

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

April – juni 2025

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries *

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

DOI | 10.54195/NTM.23730

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

Inleiding

In de eerste helft van 2025 was in de Europese politiek en media – terecht – veel aandacht voor de drastische maatregelen die president Trump trof, waaronder natuurlijk voor zijn importtarieven. Maar ook was er veel aandacht voor Trumps decreten waardoor voortaan slechts twee geslachten door de federale overheid worden erkend en transgender personen niet langer onderdeel mogen uitmaken van het leger. Ondertussen werd Europa zelf ook in de greep gehouden door rechtse politieke partijen die hun macht proberen uit te breiden.

Zo zette Hongarije zijn politiek om de rechten van LHBTIQ+-personen in te perken voort. In maart nam het parlement een amendement aan waarmee de jaarlijkse Pride-optocht werd verboden en deelnemers via gezichtsherkenning kunnen worden beboet.¹ Slowakije volgde de trend om de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te beperken via invoering van een zogeheten ‘foreign agents law’.² Ondanks meerdere demonstraties nam het Slowaakse parlement

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. Nienke van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechten-agentschap. L.I. van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

1 Zie het bericht hierover op ‘Orbán bans Pride in Hungary as polls show rival surging’, *Politico*, 18 maart 2025 beschikbaar via <https://www.politico.eu/article/orban-tries-to-ban-pride-hungary-appease-extremists-rivals-surge-polls/>.

2 Deze wetgeving kent verschillende varianten. In Rusland bestaat sinds 2012 een wet op basis waarvan onder meer NGO’s die buitenlandse financiering ontvangen en politiek actief zijn zich dienen te registreren. Zij kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties ontvangen. Zie hierover de recente uitspraak van het EHRM van 22 oktober 2024 in de zaak Kobaliya en anderen tegen Rusland (nr. 39446/16). In Georgië werd in 2023 vergelijkbare wetgeving ingevoerd en in Hongarije trad 2024 de zogeheten ‘Soevereiniteitswet’ in werking op basis waarvan NGO’s die de soevereiniteit van Hongarije schaden kunnen worden onderzocht door een speciaal daarvoor in het leven geroepen ‘Soevereiniteitsbureau’. De Europese Commissie startte hierom een inbreukprocedure, zie het daarover verschenen persbericht: ‘Commission decides to refer HUNGARY to the Court of Justice’, beschikbaar via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_24_4865.

in april een wet aan waardoor non-gouvernementele organisaties (NGO's) worden verplicht om de gegevens van hun donoren prijs te geven. Bij niet-naleving van deze wetgeving kunnen boetes worden opgelegd.³ In Roemenië liepen de presidentsverkiezingen uiteindelijk met een sisser af. Niet de radicaal-rechtse George Simion, maar de oud-corruptieactivist Nicosur Dan ging er in mei met de winst vandoor. Daarnaast kwam in Polen na een spannende verkiezingsstrijd alsnog de EU-kritische PiS-kandidaat Karol Nawrocki aan de macht. Dit, terwijl Polen onder leiding van premier Tusk, hard werkt aan allerlei maatregelen om de rechtsstaat te herstellen. Het worden – of liever gezegd blijven – daarmee spannende tijden voor de eerbiediging van de rechtsstaatsbeginselen en de bescherming van mensenrechten op het Europese continent.

Tegen deze rommelige politieke achtergrond, richten we ons in deze kroniek op een tweetal belangrijke en interessante ontwikkelingen in de EU die aan de mensenrechten raken. Als eerste komt het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe terugkeerverordening aan bod. Daarna bespreken we een interessante zaak van het Gerecht (onderdeel van het Europees Hof van Justitie van de EU) over de grondrechten van individuen tegen wie de Europese Unie sancties heeft ingesteld.

De terugkeerhubs in het voorstel voor een nieuwe terugkeerverordening

De Europese Commissie heeft een voorstel gepubliceerd voor een nieuwe terugkeerverordening.⁴ Deze is, volgens de Commissie, nodig omdat het EU-systeem voor terugkeer een centrale pijler is van het migratie- en asielpact waarover in 2024 overeenstemming is bereikt.⁵ De nieuwe terugkeerverordening hervormt het Europese stelsel op een aantal fronten, zoals de invoering van een Europees terugkeerbevel (in aanvulling op de nationale terugkeerbesluiten), een mechanisme voor de erkenning en uitvoering van door een andere lidstaat uitgevaardigde besluiten en de mogelijkheid om onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, te repatriëren naar een derde land waarmee een terugkeerovereenkomst of -regeling is getroffen. Dit worden ook wel 'terugkeerhubs' genoemd. Deze mogelijkheid wordt uitgewerkt in artikel 17 van het voorstel.

De Europese Commissie lijkt hiermee tegemoet te komen aan een trend in verschillende landen om met een dergelijke constructie te werken. Zo waren er in het Verenigd Koninkrijk al plannen om asielzoekers die het land illegaal waren binnengekomen over te brengen naar Rwanda, sloot Italië een deal met Albanië om in dat laatste land irreguliere migranten op te vangen en was er ook in Nederland sprake van het overbrengen van uitgeprocedeerde asielzoekers naar Oeganda. De plannen van zowel het Verenigd Koninkrijk als Italië kwamen niet goed van de grond, mede door allerlei juridische bezwaren. De nieuwe Labourregering in het Verenigd

3 Zie over de ontwikkelingen in Slowakije: 'Slovakia adopts Russian-style law targeting NGOs', *Politico*, 17 april 2025, beschikbaar via <https://www.politico.eu/article/slovakia-adopts-russian-bill-targeting-ngos/>.

4 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad, COM/2025/101 final.

5 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact, COM/2020/609 final.

Koninkrijk heeft inmiddels afstand genomen van de plannen. Nadat Italië door Romeinse rechters was teruggefloten, is de constructie ook voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁶ Een aantal mensenrechtenorganisaties hebben reeds hun zorgen geuit over het gebruik van terugkeerhubs in het licht van de grondrechten.⁷

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (*Fundamental Rights Agency*; FRA) heeft in een zogenaamde standpuntnota (*position paper*) een juridische analyse gemaakt van grondrechtelijke aspecten van het fenomeen terugkeerhubs in het voorstel voor een nieuwe terugkeerverordening.⁸ Het Bureau definieert terugkeerhubs als een open of gesloten voorziening buiten de EU waar derdelanders, met een bevel om het EU-grondgebied te verlaten of met een weigering van toegang, tijdelijk worden ondergebracht in afwachting van hun terugkeer naar het land van herkomst. De terugkeerhubs kunnen worden beheerd door autoriteiten van de betrokken EU-lidstaten, maar ook door de autoriteiten van het betreffende derde land. Het Bureau komt tot de conclusie dat overeenkomsten tussen EU-lidstaten en derde landen tot het oprichten van terugkeerhubs juridisch toelaatbaar zijn, mits wordt voldaan aan een aantal strikte voorwaarden.

Allereerst moet er volgens het Bureau altijd een geldig en uitvoerbaar terugkeerbesluit ten grondslag liggen aan elke terugkeer. Een dergelijk besluit moet altijd zijn gebaseerd op een individuele beoordeling, met inachtneming van het recht op een effectieve rechterlijke toetsing (Artikel 47 van het Handvest). Het overbrengen van een individu naar een terugkeerhub in een derde land, mag daarbij alleen plaatsvinden als dit onder EU-wetgeving is toegestaan en artikelen 4 en 19 van het EU-Grondrechtenhandvest worden geëerbiedigd. Er mag dus geen sprake zijn van blootstelling aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en het beginsel van non-refoulement moet worden eerbiedigd. Als tweede vereiste moet de overeenkomst in kwestie ten minste de kernaspecten regelen die verband houden met de uitvoering van een terugkeerhub-regeling zodat er voldoende juridische grondslag aanwezig is en moeten rechten en beginselen zoals vastgelegd in het EU-Grondrechtenhandvest in acht worden genomen ten aanzien van het verblijf in de terugkeerhub. De derde voorwaarde is dat EU-lidstaten verantwoordelijk blijven voor de fundamentele rechten van de personen die zich in de terugkeerhubs bevinden, ook al is dit buiten het EU-grondgebied. Dit is uitzonderlijk omdat het EVRM in artikel 1 stelt dat deze alleen van toepassing is op een ieder die ressorteert onder de rechtsmacht van de Hoge Verdragsluitende Partijen. Het Bureau gebruikt verschillende indicatoren, namelijk de jure controle, de facto controle en de uitoefening van openbaar gezag, om te beargumenteren dat bij terugkeerhubs sprake is van extraterritoriale rechtsmacht. De terugkeerhubs kunnen tot gevolg hebben dat Frontex personen zal uitzetten van het ene derde land (terugkeerhub in derde land), naar het andere derde land (land van herkomst). Dit is een nieuwe situatie en brengt risico's met zich mee in het licht van het beginsel van non-refoulement. Daarom moeten volgens het Bureau waarborgen worden geïmplementeerd om dit beginsel te verzekeren.

6 HvJ EU 10 april 2025, Gevoegde zaken C-758/24 en C-759/24 (*Alace and Campelli*).

7 Zie o.a. Defence for Children, 'Nederland wil ook uitgeprocedeerde kinderen uitzetten naar 'terugkeerhubs'', 8 mei 2025; en Vluchtelingenwerk Nederland, Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat 11 december over de JBZ-Raad van 12 en 13 december in Brussel (vreemdelingen- en asielbeleid), 5 december 2024.

8 Het bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, 6 februari 2025.

Tenslotte en overkoepelend, moet elke overeenkomst die terugkeerhubs opricht, en de uitvoering ervan, onderworpen worden aan een effectief en onafhankelijk toezichtsmechanisme.

Uitspraak van het Gerecht over grondrechten en sancties

Op 26 februari heeft het Gerecht uitspraak gedaan in de zaak *Melnichenko* (T-498/22) over beperkingen op individuele fundamentele rechten als gevolg van sancties.⁹ De zaak gaat over de vrouw van een Russisch industrieel ondernemer, aan wie beperkende maatregelen zijn opgelegd in verband met de Russische inval in Oekraïne. Haar tegoeden zijn bevroren en zij kan zich niet meer vrij bewegen binnen de Europese Unie. In de zaak gaat het Gerecht onder meer in op de beperkingen van deze maatregelen op grondrechten en toetst het Gerecht in welke mate deze beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden onder artikel 52(1) van het Handvest. Mevrouw Melnichenko betoogt dat het opnemen van haar naam op de sanctielijst een ongerechtvaardigde, willekeurige en disproportionele inbreuk maakt op de eerbiediging van haar privéleven, haar recht op eigendom en haar vrijheid van verkeer en verblijf (artikelen 7, 17 en 45 van het Handvest).

Wat betreft haar recht op privéleven en recht op eigendom overweegt het Gerecht dat dit geen absolute rechten zijn en dat de beperking van deze rechten in bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Volgens het Gerecht is aan alle vier de voorwaarden van artikel 52(1) van het Handvest voldaan en zijn de beperkingen daarom gerechtvaardigd. Ten eerste zijn de beperkingen bij wet gesteld, namelijk in Besluit 2014/145/GBVB van de Raad betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen. Ten tweede raken de beperkingen niet aan de wezenlijke inhoud van het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op eigendom omdat de beperkingen tijdelijk en omkeerbaar zijn. Daarbij is er in Besluit 2014/145 de mogelijkheid opgenomen om bevroren middelen vrij te geven voor basisbehoeften of andere noodzakelijke uitgaven. Ten derde streven de beperkingen een door de Unie erkend doel van algemeen belang na. De maatregelen zijn immers bedoeld om druk uit te oefenen op de Russische autoriteiten zodat zij zich terugtrekken uit Oekraïne. Tenslotte, wat betreft proportionaliteit, betoogt het Gerecht dat alternatieve en minder beperkende maatregelen minder effectief zijn. Het Gerecht herhaalt dat de beperkingen tijdelijk en omkeerbaar zijn en dat uitzonderingen mogelijk zijn.

Wat betreft de beperkingen op het recht op vrij verkeer en verblijf binnen de Europese Unie (artikel 45 Handvest en 21 VWEU), komt het Gerecht tot gelijksoortige conclusies. Het recht zich vrij te bewegen is geen absoluut recht en mag worden beperkt. Ook deze beperking raakt volgens het Gerecht niet de wezenlijke inhoud van het recht op vrij verkeer. Ten eerste, omdat de persoon nog altijd mag verblijven op het grondgebied van de lidstaat waarvan de persoon onderdaan is. Daarnaast wordt de lijst met personen aan wie sancties worden opgelegd periodiek geëvalueerd waarbij de personen die niet langer aan de voorwaarden voldoen van de lijst worden verwijderd. Aangezien de beperkingen slechts tijdelijk en onder specifieke voorwaarden op basis

⁹ HvJ EU 26 februari 2025, T-498/22 (*Melnichenko/Raad*).

van de individuele situatie het recht op bewegingsvrijheid beperken, wordt de wezenlijke inhoud van het recht niet aangetast.