

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

April – juni 2025

Malu Beijer, 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.24932

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

Inleiding

In deze kroniek besteden uw chroniquers als eerste kort aandacht aan de *State of the Union* van Ursula von der Leyen in het Europese Parlement van 10 september jongstleden om daarmee de politieke context voor enkele nieuwe Commissievoorstellen aangaande de bescherming van de rechtsstaat en de Europese democratie te schetsen. Vervolgens komen in het bijzonder de aanvullende rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten in de voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) aan bod. Lidstaten krijgen op basis daarvan toegang tot EU-fondsen onder de voorwaarde dat zij de beginselen van de rechtsstaat en de grondrechten uit het EU-Handvest eerbiedigen. Tot slot behandelen we een greep uit de rechtspraak van het Hof van Justitie over het EU-Handvest. Het Hof wees twee arresten over respectievelijk de ambtshalve toetsing van bewaringrechters aan de bepalingen van het EU-Handvest, en de aanwijzing van een derde land als veilig land van herkomst.

De State of the Union en het ‘gevecht’ met de Europese waarden

Het Europese politieke najaar trapt op 10 september jongstleden traditiegetrouw af met de speech van Ursula von der Leyen in het Europees Parlement over de ‘State of the Union’. Von der Leyen stond voor hete vuren afkomstig enerzijds van buiten de Unie: met onder meer de aanhoudende agressie van Rusland richting Oekraïne, de oorlog in Gaza en de nieuwe machts-politiek van Trump en zijn dreigingen met importtarieven. Anderzijds komt deze kritiek ook van binnenuit. Zowel vanuit de linkse als de rechtste flank in het Parlement wordt kritiek op het functioneren van Von der Leyen geuit. Afgelopen zomer werd (voor het eerst in tien jaar) een motie van wantrouwen tegen haar ingediend vanwege haar rol in de zogeheten Pfizergate

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. 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.

en het niet vrijgeven van haar smsjes daarover tijdens de corona-gate. In het debat daarover en ook tijdens de State of the Union beet ze fel van zich af en probeerde zij de kritiek op de tekortkomingen van de Unie in geopolitiek roerige tijden te pareren. Zij kondigde onder meer aan de EU-Israël Associatieovereenkomst gedeeltelijk op te willen zeggen en Russische bevroren tegoeden te willen gebruiken om daarmee leningen te kunnen verstrekken voor de wederopbouw van Oekraïne.¹ Verder worden een tweetal arresten van het Hof van Justitie behandeld waarbij de grondrechten uit het EU-Handvest aan de orde zijn bij vreemdelingen gezien de impact ervan op hun grondrechten.

Von der Leyen stelde dat Europa momenteel ‘in gevecht [is] voor onze waarden en onze democratieën’, en ‘onze vrijheid en ons vermogen om zelf ons lot te bepalen’.² Met deze ferme taal benadrukte Von der Leyen dat zij groot belang hecht aan deze Europese waarden. De Europese Commissie (Commissie) ontwikkelde afgelopen jaren al enkele nieuwe instrumenten, waaronder het jaarlijkse rechtsstaatmechanisme, bestaande uit een rechtsstaatrapport en dialogen tussen en in de lidstaten, en de conditionaliteitsverordening, waarmee de EU-begroting wordt beschermd tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. In het voorstel voor de volgende langetermijnbegroting wil de Commissie de band tussen financiering en de eerbiediging van de rechtsstaat nog verder versterken. Volgens Von der Leyen is ‘de eerbiediging van de rechtsstaat een absolute voorwaarde voor EU-financiering’.

Verder wees Von der Leyen op een toename van informatiemanipulatie en desinformatie waardoor verdeeldheid in onze samenlevingen ontstaat en onze democratie onder druk wordt gezet. Om deze ontwikkelingen te kunnen monitoren en op te sporen is meer capaciteit nodig en daarom kondigde zij de oprichting van een speciaal Europees centrum voor democratische veerkracht aan. Om daarnaast de media en onafhankelijke pers in Europa te beschermen zal ook een nieuw programma voor veerkrachtige media worden opgesteld en de financiering voor de onafhankelijke media worden vergroot.

Er staat al met al veel op het spel zo bleek uit deze State of the Union van 2025, en Von der Leyen maakte duidelijk dat zij niet blind is voor de huidige bedreigingen voor de bescherming van de rechtsstaat, democratie en grondrechten van de burgers van de Unie.

Nieuwe EU-begroting: aanvullende rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten

Het MFK, oftewel de langetermijnbegroting van de EU moet worden vernieuwd. Het huidige MFK is vastgesteld voor de periode van 2021 tot en met 2027 en het duurt gemiddeld twee jaar voor de onderhandelingen over het nieuwe MFK zijn afgerond. Afgelopen zomer, op 16 juli 2025, presenteerde de Commissie daarom het voorstel voor de volgende MFK-periode (2028-2034).³ In het MFK wordt vastgelegd hoeveel geld er naar de programma’s en initiatieven van de EU gaat en hoeveel de lidstaten moeten bijdragen. Het is daarmee een behoorlijk belangrijk onderwerp. In het nieuwe MFK wil de Commissie de EU-begroting moderniseren door deze

1 Europese Commissie, ‘2025 State of the Union Address by President von der Leyen’, 5 september 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_25_2053.

2 Europese Commissie 2025 (*supra* noot 1).

3 Europese Commissie, ‘The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe’, 16 juli 2025, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034>.

begroting eenvoudiger, effectiever en flexibeler te maken. Onderdeel van het pakket zijn ook verdere waarborgen om de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de grondrechten uit het EU-Handvest door de lidstaten. Hieronder een korte schets van dit onderdeel van het Commissievoorstel.

In het nieuwe MFK wordt het aantal EU-financiëringsprogramma's sterk verminderd en bestaande EU-fondsen worden geïntegreerd. Op basis van het Commissievoorstel wordt voortaan per lidstaat één enkel plan opgezet – het zogeheten nationale en regionale partnerschapsplan – waarmee middelen uit het EU-budget kunnen worden verkregen.⁴ Lidstaten zijn verplicht om de grondrechten uit het EU-Handvest en de beginselen van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 2 VEU te eerbiedigen gedurende de implementatie van deze plannen.⁵ Enerzijds dienen de lidstaten al bij indiening van hun plannen uit te leggen hoe zij aan deze zogeheten horizontale conditionaliteiten zullen voldoen. Daarbij dienen zij, onder meer, de tekortkomingen te betrekken die zijn geïdentificeerd in het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Commissie en het Europese Semester, en ook toe te lichten hoe zij die tekortkomingen beogen te herstellen. Anderzijds zal de Commissie gedurende de implementatie van de plannen op elk moment de uitbetaling van middelen uit de EU-begroting (gedeeltelijk) kunnen blokkeren indien de lidstaten niet voldoen aan de horizontale conditionaliteiten.⁶

De Commissie bouwt hiermee voort op een aantal al bestaande instrumenten waarmee EU-subsidies aan de lidstaten (gedeeltelijk) kunnen worden bevroren of stopgezet vanwege schendingen van de beginselen van de rechtsstaat of de grondrechten uit het EU-Handvest. Het gaat om de zogeheten MFK-rechtsstaatverordening (Verordening 2020/2092), die van toepassing is op de gehele EU-begroting en ook zal blijven gelden onder het voorstel voor het nieuwe MFK; Verordening 2021/241 aangaande de (tijdelijke) Herstel- en Veerkrachtfaciliteit waarop bepaalde lidstaten alleen aanspraak konden maken indien zij voldeden aan aanbevelingen om de rechtsstaat te eerbiedigen; en de Verordening Algemene Bepalingen (Verordening 2021/1060), die met name ziet op de cohesieprogramma's van de lidstaten. Deze instrumenten zijn op verschillende momenten ingezet jegens twee lidstaten die serieuze rechtsstaatproblemen hebben laten zien: Hongarije en Polen.

Hoewel er algemene consensus lijkt te zijn dat deze financiële instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd om schendingen van de rechtsstaat op een effectieve manier aan te pakken – van het inhouden of stopzetten van geld gaat een belangrijke prikkel uit om hervormingen uit te voeren – is er ook kritiek. Zo concludeerde de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld dat niet altijd goed was na te gaan waarom en wanneer deze instrumenten in het geval van

4 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij en maritieme aangelegenheden, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034, en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, p. 565.

5 Het voorstel verwijst naar de definitie opgenomen in artikel 2, onder a, van Verordening 2020/2092.

6 Zie, onder meer, overweging 27 van de preambule en de artikelen 7 t/m 9 en 21 t/m 25 van het Commissievoorstel. Zie ook het factsheet dat de Commissie uitbracht: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=nl.

Hongarije en Polen precies wel of niet konden worden ingezet. Het was daarmee niet altijd duidelijk of de financiële belangen van de EU in alle lidstaten goed werden beschermd.⁷

De onderhandelingen over het nieuwe MFK en de daarin opgenomen vernieuwde rechtsstaat- en grondrechtenconditionaliteiten vangen aan vanaf het najaar van 2025. Naar verwachting duurt het twee jaar voordat deze onderhandelingen zullen zijn afgerond. Gaandeweg zal er meer duidelijkheid komen over de precieze werking van deze nieuwe conditionaliteiten en ook of de lidstaten hier in de komende twee jaar overeenstemming over zullen bereiken.

Jurisprudentie Hof van Justitie

Ambtshalve toetsing door bewaringsrechter – belangen terugkeerbesluit

In het arrest van het Hof van Justitie van 4 september 2025 in de zaak *Adrar* is geoordeeld dat de nationale rechter die de bewaringsmaatregel ten aanzien van een vreemdeling zo nodig ambtshalve moet nagaan of het beginsel van *non-refoulement* (artikel 4 Handvest), of het recht op familie- en gezinsleven (artikel 7 Handvest) en/of het belang van het kind (artikel 24 Handvest) zich verzetten tegen de uitvoering van het eerder vastgestelde terugkeerbesluit, met het oog waarop de derdelander in bewaring is gesteld.⁸ Het Hof breidt hiermee opnieuw de ambtshalve toetsingsplicht uit voor de nationale rechter in vreemdelingenzaken. In het arrest *Ararat* had het Hof al bepaald dat de bewaringsrechter ambtshalve de rechtmatigheid van een eerste en volgende bewaringsmaatregel dient te toetsen vanwege de ernstige inbreuk op de vrijheid van de vreemdeling die wordt gemaakt.⁹

Het Hof benadrukt in dit arrest dat de doelstelling van richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn)¹⁰ erin is gelegen 'om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen'.¹¹ Vervolgens geeft het Hof aan dat het bij de bewaringsmaatregelen op grond van de Terugkeerrichtlijn niet gaat om een *criminal charge*. Deze maatregelen hebben alleen als doel om de terugkeer van de illegale derdelander te realiseren.¹² Het Hof geeft aan dat het de taak van de bevoegde nationale autoriteit is om na te gaan of er sprake is van een rechtmatige inbewaringstelling. Hierbij wijst het Hof op de twee voorwaarden, namelijk of er sprake is van een redelijk vooruitzicht op verwijdering of dat er juridische overwegingen bestaan tegen de verwijde-

7 ERK, 'Speciaal verslag 03/2024: De rechtsstaat in de EU – Een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar risico's blijven bestaan', 22 februari 2024, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-03>.

8 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647 (*Adrar*).

9 HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892 (*Ararat*).

10 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* 2008, L 348), p. 98.

11 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 46 (*Adrar*); zie ook eerdere rechtspraak HvJ EU 19 juni 2018, C-181/16, EU:C:2018:465, par. 48 (*Gnandi*); HvJ EU 22 november 2022 C-69/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2022:913, par. 88 (*Verwijdering – Medicinale cannabis*); HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892, par. 30 (*Ararat*).

12 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 50 (*Adrar*).

ring van de illegale derdelander.¹³ Het Hof stelt vast dat het begrip ‘juridische overwegingen’ in de Terugkeerrichtlijn niet is gedefinieerd.¹⁴ Het Hof verduidelijkt in dit arrest dat de bevoegde nationale autoriteit verplicht is om ‘in alle stadia van de procedure, vanaf het moment waarop een terugkeerbesluit wordt vastgesteld tot het moment waarop de uitvoering van dat besluit door de rechter wordt getoetst’, te beoordelen of het *non-refoulement*-beginsel zich verzet tegen de verwijdering van de vreemdeling.¹⁵ Het absolute verbod van *non-refoulement* brengt met zich mee dat de bewaringsrechter steeds ambtshalve dient te beoordelen of de verwijdering ter uitvoering van een definitief terugkeerbesluit in strijd komt met het *non-refoulement*-beginsel.¹⁶ Hoewel het recht op familie-en gezinsleven en het belang van het kind geen absolute grondrechten betreffen, dient de bewaringsrechter ook de hieronder vallende belangen ambtshalve te beoordelen bij de vraag of de verwijdering ter uitvoering van een definitief terugkeerbesluit rechtmatig is.¹⁷

Internationale bescherming: de aanwijzing van een derde land als ‘veilig land van herkomst’ moet doeltreffend door een rechter kunnen worden getoetst

In een arrest van 1 augustus 2024 oordeelt het Hof van Justitie dat de aanwijzing van een derde land als ‘veilig land van herkomst’ doeltreffend door een nationale rechter moet kunnen worden getoetst (artikel 47 Handvest).¹⁸

Lidstaten kunnen op grond van richtlijn 2013/32/EU¹⁹ (Procedurerichtlijn) verzoeken om internationale bescherming versneld en aan de grens te behandelen wanneer zij afkomstig zijn van onderdanen van derde landen die geacht worden voldoende bescherming te bieden.

In Italië worden derde landen sinds oktober 2024 bij een wet als ‘veilige landen van herkomst’ aangewezen. Via een dergelijke wetgevingshandeling is Bangladesh in Italië als een ‘veilig land van herkomst’ aangemerkt. In de onderhavige zaken zijn twee Bangladeshi op zee gered door de Italiaanse autoriteiten. Vervolgens zijn zij ingevolge het protocol Italië-Albanië naar een detentiecentrum in Albanië gebracht.²⁰ In dit detentiecentrum hebben zij een verzoek om internationale bescherming ingediend. De verzoeken zijn door de Italiaanse autoriteiten versneld afgehandeld en ongegrond verklaard aan de grens nu Bangladesh als een veilig land van herkomst wordt beschouwd.

Het Hof geeft mee dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een derde land bij een wetgevingshandeling als veilig land van herkomst aanwijst zolang het maar gaat

13 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 57 (*Adrar*).

14 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 58 (*Adrar*).

15 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 64 (*Adrar*); HvJ EU 17 oktober 2024, C-156/23, ECLI:EU:C:2024:892, par. 46 (*Ararat*).

16 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 76 (*Adrar*).

17 HvJ EU 4 september 2025, C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647, par. 82-84 (*Adrar*).

18 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Canpelli*).

19 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, (OJ 2013 L 180), p. 60.

20 Het protocol tussen Italië en Albanië, ondertekend te Rome op 6 november 2023 en geratificeerd bij wet nr. 14 van 21 februari 2024, richt een detentie- en repatriëringscentrum op Albanees grondgebied op, maar onder Italiaanse jurisdictie. Dit centrum is bedoeld voor aanvragers van internationale bescherming en maakt het mogelijk om op onderdanen van landen die als veilig worden beschouwd een versnelde procedure aan de grens toe te passen.

om bindende nationale wetgeving.²¹ De nationale rechter dient daarbij te kunnen controleren of de aanwijzing door een lidstaat van een derde land als veilig land van herkomst juist is. De nationale rechter moet nagaan of de in bijlage I bij de richtlijn gestelde materiële voorwaarden voor een dergelijke aanwijzing zijn vervuld. Ook hier is dus sprake van een ambtshalve beoordeling door de nationale rechter. Verder dient de nationale rechter op grond van artikel 46, lid 3 van de Procedurerichtlijn een volledig en *ex nunc*-onderzoek te verrichten op basis van de gegevens in het dossier en de gegevens die tijdens de procedure zijn ingebracht.

De beoordeling of een derde land een veilig land van herkomst is, moet volgens het Hof gebaseerd zijn op een reeks informatiebronnen van relevante internationale organisaties.²² De doeltreffendheid van het rechterlijk toezicht op grond van artikel 47 Handvest veronderstelt volgens het Hof dat de nationale rechter toegang kan hebben tot de informatiebronnen op basis waarvan de bevoegde nationale autoriteit het betrokken derde land als veilig land van herkomst heeft aangemerkt. Hierbij betreft de nationale rechter andere informatie die hij zelf heeft verzameld, hetzij uit openbare bronnen, hetzij uit bronnen die hij bij een van de partijen in de procedure heeft opgevraagd. Gelet op het beginsel van hoor en wederhoor moeten de partijen de mogelijkheid hebben om hun opmerkingen over die informatie in te dienen.²³

Verder herhaalt het Hof eerdere rechtspraak waarin is geoordeeld dat een land van herkomst niet als veilig kan worden bestempeld als voor bepaalde categorieën personen niet is voldaan aan de materiële voorwaarden voor die aanwijzing.²⁴

Voor de toekomst is van belang dat onder het Asielpact met de nieuwe Asielprocedure-verordening,²⁵ die in werking treedt op 12 juni 2026, zijn uitzonderingen toegestaan voor dergelijke duidelijk identificeerbare categorieën van personen.²⁶

21 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Campelli*), par. 58.

22 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Campelli*), par. 70.

23 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Campelli*), par. 86.

24 HvJ EU 4 oktober 2024, C-406/22, EU:C:2024:841, (*Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*).

25 Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, PE/16/2024/REV/1.

26 HvJ EU 1 augustus 2025, gevoegde zaken C-758/24 (*Alace*) en C-759/24 (*Campelli*), par. 107-109.