

## 2 Migratierecht als deel van het EU-recht

Naar schatting 90% van het migratierecht wordt (deels) gereguleerd door EU-recht. EU-recht speelt dan ook een grote rol in de Nederlandse rechtspraak.

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bevat enkele bepalingen over het migratierecht, alsmede de bevoegdheidsgrondslagen voor een gemeenschappelijk Europees asiel-, migratie- en grensbeleid:

- Unieburgerschap (art. 20 VWEU).
- Vrij verkeer van Unieburgers (art. 21 VWEU).
- Vrij verkeer van werknemers (art. 45 VWEU).
- Het recht van vestiging (art. 49 VWEU).
- Vrij verkeer van diensten (art. 56 VWEU).
- Bevoegdheidsgrondslagen voor asiel-, migratie- en grensbeleid (art. 77-80 VWEU).

Van groot belang is daarnaast het scala aan Europese richtlijnen en verordeningen over het migratierecht. Deze beslaan ieder een deel-aspect van het migratierecht. Voorbeelden hiervan zijn:

- Richtlijn 2004/38/EG over het vrij verkeer van Unieburgers (Verblijfsrichtlijn).
- Richtlijn 2003/86/EG over het recht op gezinshereniging (Gezinsherenigingsrichtlijn).
- Richtlijn 2011/95/EU over de kwalificatie van vluchtelingen (Kwalificatierichtlijn).
- Richtlijn 2013/32/EU over asielprocedures (Procedurerichtlijn).
- Richtlijn 2008/115/EG over detentie en uitzetting (Terugkeer-richtlijn).

- Verordening (EU) nr. 604/2013 over de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat van asielaanvragen (Dublinverordening).
- Verordening (EG) nr. 810/2009 over visumaanvragen (Visumcode).

### Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) is de hoogste rechterlijke instelling van de EU. De meeste uitspraken van het HvJ EU in het migratierecht zijn antwoorden op vragen van nationale rechters. Deze prejudiciële beslissingen zijn arresten over de interpretatie en de geldigheid van het EU-recht (art. 267 VWEU). Via deze weg wordt gewaarborgd dat het EU-recht in alle EU-landen zoveel mogelijk hetzelfde wordt uitgelegd.

### Rechtstreekse werking en implementatie EU-recht

In het EU-recht hebben verordeningen rechtstreekse werking (art. 288 VWEU). Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Bepalingen uit richtlijnen hebben niettemin rechtstreekse werking indien deze voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn (HvJ EG 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn). Al het EU-recht heeft voorrang boven daarmee strijdig nationaal recht (HvJ EG 15 juli 1964, zaak 6/64, COSTA/ENEL).

Een groot gedeelte van het nationale migratierecht betreft de implementatie van Europese wetgeving. Dit is vaak niet direct aan de nationale bepalingen af te zien. Toch is het belangrijk om altijd in het oog te houden of er sprake is van toepasselijk EU-recht. Dit maakt bijvoorbeeld dat het EU-Handvest en het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel van toepassing zijn. Ook wordt het voor nationale rechters mogelijk een prejudiciële vraag te stellen aan het HvJ EU over de uitleg van een bepaling.

## Associatierecht

Ook deel van het EU-recht zijn de overeenkomsten die de EU heeft gesloten met derde landen. In deze overeenkomsten kunnen bepalingen staan over migratie. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Associatieovereenkomst met Turkije. Dit associatierecht bevat specifieke rechten voor Turkse zelfstandigen en werknemers en hun familieleden (dus niet voor Turken in het algemeen). De belangrijkste rechtsbronnen hiervan zijn:

- Besluit 1/80 EEG-Turkije uit 1980 (over Turkse werknemers).
- Aanvullend Protocol EEG-Turkije uit 1973 (over Turkse zelfstandigen).

## 3 Migratierecht als deel van het internationaal recht

Internationale rechtsbronnen in het migratierecht zijn afkomstig van twee internationale organisaties: de Verenigde Naties (VN) en de Raad van Europa.

Van de VN zijn met name de volgende verdragen van belang:

- Het Vluchtelingenverdrag (1951).
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (1966).
- Het Anti-Folterverdrag (1987).
- Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954).
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) (1990).

Van de Raad van Europa zijn relevant:

- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (1950).
- Het Europees Sociaal Handvest (ESH) (1961).

Van alle genoemde rechtsbronnen kent alleen het EVRM een rechterlijke instantie die juridisch bindende uitspraken doet: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarom is het EVRM uitgegroeid tot het voor het Nederlandse migratierecht belangrijkste mensenrechtenverdrag. De meeste uitspraken van het EHRM volgen op individuele klachten. In Nr. 4 wordt het EVRM verder geïntroduceerd.

### **Rechtstreekse werking internationaal recht**

Eenieder verbindende bepalingen van internationaal recht hebben rechtstreekse werking en voorrang boven Nederlands recht (art. 93-94 Gw). Of bepalingen eenieder verbindend zijn, hangt af van de inhoud van de bepaling. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast (HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928). De meeste bepalingen uit het EVRM hebben rechtstreekse werking. Sociale rechten, bijvoorbeeld uit het ESH, hebben in Nederland meestal geen rechtstreekse werking. Dit zijn namelijk geen individuele rechten, maar algemeen omschreven sociale doelstellingen, die gericht zijn aan staten.

## 4 Migratierecht en grondrechten (EVRM en EU-Handvest)

Grondrechten bestaan zowel op nationaal, Europees als internationaal niveau. De grondrechten op nationaal niveau (uit de Grondwet) spelen in het migratierecht nauwelijks een rol van betekenis. Van veel groter praktisch belang zijn de grondrechten uit het EVRM. Het meest centraal staan het beginsel van *non-refoulement* (art. 3 EVRM) en het recht op respect voor familie- en privéleven (art. 8 EVRM). Deze bepalingen worden verder besproken in Hoofdstuk V en VI.

Vergelijkbaar met het EVRM is het EU-Handvest. Veel van de rechten uit het EVRM staan óók in dit document opgenomen. Zulke corresponderende rechten hebben dezelfde betekenis en reikwijdte (art. 52 lid 3 EU-Handvest) en zijn dus identiek aan elkaar. Toch zijn er een aantal belangrijke verschillen.

**Vershil 1:** Het EVRM en het EU-Handvest hebben een ander toepassingsbereik.

- Het EVRM is van toepassing als staten rechtsmacht uitoefenen (art. 1 EVRM). Dit maakt het toepassingsbereik van het EVRM zeer breed.
- Het EU-Handvest is alleen van toepassing wanneer een lidstaat het EU-recht ten uitvoer brengt (art. 51 lid 1 EU-Handvest). Dit is het geval wanneer een besluit valt binnen de reikwijdte van het EU-recht. De reikwijdte van het EU-Handvest is daarmee beperkter dan die van het EVRM.

Tomas uit Rusland verblijft illegaal in Nederland, is dakloos en wil toegang tot de gemeentelijke daklozenopvang. Dit wordt geweigerd wegens zijn ver-

blijfsstatus. Als Tomas tegen deze weigering wil procederen, kan hij zich wel op het EVRM beroepen, maar niet op het EU-Handvest. Er is namelijk wel sprake van de uitoefening van rechtsmacht (art. 1 EVRM) maar niet van de toepassing van EU-recht (art. 51 lid 1 EU-Handvest).

*Vershil 2:* Het EVRM en het EU-Handvest hebben een ander rechtsprekend orgaan.

- Het EVRM wordt uitgelegd en toegepast door het EHRM. Alle individuen kunnen een klacht bij het EHRM indienen binnen zes maanden nadat zij het hoogste nationale rechtsmiddel hebben uitgeput (art. 34-35 EVRM).
- Het EU-Handvest wordt uitgelegd en toegepast door het HvJ EU. Anders dan bij het EHRM kunnen individuen niet zomaar een klacht indienen bij dit Hof (art. 263 VWEU). Het HvJ EU spreekt zich meestal uit over het Handvest in prejudiciële beslissingen (art. 267 VWEU).

*Vershil 3:* Sommige corresponderende grondrechten hebben een verschillende reikwijdte.

- Een aantal grondrechten uit het EU-Handvest hebben een grotere reikwijdte dan hun equivalent in het EVRM. Voor het migratierecht is met name het recht op een eerlijk proces van belang (art. 6 EVRM en art. 47 EU-Handvest). Waar art. 6 EVRM niet van toepassing is op het migratierecht is art. 47 EU-Handvest dat wel.