de [Dublinverordening](#).

Op grond van het EVRM is bewaring uit hoofde van het tweede deel van artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM uitsluitend gerechtvaardigd zolang een uitwijzings- of uitleveringsprocedure loopt. Als een dergelijke procedure niet voortvarend wordt uitgevoerd, is de bewaring niet meer toelaatbaar uit hoofde van het EVRM ⁽⁴¹⁶⁾. Staten moeten zich daarom actief inspannen om een verwijdering te organiseren, naar het land van herkomst dan wel naar een derde land. In de praktijk moeten staten concrete maatregelen treffen en bewijs verstrekken dat ze zich inspannen om de toelating te regelen (dit zelf verklaren is niet voldoende), bijvoorbeeld wanneer de autoriteiten van een ontvangende staat bijzonder traag te werk gaan bij het identificeren van hun eigen onderdanen.

Voorbeeld: in *Singh tegen Tsjechië* ⁽⁴¹⁷⁾ constateerde het EHRM dat de verzoekers 2,5 jaar lang in bewaring waren gehouden in afwachting van uitwijzing. De procedures werden gekenmerkt door perioden van inactiviteit en het Hof oordeelde dat de Tsjechische autoriteiten grotere voortvarendheid hadden moeten betrachten, met name nadat de Indiase ambassade had laten weten niet bereid te zijn om de verzoekers een paspoort te verstrekken. Daarnaast constateerde het Hof dat de verzoekers waren veroordeeld voor een licht misdrijf en dat de termijn van hun bewaring in afwachting van uitwijzing langer was dan de gevangenisstraf in verband met het misdrijf. Derhalve oordeelde het Hof dat de Tsjechische autoriteiten geen voortvarendheid hadden betracht bij het behandelen van de zaak van de verzoekers en dat de termijn van hun bewaring onredelijk was geweest.

⁽⁴¹⁶⁾ EHRM, *Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 22414/93, 15 november 1996, punt 113; EHRM, *A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009, punt 164; EHRM, *Amie e.a. tegen Bulgarije*, nr. 58149/08, 12 februari 2013, punt 72.

⁽⁴¹⁷⁾ EHRM, *Singh tegen Tsjechië*, nr. 60538/00, 25 januari 2005.

Voorbeeld: in *H.A. tegen Griekenland* ⁽⁴¹⁸⁾ was de verzoeker een Iraanse onderdaan die in Griekenland was aangekomen. Na zijn aanhouding door de politie had hij opdracht gekregen om terug te keren naar Turkije, maar Turkije had hem de toegang ontzegd. In afwachting van zijn uitzetting was de verzoeker gedurende lange tijd in bewaring gehouden. Het EHRM oordeelde dat de Griekse autoriteiten niet voortvarend hadden gehandeld omdat ze na de weigering van Turkije om de verzoeker toe te laten vijf maanden lang geen enkele stap hadden gezet om de uitzetting uit te voeren. Dit leidde tot een schending van artikel 5, lid 1, van het EVRM.

7.6.3. Realistisch vooruitzicht op verwijdering

Uit hoofde van zowel het EU-recht als het EVRM is bewaring uitsluitend gerechtvaardigd als er sprake is van een realistisch vooruitzicht op verwijdering binnen een redelijke tijd.

Op grond van het EU-recht is wanneer er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is bewaring niet meer gerechtvaardigd en moet de persoon in dat geval onmiddellijk in vrijheid worden gesteld (artikel 15, lid 4, van de [terugkeerrichtlijn](#)). Wanneer er beletselen voor verwijdering zijn, zoals het beginsel van *non-refoulement* (artikel 5 van de terugkeerrichtlijn), is er normaliter geen sprake van een redelijk vooruitzicht op verwijdering.

Voorbeeld: in *Kadzoev* ⁽⁴¹⁹⁾ oordeelde het HvJ dat wanneer de nationale rechter de bewaring toetste, er alleen sprake was van een redelijk vooruitzicht op verwijdering als er een reëel vooruitzicht was dat de verwijdering daadwerkelijk kon worden uitgevoerd. Er was geen sprake van een dergelijk redelijk vooruitzicht als het onwaarschijnlijk was dat de persoon zou worden toegelaten tot een derde land ⁽⁴²⁰⁾.

In het licht van het binnenlands recht heeft het United Kingdom Border Agency een praktische vuistregel opgesteld. Daarin wordt gesteld dat in uitwijzingszaken “kan worden gesteld dat verwijdering op handen is wanneer er een reisdocument is, er een verwijderingsinstructie is afgegeven, er geen onopgeloste juridische beletselen

⁽⁴¹⁸⁾ EHRM, *H.A. tegen Griekenland*, nr. 58424/11, 21 januari 2016.

⁽⁴¹⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GK], 30 november 2009, punten 65 en 66.

⁽⁴²⁰⁾ Zie ook HvJ-EU, zaak C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juni 2014, punten 59 en 60.

zijn en de verwijdering waarschijnlijk binnen de komende vier weken zal plaatsvinden. Wanneer de persoon de verwijdering echter verijdelt door niet mee te werken met de documentatieprocedure en wanneer dat een ernstig beletsel voor de verwijdering vormt, zijn dat elementen die zich sterk verzetten tegen vrijlating”⁽⁴²¹⁾.

Op grond van het EVRM is een realistisch vooruitzicht op uitzetting vereist.

Voorbeeld: *Al Husin tegen Bosnië en Herzegovina (nr. 2)*⁽⁴²²⁾ betrof een Syrische onderdaan die in bewaring was gehouden op grond van nationale veiligheid. Er was jegens de verzoeker een uitwijzingsbevel uitgevaardigd waarin stond dat er als hij niet vrijwillig vertrok, een uitwijzingsbevel zou worden afgegeven met vermelding van het land van bestemming voor zijn verwijdering. De verzoeker bleef vier jaar lang in bewaring op grond van nationale veiligheid. Meer dan veertig landen werd gevraagd de verzoeker op te nemen, maar tevergeefs. Na acht jaar ononderbroken bewaring werd de verzoeker vrijgelaten. Het EHRM oordeelde dat artikel 5, lid 1, was geschonden omdat de redenen voor de bewaring niet de gehele bewaringsperiode lang geldig waren gebleven, vanwege het ontbreken van een realistisch vooruitzicht op het afdwingen van de uitzetting.

7.6.4. Maximale termijn voor bewaring

In het EU-recht schrijven artikel 9, lid 1, van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#) en artikel 28, lid 3, van de [Dublinverordening](#) voor dat de bewaring van asielzoekers zo kort mogelijk moet duren. Verkorte termijnen voor het indienen van en reageren op overdrachtsverzoeken zijn van toepassing wanneer asielzoekers in bewaring worden gesteld op grond van de Dublinverordening.

Volgens artikel 15, lid 1, van de [terugkeerrichtlijn](#) moet de bewaring van personen in terugkeerprocedures ook zo kort mogelijk duren. De terugkeerrichtlijn voorziet daarnaast echter ook in een termijn van maximaal zes maanden voor de bewaring, die onder uitzonderlijke omstandigheden met twaalf maanden kan worden verlengd, namelijk wanneer de persoon niet meewerkt of wanneer de nodige

⁽⁴²¹⁾ United Kingdom Border Agency (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 detention and temporary release* (Handhavingsinstructies en -richtsnoer: hoofdstuk 55 – Bewaring en tijdelijke vrijlating).

⁽⁴²²⁾ EHRM, *Al Husin tegen Bosnië en Herzegovina (nr. 2)*, nr. 10112/16, 25 juni 2019. Zie ook EHRM, *Mikolenko tegen Estland*, nr. 10664/05, 8 oktober 2009.

reisdocumenten op zich laat wachten (artikel 15, leden 5 en 6). Voor deze buitengewone verlenging is vereist dat de autoriteiten eerst alle redelijke inspanningen moeten hebben betracht om de persoon te verwijderen. Verdere bewaring is niet mogelijk wanneer de periode van zes maanden, en in buitengewone gevallen de aanvullende periode van twaalf maanden, verstreken is.

Voorbeeld: in *Kadzoev* ⁽⁴²³⁾ constateerde het HvJ dat het duidelijk was dat, na het bereiken van de maximale termijn voor bewaring waarin wordt voorzien door artikel 15, lid 6, van de terugkeerrichtlijn, het niet meer de vraag was of er sprake was van een redelijk vooruitzicht op verwijdering zoals bedoeld in artikel 15, lid 4. In een dergelijke situatie moet de betrokkene onmiddellijk in vrijheid worden gesteld.

Voorbeeld: in *FMS e.a.* ⁽⁴²⁴⁾ verschaftte het HvJ-EU duidelijkheid met betrekking tot de termijn voor bewaring uit hoofde van zowel het *asiel-* als het *terugkeer-* *acquis* van de EU. Hoewel artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen niet voorschrijft dat lidstaten een maximale termijn vaststellen bij het in bewaring plaatsen van verzoekers om internationale bescherming, moet de binnenlandse wetgeving van de lidstaten wel waarborgen dat de bewaring niet langer duurt dan de reden voor de bewaring geldig blijft. Bij bewaring in afwachting van verwijdering uit hoofde van artikel 15 van de terugkeerrichtlijn kan langdurige bewaring daarentegen niet langer duren dan 18 maanden en mag deze slechts voortduren zolang de verwijderingsprocedure bezig is en voortvarend wordt uitgevoerd.

Artikel 5, lid 1, punt f, van het **EVRM** bevat geen maximale termijnen voor bewaring in verband met immigratie. De toegelaten termijn voor bewaring in het licht van artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM hangt af van een bestudering van het nationale recht in samenhang met een beoordeling van de specifieke feiten van de zaak ⁽⁴²⁵⁾. Termijnen vormen een essentieel element van nauwkeurig en voorzienbaar recht met betrekking tot vrijheidsontneming.

⁽⁴²³⁾ HvJ-EU, zaak C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GK], 30 november 2009, punt 60.

⁽⁴²⁴⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 262 tot en met 265 en punten 278 tot en met 280.

⁽⁴²⁵⁾ EHRM, *Auad tegen Bulgarije*, nr. 46390/10, 11 oktober 2011, punt 128.

Voorbeeld: in *Mathloom tegen Griekenland* ⁽⁴²⁶⁾ werd een Iraakse onderdaan meer dan twee jaar en drie maanden in bewaring gehouden in afwachting van uitwijzing, hoewel er een bevel was afgegeven om hem voorwaardelijk in vrijheid te stellen. De Griekse wetgeving met betrekking tot de bewaring van personen jegens wie een rechterlijk uitwijzingsbevel was uitgevaardigd, bevatte geen maximumtermijn en voldeed daarom niet aan het “rechtmatigheidsvereiste” van artikel 5 van het EVRM, omdat de wetgeving geen voorzienbaarheid bood.

Voorbeeld: in *Louled Massoud tegen Malta* ⁽⁴²⁷⁾ was een Algerijnse onderdaan iets langer dan 18 maanden in een bewaringscentrum vastgehouden met het oog op uitwijzing. In die periode weigerde de verzoeker mee te werken en waren de Algerijnse autoriteiten niet bereid om reisdocumenten voor hem af te geven. Bij de constatering van een schending van artikel 5, lid 1, uitte het EHRM ernstige twijfels over de vraag of de grond voor de bewaring van de verzoeker, namelijk de beoogde uitwijzing, wel gedurende de gehele bewaringsperiode geldig was geweest. Het ging hierbij om twijfels over de periode van meer dan 18 maanden na de afwijzing van zijn asielaanvraag, de waarschijnlijke afwezigheid van een realistisch vooruitzicht op zijn uitzetting en het mogelijk niet op voortvarende wijze uitvoeren van de procedure door de binnenlandse autoriteiten. Bovendien stelde het Hof vast dat de verzoeker niet over een doeltreffende voorziening in rechte had beschikt om de rechtmatigheid en termijn van zijn bewaring aan te vechten.

Voorbeeld: in *Auad tegen Bulgarije* ⁽⁴²⁸⁾ bepaalde het EHRM dat de termijn voor bewaring niet langer mocht zijn dan de termijn die redelijkerwijs vereist is voor het beoogde doel. Het Hof merkte op dat het HvJ in de zaak Kadzoev een soortgelijke constatering had gedaan met betrekking tot artikel 15 van de terugkeerrichtlijn. Het Hof benadrukte dat artikel 5, lid 1, punt f, van het EVRM, in tegenstelling tot artikel 15 van de terugkeerrichtlijn, geen maximale termijnen bevatte. Of de duur van de uitwijzingsprocedure gevolgen kon hebben voor de rechtmatigheid van de bewaring op grond van deze bepaling hing daarom geheel af van de specifieke omstandigheden van elk geval.

⁽⁴²⁶⁾ EHRM, *Mathloom tegen Griekenland*, nr. 48883/07, 24 april 2012.

⁽⁴²⁷⁾ EHRM, *Louled Massoud tegen Malta*, nr. 24340/08, 27 juli 2010.

⁽⁴²⁸⁾ EHRM, *Auad tegen Bulgarije*, nr. 46390/10, 11 oktober 2011.

7.7. Bewaring van personen met specifieke behoeften

In het EU-recht bevatten artikel 21 van de herziene richtlijn opvangvoorzieningen en artikel 3, lid 9, van de terugkeerrichtlijn een lijst met personen die kwetsbaar worden geacht (zie hoofdstuk 10). Geen van beide instrumenten verbiedt bewaring van kwetsbare personen, maar als deze in bewaring worden gehouden, bepalen artikel 11 van de richtlijn opvangvoorzieningen en artikel 16, lid 3, en artikel 17 van de terugkeerrichtlijn dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan hun specifieke situatie.

Beide richtlijnen benadrukken dat kinderen alleen als laatste redmiddel in bewaring mogen worden gesteld en alleen als minder dwingende middelen niet doeltreffend kunnen worden ingezet. De bewaring moet zo kort mogelijk duren. Al het mogelijke moet worden gedaan om de in bewaring gestelde personen in vrijheid te stellen en in accommodatie te plaatsen die geschikt is voor kinderen. Volgens de richtlijn opvangvoorzieningen mogen niet-begeleide minderjarige asielzoekers alleen onder uitzonderlijke omstandigheden in bewaring worden gesteld en nooit in een gevangenis worden ondergebracht. Niet-begeleide kinderen die in afwachting van verwijdering in bewaring worden gehouden, moeten in instellingen worden geplaatst met medewerkers en voorzieningen die zijn afgestemd op de behoeften van personen van hun leeftijd (artikel 17 van de terugkeerrichtlijn) ⁽⁴²⁹⁾.

De richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) bevat een plicht om slachtoffers van mensenhandel hulp en ondersteuning te bieden, zoals het verschaffen van passende en veilige accommodatie (artikel 11), hoewel de richtlijn hun bewaring niet volledig verbiedt.

Op grond van het EVRM heeft het EHRM immigratiezaken beoordeeld waarbij kinderen en personen met gezondheidsproblemen in bewaring werden gehouden. Het Hof bepaalde dat hun bewaring in faciliteiten die niet waren ingericht om aan hun behoeften te voldoen willekeurig en strijdig met artikel 5 van het EVRM was, en

⁽⁴²⁹⁾ Voor meer informatie, zie FRA (2017), *European legal and policy framework on immigration detention of children* (Europees juridisch en beleidskader voor de immigratiebewaring van kinderen), Bureau voor publicaties, Luxemburg, juni 2017.

in sommige gevallen ook twijfelachtig in het licht van artikel 3 van het EVRM ⁽⁴³⁰⁾. Het Hof constateerde tevens dat asielzoekers bijzonder kwetsbaar zijn, in de context van bewaring en voor wat betreft de omstandigheden waarin ze worden vastgehouden ⁽⁴³¹⁾.

Voorbeeld: *Yoh-Ekale Mwanje tegen België* ⁽⁴³²⁾ betrof de bewaring van een Kameroense onderdaan met hiv-infectie in een gevorderd stadium. De autoriteiten kenden de identiteit en het vaste woonadres van de verzoekster en zij had zich altijd aan haar afspraken met hen gehouden en het initiatief genomen voor verschillende stappen om haar status in België te regulariseren. Ondanks het feit dat haar gezondheid tijdens de bewaring verslechterde, overwogen de autoriteiten niet de inzet van een minder ingrijpende optie, bijvoorbeeld haar een tijdelijke verblijfsvergunning geven ter bescherming van het openbaar belang. In plaats daarvan hielden ze haar bijna vier maanden lang in bewaring. Het EHRM zag geen verband tussen de bewaring van de verzoekster en de doelstelling van de regering om haar te deporteren en constateerde daarom dat artikel 5, lid 1, van het EVRM was geschonden.

Voorbeeld: in *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België* ⁽⁴³³⁾ oordeelde het EHRM dat de bewaring van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker in een bewaringscentrum voor volwassenen strijdig was met artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Muskhadzhiyeva tegen België* ⁽⁴³⁴⁾ oordeelde het EHRM dat de bewaring van vier Tsjetsjeense kinderen in afwachting van een Dublin-overdracht in een faciliteit die niet was ingericht met het oog op de specifieke behoeften van kinderen strijdig was met artikel 3 van het EVRM.

⁽⁴³⁰⁾ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Muskhadzhiyeva e.a. tegen België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010; EHRM, *Kanagaratnam e.a. 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.

⁽⁴³¹⁾ EHRM, *S.D. tegen Griekenland*, nr. 53541/07, 11 juni 2009; EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland [GK]*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

⁽⁴³²⁾ EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje tegen België*, nr. 10486/10, 20 december 2011.

⁽⁴³³⁾ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006.

⁽⁴³⁴⁾ EHRM, *Muskhadzhiyeva e.a. tegen België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010.

Voorbeeld: in *A.M. e.a. tegen Frankrijk* ⁽⁴³⁵⁾ constateerde het EHRM dat, hoewel de materiële omstandigheden in centra voor bewaring van te verwijderen personen geschikt waren, de omstandigheden in die centra beangstigend waren voor jonge kinderen. Daarom kwam de plaatsing van kinderen in bewaringscentra neer op onmenselijke en vernederende behandeling, strijdig met artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: in *S.F. e.a. tegen Bulgarije* ⁽⁴³⁶⁾ keek het EHRM naar de bewaring van een gezin met drie kinderen in een bewaringsinrichting van de politie aan de grens en naar de duur van hun verblijf aldaar. Het Hof merkte op dat bij de bewaring in verband met immigratie van kinderen, al dan niet begeleid, specifieke kwesties aan de orde zijn, aangezien kinderen uiterst kwetsbaar zijn en specifieke behoeften hebben. Ongeacht de in bewaring doorgebrachte termijn waren de omstandigheden in de bewaringsinrichting van de politie niet geschikt voor kinderen. Bijgevolg constateerde het EHRM een schending van artikel 3 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Bilalova e.a. tegen Polen* ⁽⁴³⁷⁾ dienden de verzoekers, Russische onderdanen van Tsjetsjeense afkomst (een vrouw en haar vijf kinderen), een klacht in dat de plaatsing van kinderen in een bewaringscentrum voor te verwijderen personen onrechtmatig was. Het EHRM merkte op dat de opsluiting van jonge kinderen in dergelijke gebouwen in principe moet worden vermeden en dat slechts kortdurende plaatsing onder geschikte omstandigheden eventueel verenigbaar met het EVRM zou kunnen zijn, echter op voorwaarde dat de autoriteiten hadden vastgesteld dat ze hiervoor als laatste redmiddel hadden gekozen en pas nadat ze specifiek minder dwingende maatregelen hadden onderzocht en hadden geconstateerd dat deze niet beschikbaar waren. Het Hof oordeelde ten slotte dat er onvoldoende bewijs was dat de binnenlandse autoriteiten een dergelijke evaluatie hadden verricht en dat er geen maatregelen waren getroffen om de termijn voor bewaring te beperken. Derhalve was de bewaring van kinderen strijdig met artikel 5, lid 1, van het EVRM.

⁽⁴³⁵⁾ EHRM, *A.M. e.a. tegen Frankrijk*, nr. 24587/12, 12 juli 2016.

⁽⁴³⁶⁾ EHRM, *S.F. e.a. tegen Bulgarije*, nr. 8138/16, 7 december 2017.

⁽⁴³⁷⁾ EHRM, *Bilalova e.a. Polen*, nr. 23685/14, 26 maart 2020.

Voorbeeld: in *Bistieva e.a. tegen Polen* ⁽⁴³⁸⁾ was de verzoekster samen met haar echtgenoot en hun kinderen in Polen aangekomen en hadden ze daar asiel aangevraagd. Het asielerzoek werd afgewezen en het gezin vluchtte naar Duitsland, maar de Duitse autoriteiten stuurde hen terug naar Polen, waar ze in bewaring werden gehouden. De verzoekster diende een klacht in dat haar bewaring strijdig was met het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven uit hoofde van artikel 8 van het EVRM. Het EHRM constateerde dat de bewaring van de verzoekster ingreep in de daadwerkelijke uitoefening van haar gezinsleven, aangezien de Poolse autoriteiten geen evaluatie hadden uitgevoerd van de gevolgen van bewaring voor haar gezin en de kinderen, en de bewaring van het gezin niet als laatste redmiddel in overweging hadden genomen. Het Hof oordeelde dat het belang van het kind zich niet beperkte tot het bijeenhouden van het gezin, maar tevens alle mogelijke maatregelen omvatte om de bewaring van gezinnen met kinderen te beperken. Daarom was de bewaring van de verzoekster en haar gezin gedurende bijna zes maanden strijdig met artikel 8 van het EVRM.

Voorbeeld: in *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* ⁽⁴³⁹⁾ constateerde het EHRM dat de Cypriotische autoriteiten geen uitleg hadden gegeven over de redenen en de juridische grondslag om wijlen de dochter van de verzoeker, een slachtoffer van mensenhandel, niet toe te staan zelf uit het politiebureau te vertrekken maar haar in plaats daarvan over te dragen aan het gezag van een particuliere persoon. Het Hof oordeelde dat haar vrijheidsontneming onder deze omstandigheden zowel willekeurig als onrechtmatig was geweest in het licht van artikel 5 van het EVRM.

7.8. Procedurele waarborgen

Zowel het EU-recht als het EVRM bevat procedurele waarborgen met betrekking tot de bewaring van asielzoekers en migranten.

In het EU-recht voorziet de [terugkeerrichtlijn](#) in specifieke waarborgen wanneer migranten in een irreguliere situatie zullen worden teruggestuurd. De [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (artikel 9) en artikel 26, lid 2, van de [richtlijn asielprocedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) bevatten waarborgen voor asielzoekers.

⁽⁴³⁸⁾ EHRM, *Bistieva e.a. Polen*, nr. 75157/14, 10 april 2018.

⁽⁴³⁹⁾ EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010.

Artikel 5 van **het EVRM** bevat een eigen, ingebouwde reeks procedurele waarborgen. De volgende twee artikelen gelden tevens voor vrijheidsontneming uit hoofde van artikel 5, lid 1, punt 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 voor zijn of haar arrestatie en van alle beschuldigingen tegen hem of haar;
- artikel 5, lid 4, het recht om bij een rechter voorziening te vragen opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van de bewaring en invrijheidstelling beveelt indien de bewaring onrechtmatig is ⁽⁴⁴⁰⁾.

Bewaring moet altijd schriftelijk worden bevolen en bewaringsbevelen moeten voor elke persoon afzonderlijk worden afgegeven. Het uitsluitend vermelden van de namen van kinderen in een bewaringsbevel dat is afgegeven voor de ouders of een andere betrokken volwassene is strijdig met artikel 5, lid 1, van het EVRM ⁽⁴⁴¹⁾.

7.8.1. Recht op opgave van redenen

In **het EU-recht** schrijft artikel 15, lid 2, van de [terugkeerrichtlijn](#) voor dat autoriteiten een bewaringsbevel schriftelijk afgeven, onder vermelding van de feitelijke en wettelijke gronden. Voor asielzoekers is datzelfde vereiste opgenomen in artikel 9, lid 2, van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#). Het HvJ-EU heeft deze vereisten tevens bekrachtigd ⁽⁴⁴²⁾.

Volgens 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 voor zijn of haar bewaring (artikel 5, lid 2). Dit houdt in dat een gedetineerde in eenvoudige, niet-technische bewoordingen die de gedetineerde kan begrijpen, moet worden geïnformeerd over de wettelijke en feitelijke gronden voor zijn of haar arrestatie of

⁽⁴⁴⁰⁾ EHRM, *O.S.A. e.a. tegen Griekenland*, nr. 39065/16, 21 maart 2019.

⁽⁴⁴¹⁾ EHRM, *Moustahi tegen Frankrijk*, nr. 9347/14, 25 juni 2020, punten 102 tot en met 104.

⁽⁴⁴²⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 257 en 259.

bewaring, teneinde hem of haar in staat te stellen om naar eigen inzicht de rechtmatigheid van de beslissing aan te vechten bij de rechter, in overeenstemming met artikel 5, lid 4 ⁽⁴⁴³⁾.

Voorbeeld: in *Nowak tegen Oekraïne* ⁽⁴⁴⁴⁾ had een Poolse onderdaan gevraagd naar de redenen voor zijn arrestatie en was hem verteld dat hij een “internationale dief” was. Het EHRM constateerde dat het vrijwel onmogelijk was dat deze verklaring overeenkwam met het uitwijzingsbevel, dat in het Oekraïens was opgesteld en verwees naar een bepaling in de nationale wetgeving. De verzoeker had onvoldoende kennis van de taal om het document, dat hij op de vierde dag van zijn hechtenis ontving, te begrijpen. Er was geen enkele aanwijzing dat hij vóór die datum in kennis was gesteld dat hij in bewaring was gehouden met het oog op uitwijzing. Voorts beschikte de verzoeker niet over een daadwerkelijke manier om zijn klacht in te dienen terwijl hij in bewaring was of om achteraf een schadevergoeding te vorderen. Derhalve was artikel 5, lid 2, van het EVRM geschonden.

Voorbeeld: in *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽⁴⁴⁵⁾ werd een vertraging van 76 uur bij het opgeven van redenen voor de bewaring aangemerkt als te lang en strijdig met artikel 5, lid 2, van het EVRM.

Voorbeeld: in *Dbouba tegen Turkije* ⁽⁴⁴⁶⁾ was de verzoeker een asielzoeker. Twee politiebeambten namen hem een verklaring af over zijn aanvraag bij de UNHCR. Er werd hem verteld dat hij in vrijheid was gesteld in afwachting van een strafrechtelijk proces met als aanklacht dat hij lid zou zijn van Al Qaida, en dat er een uitwijzingsprocedure tegen hem in gang was gezet. Er waren de verzoeker geen documenten verstrekt met informatie over de redenen voor zijn bewaring op het hoofdbureau van politie. Het EHRM constateerde dat de nationale autoriteiten de verzoeker nooit de redenen voor zijn bewaring hadden meegedeeld, wat strijdig was met artikel 5, lid 2, van het EVRM.

⁽⁴⁴³⁾ Zie ook EHRM, *Khlaifia e.a. tegen Italië* [GK], nr. 16483/12, 15 december 2016, punt 115; EHRM, *Čonka tegen België*, nr. 51564/99, 5 mei 2002.

⁽⁴⁴⁴⁾ EHRM, *Nowak tegen Oekraïne*, nr. 60846/10, 31 maart 2011, punt 64.

⁽⁴⁴⁵⁾ EHRM, *Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008.

⁽⁴⁴⁶⁾ EHRM, *Dbouba tegen Turkije*, nr. 15916/09, 13 juli 2010, punten 52 tot en met 54.

Voorbeeld: in *J.R. e.a. tegen Griekenland* ⁽⁴⁴⁷⁾ waren drie Afghaanse onderdanen in bewaring gehouden in een Griekse "hotspot" op het eiland Chios. Het EHRM stelde vast dat inbreuk was gepleegd op artikel 5, lid 2, van het EVRM. Hoewel de verzoekers een brochure hadden ontvangen met informatie over de redenen voor hun bewaring, was de inhoud van de brochure niet duidelijk en specifiek genoeg om de verzoekers te informeren over de redenen voor hun bewaring.

7.8.2. Recht op toetsing van bewaring

In zowel het EU-recht als het EVRM vormt het recht op rechterlijke toetsing een essentiële waarborg tegen willekeurige bewaring.

In het EU-recht eist artikel 47 van het [EU-Handvest](#) dat elke persoon in een situatie die onder het EU-recht valt het recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn. Artikel 15, lid 2, van de [terugkeerrichtlijn](#) en artikel 9, lid 3, van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) schrijven een spoedige rechterlijke toetsing voor wanneer administratieve autoriteiten een bewaringsbevel afgeven. Daarnaast bepalen artikel 15, lid 3, van de terugkeerrichtlijn en artikel 9, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen dat bewaring met redelijke tussenpozen moet worden getoetst, op verzoek van de onderdaan van een derde land dan wel ambtshalve. Bij asielzoekers moet deze toetsing worden uitgevoerd door een rechterlijke instantie; bij personen in terugkeerprocedures is dat alleen vereist bij langdurige bewaring.

Voorbeeld: in *FMS e.a.* ⁽⁴⁴⁸⁾ bekrachtigde het HvJ-EU dat de rechtmatigheid van bewaring uit hoofde van zowel de richtlijn opvangvoorzieningen als de terugkeerrichtlijn zonder uitzondering onderworpen moet worden aan rechterlijke toetsing. Daarom is het bij afwezigheid van nationale regels die voorzien in rechterlijke toetsing vereist dat de nationale rechter bevoegd is om in deze uitspraak te doen en om als de bewaring onrechtmatig wordt bevonden, bevel te geven tot vrijlating van de betrokkene.

⁽⁴⁴⁷⁾ EHRM, *J.R. e.a. tegen Griekenland*, nr. 22696/16, 25 januari 2018.

⁽⁴⁴⁸⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, *FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GK], 14 mei 2020, punten 273 tot en met 277.

Wanneer het recht op behandeling van de zaak is geschonden als gevolg van de verlenging van een bewaringsmaatregel, kan de nationale rechter die belast is met de beoordeling van de rechtmatigheid van die verlenging uitsluitend bevel geven tot opheffing van de bewaringsmaatregel als wordt geconstateerd dat de betreffende schending de partij die zich erop beroept daadwerkelijk de mogelijkheid heeft ontgenomen om zich beter te verweren, in die mate dat de betreffende administratieve procedure een andere uitkomst had kunnen hebben ⁽⁴⁴⁹⁾.

Er is regelgeving met betrekking tot de verstrekking van rechtsbijstand. Artikel 47 van het EU-Handvest en artikel 13, lid 4, van de terugkeerrichtlijn schrijven voor dat alle personen de mogelijkheid moeten hebben om in juridische zaken te worden geadviseerd, vertegenwoordigd en verdedigd en dat rechtsbijstand ter beschikking moet worden gesteld om de toegang tot de rechter te waarborgen. Voor asielzoekers zijn specifieke bepalingen met betrekking tot kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging opgenomen in artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (zie [hoofdstuk 5](#) voor nadere inlichtingen).

Artikel 5, lid 4, van **het EVRM** schrijft specifiek voor dat “eenieder” die zijn of haar vrijheid wordt ontnomen het recht heeft voorziening te vragen bij het gerecht opdat dit “spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn [of haar] bewaring en zijn [of haar] invrijheidstelling beveelt, indien de bewaring onrechtmatig is”. Deze verplichting is weerspiegeld in artikel 9, lid 4, van het **IVBPR**.

De noodzaak van een spoedige toetsing en toegankelijkheid van de voorziening in rechte zijn twee essentiële waarborgen. Het doel van artikel 5, lid 4, is het waarborgen van het recht van een gedetineerde op “rechterlijk toezicht” op de maatregel die jegens hem of haar wordt getroffen. In dat licht schrijft artikel 5, lid 4, niet alleen toegang tot de rechter voor een spoedige beslissing over de rechtmatigheid van de bewaring voor, maar ook periodieke toetsing door een rechter of voortzetting van de bewaring noodzakelijk is. De voorziening in rechte moet tijdens de bewaring beschikbaar zijn, zodat de gedetineerde in staat is om een spoedige rechterlijke toetsing te verkrijgen, en de toetsing moet kunnen leiden tot vrijlating als wordt vastgesteld dat de bewaring onrechtmatig is ⁽⁴⁵⁰⁾. De voorziening in rechte moet zowel in theorie als in de praktijk zeker genoeg zijn om toegankelijk en doeltreffend

⁽⁴⁴⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-383/13, *M. G. en N. R. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 september 2013.

⁽⁴⁵⁰⁾ EHRM, *Khlaifia e.a. tegen Italië* [GK], nr. 16483/12, 15 december 2016, punt 131; *Ilmseher tegen Duitsland* [GK], nrs. 10211/12 en 27505/14, 4 december 2018, punt 251.

te zijn. Het bestaan van automatische rechterlijke toetsing van bewaring in verband met immigratie is geen essentiële vereiste uit hoofde van artikel 5, lid 1, van het EVRM ⁽⁴⁵¹⁾.

Het is met name voor asielzoekers belangrijk om toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte te hebben, omdat zij zich in een kwetsbare positie bevinden en risico van *refoulement* lopen.

Voorbeeld: in *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije* ⁽⁴⁵²⁾ waren twee Iraanse asielzoekers in bewaring gehouden op het hoofdbureau van politie. Het EHRM constateerde dat hun geen enkele procedure ter beschikking had gestaan waarmee de rechtmatigheid van hun bewaring door een rechter had kunnen worden onderzocht ⁽⁴⁵³⁾.

Voorbeeld: in *S.D. tegen Griekenland* ⁽⁴⁵⁴⁾ was een asielzoeker in bewaring gehouden ondanks het feit dat hij niet kon worden uitgezet zolang er geen beslissing was genomen over zijn asielverzoek. Het EHRM oordeelde dat hij zich in een juridisch vacuüm had bevonden omdat er geen voorziening was voor een rechtstreekse toetsing van zijn bewaring in afwachting van uitzetting.

Voorbeeld: in *Oravec tegen Kroatië* ⁽⁴⁵⁵⁾ was de verzoeker, die werd verdacht van drugssmokkel, in bewaring gehouden en vervolgens vrijgelaten. Na het beroep van de openbaar aanklager tegen zijn vrijlating werd de verzoeker weer in hechtenis genomen. Het EHRM bepaalde dat het beroep een vervolg was van de procedure met betrekking tot de rechtmatigheid van de bewaring van de verzoeker en dat de uitkomst van het beroep een essentiële factor vormde voor beslissing over de rechtmatigheid daarvan, ongeacht de vraag of de verzoeker zich op dat specifieke moment in hechtenis bevond. Daarom was artikel 5, lid 4, van het EVRM van toepassing op de omstandigheden van de zaak.

⁽⁴⁵¹⁾ EHRM, *J.N. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 37289/12, 19 augustus 2016, punt 96.

⁽⁴⁵²⁾ EHRM, *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, 22 september 2009.

⁽⁴⁵³⁾ Zie ook EHRM, *Z.N.S. tegen Turkije*, nr. 21896/08, 19 januari 2010 en EHRM, *Dbouba tegen Turkije*, nr. 15916/09, 13 juli 2010.

⁽⁴⁵⁴⁾ EHRM, *S.D. tegen Griekenland*, nr. 53541/07, 11 juni 2009.

⁽⁴⁵⁵⁾ EHRM, *Oravec tegen Kroatië*, nr. 51249/11, 11 juli 2017, punt 65.

7.9. Bewaringsomstandigheden of -regelingen

De bewaringsomstandigheden zelf kunnen strijdig zijn met het EU-recht of het EVRM. Zowel het EU-recht als het EVRM schrijven voor dat bewaring in overeenstemming moet zijn met andere grondrechten, waaronder de vereisten dat de omstandigheden van vrijheidsontneming humaan moeten zijn, gezinnen niet uiteen mogen worden gehaald, en kinderen en kwetsbare personen gewoonlijk niet in bewaring mogen worden gehouden (zie [punt 7.7](#) over de bewaring van personen met specifieke behoeften en kinderen) ⁽⁴⁵⁶⁾.

In het EU-recht is regelgeving met betrekking tot de bewaringsomstandigheden voor personen in terugkeerprocedures opgenomen in artikel 16 van de [terugkeerrichtlijn](#), en voor kinderen en gezinnen in artikel 17. Bewaring voorafgaand aan verwijdering moet in de regel plaatsvinden in hiertoe speciaal ingerichte faciliteiten en de in bewaring gestelde personen moeten gescheiden worden gehouden van gewone gevangenen ⁽⁴⁵⁷⁾. Regelgeving inzake de bewaringsomstandigheden voor asielzoekers is opgenomen in artikel 10 van de herziene [richtlijn opvangvoorzieningen](#), naast specifieke bepalingen voor kwetsbare personen in artikel 11.

Volgens het EVRM moeten de locatie, het regime en de omstandigheden van de bewaring passend zijn, omdat deze anders mogelijk strijdig zijn met de artikelen 3, 5 of 8 van het EVRM. Het Hof kijkt naar de afzonderlijke kenmerken van de omstandigheden en naar het cumulatieve effect daarvan. Het gaat daarbij onder meer om de vraag waar de persoon in bewaring gehouden wordt (luchthaven, politiecel, huis van bewaring) ⁽⁴⁵⁸⁾; of er andere faciliteiten zouden kunnen worden gebruikt; de omvang van het opsluitingsgebied; of dit al dan niet wordt gedeeld en met hoeveel mensen; de beschikbaarheid van en toegang tot wasvoorzieningen en sanitair; ventilatie en toegang tot open lucht; toegang tot de buitenwereld; en of de in bewaring gestelde personen al dan niet aan ziekten lijden en toegang hebben tot medische voorzieningen. De specifieke omstandigheden van een persoon zijn bijzonder

⁽⁴⁵⁶⁾ Voor meer informatie, zie EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006 (niet-begeleid kind); EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010 (slachtoffer van mensenhandel).

⁽⁴⁵⁷⁾ Zie ook HvJ-EU, zaken C-473/13 en C-514/13, *Adala Bero tegen Regierungspräsidium Kassel en Ettayebi Bouzalmate tegen Kriessverwaltung Kleve* [GK], 17 juli 2014, punt 32; en HvJ-EU, zaak C-474/13, *Thi Ly Pham tegen Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik* [GK], 17 juli 2014, punten 16 en 17.

⁽⁴⁵⁸⁾ EHRM, *Khanh tegen Cyprus*, nr. 43639/12, 4 december 2018, punt 46.

relevant, zoals de vraag of de in bewaring gestelde persoon een kind is, een overlevende van foltering, een zwangere vrouw, een slachtoffer van mensenhandel, een oudere persoon of een persoon met een beperking.

Het EHRM houdt bij de beoordeling van de bewaringsomstandigheden in een specifieke zaak rekening met rapporten van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT). Deze rapporten bieden lidstaten tevens nuttig advies over welke omstandigheden onaanvaardbaar zijn ⁽⁴⁵⁹⁾.

Voorbeeld: in de zaken *Dougoz, Peers* en *S.D. tegen Griekenland* ⁽⁴⁶⁰⁾ stelde het Hof belangrijke principes vast inzake bewaringsomstandigheden en maakte het Hof tevens duidelijk dat in bewaring gestelde asielzoekers in het bijzonder kwetsbaar waren vanwege hun ervaringen tijdens hun vlucht voor vervolging, die hun kwelling in bewaring zouden kunnen verergeren.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽⁴⁶¹⁾ constateerde het Hof een schending van artikel 3 van het EVRM, niet alleen met betrekking tot de bewaringsomstandigheden van de verzoeker, maar ook met betrekking tot zijn algemene leefomstandigheden (opvangomstandigheden) in Griekenland. De verzoeker was een Afghaanse asielzoeker en de Griekse autoriteiten waren sinds zijn aankomst in Athene op de hoogte geweest van zijn identiteit en van het feit dat hij een potentiële asielzoeker was. Hij werd onmiddellijk en zonder uitleg in bewaring geplaatst. Er waren meerdere rapporten van internationale organen en ngo's over het systematisch in bewaring plaatsen van asielzoekers door de Griekse autoriteiten. De aantijgingen van de verzoeker dat hij was blootgesteld aan politiegeweld stemden overeen met getuigenverklaringen afgenomen door internationale organisaties, met name het CPT. Bevindingen van het CPT en de UNHCR bevestigden tevens de aantijgingen van de verzoeker van onhygiënische omstandigheden en overbevolking in het bewaringscentrum naast de internationale luchthaven van Athene. Hoewel de verzoeker slechts gedurende relatieve korte tijd in bewaring was gehouden, waren de omstandigheden in

⁽⁴⁵⁹⁾ Zie bijvoorbeeld Raad van Europa, CPT (2019), *Report to the Greek Government on the visit to Greece from 10 to 19 April 2018* (Rapport voor de Griekse regering over het bezoek aan Griekenland van 10 tot 19 april 2018).

⁽⁴⁶⁰⁾ 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.

⁽⁴⁶¹⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

het bewaringscentrum onaanvaardbaar. Het EHRM constateerde dat de verzoeker gevoelens van willekeurige behandeling, minderwaardigheid en angst moest hebben ondervonden en dat de bewaringsomstandigheden ongetwijfeld een diepgaand effect op zijn waardigheid hadden gehad, wat neerkwam op vernederende behandeling. Daarbij was hij als asielzoeker bijzonder kwetsbaar vanwege zijn migratie en de traumatische ervaringen die hij waarschijnlijk had ondergaan. Het Hof concludeerde dat artikel 3 van het EVRM was geschonden.

Artikel 3 van het EVRM schrijft voor dat staten specifieke maatregelen moeten treffen als gedetineerden een hongerstaking ondernemen. Het EHRM heeft vastgesteld dat plaatsing in een isoleercel van een gedetineerde die zich in een vergevorderd stadium van een hongerstaking bevindt en mogelijk het bewustzijn zal verliezen problematisch is, tenzij passende regelingen worden getroffen om de gezondheids-toestand van de persoon te bewaken ⁽⁴⁶²⁾.

Voorbeeld: de zaak *Ceesay tegen Oostenrijk* ⁽⁴⁶³⁾ betrof een Gambiaanse onderdaan die door uitdroging overleed in bewaring voorafgaand aan verwijdering. Op de ochtend van zijn overlijden was hij naar het ziekenhuis gebracht. Hij kwam over als een man in lichamelijk goede conditie die agressief was omdat hij niet wilde worden onderzocht. Hij werd geschikt voor bewaring bevonden en werd vervolgens in isolatie geplaatst vanwege zijn agressieve gedrag. Zijn gezondheidstoestand ging extreem snel achteruit en hij kwam te overlijden. Uit de lijkenschouwing bleek dat hij aan niet-vastgestelde sikkcelziekte had geleden. Het EHRM constateerde dat het Oostenrijkse Ministerie van Binnenlandse Zaken heldere procedures had opgesteld voor bij hongerstakingen. Artsen hadden de gedetineerde regelmatig bezocht, ook op de laatste dag van zijn leven, en in de isoleercel had de politie elke 15-30 minuten zijn toestand gecontroleerd. Hoewel zijn agressieve gedrag mogelijk een teken was geweest van reeds vergevorderde uitdroging en de daaruit voortvloeiende afbraak van zijn bloedcellen als gevolg van de sikkcelziekte, was dat op het moment van de gebeurtenissen niet voorzienbaar geweest. Het EHRM concludeerde dat de autoriteiten geen blaam trof voor het niet onderzoeken van de gedetineerde op sikkcelziekte en oordeelde dat artikel 3 van het EVRM niet was geschonden.

⁽⁴⁶²⁾ EHRM, *Palushi tegen Oostenrijk*, nr. 27900/04, 22 december 2009, punt 72.

⁽⁴⁶³⁾ EHRM, *Ceesay tegen Oostenrijk*, nr. 72126/14, 16 november 2017.

Relevante zachte rechtsbronnen met betrekking tot deze kwestie zijn onder meer de Twenty Guidelines on Forced Return (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer) van de Raad van Europa ⁽⁴⁶⁴⁾ en de Europese Gevangenisregels ⁽⁴⁶⁵⁾.

7.10. Schadeloosstelling voor onrechtmatige bewaring

Mogelijk moet schadevergoeding worden betaald aan personen die onrechtmatig in bewaring zijn gehouden, op grond van zowel het EU-recht als het EVRM.

Uit hoofde van het EU-recht heeft het HvJ in *Francovich* ⁽⁴⁶⁶⁾ vastgesteld dat nationale rechters moeten voorzien in een rechtsmiddel voor de vergoeding van schade veroorzaakt door een schending van een EU-bepaling door een lidstaat van de EU. Het beginsel is nog niet toegepast op schendingen veroorzaakt door het niet uitvoeren van een richtlijn in het kader van immigratiebewaring door een lidstaat.

Artikel 5, lid 5, **van het EVRM** stelt: "Een ieder die het slachtoffer is geweest van een arrestatie of een bewaring in strijd met de bepalingen van dit artikel, heeft recht op schadeloosstelling." Om een schadevergoeding toe te kennen, moet er dus een schending hebben plaatsgevonden van een of meer leden van artikel 5 van het EVRM ⁽⁴⁶⁷⁾.

⁽⁴⁶⁴⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, *Twenty Guidelines on Forced Return* (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), aangenomen op 4 mei 2005.

⁽⁴⁶⁵⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, *Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules* (Aanbeveling Rec(2006)2-rev inzake de Europese Gevangenisregels), aangenomen op 11 januari 2006 en herzien en gewijzigd op 1 juli 2020.

⁽⁴⁶⁶⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Francovich en Bonifaci e.a. tegen Italiaanse Republiek*, 19 november 1991.

⁽⁴⁶⁷⁾ EHRM, *Lobanov tegen Rusland*, nr. 16159/03, 16 oktober 2008, punt 54.

Belangrijkste punten

- Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM moet vrijheidsontneming een laatst redmiddel zijn, nadat is gebleken dat er geen enkele andere mogelijkheid bestaat die minder ingrijpend is (zie [punt 7.2](#)).
- In het licht van het EVRM kan de concrete situatie van een persoon neerkomen op vrijheidsontneming volgens artikel 5 van het EVRM of een beperking van zijn of haar vrijheid van verplaatsing volgens artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM (zie [punt 7.1](#)).
- Volgens het EVRM moet een vrijheidsontneming gerechtvaardigd zijn vanwege een van de in artikel 5, lid 1, punten a tot en met f, vermelde specifieke redenen; worden bevolen volgens een wettelijk voorgeschreven procedure; en niet willekeurig zijn (zie [punt 7.3](#)).
- Volgens het EU-recht moet een vrijheidsontneming in overeenstemming met de wet (zie [punt 7.3](#)), noodzakelijk en evenredig (zie [punt 7.5](#)) zijn.
- In het EU-recht is een maximale termijn voor bewaring voorafgaand aan verwijdering van 6 maanden vastgesteld, die onder uitzonderlijke omstandigheden kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden. Het EVRM bevat geen maximale termijnen voor immigratiebewaring, maar volgens de jurisprudentie van het EHRM moet in de nationale wetgeving een maximale termijn worden vastgelegd en is de rechtmatigheid van de termijn voor bewaring afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval (zie [punt 7.6.4](#)).
- Volgens zowel het EU-recht als het EVRM moet er sprake zijn van een realistisch vooruitzicht op verwijdering van een persoon die met het oog op verwijdering in bewaring wordt gehouden (zie [punt 7.6.3](#)) en moeten verwijderingsprocedures voortvarend worden uitgevoerd (zie [punt 7.6.2](#)).
- Een vrijheidsontneming moet voldoen aan de procedurele waarborgen in artikel 5, lid 2, van het EVRM inzake het recht om te worden ingelicht over de redenen voor de arrestatie. In het EU-recht is het volgens de terugkeerrichtlijn en de richtlijn opvangvoorzieningen verplicht om een bewaringsbevel schriftelijk af te geven, onder vermelding van de feitelijke en wettelijke gronden.
- Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM heeft de persoon wie de vrijheid is ontnomen het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een spoedige toetsing van de bewaringsbeslissing (zie [punt 7.8](#)).

- Volgens zowel het EU-recht als het EVRM moet vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing voldoen aan andere mensenrechtenwaarborgen, zoals het eerbiedigen van de menselijke waardigheid in de bewaringsomstandigheden; het nooit in gevaar brengen van de gezondheid van personen; en de noodzaak van bijzondere overwegingen met betrekking tot leden van kwetsbare groepen (zie de [punten 7.7 en 7.9](#)).
- Een persoon die willekeurig of onrechtmatig in bewaring is gehouden heeft mogelijk recht op een schadevergoeding op grond van zowel het EU-recht als het EVRM (zie [punt 7.10](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

8

Gedwongen terugkeer en wijze van verwijdering

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (Verordening (EU) 2019/1896)</p> <p>Beschikking 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 (Beschikking 2004/573/EG)</p>	<p>Verwijdering uitvoeren: veilig, waardig en human</p>	<p>Comité van Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), 2005, nr. 19</p>
<p>Artikel 48, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)</p>	<p>Vertrouwelijkheid</p>	<p>Comité van Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), 2005, nr. 12</p>
<p>Artikel 2 (recht op leven), EU-Handvest</p> <p>Artikel 8, lid 4, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p>	<p>Ernstige schade veroorzaakt door dwangmaatregelen</p>	<p>Artikel 2 (recht op leven), EVRM</p> <p>Artikel 3 (verbod van foltering en andere vormen van mishandeling), EVRM</p> <p>Comité van Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), 2005, nr. 19</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
	Onderzoeken	EHRM, <i>Tarariyeva tegen Rusland</i> , nr. 4353/03, 2006 (medische zorg in gevangenissen) EHRM, <i>Tais tegen Frankrijk</i> , nr. 39922/03, 2006 (bewaking van medische toestand tijdens hechtenis) EHRM, <i>Ramsahai tegen Nederland</i> [GK], nr. 52391/99, 2007 (doeltreffend systeem) EHRM, <i>Armani Da Silva tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 5878/08, 2016 (doeltreffend onderzoek)

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop een niet-onderdaan uit een staat wordt verwijderd. Juridische beletselen voor verwijdering, zoals beletselen voor de verwijdering van asielzoekers, worden bestudeerd in de hoofdstukken 1, 4 en 5.

Of de verwijdering nu door de lucht, over land of over zee geschiedt: personen moeten op veilige, waardige en humane wijze worden teruggestuurd. Er hebben incidenten plaatsgevonden waarbij teruggestuurde personen bij de verwijderingsprocedure kwamen te overlijden als gevolg van verstikking, dan wel ernstig letsel opliepen. Er hebben zich ook overlijdensgevallen voorgedaan in bewaringscentra, voordat de verwijdering kon plaatsvinden. De verwijderingsprocedure kan ook de kans op zelfbeschadiging of zelfdoding verhogen, tijdens de bewaring voorafgaand aan de verwijdering dan wel tijdens de verwijdering zelf.

In het EU-recht is regelgeving met betrekking tot gedwongen terugkeer opgenomen in de [terugkeerrichtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG). Door Frontex op het gebied van terugkeer uitgevoerde activiteiten vallen onder de regelgeving van de [verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht](#) (Verordening (EU) 2019/1896). Gecoördineerde gezamenlijke vluchten voor verwijdering vallen onder de regels van [Beschikking 2004/573/EG van de Raad](#).

Op grond van het EU-recht bevatten grootschalige informatiesystemen van de EU informatie over migranten in een irreguliere situatie, die wordt gebruikt bij procedures in verband met migratie, waaronder het mogelijk maken van terugkeer (zie punt 2.1).

Er is vrijwel nooit een beroep op het EHRM gedaan om zich uit te spreken over de daadwerkelijke wijze van verwijdering. Wel is er zeer uitgebreide jurisprudentie, hoofdzakelijk op grond van de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM, met betrekking tot het gebruik van geweld door de autoriteiten in het algemeen, de noodzaak om personen tegen schade te beschermen en de procedurele plicht van de autoriteiten om onderzoek te doen naar eigen handelingen waarbij een persoon ernstige schade zou hebben opgelopen. Deze algemene principes zijn mogelijk ook van toepassing onder specifieke omstandigheden, zoals bij gedwongen terugkeer. Hier wordt nader naar gekeken.

Naast wettelijke bepalingen zijn er ook belangrijke zachte rechtsinstrumenten op dit specifieke gebied. De Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de RvE bieden nuttig advies. Er wordt in dit hoofdstuk dan ook meerdere malen naar verwezen⁽⁴⁶⁸⁾. De normen van het CPT omvatten ook een specifiek onderdeel met betrekking tot gedwongen terugkeer per vliegtuig⁽⁴⁶⁹⁾.

Terugkeer wordt vaak mogelijk gemaakt door overnameovereenkomsten die op politiek of operationeel niveau worden gesloten. In de EU kunnen overnameovereenkomsten worden gesloten door de Unie of door afzonderlijke lidstaten van de EU. In 2004-2020 werden 18 EU-overnameovereenkomsten gesloten⁽⁴⁷⁰⁾. Er zijn onderhandelingen gaande met vijf landen⁽⁴⁷¹⁾.

⁽⁴⁶⁸⁾ Raad van Europa, Comité van Ministers, [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer), aangenomen op 4 mei 2005.

⁽⁴⁶⁹⁾ Raad van Europa, CPT (2003), [The CPT Standards: Deportation of foreign nationals by air](#) (De CPT-normen: uitwijzing van buitenlandse onderdanen per vliegtuig).

⁽⁴⁷⁰⁾ Met, in chronologische volgorde, Hongkong, Macau, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, Noord-Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Turkije, Kaapverdië en Belarus. Zie ook de webpagina van de Europese Commissie onder [Return & readmission](#) (Terugkeer en overname). De EU heeft niet wettelijk bindende overnameovereenkomsten gesloten met Afghanistan, Ethiopië, Ghana, Niger en Nigeria.

⁽⁴⁷¹⁾ Algerije, China, Jordanië, Nigeria en Tunesië. Zie ook Europese Commissie (2018), ["Staat van de Unie 2018: Een krachtiger en doeltreffender Europees terugkeerbeleid"](#).

8.1. Verwijdering uitvoeren: veilig, waardig en human

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 moet vrijwillige terugkeer prioriteit krijgen (artikel 7) en moet een doeltreffend systeem voor het toezicht op de gedwongen terugkeer worden opgezet (artikel 8, lid 6) ⁽⁴⁷²⁾. In een bijlage bij de Beschikking van de Raad van 2004 verschaffen de gemeenschappelijke richtsnoeren inzake veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering per vliegtuig tevens advies over onder meer medische kwesties, opleiding en gedrag van begeleiders en het gebruik van dwangmaatregelen ⁽⁴⁷³⁾.

De terugkeerrichtlijn schrijft voor dat bij de verwijderingsprocedure rekening moet worden gehouden met de gezondheidstoestand van de betrokkene (artikel 5). Bij terugkeer per vliegtuig moet hiertoe in het algemeen door medisch personeel worden verklaard dat de persoon in staat is om te reizen. De lichamelijke en geestelijke gezondheid van de persoon kunnen ook reden vormen voor een mogelijk uitstel van de verwijdering (artikel 9). Bij het uitvoeren van verwijderingen moet rekening worden gehouden met het recht op familie- en gezinsleven (artikel 5). De binnenlandse wetgeving en het binnenlandse beleid kunnen ook bepalingen bevatten met betrekking tot specifieke gezondheidskwesties, zoals die van vrouwen tegen het einde van hun zwangerschap.

De terugkeerrichtlijn schrijft voor dat niet-begeleide kinderen alleen mogen worden teruggestuurd naar familieleden, een aangewezen voogd of adequate opvangfaciliteiten (artikel 10) ⁽⁴⁷⁴⁾.

⁽⁴⁷²⁾ Voor meer informatie over de praktijken van EU-lidstaten zie FRA (2020), "Forced return monitoring systems – 2020 update" (Systemen voor toezicht op gedwongen terugkeer – update 2020).

⁽⁴⁷³⁾ 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 2004 L 261/28. Zie ook Europees Grens- en kustwachtagentschap (2018), *Code of Conduct: For return operations and return interventions coordinated or organised by Frontex* (Gedragscode: voor terugkeeroperaties en terugkeerinterventies gecoördineerd of georganiseerd door Frontex), Frontex, Warschau.

⁽⁴⁷⁴⁾ Zie ook FRA (2019), *Returning Unaccompanied Children: Fundamental rights considerations* (Terugkeer van niet-begeleide kinderen: overwegingen met betrekking tot de grondrechten), Bureau voor publicaties, Luxemburg, september 2019.

Volgens het EVRM hebben staten een positieve verplichting zich te onthouden van mishandeling van elke persoon onder hun jurisdictie of in hun macht, ongeacht de migratiestatus van die persoon. Er wordt beoordeeld of letsel of schade dat of die mogelijk door openbare beambten is teweeggebracht bij personen in hun hechtenis en hun macht voldoende ernstig zijn om artikel 3 van het EVRM van toepassing te maken. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke kwetsbaarheden van een persoon, bijvoorbeeld als gevolg van ouderdom, zwangerschap of problemen met de geestelijke gezondheid ⁽⁴⁷⁵⁾. Voor de verwijdering van migranten in een irreguliere situatie is vereist dat zij zijn aangemerkt als “in staat om te reizen” ⁽⁴⁷⁶⁾.

Volgens de [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer) van de RvE moeten autoriteiten met terug te sturen personen samenwerken om de noodzaak tot het gebruik van geweld te beperken en moeten terug te sturen personen de gelegenheid krijgen zich voor te bereiden op hun terugkeer (richtsnoer 15). Terug te sturen personen moeten ook in staat zijn om te reizen (richtsnoer 16).

8.2. Vertrouwelijkheid

Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat alleen de informatie die noodzakelijk is om een verwijdering mogelijk te maken, wordt doorgegeven aan het land van terugkeer, teneinde de vertrouwelijkheid van de bij de asielpcedure verkregen informatie te bewaren. Begeleiders die met een terug te sturen persoon meereizen van het bewaringscentrum naar de plaats van terugkeer moeten die vertrouwelijkheid ook waarborgen.

Volgens het EU-recht valt tijdens asielpcedures verkregen informatie onder artikel 48 van de [richtlijn asielpcedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) en moeten EU-lidstaten de vertrouwelijkheid van verkregen informatie eerbiedigen. Artikel 30 van de richtlijn voorziet in waarborgen aangaande het niet meedelen van over individuele asielzoekers verkregen informatie aan vermeende actoren van vervolging.

⁽⁴⁷⁵⁾ EHRM, *Shioshvili e.a. tegen Rusland*, nr. 19356/07, 20 december 2016, punten 85 en 86; EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011; EHRM, *Darraj tegen Frankrijk*, nr. 34588/07, 4 november 2010; EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Moustahi tegen Frankrijk*, nr. 9347/14, 25 juni 2020, punten 68 tot en met 70.

⁽⁴⁷⁶⁾ EHRM, *Al-Zawatia tegen Zweden* (besluit), nr. 50068/08, 22 juni 2010, punt 58.

Volgens het EVRM kan het schenden van de vertrouwelijkheid strijdig zijn met artikel 8 van het Verdrag en kan een schending die zou leiden tot risico van mishandeling bij terugkeer onder artikel 3 van het Verdrag vallen. Het EHRM constateerde dat een schending van de vertrouwelijkheid strijdig met artikel 3 van het EVRM zou zijn, omdat het meedelen van informatie dat de terug te sturen persoon werd verdacht van terrorisme een risico van mishandeling met zich zou kunnen meebrengen ⁽⁴⁷⁷⁾.

De *Twenty Guidelines on Forced Return* (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer) van de RvE gaan ook in op de eerbiediging van en beperkingen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens en het verbod van delen van informatie met betrekking tot asielverzoeken (richtsnoer 12).

8.3. Ernstige schade veroorzaakt door dwangmaatregelen

Uit hoofde van de binnenlandse wetgeving kunnen overheidsbeambten, zoals gevangenvaarders of begeleiders, bevoegd zijn om geweld in te zetten bij de uitoefening van hun functie. Zowel het EU-recht als het EVRM stelt uitdrukkelijk dat dergelijk geweld redelijk, noodzakelijk en evenredig moet zijn.

In het EU-recht en het EVRM zijn gemeenschappelijke normen vastgelegd die van toepassing zijn op overlijdensgevallen tijdens hechtenis. Het recht op leven wordt gewaarborgd door artikel 2 van zowel het *EU-Handvest* als het EVRM. Artikel 2 voorziet in een van de belangrijkste rechten, waar niet van kan worden afgeweken uit hoofde van artikel 15 van het EVRM. Wel bepaalt het EVRM dat het gebruik van geweld, met name dodelijk geweld, niet strijdig is met artikel 2 als het gebruik van geweld "absoluut noodzakelijk" en "strikt evenredig" is ⁽⁴⁷⁸⁾.

In het EU-recht zijn in de *terugkeerrichtlijn* regels vastgelegd met betrekking tot dwangmaatregelen. Dergelijke maatregelen mogen slechts als laatste redmiddel worden gebruikt, evenredig zijn en binnen redelijke grenzen blijven. Ze moeten worden toegepast met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokkene (artikel 8, lid 4).

⁽⁴⁷⁷⁾ EHRM, *X. tegen Zweden*, nr. 36417/16, 9 januari 2018, punten 55 tot en met 61.

⁽⁴⁷⁸⁾ EHRM, *McCann e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 18984/91, 27 september 1995, punten 148 en 149; EHRM, *Yüksel Erdoğan e.a. tegen Turkije*, nr. 57049/00, 15 mei 2007, punt 86; EHRM, *Ramsahai e.a. tegen Nederland* [GK], nr. 52391/99, 15 mei 2007, punt 286; EHRM, *Giuliani en Gaggio tegen Italië* [GK], nr. 23458/02, 24 maart 2011, punten 175 en 176.

Voor wat betreft het EVRM behelst de primaire plicht van staten uit hoofde van artikel 2 van het EVRM voor wat betreft het gebruik van geweld door overheidsbeambten het instellen van een passend wettelijk kader dat de beperkte omstandigheden omschrijft waarin handhavingsorganen geweld mogen gebruiken. De jurisprudentie in verband met artikel 2 van het EVRM schrijft het instellen van een wettelijk, administratief en regelgevingskader met betrekking tot het gebruik van geweld door overheidsbeambten voor teneinde bescherming te bieden tegen willekeur, misbruik en verlies van mensenlevens, met inbegrip van vermijdbare ongevallen. De personeelsstructuur, communicatiekanalen en richtsnoeren voor het gebruik van geweld moeten duidelijk en afdoende worden vastgelegd in dit wettelijke kader ⁽⁴⁷⁹⁾. Als overheidsbeambten buiten de grenzen treden van het geweld dat zij redelijkerwijs mogen toepassen en dit tot schade of zelfs overlijden leidt, kan de lidstaat aansprakelijk worden gesteld. Er moet in dat geval een doeltreffend onderzoek naar de gebeurtenissen plaatsvinden dat eventueel tot vervolging kan leiden ⁽⁴⁸⁰⁾ en bij dit onderzoek moeten de betrokken autoriteiten uiterst zorgvuldig te werk gaan ⁽⁴⁸¹⁾.

Het EHRM heeft vastgesteld dat lidstaten niet alleen negatieve verplichtingen hebben om geen schade toe te brengen aan personen, maar ook positieve verplichtingen om personen te beschermen tegen verlies van leven of ernstig letsel, zowel door derden als door henzelf, alsmede om toegang tot medische diensten te bieden. De beschermingsplicht van lidstaten behelst tevens een plicht om te voorzien in wettelijke bepalingen en passende procedures, waaronder strafrechtelijke bepalingen om misdrijven tegen personen te voorkomen, met bijbehorende straffen om het plegen van dergelijke misdrijven af te schrikken ⁽⁴⁸²⁾. De vraag luidt of de autoriteiten alles hebben gedaan wat redelijkerwijs van ze kon worden verwacht ter vermindering van een reëel en onmiddellijk dodelijk risico waarvan zij op de hoogte waren of hadden moeten zijn ⁽⁴⁸³⁾.

⁽⁴⁷⁹⁾ EHRM, *Makaratzis tegen Griekenland* [GK], nr. 50385/99, 20 december 2004, punt 58; EHRM, *Nachova e.a. tegen Bulgarije* [GK], nrs. 43577/98 en 43579/98, 6 juli 2005, punt 96; EHRM, *Giuliani en Gaggio tegen Italië* [GK], nr. 23458/02, 24 maart 2011, punt 209.

⁽⁴⁸⁰⁾ EHRM, *McCann e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 18984/91, 27 september 1995, punt 161; EHRM, *Velikova tegen Bulgarije*, nr. 41488/98, 18 mei 2000, punt 80.

⁽⁴⁸¹⁾ EHRM, *Enukidze en Girgvliani tegen Georgië*, nr. 25091/07, 26 april 2011, punt 277; EHRM, *Armani Da Silva tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 5878/08, 30 maart 2016, punt 229.

⁽⁴⁸²⁾ EHRM, *Osman tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 23452/94, 28 oktober 1998; EHRM, *Mastromatteo tegen Italië* [GK], nr. 37703/97, 24 oktober 2002, punten 72 en 73; EHRM, *Finogenov e.a. tegen Rusland*, nrs. 18299/03 en 27311/03, 20 december 2011, punt 209.

⁽⁴⁸³⁾ EHRM, *Branko Tomašić e.a. tegen Kroatië*, nr. 46598/06, 15 januari 2009, punt 51.

Bij het afwegen van de rechtmatigheid van het gebruik van geweld heeft het EHRM gekeken naar verschillende factoren, waaronder de aard van het nagestreefde doel en het fysieke gevaar en het levensgevaar dat de situatie in zich droeg. Het Hof kijkt naar de omstandigheden van een specifiek geval van gebruik van geweld, waaronder of het opzettelijk dan wel onopzettelijk was, en of de planning van en controle over de operatie al dan niet adequaat waren.

Voorbeeld: in *Kaya tegen Turkije* ⁽⁴⁸⁴⁾ stelde het EHRM nadrukkelijk dat de staat het ingezette geweld en het risico dat het tot verlies van mensenlevens zou kunnen leiden in overweging moet nemen.

Het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen kan niet alleen aanleiding geven tot kwesties op grond van artikel 2, dat betrekking heeft op een situatie met verlies van leven of bijna-overlijden, zoals een zelfdodingspoging die blijvende schade veroorzaakt, maar ook op grond van de artikelen 3 en 8 van het EVRM, in situaties waarin de persoon schade of letsel oploopt door het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen, maar dit niet kan worden aangemerkt als het onrechtmatig doden van de persoon.

Het Hof oordeelde dat er sprake is van een schending van artikel 3 van het EVRM wanneer een persoon hersenletsel oploopt als gevolg van het gebruik van excessief geweld bij aanhouding ⁽⁴⁸⁵⁾, wanneer in bewaring gestelde personen tijdens hun bewaring op een politiebureau in het gezicht worden geslagen door overheidsbeambten ⁽⁴⁸⁶⁾ of wanneer de autoriteiten geen doeltreffend onderzoek uitvoeren naar de klachten van verzoekers over vermeende mishandeling tijdens een uitwijzing ⁽⁴⁸⁷⁾.

Het EHRM heeft zijn bezorgdheid geuit over incidenten waarbij politieagenten of andere beambten deelnamen aan “interventies” tegen personen in het licht van artikel 8 van het EVRM. Personen moeten worden beschermd tegen het risico dat de politie onterecht binnendringt in hun woning ⁽⁴⁸⁸⁾. Er moeten waarborgen worden ingesteld om mogelijk misbruik te voorkomen en de menselijke waardigheid

⁽⁴⁸⁴⁾ EHRM, *Kaya tegen Turkije*, nr. 22729/93, 19 februari 1998.

⁽⁴⁸⁵⁾ EHRM, *İlhan tegen Turkije* [GK], nr. 22277/93, 27 juni 2000, punten 77 tot en met 87.

⁽⁴⁸⁶⁾ EHRM, *Bouyid tegen België* [GK], nr. 23380/09, 28 september 2015.

⁽⁴⁸⁷⁾ EHRM, *Thuo tegen Cyprus*, nr. 3869/07, 4 april 2017.

⁽⁴⁸⁸⁾ EHRM, *Kučera tegen Slowakije*, nr. 48666/99, 17 juli 2007, punt 119 en punten 122 tot en met 124; EHRM, *Rachwalski en Ferenc tegen Polen*, nr. 47709/99, 28 juli 2009, punten 58 tot en met 63.

te beschermen. Dit kan omvatten dat de staat een doeltreffend onderzoek moet uitvoeren als dat de enige wettige manier is om aantijgingen van onrechtmatige doorzoeking van woningen te onderzoeken ⁽⁴⁸⁹⁾.

Overlijden of letsel kan worden veroorzaakt door dwangmethoden of door het niet voorkomen van het verlies van leven door de lidstaat, ook als gevolg van zelfbeschadiging of door medische oorzaken ⁽⁴⁹⁰⁾. Voor wat dat betreft verbieden de [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer) van de RvE dwangmaatregelen waarbij een grote kans bestaat dat de luchtwegen worden geblokkeerd, gedeeltelijk dan wel volledig, of waarbij de terug te sturen persoon in een positie wordt gebracht waarin hij of zij risico op verstikking loopt (richtsnoer 19).

8.4. Onderzoeken

In het licht van het EVRM kunnen algemene beginselen die hoofdzakelijk voortvloeien uit de artikelen 2, 3 en 8 van het Verdrag onder bepaalde omstandigheden ook van toepassing zijn in de context van gedwongen terugkeer. Er moet een zekere vorm van doeltreffend en officieel onderzoek plaatsvinden wanneer een persoon door het toedoen van de lidstaat zijn of haar leven verliest of ernstig letsel oploopt, of wanneer dit zich voordoet in omstandigheden waarin de lidstaat verantwoordelijk kan worden gesteld, bijvoorbeeld als de betreffende persoon in hechtenis is. Bij het onderzoek na een dergelijk incident moeten de relevante autoriteiten uiterst zorgvuldig te werk gaan ⁽⁴⁹¹⁾. Mogelijk is de lidstaat nog altijd aansprakelijk, ook al is een deel van het werk in verwijderingssituaties uitbesteed aan particuliere ondernemingen. Er moet worden voldaan aan een minimaal niveau van doeltreffendheid, dat afhangt van de omstandigheden van het geval ⁽⁴⁹²⁾. Er moet sprake zijn van doeltreffende verantwoording en transparantie om de eerbiediging van de rechtsstaat te waarborgen en het publieke vertrouwen niet te schaden ⁽⁴⁹³⁾.

⁽⁴⁸⁹⁾ EHRM, *Vasylichuk tegen Oekraïne*, nr. 24402/07, 13 juni 2013, punt 84.

⁽⁴⁹⁰⁾ Zie bijvoorbeeld de Britse zaak *FGP tegen Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (admin.), 5 juli 2012.

⁽⁴⁹¹⁾ EHRM, *Armani Da Silva tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 5878/08, 30 maart 2016.

⁽⁴⁹²⁾ EHRM, *McCann e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 18984/91, 27 september 1995, punt 161; EHRM, *Velikova tegen Bulgarije*, nr. 41488/98, 18 mei 2000, punt 80.

⁽⁴⁹³⁾ EHRM, *Ramsahai e.a. tegen Nederland* [GK], nr. 52391/99, 15 mei 2007, punt 325.

Wanneer een persoon dood of verwond wordt aangetroffen en in hechtenis of onder controle van de lidstaat is of is geweest, is het aan de lidstaat om een bevredigende en overtuigende verklaring van de betreffende gebeurtenissen te bieden. Zo werd een schending van artikel 2 geconstateerd toen de regering een natuurlijke doodsoorzaak had vastgesteld zonder een bevredigende verklaring voor het overlijden of met een gebrekkige lijkshouwing ⁽⁴⁹⁴⁾. Op vergelijkbare wijze werden ook schendingen van artikel 2 geconstateerd in gevallen met gebrekkige medische zorg in een gevangenisziekenhuis ⁽⁴⁹⁵⁾ en tekortkomingen in het onderzoek naar de toestand van de verzoeker terwijl deze in hechtenis was ⁽⁴⁹⁶⁾.

Voor een onderzoek conform artikel 2 luiden de essentiële criteria dat het onafhankelijk moet zijn; adequaat en doeltreffend; onverwijld en met redelijke spoed uitgevoerd; met betrokkenheid van de familie van het slachtoffer, en openbaar inzichtelijk ⁽⁴⁹⁷⁾. Ook de resultaten van het onderzoek moeten openbaar zijn. De autoriteiten zijn verplicht het onderzoek uit eigen initiatief in te stellen en niet te wachten tot er een klacht wordt ingediend. Het onderzoek moet worden uitgevoerd door een beambte of instantie die onafhankelijk is van de betrokkenen bij de gebeurtenissen. Dit houdt niet alleen het ontbreken van een hiërarchische of institutionele relatie in, maar ook onafhankelijkheid in de praktijk ⁽⁴⁹⁸⁾.

⁽⁴⁹⁴⁾ EHRM, *Tanli tegen Turkije*, nr. 26129/95, 10 april 2001, punten 143 tot en met 147.

⁽⁴⁹⁵⁾ EHRM, *Tariyeva tegen Rusland*, nr. 4353/03, 14 december 2006, punt 88.

⁽⁴⁹⁶⁾ EHRM, *Tais tegen Frankrijk*, nr. 39922/03, 1 juni 2006.

⁽⁴⁹⁷⁾ EHRM, *Armani Da Silva tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 5878/08, 30 maart 2016, punten 232 tot en met 237.

⁽⁴⁹⁸⁾ EHRM, *Finucane tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 29178/95, 1 juli 2003, punt 68.

Belangrijkste punten



- Verwijderingen moeten op veilige en humane wijze worden uitgevoerd, waarbij de waardigheid van de persoon moet worden beschermd (zie [punt 8.1](#)).
- Personen moeten in staat zijn om te reizen, gezien hun lichamelijke en geestelijke gezondheid (zie [punt 8.1](#)).
- Er moet speciale zorg worden betracht met betrekking tot kwetsbare personen, waaronder kinderen, en personen die risico lopen van zelfdoding of zelfbeschadiging (zie [punt 8.1](#)).
- Op grond van het EU-recht moeten EU-lidstaten doeltreffende systemen voor toezicht op gedwongen terugkeer opzetten (zie [punt 8.1](#)).
- De terugkeerrichtlijn schrijft voor dat niet-begeleide kinderen alleen mogen worden teruggestuurd naar familieleden, een aangewezen voogd of adequate opvangfaciliteiten (zie [punt 8.1](#)).
- De vertrouwelijkheid van bij de asielprocedure verkregen informatie moet worden gewaarborgd (zie [punt 8.2](#)).
- Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM moet elk gebruik van dwangmaatregelen redelijk, noodzakelijk en evenredig zijn (zie [punt 8.3](#)).
- Op grond van het EVRM moeten de autoriteiten geloofwaardige aantijgingen van gebruik van excessief geweld tijdens een verwijdering onderzoeken (zie [punt 8.4](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

9

Economische en sociale rechten

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 12 (vrijheid van vergadering en vereniging), artikel 15, lid 1 (vrijheid van beroep en recht te werken), artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap), artikel 28 (recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie), artikel 29 (recht op toegang tot arbeidsbemiddeling), artikel 30 (bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag), artikel 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden) en artikel 32 (verbod van kinderarbeid en de bescherming van jongeren op het werk), EU-Handvest</p> <p>Het secundaire EU-recht bevat regelgeving met betrekking tot toegang tot de arbeidsmarkt voor elke afzonderlijke categorie</p>	<p>Economische rechten</p>	<p>Artikel 4 (verbod van slavernij en dwangarbeid), EVRM</p> <p>Artikel 11 (vrijheid van vereniging), EVRM</p> <p>Artikel 1, lid 2 (verbod van discriminatie en dwangarbeid), ESH</p> <p>Artikel 5 (vrijheid van vereniging), ESH</p> <p>Artikel 6 (collectieve onderhandeling en collectieve actie), ESH</p> <p>EHRM, <i>Bigaeva tegen Griekenland</i>, nr. 26713/05, 2009 (buitenlander mag beroepsopleiding volgen maar niet het daarbij horende examen afleggen)</p> <p>ECSR, <i>LO/TCO tegen Zweden</i>, klacht nr. 85/2012, 2013 (beperking van de gelijke behandeling van gedetacheerde werknemers op het gebied van arbeids- en vakbondsrechten)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 14 (recht op onderwijs voor iedereen), EU-Handvest</p> <p>Artikel 14, lid 1 (migranten in een irreguliere situatie), terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)</p> <p>Artikel 14 (asielzoekers), richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)</p>	<p>Onderwijs</p>	<p>Artikel 2 van Protocol nr. 1 (recht op onderwijs), EVRM</p> <p>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), ESH</p> <p>EHRM, <i>Ponomaryovi tegen Bulgarije</i>, nr. 5335/05, 2011 (hoger tarief voor middelbaar onderwijs voor migranten in een irreguliere situatie)</p> <p>Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, <i>Karus tegen Italië</i> (besluit), nr. 29043/95, 1998 (hoger tarief voor tertiair onderwijs voor buitenlanders)</p>
<p>Artikel 34, lid 3 (sociale zekerheid en sociale bijstand), EU-Handvest</p> <p>Voor uit derde landen afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen, langdurig ingezetenen, asielzoekers, vluchtelingen, statushouders voor subsidiaire bescherming en slachtoffers van mensenhandel zijn regels inzake huisvesting opgenomen in het secundaire EU-recht</p>	<p>Huisvesting</p>	<p>EHRM, <i>Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk</i>, nr. 9063/80, 1986 (recht op eerbiediging van het huiselijk leven)</p> <p>EHRM, <i>M.S.S. tegen België</i> [GK], nr. 30696/09, 2011 (niet verschaffen van huisvesting kan een schending van artikel 3 van het EVRM inhouden)</p> <p>Artikel 31 (recht op huisvesting), ESH</p> <p>ECSR, <i>FEANTSA tegen Nederland</i>, klacht nr. 86/2012, 2014 (recht op noodonderdak)</p> <p>ECSR, <i>DCI tegen Nederland</i>, klacht nr. 47/2008, 2009 (huisvesting voor kinderen in een irreguliere situatie)</p>

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Artikel 35 (gezondheidszorg), EU-Handvest</p> <p>Het secundaire EU-recht bevat regelgeving met betrekking tot gezondheidszorg voor elke afzonderlijke categorie</p>	<p>Gezondheidszorg</p>	<p>Artikel 11 (recht op gezondheid), ESH</p> <p>Artikel 13 (recht op sociale en medische bijstand), ESH</p> <p>ECSR, <i>FIDH tegen Frankrijk</i>, klacht nr. 14/2003, 2004</p> <p>ECSR, <i>EUROCEF tegen Frankrijk</i>, klacht nr. 114/2015, 2018 (onderdak voor en verzorging van niet-begeleide kinderen)</p>
<p>Voor uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen:</p> <p>Artikelen 14 en 24, richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van sociale zekerheid, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 465/2012</p> <p>Voor onderdaan van derde land die zich binnen de EU verplaatst:</p> <p>Verordeningen (EG) nr. 859/2003 en (EU) nr. 1231/2010</p> <p>Overige categorieën:</p> <p>Het secundaire recht van de EU voorziet in specifieke rechten voor asielzoekers, vluchtelingen, personen aan wie subsidiaire bescherming wordt verleend, slachtoffers van mensenhandel en langdurig ingezetenen</p> <p>HvJ-EU, gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14, <i>Alo en Osso</i> [GK], 2016 (voorwaarden voor verblijf opgelegd aan een persoon die subsidiaire bescherming geniet)</p> <p>HvJ-EU, zaak C-713/17, <i>Ayubi</i>, 2018 (vluchteling met tijdelijke verblijfsvergunning)</p>	<p>Sociale zekerheid en bijstand</p>	<p>EHRM, <i>Gaygusuz tegen Oostenrijk</i>, nr. 17371/90, 1996 (discriminatie tegen buitenlanders op het gebied van werkloosheidsuitkeringen)</p> <p>EHRM, <i>Koua Poirrez tegen Frankrijk</i>, nr. 40892/98, 2003 (discriminatie tegen buitenlanders op het gebied van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen)</p> <p>EHRM, <i>Dahbi tegen Italië</i>, nr. 17120/09, 2014 (discriminatie tegen buitenlanders op het gebied van kinderbijslag)</p> <p>EHRM, <i>Andrejeva tegen Letland</i> [GK], nr. 55707/00, 2009 (discriminatie tegen buitenlanders op het gebied van pensioenen)</p> <p>Artikelen 12 (recht op sociale zekerheid), 13 (recht op sociale en medische 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), ESH</p> <p>ECSR, <i>EUROCEF tegen Frankrijk</i>, klacht nr. 114/2015, 2018 (onderdak voor en verzorging van niet-begeleide kinderen)</p>

Inleiding

Voor de meeste migranten kan het lastig zijn om toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, sociale zekerheid, sociale bijstand en andere sociale voorzieningen. Een erkend recht van verblijf is gewoonlijk vereist voor toegang tot het complete gamma aan sociale rechten.

In het algemeen mogen staten onderscheid tussen nationaliteiten maken bij het uitoefenen van hun soevereine recht om mensen toegang te geven tot hun grondgebied of hun deze toegang te ontzeggen. In principe is het niet onrechtmatig om overeenkomsten aan te gaan of nationale wetgeving aan te nemen waarbij bepaalde nationaliteiten meer rechten dan andere krijgen voor wat betreft toegang tot en verblijf op het grondgebied van de staat. Gewoonlijk mogen staten ook gedifferentieerde voorwaarden verbinden aan toegang of verblijf, bijvoorbeeld geen toegang tot de arbeidsmarkt of aanspraak op publieke middelen. Staten moeten er echter wel rekening mee houden dat internationale en Europese mensenrechteninstrumenten discriminatie verbieden, waaronder op grond van nationaliteit, voor de verschillende velden waar die instrumenten regelgeving voor bevatten⁽⁴⁹⁹⁾.

Hoe meer een bepaalde situatie onder het soevereine recht van een staat tot het toelaten of uitsluiten van buitenlanders valt, hoe meer bevoegdheid de staat heeft om gedifferentieerde voorwaarden op te leggen⁽⁵⁰⁰⁾. Ongelijke behandeling wordt minder aanvaardbaar hoe meer de immigratiesituatie van een buitenlander lijkt op de situatie van de eigen onderdanen van een staat⁽⁵⁰¹⁾. Voor wat betreft essentiële grondrechten, zoals het recht op leven en het verbod van vernederende behandeling, komt ongelijke behandeling neer op verboden discriminatie⁽⁵⁰²⁾. Deze principes zijn met name van belang bij beschouwing van de toegang tot sociale rechten.

Dit hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van normen van zowel de EU als de RvE met betrekking tot toegang tot economische en sociale rechten, namelijk de rechten op werk, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en sociale bescherming.

⁽⁴⁹⁹⁾ Artikel 21, EU-Handvest; artikel 14, en artikel 1, Protocol nr. 12, EVRM; deel V, artikel E, ESH.

⁽⁵⁰⁰⁾ EHRM, *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 56328/07, 27 september 2011.

⁽⁵⁰¹⁾ EHRM, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, nr. 17371/90, 16 september 1996.

⁽⁵⁰²⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, ten principale, 20 oktober 2009.

9.1. Belangrijkste rechtsbronnen

In het EU-recht hebben EU-bepalingen met betrekking tot vrij verkeer aanzienlijke gevolgen voor de situatie van uit een derde land afkomstige familieleden van EU-onderdanen die hun recht op vrije verplaatsing binnen Europa hebben uitgeoefend. De [richtlijn vrij verkeer](#) (Richtlijn 2004/38/EG) bevat regelgeving met betrekking tot de situatie van hun familieleden van welke nationaliteit dan ook. Artikel 2, lid 2, van de richtlijn omschrijft welke familieleden onder de richtlijn vallen (zie ook [punt 6.2](#)). De richtlijn is ook van toepassing op uit een derde land afkomstige familieleden van onderdanen van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen ⁽⁵⁰³⁾. Familieleden van Zwitserse onderdanen genieten een soortgelijke status ⁽⁵⁰⁴⁾. De familieleden die onder deze verschillende bepalingen vallen, hebben niet alleen recht op toegang tot de arbeidsmarkt, maar hebben ook toegang tot sociale voorzieningen.

Uit hoofde van het EU-recht hebben Turkse onderdanen, hoewel zij geen EER-onderdanen zijn, en hun familieleden een bevoorrechte positie in lidstaten van de EU. Dat is het gevolg van de [Overeenkomst van Ankara](#) van 1963 en het bijbehorende [Aanvullende Protocol](#) van 1970, waarbij men ervan uitging dat Turkije op zijn laatst in 1985 lid zou worden van de EU.

De mate van toegang tot de arbeidsmarkt van andere categorieën van onderdanen van derde landen, zoals asielzoekers, vluchtelingen en langdurig ingezetenen, wordt geregeld door specifieke richtlijnen. In december 2011 nam de EU de [richtlijn gecombineerde vergunning](#) (Richtlijn 2011/98/EU) aan, waardoor één aanvraagprocedure ontstond voor onderdanen van derde landen die op het grondgebied van een EU-lidstaat willen verblijven en werken, naast een gemeenschappelijk pakket rechten voor rechtmatig verblijvende werknemers die onderdaan van een derde land zijn.

⁽⁵⁰³⁾ Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, 2 mei 1992, deel III, Vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, PB 1994 L 1/3.

⁽⁵⁰⁴⁾ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, 21 juni 1999, PB 2002 L 114/6, artikel 7.

Voorbeeld: de zaak *Martinez Silva* ⁽⁵⁰⁵⁾ betrof het ontzeggen van kinderbijslag aan een onderdaan van een derde land met als reden dat de Italiaanse wet niet toestaat dat die toelage wordt toegekend aan niet-EU-onderdanen met een gecombineerde werkvergunning. Het HvJ-EU bepaalde dat een houder van een gecombineerde werkvergunning niet op grond van nationale wetgeving mag worden uitgesloten van het ontvangen van kinderbijslag, vanwege de bepaling met betrekking tot gelijke behandeling in de richtlijn gecombineerde vergunning.

Ook verbiedt de [inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming](#) (Richtlijn 2000/43/EG) discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in verband met werk en bij toegang tot goederen en diensten, evenals in het stelsel voor bijstand en sociale zekerheid ⁽⁵⁰⁶⁾. De richtlijn is tevens van toepassing op onderdanen van derde landen, maar is volgens artikel 3, lid 2, van de richtlijn "niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk [...] aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen".

Het [Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden](#) werd op 9 december 1989 aangenomen middels een verklaring door alle lidstaten. Hierin werden de belangrijkste beginselen vastgelegd die de basis vormen voor het Europese model voor arbeidsrecht en in de tien jaar daarna gaf het vorm aan de ontwikkeling van het [Europese sociale model](#). De in het Gemeenschapshandvest vastgelegde sociale grondrechten worden nader ingevuld en uitgebreid in het Handvest van de grondrechten van de EU. Het toepassingsgebied van het Handvest beperkt zich tot zaken die onder het EU-recht vallen en de bepalingen ervan kunnen het werkingsgebied van het EU-recht niet uitbreiden. Uit hoofde van het EU-Handvest wordt slechts een zeer beperkt aantal sociale rechten gewaarborgd aan alle personen, zoals het recht op onderwijs in artikel 14, leden 1 en 2, want de meeste rechten gelden slechts voor onderdanen en/of rechtmatig ingezetenen.

In het recht van de RvE waarborgt het EVRM hoofdzakelijk burgerrechten en politieke rechten en biedt het dus slechts beperkte richtsnoeren op het gebied van economische en sociale rechten.

⁽⁵⁰⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-449/16, *Kerly del Rosario Martinez Silva tegen Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) en Comune di Genova*, 21 juni 2017.

⁽⁵⁰⁶⁾ Richtlijn 2000/43/EG, PB 2000 L 180/22.

Het ESH (aangenomen in 1961 en herzien in 1996) vormt echter een aanvulling op het EVRM en is een belangrijke bron voor de Europese mensenrechtenwetgeving op het gebied van economische en sociale rechten. Hierin zijn grondrechten en fundamentele vrijheden vastgelegd en het voorziet in een toezichtmechanisme op basis van een rapportageprocedure en een collectieve klachtenprocedure, ter waarborging van ESH-rechten door verdragsluitende staten. In het ESH is een verzameling rechten vastgelegd met betrekking tot huisvesting, gezondheid, onderwijs, werk, sociale bescherming, vrije verplaatsing van personen en antidiscriminatie.

Hoewel de bescherming van het ESH voor migranten niet is gebaseerd op het wederkerigheidsbeginsel, gelden de bepalingen in principe alleen voor onderdanen van staten die het ESH geratificeerd hebben en die migrant zijn in andere staten die het ESH ook geratificeerd hebben. Hoewel er niet specifiek naar wordt verwezen, gelden de artikelen 1 tot en met 17 en de artikelen 20 tot en met 31 van het ESH volgens de bijlage bij het ESH voor buitenlanders mits deze onderdaan zijn van een staat die partij is bij het ESH en rechtmatig verblijven dan wel regelmatig werken binnen het grondgebied van een andere staat die partij is bij het ESH. Deze artikelen moeten worden uitgelegd 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 de verdragsluitende partijen en artikel 19 waarborgt het recht van migrerende werknemers en hun gezin op bescherming en bijstand.

Het toepassingsgebied van het ESH is dus enigszins beperkt, maar het ECSR heeft omvangrijke jurisprudentie ontwikkeld. Voor wat betreft bepaalde grondrechten heeft het ECSR het persoonlijke werkingsgebied van het ESH uitgebreid zodat iedereen op het grondgebied eronder valt, met inbegrip van migranten in een irreguliere situatie⁽⁵⁰⁷⁾.

Het ESH heeft een belangrijke aanvullende relatie met het EVRM waardoor aanzienlijk gewicht wordt toegekend aan de jurisprudentie van het ECSR. Hoewel niet alle EU-lidstaten en lidstaten van de RvE het ESH hebben geratificeerd of alle bepalingen daarvan hebben aanvaard, heeft het EHRM bepaald dat ratificatie niet

⁽⁵⁰⁷⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk*, klacht nr. 14/2003, ten principale, 8 september 2004; ECSR, *Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland*, klacht nr. 90/2013, ten principale, 1 juli 2014; en ECSR, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland*, klacht nr. 86/2012, ten principale, 2 juli 2014. Voorts heeft het ECSR in 2015 een Verklaring inzake de interpretatie van de rechten van vluchtelingen uit hoofde van het ESH afgegeven.

essentieel is voor de opvatting van het Hof over bepaalde kwesties die aanhangig worden gemaakt uit hoofde van het EVRM en ook onder de regelgeving van het ESH vallen ⁽⁵⁰⁸⁾.

9.2. Economische rechten

In dit punt wordt gekeken naar economische rechten, waaronder toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op gelijke behandeling op het werk. Toegang tot de arbeidsmarkt is gewoonlijk afhankelijk van de juridische status van een persoon. Maar vanaf het moment dat een persoon aan het werk gaat, of dit nu al dan niet legaal is, moeten fundamentele arbeidsrechten echter worden geëerbiedigd. Evenzo zijn werknemers ongeacht hun juridische status gerechtigd om de verschuldigde betaling te ontvangen voor het werk dat zij hebben uitgevoerd.

In het EVRM worden economische en sociale rechten niet uitdrukkelijk gewaarborgd, met uitzondering van het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 4) en het recht om vakverenigingen op te richten (artikel 11).

In een van de zaken voor het EHRM op dit gebied keek het Hof naar de situatie van een buitenlander die mocht beginnen aan een opleiding voor een bepaald beroep en het vervolgens niet mocht uitoefenen.

Voorbeeld: in *Bigaeva tegen Griekenland* ⁽⁵⁰⁹⁾ had een Russische onderdaan toestemming gekregen om aan een stage van 18 maanden te beginnen met het oog op toelating als advocaat in Griekenland. Na afloop van de stage gaf de Orde van Advocaten haar geen toestemming om het examen voor toelating als advocaat af te leggen op grond van het feit dat ze geen Griekse onderdaan was. Het EHRM constateerde dat de Orde van Advocaten de verzoekster toestemming had gegeven om aan haar stage te beginnen, terwijl het al duidelijk was dat ze na afloop niet gerechtigd zou zijn om het toelatingsexamen af te leggen. Het Hof oordeelde dat de autoriteiten op zowel persoonlijk als beroepsmatig vlak een gebrek aan consistentie en respect voor de verzoekster hadden getoond en dat dit een onrechtmatige inmenging in haar privéleven was

⁽⁵⁰⁸⁾ EHRM, *Demir en Baykara tegen Turkije* [GK], nr. 34503/97, 12 november 2008, punten 85 en 86.

Andere voorbeelden van relevante internationale instrumenten die van toepassing zijn op dit gebied zijn onder meer het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het VN-Verdrag inzake migrerende werknemers en Verdrag nr. 143 van de Internationale Arbeidsorganisatie.

⁽⁵⁰⁹⁾ EHRM, *Bigaeva tegen Griekenland*, nr. 26713/05, 28 mei 2009.

geweest zoals bedoeld in artikel 8 van het EVRM. Het EHRM merkte het uitsluiten van buitenlanders uit het beroep van advocaat op zichzelf echter niet aan als discriminatie.

Artikel 1 van **het ESH** waarborgt het recht om te werken en verbiedt discriminatie op het werk en dwangarbeid. Dit impliceert dat buitenlanders uitsluitend mogen worden uitgesloten uit beroepen die inherent samenhangen met de bescherming van het openbaar belang of de nationale veiligheid en die de uitoefening van openbare autoriteit (op hoog niveau) met zich meebrengen ⁽⁵¹⁰⁾.

Artikel 18 van het ESH voorziet in het recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere staten die partij zijn bij het ESH. Deze bepaling regelt niet de toelating tot het grondgebied met het oog op werk en is in sommige opzichten meer een aanmaning dan een verplichting. Wel vereist de bepaling echter dat afwijzingspercentages voor werkvergunningen niet te hoog mogen zijn ⁽⁵¹¹⁾; dat het mogelijk moet zijn om een werkvergunning en een verblijfsvergunning te verkrijgen door middel van een gecombineerde aanvraagprocedure en zonder te hoge kosten ⁽⁵¹²⁾; dat een afgegeven werkvergunning niet te nauw mag zijn afgebakend voor wat betreft het geografische gebied en/of de toegestane beroepen ⁽⁵¹³⁾; en dat beëindiging van een dienstverband niet automatisch en onmiddellijk hoeft te leiden tot verlies van verblijfsvergunning, maar dat de persoon de tijd moet krijgen om naar een andere baan te zoeken ⁽⁵¹⁴⁾.

Artikel 19 van het ESH bevat een uitgebreide reeks bepalingen ter bescherming en ondersteuning van migrerende werknemers op het grondgebied van andere verdragsluitende staten, maar met het voorbehoud dat die zich er rechtmatig moeten bevinden (zie echter [hoofdstuk 4](#) voor meer informatie over artikel 19, lid 8).

Het ESH heeft ook betrekking op werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, zoals het recht op redelijke arbeidstijden, het recht op jaarlijks betaald verlof, het recht op gezondheid en veiligheid op de werkplek en het recht op billijke beloning, en op collectieve rechten ⁽⁵¹⁵⁾.

⁽⁵¹⁰⁾ ECSR, Conclusies 2012, Albanië, artikel 1, lid 2.

⁽⁵¹¹⁾ ECSR, Conclusies XVII-2, Spanje, artikel 18, lid 1.

⁽⁵¹²⁾ ECSR, Conclusies XVII-2, Duitsland, artikel 18, lid 2.

⁽⁵¹³⁾ ECSR, Conclusies V, Duitsland, artikel 18, lid 3.

⁽⁵¹⁴⁾ ECSR, Conclusies XVII-2, Finland, artikel 18, lid 3.

⁽⁵¹⁵⁾ ECSR, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) tegen Griekenland*, klacht nr. 30/2005, ten principale, 6 december 2006, met betrekking tot mijnwerkers.

In het EU-recht is een van de in het [EU-Handvest](#) vastgelegde rechten “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, waaronder nationale wetgeving inzake het recht van buitenlanders om te werken. Het Handvest erkent het recht op collectieve onderhandeling (artikel 28) en de vrijheid om vakverenigingen op te richten (artikel 12). Ook verleent het iedereen het recht op kosteloze arbeidsbemiddeling (artikel 29). Elke werknemer, met inbegrip van niet-EU-onderdanen, geniet bescherming tegen kennelijk onredelijk ontslag (artikel 30), het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en het recht op rust en jaarlijks betaald verlof (artikel 31). Artikel 16 waarborgt de vrijheid van ondernemerschap. Het Handvest voorziet tevens in de bescherming van gezondheid en veiligheid op het werk (artikel 31). Ook verbiedt het kinderarbeid (artikel 32).

De toegang tot de arbeidsmarkt wordt gewoonlijk geregeld door secundair EU-recht gericht op een specifieke categorie van personen. Onderdanen van derde landen hebben een wisselende mate van toegang tot de arbeidsmarkt, afhankelijk van de categorie waar zij onder vallen. De punten 9.2.1 tot en met 9.2.9 bevatten een beknopt overzicht van de situaties van de belangrijkste categorieën van onderdanen van derde landen.

9.2.1. Familieleden van Zwitserse en EER-onderdanen

Uit hoofde van het EU-recht hebben bepaalde familieleden (ongeacht hun nationaliteit) van EU-onderdanen die hun rechten op vrije verplaatsing uitoefenen en van andere EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen het recht om zich vrijelijk door Europa te verplaatsen met het oog op werk als werknemer of als zelfstandige, en het recht op gelijke behandeling op de eigen onderdanen van een EU-lidstaat (artikel 24 van de [richtlijn vrij verkeer](#) voor EU-onderdanen).

Familieleden van Zwitserse onderdanen hebben geen recht op volledig gelijke behandeling in dit opzicht ⁽⁵¹⁶⁾.

In de context van het vrije verkeer van EU-onderdanen en hun familieleden van ongeacht welke nationaliteit voorziet artikel 45, lid 4, van het [VWEU](#) erin dat EU-lidstaten betrekkingen in overheidsdienst kunnen voorbehouden aan de eigen

⁽⁵¹⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-70/09, *Alexander Hengartner en Rudolf Gasser tegen Landsregering Vorarlberg*, 15 juli 2010, punten 39 tot en met 43.

onderdanen. Het HvJ-EU heeft dit strikt uitgelegd en heeft niet toegelaten dat EU-lidstaten de toegang tot bepaalde functies voorbehouden aan de eigen onderdanen, bijvoorbeeld voor het werk als stagiair in het onderwijs ⁽⁵¹⁷⁾ of als lector vreemde talen ⁽⁵¹⁸⁾.

Om echt vrij verkeer van werknemers mogelijk te maken, heeft de EU ook complexe wetgeving aangenomen met betrekking tot de wederzijdse erkenning van kwalificaties, zowel in het algemeen als voor elke sector, die van toepassing is op uit derde landen afkomstige familieleden en op EER-onderdanen. Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties werd geconsolideerd in mei 2013 (let ook op wijzigingen). Er zijn complexe bepalingen met betrekking tot personen die al hun kwalificaties of een deel daarvan buiten de EU hebben behaald, ook als die kwalificaties al zijn erkend in één lidstaat van de EU. Het HvJ-EU heeft een aanzienlijk aantal arresten gewezen op dit gebied ⁽⁵¹⁹⁾.

9.2.2. Gedetacheerde werknemers

In het EU-recht vallen onderdanen van derde landen die geen rechten op vrije verplaatsing genieten maar legaal werken voor een werkgever in de ene EU-lidstaat en tijdelijk door die werkgever worden gedetacheerd om namens hem in een andere lidstaat werk uit te voeren, onder de [detacheringsrichtlijn \(Richtlijn 96/71/EG\)](#) zoals gewijzigd bij [Richtlijn \(EU\) 2018/957](#). Het doel van de richtlijn is het waarborgen van de bescherming van de rechten, werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers overal in de Europese Unie teneinde sociale dumping te voorkomen. Expliciet is de richtlijn gericht op het in overeenstemming brengen van de vrijheid om grensoverschrijdende diensten te verrichten op grond van artikel 56 van het VWEU met een passende bescherming van werknemers die met dat oogmerk tijdelijk worden gedetacheerd ⁽⁵²⁰⁾. Zoals het HvJ heeft benadrukt mag dit echter niet leiden tot een situatie waarin een werkgever op grond van de richtlijn

⁽⁵¹⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum tegen Land Baden-Württemberg*, 3 juli 1986, punten 26 en 27.

⁽⁵¹⁸⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, *Pilar Allué en Carmel Mary Coonan e.a. tegen Università degli studi di Venezia en Università degli studi di Parma*, 2 augustus 1993, punten 15 tot en met 21.

⁽⁵¹⁹⁾ Voor een overzicht van de jurisprudentie in verband met Richtlijn 2005/36/EG, zie de [verwijzing naar de richtlijn op EUR-Lex onder "Over dit document"](#).

⁽⁵²⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-346/06, *Dirk Rüffert tegen Land Niedersachsen*, 3 april 2008.

verplicht is om de relevante arbeidswetgeving van zowel het detacherende als het ontvangende land in acht te nemen, aangezien de beschermingsnormen die in de twee EU-lidstaten worden gehanteerd, gelijkwaardig mogen worden geacht⁽⁵²¹⁾.

In dat opzicht schrijft de richtlijn minimale normen voor die moeten gelden voor werknemers uit één EU-lidstaat die worden gedetacheerd om in een andere lidstaat te werken. Specifiek schrijft artikel 3 van de richtlijn voor dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zijn vastgelegd in de wetgeving van het ontvangende land, dan wel in algemeen bindend verklaarde collectieve overeenkomsten, ook gelden voor gedetacheerde werknemers, met name met betrekking tot maximale werkperioden en minimale rustperioden, pauzes, jaarlijkse vakantiedagen en salariering.

Op grond van het ESH oordeelde het ECSR dat de Zweedse wetgeving met betrekking tot gedetacheerde werknemers beperkingen bevatte inzake collectieve onderhandeling en actie, wat strijdig was met artikel 6, leden 2 en 4⁽⁵²²⁾.

9.2.3. Houders van een blauwe kaart, onderzoekers en studenten

Op grond van het EU-recht hebben onderdanen van een derde land met een Europese blauwe kaart na twee jaar legaal te hebben gewerkt recht op dezelfde behandeling als onderdanen voor wat betreft de toegang tot hooggekwalificeerde banen in de betreffende EU-lidstaat. Na 18 maanden legaal verblijf in één lidstaat van de EU mag de houder van een Europese blauwe kaart naar een andere EU-lidstaat verhuizen om een hooggekwalificeerde baan aan te nemen, onder voorbehoud van de door de EU-lidstaat gehanteerde beperkingen op het aantal opgenomen niet-onderdanen, mits hij of zij voldoet aan dezelfde voorwaarden als voor de eerste toelating in een EU-lidstaat.

⁽⁵²¹⁾ HvJ-EU, zaak C-341/05, *Laval un Partneri Ltd tegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan en Svenska Elektrikerförbundet* [GK], 18 december 2007.

⁽⁵²²⁾ ECSR, *Federale Zweedse Vakbeweging (LO) en Zweedse Federatie Beroepskrachten (TCO) tegen Zweden*, klacht nr. 85/2012, ten principale, 3 juli 2013. Zie ook ECSR, *Conclusies 2018, Zweden*, artikel 6, lid 4.

Op grond van artikel 15, lid 6, van de [blauwekaartrichtlijn](#) (Richtlijn 2009/50/EG) verkrijgen de gezinsleden van houders van een Europese blauwe kaart, ongeacht van welke nationaliteit, automatisch een algemeen recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Anders dan bij de [richtlijn gezinshereniging](#) (Richtlijn 2003/86/EG) legt de [blauwekaartrichtlijn](#) geen termijn op voor het verwerven van dit recht.

De [richtlijn betreffende studenten en onderzoekers](#) (Richtlijn (EU) 2016/801) regelt de toelating van onderdanen van derde landen tot de EU met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten en au-pairactiviteiten. Na voltooiing van hun onderzoek of studie moeten onderzoekers en studenten de mogelijkheid hebben om gedurende ten minste negen maanden op het grondgebied van de EU-lidstaat te blijven teneinde werk te zoeken of een bedrijf op te zetten.

Voorbeeld: in *Ali Ben Alaya* ⁽⁵²³⁾ oordeelde het HvJ-EU dat EU-lidstaten verplicht zijn tot toelating tot hun grondgebied van een onderdaan van een derde land die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, tenzij de EU-lidstaat zich op een van de in de richtlijn vermelde gronden beroept als rechtvaardiging voor het weigeren van een verblijfsvergunning. Een complete lijst met toelatingsvoorwaarden is opgenomen in de artikelen 6 en 7 van de richtlijn betreffende studenten en onderzoekers.

9.2.4. Turkse onderdanen

In het EU-recht hebben Turkse onderdanen een bijzonder bevoorrechte positie op grond van de [Overeenkomst van Ankara van 1963](#) en het bijbehorende [Aanvullende Protocol](#) van 1970, alsmede van de besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije, die uit hoofde van die instrumenten is opgericht. Toch hebben Turkse onderdanen niet rechtstreeks het recht om een EU-lidstaat binnen te komen teneinde een dienstverband aan te gaan. Als de nationale wetgeving van een EU-lidstaat echter toestaat dat ze een dienstverband aangaan, hebben ze na één jaar het recht om datzelfde dienstverband voort te zetten ⁽⁵²⁴⁾. Na drie jaar mogen ze onder bepaalde voorwaarden ook ander werk gaan zoeken, op grond van artikel 6, lid 1, van [Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije](#). Net als voor EER-werknemers geldt voor Turkse werknemers een ruime definitie.

⁽⁵²³⁾ HvJ-EU, zaak C-491/13, *Mohamed Ali Ben Alaya tegen Bondsrepubliek Duitsland*, 10 september 2014.

⁽⁵²⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-386/95, *Süleyman Eker tegen Land Baden-Württemberg*, 29 mei 1997, punten 20 tot en met 22.

Voorbeeld: in de zaak *Tetik* ⁽⁵²⁵⁾ wilden de Duitse autoriteiten dhr. Tetik geen verblijfsvergunning verlenen toen hij zijn drie jaar had afgemaakt en op zoek was naar ander werk. Het HvJ oordeelde dat hem een redelijke periode van legaal verblijf moest worden gegund teneinde een dienstverband te zoeken dat hij rechtmatig mocht aangaan als hij het vond.

Voorbeeld: in *Genc* ⁽⁵²⁶⁾ concludeerde het HvJ-EU dat een Turkse onderdaan die slechts een beperkt aantal uren, namelijk 5,5 uur per week, werkt voor een werkgever in ruil voor een beloning die slechts een deel bedraagt van het minimum dat nodig is om in haar behoeften te voorzien, een werknemer is zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, mits het reële en daadwerkelijke arbeid betreft.

Op grond van artikel 7 van Besluit nr. 1/80 mogen gezinsleden van een Turkse werknemer, ook als zij zelf geen Turkse onderdanen zijn, zich op de arbeidsmarkt begeven nadat zij drie jaar lang rechtmatig in de betreffende lidstaat van de EU hebben verbleven. Objectieve redenen kunnen rechtvaardigen dat het betreffende gezinslid gescheiden van de Turkse arbeidsmigrant leeft. Nationale wetgeving die gezinshereniging moeilijk of onmogelijk maakt, zou leiden tot een beperking op de vestiging van een zelfstandige, hetgeen verboden is op grond van het Aanvullend Protocol van 1970 ⁽⁵²⁷⁾.

Het kind van een Turkse onderdaan dat een beroepsopleiding heeft afgerond in het land van verblijf mag reageren op vacatures, op voorwaarde dat een van de ouders ten minste drie jaar lang legaal heeft gewerkt in het land van verblijf.

Voorbeeld: in de zaak *Derin* ⁽⁵²⁸⁾ bepaalde het HvJ dat een Turkse onderdaan die zich als kind bij zijn Turkse ouders had gevoegd, die legaal in Duitsland werkten, het recht op verblijf in Duitsland, dat was afgeleid uit een recht op vrije toegang tot werk, alleen kon verliezen op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, dan wel als hij het grondgebied van de EU-lidstaat gedurende geruime tijd zonder goede reden zou verlaten.

⁽⁵²⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-171/95, *Recep Tetik tegen Land Berlin*, 23 januari 1997, punt 30.

⁽⁵²⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-14/09, *Hava Genc tegen Land Berlin*, 4 februari 2010, punten 27 en 28.

⁽⁵²⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-138/13, *Naima Dogan tegen Bundesrepublik Deutschland*, 10 juli 2014.

⁽⁵²⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-325/05, *Ismail Derin tegen Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18 juli 2007, punten 74-75.

Met betrekking tot het recht op vestiging of het verrichten van diensten gelden voor Turkse onderdanen de voordelen van de standstillbepaling in artikel 41 van het Aanvullende Protocol bij de Overeenkomst van Ankara. Als aan Turkse onderdanen geen visum- of werkvergunningsplicht werd opgelegd op het moment dat artikel 41 van het protocol in werking trad in een bepaalde lidstaat van de EU, is het die EU-lidstaat nu verboden om een visum- of werkvergunningsplicht op te leggen (zie ook punt 4.4.3).

9.2.5. Langdurig ingezetenen en begunstigen van de richtlijn gezinshereniging

In het EU-recht hebben personen die de status van langdurig ingezetene hebben verworven uit hoofde van artikel 11, lid 1, van de [richtlijn langdurig ingezetenen \(Richtlijn 2003/109/EG\)](#) recht op dezelfde behandeling als onderdanen voor wat betreft toegang tot betaalde en onbetaalde arbeid; arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden (waaronder arbeidstijden, gezondheids- en veiligheidsnormen, recht op vakantiedagen, beloning en ontslag); en vrijheid van vereniging en lidmaatschap van vakverenigingen en vrijheid om een vakvereniging of vakbond te vertegenwoordigen.

Voor begunstigen van de [richtlijn gezinshereniging](#) (zie ook [hoofdstuk 6](#)) heeft het gezinslid van een legaal verblijvende uit een derde land afkomstige gezinshereniger recht op toegang tot arbeid in loondienst en als zelfstandige (artikel 14). Voor toegang tot de arbeidsmarkt geldt een termijn na aankomst in het land van verblijf die niet meer dan twaalf maanden mag bedragen. Gedurende deze periode kan het land van verblijf overwegen of hij of zij op de arbeidsmarkt van het land kan worden toegelaten.

9.2.6. Onderdanen van andere landen met een associatie- of samenwerkingsovereenkomst

In het EU-recht voorziet artikel 216 van het [VWEU](#) in het sluiten van overeenkomsten tussen derde landen en de EU, waarbij artikel 217 specifiek voorziet in associatieovereenkomsten. Onderdanen van bepaalde staten waarmee de EU associatie-, stabiliserings-, samenwerkings-, partnerschaps- en/of andere soorten

overeenkomsten heeft gesloten (⁵²⁹) komt in veel opzichten gelijke behandeling toe, maar zij hebben geen recht op de volledige gelijke behandeling die EU-onderdanen toekomt. In juli 2020 had de EU overeenkomsten gesloten met meer dan honderd staten (⁵³⁰).

Deze associatie- en samenwerkingsovereenkomsten leiden niet rechtstreeks tot het ontstaan van een recht voor de onderdanen van die landen om in de EU te worden toegelaten en te werken. Maar onderdanen van die landen die legaal in een bepaalde EU-lidstaat werken, hebben recht op dezelfde behandeling en arbeidsvoorwaarden als de onderdanen van de betreffende EU-lidstaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomsten met Marokko en Tunesië, dat bepaalt: “Elke lidstaat past op de werknemers van Marokkaanse [of Tunesische] nationaliteit die werkzaam zijn op zijn grondgebied een regeling toe die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en zijn eigen onderdanen voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag” (⁵³¹). Voor tijdelijk werk beperkt het discriminatieverbod zich tot arbeidsvoorwaarden en beloning (artikel 64, lid 2). Bij artikel 65, lid 1, van beide overeenkomsten werd ook een discriminatieverbod ingevoerd op het gebied van sociale zekerheid (⁵³²).

(⁵²⁹) Er zijn stabiliserings- en associatieovereenkomsten met Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo (deze aanduiding doet geen afbreuk aan posities inzake status en is conform UNSCR 1244(1999) en het Advies van het ICJ inzake de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo), Montenegro, Noord-Macedonië en Servië. Er zijn partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met 13 Oost-Europese en Centraal-Aziatische landen; de oorspronkelijke overeenkomsten met Algerije, Marokko en Tunesië zijn inmiddels vervangen door de Euro-mediterrane overeenkomsten (met betrekking tot zeven staten). Er zijn overeenkomsten gesloten met de 79 ACP-staten (Afrikaans, Caribisch en Pacifisch gebied; de Overeenkomst van Cotonou) en met Chili. De Overeenkomst van Cotonou verliep in februari 2020 en op dit moment is de tweede onderhandelingsronde over de toekomstige relatie EU-ACP afgesloten. Zie voor meer informatie Raad van de Europese Unie (2020), “Overeenkomst van Cotonou”.

(⁵³⁰) Europese Dienst voor extern optreden, *Databank bureau voor verdragen van de EU*.

(⁵³¹) Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (in werking getreden op 1 maart 2000), PB 2000 L 70/2, en Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds (in werking getreden op 1 maart 1998), PB 1998 L 97/2.

(⁵³²) HvJ-EU, zaak C-18/90, *Office National de l'emploi tegen Bahia Kziber*, 31 januari 1991.

Het HvJ-EU heeft een aantal zaken behandeld in verband met deze overeenkomsten⁽⁵³³⁾. Sommige daarvan betroffen de mogelijkheid van het verlengen, met het oog op werk, van de verblijfsvergunning van een onderdaan van een derde land, nadat deze zijn of haar verblijfsrechten als afhankelijke persoon had verloren als gevolg van het verbreken van een relatie.

Voorbeeld: de zaak *El Yassini*⁽⁵³⁴⁾ betrof een Marokkaanse onderdaan die de oorspronkelijke reden voor zijn verblijf verloor en vervolgens verlenging van zijn verblijfsvergunning werd ontzegd, ondanks zijn arbeid in loondienst. In deze zaak moest het HvJ vaststellen of de in zijn jurisprudentie gekozen benadering van Turkse onderdanen⁽⁵³⁵⁾ naar analogie ook van toepassing was op Marokkaanse onderdanen en daarmee of artikel 40 van de Overeenkomst EEG-Marokko (later vervangen door de Euro-mediterrane overeenkomst met Marokko) zekerheid van arbeid omvatte voor de gehele duur van de arbeids-overeenkomst gesloten tussen de werkgever en de werknemer. Het HvJ oordeelde dat de Overeenkomst EEG-Marokko rechtstreeks van toepassing was, omdat deze voorziet in duidelijke, onvoorwaardelijke en voldoende werkbare beginselen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en beloning. Desalniettemin bepaalde het Hof dat jurisprudentie met betrekking tot de Overeenkomst van Ankara met Turkije niet kon worden toegepast op de onderhavige zaak. De Overeenkomst van Ankara en de Overeenkomst EEG-Marokko verschilden wezenlijk van elkaar en de Overeenkomst EEG-Marokko voorzag anders dan de overeenkomst met Turkije niet in de mogelijkheid dat Marokko zou toetreden tot de Gemeenschap en was ook niet gericht op het waarborgen van het vrije verkeer van werknemers. Derhalve oordeelde het Hof dat er geen beletsel voor het Verenigd Koninkrijk was om te weigeren de verblijfsvergunning van de verzoeker te verlengen, niettegenstaande het feit dat dit zou leiden tot beëindiging van zijn dienstverband vóór het aflopen van de arbeidsovereenkomst. Het Hof ging nog verder en wees erop dat de situatie anders zou zijn geweest als

⁽⁵³³⁾ Enkele zaken in verband met de overeenkomsten zijn HvJ-EU, zaak C-18/90, *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 1978 L 264/2, vervangen door de Euro-mediterrane associatieovereenkomst EU-Marokko); HvJ-EU, zaak C-416/96, *El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department*, 2 maart 1999 (Samenwerkingsovereenkomst tussen de Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko); en HvJ-EU, zaak C-438/00, *Deutscher Handballbund tegen Kolpak*, 8 mei 2003 (Slowaakse Republiek).

⁽⁵³⁴⁾ HvJ-EU, zaak C-416/96, *El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department*, 2 maart 1999, punten 64, 65 en 67.

⁽⁵³⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-237/91, *Kazim Kus tegen Landeshauptstadt Wiesbaden*, 16 december 1992, punten 21 tot en met 23 en punt 29.

de EU-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* ⁽⁵³⁶⁾ werd het HvJ gevraagd een soortgelijke zaak te beslechten, maar dan in het licht van het discriminatieverbod vastgelegd in artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane associatieovereenkomst tussen de EU en Tunesië. In deze zaak was de verzoeker echter een werkvergunning voor onbepaalde tijd verleend. Het Hof concludeerde dat artikel 64, lid 1, van de Associatieovereenkomst EU-Tunesië onder deze omstandigheden “gevolgen kan hebben voor het recht van verblijf van een Tunesisch onderdaan op het grondgebied van een EU-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 wees het Hof erop dat de Associatieovereenkomst EU-Tunesië in principe niet verbood dat een EU-lidstaat het recht van de Tunesische onderdaan beknotte terwijl hij eerder toestemming had gekregen om het land binnen te komen en er te werken. Maar daar de Tunesische onderdaan bepaalde rechten op het gebied van het verrichten van arbeid waren verleend die ruimer waren dan verblijfsrechten, moest de weigering om zijn verblijfsrecht te verlengen, worden gerechtvaardigd op grond van een gerechtvaardigd nationaal belang, zoals openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Op minder uitgebreide wijze bepaalt artikel 23 van de Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Rusland ⁽⁵³⁷⁾ met betrekking tot arbeidsvoorwaarden: “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 te werk gesteld 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.”

⁽⁵³⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-97/05, *Mohamed Gattoussi tegen Stadt Rüsselsheim*, 14 december 2006, punt 39.

⁽⁵³⁷⁾ *Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds* (in werking getreden op 1 december 1997; meest recente geconsolideerde versie van 1 april 2016), PB 1997 L 327/3.

Voorbeeld: de zaak *Simutenkov* ⁽⁵³⁸⁾ betrof een Russische onderdaan die als professionele voetballer in dienst was van een Spaanse club in Spanje en wiens deelname aan competities door Spaanse regels beperkt werd vanwege zijn nationaliteit. Het HvJ koos voor een bepaalde uitleg van de antidiscriminatiebepaling vastgelegd in artikel 23 van de Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst bij het beoordelen van een door een sportbond van een EU-lidstaat opgestelde regel die bepaalt dat bij op nationaal niveau georganiseerde competities clubs slechts een beperkt aantal spelers uit landen die geen partij zijn bij de EER-overeenkomst in het veld mogen brengen. Het Hof oordeelde dat de regel niet in overeenstemming was met het oogmerk van artikel 23, lid 1, van de Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst.

9.2.7. Asielzoekers en vluchtelingen

In het **EU-recht** schrijft artikel 15 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU) voor dat lidstaten van de EU **asielzoekers** toegang tot de arbeidsmarkt verlenen als niet binnen negen maanden na het indienen van het asielverzoek een beslissing in eerste aanleg is genomen (of één jaar voor Ierland, waarin artikel 11 van de versie uit 2003 van de richtlijn ([Richtlijn 2003/9/EG](#)) nog van toepassing is), mits de vertraging niet aan de verzoeker te wijten is. Er mogen voorwaarden aan het verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt worden gesteld in overeenstemming met de nationale wetgeving, maar dergelijke voorwaarden moeten waarborgen dat asielzoekers daadwerkelijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Er kan echter voorrang worden gegeven aan EER-onderdanen en andere legaal verblijvende onderdanen van derde landen.

In artikel 26, leden 1 en 3, van de [erkenningsrichtlijn](#) (Richtlijn 2011/95/EU) wordt het recht erkend van **vluchtelingen** en **personen die subsidiaire bescherming is verleend** om arbeid in loondienst of als zelfstandige te verrichten. Zij moeten dezelfde toegang als onderdanen krijgen tot procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties. Daarbij voorziet artikel 28 van de erkenningsrichtlijn in toegang tot voorzieningen voor de beoordeling van eerdere scholing als de persoon geen bewijsstukken kan overleggen van zijn of haar kwalificaties. Deze bepalingen weerspiegelen de artikelen 17 tot en met 19 en artikel 22, lid 2, van het [Verdrag van](#)

⁽⁵³⁸⁾ HvJ-EU, zaak C-265/03, *Igor Simutenkov tegen Ministerio de Educación y Cultura en Real Federación Española de Fútbol* [GK], 12 april 2005, punt 41.

[Genève betreffende de status van vluchtelingen](#). De richtlijn verplicht de EU-lidstaat tevens tot het waarborgen van toegang tot beroepsopleidingen onder dezelfde voorwaarden als voor onderdanen gelden.

9.2.8. Migranten in een irreguliere situatie

In het EU-recht is de toegang tot veel sociale rechten afhankelijk van het rechtmatig aanwezig zijn in of ingezetene zijn van het verblijfsland. De EU zet zich in voor het bestrijden van de aankomst en aanwezigheid zonder toestemming van economische migranten. De belangrijkste maatregel op dit gebied is de [richtlijn inzake sancties tegen werkgevers](#) (Richtlijn 2009/52/EG): deze verbiedt de tewerkstelling van irreguliere migranten van buiten de EU met bestraffing van werkgevers door middel van boetes, of in de ernstigste gevallen zelfs strafrechtelijke sancties. Alle lidstaten van de EU met uitzondering van Denemarken en Ierland hebben zich verbonden aan de richtlijn. Deze is ook bedoeld om migrerende werknemers in een irreguliere situatie een zekere mate van bescherming tegen misbruik door werkgevers te bieden.

Op grond van de richtlijn moeten werkgevers alvorens een onderdaan van een derde land in dienst te nemen, controleren of deze toestemming tot verblijf heeft en de relevante nationale autoriteit in kennis stellen als dat niet het geval is (artikel 4). Tegen werkgevers die kunnen aantonen dat ze aan deze verplichtingen hebben voldaan en te goeder trouw hebben gehandeld, worden geen sancties getroffen. Omdat veel migranten in een irreguliere situatie in particuliere huishoudens werken, geldt de richtlijn ook voor particulieren die als werkgever optreden.

Aan werkgevers die deze controles niet hebben uitgevoerd en die irreguliere migranten in dienst blijken te hebben, kunnen financiële sancties worden opgelegd, met inbegrip van de kosten voor het terugsturen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen naar hun land van herkomst (artikel 5). Ook moeten zij alsnog verschuldigd loon, belastingen en socialezekerheidsbijdragen betalen. Werkgevers komen in aanmerking voor strafrechtelijke sancties in de ernstigste gevallen, zoals herhaalde inbreuken, illegale tewerkstelling van minderjarigen of tewerkstelling van een aanzienlijk aantal migranten in een irreguliere situatie.

De richtlijn beschermt migranten door te waarborgen dat zij nog verschuldigd loon van hun werkgever ontvangen, en door toegang te bieden tot ondersteuning door derden, zoals vakverenigingen of ngo's (artikel 13). De richtlijn legt bijzondere

nadruk op handhaving van de regels (bijvoorbeeld de artikelen 9, 10 en 14) (zie [punt 3.3](#) over de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van arbeidsgereleerde uitbuiting die samenwerken met justitie).

9.3. Onderwijs

Het recht op onderwijs voor kinderen wordt beschermd door verschillende internationale mensenrechteninstrumenten en de comités die toezicht houden op de uitvoering van het [Verdrag inzake de rechten van het kind](#), het [Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten](#) en het [Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie](#). Die comités hebben keer op keer vastgesteld dat de antidiscriminatievereisten van die instrumenten ook van toepassing zijn op vluchtelingen, asielzoekers en migranten in zowel reguliere als irreguliere situaties.

Artikel 2 van Protocol nr. 1 bij **het EVRM** voorziet in het recht op onderwijs en artikel 14 en Protocol nr. 12 verbieden discriminatie op grond van “nationale afkomst”. Artikel 2 van Protocol nr. 1 waarborgt in principe het recht op basisonderwijs en middelbaar onderwijs; ongelijke behandeling op het gebied van tertiair onderwijs is mogelijk veel gemakkelijker te rechtvaardigen.

Voorbeeld: de zaak *Timishev tegen Rusland* ⁽⁵³⁹⁾ betrof Tsjetsjeense migranten die, hoewel ze formeel geen buitenlanders waren, niet over de vereiste registratie voor plaatselijke migratie beschikten om hun kinderen naar school te laten gaan. Het Hof oordeelde dat het recht van kinderen op onderwijs een van “de fundamenteelste waarden [is] van de democratische samenlevingen die de Raad van Europa vormen” en constateerde dat Rusland artikel 2 van Protocol nr. 1 had geschonden.

Voorbeeld: in *Ponomyovi tegen Bulgarije* ⁽⁵⁴⁰⁾ constateerde het EHRM dat een vereiste om voor de middelbare school een schoolgeldbedrag te betalen dat afhankelijk was van de immigratiestatus en nationaliteit van de verzoekers, niet gerechtvaardigd was. Het Hof merkte op dat de verzoekers niet illegaal in het land waren aangekomen om vervolgens aanspraak te maken op de openbare diensten, waaronder gratis onderwijs. Zelfs toen de verzoekers enigszins

⁽⁵³⁹⁾ EHRM, *Timishev tegen Rusland*, nrs. 55762/00 en 55974/00, 13 december 2005, punt 64.

⁽⁵⁴⁰⁾ EHRM, *Ponomyovi tegen Bulgarije*, nr. 5335/05, 21 juni 2011, punten 59 tot en met 63.

onbedoeld in een situatie geraakten zonder permanente verblijfsvergunning, hadden de autoriteiten geen wezenlijk bezwaar tegen hun verblijf in Bulgarije en hadden ze kennelijk nooit serieus de intentie om hen uit te zetten. Overwegingen met betrekking tot het stopzetten of omkeren van de stroom van irreguliere migranten waren duidelijk niet van toepassing op de verzoekers.

Voorbeeld: in de zaak *Karus tegen Italië* ⁽⁵⁴¹⁾ oordeelde de Europese Commissie voor de Mensenrechten dat het rekenen van hoger collegegeld aan buitenlandse universiteitsstudenten geen inbreuk maakte op hun recht op onderwijs, aangezien het onderscheid in de behandeling op redelijke gronden berustte gezien de wens van de Italiaanse overheid om de positieve effecten van tertiair onderwijs binnen de Italiaanse economie te houden.

Artikel 17 van **het ESH** regelt het recht op onderwijs en geldt behoudens de bepalingen van de artikelen 18 en 19 met betrekking tot migranten. Het ECSR heeft de volgende verklaring afgegeven inzake de interpretatie van artikel 17, lid 2:

Ten aanzien van de vraag of onrechtmatig op het grondgebied van de partij verblijvende kinderen onder de persoonlijke werkingssfeer van het Handvest vallen in de zin van de bijlage daarbij, verwijst het Comité naar de redenering die het 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 punten 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 werkingssfeer van artikel 17, lid 2. Voorts 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 ⁽⁵⁴²⁾.

⁽⁵⁴¹⁾ Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, *Karus tegen Italië* (besluit), nr. 29043/95, 20 mei 1998.

⁽⁵⁴²⁾ ECSR, *Conclusies 2011, Verklaring inzake de interpretatie van artikel 17, lid 2*.

In het EU-recht bepaalt artikel 14 van het **EU-Handvest** dat iedereen recht heeft op onderwijs en op de “mogelijkheid” verplicht onderwijs kosteloos te volgen. Op grond van het secundaire EU-recht hebben alle minderjarige onderdanen van derde landen in de EU, behalve kinderen die slechts korte tijd aanwezig zijn, recht op toegang tot basisonderwijs. Dit geldt tevens voor minderjarige migranten in een irreguliere situatie van wie de verwijdering is uitgesteld⁽⁵⁴³⁾. Voor andere categorieën, zoals gezinsleden van EER-onderdanen, vluchtelingen en langdurig ingezetenen, zijn ruimere rechten in wetgeving vastgelegd.

Onder bepaalde omstandigheden hebben kinderen van EER-onderdanen die onderdaan van een derde land zijn het recht om te blijven met het oog op het voortzetten of afmaken van hun opleiding, ook nadat de EER-onderdaan is overleden of vertrokken (artikel 12, lid 3, van de **richtlijn vrij verkeer**). Deze kinderen hebben ook het recht om de ouder bij zich te houden die de voogdij heeft (artikel 12, lid 3)⁽⁵⁴⁴⁾. Daarnaast gelden voor kinderen van EER-onderdanen die arbeid verrichten of hebben verricht in een andere lidstaat van de EU dan hun eigen land, de voordelen bepaald in artikel 10 van **Verordening (EU) nr. 492/2011** (voorheen Verordening (EEG) nr. 1612/68), die van toepassing blijft onafhankelijk van de bepalingen van de richtlijn vrij verkeer⁽⁵⁴⁵⁾.

Artikel 22, lid 1, van het **Vluchtelingenverdrag** en het *asielacquis* van de EU voorzien in het recht op onderwijs voor minderjarige asielzoekers en voor kinderen die een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is toegekend⁽⁵⁴⁶⁾.

Op grond van artikel 26 van de **erkenningsrichtlijn** moeten EU-lidstaten ervoor zorgen dat het werkgebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, zoals beroepsopleidingen, wordt aangeboden aan personen die internationale bescherming genieten, onder vergelijkbare voorwaarden als voor de eigen onderdanen gelden.

⁽⁵⁴³⁾ Artikel 14, lid 1, Richtlijn 2008/115/EG, PB 2008 L 348/98.

⁽⁵⁴⁴⁾ Artikel 12, lid 3, van de **richtlijn vrij verkeer** bouwt voort op rechtspraak van het HvJ met betrekking tot artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 1612/68, PB 1968 L 257/2 (tegenwoordig artikel 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011, PB 2011 L 141/1), in het bijzonder met betrekking tot HvJ-EU, gevoegde zaken C-389/87 en C-390/87, *G. B. C. Echternach en A. Moritz tegen Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 15 maart 1989 en HvJ-EU, zaak C-413/99, *Baumbast en R tegen Secretary of State for the Home Department*, 17 september 2002.

⁽⁵⁴⁵⁾ HvJ-EU, zaak C-480/08, *Maria Teixeira tegen London Borough of Lambeth en Secretary of State for the Home Department* [GK], 23 februari 2010.

⁽⁵⁴⁶⁾ Voor informatie over asielzoekers, zie artikel 14 van de **richtlijn opvangvoorzieningen**, PB 2013 L 180/96; voor informatie over vluchtelingen en statushouders voor subsidiaire bescherming, zie de artikelen 26 en 27 van de **erkenningsrichtlijn**, PB 2011 L 337/9.

Volwassenen die internationale bescherming genieten, moeten ook toegang krijgen tot het algemene onderwijsstelsel of tot stages, onder dezelfde voorwaarden als voor legaal verblijvende onderdanen van derde landen gelden (artikel 27).

Onderdanen van derde landen die zijn erkend als langdurig ingezetenen uit hoofde van de [richtlijn langdurig ingezetenen](#) (zie [punt 3.7](#)) krijgen dezelfde behandeling als onderdanen van EU-lidstaten voor wat betreft de toegang tot onderwijs en beroepsopleidingen, en studietoelagen en -beurzen, alsmede de erkenning van kwalificaties (artikel 11). Ook hebben zij het recht om naar andere lidstaten van de EU te verhuizen met het oog op onderwijs of een beroepsopleiding (artikel 14).

9.4. Huisvesting

Het recht op toereikende huisvesting maakt deel uit van het recht van elk mens op een toereikende levensstandaard, vastgelegd in artikel 11 van het [Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten](#).

Het EVRM voorziet niet in het recht op het verkrijgen van een woning, alleen een recht op eerbiediging van een bestaande woning⁽⁵⁴⁷⁾. Immigratiemaatregelen die de toegang van een persoon tot zijn of haar eigen woning beperken, zijn het onderwerp geweest van verschillende zaken die aanhangig zijn gemaakt bij het EHRM.

Voorbeeld: in de zaak *Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk*⁽⁵⁴⁸⁾ constateerde het EHRM een schending van artikel 8 van het EVRM toen een Brits echtpaar dat een groot aantal jaren in het buitenland had gewerkt de verblijfsvergunning werd ontzegd die hen in staat zou stellen terug te keren naar hun huis op Guernsey, dat ze twintig jaar eerder hadden gebouwd, om aldaar te wonen.

Hoewel er op zich geen sprake is van een recht op een woning, heeft het EHRM gekeken naar het niet verschaffen van onderdak door lidstaten wanneer dat wel wettelijk verplicht is. In extreme situaties merkte het Hof de ontzegging van onderdak aan als zo ernstig dat het een schending vormde van artikel 3 van het EVRM, het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling. Anderzijds constateerde het EHRM geen schending van artikel 3 van het EVRM bij verzoekers die zich niet in een situatie van materiële ontbering bevonden die waarschijnlijk de mate van

⁽⁵⁴⁷⁾ EHRM, *Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk* [GK], nr. 27238/95, 18 januari 2001.

⁽⁵⁴⁸⁾ EHRM, *Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 9063/80, 24 november 1986, punten 55 tot en met 58.

ernst zou bereiken waardoor deze onder artikel 3 zou vallen en waarbij de autoriteiten geen onverschilligheid ten opzichte van de verzoekers hadden betoond, maar ze een mogelijkheid hadden voorgesteld om hun situatie te verbeteren ⁽⁵⁴⁹⁾.

Voorbeeld: in *M.S.S. tegen België en Griekenland* ⁽⁵⁵⁰⁾ oordeelde het EHRM dat het niet treffen van afdoende voorzieningen voor asielzoekers door Griekenland in het licht van zijn verplichtingen uit hoofde van het EU-recht, met een toestand zonder bestaansmiddelen voor de verzoeker tot gevolg, de grens bereikte waarbij een schending van artikel 3 van het EVRM kon worden geconstateerd.

Het Hof heeft zorg betracht om zich niet in te mengen in het recht van lidstaten om voorwaarden voor toelating te stellen, ook wanneer nieuw aangekomen migranten worden uitgesloten van aanspraak op sociale woningen.

Voorbeeld: de zaak *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk* ⁽⁵⁵¹⁾ betrof de weigering om een moeder en haar zoon van veertien aan te merken als “prioriteitsgeval” voor een woning omdat de zoon pas onlangs uit het buitenland was toegelaten voor gezinshereniging en voor zijn immigratie de voorwaarde gold dat hij geen aanspraak kon maken op publieke middelen. De verzoekster betoogde dat de hieruit voortvloeiende ontzegging van toegang tot een prioriteitswoning discriminatoir was geweest. Het Hof wees het verzoek af. Het constateerde dat er niets willekeurig was aan de afwijzing van de aanspraak op een prioriteitswoning uitsluitend op grond van de aanwezigheid van de zoon van de verzoekster, aan wiens toelating tot het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk de voorwaarde was verbonden dat hij geen aanspraak zou maken op publieke middelen. Door haar zoon het Verenigd Koninkrijk binnen te brengen terwijl ze zich volledig bewust was van zijn toelatingsvoorwaarden, had de verzoekster deze voorwaarde aanvaard en er feitelijk mee ingestemd dat ze geen aanspraak op publieke middelen zou kunnen maken om hem te ondersteunen. De wetgeving die in deze zaak werd aangevochten had een legitiem oogmerk, namelijk het eerlijk verdelen van schaarse middelen over verschillende categorieën van personen die er

⁽⁵⁴⁹⁾ EHRM, *N.T.P. e.a. tegen Frankrijk*, nr. 68862/13, 24 augustus 2018, punten 46 tot en met 49.

⁽⁵⁵⁰⁾ EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland* [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011. Zie ook EHRM, *N.H. e.a. tegen Frankrijk*, nrs. 28820/13, 75547/13 en 13114/15, 2 juli 2020.

⁽⁵⁵¹⁾ EHRM, *Bah tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 56328/07, 27 september 2011.

aanspraak op doen. Het is belangrijk om op te merken dat de verzoekers in de zaak *Bah* niet in een situatie zonder bestaansmiddelen terecht kwamen en dat er andere huisvesting beschikbaar voor hen was.

Opgemerkt moet worden dat het EHRM in bepaalde uitzonderlijke gevallen voorlopige maatregelen heeft getroffen uit hoofde van artikel 39 van het *Statuut van het Hof* om ervoor te zorgen dat asielzoekende gezinnen onderdak kregen in afwachting van de behandeling van hun zaak bij het EHRM (zie ook [punt 3.4](#)) ⁽⁵⁵²⁾.

Artikel 19, lid 4, punt c, van **het ESH** schrijft voor dat staten moeten voorzien in passende huisvesting voor migrerende werknemers, maar dit recht is voorbehouden aan personen die verhuizen van de ene staat naar de andere die partij is bij het ESH.

Het recht op huisvesting (artikel 31 van het ESH) hangt nauw samen met een reeks aanvullende (herziene) ESH-rechten: artikel 11 inzake het recht op gezondheid; artikel 13 inzake het recht op sociale en medische bijstand; artikel 16 inzake het recht op passende sociale, wettelijke en economische bescherming voor het gezin; artikel 17 inzake het recht van kinderen en jongeren op sociale, wettelijke en economische bescherming; en artikel 30 inzake het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, dat op zichzelf kan worden uitgelegd dan wel in samenhang met artikel E inzake non-discriminatie.

Voorbeeld: in de zaak *FEANTSA tegen Nederland* ⁽⁵⁵³⁾ oordeelde het EHRM dat het recht op noodonderdak en op sociale bijstand in een noodsituatie zich niet beperkt tot personen die tot bepaalde kwetsbare groepen behoren, maar geldt voor alle personen in nood, conform het beginsel van het beschermen van hun menselijke waardigheid en hun grondrechten. Het ECSR constateerde dat bepaalde sociale rechten die rechtstreeks samenhangen met het recht op leven en menselijke waardigheid deel uitmaken van een “onaantastbare kern” van rechten die de waardigheid van alle mensen beschermen. Die rechten moeten daarom worden gewaarborgd voor vluchtelingen en voor alle ontheemden.

⁽⁵⁵²⁾ EHRM, *Afif tegen Nederland* (besluit), nr. 60915/09, 24 mei 2011; EHRM, *Abdilahi Abdulwahidi tegen Nederland* (besluit), nr. 21741/07, 12 november 2013.

⁽⁵⁵³⁾ ECSR, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland*, klacht nr. 86/2012, ten principale, 2 juli 2014.

Voorbeeld: in *COHRE tegen Frankrijk* oordeelde het ECSR dat de ontruiming van Roma uit hun onderkomens en hun uitzetting uit Frankrijk een schending was van artikel E uitgelegd in samenhang met artikel 19, lid 8, van het ESH⁽⁵⁵⁴⁾. Op overeenkomstige wijze merkte het ECSR in *COHRE tegen Italië* de behandeling van Roma door Italië aan als strijdig met artikel E in samenhang met andere artikelen van het ESH⁽⁵⁵⁵⁾.

Hoewel de toepassing van het ESH volgens de bijlage daarbij beperkt is tot rechtmatig verblijvende onderdanen van verdragsluitende staten, heeft het ECSR specifieke bepalingen van het herziene ESH toegepast op kinderen in een irreguliere situatie, waarbij het comité heeft benadrukt dat het ESH moet worden uitgelegd in het licht van het internationale recht met betrekking tot mensenrechten.

Voorbeeld: in *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*⁽⁵⁵⁶⁾ werd betoogd dat de Nederlandse wetgeving kinderen die illegaal in Nederland verbleven het recht op huisvesting en daarmee op andere rechten uit hoofde van het ESH ontnam. Het ECSR oordeelde dat het ESH niet in het luchtledige kon worden uitgelegd. Het ESH moest in de maximaal mogelijke mate worden uitgelegd in harmonie met andere regels van het internationale recht waar het handvest deel van uitmaakte, in deze zaak met inbegrip van regels met betrekking tot het verschaffen van passend onderdak aan elke behoeftige persoon, ongeacht of hij of zij legaal op het grondgebied van de lidstaat verblijft. Op grond van artikel 31, lid 2, moeten verdragsluitende staten maatregelen treffen om dakloosheid te voorkomen. Hiertoe moet een verdragsluitende staat onderdak verschaffen zolang de kinderen zich in zijn rechtsgebied bevinden, ongeacht hun verblijfsstatus. Daarbij moet het ontruimen van illegaal aanwezige personen uit een onderkomen worden verboden, omdat de betrokkenen, met name kinderen, daardoor in een situatie van extreme hulpeloosheid belanden, wat strijdig is met de eerbiediging van de menselijke waardigheid. Het ECSR constateerde ook een schending van artikel 17, lid 1, punt c, dat van hun gezin gescheiden kinderen beschermt.

⁽⁵⁵⁴⁾ ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) tegen Frankrijk*, klacht nr. 63/2010, ten principale, 28 juni 2011.

⁽⁵⁵⁵⁾ ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) tegen Italië*, klacht nr. 58/2009, ten principale, 25 juni 2010.

⁽⁵⁵⁶⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, ten principale, 20 oktober 2009.

In het EU-recht voorziet artikel 1 van het EU-Handvest in het recht op waardigheid en artikel 34 in het recht op sociale bijstand met betrekking tot huisvesting. Relevante bepalingen inzake huisvesting zijn ook te vinden in het secundaire EU-recht betreffende uit derde landen afkomstige gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen, langdurig ingezetenen, personen die internationale bescherming behoeven en slachtoffers van mensenhandel. Bij andere categorieën van onderdanen van derde landen probeert het EU-recht ervoor te zorgen dat ze geen last zullen vormen voor de socialebijstandsstelsels van lidstaten van de EU. Daarom moeten onderzoekers, studenten, stagiairs, vrijwilligers, scholieren en au pairs (artikel 7, lid 1, punt e, van de [richtlijn betreffende studenten en onderzoekers](#)) voordat ze worden toegelaten tot de EU aantonen dat ze over voldoende middelen beschikken om geen onredelijke last voor de EU-lidstaat van verblijf te zullen vormen. EU-lidstaten kunnen soortgelijke vereisten opstellen voor gezinsleden van uit derde landen afkomstige gezinsherenigers (artikel 7, lid 1, punt a, van de [richtlijn gezinshereniging](#)).

Voorbeeld: in *Kamberaj* ⁽⁵⁵⁷⁾ oordeelde het HvJ-EU dat een nationale wet waarbij onderdanen van derde landen anders dan EU-onderdanen werden behandeld met betrekking tot huisvesting strijdig was met artikel 11, lid 1, punt d, van de richtlijn langdurig ingezetenen. In het bijzonder bepaalde het Hof dat EU-lidstaten uit hoofde van artikel 11, lid 4, sociale bijstand en bescherming kunnen beperken, waarbij wel werd opgemerkt dat de lijst met minimale kernvoorzieningen in overweging 13 niet compleet is. Het HvJ-EU voegde huisvestingsvoorzieningen toe aan de kernvoorzieningen. Hierbij vestigde het Hof de aandacht op artikel 34 van het EU-Handvest, waarin staat dat de Unie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede “het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent en eerbiedigt, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt [...] een waardig bestaan te verzekeren”.

Op grond van artikel 24 van de [richtlijn vrij verkeer](#) moeten uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen dezelfde toegang tot sociale en fiscale voordelen hebben als onderdanen. Gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen mogen niet worden beperkt in hun recht op toegang tot huisvesting, met inbegrip van sociaal ondersteunde huisvesting ⁽⁵⁵⁸⁾. Dit geldt niet voor uit derde landen

⁽⁵⁵⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-571/10, *Servet Kamberaj tegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e.a.* [GK], 24 april 2012.

⁽⁵⁵⁸⁾ 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 2002 L 114/6.

afkomstige gezinsleden van EU-onderdanen die niet hun recht op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend, omdat hun situatie niet onder de regelgeving van het EU-recht valt; op hen zijn in de binnenlandse wetgeving vastgestelde regels van toepassing. Economisch inactieve EER-onderdanen en hun gezinsleden, die moeten aantonen dat ze economisch zelfstandig zijn, komen mogelijk niet in aanmerking voor financiële bijstand voor hun huisvestingsbehoeften (artikel 7, lid 1, punt b, van de richtlijn vrij verkeer).

Langdurig ingezetenen hebben het recht op dezelfde wijze te worden behandeld als onderdanen voor wat betreft procedures voor het verkrijgen van huisvesting (artikel 11, lid 1, punt f, van de [richtlijn langdurig ingezetenen](#)).

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bijzondere bijstand en ondersteuningsmaatregelen die “ten minste een levensstandaard die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien via maatregelen als een geschikte en veilige opvang” behelzen (artikel 11, lid 5, van de [richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel](#)).

Op grond van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) hebben asielzoekers het recht om te worden ondersteund zodra ze internationale bescherming aanvragen. Op grond van artikel 17 van de richtlijn zijn EU-lidstaten verplicht om personen die internationale bescherming aanvragen materiële opvangvoorzieningen aan te bieden die de verzoekers een toereikende levensstandaard bieden, waarbij hun bestaan verzekerd is en hun lichamelijke en geestelijke gezondheid worden beschermd. Volgens artikel 18 moeten staten maatregelen treffen om geweldpleging en gendergerelateerd geweld in de aangeboden accommodatie te voorkomen. De ondersteuningsplicht geldt ook voor personen die een procedure uit hoofde van de [Dublinverordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) ondergaan.

Voorbeeld: in *CIMADE* ⁽⁵⁵⁹⁾ verduidelijkte het HvJ-EU hoe de richtlijn opvangvoorzieningen moet worden toegepast bij overdrachtsverzoeken uit hoofde van de Dublinverordening. Het HvJ-EU oordeelde dat een EU-lidstaat die een asielzoeker wil overdragen op grond van de Dublinverordening er (ook financieel) verantwoordelijk voor is dat een asielzoeker de volledige voordelen van de richtlijn opvangvoorzieningen geniet totdat de verzoeker fysiek wordt overgebracht. De richtlijn beoogt volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid te waarborgen en de toepassing van de artikelen 1 en 18 van het EU-Handvest te bevorderen. Daarom moeten ook minimale opvangvoorzieningen worden geboden aan asielzoekers die een beslissing uit hoofde van de Dublinverordening afwachten.

Op grond van artikel 32 van de [erkenningrichtlijn](#) (zie voor Ierland artikel 31 van de versie [2004/83/EG](#) van diezelfde richtlijn) zijn lidstaten van de EU verplicht om te waarborgen dat personen met een vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus toegang hebben tot huisvesting onder voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan de omstandigheden die worden opgelegd aan andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de EU-lidstaat verblijven.

9.5. Gezondheidszorg

Uit hoofde van het EVRM bestaat er geen expliciet recht op gezondheidszorg, hoewel kan worden betoogd dat dit een aspect is van “morele en lichamelijke integriteit”, mogelijk een onderdeel van het toepassingsgebied van artikel 8, dat het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgt ⁽⁵⁶⁰⁾. Onder bepaalde omstandigheden kan een lidstaat echter uit hoofde van het EVRM verantwoordelijk worden gehouden als wordt aangetoond dat de autoriteiten van de lidstaat het leven van een persoon in gevaar hebben gebracht door handelingen of nalatigheden waardoor een persoon de individuele gezondheidszorg is ontzegd die verder wordt geboden aan de algemene bevolking ⁽⁵⁶¹⁾. Voor wat “gewone” medische nalatigheid betreft, zijn de verplichtingen van staten echter beperkt tot het opzetten van een toereikend regelgevingskader dat ziekenhuizen, of deze nu particulier of openbaar

⁽⁵⁵⁹⁾ HvJ-EU, zaak C-179/11, *Cimade, 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. Zie ook HvJ-EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. tegen Secretary of State for the Home Department en M.E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GK], 21 december 2011.

⁽⁵⁶⁰⁾ EHRM, *Bensaid tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 44599/98, 6 februari 2001.

⁽⁵⁶¹⁾ EHRM, *Powell tegen het Verenigd Koninkrijk* (besluit), nr. 45305/99, 4 mei 2000.

zijn, dwingt om passende maatregelen te treffen ter bescherming van het leven van patiënten ⁽⁵⁶²⁾. Met betrekking tot migratie zijn zorgkwesties uit hoofde van het EVRM hoofdzakelijk aan de orde gekomen wanneer zorgbehoeften werden aange-roepen als beletsel voor uitzetting. In extreme gevallen kan hierbij artikel 3 van het EVRM relevant zijn (zie hoofdstuk 4).

In het ESH is in artikel 11 het recht op gezondheid vastgelegd en voorziet artikel 13 in het recht op medische bijstand ⁽⁵⁶³⁾. Het ECSR is van mening dat deze rechten van toepassing zijn op migranten in een irreguliere situatie.

Voorbeeld: in *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk* ⁽⁵⁶⁴⁾ betoogde de Internationale Federatie voor de mensenrechten (FIDH) dat Frankrijk inbreuk had gemaakt op het recht op medische bijstand (artikel 13 van het herziene ESH) door de vrijstelling van de behandelingsvergoeding te beëindigen voor migranten in een irreguliere situatie en met een zeer laag inkomen. Voorts stelde de klachtindiener dat het recht van kinderen op bescherming (artikel 17) werd geschonden door een wetshervorming uit 2002 waardoor de toegang tot medische diensten voor migrerende kinderen in een irreguliere situatie werd beperkt. Rechten uit hoofde van het ESH gelden in principe alleen voor buitenlanders die onderdaan zijn van andere verdragsluitende staten en rechtmatig verblijven of regelmatig werken in de betreffende staat. Het ECSR benadrukte echter dat het ESH moet worden uitgelegd op een doelgerichte manier die overeenstemt met de beginselen van menselijke waardigheid en dat eventuele beperkingen daarom nauw moeten worden opgevat. Het comité oordeelde dat elke wetgeving of praktijk die buitenlandse onderdanen het recht op medische bijstand ontzegt terwijl zij zich binnen het grondgebied van een verdragsluitende staat bevinden, ook al bevinden ze zich daar illegaal, strijdig is met het ESH, hoewel niet alle rechten uit hoofde van het ESH worden verleend aan migranten in een irreguliere situatie. Met een meerderheid van 9 tegen 4 constateerde het ECSR geen schending van artikel 13

⁽⁵⁶²⁾ EHRM, *Lopes de Sousa Fernandes tegen Portugal* [GK], nr. 56080/13, 19 december 2017, punt 186.

⁽⁵⁶³⁾ Zie ook het *Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand* (CETS nr. 14), dat op soortgelijke wijze voorziet in wederzijdse verlening van sociale en medische bijstand aan onderdanen van staten die partij zijn bij het verdrag op het grondgebied van een andere verdragsluitende staat. Dit verdrag van de Raad van Europa kent slechts 18 partijen, die op Turkije en het Verenigd Koninkrijk na alle ook lid zijn van de EU. Het werd op 11 december 1953 opengesteld voor ondertekening en trad op 1 juli 1954 in werking.

⁽⁵⁶⁴⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk*, klacht nr. 14/2003, ten principale, 8 september 2004. Zie ook ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) tegen Frankrijk*, klacht nr. 114/2015, ten principale, 24 januari 2018.

inzake het recht op medische bijstand, omdat volwassen migranten in een irreguliere situatie na drie maanden verblijf toegang hadden tot bepaalde vormen van medische bijstand, terwijl alle buitenlandse onderdanen op elk moment behandeling konden verkrijgen voor “spoedeisende gevallen en levensbedreigende aandoeningen”. Hoewel de betrokken kinderen soortgelijke toegang tot gezondheidszorg hadden als die van volwassenen, constateerde het ECSR een schending van artikel 17 betreffende het recht van kinderen op bescherming, omdat deze bepaling ruimer was dan artikel 13 inzake het recht op medische bijstand. Dit besluit komt overeen met de benadering die later met betrekking tot kinderen werd gekozen in de zaak *Defence for Children International* (zie punt 9.4).

In het EU-recht voorziet het **EU-Handvest** niet in een recht op gezondheid, maar erkent het verwante rechten zoals de bescherming van de menselijke waardigheid (artikel 1) en het recht op lichamelijke integriteit (artikel 3). Het Handvest bevat ook het recht op gezondheidszorg, namelijk in artikel 35, dat het volgende stelt: “Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden.” Het toepassingsgebied van het Handvest is beperkt tot zaken die onder het EU-recht vallen. Het Handvest maakt geen onderscheid op grond van nationaliteit; wel maakt het de uitoefening van het recht op gezondheidszorg afhankelijk van nationale wetgevingen en praktijken.

Secundair EU-recht regelt de toegang tot gezondheidszorg voor uiteenlopende categorieën van onderdanen van derde landen en eist van sommigen van hen dat ze over een ziektekostenverzekering beschikken voordat hen een bepaalde status wordt verleend of ze worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaat. De belangrijkste categorieën van onderdanen van derde landen worden kort vermeld.

Ongeacht hun nationaliteit hebben in dienstverband of als zelfstandige werkzame gezinsleden van Zwitserse en EER-onderdanen die rechten op vrije verplaatsing hebben uitgeoefend recht op dezelfde behandeling als onderdanen (artikel 24 van de **richtlijn vrij verkeer** voor EU-onderdanen) ⁽⁵⁶⁵⁾. Personen die in een andere

⁽⁵⁶⁵⁾ **Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte**, 2 mei 1992, deel III, Het vrije 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 en in werking getreden op 1 juni 2002, PB 2002 L 114/6.

lidstaat willen verblijven op grond van het feit dat ze economisch zelfvoorzienend zijn, moeten aantonen dat ze beschikken over een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt voor zowel zichzelf als hun gezinsleden (artikel 7, lid 1, punt b).

Elke persoon, of het nu een EER-onderdaan of een onderdaan van een derde land betreft, die onder een nationaal zorgstelsel valt in het EER-land waar hij of zij verblijft, heeft recht op de nodige behandeling ⁽⁵⁶⁶⁾ wanneer hij of zij andere lidstaten van de EER of Zwitserland bezoekt ⁽⁵⁶⁷⁾. Voor het reizen naar een andere lidstaat met het oog op het ondergaan van een in het publieke stelsel aangeboden medische behandeling gelden complexe regels ⁽⁵⁶⁸⁾.

Op grond van de **richtlijn gezinshereniging** kan van de gezinshereniger worden gevraagd te bewijzen dat hij of zij met name beschikt over "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, punten b en c).

Evenzo wordt van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden, voordat hun de status van langdurig ingezetene wordt verleend, gevraagd om bewijs voor te leggen van een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt die gewoonlijk door de EU-lidstaat van verblijf worden gedekt voor de eigen onderdanen (artikel 5, lid 1, punt b, van de **richtlijn langdurig ingezetenen**). Ook moeten zij aantonen te beschikken over vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het sociale-bijstandsstelsel van de EU-lidstaat (artikel 5, lid 1, punt a). Personen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, hebben recht op dezelfde behandeling als onderdanen van de EU-lidstaat van verblijf voor wat betreft "sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving"

⁽⁵⁶⁶⁾ Verordening (EG) nr. 883/2004, 29 april 2004, PB 2004 L 166/1, artikel 19, lid 1; HvJ-EU, zaak C-211/08, *Europese Commissie tegen Koninkrijk Spanje*, 15 juni 2010, punten 58 en 61.

⁽⁵⁶⁷⁾ Besluit 2012/195/EU van het Gemengd Comité dat is opgericht bij 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, PB 2012 L 103/51.

⁽⁵⁶⁸⁾ Zie artikel 22, lid 1, punt c, van Verordening (EEG) nr. 1408/71, onderwerp van zowel HvJ-EU, zaak C-368/98, *Abdon Vanbraekel e.a. tegen Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)*, 12 juli 2001, als HvJ-EU, zaak C-372/04, *The Queen, op verzoek van Yvonne Watts tegen Bedford Primary Care Trust en Secretary of State for Health* [GK], 16 mei 2006.

(artikel 11, lid 1, punt d). Overweging 13 van de richtlijn stelt met betrekking tot 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 langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld”.

Op grond van artikel 19 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) hebben asielzoekers recht op noodzakelijke gezondheidszorg, waaronder ten minste spoedeisende hulp en essentiële behandeling voor ziekten, evenals noodzakelijke medische of andere bijstand voor personen met bijzondere behoeften. Op vergelijkbare wijze stelt de [terugkeerrichtlijn \(Richtlijn 2008/115/EG\)](#) dat “dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd” voor personen van wie de verwijdering is uitgesteld of die tijd hebben gekregen om vrijwillig te vertrekken (artikel 14). Hetzelfde geldt tijdens bewaring in afwachting van verwijdering (artikel 16).

Erkende vluchtelingen en personen met subsidiaire bescherming hebben op grond van artikel 30 van de [erkenningrichtlijn](#) recht op dezelfde toegang tot gezondheidszorg als de eigen onderdanen van de EU-lidstaat. Er zijn ook specifieke bepalingen voor personen met bijzondere behoeften. Bijstands- en ondersteuningsvoorzieningen die moeten worden geboden aan slachtoffers van mensenhandel omvatten noodzakelijke medische behandeling, met inbegrip van psychologische bijstand, advies en informatie (artikel 11, lid 5, van de [richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel \(Richtlijn 2011/36/EU\)](#)).

9.6. Sociale zekerheid en sociale bijstand

Sociale zekerheid en sociale bijstand zijn respectievelijk voordelen die gebaseerd zijn op bijdragen in het verleden aan een nationaal socialezekerheidsstelsel, zoals ouderdomspensioenen, en voordelen die door de staat worden geboden aan behoeftige personen, zoals mensen met een handicap. Het gaat hierbij om een uitgebreid gamma aan voordelen, gewoonlijk financiële uitkeringen.

Het EVRM voorziet niet in een expliciet recht op sociale zekerheid of sociale bijstand. Onder bepaalde omstandigheden kan er sprake zijn van discriminatie op het gebied van sociale zekerheid en sociale bijstand, ongeacht of de betreffende persoon al dan

niet financieel heeft bijgedragen aan de betreffende regeling. Het EHRM heeft zich kritisch uitgesproken over staten die rechtmatig ingezetenen een uitkering weigerden met als reden dat ze niet aan een nationaliteitsvereiste voldeden ⁽⁵⁶⁹⁾.

Voorbeeld: de zaak *Koua Poirrez tegen Frankrijk* ⁽⁵⁷⁰⁾ betrof het ontzeggen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan een rechtmatig verblijvende migrant omdat hij niet Frans was en ook geen onderdaan van een land met een wederzijdse overeenkomst met Frankrijk. Het EHRM was van mening dat er zeer gewichtige redenen zouden moeten worden aangedragen voordat het EHRM een verschil in behandeling uitsluitend op grond van nationaliteit zou aanvaarden als verenigbaar met het EVRM. Het EHRM oordeelde dat de verzoeker was gediscrimineerd, wat strijdig was met artikel 14 van het EVRM uitgelegd in samenhang met artikel 1 van Protocol nr. 1 inzake het recht op ongestoord genot van eigendom (zie [punt 10.3](#)).

Voorbeeld: *Dhahbi tegen Italië* ⁽⁵⁷¹⁾ betrof de ontzegging van kinderbijslag aan een Tunesische onderdaan die legaal in Italië verbleef en werkte, met als reden dat hij geen onderdaan van een EU-lidstaat was. Het EHRM constateerde dat de verzoeker was gediscrimineerd in strijd met artikel 14 in samenhang met artikel 8 van het EVRM ⁽⁵⁷²⁾.

Voorbeeld: de zaak *Andrejeva tegen Letland* ⁽⁵⁷³⁾ had betrekking op een uitkering op basis van bijdragen. De verzoekster had het grootste deel van haar leven op het grondgebied van Letland gewerkt toen dat deel uitmaakte van de Sovjet-Unie. Er werd haar een deel van haar pensioen onthouden omdat ze buiten Letland had gewerkt en geen Letse onderdaan was. Het EHRM wees het betoog van de regering af dat de verzoekster slechts een genaturaliseerde Letse onderdaan hoefde te worden om het volledige bedrag te ontvangen van het pensioen waar ze aanspraak op maakte. Het in artikel 14 van het EVRM vastgelegde discriminatieverbod heeft alleen betekenis als in elk specifiek geval de persoonlijke situatie van de verzoeker als gegeven wordt beschouwd

⁽⁵⁶⁹⁾ EHRM, *Luczak tegen Polen*, nr. 77782/01, 27 november 2007; EHRM, *Fawsie tegen Griekenland*, nr. 40080/07, 28 oktober 2010.

⁽⁵⁷⁰⁾ EHRM, *Koua Poirrez tegen Frankrijk*, nr. 40892/98, 30 september 2003, punt 41.

⁽⁵⁷¹⁾ EHRM, *Dhahbi tegen Italië*, nr. 17120/09, 8 april 2014.

⁽⁵⁷²⁾ Zie ook EHRM, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, nr. 17371/90, 16 september 1996, punten 46 tot en met 50; EHRM, *Koua Poirrez tegen Frankrijk*, nr. 40892/98, 30 september 2003, punt 41.

⁽⁵⁷³⁾ EHRM, *Andrejeva tegen Letland* [GK], nr. 55707/00, 18 februari 2009, punt 91.

en ongewijzigd wordt getoetst aan de hand van de criteria van deze bepaling. Door daarentegen de aanspraken van het slachtoffer af te wijzen met als reden dat hij of zij de discriminatie had kunnen voorkomen door een van de factoren in kwestie te wijzigen (bijvoorbeeld door een nationaliteit te verwerven) zou het wezen van artikel 14 worden aangetast. Het EHRM constateerde een schending van artikel 14 van het Verdrag uitgelegd in samenhang met artikel 1 van Protocol nr. 1.

In deze voorbeelden waren de verzoekers in alle andere opzichten gelijk aan een eigen onderdaan van de staat; voor geen van de verzoekers was er sprake van een kwetsbare immigratiesituatie of van wettelijke beperkingen van hun aanspraak op publieke middelen.

Voorbeeld: de zaak *Weller tegen Hongarije* ⁽⁵⁷⁴⁾ betref een Hongaarse vader en een Roemeense moeder. Op het tijdstip van het verzoek, dat werd ingediend vóór de toetreding van Roemenië tot de EU, had de moeder een verblijfsvergunning maar geen vestigingsvergunning in Hongarije. Op grond van de Hongaarse wetgeving kwamen alleen moeders met Hongaarse nationaliteit of een vestigingsvergunning in aanmerking voor een zwangerschapsuitkering. De verzoeker betoogde dat mannen met een buitenlandse echtgenote voor wat betreft de uitkering minder gunstig werden behandeld dan mannen met een Hongaarse echtgenote. Het Hof constateerde een schending van artikel 8 van het EVRM uitgelegd in samenhang met artikel 14.

Het ESH voorziet in een recht op sociale zekerheid (artikel 12), een recht op sociale en medische bijstand (artikel 13) en een recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg (artikel 14). Daarnaast zijn er bijzondere bepalingen voor personen met een handicap (artikel 15), kinderen en jongeren (artikel 17) en ouderen (artikel 23). Artikel 30 voorziet in het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Voor wat betreft sociale bijstand is artikel 13 van het ESH van toepassing op migranten in een irreguliere situatie, hetgeen is bekrachtigd door besluiten van het ECSR ⁽⁵⁷⁵⁾.

⁽⁵⁷⁴⁾ EHRM, *Weller tegen Hongarije*, nr. 44399/05, 31 maart 2009, punten 36 tot en met 39.

⁽⁵⁷⁵⁾ ECSR, *Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland*, klacht nr. 90/2013, ten principale, 10 november 2014.

In het EU-recht moet onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties met betrekking tot onderdanen van derde landen. Ten eerste is er een regeling voor de coördinatie tussen EU-lidstaten van uitkeringen voor onderdanen van derde landen die zich verplaatsen binnen de EU. Ten tweede hebben bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen uit hoofde van secundair EU-recht recht op bepaalde uitkeringen, ongeacht of ze binnen de EU zijn verhuisd.

a) Coördinatie van uitkeringen binnen de EU

Uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen die naar een lidstaat van de EU zijn verhuisd, hebben op grond van artikel 24 van de [richtlijn vrij verkeer](#) (en voor niet-EU-onderdanen op grond van de overeenkomst EU-EER) recht op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de eigen onderdanen van de lidstaat van verblijf. Volgens artikel 14, lid 1, van dezelfde richtlijn mogen personen die rechten van vrije verplaatsing uitoefenen zonder te werken, geen onredelijke belasting vormen voor het sociaalebijstandsstelsel van de EU-lidstaat van verblijf. In de loop der jaren is complexe regelgeving ontstaan inzake de coördinatie van sociale zekerheid en sociale bijstand voor personen die hun recht op vrije verplaatsing uitoefenen. Dit is wettelijk vastgelegd in [Verordening 883/2004/EG](#) (zoals gewijzigd) ⁽⁵⁷⁶⁾, waarbij wordt uitgegaan van het basisbeginsel dat het EU-brede systeem een coördinatie- en geen harmonisatiestelsel behelst ⁽⁵⁷⁷⁾. Het doel ervan is om de negatieve effecten van migratie van de ene naar de andere EU-lidstaat tot een minimum te beperken door administratieve procedures te vereenvoudigen en te waarborgen dat personen die van de ene naar de andere EU-lidstaat verhuizen op dezelfde wijze worden behandeld als de onderdanen van een EU-lidstaat. Sommige rechten zijn exporteerbaar, andere niet. In [Verordening \(EG\) nr. 987/2009](#) (zoals gewijzigd) ⁽⁵⁷⁸⁾ zijn de procedures vastgelegd die nodig zijn voor de uitvoering van [Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#).

⁽⁵⁷⁶⁾ De verordening is gewijzigd bij [Verordening \(EG\) nr. 988/2009](#), PB 2009 L 284/43, [Verordening \(EU\) nr. 1231/2010](#), PB 2010 L 344/1, [Verordening \(EU\) nr. 1244/2010](#), PB 2010 L 338/35, [Verordening \(EU\) nr. 465/2012](#), PB 2012 L 149/4, [Verordening \(EU\) nr. 1224/2012](#), PB 2012 L 349/45, [Verordening \(EU\) nr. 517/2013](#), PB 2013 L 158/1, [Verordening \(EU\) nr. 1372/2013](#), PB 2013 L 346/27, [Verordening \(EU\) 492/2017](#), PB 2017 L 76/13 en het meest recentelijk bij [Verordening \(EU\) 1149/2019](#), PB 2019 L 186/21.

⁽⁵⁷⁷⁾ HvJ-EU, zaak C-21/87, *Borowitz tegen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 5 juli 1988, punt 23; HvJ-EU, zaak C-331/06, *Chuck tegen Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, 3 april 2008, punt 27.

⁽⁵⁷⁸⁾ De verordening is gewijzigd bij [Verordening \(EU\) nr. 465/2012](#), PB 2012 L 149/4, [Verordening \(EU\) nr. 1224/2012](#), PB 2012 L 349/45 en [Verordening \(EU\) nr. 1372/2013](#), PB 2013 L 346/27.

Onderdanen van derde landen in loondienst die van de ene naar de andere EU-lidstaat verhuizen en hun gezinsleden en nabestaanden genieten de voordelen van grensoverschrijdende wetgeving inzake de cumulatie en coördinatie van sociale-zekerheidsuitkeringen (Verordeningen (EG) nr. 859/2003 en (EU) nr. 1231/2010). Hiervoor geldt de voorwaarde dat de onderdanen van een derde land in loondienst legaal op het grondgebied van een EU-lidstaat verblijven en behalve die met het derde land en één EU-lidstaat ook andere banden hebben. Deze verordeningen gelden niet voor onderdanen van een derde land in loondienst die alleen banden hebben met een derde land en één EU-lidstaat.

b) Rechten voor bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen

Asielzoekers hebben geen specifiek recht op toegang tot sociale bijstand uit hoofde van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#). Wel zijn in artikel 17 algemene regels vastgelegd inzake de beschikbaarheid van materiële opvangvoorzieningen en geeft artikel 17, lid 5 (dat niet voor Ierland geldt) aan hoe het bedrag van uitkeringen of tegoedbonnen moet worden vastgesteld.

Voorbeeld: Op 18 juli 2012 oordeelde het Duitse federale constitutionele hof (het *Bundesverfassungsgericht*) dat Duitsland de uitkering voor asielzoekers moest verhogen, die 19 jaar lang niet was verhoogd en onvoldoende was voor een waardig bestaan in de zin van artikel 1 van de Duitse grondwet ⁽⁵⁷⁹⁾.

Volgens artikel 29 van de herziene [erkenningrichtlijn](#) moet een EU-lidstaat ervoor zorgen dat vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten “de nodige sociale bijstand” ontvangen, gelijk aan de bijstand die een onderdaan van de betreffende EU-lidstaat ontvangt. Voor statushouders voor subsidiaire bescherming kan dit echter worden beperkt tot “de meest fundamentele prestaties”. Volgens artikel 23, lid 2, gelden de voordelen tevens voor de gezinsleden van personen die subsidiaire bescherming genieten.

⁽⁵⁷⁹⁾ Duitsland, *Bundesverfassungsgericht*, 1 BvL 10/10 en 1 BvL 2/11, 18 juli 2012.

Voorbeeld: in *Ayubi tegen Bezirkshauptmannschaft Linz-Land* ⁽⁵⁸⁰⁾ bepaalde het HvJ-EU dat nationale wetgeving strijdig is met het EU-recht als de wetgeving vluchtelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning in een EU-lidstaat een lagere socialezekerheidsuitkering toekent dan die van onderdanen van de betreffende lidstaat van de EU en van vluchtelingen die er een permanente verblijfsvergunning hebben.

Voorbeeld: in *Alo en Osso* ⁽⁵⁸¹⁾ oordeelde het HvJ-EU dat een verblijfsvoorwaarde opgelegd aan een persoon die subsidiaire bescherming geniet een beperking inhoudt van zijn of haar toegang tot sociale zorg, beschermd door artikel 29 van de erkenningsrichtlijn, als dezelfde maatregel niet wordt opgelegd aan vluchtelingen, onderdanen van derde landen die legaal in de betreffende EU-lidstaat verblijven of de eigen onderdanen. Het HvJ-EU aanvaardde echter dat het opleggen van verblijfsbeperkingen met het oog op het bevorderen van de integratie van personen die subsidiaire bescherming genieten mogelijk toegelaten is op grond van artikel 33 van de erkenningsrichtlijn (vrij verkeer). Het is aan de nationale rechter om te beslissen of statushouders voor subsidiaire bescherming en andere legaal verblijvende onderdanen van derde landen voor wie dezelfde verblijfsvoorwaarde niet geldt, zich in een objectief vergelijkbare situatie bevinden.

Volgens artikel 11, lid 7, van de [richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel](#) moeten EU-lidstaten de zorg op zich nemen voor slachtoffers van mensenhandel met bijzondere behoeften. Ook gelden er specifieke vereisten voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikel 13).

Op grond van de [richtlijn langdurig ingezetenen](#) hebben personen met een status als langdurig ingezetene uit hoofde van artikel 11, lid 1, punt d, recht op dezelfde behandeling als onderdanen van het verblijfsland voor wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming. Rechten op sociale bijstand en sociale bescherming kunnen echter worden beperkt tot de belangrijkste prestaties.

⁽⁵⁸⁰⁾ HvJ-EU, zaak C-713/17, *Ahmad Shah Ayubi tegen Bezirkshauptmannschaft Linz-Land*, 21 november 2018.

⁽⁵⁸¹⁾ HvJ-EU, gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14, *Kreis Warendorf tegen Ibrahim Alo en Amira Osso tegen Region Hannover* [GK], 1 maart 2016.

De **richtlijn gezinshereniging** biedt gezinsleden van uit derde landen afkomstige gezinsherenigers geen toegang tot sociale bijstand. De gezinsherenigers moeten aantonen te beschikken over vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en de gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het socialebijstandstelsel van de EU-lidstaat (artikel 7, lid 1, punt c, van de richtlijn).

Op grond van artikel 12, lid 1, punt e, van de **richtlijn gecombineerde vergunning** en artikel 14, lid 1, punt e, van de **blauwekaartrichtlijn** moeten werknemers uit derde landen met een gecombineerde vergunning of een Europese blauwe kaart op het gebied van sociale zekerheid hetzelfde worden behandeld als onderdanen.

Belangrijkste punten

Algemene punten met betrekking tot het EU-recht en het ESH

- Gewoonlijk is een recht op binnenkomst of verblijf vereist voor toegang tot economische en sociale rechten (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- De belangrijkste componenten van sociale rechten gelden voor elke persoon die op het grondgebied aanwezig is (zie de verwijzingen naar migranten in een irreguliere situatie in de [punten 9.2](#) tot en met [9.6](#)).
- Hoe meer de situatie van de migrant lijkt op die van de eigen onderdanen van een staat, hoe sterker de rechtvaardiging die vereist is voor discriminatie op grond van nationaliteit (zie de [inleiding van dit hoofdstuk](#)).
- Veel rechten uit hoofde van het EU-Handvest gelden uitsluitend voor onderdanen en personen die legaal in een EU-lidstaat gevestigd zijn (zie [punt 9.1](#)).
- In het ESH is een pakket van economische en sociale rechten vastgelegd; in principe kunnen alleen onderdanen van een staat die partij is bij het ESH zich op die rechten beroepen wanneer ze zich op het grondgebied bevinden van een andere staat die partij is bij het ESH. Het ECSR heeft hier echter enkele uitzonderingen op gemaakt op het gebied van huisvesting voor kinderen (zie [punt 9.4](#)) en gezondheidszorg (zie [punt 9.5](#)).
- Er zouden zeer gewichtige redenen moeten worden aangedragen voordat het EHRM een verschil in behandeling uitsluitend op grond van nationaliteit zou aanvaarden als verenigbaar met het EVRM (zie [punt 9.6](#)).

Economische rechten uit hoofde van het EU-recht

- De toegang tot de arbeidsmarkt kan worden beperkt; de mate van toegang van onderdanen van derde landen tot de arbeidsmarkt verschilt afhankelijk van de categorie waar zij onder vallen (zie [punt 9.1](#)).
- Vanaf het moment dat een persoon aan het werk gaat, of dit nu al dan niet legaal is, moeten essentiële arbeidsrechten worden geëerbiedigd (zie [punt 9.2](#)).
- In aanmerking komende gezinsleden van EER-onderdanen hebben hetzelfde recht op toegang tot de arbeidsmarkt als onderdanen van een lidstaat van de EU (zie [punt 9.2.1](#)).
- Voor Turkse onderdanen geldt de standstillbepaling van artikel 41 van het Aanvullende Protocol bij de Overeenkomst van Ankara, die staten verbiedt om hun nieuwe lasten op te leggen (zie [punt 9.2.4](#)).
- Asielzoekers voor wie nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen, moeten toegang tot de arbeidsmarkt krijgen op zijn laatst negen maanden (in Ierland één jaar) na het indienen van hun verzoek om internationale bescherming (zie [punt 9.2.7](#)).
- De richtlijn inzake sancties tegen werkgevers legt straffen op aan personen die migranten in een irreguliere situatie te werk stellen en verleent migranten in een situatie van misbruik tevens recht op het opeisen van verschuldigde betalingen en enkele andere beschermingen (zie [punt 9.2.8](#)).

Onderwijs (zie [punt 9.3](#))

- Volgens artikel 2 van Protocol nr. 1 bij het EVRM mag niemand het recht op onderwijs worden ontnomen. Lidstaten beschikken echter over een ruimere beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van het opleggen van beperkingen in verband met hogere onderwijsniveaus.
- Alle minderjarige onderdanen van derde landen die in de EU verblijven, met inbegrip van migranten in een irreguliere situatie van wie de verwijdering is uitgesteld, moeten uit hoofde van het secundaire EU-recht toegang krijgen tot basisonderwijs.

Huisvesting (zie [punt 9.4](#))

- Het EU-Handvest erkent en eerbiedigt het recht op sociale bijstand en huisvestingsbijstand om een behoorlijk bestaan te waarborgen voor iedereen die niet over de nodige bestaansmiddelen beschikt. Het secundaire EU-recht omvat tevens specifieke bepalingen voor uit derde landen afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen, langdurig ingezetenen, personen die internationale bescherming behoeven en slachtoffers van mensenhandel.
- EU-lidstaten moeten asielzoekers een levensstandaard bieden die voldoende is voor de gezondheid van de verzoekers en waarbij hun bestaan verzekerd is.

- Het niet eerbiedigen van de huisvrede van een persoon door de autoriteiten kan strijdig zijn met artikel 8 van het EVRM. In extreme situaties kan het niet voorzien in onderdak strijdig zijn met artikel 3 van het EVRM.
- Het ESH voorziet in een recht op huisvesting, waaruit een reeks andere rechten voortvloeit.

Gezondheidszorg (zie punt 9.5)

- Personen die onder een nationaal zorgstelsel vallen in de EER-staat waar ze verblijven, kunnen gebruikmaken van plaatselijke zorgvoorzieningen wanneer ze andere EER-lidstaten en Zwitserland bezoeken.
- Uit hoofde van het EU-recht hebben vluchtelingen recht op dezelfde toegang tot gezondheidszorg als onderdanen, terwijl asielzoekers en migranten in een irreguliere situatie van wie de verwijdering is uitgesteld, recht hebben op spoedeisende zorg en essentiële behandeling van ziekte.
- Het EVRM bevat geen specifieke bepaling met betrekking tot gezondheidszorg, maar het EHRM kan klachten van dit type in behandeling nemen op grond van de artikelen 2, 3 of 8 van het EVRM.
- Het ESH waarborgt medische bijstand voor migranten in een irreguliere situatie.

Sociale zekerheid en sociale bijstand (zie punt 9.6)

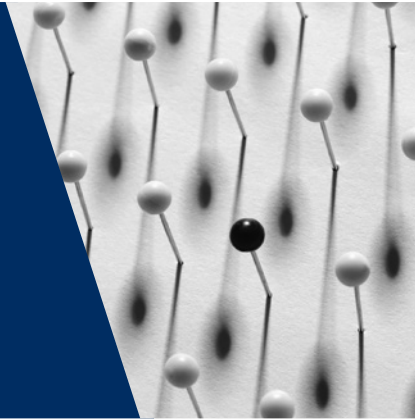
- In het kader van het EU-recht is voor onderdanen van derde landen die van de ene naar de andere EU-lidstaat verhuizen uit hoofde van de bepalingen inzake vrij verkeer in de loop der jaren complexe regelgeving ontstaan met betrekking tot het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand.
- Op grond van het EVRM kan het ontzeggen van sociale bijstand of andere uitkeringen aan een buitenlander mogelijk worden aangemerkt als discriminatie, ongeacht of hij of zij al dan niet heeft bijgedragen aan de regeling waaruit de uitkering betaald moet worden.
- Het ESH schrijft voor dat sociale bijstand verzekerd is voor behoeftige personen, met inbegrip van personen in een irreguliere situatie.

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

10

Personen met specifieke behoeften



EU	Behandelde onderwerpen	RvE
Artikel 24 (de rechten van het kind), EU-Handvest	Niet-begeleide kinderen	Artikel 17 (recht van kinderen op sociale, wettelijke en economische bescherming), ESH EHRM, <i>Rahimi tegen Griekenland</i> , nr. 8687/08, 2011 (niet-begeleide minderjarige asielzoeker in bewaringscentrum voor volwassenen geplaatst)
Artikel 8, Dublinverordening (Verordening (EU) nr. 604/2013) HvJ-EU, zaak C-648/11, <i>MA, BT en DA</i> , 2013 (Dublinoverdrachten) Artikel 24, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU) Artikel 25, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU) Artikel 31, erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU) Artikel 10, terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)	<i>Opvang en behandeling</i>	
Artikel 25, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)	<i>Leeftijdsbepaling</i>	Artikel 10, lid 3, Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, 2005 ECSR, <i>EUROCEF tegen Frankrijk</i> , klacht nr. 114/2015, 2018

EU	Behandelde onderwerpen	RvE
<p>Richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU)</p> <p>Richtlijn betreffende slachtoffers van mensenhandel (verblijfsvergunningen) (Richtlijn 2004/81/EG)</p> <p>Richtlijn slachtofferrechten (Richtlijn 2012/29/EU)</p>	Slachtoffers van mensenhandel	<p>Artikel 4 (verbod van slavernij en dwangarbeid), EVRM</p> <p>EHRM, <i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i>, nr. 25965/04, 2010 (autoriteiten verplicht op eigen initiatief onderzoek uit te voeren)</p> <p>Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, 2005</p>
<p>Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (geratificeerd door de EU)</p> <p>Artikelen 19, 21 en 22, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)</p> <p>Artikel 14, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)</p>	Personen met een handicap	<p>Artikel 15 (rechten van personen met een handicap op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven), ESH</p>
<p>Artikel 25, richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU)</p> <p>Artikel 24, richtlijn asielprocedures (Richtlijn 2013/32/EU)</p>	Slachtoffers van foltering	
<p>Artikel 13, lid 2, punt c, richtlijn vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG)</p> <p>Artikel 15, lid 3, richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG)</p>	Slachtoffers van gendergerelateerd geweld	<p>EHRM, <i>Opuz tegen Turkije</i>, nr. 33401/02, 2009 (huiselijk geweld)</p> <p>EHRM, <i>R.D. tegen Frankrijk</i>, nr. 34648/14, 2016 (risico van mishandeling bij uitzetting)</p> <p>Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), 2011</p>

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar bepaalde groepen personen die als bijzonder kwetsbaar zouden kunnen worden aangemerkt en bijzondere aandacht vereisen. Naast hetgeen in eerdere hoofdstukken in het algemeen is gesteld, biedt zowel het EU-recht als het EVRM mogelijk extra bescherming aan personen met specifieke behoeften.

In het EU-recht moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, bijvoorbeeld in opvangvoorzieningen of wanneer personen hun vrijheid wordt ontnomen. Een lijst met kwetsbare personen is opgenomen in artikel 21 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) (Richtlijn 2013/33/EU) en artikel 3, lid 9, van de [terugkeerrichtlijn](#) (Richtlijn 2008/115/EG). In beide bepalingen is sprake van “minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld”, maar de lijst in de richtlijn opvangvoorzieningen is uitgebreider en omvat niet alle mogelijkheden. Volgens artikel 22 van de richtlijn opvangvoorzieningen moeten EU-lidstaten beoordelen of kwetsbare personen bijzondere opvangbehoeften hebben. De [richtlijn asielpcedures](#) (Richtlijn 2013/32/EU) schrijft voor dat EU-lidstaten moeten beoordelen of een asielzoeker behoefte heeft aan bijzondere procedurele waarborgen en als dat het geval is hem of haar passende steun moeten bieden tijdens de asielpcedure (artikel 24).

10.1. Niet-begeleide kinderen

De term “niet-begeleide minderjarigen” wordt gebruikt ter beschrijving van personen die jonger zijn dan 18 jaar die het Europese grondgebied binnenkomen zonder een volwassene die verantwoordelijk voor hen is in de staat van ontvangst (zie [erkenningsrichtlijn](#) (artikel 2, punt I, van Richtlijn 2011/95/EU)). De EU-wetgeving over asiel en immigratie bevat belangrijke bepalingen met betrekking tot hun situatie, die in dit punt nader worden bekeken.

Het EVRM bevat geen uitdrukkelijke bepalingen met betrekking tot niet-begeleide kinderen, maar bij hun behandeling moet rekening worden gehouden met verschillende bepalingen, zoals artikel 5 inzake het recht op vrijheid en veiligheid, artikel 8 inzake het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven of artikel 2 van Protocol nr. 1 inzake het recht op onderwijs. Het EHRM heeft bepaald dat staten de verantwoordelijkheid hebben om voor niet-begeleide kinderen te zorgen en ze niet aan hun lot over te laten wanneer ze worden vrijgelaten uit bewaring ⁽⁵⁸²⁾.

⁽⁵⁸²⁾ EHRM, *Rahimi tegen Griekenland*, nr. 8687/08, 5 april 2011; EHRM, *Sh.D. e.a. tegen Griekenland, Oostenrijk, Kroatië, Hongarije, Noord-Macedonië, Servië en Slovenië*, nr. 14165/16, 13 juni 2019.

Elke beslissing met betrekking tot een kind moet gebaseerd zijn op eerbiediging van de rechten van het kind die zijn vastgelegd in het [Verdrag van de VN inzake de rechten van het kind \(VRK\)](#), dat is geratificeerd door alle staten met uitzondering van de Verenigde Staten van Amerika. In het VRK zijn de mensenrechten van kinderen vastgelegd, die in acht moeten worden genomen ongeacht hun immigratiestatus⁽⁵⁸³⁾. Het beginsel van “het belang van het kind” is van fundamenteel belang en moet voor openbare autoriteiten een van de belangrijkste overwegingen vormen bij het treffen van maatregelen met betrekking tot kinderen. Anders dan in het [EU-Handvest](#) (artikel 24, lid 2) wordt dit beginsel niet uitdrukkelijk genoemd in het EVRM, maar het komt regelmatig tot uiting in de jurisprudentie van het EHRM. Het beginsel vormt ook de grondslag voor specifieke bepalingen in het EU-recht met betrekking tot niet-begeleide kinderen.

Het ESH verwijst in artikel 17, lid 1, punt c, naar kinderen die van hun ouders gescheiden zijn geraakt. Het ECSR heeft (net als het EHRM) benadrukt dat staten die pogingen tot het omzeilen van immigratieregels willen bestrijden, daarbij buitenlandse kinderen, met name wanneer deze niet-begeleid zijn, niet de bescherming mogen ontzeggen die hen vanwege hun status toekomt. De bescherming van grondrechten en de beperkingen opgelegd door het immigratiebeleid van een staat moeten daarom op elkaar worden afgestemd⁽⁵⁸⁴⁾.

Voorbeeld: in *EUROCEF tegen Frankrijk*⁽⁵⁸⁵⁾ constateerde het EHRM schendingen van artikel 31, lid 2, van het ESH vanwege tekortkomingen in de Franse huisvestings- en beoordelingsregeling voor niet-begeleide kinderen. Het ECSR oordeelde tevens dat vertraging van de aanstelling van een ad-hocvoogd voor niet-begeleide kinderen, bewaring van dergelijke kinderen in wachtruimtes en in hotels, botonderzoek ter bepaling van hun leeftijd en beletselen voor toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte een schending van artikel 17, lid 1, van het ESH inhielden.

⁽⁵⁸³⁾ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft in zijn *Algemene opmerking nr. 6 (2005)* aanvullende richtsnoeren uitgevaardigd voor de bescherming, verzorging en correcte behandeling van niet-begeleide kinderen.

⁽⁵⁸⁴⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) tegen Nederland*, klacht nr. 47/2008, ten principale, 20 oktober 2009. Het Comité bepaalde onder meer dat niet-begeleide kinderen recht op huisvesting hebben op grond van artikel 31, lid 2, van het ESH.

⁽⁵⁸⁵⁾ ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) tegen Frankrijk*, klacht nr. 114/2015, ten principale, 24 januari 2018.

10.1.1. Opvang en behandeling

In het EU-recht zijn specifieke bepalingen voor niet-begeleide kinderen opgenomen in de asielinstrumenten en in de [terugkeerrichtlijn](#).

Alvorens te kijken naar de behandeling van niet-begeleide kinderen tijdens de verzoekprocedure is het belangrijk om te weten welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Volgens de [Dublinverordening](#) (Verordening (EU) nr. 604/2013) moeten verzoeken van niet-begeleide kinderen worden behandeld door de EU-lidstaat waar gezinsleden, broers of zussen of familieleden zich wettig ophouden (artikel 8). Ze moeten worden voorzien van een vertegenwoordiger (artikel 6). Artikel 6, lid 3, bevat richtsnoeren voor de beoordeling van het belang van het kind. Artikel 11 bevat regels ter voorkoming van het uit elkaar halen van gezinnen door het toepassen van de Dublinverordening als gezinsleden aparte verzoeken indienen in dezelfde lidstaat van de EU. Ten slotte bevat artikel 16 bepalingen over afhankelijke personen (zie [punt 5.2](#)).

Bij ontstentenis van een gezinslid, broer of zus of familielid, is de verantwoordelijke lidstaat de staat waar het kind zijn of haar asielverzoek heeft ingediend, op voorwaarde dat dit in het belang van het kind is (artikel 8).

Voorbeeld: in *MA, BT en DA tegen Secretary of State for the Home Department* ⁽⁵⁸⁶⁾ moest het HvJ-EU bepalen welke staat verantwoordelijk was voor de zaak van een niet-begeleid kind dat asielverzoeken had ingediend in verschillende lidstaten van de EU. Het HvJ-EU verduidelijkte dat, bij ontstentenis van wettig verblijvende familieleden in een lidstaat, de lidstaat waar de minderjarige fysiek aanwezig is verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Het Hof beriep zich daarbij op artikel 24, lid 2, van het EU-Handvest, op grond waarvan bij alle handelingen in verband met kinderen het belang van het kind de eerste overweging moet vormen.

Niet-begeleide minderjarige asielzoekers moeten een vertegenwoordiger krijgen toegewezen zodra ze asiel hebben aangevraagd (artikel 24 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) en artikel 25 van de [richtlijn asielprocedures](#)). De wetgeving voorziet echter niet in de aanstelling van een vertegenwoordiger zodra een niet-begeleid kind door de autoriteiten wordt aangetroffen. Staten kunnen besluiten alleen

⁽⁵⁸⁶⁾ HvJ-EU, zaak C-648/11, *The Queen, op verzoek van MA e.a. tegen Secretary of State for the Home Department*, 6 juni 2013.

een voogd of zowel een voogd als een wettelijke vertegenwoordiger aan te wijzen om de asielzoeker bij te staan in de asielprocedure en om het welzijn van het kind te verzekeren terwijl het asielverzoek wordt behandeld. Op grond van de richtlijn asielprocedures moet een vertegenwoordiger de gelegenheid krijgen met het kind te overleggen vóór het asielonderhoud en hem of haar te vergezellen bij het onderhoud.

Elk onderhoud met een niet-begeleid kind moet worden uitgevoerd door iemand die de nodige kennis heeft van de bijzondere behoeften van deze groep (artikel 25, richtlijn asielprocedures). Er gelden beperkingen voor de behandeling van verzoeken door niet-begeleide kinderen aan de grens, in transitzones of via versnelde procedures, wat alleen is toegestaan in de in artikel 25, lid 6, vermelde situaties. In deze situaties is het staten volgens de richtlijn toegestaan niet-begeleide kinderen tijdens de toetsing van een negatieve beslissing niet automatisch een verblijfsrecht te verlenen, echter uitsluitend als wordt voldaan aan de in artikel 46, lid 7, van de richtlijn vermelde voorwaarden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de nodige taalondersteuning en rechtsbijstand en een termijn van ten minste één week waarin een rechterlijke instantie kan worden gevraagd de verzoeker het recht te verlenen op het grondgebied te blijven in afwachting van de uitkomst van het beroep.

De richtlijn opvangvoorzieningen (artikel 24) biedt richtsnoeren voor de soort huisvesting die niet-begeleide kinderen moet worden geboden, namelijk bij volwassen familieleden, bij een pleeggezin, in een opvangcentrum met speciale voorzieningen voor kinderen of in andere geschikte huisvesting. Bewaring van niet-begeleide kinderen is niet volledig verboden, maar is uitsluitend toegestaan onder uitzonderlijke omstandigheden en nooit in een gevangenis (artikel 11, lid 3, van de herschikte richtlijn). De richtlijn bepaalt ook dat verzoekers van 16 jaar of ouder, maar onder de 18 en dus wel nog minderjarig, in opvangcentra voor volwassen asielzoekers mogen worden geplaatst, maar alleen als dit in het belang van het kind is (die voorwaarde is niet van toepassing in Ierland, omdat deze pas in de herschikte richtlijn van 2013 werd ingevoerd).

Artikel 24 van de richtlijn opvangvoorzieningen specificeert bovendien dat broers en zussen voor zover mogelijk bij elkaar moeten worden gehuisvest, rekening houdend met het belang van het betrokken kind en in het bijzonder met zijn of haar leeftijd en maturiteit. Veranderingen van de verblijfplaats van niet-begeleide kinderen moeten tot een minimum worden beperkt. Voorts bepaalt de richtlijn dat EU-lidstaten zo snel mogelijk moeten proberen de gezinsleden van niet-begeleide kinderen op te

sporen, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met hun veiligheid. Ten slotte wordt voorgeschreven dat personen die met niet-begeleide kinderen werken, passend onderwijs moeten volgen.

De herziene [erkenningrichtlijn](#) bevat specifieke bepalingen voor niet-begeleide kinderen die een status als vluchteling of voor subsidiaire bescherming krijgen toegelaten. EU-lidstaten moeten er zorg voor dragen dat het niet-begeleide kind wordt vertegenwoordigd en dat er regelmatig beoordelingen worden uitgevoerd door de relevante autoriteiten. De aangestelde vertegenwoordiger kan een wettelijke voogd zijn of indien nodig een vertegenwoordiger van een organisatie die is belast met de zorg voor en het welzijn van kinderen, of een andere geschikte vertegenwoordiger (artikel 31).

Artikel 31 van de erkenningrichtlijn schrijft ook voor dat EU-lidstaten moeten zorgen dat niet-begeleide kinderen waaraan asiel wordt verleend, worden ondergebracht bij volwassen familieleden, in een pleeggezin, in een opvangcentrum met speciale voorzieningen voor kinderen of in andere geschikte huisvesting. Er moet rekening worden gehouden met de mening van het kind over de soort huisvesting, afhankelijk van de leeftijd en maturiteit van het kind. De richtlijn bevat dezelfde bepalingen als de richtlijn opvangvoorzieningen met betrekking tot plaatsing bij broers of zussen, het opsporen van gezinsleden en de opleiding van volwassenen die met niet-begeleide kinderen werken.

Bij het verwijderen van een niet-begeleid kind van het grondgebied van een EU-lidstaat moeten de autoriteiten van de betreffende EU-lidstaat zich er op grond van artikel 10 van de terugkeerrichtlijn van vergewissen dat hij of zij wordt teruggevoerd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in het land van terugkeer. Er geldt geen absoluut verbod op het terugsturen van niet-begeleide kinderen, maar bij het terugkeerbesluit moet terdege rekening worden gehouden met het belang van het kind. Als de terugkeer wordt uitgesteld of als er een termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, moet er rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van kinderen (artikel 14) ⁽⁵⁸⁷⁾.

Op grond van het EVRM heeft het EHRM bepaald dat in gevallen met betrekking tot buitenlandse kinderen, begeleid dan wel niet-begeleid, de situatie van extreme kwetsbaarheid van het kind de doorslaggevende factor vormt. Dit element is

⁽⁵⁸⁷⁾ Voor meer informatie zie FRA (2019), *Returning Unaccompanied Children: Fundamental rights considerations* (Terugkeer van niet-begeleide kinderen: overwegingen met betrekking tot de grondrechten), Bureau voor publicaties, Luxemburg, september 2019.

gewichtiger dan overwegingen met betrekking tot zijn of haar status als irreguliere migrant. De bijzonder ernstige omstandigheden waarin het kind zich kan bevinden en het eventueel niet opvolgen door de autoriteiten van een bevel om de verzoeker, die vanwege zijn of haar leeftijd bijzonder kwetsbaar is, te beschermen, kan worden aangemerkt als vernederende behandeling en schending van artikel 3 van het Verdrag ⁽⁵⁸⁸⁾.

Voorbeeld: in *Rahimi tegen Griekenland* ⁽⁵⁸⁹⁾ was de verzoeker een niet-begeleid Afgaans kind dat in bewaring was gehouden in een bewaringscentrum voor volwassenen en vervolgens vrijgelaten zonder dat de autoriteiten hem hulp bij het vinden van huisvesting aanboden. Het EHRM bepaalde dat de bewaringsomstandigheden van de verzoeker en het nalaten van de autoriteiten om voor hem te zorgen na zijn vrijlating neerkwamen op vernederende behandeling, verboden bij artikel 3. Het Hof oordeelde dat het in acht nemen van het belang van het kind vereist dat voor niet-begeleide kinderen andere opties dan bewaring worden onderzocht.

10.1.2. Leeftijdsbepaling

In het EU-recht is het lidstaten van de EU op grond van de [richtlijn asielprocedures](#) toegestaan om in het kader van een asielverzoek de leeftijd van niet-begeleide kinderen vast te stellen door middel van medisch onderzoek als er twijfels zijn over de leeftijd van een verzoeker (artikel 25). Wanneer medisch onderzoek wordt ingezet, moeten EU-lidstaten ervoor zorgen dat niet-begeleide kinderen vooraf worden ingelicht over de beoordeling en dat hun instemming wordt verkregen. De kwestie van leeftijdsbepalingen is overal in Europa steeds controversiëler geworden. Omdat kinderen extra bescherming krijgen tijdens de asielprocedure en omdat ontvangende staten in andere opzichten, waaronder huisvesting en onderwijs, een extra zorgplicht ten opzichte van hen hebben, komen sommige personen in EU-landen aan, vaak zonder documentatie, en beweren dan jonger dan 18 te zijn. Bij dergelijke personen wordt soms een onderzoek ingesteld om vast te stellen of ze inderdaad jonger dan 18 zijn. De uitkomsten van het onderzoek hebben vaak wezenlijke gevolgen voor hun asielverzoek en toegang tot sociale zorg. Het minst ingrijpende

⁽⁵⁸⁸⁾ EHRM, *Khan tegen Frankrijk*, nr. 12267/16, 28 februari 2019; EHRM, *Sh.D. e.a. tegen Griekenland, Oostenrijk, Kroatië, Hongarije, Noord-Macedonië, Servië en Slovenië*, nr. 14165/16, 13 juni 2019.

⁽⁵⁸⁹⁾ EHRM, *Rahimi tegen Griekenland*, nr. 8687/08, 5 april 2011. Zie ook EHRM, *Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar tegen Malta*, nrs. 25794/13 en 28151/13, 22 november 2016 en EHRM, *Moustahi tegen Frankrijk*, nr. 9347/14, 25 juni 2020, punten 65 tot en met 67.

medische onderzoek moet worden toegepast. Onderzoeken moeten worden uitgevoerd door gekwalificeerd medisch personeel en de waardigheid van de verzoeker moet erbij worden geëerbiedigd. De richtlijn definieert niet welke soorten medisch onderzoek geschikt of adequaat zijn en op verschillende plaatsen in Europa worden sterk uiteenlopende technieken gebruikt ⁽⁵⁹⁰⁾.

Op grond van het EVRM heeft het EHRM geoordeeld dat een onredelijk lang leeftijdsbepalingsonderzoek van bijna meerderjarige personen niet kan worden gerechtvaardigd en ernstige vragen oproept over de goede trouw van de autoriteiten, met name wanneer de lidstaat een laag aantal vermeende migrerende kinderen per jaar meldt ⁽⁵⁹¹⁾.

Voor wat betreft andere instrumenten van de RvE laat ook artikel 10, lid 3, van het [Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel](#) (Verdrag tegen mensenhandel) ⁽⁵⁹²⁾ een leeftijdsbepaling toe als de leeftijd van het slachtoffer onzeker is. Zoals benadrukt door de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) van de Raad van Europa, die toezicht houdt op de uitvoering van het Verdrag tegen mensenhandel, moet leeftijdsbepaling deel uitmaken van een complete beoordeling die rekening houdt met zowel het fysieke uiterlijk als de psychologische maturiteit van de persoon. Dergelijke onderzoeken moeten op veilige en op kind- en gender-vriendelijke wijze worden uitgevoerd, met eerbiediging van de menselijke waardigheid. Het voordeel van de twijfel moet zodanig worden toegepast dat de persoon bij onzekerheid als kind wordt aangemerkt ⁽⁵⁹³⁾.

Artikel 17 van het ESH voorziet in het recht van kinderen en jongeren op sociale, wettelijke en economische bescherming.

⁽⁵⁹⁰⁾ Zie ook Raad van Europa (2017), *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration* (Leeftijdsbepaling: beleid, procedures en praktijken van lidstaten van de Raad van Europa in het kader van migratie waarbij de rechten van kinderen worden geëerbiedigd), Raad van Europa, Straatsburg; en EUAA (2018), *Practical Guide on Age Assessment* (Praktijkhandleiding leeftijdsbepaling), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

⁽⁵⁹¹⁾ EHRM, *Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar tegen Malta*, nrs. 25794/13 en 28151/13, 22 november 2016.

⁽⁵⁹²⁾ Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, 2005, CETS nr. 197.

⁽⁵⁹³⁾ Raad van Europa (2016), *5th General Report on GRETA's Activities: Covering the period from 1 October 2014 to 31 December 2015* (5e algemene verslag inzake de activiteiten van GRETA: met betrekking tot de periode van 1 oktober 2014 tot 31 december 2015), Raad van Europa, Straatsburg; UNHCR (1997), 'Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum' (Richtlijn inzake beleid en procedures voor de omgang met niet-begeleide minderjarige asielzoekers).

Voorbeeld: in *EUROCEF tegen Frankrijk* ⁽⁵⁹⁴⁾ analyseerde het ECSR het gebruik van botonderzoek om de leeftijd van niet-begeleide kinderen in Frankrijk te bepalen en constateerde het een schending van artikel 17, lid 1, van het ESH. Met name beschouwde het ECSR het gebruik van botonderzoeken ongepast en onbetrouwbaar gezien het overmatig afgaan op botonderzoeken door de Franse autoriteiten, zoals gedocumenteerd in nationale en internationale bronnen.

10.2. Slachtoffers van mensenhandel

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het smokkelen van personen en mensenhandel. Het smokkelen van migranten is een activiteit die wordt uitgevoerd om een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen door het bewerkstelligen van de illegale binnenkomst van een persoon in een staat waar die persoon geen onderdaan of permanent ingezetene van is ⁽⁵⁹⁵⁾.

In zowel het EU-recht als het recht uit hoofde van het EVRM wordt mensenhandel gedefinieerd als “het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen om voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting” ⁽⁵⁹⁶⁾. Bij mensenhandel komt een element van dwang en intimidatie kijken dat niet aanwezig is bij smokkel.

Voor wat betreft het EVRM heeft het EHRM bepaald dat mensenhandel valt onder artikel 4 van het EVRM, dat slavernij en dwangarbeid verbiedt ⁽⁵⁹⁷⁾. Lidstaten hebben een positieve verplichting om doeltreffende voorzieningen te treffen ter

⁽⁵⁹⁴⁾ ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) tegen Frankrijk*, klacht nr. 114/2015, ten principale, 24 januari 2018.

⁽⁵⁹⁵⁾ UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea supplementing the UN Convention against Transnational Crime (VN-Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht bij het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad), 2000, artikel 3.

⁽⁵⁹⁶⁾ Artikel 4, Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (CETS nr. 197); artikel 2, lid 1, Richtlijn 2011/36/EU, PB 2011 L 101/1.

⁽⁵⁹⁷⁾ EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punten 282 tot en met 286.

bescherming van slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel, naast strafrechtelijke voorzieningen ter bestraffing van mensenhandelaren ⁽⁵⁹⁸⁾. Zie voor meer informatie ook [punt 3.3](#).

Voorbeeld: in *Rantsev tegen Cyprus en Rusland* ⁽⁵⁹⁹⁾ constateerde het EHRM dat het belangrijk was dat een slachtoffer van mensenhandel niet zelf hoeft te verzoeken om als slachtoffer van mensenhandel te worden geïdentificeerd of te vragen dat de mensenhandel wordt onderzocht. De autoriteiten zijn verplicht zelf het initiatief te nemen wanneer er een vermoeden bestaat van dergelijke criminele activiteiten.

Het [Verdrag tegen mensenhandel](#) is het eerste Europese verdrag dat voorziet in gedetailleerde bepalingen met betrekking tot het bieden van bijstand, bescherming en steun aan slachtoffers van mensenhandel, naast de verplichting van de lidstaten om doeltreffend strafrechtelijk onderzoek te verrichten en maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te nemen. Het Verdrag schrijft voor dat verdragsluitende staten wetgevende of andere maatregelen moeten treffen die nodig zijn om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten beschikken over personen die opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het identificeren en helpen van slachtoffers van mensenhandel (artikel 10). De partijen moeten de nodige maatregelen treffen om slachtoffers te helpen bij hun herstel (artikel 12).

In het EU-recht wordt mensenhandel in de [richtlijn tegen mensenhandel](#) (Richtlijn 2011/36/EU) op dezelfde wijze gedefinieerd als in het Verdrag tegen mensenhandel van de Raad van Europa. Op grond van de richtlijn moeten lidstaten van de EU zorgen dat slachtoffers van mensenhandel onverwijld toegang krijgen tot juridisch advies. Advies en vertegenwoordiging moeten gratis zijn als het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt (artikel 12). De richtlijn introduceert tevens het concept van strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, naast die van natuurlijke personen. Minderjarige slachtoffers van mensenhandel krijgen in de richtlijn bijzondere aandacht, met name voor wat betreft bijstand en ondersteuning (artikelen 13 tot en met 16). Deze bijstands- en ondersteuningsmaatregelen omvatten de aanstelling van een voogd

⁽⁵⁹⁸⁾ EHRM, *L.E. tegen Griekenland*, nr. 71545/12, 21 januari 2016; EHRM, *Chowdury e.a. tegen Griekenland*, nr. 21884/15, 30 maart 2017; *L.O. tegen Frankrijk* (besluit), nr. 4455/14, 26 mei 2015; EHRM, *V.F. tegen Frankrijk* (besluit), nr. 7196/10, 29 november 2011.

⁽⁵⁹⁹⁾ EHRM, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, nr. 25965/04, 7 januari 2010, punt 288.

of vertegenwoordiger voor het minderjarige slachtoffer zodra de autoriteiten het kind identificeren (artikel 14); het onverwijd en zo mogelijk door dezelfde persoon ondervragen van het kind (artikel 15); en een duurzame oplossing op basis van het belang van het kind bij niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikel 16).

De richtlijn tegen mensenhandel beschermt slachtoffers van mensenhandel tegen vervolging voor misdrijven die ze onder dwang hebben gepleegd, waaronder mogelijke misdrijven in verband met paspoorten, misdrijven in verband met prostitutie of illegaal werken volgens de nationale wetgeving. De aan slachtoffers van mensenhandel geboden bijstand en ondersteuning mogen niet afhankelijk worden gesteld van het meewerken met de autoriteiten bij een strafrechtelijk onderzoek (artikel 11). Er zijn ook procedurele waarborgen voor slachtoffers tijdens strafprocedures (artikel 12), waaronder kosteloze juridische vertegenwoordiging als het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt. Slachtoffers moeten tijdens de procedure op een bepaalde wijze worden behandeld om trauma en hertraumatisering te voorkomen (artikelen 12 en 15). Er gelden specifieke waarborgen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikelen 13 tot en met 16). Als slachtoffers van mensenhandel asiel aanvragen, moeten hun specifieke opvangbehoeften worden beoordeeld en moet passende steun worden geboden (artikelen 21 en 22, [richtlijn opvangvoorzieningen](#)).

Artikel 9 van de [richtlijn slachtofferrechten](#) (Richtlijn 2012/29/EU) schrijft voor dat lidstaten van de EU ondersteuningsdiensten verlenen aan slachtoffers van misdrijven, waaronder aan slachtoffers van mensenhandel. Het gaat hierbij om relevante informatie en advies en om emotionele en, indien beschikbaar, psychologische ondersteuning ⁽⁶⁰⁰⁾.

Zowel het recht van de EU als de RvE heeft bepalingen inzake de kwetsbaarheid en juridische status van slachtoffers van mensenhandel als eenmaal is geconstateerd dat er sprake is van mensenhandel. De [richtlijn betreffende slachtoffers van mensenhandel \(verblijfsvergunningen\)](#) (Richtlijn 2004/81/EG) schrijft voor dat lidstaten van de EU een tijdelijke verblijfsvergunning afgeven aan slachtoffers van mensenhandel die meewerken met de autoriteiten. Op grond van artikel 14 van het Verdrag tegen mensenhandel kan aan slachtoffers van mensenhandel een verlengbare verblijfsvergunning worden afgegeven als dit vereist is gezien hun persoonlijke situatie

⁽⁶⁰⁰⁾ Zie ook FRA (2016), *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

of als ze in het land moeten blijven om met de autoriteiten mee te werken aan het strafrechtelijke onderzoek naar mensenhandel. Deze kwestie is al besproken in punt 3.3.

10.3. Personen met een handicap

Bij het aanvragen van asiel kunnen personen met lichamelijke, geestelijke, cognitie of zintuiglijke beperkingen te maken hebben met specifieke obstakels voor het verkrijgen van bescherming en bijstand en kunnen ze extra bijstand nodig hebben die mogelijk niet altijd wordt geboden door de bevoegde autoriteiten.

In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VRPH) ⁽⁶⁰¹⁾ zijn internationale normen met betrekking tot mensen met een handicap vastgelegd. Artikel 5 van het VRPH introduceert de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en artikel 18 stelt: “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 het recht op een nationaliteit”.

Het EVRM bevat geen definitie van wat een handicap is, maar het EHRM heeft bepaald dat artikel 14 bescherming biedt tegen discriminatie op grond van een handicap ⁽⁶⁰²⁾. Het ESCR kiest dezelfde benadering bij het uitleggen van artikel 15 van het ESH (recht van personen met een handicap) en voegt hieraan toe dat gelijke behandeling van personen met een handicap, ongeacht hun nationaliteit, niet alleen in de wet maar ook in de praktijk moet worden toegepast ⁽⁶⁰³⁾.

Voor wat betreft het EU-recht heeft de Europese Unie het VRPH geratificeerd en maakt het Verdrag daarmee deel uit van de rechtsorde van de EU. Artikel 21 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) stelt dat lidstaten van de EU rekening moeten houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, waaronder personen met een handicap, bij het uitvoeren van de bepalingen met betrekking tot opvangvoorzieningen. Hun specifieke opvangbehoeften moeten worden beoordeeld en er moet passende ondersteuning worden geboden (artikelen 21 en 22), indien nodig met inbegrip van geestelijke gezondheidszorg (artikel 19). Ook in de [terugkeer-richtlijn](#) worden personen met een handicap vermeld in de definitie van kwetsbare

⁽⁶⁰¹⁾ Verenigde Naties (2006), Treaty Series vol. 2515, blz. 3.

⁽⁶⁰²⁾ EHRM, *Glor tegen Zwitserland*, nr. 13444/04, 30 april 2009; EHRM, *Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 2346/02, 29 april 2002; EHRM, *Koua Poirrez tegen Frankrijk*, nr. 40892/98, 30 september 2003.

⁽⁶⁰³⁾ ECSR, *Conclusies XIV-2 1998*, Verklaring inzake de interpretatie van artikel 15.

personen (artikel 3, lid 9), maar de richtlijn bevat geen specifieke bepalingen op dit gebied. Er geldt geen absoluut verbod op het in bewaring houden van asielzoekers of personen in terugkeerprocedures met een handicap, maar als deze in bewaring worden gehouden, moeten zij bijzondere aandacht krijgen (artikel 16, lid 3). Voor wat betreft asielzoekers schrijft de richtlijn opvangvoorzieningen (artikel 11) voor dat hun gezondheid, met inbegrip van hun geestelijke gezondheid, een primaire kwestie van zorg moet zijn van de nationale autoriteiten.

Op grond van artikel 14, lid 2, punt b, van de [richtlijn asielprocedures](#) kan er worden afgezien van het persoonlijke onderhoud als de verzoeker niet persoonlijk gehoord kan worden als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij of zij geen invloed heeft. Dit is met name relevant voor personen met geestelijke gezondheidsproblemen, die mogelijk niet goed kunnen deelnemen aan het onderhoud.

10.4. Slachtoffers van foltering

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd vermeld, zijn slachtoffers van foltering een kwetsbare groep voor wie specifieke waarborgen met betrekking tot hun behandeling gelden.

In het EU-recht bevat artikel 25 van de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) de plicht voor EU-lidstaten om te “[zorgen] dat personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld hebben ondergaan, voor hun daardoor veroorzaakte letsel de vereiste behandeling ontvangen, met name door [hun] toegang te geven tot passende medische en psychische behandeling en verzorging te verlenen.” Personen die met hen werken, moeten passend onderricht volgen.

Moeilijkheden bij het vertellen over geleden trauma kunnen problemen veroorzaken bij het persoonlijke asielonderhoud. Daarom moeten personen die het onderhoud uitvoeren bekend zijn met problemen die ongunstige gevolgen kunnen hebben voor het vermogen van de verzoeker om te worden ondervraagd, met name met aanwijzingen dat de verzoeker in het verleden gefolterd is (artikel 4, lid 3, en artikel 14 van de [richtlijn asielprocedures](#)). De richtlijn schrijft ook voor dat lidstaten van de EU verzoekers die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld hebben ondergaan passende steun bieden tijdens de asielprocedure, als dat nodig is voor een rechtvaardige en doeltreffende asielprocedure. Dergelijke verzoekers worden ook vrijgesteld van versnelde procedures en procedures aan de grens, waar geen passende steun kan worden geboden (artikel 24). Aanvullende

waarborgen zijn van toepassing wanneer een beroep tegen een negatieve beslissing in eerste aanleg niet automatisch een opschortende werking heeft. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanbieden van de benodigde taalondersteuning en rechtsbijstand. Daarnaast moet de verzoeker met een negatieve beslissing in eerste aanleg ten minste één week de tijd krijgen om een rechterlijke instantie te vragen om het recht om op het grondgebied te blijven in afwachting van de uitkomst van het beroep (artikel 24 uitgelegd in samenhang met artikel 46, lid 7). De bepalingen betreffende verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven, werden ingevoerd bij de herschikking van de richtlijn in 2013 en zijn daarom niet van toepassing op Ierland.

Bij personen in terugkeerprocedures, als de verwijdering wordt uitgesteld of een termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, moet rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van slachtoffers van foltering en andere ernstige vormen van geweld (artikel 14, lid 1, punt d, [terugkeerrichtlijn](#)).

De [richtlijn slachtofferrechten \(Richtlijn 2012/29/EU\)](#) bevat een ruime definitie van het begrip. Volgens artikel 2, lid 1, punt a, is een slachtoffer "een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden". De richtlijn heeft derhalve ook betrekking op slachtoffers van foltering. Slachtoffers omvatten tevens familieleden van een persoon wiens overlijden een rechtstreeks gevolg is van een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van de betreffende persoon. De status van slachtoffer is niet afhankelijk van de verblijfsstatus, het burgerschap of de nationaliteit van het slachtoffer (overweging 10).

Op grond van het internationale recht heeft het VN-Comité tegen Foltering in 2018 herziene normen inzake de ondersteuning en bescherming van folteringslachtoffers in het kader van migratie gepubliceerd ⁽⁶⁰⁴⁾. Hierbij werden essentiële waarborgen vastgesteld om te zorgen dat slachtoffers van foltering de nodige bescherming en ondersteuning krijgen.

⁽⁶⁰⁴⁾ VN-Comité tegen Foltering, *General comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22* (Algemene opmerking nr. 4 (2017) inzake de uitvoering van artikel 3 van het Verdrag in de context van artikel 22).

10.5. Slachtoffers van gendergerelateerd geweld

Een specifieke categorie van slachtoffers van ernstige misdrijven wordt gevormd door personen die zijn blootgesteld aan huiselijk geweld. Dit kan zich ook voordoen in een situatie van huishoudelijk werk ⁽⁶⁰⁵⁾.

Op grond van het EVRM heeft het EHRM bepaald dat slachtoffers van huiselijk geweld mogelijk onder de categorie “kwetsbare personen” vallen, samen met kinderen, en daarmee recht hebben op bescherming van de lidstaat in de vorm van doeltreffende afschrikking tegen dergelijke ernstige schendingen van de persoonlijke integriteit ⁽⁶⁰⁶⁾. Het Hof heeft ook een aantal zaken onderzocht waarin verschillende vormen van vermeende gendergerelateerde vervolging waren aangedragen als beletsel voor uitzetting ⁽⁶⁰⁷⁾.

In 2011 nam de RvE het [Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld \(Verdrag van Istanbul\)](#) ⁽⁶⁰⁸⁾ aan. Dit is het eerste in werking getreden, wettelijk bindende instrument ter wereld dat een volledig juridisch kader biedt ter voorkoming van geweld, bescherming van slachtoffers en beëindiging van de straffeloosheid van daders. Het Verdrag van Istanbul voorziet in de mogelijkheid dat vrouwelijke migranten een zelfstandige verblijfsvergunning wordt verleend als hun verblijfsstatus afhankelijk is van hun gewelddadige echtgenoot of partner (artikel 59) en schrijft voor dat staten ervoor moeten zorgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen kan worden erkend als een vorm van vervolging zoals bedoeld in het [Verdrag van Genève](#)

⁽⁶⁰⁵⁾ FRA heeft de risico's gedocumenteerd waar migranten in een irreguliere situatie vaak mee geconfronteerd worden bij tewerkstelling in de sector huishoudelijk werk; zie FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranten in een irreguliere situatie die huishoudelijk werk verrichten: problemen in verband met de grondrechten voor de Europese Unie en haar lidstaten), Bureau voor publicaties, Luxemburg en FRA (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work* (Uit het zicht: uitbuiting van vrouwelijke migranten in huishoudelijk werk), Bureau voor publicaties, Luxemburg.

⁽⁶⁰⁶⁾ EHRM, *Opuz tegen Turkije*, nr. 33401/02, 9 juni 2009, punt 160.

⁽⁶⁰⁷⁾ EHRM, *M.M.R. tegen Nederland* (besluit), nr. 64047/10, 24 mei 2016; EHRM, *R.D. tegen Frankrijk*, nr. 34648/14, 16 juni 2016; EHRM, *A.A. e.a. tegen Zweden*, nr. 14499/09, 28 juni 2012; EHRM, *Sow tegen België*, nr. 27081/13, 19 januari 2016.

⁽⁶⁰⁸⁾ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), 2011, CETS nr. 210.

van 1951 (artikel 60). Ook benadrukt het dat het beginsel van *non-refoulement* in acht moet worden genomen, ook voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen (artikel 61) ⁽⁶⁰⁹⁾.

Voorbeeld: in zijn arrest nr. *U-III-557/2019* ⁽⁶¹⁰⁾ aanvaardde het Kroatische Constitutionele Hof de klacht van een afgewezen asielzoekster uit Irak. Ter staving van haar verzoek had de verzoekster aanvankelijk slechts de oorlogsvoering in haar land van herkomst aangedragen, maar in een later stadium had ze uitgelegd dat ze slachtoffer van huiselijk geweld was en dat ze, als ze werd teruggestuurd naar Irak, het risico liep van verdere mishandeling of van overlijden door haar voormalige echtgenoot of haar broer, van wie er een onvermijdelijk zou worden aangemerkt als haar voogd. Rekening houdend met de omstandigheden van de zaak als geheel, waaronder haar hoge mate van traumatisering en kwetsbaarheid, aanvaardde het Constitutionele Hof dat de verzoekster zich te veel had geschaamd en te bang was geweest om zich in haar aanvankelijke asielonderhoud onmiddellijk te beroepen op huiselijk geweld, omdat het door twee mannen werd uitgevoerd. Het Constitutionele Hof gaf de autoriteiten opdracht om in de nieuwe procedure de verzoekster de gelegenheid te geven bewijs aan te dragen voor haar persoonlijke situatie en individueel risico, gezien in het licht van actuele feiten inzake de situatie van vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld in Irak en de mogelijkheden voor hen tot hervestiging elders in het land.

In het EU-recht hebben slachtoffers van huiselijk geweld die uit een derde land afkomstige gezinsleden van EER-onderdanen zijn uit hoofde van de [richtlijn vrij verkeer](#) recht op een zelfstandige verblijfsvergunning bij echtscheiding of beëindiging van het geregistreerde partnerschap (artikel 13, lid 2, punt c). Voor gezinsleden van uit derde landen afkomstige gezinsherenigers geldt op grond van artikel 15, lid 3, van de [richtlijn gezinshereniging](#) (Richtlijn 2003/86/EG) het volgende: “[d]e lidstaten stellen bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome [verblijfsvergunning] wordt verleend” na een scheiding of echtscheiding.

⁽⁶⁰⁹⁾ Raad van Europa (2019), *Gender-Based Asylum Claims and Non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention* (Gendergerelateerde asielaanvragen en *non-refoulement*: de artikelen 60 en 61 van het Verdrag van Istanbul), Raad van Europa, Straatsburg.

⁽⁶¹⁰⁾ Kroatië, Constitutioneel Hof (*Ustavni sud Republike Hrvatske*), *Arrest nr. U-III-557/2019*, 11 september 2019.

Belangrijkste punten

- Het belang van het kind moet een zwaarwegende overweging zijn bij alle maatregelen met betrekking tot kinderen (zie [punt 10.1](#)).
- Op grond van het EU-recht hebben niet-begeleide minderjarige asielzoekers het recht op bijstand van een vertegenwoordiger (zie [punt 10.1.1](#)).
- In het EU-recht staat de richtlijn asielprocedures toe dat EU-lidstaten medisch onderzoek gebruiken om de leeftijd van niet-begeleide minderjarige asielzoekers vast te stellen als er twijfels bestaan of de betreffende persoon wel een kind is. Wel moeten de EU-lidstaten hierbij bepaalde waarborgen in acht nemen (zie [punt 10.1.2](#)).
- Op grond van zowel het EU-recht als het EVRM is er een positieve verplichting om naast strafrechtelijke bepalingen ter bestraffing van de mensenhandelaar doeltreffende maatregelen te treffen ter bescherming van slachtoffers en potentiële slachtoffers van mensenhandel (zie [punt 10.2](#)).
- Zowel het EVRM als het EU-recht bieden bescherming tegen discriminatie op grond van een handicap. Personen met een handicap worden in het migratierecht van de EU ook aangemerkt als kwetsbare personen en er moet in asiel- en terugkeerprocedures rekening worden gehouden met hun specifieke behoeften, waaronder die met betrekking tot hun geestelijke gezondheid (zie [punt 10.3](#)).
- Uit hoofde van het EU-recht hebben slachtoffers van foltering, verkrachting en andere zware misdrijven recht op bijzondere procedurele waarborgen, als die nodig zijn met het oog op een rechtvaardige en doeltreffende asielprocedure (zie de [punten 10.4](#) en [10.5](#)).
- Uit hoofde van het EVRM kunnen kinderen en slachtoffers van huiselijk geweld onder de categorie kwetsbare personen vallen, waardoor ze recht hebben op doeltreffende bescherming door de staat (zie de [punten 10.1.1](#) en [10.5](#)).

Verdere jurisprudentie en literatuur:

Raadpleeg de [richtsnoeren](#) van dit handboek voor meer jurisprudentie. Aanvullend materiaal met betrekking tot de onderwerpen in dit hoofdstuk is te vinden in het hoofdstuk [Aanbevolen literatuur](#).

Aanbevolen literatuur

De volgende literatuurselectie omvat publicaties van internationale organisaties, academici en ngo's, naast die van het EHRM en het FRA. De lijst met aanbevolen literatuur is ingedeeld in negen hoofdcategorieën (algemene literatuur, asiel- en vluchtelingenrecht, migranten in een irreguliere situatie en terugkeer, bewaring, vrij verkeer in de EU, kinderen, personen met een handicap, grensbeheer en groot-schalige IT-systemen van de EU, en staatlozen). In sommige gevallen kan uit de titel worden afgeleid dat de publicatie betrekking heeft op meerdere gebieden. Daarnaast zijn artikelen over de onderwerpen die in dit handboek worden behandeld, te vinden in diverse publicaties, zoals het *European Journal of Migration and Law*, het *International Journal of Refugee Law* en de *Refugee Survey Quarterly*.

Algemene literatuur

Chetail, V. (2019), *International Migration Law*, Oxford University Press, Oxford.

Raad van Europa, Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2020), *Practical Guide on Admissibility Criteria*, Raad van Europa, Straatsburg.

FRA (2018), *Fundamental Rights Report 2018*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2019), *Fundamental Rights Report 2019*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA en Raad van Europa (2016), *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA en Raad van Europa (2018), *Handboek over het Europese non-discriminatie-recht*, editie 2018, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA, Raad van Europa en Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (2018), *Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving*, editie 2018, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Frigo, M. et al. (2014), *Migration and International Human Rights Law: A practitioners' guide*, geactualiseerde editie, International Commission of Jurists, Genève.

Hailbronner, K., en Thym, D. (red.) (2016), *EU Immigration and Asylum Law: A commentary*, 2e editie, C. H. Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden.

Ktistakis, Y. (2016), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, 2e editie, Council of Europe Publishing, Straatsburg.

Opeskin, B., Perruchoud, R., en Redpath-Cross, J. (red.) (2012), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, Cambridge.

Peers, S. (2016), *EU Justice and Home Affairs Law*, 4e editie, Oxford University Press, Oxford.

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*, UNCHR Representation to the European institutions, Straatsburg.

Asiel- en vluchtelingenrecht

Raad van Europa (2019), *Gender-based asylum claims and non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten (2017), *Realising the right to family reunification of refugees in Europe: Issue paper*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa, Comité van Ministers (2009), *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, aangenomen op 1 juli 2009.

EUAA (2016), *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A Judicial Analysis*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE) en Europees Juridisch Netwerk omtrent Asiel (Elena) (2010), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, oktober 2010.

FRA (2010), *The duty to inform applicants about asylum procedures: The asylum-seeker perspective*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2010), *Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2015), *Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Gammelthoft-Hansen, T. (2011), *Access to Asylum: International refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge University Press, Cambridge.

Goodwin-Gill, G. S., en McAdam, J. (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford.

Hathaway, J. C. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hathaway, J. C., en Foster, M. (2014), *The Law of Refugee Status*, 2e editie, Cambridge University Press, Cambridge.

Mole, N., en Meredith, C. (2010), *Human Rights Files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights*, 5e editie, Raad van Europa, Straatsburg.

UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations*, Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen, Brussel.

UNHCR (2019), *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection*, HCR/1P/4/ENG/REV.4, UNHCR, Genève.

UNHCR en Raad van Europa (2013), *Protecting Refugees*.

Wagner, M., en Bonjour, S. (2009), *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchen und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten* (vergelijkend onderzoek naar asielprocedures op luchthavens), Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD), Wenen.

Migranten in een irreguliere situatie en terugkeer

Cholewinski, R. (2005), *Irregular Migrants: Access to minimum social rights*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa, Comité van Ministers (2005), *Twenty Guidelines on Forced Return*, aangenomen op 4 mei 2005.

Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken (2018), *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update*.

FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2011), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2015), *Cost of Exclusion from Healthcare – The case of migrants in an irregular situation*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Lutz, F. (2010), *The Negotiations on the Return Directive*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Lutz, F., en Mananashvili, S. (2016), "Return Directive 2008/115/EC" in Hailbronner, K., en Thym, D. (red.), *EU Immigration and Asylum Law: A commentary*, 2e editie, C. H. Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden, blz. 658-763.

Moraru, M., Cornelisse, G., en De Bruycker, P. (red.) (2020), *Law and judicial dialogue on the return of irregular migrants from the European Union*, Hart Publishing, Oxford.

Bewaring

Raad van Europa, Comité van Ministers (2006, 2020), *Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules*, aangenomen op 11 januari 2006 en herzien en gewijzigd op 1 juli 2020.

Raad van Europa, Comité van Ministers (2019), *Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results*, doc. CM(2019)147.

Raad van Europa, Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2020), *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and security*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering (2010), *Verslag doc. 12105, Resolutie 1707 (2010) en Aanbeveling 1900 (2010)* inzake de bewaring van asielzoekers en irreguliere migranten in Europa.

EJAA (2019), *Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

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*, document opgesteld voor de reeks "Legal and Protection Policy Research" van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen, april 2011.

Europees Rechtsinstituut (2017), *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law*, Wenen.

FRA (2010), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2015), *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*.

FRA (2017), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2019), *Update of the 2016 FRA Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy*, advies – 3/2019 [update hotspots], Wenen.

International Detention Coalition (2015), *There Are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, herziene editie, International Detention Coalition, Melbourne.

Vrij verkeer in de EU

FRA (2018), *Making EU Citizens' Rights a Reality: national courts enforcing freedom of movement and related rights*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Guild, E., Peers, S., en Tomkin, J. (red.) (2019), *The EU Citizenship Directive: A commentary*, 2e editie, Oxford University Press, Oxford.

Rogers, N., Scannell, R., en Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union*, 2e editie, Sweet & Maxwell, Londen.

Personen met een handicap

FRA (2011), *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

OHCHR VN (2010), *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Guidance for human rights monitors*, HR/P/PT/17.

Kinderen

Raad van Europa (2018), *How to convey child-friendly information to children in migration: A handbook for frontline professionals*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa (2019), *Promoting child-friendly approaches in the area of migration: Standards, guidance and current practices*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa (2020), *Family reunification for refugee and migrant children: Standards and promising practices*, Raad van Europa, Straatsburg.

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering (2011), *Recommendation 1969 (2011) on unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, aangenomen op 15 april 2011.

EUA (2018), *Praktische gids van het EASO over leeftijdsbeoordeling*, 2e editie, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2018), *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures: Minimum age requirements concerning children's rights in the EU*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2019), *Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) (2018), *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, UNHCR.

Grensbeheer en grootschalige IT-systemen van de EU

Raad van Europa (2017), *Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data in a world of Big Data*, Raad van Europa, Straatsburg.

FRA (2014), *Fundamental Rights at Land Borders: findings from selected European Union border crossing points*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2017), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2018), *Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

FRA (2018), *How the Eurosur Regulation affects fundamental rights*, Bureau voor publicaties, Luxemburg.

Molnár, T. (2014), "Regulating local border traffic in the European Union" in Szabó, M., Láncoš, P. L., en Varga, R. (red.), *Hungarian yearbook of international law and European law 2013*, Eleven International, Den Haag, blz. 451-474.

Staatlozen

European Network on Statelessness (z.d.), "Statelessness Index".

UNHCR (2012), *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring every child's right to acquire a nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, UNHCR.

UNHCR (2014), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, UNHCR, Genève.

UNHCR (2020), *Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and deprivation of nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, UNHCR.

Onlinebronnen

Bronnen	Webadres
VN-niveau	
Speciaal rapporteur van de VN inzake de mensenrechten van migranten	https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx
Speciaal rapporteur van de VN inzake foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing	http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx
VN-Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing	www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx
Jurisprudentie van de VN-verdragsorganen	https://juris.ohchr.org
Refworld (databank vluchtelingenrecht van de UNHCR)	https://www.refworld.org/
VN-migratienetwerk	http://migrationnetwork.un.org/
Internationale verdragen neergelegd bij de secretaris-generaal van de VN	http://treaties.un.org
RvE-niveau	
EHRM	www.echr.coe.int
HUDOC-databank met jurisprudentie van het EHRM	http://hudoc.echr.coe.int
Bibliotheek EHRM	https://www.echr.coe.int/Library
Verzameling factsheets EHRM	https://www.echr.coe.int/factsheets
Informatieve nota's EHRM-jurisprudentie	http://www.echr.coe.int/factsheets
Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT)	http://www.cpt.coe.int/

Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa	http://www.coe.int/en/web/commissioner
Europees Sociaal Handvest	https://www.coe.int/en/web/european-social-charter
Besluiten en conclusies Europees Comité voor Sociale Rechten	https://hudoc.esc.coe.int
Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA)	https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking
Raad van Europa, speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor migratie en vluchtelingen	https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/special-representative
Groep van deskundigen van de Raad van Europa inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO)	https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio
Raad van deskundigen inzake ngo-recht van de Raad van Europa	https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council
Europees Netwerk Staatloosheid	https://www.statelessness.eu/
EU-niveau	
Hof van Justitie van de Europese Unie (CURIA)	https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/
Kwartaaloverzichten van arresten en lopende zaken van het HvJ-EU inzake asiel, grenzen en immigratie	https://cmr.jur.ru.nl/cjeu/
Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA)	http://www.euaa.europa.eu/
EUAA-opleidingsprogramma	https://training.euaa.europa.eu/lms/
Europese Commissie, directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken	https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en
Europees migratienetwerk	https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en
EU-portaalsite over immigratie	http://ec.europa.eu/immigration
Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA)	http://fra.europa.eu
Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)	http://frontex.europa.eu
Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA)	https://www.eulisa.europa.eu/
Bureau voor verdragen van de EU	http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do

Openbaar onlineregister van authentieke reis- en identiteitsdocumenten (PRADO)	https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-start-page.html
Europees migratienetwerk, Platform staatloosheid	https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/expert-groups_en
Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE)	http://www.ecre.org/

Lijst van zaken

Case law of the Court of Justice of the European Union

<i>A en S tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-550/16, 12 april 2018.....	211
<i>A tegen Migrationsverket</i> , C-404/17, 25 juli 2018.....	142
<i>A, B en C tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> [GK], C-148/13 tot C-150/13, 2 december 2014	165
<i>A.S. tegen Republiek Slovenië</i> [GK], C-490/16, 26 juli 2017	179
<i>Abdon Vanbraekel e.a. tegen Alliance nationale des mutualités chrétiennes</i> (ANMC), C-368/98, 12 juli 2001	311
<i>Aboubacar Diakité tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de</i> <i>Staatlozen</i> , C-285/12, 30 januari 2014	126
<i>Abubacarr Jawo tegen Bundesrepublik Deutschland</i> [GK], C-163/17, 19 maart 2019....	179
<i>Achughbabian tegen Préfet du Val-de-Marne</i> [GK], C-329/11, 6 december 2011	244
<i>Adala Bero tegen Regierungspräsidium Kassel en Ettayebi Bouzalmate tegen</i> <i>Kreisverwaltung Kleve</i> [GK], gevoegde zaken C-473/13 en C-514/13, 17 juli 2014	261
<i>Ahmad Shah Ayubi tegen Bezirkshauptmannschaft Linz-Land</i> , C-713/17, 21 november 2018	317
<i>Aissatou Diatta tegen Land Berlin</i> , C-267/83, 13 februari 1985	215
<i>Alexander Hengartner en Rudolf Gasser tegen Landesregierung Vorarlberg</i> , C-70/09, 15 juli 2010	288
<i>Altun tegen Stadt Böblingen</i> , C-337/07, 18 december 2008.....	107
<i>Andrea Francovich tegen Italiaanse Republiek</i> , C-479/93, 9 november 1995	25
<i>Atiqullah Adil tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel</i> , C-278/12 PPU, 19 juli 2012.....	44

<i>Aydin Salahadin Abdulla e.a. tegen Bundesrepublik Deutschland</i> [GK], gevoegde zaken C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, 2 maart 2010.....	137
<i>Aziz Melki en Selim Abdeli</i> [GK], gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, 22 juni 2010	44
<i>Bahtiyar Fathi tegen Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite</i> , C-56/17, 4 oktober 2018.....	124
<i>Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim e.a. (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) tegen Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland tegen Taus Magamadov (C-438/17)</i> [GK], gevoegde zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, 19 maart 2019.....	179
<i>Bashir Mohamed Ali Mahdi</i> , C-146/14 PPU, 5 juni 2014.....	231, 248
<i>Baumbast en R tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-413/99, 17 september 2002.....	301
<i>Borowitz tegen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i> , C-21/87, 5 juli 1988.....	315
<i>Brahim Samba Diouf tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , C-69/10, 28 juli 2011.....	169
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen B en D</i> [GK], gevoegde zaken C-57/09 en C-101/09, 9 november 2010.....	145
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen Kaveh Puid</i> [GK], C-4/11, 14 november 2013.....	177
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen Touring Tours und Travel GmbH en Sociedad de Transportes SA</i> , gevoegde zaken C-412/17 en C-474/17, 13 december 2018.....	44
<i>Bundesrepublik Deutschland tegen Y en Z</i> [GK], gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, 5 september 2012.....	123
<i>C.K. e.a. tegen Slovenië</i> , C-578/16, 16 februari 2017.....	178
<i>Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve tegen Moussa Abdida</i> [GK], C-562/13, 18 december 2014.....	84
<i>CIMADE, 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> , C-179/11, 27 september 2012.....	308
<i>Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen tegen Mostafa Lounani</i> [GK], C-573/14, 31 januari 2017.....	146
<i>Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk Spanje</i> [GK], C-503/03, 31 januari 2006.....	205
<i>Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) tegen Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze</i> , C-309/14, 2 september 2015.....	102

<i>Deborah Lawrie-Blum tegen Land Baden-Württemberg</i> , C-66/85, 3 juli 1986.....	289
<i>Deutscher Handballbund tegen Kolpak</i> , C-438/00, 8 mei 2003.....	295
<i>Digital Rights Ireland Ltd tegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. en Kärntner Landesregierung e.a.</i> [GK], gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, 8 april 2014.....	74
<i>Dirk Ruffert tegen Land Niedersachsen</i> , C-346/06, 3 april 2008.....	289
<i>El Yassini tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-416/96, 2 maart 1999.....	295
<i>Eran Abatay e.a. en Nadi Sahin tegen Bundesanstalt für Arbeit</i> , gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, 21 oktober 2003.....	105
<i>Essent Energie Productie BV tegen Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i> , C-91/13, 11 september 2014.....	105
<i>ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov tegen Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond 'Zemedelie'-Razplashatelna agentsia</i> , C-93/12, 27 juni 2013.....	84
<i>Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie</i> [GK], C-540/03, 27 juni 2006.....	209
<i>Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden</i> , C-508/10, 26 april 2012.....	103
<i>Europese Commissie tegen Koninkrijk Spanje</i> , C-211/08, 15 juni 2010.....	311
<i>FMS e.a. tegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság</i> , gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, 14 mei 2020.....	142, 182, 228, 234, 243, 250, 256, 258
<i>Foto-Frost tegen Hauptzollamt Lübeck-Ost</i> , zaak 314/85, 22 oktober 1987.....	25
<i>Francovich en Bonifaci e.a. tegen Italiaanse Republiek</i> , gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, 19 november 1991.....	25, 264
<i>G. B. C. Echernach en A. Moritz tegen Minister van Onderwijs en Wetenschappen</i> , gevoegde zaken C-389/87 en 390/87, 15 maart 1989.....	301
<i>George Karim tegen Migrationsverket</i> [GK], C-155/15, juni 2016.....	175
<i>Georgios Orfanopoulos e.a. en Raffaele Oliveri tegen Land Baden-Württemberg</i> , gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, 29 april 2004.....	155, 157
<i>Gerardo Ruiz Zambrano tegen Office national de l'emploi (ONEm)</i> [GK], C-34/09, 8 maart 2011.....	156
<i>H. T. tegen Land Baden-Württemberg</i> , C-373/13, 24 juni 2015.....	145
<i>Hassen El Dridi, alias Soufi Karim</i> , C-61/11 PPU, 28 april 2011.....	231, 238, 243
<i>Hava Genc tegen Land Berlin</i> , C-14/09, 4 februari 2010.....	292
<i>Hristo Gaydarov tegen Direktor na Glavna direksia 'Ohranitelna politsia' pri Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , C-430/10, 17 november 2011.....	155

<i>Igor Simutenkov tegen Ministerio de Educación y Cultura en Real Federación Española de Fútbol</i> [GK], C-265/03, 12 april 2005.....	297
<i>Ismail Derin tegen Landkreis Darmstadt-Dieburg</i> , C-325/05, 18 juli 2007	292
<i>J.N. tegen Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie</i> [GK], C-601/15 PPU, 15 februari 2016.....	233, 235
<i>Janko Rottman tegen Freistaat Bayern</i> [GK], C-135/08, 2 maart 2010	110
<i>K tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-18/16, 14 september 2017..	155, 233
<i>K. tegen Bundesasylamt</i> [GK], C-245/11, 6 november 2012.....	177
<i>K. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en H. F. tegen Belgische Staat</i> [GK], gevoegde zaken C-331/16 en 366/16, 2 mei 2018	155
<i>K.A. e.a. tegen Belgische Staat</i> [GK], C-82/16, 8 mei 2018.....	204
<i>K.D. Chuck tegen Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank</i> , C-331/06, 3 april 2008.....	315
<i>Kazim Kus tegen Landeshauptstadt Wiesbaden</i> , C-237/91, 16 december 1992.....	295
<i>Kerly del Rosario Martinez Silva tegen Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) en Comune di Genoa</i> , C-449/16, 21 juni 2017	284
<i>Khadija Jafari en Zainab Jafari tegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl</i> [GK], C-646/16, 26 juli 2017.....	179
<i>Kreis Warendorf tegen Ibrahim Alo en Amira Osso tegen Region Hannover</i> [GK], gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14, 1 maart 2016.....	317
<i>Kreshnik Ymeraga e.a. tegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , C-87/12, 8 mei 2013	156
<i>Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis</i> [GK], C-145/09, 23 november 2010	155
<i>Laval un Partneri Ltd tegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan en Svenska Elektrikerförbundet</i> [GK], C-341/05, 18 december 2007	290
<i>Leyla Ecem Demirkan tegen Bundesrepublik Deutschland</i> [GK], C-221/11, 24 september 2013	105
<i>LH tegen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal</i> , C-564/18, 19 maart 2020.....	142
<i>Liselotte Hauer tegen Land Rheinland-Pfalz</i> , zaak 44/79, 13 december 1979.....	26
<i>M tegen Ministerstvo vnitra en X en X tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen</i> [GK], gevoegde zaken C-391/16, C-77/17 en C-78/17, 14 mei 2019	121, 147
<i>M. G. en N. R. tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-383/13, 10 september 2013	259

<i>M. M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a., C- 277/11, 22 november 2012</i>	164
<i>Maria Teixeira tegen London Borough of Lambeth en Secretary of State for the Home Department [GK], C-480/08, 23 februari 2010</i>	301
<i>Mario Vicente Micheletti e.a. tegen Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, 7 juli 1992</i>	109
<i>Marjan Noorzia tegen Bundesministerin für Inneres, C-338/13, 17 juli 2014</i>	210
<i>Mary Carpenter tegen Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11 juli 2002</i>	201
<i>Maximilian Schrems tegen Data Protection Commissioner [GK], C-362/14, 6 oktober 2015</i>	85
<i>Mehmet Arslan tegen Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C-534/11, 30 mei 2013</i>	232, 233
<i>Mehmet Soysal en Ibrahim Savatli tegen Bundesrepublik Deutschland, C-228/06, 19 februari 2009</i>	106
<i>Mehrdad Ghezvelash tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [GK], C-63/15, 7 juni 2016</i>	175
<i>Meki Elgafaji en Noor Elgafaji tegen Staatssecretaris van Justitie [GK], C-465/07, 17 februari 2009</i>	126
<i>Metock e.a. tegen Minister for Equality, Justice and Law Reform [GK], C-127/08, 25 juli 2008</i>	201, 210
<i>Migrationsverket tegen Nurije Kastrati e.a., C-620/10, 3 mei 2012</i>	176
<i>Mimoun Khachab tegen Subdelegación del Gobierno en Álava, C-558/14, 21 april 2016</i>	205
<i>Minister van Buitenlandse Zaken tegen K. en A., C-153/14, 9 juli 2015</i>	206
<i>Minister voor Immigratie en Asiel tegen X en Y en Z tegen Minister voor Immigratie en Asiel, gevoegde zaken C-199/12, C-200/12 en C-201/12, 7 november 2013</i>	124
<i>Ministerio Fiscal tegen VL, C-36/20 PPU, 25 juni 2020</i>	48, 234
<i>Mohamad Zakaria, C-23/12, 17 januari 2013</i>	43
<i>Mohamed Ali Ben Alaya tegen Bundesrepublik Deutschland, C-491/13, 10 september 2014</i>	291
<i>Mohamed Gattoussi tegen Stadt Rüsselsheim, C-97/05, 14 december 2006</i>	296
<i>Mohamed M'Badj tegen Belgische Staat [GK], C-542/13, 18 december 2014</i>	125
<i>Mohammed Bilali tegen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-720/17, 23 mei 2019</i>	120

<i>Mostafa Abed El Karem El Kott e.a. tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> [GK], C-364/11, 19 december 2012.....	138
<i>MP tegen Secretary of State for the Home Department</i> [GK], C-353/16, 24 april 2018	125
<i>Murat Dereci e.a. tegen Bundesministerium für Inneres</i> [GK], C-256/11, 15 november 2011.....	156, 202
<i>Murat Polat tegen Stadt Rüsselsheim</i> , C-349/06, 4 oktober 2007.....	157
<i>N. S. tegen Secretary of State for the Home Department en M. E. e.a. tegen Refugee Applications Commissioner en Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> [GK], gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, 21 december 2011.....	27, 181, 308
<i>Naime Dogan tegen Bundesrepublik Deutschland</i> , C-138/13, 10 juli 2014.....	292
<i>Natthaya Dülger tegen Wetteraukreis</i> , C-451/11, 19 juli 2012.....	107, 217
<i>Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> [GK], C-31/09, 17 juni 2010.....	120, 138
<i>O. en S. tegen Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto tegen L.</i> , gevoegde zaken C-356/11 en C-357/11, 6 december 2012.....	203
<i>Office National de l'emploi tegen Bahia Kziber</i> , C-18/90, 31 januari 1991.....	294, 295
<i>Oguz tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-186/10, 21 juli 2011	105, 106
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli en Melike Nazli tegen Stadt Nürnberg</i> , C-340/97, 10 februari 2000.....	157
<i>P. en S. tegen Commissie Sociale Zekerheid Breda en College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen</i> , C-579/13, 3 juli 2015.....	103
<i>P.I. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> [GK], C-348/09, 22 mei 2012.....	155
<i>Petar Aladzhov tegen Zamestnik director na Stolichna direktsia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti</i> , C-434/10, 17 november 2011.....	155
<i>Pilar Allué en Carmel Mary Coonan e.a. tegen Università degli studi di Venezia en Università degli studi di Parma</i> , gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, 2 augustus 1993.....	289
<i>Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie tegen Salah Al Chodor e.a.</i> , C-528/15, 15 maart 2017.....	234
<i>Prefet des Pyrenees-Orientales tegen Abdelaziz Arib</i> [GK], C-444/17, 19 maart 2019...	45
<i>Productores de Música de España (Promusicae) tegen Telefónica de España SAU</i> , zaak C-275/06, 29 januari 2008.....	72
<i>Rahmanian Koushkaki tegen Bundesrepublik Deutschland</i> [GK], C-84/12, 19 december 2013.....	36
<i>Recep Tetik tegen Land Berlin</i> , C-171/95, 23 januari 1997.....	107, 292

<i>Relu Adrian Coman e.a. tegen Inspectoratul General pentru Imigrări en Ministerul Afacerilor Interne</i> [GK], C-673/16, 5 juni 2018	199
<i>Rhimou Chakroun tegen Minister van Buitenlandse Zaken</i> , C-578/08, 4 maart 2010...	102
<i>Roland Rutili tegen Minister van Binnenlandse Zaken</i> , C-36/75, 28 oktober 1985.....	157
<i>Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)</i> [GK], C-357/09 PPU, 30 november 2009.....	100, 232, 248, 250
<i>Secretary of State for the Home Department tegen Rahman e.a.</i> [GK], C-83/11, 5 september 2012	200, 209
<i>Seda Küçükdeveci tegen Swedex GmbH & Co. KG</i> [GK], C-555/07, 19 januari 2010.....	85
<i>Sélina Affum tegen Préfet du Pas-de-Calais</i> [GK], C-47/15, 7 juni 2016.....	240
<i>Servet Kamberaj tegen Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e.a.</i> [GK], C-571/10, 24 april 2012	306
<i>Shajin Ahmed tegen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal</i> , C-369/17, 13 september 2018	146
<i>Shamim Tahir tegen Ministero dell'Interno, Questura di Verona</i> , C-469/13, 17 juli 2014	103
<i>Shirley McCarthy tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-434/09, 5 mei 2011	202
<i>Soufiane El Hassani tegen minister Spraw Zagranicznych</i> , C-403/16, 13 december 2017	37
<i>Staat der Nederlanden tegen Ann Florence Reed</i> , C-59/85, 17 april 1986.....	205
<i>Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tegen A e.a.</i> , C-70/18, 3 oktober 2019.....	106
<i>Staatssecretaris van Justitie tegen Mangat Singh</i> , C-502/10, 18 oktober 2012.....	101
<i>Staatssecretaris van Justitie tegen Tayfun Kahveci en Osman Inan</i> , gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10, 29 maart 2012.....	107
<i>Strafzaak tegen Abdoul Khadre Mbaye</i> , C-522/11, 21 maart 2013	238
<i>Strafzaak tegen Artur Leymann en Aleksei Pustovarov</i> , C-388/08 PPU, 1 december 2008.....	164
<i>Strafzaak tegen Gjoko Filev en Adnan Osmani</i> , C-297/12, 19 september 2013	40, 238
<i>Strafzaak tegen Md Sagor</i> , C-430/11, 6 december 2012	238
<i>Strafzaak tegen Mossa Ouhamri</i> , C-225/16, 26 juli 2017	40
<i>Strafzaak tegen Skerdjan Celaj</i> , C-290/14, 1 oktober 2015	238
<i>Süleyman Eker tegen Land Baden-Württemberg</i> , C-386/95, 29 mei 1997	291
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége tegen Oskar Shomodi</i> , C-254/11, 21 maart 2013	46

<i>Tele2 Sverige AB tegen Post- och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department tegen Tom Watson e.a.</i> [GK], gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, 21 december 2016.....	85
<i>The Queen tegen IAT en Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department</i> , C-370/90, 7 juli 1992.....	201
<i>The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnadir Savas</i> , C-37/98, 11 mei 2000.....	105
<i>The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, in aanwezigheid van: Justice</i> , C-192/99, 20 februari 2001.....	109
<i>The Queen, op verzoek van MA e.a. tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-648/11, 6 juni 2013.....	325
<i>The Queen, op verzoek van Yvonne Watts tegen Bedford Primary Care Trust en Secretary of State for Health</i> [GK], C-372/04, 16 mei 2006.....	311
<i>The Queen, Veli Tum en Mehmet Dari tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-16/05, 20 september 2007.....	105
<i>Thi Ly Pham tegen Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik</i> [GK], C-474/13, 17 juli 2014.....	261
<i>Tjebbes e.a. tegen Minister van Buitenlandse Zaken</i> [GK], C-221/17, 12 maart 2019....	110
<i>Toufik Lounes tegen Secretary of State for the Home Department</i> [GK], C-165/16, 14 november 2017.....	203
<i>Telefónica SA tegen Europese Commissie</i> [GK], C-274/12 P, 19 december 2013.....	24
<i>Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd tegen Justitiekanslern</i> [GK], C-432/05, 13 maart 2007.....	84
<i>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland tegen Raad van de Europese Unie</i> [GK], C-482/08, 26 oktober 2010.....	72
<i>VZW Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie (BRAX) tegen Belgische Staat</i> , C-459/99, 25 juli 2002.....	201, 205
<i>Wilber López Pastuzano tegen Delegación del Gobierno en Navarra</i> , C-636/16, 7 december 2017.....	154
<i>X tegen Belgische Staat</i> , C-302/18, 3 oktober 2019.....	102
<i>X. en X. tegen Belgische Staat</i> [GK], C-638/16 PPU, 7 maart 2017.....	36
<i>Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation tegen Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen</i> [GK], gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, 3 september 2008.....	24
<i>Yoshikazu Iida tegen Stadt Ulm</i> , C-40/11, 8 november 2012.....	156, 203

<i>Zhu en Chen tegen Secretary of State for the Home Department</i> , C-200/02, 19 oktober 2004.....	202
<i>Zuheyr Frayeh Halaf tegen Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet</i> , C-528/11, 30 mei 2013	177
<i>ZZ tegen Secretary of State for the Home Department</i> [GK], C-300/11, 4 juni 2013	155

Case law of EFTA Court

<i>Arnulf Clauder</i> , zaak E-4/11, 26 juli 2011	211
---	-----

Case law of the European Court of Human Rights

<i>A. e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 3455/05, 19 februari 2009.....	229, 235, 241, 245, 246, 247
<i>A.A. e.a. tegen Zweden</i> , nr. 14499/09, 28 juni 2012	336
<i>A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 8000/08, 20 september 2011	136, 194, 219
<i>A.A. tegen Zwitserland</i> , nr. 58802/12, 7 januari 2014.....	132
<i>A.A.M. tegen Zweden</i> , nr. 68519/10, 3 april 2014	134
<i>A.M. e.a. tegen Frankrijk</i> , nr. 24587/12, 12 juli 2016	254
<i>Abdilihi Abdulwahidi tegen Nederland</i> (besluit), nr. 21741/07, 12 november 2013.....	304
<i>Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije</i> , nr. 30471/08, 22 september 2009... 166, 169, 260	
<i>Abdulaziz, Cabaes en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, 28 mei 1985.....	34
<i>Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar tegen Malta</i> , nr. 25794/13 en 28151/13, 22 november 2016.....	328, 329
<i>Afif tegen Nederland</i> (besluit), nr. 60915/09, 24 mei 2011	304
<i>Ahmed tegen Oostenrijk</i> , nr. 25964/94, 17 december 1996.....	94, 121
<i>Airey tegen Ierland</i> , nr. 6289/73, 9 oktober 1979.....	185, 187
<i>Al Husin tegen Bosnië en Herzegovina</i> (nr. 2), nr. 10112/16, 25 juni 2019.....	240, 249
<i>Al-Jedda tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 27021/08, 7 juli 2011	235
<i>Al-Saadoon en Mufdhi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 61498/08, 2 maart 2010.....	127
<i>Al-Zawatia tegen Zweden</i> (besluit), nr. 50068/08, 22 juni 2010.....	271
<i>Amie e.a. tegen Bulgarije</i> , nr. 58149/08, 12 februari 2013	247
<i>Amrollahi tegen Denemarken</i> , nr. 56811/00, 11 juli 2002	219
<i>Amuur tegen Frankrijk</i> , nr. 19776/92, 25 juni 1996	47, 229, 242
<i>Anakomba Yula tegen België</i> , nr. 45413/07, 10 maart 2009	208
<i>Anayo tegen Duitsland</i> , nr. 20578/07, 21 december 2010	184

<i>Andrejeva tegen Letland</i> [GK], nr. 55707/00, 18 februari 2009.....	313
<i>Antwi e.a. tegen Noorwegen</i> , nr. 26940/10, 14 februari 2012.....	219
<i>Aristimuño Mendizabal tegen Frankrijk</i> , nr. 51431/99, 17 januari 2006.....	109
<i>Armani Da Silva tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 5878/08, 30 maart 2016.....	273, 275, 276
<i>Asady e.a. tegen Slowakije</i> , nr. 24917/15, 24 maart 2020.....	149
<i>Assem Hassan Ali tegen Denemarken</i> , nr. 25593/14, 23 oktober 2018.....	218, 220
<i>Aswat v. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 17299/12, 16 april 2013.....	131
<i>Auad tegen Bulgarije</i> , nr. 46390/10, 11 oktober 2011.....	250, 251
<i>Austin e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 39692/09, 40713/09 en 41008/09, 15 maart 2012.....	229
<i>Avotiņš tegen Letland</i> [GK], nr. 17502/07, 23 mei 2016.....	28
<i>Azimov tegen Rusland</i> , nr. 67474/11, 18 april 2013.....	97, 243
<i>B.A.C. tegen Griekenland</i> , nr. 11981/15, 13 oktober 2016.....	166
<i>Babar Ahmad e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 24027/07 en 3 andere, 10 april 2012.....	131
<i>Bader en Kanbor tegen Zweden</i> , nr. 13284/04, 8 november 2005.....	127
<i>Bah tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 56328/07, 27 september 2011.....	282, 303
<i>Bajsultanov tegen Oostenrijk</i> , nr. 54131/10, 12 juni 2012.....	206
<i>Balogun tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 60286/09, 10 april 2012.....	218
<i>Beldjoudi tegen Frankrijk</i> , nr. 12083/86, 26 maart 1992.....	220
<i>Bensaid tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 44599/98, 6 februari 2001.....	308
<i>Berrehab tegen Nederland</i> , nr. 10730/84, 21 juni 1988.....	216
<i>Biao tegen Denemarken</i> [GK], nr. 38590/10, 24 mei 2016.....	212
<i>Bigaeva tegen Griekenland</i> , nr. 26713/05, 28 mei 2009.....	286
<i>Bilalova e.a. tegen Polen</i> , nr. 23685/14, 26 maart 2020.....	254
<i>Bistieva e.a. tegen Polen</i> , nr. 75157/14, 10 april 2018.....	255
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi tegen Ierland</i> [GK], nr. 45036/98, 30 juni 2005.....	20, 28
<i>Boultif tegen Zwitserland</i> , nr. 54273/00, 2 augustus 2001.....	218, 220
<i>Bouyid tegen België</i> [GK], nr. 23380/09, 28 september 2015.....	274
<i>Branko Tomašić e.a. tegen Kroatië</i> , nr. 46598/06, 15 januari 2009.....	273
<i>C.G. e.a. tegen Bulgarije</i> , nr. 1365/07, 24 april 2008.....	168, 184
<i>Ceesay tegen Oostenrijk</i> , nr. 72126/14, 16 november 2017.....	263
<i>Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 22414/93, 15 november 1996.....	247

<i>Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 27238/95, 18 januari 2001	302
<i>Chowdury e.a. tegen Griekenland</i> , nr. 21884/15, 20 maart 2017	95, 331
<i>Collins en Akaziebie tegen Zweden</i> (besluit), nr. 23944/05, 8 maart 2007	134
<i>Čonka tegen België</i> , nr. 51564/99, 5 februari 2002	150, 170, 246, 257
<i>D. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 30240/96, 2 mei 1997	130
<i>Dalea tegen Frankrijk</i> (besluit), nr. 964/07, 2 februari 2010	41
<i>Darraj tegen Frankrijk</i> , nr. 34588/07, 4 november 2010	271
<i>Darren Omoregie e.a. tegen Noorwegen</i> , nr. 265/07, 31 juli 2008	206, 207, 211
<i>Dbouba tegen Turkije</i> , nr. 15916/09, 13 juli 2010	257, 260
<i>De Souza Ribeiro tegen Frankrijk</i> [GK], nr. 22689/07, 13 december 2012	173
<i>De Tommaso tegen Italië</i> [GK], nr. 43395/09, 23 februari 2017	228
<i>Demir en Baykara tegen Turkije</i> [GK], nr. 34503/97, 12 november 2008	286
<i>Dhahbi tegen Italië</i> , nr. 17120/09, 8 april 2014	313
<i>Dougoz tegen Griekenland</i> , nr. 40907/98, 6 maart 2001	242, 262
<i>El Ghatet tegen Zwitserland</i> , nr. 56971/10, 8 november 2016	214
<i>El Morsli tegen Frankrijk</i> (besluit), nr. 15585/06, 4 maart 2008	43
<i>Enukidze en Girgvliani tegen Georgië</i> , nr. 25091/07, 26 juli 2011	273
<i>F.G. tegen Zweden</i> [GK], nr. 43611/11, 23 maart 2016	97, 127, 132, 134, 135
<i>Faruk Rooma Alam tegen Denemarken</i> (besluit), nr. 33809/15, 6 juni 2017	20
<i>Fawsie tegen Griekenland</i> , nr. 40080/07, 28 oktober 2010	313
<i>Finogenov e.a. tegen Rusland</i> , nr. 18299/03 en 27311/03, 20 december 2011	273
<i>Finucane tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 29178/95, 1 juli 2003	276
<i>Foka tegen Turkije</i> , nr. 28940/95, 24 juni 2008	229
<i>G.R. tegen Nederland</i> , nr. 22251/07, 10 januari 2012	185, 208
<i>Gaygusuz tegen Oostenrijk</i> , nr. 17371/90, 16 september 1996	282, 313
<i>Gayratbek Saliev tegen Rusland</i> , nr. 39093/13, 17 april 2014	140
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien] tegen Frankrijk</i> , nr. 25389/05, 26 april 2007	171
<i>Genovese tegen Malta</i> , nr. 53124/09, 11 oktober 2011	111
<i>Georgië tegen Rusland (!)</i> [GK], nr. 13255/07, 3 juli 2014	148
<i>Gillow tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 9063/80, 24 november 1986	302
<i>Giuliani en Gaggio tegen Italië</i> [GK], nr. 23458/02, 24 maart 2011	272, 273
<i>Glor tegen Zwitserland</i> , nr. 13444/04, 30 april 2009	333
<i>Guzzardi tegen Italië</i> , nr. 7367/76, 6 november 1980	229
<i>H. en B. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 70073/10 en 44539/11, 9 april 2013	127

<i>H.A. e.a. tegen Griekenland</i> , nr. 19951/16, 28 februari 2019	246
<i>H.A. tegen Griekenland</i> , nr. 58424/11, 21 januari 2016	248
<i>H.L. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 45508/99, 5 oktober 2004	229
<i>Hasanbasic tegen Zwitserland</i> , nr. 52166/09, 11 juni 2013	220
<i>Hida tegen Denemarken</i> (besluit), nr. 38025/02, 19 februari 2004	139, 148
<i>Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië</i> [GK], nr. 27765/09, 23 februari 2012.....	51, 149, 172
<i>Hode en Abdi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 22341/09, 6 november 2012	212
<i>Hoti tegen Kroatië</i> , nr. 63311/14, 26 april 2018.....	91, 111
<i>I. tegen Zweden</i> , nr. 61204/09, 5 september 2012	135
<i>I.M. tegen Frankrijk</i> , nr. 9152/09, 2 februari 2012.....	174
<i>İlhan tegen Turkije</i> [GK], nr. 22277/93, 27 juni 2000	274
<i>Ilias en Ahmed tegen Hongarije</i> [GK], nr. 47287/15, 21 november 2019.....	47, 144, 229
<i>İlınseher tegen Duitsland</i> [GK], nr. 10211/12 en 27505/14, 4 december 2018.....	259
<i>İsmoilov e.a. tegen Rusland</i> , nr. 2947/06, 24 april 2008	140, 146
<i>J.K. e.a. tegen Zweden</i> [GK], nr. 59166/12, 23 augustus 2016	130, 134, 135, 140
<i>J.N. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 37289/12, 19 augustus 2016.....	260
<i>J.R. e.a. tegen Griekenland</i> , nr. 22696/16, 25 januari 2018.....	229, 244, 258
<i>Jeunesse tegen Nederland</i> [GK], nr. 12738/10, 3 oktober 2014.....	213, 218
<i>K.A.B. tegen Zweden</i> , nr. 886/11, 5 september 2013.....	129
<i>K2 tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 42387/13, 7 februari 2017	111
<i>Kanagaratnam e.a. tegen België</i> , nr. 15297/09, 13 december 2011	253
<i>Karassev tegen Finland</i> (besluit), nr. 31414/96, 12 januari 1999.....	111
<i>Kaya tegen Turkije</i> , nr. 22729/93, 19 februari 1998.....	274
<i>Kebe e.a. tegen Oekraïne</i> , nr. 12552/12, 12 januari 2017	49
<i>Khan tegen Frankrijk</i> , nr. 12267/16, 28 februari 2019	328
<i>Khanh tegen Cyprus</i> , nr. 43639/12, 4 december 2018.....	261
<i>Khlaifia e.a. tegen Italië</i> [GK], nr. 16483/12, 15 december 2016	150, 173, 257, 259
<i>Khudoyorov tegen Rusland</i> , nr. 6847/02, 8 november 2005.....	245
<i>Kiyutin tegen Rusland</i> , nr. 2700/10, 10 maart 2011	100
<i>Koua Poirrez tegen Frankrijk</i> , nr. 40892/98, 30 september 2003.....	313, 333
<i>Kučera tegen Slowakije</i> , nr. 48666/99, 17 juli 2007	274
<i>Kudła tegen Polen</i> [GK], nr. 30210/96, 26 oktober 2000	168, 170
<i>Kudzović tegen Slovenië</i> (besluit), nr. 60723/00, 17 maart 2005.....	111
<i>Kurić e.a. tegen Slovenië</i> [GK], nr. 26828/06, 26 juni 2012.....	104

<i>L.E. tegen Griekenland</i> , nr. 71545/12, 21 januari 2016	331
<i>L.M. e.a. tegen Rusland</i> , nr. 40081/14, 40088/14 en 40127/14, 15 oktober 2015	129
<i>L.O. tegen Frankrijk</i> (besluit), nr. 4455/14, 26 mei 2015	331
<i>Leander tegen Zweden</i> , nr. 9248/81, 26 maart 1987	75
<i>Liu tegen Rusland</i> , nr. 42086/05, 6 december 2007	91
<i>Lobanov tegen Rusland</i> , nr. 16159/03, 16 oktober 2008	264
<i>Longa Yonkeu tegen Letland</i> , nr. 57229/09, 15 november 2011	246
<i>Lopes de Sousa Fernandes tegen Portugal</i> [GK], nr. 56080/13, 19 december 2017	309
<i>Louled Massoud tegen Malta</i> , nr. 24340/08, 27 juli 2010	251
<i>Luczak tegen Polen</i> , nr. 77782/01, 27 november 2007	313
<i>M. e.a. tegen Bulgarije</i> , nr. 41416/08, 26 juli 2011	241
<i>M.A. e.a. tegen Litouwen</i> , nr. 59793/17, 11 december 2018	49
<i>M.A. tegen Cyprus</i> , nr. 41872/10, 23 juli 2013	150
<i>M.A. tegen Frankrijk</i> , nr. 9373/15, 1 februari 2018	121
<i>M.A. tegen Zwitserland</i> , nr. 52589/13, 18 november 2014	134
<i>M.E. tegen Denemarken</i> , nr. 58363/10, 8 juli 2014	153
<i>M.K. e.a. tegen Polen</i> , nr. 40503/17, 42902/17 en 43643/17, 23 juli 2020	49, 149
<i>M.M.R. tegen Nederland</i> (besluit), nr. 64047/10, 24 mei 2016	336
<i>M.N. e.a. tegen België</i> [GK], nr. 3599/18, 5 mei 2020	36
<i>M.S. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 24527/08, 3 mei 2012	253
<i>M.S.S. tegen België en Griekenland</i> [GK], nr. 30696/09, 21 januari 2011	144, 166, 167, 168, 172, 178, 180, 181, 186, 253, 262, 271, 303
<i>M.Y.H. tegen Zweden</i> , nr. 50859/10, 27 juni 2013	141
<i>Maaouia tegen Frankrijk</i> [GK], nr. 39652/98, 5 oktober 2000	168, 185
<i>Mahdid en Haddar tegen Oostenrijk</i> (besluit), nr. 74762/01, 8 december 2005	228
<i>Makaratzis tegen Griekenland</i> [GK], nr. 50385/99, 20 december 2004	273
<i>Mamatkulov en Askarov tegen Turkije</i> [GK], nr. 46827/99 en 46951/99, 4 februari 2005	97, 153
<i>Mannai tegen Italië</i> , nr. 9961/10, 27 maart 2012	122
<i>Maslov tegen Oostenrijk</i> [GK], nr. 1638/03, 23 juni 2008	194
<i>Mastromatteo tegen Italië</i> [GK], nr. 37703/97, 24 oktober 2002	273
<i>Mathloom tegen Griekenland</i> , nr. 48883/07, 24 april 2012	251
<i>Matsiukhina en Matsiukhin tegen Zweden</i> (besluit), nr. 31260/04, 21 juni 2005	134
<i>Matthews tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 24833/94, 18 februari 1999	20

<i>McCann e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 18984/91, 27 september 1995	272, 273, 275
<i>Medvedyev e.a. tegen Frankrijk</i> [GK], nr. 3394/03, 29 maart 2010	51
<i>Mikolenko tegen Estland</i> , nr. 10664/05, 8 oktober 2009	232, 240, 249
<i>Minjat tegen Zwitserland</i> , nr. 38223/97, 28 oktober 2003	245
<i>Mohammed Hussein e.a. tegen Nederland en Italië</i> (besluit), nr. 27725/10, 2 april 2013	180
<i>Mohammed tegen Oostenrijk</i> , nr. 2283/12, 6 juni 2013	180
<i>Moustahi tegen Frankrijk</i> , nr. 9347/14, 25 juni 2020.....	149, 184, 256, 271, 328
<i>Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België</i> , nr. 13178/03, 12 oktober 2006.....	253, 261, 271
<i>Muminov tegen Rusland</i> , nr. 42502/06, 11 december 2008.....	132, 136
<i>Muskhadzhiyeva e.a. tegen België</i> , nr. 41442/07, 19 januari 2010	253
<i>N. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 26565/05, 27 mei 2008	130, 260
<i>N. tegen Zweden</i> , nr. 23505/09, 20 juli 2010.....	135
<i>N.A. tegen Finland</i> , nr. 25244/18, 14 november 2019.....	50
<i>N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 25904/07, 17 juli 2008	94, 128, 136, 148
<i>N.D. en N.T. tegen Spanje</i> [GK], nr. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020	149, 150
<i>N.H. e.a. tegen Frankrijk</i> , nr. 28820/13, 75547/13 en 13114/15, 2 juli 2020.....	181, 303
<i>N.T.P. e.a. tegen Frankrijk</i> , nr. 68862/13, 24 augustus 2018.....	303
<i>Nachova e.a. tegen Bulgarije</i> [GK], nr. 43577/98 en 43579/98, 6 juli 2005.....	273
<i>Nada tegen Zwitserland</i> [GK], nr. 10593/08, 12 september 2012	41
<i>Nolan en K. tegen Rusland</i> , nr. 2512/04, 12 februari 2009.....	47, 228, 229
<i>Novruk e.a. tegen Rusland</i> , nr. 31039/11 en 4 andere, 15 maart 2016.....	100
<i>Nowak tegen Oekraïne</i> , nr. 60846/10, 31 maart 2011.....	257
<i>Nunez tegen Noorwegen</i> , nr. 55597/09, 28 juni 2011	207
<i>O.S.A. e.a. tegen Griekenland</i> , nr. 39065/16, 21 maart 2019.....	256
<i>O'Donoghue e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 34848/07, 14 december 2010.....	197
<i>Omojudi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 1820/08, 24 november 2009.....	194
<i>Omwenyeke tegen Duitsland</i> (besluit), nr. 44294/04, 20 november 2007	93, 232
<i>Onur tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 27319/07, 17 februari 2009.....	206
<i>Opuz tegen Turkije</i> , nr. 33401/02, 9 juni 2009	336
<i>Oravec tegen Kroatië</i> , nr. 51249/11, 11 juli 2017	260
<i>Osman tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 23452/94, 28 oktober 1998.....	273

<i>Othman (Abu Qatada) tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 8139/09, 17 januari 2012	140, 152, 153
<i>Palushi tegen Oostenrijk</i> , nr. 27900/04, 22 december 2009	263
<i>Paposhvili tegen België</i> [GK], nr. 41738/10, 13 december 2016	130
<i>Patrick Muzamba Oyaw tegen België</i> (besluit), nr. 23707/15, 4 april 2017	244
<i>Peers tegen Griekenland</i> , nr. 28524/95, 19 april 2001	262
<i>Phull tegen Frankrijk</i> (besluit), nr. 35753/03, 11 januari 2005	43
<i>Ponomaryovi tegen Bulgarije</i> , nr. 5335/05, 21 juni 2011	299
<i>Popov tegen Frankrijk</i> , nr. 39472/07 en 39474/07, 19 januari 2012	241, 253
<i>Powell tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), nr. 45305/99, 4 mei 2000	308
<i>Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 2346/02, 29 april 2002	194, 333
<i>Price tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 33394/96, 10 juli 2001	253
<i>R.C. tegen Zweden</i> , nr. 41827/07, 9 maart 2010	134, 135
<i>R.D. tegen Frankrijk</i> , nr. 34648/14, 16 juni 2016	336
<i>Rachwalski en Ferenc tegen Polen</i> , nr. 47709/99, 28 juli 2009	274
<i>Rahimi tegen Griekenland</i> , nr. 8687/08, 5 april 2011	323, 328
<i>Ramadan tegen Malta</i> , nr. 76136/12, 21 juni 2016	111
<i>Ramsahai e.a. tegen Nederland</i> [GK], nr. 52391/99, 15 mei 2007	272, 275
<i>Rantsev tegen Cyprus en Rusland</i> , nr. 25965/04, 7 januari 2010	96, 230, 255, 261, 330, 331
<i>Riad en Idiab tegen België</i> , nr. 29787/03 en 29810/03, 24 januari 2008	47, 229
<i>Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland</i> , nr. 50435/99, 31 januari 2006	208, 211, 216
<i>Rusu tegen Oostenrijk</i> , nr. 34082/02, 2 oktober 2008	245
<i>Ryabikin tegen Rusland</i> , nr. 8320/04, 19 juni 2008	146
<i>S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 30562/04 en 30566/04, 4 december 2008	75
<i>S., V. en A. tegen Denemarken</i> [GK], nr. 35553/12, 36678/12 en 36711/12, 22 oktober 2018	244
<i>S.D. tegen Griekenland</i> , nr. 53541/07, 11 juni 2009	253, 260, 262
<i>S.F. e.a. tegen Bulgarije</i> , nr. 8138/16, 7 december 2017	254
<i>S.F. e.a. tegen Zweden</i> , nr. 52077/10, 15 mei 2012	132, 135
<i>S.P. tegen België</i> (besluit), nr. 12572/08, 14 juni 2011	242
<i>Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> [GK], nr. 13229/03, 29 januari 2008	93, 237, 244, 245, 246, 257

<i>Saadi tegen Italië</i> [GK], nr. 37201/06, 28 februari 2008	122, 134, 136, 140, 146
<i>Salah Sheekh tegen Nederland</i> , nr. 1948/04, 11 januari 2007	121, 128, 134
<i>Saleck Bardi tegen Spanje</i> , nr. 66167/09, 24 mei 2011	184
<i>Salem tegen Denemarken</i> , nr. 77036/11, 1 december 2016	218
<i>Savridin Dzhrayev tegen Rusland</i> , nr. 71386/10, 25 april 2013	98
<i>Schembri tegen Malta</i> (besluit), nr. 66297/13, 19 september 2017	198
<i>Segerstedt-Wiberg e.a. tegen Zweden</i> , nr. 62332/00, 6 juni 2006	86
<i>Sh.D. e.a. tegen Griekenland, Oostenrijk, Kroatië, Hongarije, Noord-Macedonië, Servië en Slovenië</i> , nr. 14165/16, 13 juni 2019	323, 328
<i>Shioshvili e.a. tegen Rusland</i> , nr. 19356/07, 20 december 2016	271
<i>Siałkowska tegen Polen</i> , nr. 8932/05, 22 maart 2007	186
<i>Singh e.a. tegen België</i> , nr. 33210/11, 2 oktober 2012	134
<i>Singh tegen Tsjechië</i> , nr. 60538/00, 25 januari 2005	247
<i>Slivenko tegen Letland</i> [GK], nr. 48321/99, 9 oktober 2003	111
<i>Soering tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 14038/88, 7 juli 1989	121
<i>Sow tegen België</i> , nr. 27081/13, 19 januari 2016	336
<i>Stamose tegen Bulgarije</i> , nr. 29713/05, 27 november 2012	42
<i>Sudita Keita tegen Hongarije</i> , nr. 42321/15, 12 mei 2020	111
<i>Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 8319/07 en 11449/07, 28 juni 2011	94, 129, 132, 135, 136, 141
<i>Sultani tegen Frankrijk</i> , nr. 45223/05, 20 september 2007	149
<i>Suso Musa tegen Malta</i> , nr. 42337/12, 23 juli 2013	93, 237
<i>T.M. e.a. tegen Rusland</i> , nr. 31189/15 en 5 andere, 7 november 2017	140
<i>Tadzhibayev tegen Rusland</i> , nr. 17724/14, 1 december 2015	127
<i>Tais tegen Frankrijk</i> , nr. 39922/03, 1 juni 2006	276
<i>Tanli tegen Turkije</i> , nr. 26129/95, 10 april 2001	276
<i>Tarakhel tegen Zwitserland</i> [GK], nr. 29217/12, 4 november 2014	140, 180
<i>Tariyeva tegen Rusland</i> , nr. 4353/03, 14 december 2006	276
<i>Thuo tegen Cyprus</i> , nr. 3869/07, 4 april 2017	136, 274
<i>Timishev tegen Rusland</i> , nr. 55762/00 en 55974/00, 13 december 2005	299
<i>Tomic tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), nr. 17837/03, 14 oktober 2003	148
<i>Tuquabo-Tekle e.a. tegen Nederland</i> , nr. 60665/00, 1 maart 2006	213
<i>Udeh tegen Zwitserland</i> , nr. 12020/09, 16 april 2013	218, 220
<i>Üner tegen Nederland</i> [GK], nr. 46410/99, 18 oktober 2006	194, 218
<i>V.F. tegen Frankrijk</i> (besluit), nr. 7196/10, 29 november 2011	331

<i>Vasylichuk tegen Oekraïne</i> , nr. 24402/07, 13 juni 2013.....	275
<i>Velikova tegen Bulgarije</i> , nr. 41488/98, 18 mei 2000.....	273, 275
<i>Vilvarajah e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk</i> , nr. 13163/87 en 4 andere, 30 oktober 1991.....	121, 148
<i>Weber en Saravia tegen Duitsland</i> , nr. 54934/00, 29 juni 2006.....	75
<i>Weller tegen Hongarije</i> , nr. 44399/05, 31 maart 2009.....	314
<i>X. tegen Zweden</i> , nr. 36417/16, 9 januari 2018.....	272
<i>X. tegen Zwitserland</i> , nr. 16744/14, 26 januari 2017.....	128
<i>Xhavera e.a. tegen Italië en Albanië</i> (besluit), nr. 39473/98, 11 januari 2001.....	51
<i>Yoh-Ekale Mwanje tegen België</i> , nr. 10486/10, 20 december 2011.....	245, 253
<i>Yonchev tegen Bulgarije</i> , nr. 12504/09, 7 december 2017.....	86
<i>Yüksel Erdoğan e.a. tegen Turkije</i> , nr. 57049/00, 15 mei 2007.....	272
<i>Z.A. e.a. tegen Rusland</i> , nr. 61411/15 en 3 andere, 28 maart 2017.....	47
<i>Z.N.S. tegen Turkije</i> , nr. 21896/08, 19 januari 2010.....	260

Case law of the European Commission of Human Rights

<i>Familie K. en W. tegen Nederland</i> (besluit), nr. 11278/84, 1 juli 1985.....	111
<i>Karus tegen Italië</i> (besluit), nr. 29043/95, 20 mei 1998.....	300
<i>Sorabjee tegen het Verenigd Koninkrijk</i> (besluit), nr. 23938/94, 23 oktober 1995.....	207

Case law of European Committee of Social Rights

<i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) tegen Frankrijk</i> , klacht nr. 63/2010, ten principale, 28 juni 2011.....	305
<i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) tegen Italië</i> , klacht nr. 58/2009, ten principale, 25 juni 2010.....	305
<i>Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland</i> , klacht nr. 90/2013, ten principale, 1 juli 2014.....	285, 314
<i>Defence for Children International (DCI) tegen België</i> , klacht nr. 69/2011, ten principale, 23 oktober 2012.....	101
<i>Defence for Children International (DCI) tegen Nederland</i> , klacht nr. 47/2008, ten principale, 20 oktober 2009.....	101, 282, 305, 324

<i>European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) tegen Frankrijk</i> , klacht nr. 114/2015, ten principale, 24 januari 2018.....	309, 324, 330
<i>European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland</i> , klacht nr. 86/2012, ten principale, 2 juli 2014..	285, 304
<i>European Roma and Travellers Forum tegen Frankrijk</i> , klacht nr. 64/2011, ten principale, 24 januari 2012	151
<i>Federatie Zweedse Vakbeweging (LO) en Zweedse Federatie Beroepskrachten (TCO) tegen Zweden</i> , klacht nr. 85/2012, ten principale, 3 juli 2013.....	290
<i>International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) tegen Frankrijk</i> , klacht nr. 14/2003, ten principale, 8 september 2004.....	101, 285, 309
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) tegen Griekenland</i> , klacht nr. 30/2005, ten principale, 6 december 2006.....	287

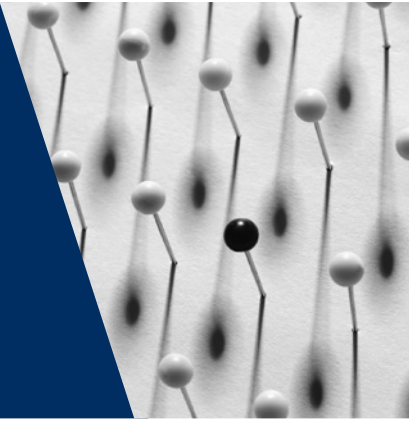
Case law of the UN Human Rights Committee

<i>A tegen Australië</i> , mededeling nr. 560/1993, standpunten van 30 april 1997.....	244
<i>Mann Singh tegen Frankrijk</i> , mededeling nr. 1928/2010, standpunten van 19 juli 2013	43
<i>Ranjit Singh tegen Frankrijk</i> , mededeling 1876/2009, standpunten van 22 juli 2011	43
<i>Toussaint tegen Canada</i> , mededeling nr. 2348/2014, standpunten van 24 juli 2018....	101

Case law of national courts

Oostenrijk, Oostenrijks Constitutioneel Hof (<i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i>), beschikking G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 van 24 juni 1998	169
Duitsland, <i>Bundesverfassungsgericht</i> , 1 BvL 10/10 en 1 BvL 2/11, 18 juli 2012	316
Frankrijk, Raad van State (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. A.</i> , nr. 334040, 1 juli 2011.....	131
Frankrijk, Raad van State (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. et Mme Forabosco</i> , nr. 190384, 9 juni 1999.....	39
Frankrijk, Raad van State (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Ghevondyan</i> , nr. 356505, 4 juni 2012.....	99
Frankrijk, Raad van State (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Hicham B</i> , nr. 344411, 24 november 2010	39
Kroatië, Constitutioneel Hof (<i>Ustavni sud Republike Hrvatske</i>), beschikking nr. U-III-557/2019, 11 september 2019	337

Malta, Constitutioneel Gerecht (<i>Gurisdizzjoni Kostituzzjonali</i>), <i>Abdul Hakim Hassan Abdulle Et tegen Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)</i> , nr. 56/2007, 29 november 2011	122
Tsjechië, Tsjechisch Constitutioneel Hof (<i>Ústavní soud České republiky</i>), beschikking nr. 9/2010, Coll., januari 2010	169
Verenigd Koninkrijk, <i>EM (Libanon) tegen Secretary of State for the Home Department</i> [2008] UKHL 64, 22 oktober 2008	153
Verenigd Koninkrijk, <i>FGP tegen Serco Plc & Anor</i> [2012] EWHC 1804 (admin.), 5 juli 2012	275
Verenigd Koninkrijk, Hoogerechtshof, <i>WL (Congo) 1 en 2 tegen Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) tegen Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC 12, 23 maart 2011	235
Zwitserland, Federaal Hoogerechtshof, beschikking <i>BGE 136 II 5</i> , 29 september 2009	201



Zoeken naar jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties

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 Frans beschikbaar en biedt een gebruiksvriendelijke zoekmachine waarmee jurisprudentie eenvoudig te vinden is.

Op de pagina **Help** van HUDOC vindt u instructievideo's en gebruikershandleidingen. Voor inlichtingen over en voorbeelden van het gebruik van filters en zoekvelden kan de gebruiker de muisaanwijzer op het  rechts van elke zoekfunctie in de HUDOC-interface plaatsen.

De verwijzingen naar jurisprudentie in dit handboek bieden lezers complete informatie op basis waarvan ze de volledige tekst van het aangehaalde arrest of besluit eenvoudig zullen 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 meest recentelijk gepubliceerde arrest. Om andere collecties te doorzoeken, zoals de besluiten, vinkt u het bijbehorende vakje aan in het veld **Document Collections** linksboven in het scherm.

De eenvoudigste manier om zaken te vinden is door het verzoeknummer in te voeren in het veld **Application Number** onder **Advanced Search** rechtsboven op het scherm en vervolgens op de blauwe knop "Search" te klikken.

Om toegang te krijgen tot verdere jurisprudentie met betrekking tot andere onderwerpen, bijvoorbeeld op asielgebied, kan de gebruiker het **zoekveld** rechtsboven op het scherm gebruiken, dat te herkennen is aan een vergrootglas. In het zoekveld kan de gebruiker de tekst doorzoeken op:

- een los woord (bv. asylum, refugees)
- een woordgroep (bv. "asylum seekers")
- de titel van een zaak
- een staat
- een booleaanse woordgroep (bv. aliens NEAR residence).

Om de gebruiker te helpen bij het doorzoeken van tekst is de **eenvoudige booleaanse zoekfunctie** beschikbaar door te klikken op de pijl die wordt weergegeven in het **zoekveld**. De eenvoudige booleaanse zoekfunctie biedt zes zoekmogelijkheden: "This exact word or phrase" (Dit exacte woord of deze exacte woordgroep), "All of these words" (Al deze woorden), "Any of these words" (Een of meer van deze woorden), "None of these words" (Geen van deze woorden), "Near these words" (Nabij deze woorden), "Boolean search" (booleaanse zoekfunctie).

Wanneer de zoekresultaten verschijnen, kan de gebruiker deze eenvoudig verder verfijnen via de filters in het veld **Filters** links op het scherm (bijvoorbeeld "Language" of "State"). De filters kunnen afzonderlijk of gecombineerd worden gebruikt om de resultaten verder te verfijnen. De filter "Keywords" kan nuttig zijn, omdat die vaak betrekking heeft op termen die uit de tekst van het EVRM zijn gehaald en omdat die 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 van het EVRM.

- 1) De gebruiker voert eerst in het **zoekveld** "asylum seekers" (asielzoekers) in en klikt vervolgens op de blauwe **knop Search**.
- 2) Nadat de resultaten zijn verschenen, selecteert de gebruiker "3" in de **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 selecteren bij de **filter Keywords** om alleen de resultaten te tonen die relevant zijn voor artikel 3, zoals het trefwoord "(artikel 3) Prohibition of torture" (artikel 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. Als 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**.

Als er niet-officiële vertalingen van een zaak beschikbaar zijn, wordt de link **Language versions** weergegeven naast de link naar het arrest of besluit. HUDOC linkt ook door naar websites van derden waarop andere vertalingen van EHRM-jurisprudentie zijn gepubliceerd. Meer informatie vindt u onder "Language versions" in het gedeelte "Help" van HUDOC.

Hof van Justitie van de Europese Unie: CURIA-jurisprudentiedatabank

De **CURIA-jurisprudentiedatabank** biedt gratis toegang tot jurisprudentie van het HvJ/HvJ-EU (<http://curia.europa.eu>).

De zoekmachine is beschikbaar in alle officiële talen van de EU ⁽⁶¹¹⁾. De **taal** kan rechtsboven op het scherm worden geselecteerd. Met de zoekmachine kan in alle documenten worden gezocht naar informatie met betrekking tot afgeronde of lopende zaken van het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken.

Er is een **Help**-document beschikbaar (<http://curia.europa.eu/common/juris/en/aideGlobale.pdf#>). Elk zoekvak heeft ook een helppagina, die kan worden geopend door op het pictogram te klikken en die nuttige informatie bevat om de gebruiker te helpen de functie optimaal te benutten.

De eenvoudigste manier om een specifieke zaak te vinden is het volledige zaaknummer invoeren in het zoekvak **Zaaknummer** en vervolgens op de knop “Zoeken” klikken. Er kan ook naar een zaak worden gezocht aan de hand van een deel van het zaaknummer. Als u bijvoorbeeld 122 invoert in het veld **Zaaknummer**, wordt zaaknummer 122 gevonden voor zaken uit elk willekeurig jaar en voor elk van de drie gerechtshoven: het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken.

In plaats daarvan kunt u ook aan de hand van de generieke naam van een zaak zoeken met behulp van het veld **Naam van de partijen**. Gewoonlijk is dit de vereenvoudigde vorm van de namen van de partijen bij de zaak.

Er zijn in totaal 16 multifunctionele zoekvelden beschikbaar om te helpen de zoekresultaten te verfijnen. De verschillende zoekvelden zijn gebruiksvriendelijk en kunnen in verschillende combinaties worden gebruikt. Vaak bevatten de velden zoeklijsten die kunnen worden geopend door op het pictogram te klikken en beschikbare zoektermen te selecteren.

Voor algemenere zoekopdrachten levert gebruik van het veld **Woorden uit de tekst** resultaten op door het zoeken op trefwoorden in alle documenten die sinds 1954 zijn gepubliceerd in de Jurisprudentie van het Hof, en sinds 1994 voor de Jurisprudentie van het Hof – Ambtenarenrecht (ECR-SC).

⁽⁶¹¹⁾ De volgende talen: sinds vóór 30 april 2004 Deens, Duits, Engels, Fins, Frans, Grieks, Italiaans, Nederlands, Portugees, Spaans en Zweeds; sinds 1 mei 2004 Ests, Hongaars, Lets, Litouws, Pools, Sloveens, Slowaaks en Tsjechisch; 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*. Secundaire wetgeving die van kracht was op de toetredingsdatum wordt vertaald naar het Kroatisch en zal geleidelijk worden gepubliceerd in de speciale uitgave van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voor zoekopdrachten die meer op een specifiek onderwerp gebaseerd zijn, kan het veld **Onderwerp** worden gebruikt. Hiervoor moet op het pictogram rechts van het veld worden geklikt, waarna een of meer relevante onderwerpen in de lijst kunnen worden geselecteerd. Vervolgens worden de zoekresultaten gepresenteerd in de vorm van een alfabetisch gerangschikte lijst van geselecteerde documenten die betrekking hebben op de juridische vraagstukken die worden behandeld in de besluiten van het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken en in de conclusies van de advocaat-generaal.

De CURIA-website heeft hiernaast nog andere jurisprudentiefuncties.

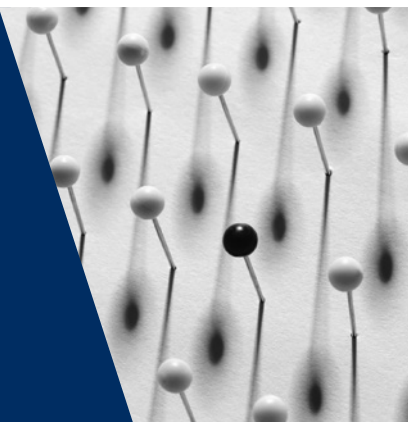
Rechtspraak op zaaknummer (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/): deze rubriek bevat een verzameling zaakgegevens voor elke zaak die bij een van de drie gerechtten aanhangig is gemaakt. De zaken worden vermeld op zaaknummer en in de volgorde waarin ze in het relevante register werden ingevoerd. Zaken kunnen worden geraadpleegd door op het zaaknummer te klikken.

Repertorium van de jurisprudentie (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/): deze rubriek biedt een systematische classificatie van samenvattingen van jurisprudentie met betrekking tot de essentiële rechtsvragen die in de betreffende beschikking worden beantwoord. De bewoording van deze samenvattingen lijkt zoveel mogelijk op die van de beschikking zelf.

Rechtsgeleerde noten bij de arresten (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/): deze rubriek bevat verwijzingen naar rechtsgeleerde noten met betrekking tot de arresten van de drie gerechtten sinds hun oprichting. De arresten worden per rechterlijke instantie in chronologische volgorde vermeld aan de hand van het zaaknummer, terwijl de rechtsgeleerde nota's in chronologische volgorde van verschijnen worden vermeld. Verwijzingen worden weergegeven in de oorspronkelijke taal.

Databank met nationale jurisprudentie (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/): deze externe databank is toegankelijk via de CURIA-website. De databank biedt toegang tot relevante nationale jurisprudentie met betrekking tot EU-recht. De databank is gebaseerd op een verzameling zaken van nationale rechterlijke instanties van EU-lidstaten. De informatie is verzameld door het selectief doorploegen van juridische documenten en direct contact met een groot aantal nationale rechterlijke instanties. De databank met nationale jurisprudentie is in het Engels en het Frans beschikbaar.

EU-instrumenten en geselecteerde overeenkomsten



EU-instrumenten

Korte naam	Titel
Asiel	
Dublinverordening (EU) nr. 604/2013	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, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31, gecorrigeerd bij corrigendum, PB L 49 van 25.2.2017.
Dublinverordening (EG) nr. 343/2003	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 asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 50/1 van 25.2.2003, blz. 1.
Dublin-uitvoeringsverordening (EG) nr. 1560/2003	Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 222 van 5.9.2003, blz. 3.

Eurodac-verordening (EU) nr. 603/2013	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 rechtshandavingsinstanties 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, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1.
Eurodac-verordening (EG) nr. 2725/2000	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, PB L 316 van 15.12.2000, blz. 1.
Richtlijn 2013/33/EU inzake opvangvoorzieningen	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, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96.
Richtlijn 2003/9/EG inzake opvangvoorzieningen	Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, PB L 31 van 6.2.2003, blz. 18.
Richtlijn asielprocedures 2013/32/EU	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), PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60.
Richtlijn asielprocedures 2005/85/EG	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, PB L 326 van 13.12.2005, blz. 13.
Erkenningsrichtlijn 2011/95/EU	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 (herschikking), PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9.
Erkenningsrichtlijn 2004/83/EG	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, PB L 304 van 30.9.2004, blz. 12.

Richtlijn 2001/55/EG inzake tijdelijke bescherming	Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12.
Mensenhandel	
Richtlijn 2011/36/EU inzake de bestrijding van mensenhandel	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, PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1.
Richtlijn 2004/81/EG betreffende slachtoffers van mensenhandel (verblijfstitel)	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, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 19.
Grenzen en Schengen	
Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht	Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.
Schengengrenscodex (Verordening (EU) 2016/399)	Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.
Verordening (EU) nr. 610/2013	Verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en 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 (Schengengrenscodex) 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, PB L 182 van 29.6.2013, blz. 1.
Verordening (EU) nr. 656/2014 betreffende de zeebuitengrenzen	Verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, PB L 189 van 27.6.2014, blz. 93.

Verordening (EU) nr. 1053/2013 betreffende het Schengen-evaluatiemechanisme	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, PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.
Besluit (EU) nr. 1105/2011	Besluit (EU) nr. 1105/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de lijst van reisdocumenten waarmee de houder de buitengrenzen kan overschrijden en waarin een visum kan worden aangebracht en betreffende de invoering van een mechanisme voor het opstellen van deze lijst, PB L 287 van 4.11.2011, blz. 9.
Verordening (EG) nr. 1931/2006 betreffende klein grensverkeer	Verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, PB L 405 van 30.12.2006, blz. 1.
Richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven	Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 24.
Richtlijn 2001/51/EG betreffende sancties voor vervoerders	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, PB L 187 van 10.7.2001, blz. 45.
Grootschalige IT-systemen van de EU	
Verordening (EU) 2019/818 betreffende interoperabiliteit – politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie	Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85.
Verordening (EU) 2019/817 betreffende interoperabiliteit – grenzen en visa	Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27.

Ecris-TCN-verordening (EU) 2019/816	Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregerinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 1.
SIS-verordening (EU) 2018/1862	Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56.
Verordening (EU) 2018/1861 betreffende SIS – grenscontroles	Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 14.
Verordening (EU) 2018/1860 betreffende SIS – terugkeer	Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1.
SIS-verordening (EG) nr. 1987/2006	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), PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4.
SIS-besluit 2007/533/JBZ	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), PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63.
Besluit 2013/158/EU van de Raad	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), PB L 87 van 27.3.2013, blz. 10.
Besluit 2013/157/EU van de Raad	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), PB L 87/8 van 27.3.2013, blz. 8.

<p>eu-LISA-verordening (EU) 2018/1726</p>	<p>Verordening (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1987/2006 en Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2011, PB L 295 van 21.11.2018, blz. 99.</p>
<p>Etiás-verordening (EU) 2018/1240</p>	<p>Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etiás) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226, PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1.</p>
<p>Verordening (EU) 2017/2226 betreffende het inreis-uitreisstelsel</p>	<p>Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoelinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011, PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20.</p>
<p>Europol-verordening (EU) 2016/794</p>	<p>Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad, PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53.</p>
<p>Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679</p>	<p>Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.</p>
<p>Richtlijn gegevensbescherming voor politie- en strafrechtelijke autoriteiten (EU) 2016/680</p>	<p>Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89.</p>

VIS-verordening (EG) nr. 767/2008	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), PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60.
VIS-besluit 2008/633/JBZ	Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, PB L 218 van 13.8.2008, blz. 129.
Visum	
Visumlijstverordening (EU) 2018/1806	Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39.
Verordening (EU) nr. 265/2010 betreffende visa voor verblijf van langere duur	Verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft, PB L 85 van 31.3.2010, blz. 1.
Visumcode (Verordening (EG) nr. 810/2009)	Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1.
Verordening (EU) 2019/1155 tot wijziging van de visumcode	Verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), PB L 188 van 12.7.2019, blz. 25.
Visummodelverordening (EG) nr. 1683/95	Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel, PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1.
Irreguliere migratie en terugkeer	
Verordening (EU) 2019/1240 betreffende immigratieverbindingfunctionarissen (herschikking)	Verordening (EU) 2019/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen, PB L 198 van 25.7.2019, blz. 88.
Verordening (EU) 2016/1953 betreffende EU-reisdocumenten	Verordening (EU) 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994, PB L 311 van 17.11.2016, blz. 13.

Richtlijn 2009/52/EG inzake sancties tegen werkgevers	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, PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24.
Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG	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, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.
Besluit 2004/573/EG van de Raad	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 261/28 van 6.8.2004, blz. 28.
Richtlijn 2003/110/EG van de Raad	Richtlijn 2003/110/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht, PB L 321 van 6.12.2003, blz. 26.
Hulpverleningsrichtlijn 2002/90/EG	Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17.
Richtlijn 2001/40/EG inzake de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten	Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, PB L 149 van 2.6.2001, blz. 34.
Beschikking 2004/191/EG van de Raad	Beschikking van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringsvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, PB L 60 van 27.2.2004, blz. 55.
Resolutie van de Raad inzake schijnhuwelijken, 1997	Resolutie van de Raad van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken, PB C 382 van 16.12.1997, blz. 1.
Legale migratie	
Richtlijn (EU) 2016/801 betreffende studenten en onderzoekers	Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten, PB L 132 van 21.5.2016, blz. 21.
Richtlijn 2014/66/EU inzake binnen een onderneming overgeplaatste personen	Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, PB L 157 van 27.5.2014, blz. 1.

Seizoenarbeidersrichtlijn 2014/36/EU	Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider, PB L 94 van 28.3.2014, blz. 375.
Richtlijn 2011/98/EU inzake de gecombineerde vergunning	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, PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1.
Blauwekaartrichtlijn 2009/50/EG	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, PB L 155 van 18.6.2009, blz. 17.
Richtlijn 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen	Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.
Richtlijn 2011/51/EU	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, PB L 132 van 19.5.2011, blz. 1.
Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging	Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12.
Verblijfstitelmodel-verordening (EG) nr. 1030/2002	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, PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1.
Verordening (EG) nr. 380/2008	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, PB L 115 van 29.4.2008, blz. 1.
Verordening (EU) 2017/1954	Verordening (EU) 2017/1954 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, PB L 286 van 1.11.2017, blz. 9.
Vrij verkeer, sociale zekerheid en gelijke behandeling	
Verordening (EU) 2019/1157 betreffende de beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten	Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, PB L 188 van 12.7.2019, blz. 67.

Verordening (EU) nr. 492/2011	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, PB L 141 van 27.5.2011, blz. 1.
Richtlijn 2005/36/EG betreffende beroepskwalificaties	Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.
Verordening (EU) nr. 623/2012 van de Commissie	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, PB L 180 van 12.7.2012, blz. 9.
Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels	Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1.
Verordening (EU) nr. 1231/2010	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, PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1.
Verordening (EU) nr. 465/2012	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, PB L 149 van 8.6.2012, blz. 4.
Richtlijn 2004/38/EG inzake vrij verkeer	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, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.
Richtlijn 2000/43/EG inzake rassengelijkheid	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, PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.
Detacheringsrichtlijn 96/71/EG	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, PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

Geselecteerde overeenkomsten

Korte naam	Titel
Terugtrekkingsakkoord VK	Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, 24 januari 2020, PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7.
Overeenkomst Europese Gemeenschap-Zwitserland	Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, 21 juni 1999, PB 2002 L 114 van 30.4.2002, blz. 6.
Overeenkomst Europese Economische Ruimte	Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, 2 mei 1992, PB L 1 van 3.1.1994, blz. 3.
Overeenkomst ter uitvoering van het in 1985 te Schengen gesloten akkoord	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, 19 juni 1990 PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.
Protocol van Ankara	Aanvullend Protocol en Financieel Protocol ondertekend op 23 november 1970, gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije en inzake te treffen maatregelen voor de inwerkingtreding daarvan – Slotakte – Verklaringen, PB L 293 van 29.12.1972, blz. 3.

Zie met betrekking tot **Zwitserland** 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 26.10.2004 en in werking getreden op 01.03.2008 (PB 2008 L 53, blz. 52-79) en Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28.1.2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen 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 2008 L 53, blz. 1-2).

Zie met betrekking tot **Liechtenstein** 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 28.02.2008 en in werking getreden op 19.12.2011 (PB 2011 L 160, blz. 21-36).

Toepassing van specifieke instrumenten onder het Schengenacquis

Dublin- en Eurodac-verordening

Zie met betrekking tot **Denemarken** 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 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 10.3.2005 en in werking getreden op 1.4.2006 (PB 2006 L 66, blz. 38-43) en Besluit 2006/188/EG van de Raad van 21.2.2006 (PB 2006 L 66, blz. 37) op grond van artikel 3, lid 2, van de bovengenoemde overeenkomst heeft Denemarken de Europese Commissie op 4 juli 2013 in kennis gesteld dat het beide verordeningen zal toepassen, met uitzondering van het gedeelte over rechtshandhaving binnen Eurodac, waarvoor afzonderlijke onderhandelingen vereist zijn. Zie met betrekking tot de toegang tot rechtshandavingsinformatie het Protocol bij 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 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, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden, ondertekend op 27.3.2019 en in werking getreden op 25.5.2019 (PB 2019 L 138, blz. 5-8); en Besluit (EU) 2019/1836 van de Raad van 13 mei 2019 betreffende de sluiting van het Protocol bij 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 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, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden (PB 2019 L 138, blz. 3-4).

Zie met betrekking tot **IJsland** en **Noorwegen** de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend - Verklaringen, ondertekend op 19.12.2001 en in werking getreden op 1.4.2001 (PB 2001 L 93, blz. 40-47) en Besluit 2006/167/EG van de Raad van 21.2.2006 (PB 2006 L 57, blz. 15-18); alsmede het Protocol tussen de Europese Unie, IJsland en het Koninkrijk Noorwegen bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden, ondertekend op 24 oktober 2019 en in werking getreden op 4 maart 2020 (PB 2020 L 64, blz. 3-7); en Besluit (EU) 2020/276 van de Raad van 17.2.2020 betreffende de sluiting van het protocol tussen de Europese Unie, IJsland en het Koninkrijk Noorwegen bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden (PB 2020 L 64, blz. 1-2).

Zie met betrekking tot **Zwitserland** 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, ondertekend op 26.10.2004 en in werking getreden op 1.3.2008 (PB 2008 L 53, blz. 5-17); en Besluit 2008/147/EG van de Raad van 28.1.2008 (PB 2008 L 53, blz. 3-4); alsmede het Protocol tussen de Europese Unie, 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden, ondertekend op 27.6.2019 en in werking getreden op 5.2.2020 (PB 2020 L 32, blz. 3-7) en Besluit (EU) 2020/142 van de Raad van 21.1.2020 betreffende de sluiting van het protocol tussen de Europese Unie, 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden (PB 2020 L 32, blz. 1-2).

Zie met betrekking tot **Liechtenstein** het Protocol tussen de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, ondertekend op 28.2.2008 en in werking getreden op 19.12.2011 (PB 2011 L 160, blz. 39-49); alsmede het Protocol tussen de Europese Unie, 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden, ondertekend op 27.6.2019 en in werking getreden op 5.2.2020 (PB 2020 L 32, blz. 3-7) en Besluit (EU) 2020/142 van de Raad van 21.1.2020 betreffende de sluiting van het protocol tussen de Europese Unie, 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 in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, wat betreft de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoelinden (PB 2020 L 32, blz. 1-2).

Schengengrenscodes

De Schengengrenscodes is van toepassing op **Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië**, met uitzondering van titel III inzake binnengrenzen.

SIS-verordeningen

Verordening (EG) nr. 1987/2006 werd van toepassing op 9 april 2013, zoals bepaald bij Besluit 2013/158/EU van de Raad van 7.3.2013 (PB 2013 L 87, blz. 10-11).

Denemarken heeft zich niet gebonden aan Verordening (EG) nr. 1987/2006, noch aan Besluit 2013/158/EU van de Raad, maar heeft ervoor gekozen om deel te nemen voor wat betreft het SIS, en heeft er wederom voor gekozen om deel te nemen voor wat betreft Verordening (EU) 2018/1860 betreffende SIS — terugkeer, Verordening (EU) 2018/1861 betreffende SIS — grenscontroles en SIS-verordening (EU) 2018/1862, waarvan de Europese Commissie op 26 april 2019 op de hoogte is gesteld.

Ierland en het **Vereinigd Koninkrijk** nemen niet deel aan en hebben zich niet gebonden of onderworpen aan Besluit 2013/158/EU van de Raad van 7.3.2013; derhalve is op hen uitsluitend het SIS-besluit (2007/533/JBZ van 12.6.2007) van toepassing. Per juli 2020 is **Ierland** nog niet aangesloten op het SIS; het voert echter voorbereidende werkzaamheden uit voor aansluiting op het SIS, maar kan in het Schengengebied geen signaleringen met het oog op de weigering van toegang of verblijf afgeven of inzien. Conform het Tutengtrekingsakkoord blijft het **Vereinigd Koninkrijk** tijdens de overgangperiode deelnemen aan het SIS, maar kan het geen signaleringen met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied afgeven of inzien.

Per juli 2020 is **Cyprus** nog niet aangesloten op het SIS en heeft het een tijdelijke uitzondering voor wat betreft de aansluiting bij het Schengengebied.

Bulgarije en **Roemenië** hebben met het oog op politieke en justitiële samenwerking toegang tot het SIS uit hoofde van het SIS-besluit (2007/533/JBZ) en Besluit 2010/365/EU van de Raad van 29.6.2010 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Schengenakkoord, die betrekking hebben op het Schengeninformatiesysteem in de Republiek Bulgarije en Roemenië. Sinds augustus 2018 gebruiken **Bulgarije** en **Roemenië** het SIS met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied overeenkomstig Besluit (EU) 2018/934 van de Raad van 25.6. 2018 (PB 2018 L 165, blz. 37-39).

Voor **Kroatië** gelden nog enkele beperkingen met betrekking tot het gebruik van het SIS met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied. Deze beperkingen worden opgeheven zodra Kroatië volwaardig lid wordt van het Schengengebied. **Bulgarije, Kroatië** en **Roemenië** kunnen in het Schengengebied geen signaleringen afgeven met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied, aangezien zij nog geen deel van het Schengengebied uitmaken.

VIS-verordening

Denemarken heeft zich niet gebonden aan de verordening betreffende het visuminformatiesysteem, maar heeft ervoor gekozen om deel te nemen aan het VIS. **Ierland** en het **Vereinigd Koninkrijk** nemen niet deel aan de verordening betreffende het visuminformatiesysteem.

Het VIS is niet van toepassing op **Kroatië** en **Cyprus** en is slechts gedeeltelijk van toepassing op **Bulgarije** en **Roemenië** overeenkomstig Besluit (EU) 2017/1908 van de Raad van 12.10.2017 betreffende de inwerkingstelling van bepaalde bepalingen van het Schengenacquis inzake het Visuminformatiesysteem in de Republiek Bulgarije en in Roemenië (PB 2017 L 269, blz. 39-43).

Verordening inzake het inreis-uitsysteem

Denemarken heeft zich niet gebonden aan de EES-verordening, maar heeft ervoor gekozen om deel te nemen aan het EES met ingang van 24 oktober 2019.

Ierland en het Verenigd Koninkrijk nemen niet deel aan de EES-verordening.

Het EES is niet van toepassing op Kroatië en Cyprus en is slechts gedeeltelijk van toepassing op Bulgarije en Roemenië.

Etiás-verordening

Denemarken heeft zich niet gebonden aan de Etiás-verordening, maar heeft ervoor gekozen om deel te nemen aan het Etiás met ingang van 24 oktober 2019.

Ierland en het Verenigd Koninkrijk nemen niet deel aan de Etiás-verordening.

Ecris-TCN-verordening

De Ecris-TCN-verordening is niet van toepassing op Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen mogelijk nog besluiten om eraan deel te nemen.

De Ecris-TCN-verordening is niet van toepassing op IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Vrij verkeer en sociale zekerheid

Zie met betrekking tot Liechtenstein, IJsland en Noorwegen bijlage VI bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, zoals gewijzigd bij de Besluiten van het Gemengd Comité van de EER nr. 76/2011 van 1-7-2011 (PB 2011 L 262, blz. 33-43) en nr. 18/2012 van 10-2-2012 (PB 2012 L 161, blz. 24).

Zie met betrekking tot Zwitserland bijlage II bij de Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals geactualiseerd bij 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 2012 L 103, blz. 51-59).

Toepassing van specifieke instrumenten met betrekking tot vrij verkeer en sociale zekerheid

Verordening (EU) nr. 1231/2010 is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, dat echter gebonden blijft aan Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14-5-2003 tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen (PB 2003 L 124, blz. 1-3).

De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (2005/36/EG) met uitzondering van titel II is voorlopig van toepassing op Zwitserland overeenkomstig Besluit nr. 2/2011 van het Gemengd Comité EU-Zwitserland ingesteld bij artikel 14 van de in 1999 gesloten Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, van 30-9-2011 tot vervanging van bijlage III (Wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties) daarbij (2011/702/EU) (PB 2011 L 271, blz. 20-35).

De detachingsrichtlijn (66/71/EEG) is niet van toepassing op Zwitserland, dat echter moet voorzien in soortgelijke regels in overeenstemming met artikel 22 van bijlage I bij de in 1999 gesloten Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend op 21-6-1999 en in werking getreden op 1-6-2002 (PB 2002 L 114, blz. 6-72).

Bijlage 2: Toepasselijkheid van bepaalde instrumenten van de Raad van Europa

Toepasselijkheid van geselecteerde instrumenten van de Raad van Europa per EU-lidstaat

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	Totaal van de 27 lidstaten	
Totaal aantal bekrachtigingen/toetredingen	10	11	10	10	9	11	12	10	10	11	11	10	11	9	11	11	9	13	8	11	12	10	12	11	12	10	9	27	
EVRM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
EVRM-protocol nr. 1 (eigendom, onderwijs, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
EVRM-protocol nr. 4 (vrij verkeer, verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
EVRM-protocol nr. 6 (afschaffing van de doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
EVRM-protocol nr. 7 (procedurele waarborgen met betrekking tot de verwijdering van vreemdelingen, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
EVRM-protocol nr. 12 (discriminatie)	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	10
EVRM-protocol nr. 13 (afschaffing van de doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (1953)	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	14
Europees Vestigingsverdrag (1955)	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	9
Europees Verdrag inzake nationaliteit (1997)	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	13
Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (1981)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27

✓ = Partij/van toepassing

s = ondertekend

✗ = niet ondertekend

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	Totaal van de 27 lidstaten	
Totaal aantal bekrachtigingen/toetredingen	10	11	10	10	9	11	12	10	10	11	11	10	11	9	11	9	13	8	11	12	10	12	11	12	11	12	10	9	4
Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (2018)	S	S	✓	S	S	S	S	S	S	S	S	S	✓	S	S	S	✓	S	S	×	✓	S	S	×	S	S	S	S	4
Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (2003)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)	✓	✓	S	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	S	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	21	

✓ = Partij/van toepassing s = ondertekend * = niet ondertekend

Toepasselijkheid van geselecteerde instrumenten van de Raad van Europa door 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	UK	Totaal van de 20 lidstaten	
Totaal aantal bekrachtigingen/toetredingen	10	11	8	7	11	7	10	11	8	8	9	11	11	12	11	5	10	10	10	8	20	
EVRM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
EVRM-protocol nr. 1 (eigendom, onderwijs, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
EVRM-protocol nr. 4 (vrij verkeer, verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
EVRM-protocol nr. 6 (afschaffing van de doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
EVRM-protocol nr. 7 (procedurale waarborgen met betrekking tot de verwijdering van vreemdelingen, enz.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
EVRM-protocol nr. 12 (discriminatie)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
EVRM-protocol nr. 13 (afschaffing van de doodstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (1953)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	4
Europees Vestigingsverdrag (1955)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	3
Europees Verdrag inzake nationaliteit (1997)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	8
Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (1981)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (2018)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1
Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

✓ = Partij/van toepassing ✗ = niet ondertekend

Bijlage 3: Goedkeuring van ESH-bepalingen

Aanvaarding van ESH-bepalingen door EU-lidstaten

EU-land	ESH (1996)													ESH (1961) en Aanvullend Protocol -1988													
	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
Totaal aanvaard	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
Artikel 1 – recht op arbeid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 2 – billijke arbeidsvoorwaarden	o	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	o
Artikel 3 – veilige en gezonde arbeidsomstandigheden	✓	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 4 – billijke beloning	o	✓	o	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	o	o
Artikel 5 – vrijheid van organisatie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 6 – recht op collectief onderhandelen	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o
Artikel 7 – bescherming van kinderen en jeugdige personen	o	✓	✓	o	o	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	o
Artikel 8 – recht van vrouwelijke werknemers op bescherming van het moederschap	o	✓	✓	o	✓	o	✓	o	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	o	✓	o	o	o	o
Artikel 9 – beroepskeuzevoorlichting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 10 – vakopleiding	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 11 – bescherming van de gezondheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	o
Artikel 12 – sociale zekerheid	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 13 – sociale en geneeskundige bijstand	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o

✓ = aanvaard o = gedeeltelijk aanvaard * = niet aanvaard

EU-land	ESH (1996)													ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988														
	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	
Totaal aanvaard	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	
Artikel 14 – gebruik van diensten voor sociale zorg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o
Artikel 15 – personen met een handicap	o	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Artikel 16 – bescherming van het gezin	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 17 – bescherming van kinderen en jeugdige personen	✓	✓	o	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 18 – werken op het grondgebied van andere Partijen	o	✓	o	o	✗	✓	✓	✗	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	o	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	o
Artikel 19 – recht van migrerende werknemers op bescherming en bijstand	o	o	✗	✓	✓	o	✓	✗	✓	✓	o	o	✗	o	✓	o	✓	o	o	o	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Artikel 20 – geen discriminatie naar geslacht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Artikel 21 – informatie en overleg	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Artikel 22 – deelname aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden	✗	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Artikel 23 – sociale bescherming van ouderen	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Artikel 24 – bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Artikel 25 – bescherming in geval van insolventie van de werkgever	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗

✓ = aanvaard o = gedeeltelijk aanvaard ✗ = niet aanvaard

ESH (1996)		ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988																										
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	
Totaal aanvaard	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	
Artikel 26 – waardigheid op het werk	0	0	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 27 – werknemers met gezinsverantwoordelijkheid	0	✗	0	0	✓	✓	✓	✗	0	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0
Artikel 28 – bescherming van werknemersvertegenwoordigers	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 29 – overleg in procedures voor collectief ontslag	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 30 – bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 31 – huisvesting	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	0	0	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗

Notes: Geel ingekleurde vakken geven aan welke lidstaten alleen het ESH van 1996 hebben bekrachtigd
 ✓ = aanvaard 0 = gedeeltelijk aanvaard ✗ = niet aanvaard

Aanvaarding van ESH-bepalingen door andere lidstaten van de Raad van Europa die het ESH hebben bekrachtigd

ESH (1996)		ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988															
Niet-EU-land	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS	UK	
Totaal aanvaard	19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13	14	
Artikel 1 – recht op arbeid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Artikel 2 – billijke arbeidsvoorwaarden	✓	✓	0	✗	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Artikel 3 – veilige en gezonde arbeidsomstandigheden	✓	✓	0	✗	✗	✗	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Artikel 4 – billijke beloning	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	

✓ = aanvaard 0 = gedeeltelijk aanvaard ✗ = niet aanvaard

		ESH (1996)																ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988				
Niet-EU-land		AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS	UK					
Totaal aanvaard		19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13	14					
Artikel 5	- vrijheid van organisatie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓					
Artikel 6	- recht op collectief onderhandelen	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓					
Artikel 7	- bescherming van kinderen en jeugdige personen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✗	o					
Artikel 8	- recht van vrouwelijke werknemers op bescherming van het moederschap	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✗	o					
Artikel 9	- beroepskeuzevoorlichting	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓					
Artikel 10	- vakopleiding	✓	✗	✗	✗	✗	o	✗	o	✗	✓	o	✓	✓	✓	✗	✓					
Artikel 11	- bescherming van de gezondheid	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
Artikel 12	- sociale zekerheid	✓	✗	o	✗	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✗	✓	o					
Artikel 13	- sociale en geneeskundige bijstand	✓	✗	o	✗	o	✗	o	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓					
Artikel 14	- gebruik van diensten voor sociale zorg	✓	✗	o	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
Artikel 15	- personen met een handicap	✓	✗	o	✗	✗	o	o	✓	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓					
Artikel 16	- bescherming van het gezin	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
Artikel 17	- bescherming van kinderen en jeugdige personen	✓	✗	✓	✗	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓					

✓ = aanvaard o = gedeeltelijk aanvaard ✗ = niet aanvaard

		ESH (1996)														ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988			
Niet-EU-land		AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS	UK		
Totaal aanvaard		19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13	14		
Artikel 18	- werken op het grondgebied van andere Partijen	o	x	✓	x	✓	✓	o	x	✓	x	✓	o	✓	✓	✓	✓		
Artikel 19	- recht van migrerende werknemers op bescherming en bijstand	o	✓	✓	x	✓	✓	o	o	o	o	o	o	✓	x	✓	✓		
Artikel 20	- geen discriminatie naar geslacht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓		
Artikel 21	- informatie en overleg	x	✓	x	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x		
Artikel 22	- deelname aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x		
Artikel 23	- sociale bescherming van ouderen	✓	x	x	x	✓	x	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	x	x		
Artikel 24	- bescherming in geval van beëindiging van de dienstbetrekking	x	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Artikel 25	- bescherming in geval van insolventie van de werkgever	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	✓	✓		
Artikel 26	- waardigheid op het werk	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	o	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓		
Artikel 27	- werknemers met gezinsverantwoordelijkheid	x	x	✓	✓	x	✓	o	o	o	o	x	✓	✓	✓	✓	✓		

✓ = aanvaard o = gedeeltelijk aanvaard x = niet aanvaard

		ESH (1996)											ESH (1961) en Aanvullend Protocol 1988				
Niet-EU-land		AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS	UK
Totaal aanvaard		19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13	14
Artikel 28 – bescherming van werknemersvertegenwoordigers		x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Artikel 29 – overleg in procedures voor collectief ontslag		x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓		
Artikel 30 – bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting		✓	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	x	✓	✓		
Artikel 31 – huisvesting		o	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	✓	o		

✓ = aanvaard o = gedeeltelijk aanvaard x = niet aanvaard
 Opmerkingen: Geel ingekleurde vakken geven aan welke staten alleen het ESH van 1996 hebben bekrachtigd

Bijlage 4: Goedkeuring van bepaalde VN-Verdragen

Aanvaarding van geselecteerde VN-verdragen door EU-lidstaten

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Totaal van de 27	
Totaal aantal bekrachtigingen/toetredingen	16	15	15	13	16	16	15	13	15	16	15	15	15	13	16	16	15	14	15	16	13	16	15	15	14	15	15	
Vluchtelingenverdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Staatlozenverdrag	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24
Verdrag tot beperking der staatloosheid	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	21
ICED	✓	s	s	✓	✓	✓	s	✗	✓	✓	s	✓	✗	✓	✓	✓	s	✗	✓	✓	s	✓	s	s	s	✓	✓	13
IVJUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
WBPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
MESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
INDV	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
VTF - FP	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	23
VRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
VRK - FP1 (gewapend conflict)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
UNTOC - FP1 (migrantenmokkel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
UNTOC - FP2 (mensenhandel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
VRPH	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27

✓ = Partij/van toepassing

s = ondertekend

✗ = niet ondertekend

Aanvaarding van geselecteerde VN-verdragen door 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	UK	Totaal van de 20	
Totaal aantal bekrachtigingen/toetredingen	8	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
Vluchtelingenverdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Staatlozenverdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Verdrag tot beperking der staatloosheid	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICED	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IVUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IVBPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IVESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IVDV	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VTF - FP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VRK - FP1 (gewapend conflict)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC - FP1 (migrantensmokkel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UNTOC - FP2 (mensenhandel)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VRPH	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = State party / applicable s = signed x = not signed

Vluchtelingenverdrag – VN-Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951)
 Staatlozenverdrag – VN-Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954)

Verdrag tot beperking der staatloosheid – VN-Verdrag tot beperking der staatloosheid (1961)
 ICED – Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdrijving (2006)

IVUR – 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)
 IVDV – 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)
 FP – Facultatief Protocol bij het CAT (2002)

VRK – Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)
 VRK – FP 1 – Facultatief Protocol bij het VRK inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (2000)

UNTOC – VN-Verdrag tegen grensoverschrijvende georganiseerde misdaad (2000)
 UNTOC – FP 1 – Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht (2000)

UNTOC – FP 2 – Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000)

VRPH – Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006)

Bijlage 5: In de bijlagen gebruikte landencodes

Code	Land	Code	Land
AD	Andorra	LI	Liechtenstein
AL	Albanië	LT	Litouwen
AM	Armenië	LU	Luxemburg
AT	Oostenrijk	LV	Letland
AZ	Azerbeidzjan	MC	Monaco
BA	Bosnië en Herzegovina	MD	Moldavië
BE	België	ME	Montenegro
BG	Bulgarije	MT	Malta
CH	Zwitserland	NL	Nederland
CY	Cyprus	MK	Noord-Macedonië
CZ	Tsjechië	NO	Noorwegen
DE	Duitsland	PL	Polen
DK	Denemarken	PT	Portugal
EE	Estland	RO	Roemenië
EL	Griekenland	RS	Servië
ES	Spanje	RU	Rusland
FI	Finland	SE	Zweden
FR	Frankrijk	SI	Slovenië
GE	Georgië	SK	Slowakije
HR	Kroatië	SM	San Marino
HU	Hongarije	TR	Turkije
IE	Ierland	UA	Oekraïne
IS	IJsland	UK	Verenigd Koninkrijk
IT	Italië		

Op internet is zeer veel informatie beschikbaar over het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Deze is te vinden op de FRA-website fra.europa.eu

Nadere informatie over de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is beschikbaar op de website van het Hof: echr.coe.int. Het HUDOC-zoekportaal geeft toegang tot de arresten en beschikkingen in het Engels en/of Frans, vertalingen in bijkomende talen, juridische samenvattingen, persmededelingen en andere informatie over de werkzaamheden van het Hof.

Hoe de publicaties van de Raad van Europa verkrijgen

Het publicatiebureau van de Raad van Europa ("Council of Europe Publishing") produceert werken over alle werkterreinen 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>

HOE NEEMT U CONTACT OP MET DE EU?

Kom langs

Er zijn honderden Europe Direct-centra overal in de Europese Unie. U vindt het adres van het dichtstbijzijnde centrum online (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_nl).

Bel of schrijf

Europe Direct is een dienst die uw vragen over de Europese Unie beantwoordt. U kunt met deze dienst contact opnemen door:

- te bellen naar het gratis nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bepaalde telecomaandieners kunnen wel kosten in rekening brengen);
- te bellen naar het gewone nummer: +32 22999696, of
- het onlineformulier in te vullen: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_nl

WAAR VINDT U INFORMATIE OVER DE EU?

Online

Informatie over de Europese Unie in alle officiële talen van de EU is beschikbaar op de Europa-website (european-union.europa.eu).

EU-publicaties

U kunt publicaties van de EU bekijken of bestellen op op.europa.eu/nl/publications. Als u meerdere exemplaren van gratis publicaties wenst, neem dan contact op met Europe Direct of uw plaatselijke documentatiecentrum (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_nl).

EU-wetgeving en aanverwante documenten

Toegang tot juridische informatie van de EU, waaronder alle EU-wetgeving sinds 1951 in alle officiële talen, krijgt u op EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

Open data van de EU

Het portaal data.europa.eu biedt toegang tot opendatabestanden van de instellingen, organen en agentschappen van de EU. Deze kunnen gratis worden gedownload en hergebruikt, zowel voor commerciële als voor niet-commerciële doeleinden. Het portaal biedt ook toegang tot een grote hoeveelheid databestanden van de Europese landen.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het EU-recht vormen een steeds belangrijker kader voor de bescherming van de rechten van buitenlanders. Wetgeving van de Europese Unie met betrekking tot asiel, grenzen en immigratie ontwikkelt zich snel. Er is een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, met name met betrekking tot de artikelen 3, 5, 8 en 13 van het EVRM. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt steeds vaker gevraagd zich uit te spreken over de uitlegging van wettelijke bepalingen van de Europese Unie op dit gebied. In de derde editie van dit handboek, geactualiseerd op grond van de ontwikkelingen tot juli 2020, wordt deze wetgeving van de Europese Unie en de jurisprudentie van de twee Europese hoven op toegankelijke wijze gepresenteerd. Het is bestemd voor juristen, rechters, openbaar aanklagers, immigratiebeambten en niet-gouvernementele organisaties in lidstaten van de EU en van de Raad van Europa.

FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
Tel. +43 1580300 – Fax +43 158030699
fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS RAAD VAN EUROPA

67075 Straatsburg Cedex – Frankrijk
Tel. +33 (0)388412018 – Fax +33 (0)388412730
echr.coe.int
publishing@echr.coe.int
twitter.com/ECHR_CEDH

ISBN 978-92-871-9789-4 (RVE)
ISBN 978-92-9489-282-9 (FRA)