

Samenvatting

Het opzet van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de manier waarop de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsook die van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees asielbeleid doorheen de jaren heeft helpen vormgeven.

Vooraleer wordt overgegaan tot de kern van onderzoek zal een stand van zaken gegeven worden van het geldend Europees asielrecht. Daarbij wordt in eerste instantie ingegaan op de ontwikkeling van het asielacquis doorheen de Europese integratiegeschiedenis, met daarbij de nadruk op de ontwikkeling van het Dublin-systeem doorheen de jaren.

Vervolgens wordt ingezoomd op de specifieke relevantie van het EVRM en het Handvest van de Grondrechten van de EU in asielzaken. De manier waarop het refoulementverbod uit het Vluchtelingenverdrag in die regionale mensenrechtencatalogen werd verankerd wordt hierbij ook geduid.

In de hoofdmoot van het onderzoek zal worden gewerkt naar een antwoord op de centrale onderzoeksvraag, met name in welke mate de rechtspraak van het EHRM, en het HvJ, het Europees Asielbeleid heeft weten beïnvloeden.

Het onderzoek naar de wisselwerking tussen het Europees asielacquis en de rechtspraak van het EHRM en het HvJ zal uiteenvallen in vier grote subdelen, waarbij *capita selecta* ingezoomd wordt op specifieke aspecten van het Europees asielbeleid die mogelijks niet geheel in lijn zijn met de ruimere mensenrechtelijke verplichtingen die rusten op de Europese lidstaten.

In een eerste deel zal het EU-statuuat van subsidiaire bescherming aan de hand van relevante rechtspraak gekaderd worden binnen het raamwerk van de internationale bescherming, zoals voorzien door het Vluchtelingenverdrag en zoals geïnterpreteerd door het EHRM.

Een tweede deel gaat in op het gebruik van de notie 'veilig derde land' doorheen het EU-asielrecht, en op de manier waarop dat implicaties heeft op de bescherming van asielzoekers binnen de EU.

Het derde deel zoomt in op *push-back* praktijken van de lidstaten en in hoeverre die te rijmen vallen met het verbod op collectieve uitzetting. Hier zal specifiek worden ingegaan het zeer recente EU-Turks akkoord met betrekking tot het terugwijzen van asielzoekers.

Als afsluiter wordt in het vierde en laatste deel uitgebreid ingegaan op de mensenrechtelijke hiaten van het Dublin-systeem zoals die blijken uit de rechtspraak van het EHRM en het HvJ, en op de manier waarop de Europese wetgever daaraan al dan niet tegemoet is weten komen.

De impact van het Europees asielrecht op de mensenrechtelijke verplichtingen die de lidstaten hebben jegens vluchtelingen/asielzoekers op Europees grondgebied loopt als rode draad doorheen het onderzoek.

Dankwoord

Graag wil ik vooreerst Prof. dr. Lemmens bedanken voor de begeleiding doorheen mijn onderzoek. Zijn ondersteuning, met efficiënte feedback en interessante inzichten, maakte de samenwerking zeer aangenaam.

Daarnaast een bijzonder woord van dank aan mijn echtgenoot, Dieter, die me op alle vlakken ondersteunde en me de ruimte gaf om na te denken over mijn onderzoek en mijn twijfels steeds weer wist om te buigen in verse moed. Ook onze zoon Helder, verdient een berg krediet. Ik koester de momenten dat hij naast me zat te kleuren met mijn markeerstiften terwijl mama bezig was met 'haar boek'.

Het thema waar ik over schreef heeft me meermaals diep geraakt. Dit werk zal de harde realiteit voor veel vluchtelingen die een weg vinden naar Europa niet veranderen. Toch schrijf ik met in het achterhoofd al diegenen die de heikele vlucht naar een nieuw leven ondernemen.

Ik draag dit werk op aan onze ongeboren zoon, die aan den lijve heeft mogen ondervinden welke grote druk het afwerken van mijn onderzoek geregeld met zich meebracht. Samen met hem zal het afronden van mijn masterscriptie de kroon zijn op een bijzonder boeiende rechtenstudie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Dankwoord	3
Inhoudsopgave	5
Lijst van afkortingen	7
I. Inleiding.....	9
II. Het gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	11
A. <u>Situering</u>	11
B. <u>Asielrecht doorheen de Europese integratiegeschiedenis</u>	11
1) <i>Historiek EU-asielrecht</i>	11
2) <i>Jaren 80: Schengenakkoorden</i>	13
3) <i>Van Amsterdam naar Lissabon: naar een gemeenschappelijk asielstelsel</i>	14
C. <u>Specifieke karakteristieken Europees Asielrecht</u>	19
1) <i>Rechtsgrond</i>	19
2) <i>Territoriaal toepassingsgebied EU-asielrecht</i>	19
3) <i>Bevoegdheid van het HvJ</i>	20
D. <u>Het Europees asielacquis: secundair EU-recht inzake asiel</u>	23
1) <i>Richtlijn inzake asielprocedures</i>	23
2) <i>Eurodac-Verordening</i>	25
3) <i>Richtlijn inzake opvangvoorzieningen</i>	26
4) <i>Richtlijn inzake erkenning</i>	26
5) <i>Dublin-systeem</i>	28
i. <i>Evolutie van Schengen naar Dublin-II</i>	30
ii. <i>Dublin-III Verordening</i>	31
iii. <i>Soevereiniteitsclausule</i>	34
iv. <i>Humanitaire clausule</i>	34
v. <i>Verplichtingen van de lidstaten onder Dublin-III</i>	35
vi. <i>Mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing</i>	36
E. <u>Het hoofd bieden aan de asielcrisis: Europese migratieagenda 2015</u>	39
F. <u>Tussenbesluit</u>	41
III. Toetsing van het asielacquis aan de rechtspraak van het EHRM en het HvJ.....	43
A. <u>Inleiding</u>	43
B. <u>Mensenrechtenbescherming in de EU</u>	45
1) <i>Handvest van de Grondrechten van de EU</i>	45
i. <i>Wordingsproces</i>	45
ii. <i>Toepassingsgebied</i>	47
iii. <i>Het recht op asiel</i>	48
2) <i>EVRM</i>	50
i. <i>Non-refoulement onder het EVRM</i>	50
ii. <i>Toepassingsgebied</i>	51
C. <u>Beschermingsstatussen in EU-recht</u>	53

1) Internationale bescherming	53
2) Subsidiare bescherming	53
i. Elgafaji: individuele bedreiging?.....	55
ii. Willekeurig geweld onder artikel 3 EVRM	56
D. <u>Veilig land?</u>	59
1) Procedurerichtlijn.....	59
2) Veilig derde land vs. non-refoulement.....	61
3) Veilig derde land vs. individueel onderzoek.....	64
4) Tussenbesluit	65
E. <u>Verbod op collectieve uitzetting en push-backs</u>	67
1) <u>Verbod op collectieve uitzetting</u>	67
i. Artikel 4 van het Vierde Protocol bij het EVRM	67
ii. Collectieve uitzetting onder EU-recht	68
2) <u>Push-backs beoordeeld door Straatsburg</u>	69
i. Hirsi Jamaa	69
ii. Volgende zaken	70
3) Tussenbesluit	71
F. <u>Het EHRM neemt het Dublin-systeem op de korrel</u>	73
1) Inleiding	73
2) <u>Toetsing van het asielacquis door het EHRM</u>	73
i. Bosphorusdoctrine	73
ii. Rigorous scrutiny	76
3) <u>Mutual trust: de premisse van Dublin</u>	77
4) <u>TI/Verenigd Koninkrijk: weerlegbaarheid van het vermoeden</u>	78
5) <u>KRS/Verenigd Koninkrijk: versterking van het vermoeden</u>	79
6) <u>MSS/België en Griekenland: weg met het blind interstatelijk vertrouwen</u>	82
7) <u>Tarakhel/Zwitserland: doodsteek voor Dublin?</u>	88
8) <u>Kritiek op de rol van het EHRM in asielzaken</u>	90
G. <u>Het HvJ volgt Straatsburg?</u>	93
1) Inleiding	93
2) <u>NS/Secretary of State for the Home Department</u>	93
i. <u>Toepasbaarheid van het Handvest</u>	94
ii. <u>Wederzijds vertrouwen vs. soevereiniteitsclausule</u>	94
iii. <u>NS in het licht van MSS</u>	96
3) <u>Abdullahi: aan het systeem gerelateerde tekortkomingen</u>	99
4) Tussenbesluit	101
IV. Algemene Conclusie	103
Bibliografie	107
Bijlagen	133

Lijst van afkortingen

ECRE	The European Council on Refugees and Exiles
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EASO	European Asylum Support Office
FEDASIL	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
RVVR	Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

De invloed van de rechtspraak van EHRM en het HvJ op het Europees asielbeleid

I. Inleiding

Asielrecht is, in elke betekenis van het woord, een recht in beweging. Een recht dat vele mensen rechtstreeks en zeer treffend aanbelangt.

De vluchtelingencrisis veroverde een vaste plek in de journaals: oorlog en barre leefomstandigheden brengen een ongeziene beweging van derdelandersop gang die op zoek gaan naar asiel binnen de Europese Unie¹, terwijl de EU samen met haar lidstaten naarstig zoekt naar een manier om het hoofd te bieden aan die toestroom van mannen, vrouwen en vele kinderen die onderweg zijn naar hun nieuwe start.

Europa doet naar eigen zeggen haar best om tegemoet te komen aan de noden van de talrijke asielzoekers maar bevindt zich almaar vaker in nauwe schoentjes.

Langs de ene kant moet een coherent asielbeleid worden uitgewerkt dat de nodige waarborgen biedt aan asielzoekers met als eindbestemming een van de 28 Europese lidstaten, maar langs de andere kant moet er ook oog zijn voor de sociale en economische gevolgen die dat beleid ontegensprekelijk zal hebben in de respectievelijke lidstaten.

De zoektocht naar het fragiele evenwicht tussen harmonisatie van regelgeving, de noden van de Europese lidstaten en de rechten van de asielzoekers blijkt meer dan een uitdaging anno 2016.

Een van de hoofdbeschouwingen in dit onderzoek zal zijn dat ondanks de stappen die Europa nam om een gemeenschappelijke wetgevende basis uit te bouwen voor de bescherming van asielzoekers in de Europese lidstaten, dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) alsook die van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) thans nog steeds een centrale rol speelt in de effectieve garantie van de fundamentele rechten van diegene die op zoek gaan naar een beter leven binnen de veilige haven die de EU schijnbaar zou zijn.

De probleemstelling kristalliseert zich rond de perceptie dat Europa al veel tijd en moeite investeerde in haar asiel- en migratiebeleid, terwijl er desondanks vanuit mensenrechtelijk perspectief grote hiaten zijn in de manier waarop de Europese lidstaten omgaan met asielzoekers.

In mijn onderzoek zal ik op zoek gaan naar de grote valkuilen binnen het Europees asielacquis zoals die blijken uit de rechtspraak van het EHRM en het HvJ.

Doel zal zijn om te evalueren welke impact de rechtspraak van de Europese gerechtshoven heeft en zal blijven hebben op het Europees asielbeleid, en hoe de Europese wetgever daaraan meent tegemoet te kunnen komen.

Concreet zal worden bekeken hoe het Europees asielbeleid zich doorheen de jaren ontwikkelde, om het vervolgens aan de hand van spraakmakende rechtspraak op haar mensenrechtelijke merites te kunnen beoordelen.

¹ Definitie uit artikel 2,a van de Richtlijn Gezinshereniging (richtlijn 2003/86/EG): "*Onderdaan van een derde land: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag*".

Het opzet van dit onderzoek is om zodoende een antwoord te formuleren op de vraag in welke mate de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsook van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees asielbeleid heeft beïnvloed.

II. Het gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

A. Situering

Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (hierna: GEAS) is een werk van lange adem. Doorheen de jaren ontwikkelde het asielrecht zich in de schoot van de Europese Unie tot een heus kluwen van wetgeving.

In wat volgt zal een stand van zaken geschetst worden van de evolutie die het Europees asielrecht doormaakte.

Hierbij zal worden stilgestaan bij de bevoegdheden die de EU thans heeft inzake asiel, de wetgevende initiatieven inzake en het asielbeleid zoals we dat vandaag kennen om zo te komen tot een antwoord op de subvraag hoe het Europees asielbeleid vormgegeven werd doorheen de Europese integratiegeschiedenis.

B. Asielrecht doorheen de Europese integratiegeschiedenis

1) *Historiek EU-asielrecht*

Het juridisch kader waarbinnen het Europees asielrecht zich heeft ontwikkeld tot wat het vandaag is, is mede het resultaat van twee gelijktijdige historische ontwikkelingen: het Europees integratieproces dat gekenmerkt wordt door de vaak verregaande harmonisatie van wetgeving in een veelheid van aangelegenheden, en de ontpopping van het Europese continent tot een immigratiecontinent.²

Daar waar de Europese wetgever al snel inzette op het regelen van het vrij verkeer van personen binnen de Unie³, bleef migratie over de EU-grenzen heen lang onaangeroerd op supranationaal niveau.

LIEVENS stelt dat een mogelijke reden hiervoor gevonden kan worden in het spanningsveld dat bestaat tussen nationale soevereiniteit en de toenemende internationalisering die onvermijdelijk leidt tot de afbrokkeling van staatssoevereiniteit.⁴

In die optiek worden de nationale bevoegdheden inzake asiel vaak gezien als manier "*for Nations to assert their nationness*".⁵

Een tweede factor die van tel is bij de ontwikkeling van het Europees asielrecht is de transformatie van het Europese continent van een emigratiecontinent tot een immigratiecontinent. Deze evolutie, die thans zeer merkbaar is in alle Europese lidstaten, heeft de Europese regeringsleiders er steeds

² I. BOCCARDI, *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*, Den Haag, Kluwer, 2002, 27.

³ C. BARNARD, *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 229-271. Het vrij verkeer van personen is thans verankerd in artikel 3, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); artikel 21 en titels IV en V van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

⁴ J. LIEVENS, "Dublin, de wankelste hoeksteen van het Europees Asielbeleid?", *Jura Falc.* 2013-14, afl. 2, (379) 381-382.

⁵ C. DAUVERGNE, "New issues in refugee research. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century", Working Paper No. 92, UNHCR 2003, (1) 8.

toe genoodzaakt de handen in elkaar te slaan om hun beleid met betrekking tot derdelanders te herdenken.⁶

Met het Verdrag van Amsterdam werd de doelstelling geformuleerd om een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht te creëren (hierna: RVVR) waarbij ook aandacht werd besteed aan de bescherming van derdelanders.⁷

Vandaag lezen we in het VWEU dat het gemeenschappelijke asielbeleid van de lidstaten *gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en billijkheid ten aanzien van de onderdanen van derde landen*.⁸

Deze bepalingen zijn zeker geen woorden in de wind. Immers, de EU moet niet enkel maken dat haar asielbeleid conform geldende mensenrechtenstandaarden is, maar deze bepalingen geven de Unie meteen ook de bevoegdheid om actief op te treden om derdelanders' rechten en eerlijke behandeling te garanderen.

Hoewel geen tekst en uitleg gegeven wordt met betrekking tot wat precies valt onder de noemer van zulke 'billijke behandeling' van derdelanders, mag veilig worden gesteld dat het Europees asielbeleid op zijn minst conform de fundamentele rechten zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) moet zijn.⁹ Bovendien wordt ook expliciet verwezen naar het Vluchtelingenverdrag¹⁰ als toetssteen voor het Europees asielbeleid.¹¹

In wat volgt zal in dit hoofdstuk verder bekeken worden hoe het asielrecht toch een belangrijke positie wist in te nemen op de Europese agenda. Vandaag immers bestrijkt het EU-recht nagenoeg alle aspecten van het migratieproces van derdelanders met bestemming EU, van binnenkomen tot eventueel terug buiten gaan.¹²

⁶ E. THIELEMANN, "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", *DEAS Working Paper Series from RePEc* 2003, Institute for International Integration Studies, Discussion Paper No. 09, November 2003, (1) 4-10; N. EL-ENANY, "EU Asylum and Immigration law under the Area of Freedom, Justice and Security", in D. CHALMERS en A. ARNULL, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 870; P. BOELES, M. DEN HEIJER, G. LODDER en K. WOUTERS, *European migration law*, Second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 25.

⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 224-226; V. MITSILEGAS, "The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual", *Yearbook of European Law* 2012, Vol.31(1), (319) 333-335.

⁸ Artikelen 67, 2 en 79, 1 VWEU.

⁹ L. AZOULAI en K. DE VRIES, *EU migration law: legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 3.

¹⁰ Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (Wet van 26 juni 1953, BS 4 oktober 1953), gewijzigd door het Protocol van New York op 31 januari 1967, BS 3 mei 1969.

¹¹ Artikel 78, 1 VWEU.

¹² P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 29.

2) Jaren 80: Schengenakkoorden

Het Europees asielbeleid werd in de jaren 80 gekenmerkt door een zeker dichotomie: intra-EU migratie werd een doelstelling op de interne markt-agenda¹³ terwijl gelijktijdig door de regeringen van de lidstaten gezocht werd naar een manier om samen te werken teneinde de instroom van asielzoekers en illegalen uit derde landen in te dijken.¹⁴

De wil van de lidstaten om samen te werken inzake asiel, gepaard met de terughoudendheid om nationale soevereiniteit inzake af te staan ten voordele van meer EU-bevoegdheden, leidde in eerste instantie tot intergouvernementele samenwerking.¹⁵

Het Schengenakkoord¹⁶ dat daaruit volgde maakte dat de interne grenzen van de Schengenzone¹⁷ controlevrij werden.

Met dit akkoord werd ook meteen de fundering gelegd voor het Dublin-systeem zoals we dat vandaag kennen, dit door het introduceren van het principe van de 'verantwoordelijke lidstaat'¹⁸, in de strijd tegen het 'asiel-shoppen' waarbij asielzoekers zogenaamd zouden 'shoppen' tussen de verschillende lidstaten om hun kansen op asiel te verhogen.¹⁹

Later werd de Dublinovereenkomst gesloten tussen de 12 toenmalige lidstaten, ter vervanging van dit luik uit het Schengenakkoord.²⁰

¹³ Met de Single European Act van 1987 werd immers het voltooiën van de 'interne markt' beoogd, die verschilde van haar voorganger 'gemeenschappelijke markt' doordat er nu ook specifiek werd ingezet op het creëren van een ruimte zonder interne grenzen waarbinnen het vrij verkeer van personen wordt gegarandeerd (zie voormalig artikel 14, 2 TEC).

¹⁴ G. VERMEULEN, *Europese integratie en beleidsontwikkeling: inzake justitie en binnenlandse zaken*, Antwerpen, Maklu, 2006, 38-40; P. VAN NUFFEL, "Having the law observed. The role of the European Court of Justice in the application of EU and international law toward third country nationals" in M. MAES, M.C. FOLETS en P. DE BRUYCKER (eds.), *External dimensions of EU Migration and Asylum law and policy*, Leuven, Bruylant, 2011, 89-91; K. LENAERTS, "The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice", *ICLQ* 2010, Vol. 59, (255) 256-257.

¹⁵ P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 32-33.

¹⁶ Akkoord tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 14 juni 1985.

¹⁷ Thans bestaat de Schengenzone uit 26 landen: 22 lidstaten van de Europese Unie en vier niet-lidstaten (Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein). Voor meer info over de Schengenzone in een notendop, zie http://ec.europa.eu/dqs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

¹⁸ Artikelen 28-38 van het Schengenakkoord.

¹⁹ C. BAULOZ, M. INELI-CIGER, S. SINGER en V. STOYANOVA (eds.), *Seeking asylum in the European Union. Selected protection issues raised by the second phase of the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhof, 2015, 2; P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 33.

²⁰ Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend - Overeenkomst van Dublin, *Pb. C.* 19 augustus 1997, afl. 254, 1-12. Sedert de inwerkingtreding van het Dublinverdrag in 1997, wordt dit luik uit het Schengenakkoord op EU-vlak zodoende volledig vervangen. Met het Verdrag van Amsterdam werden de intergouvernementele Schengenakkoorden geïncorporeerd in de EU-rechtsorde, zie Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, *Pb. C.* 9 mei 2008, afl. 115.

3) Van Amsterdam naar Lissabon: naar een gemeenschappelijk asielstelsel

In de rechtsleer wordt de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam²¹ consequent aangeduid als startpunt van een waarachtig Europees asielbeleid.²²

De reden hiervoor is het loutere feit dat slechts vanaf dat moment de Europese Gemeenschap de bevoegdheid kreeg om verbindende wetgevende instrumenten aan te nemen wat betreft de meeste aspecten inzake asiel, met een sterk initiatiefrecht voor de Commissie.²³

Op institutioneel vlak valt ook op te merken dat met Amsterdam het asielluik verhuist van de derde naar de eerste pijler, zij het wel nog steeds onder de strenge unanimiteitsregels.²⁴

De Europese wil om daadwerkelijk in te zetten op een coherent asielbeleid, blijkt uit de conclusies van de Europese Raad van Tampere uit 1999 waar specifieke beleidslijnen werden voorgesteld om te komen tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel.²⁵

Die Tampere-conclusies namen de waarborgen die het Vluchtelingenverdrag vooropstelt als uitgangspunt voor deze doorgedreven samenwerking op vlak van asiel. Zo kreeg het non-refoulement beginsel een prominente plaats bij het vormgeven van het GEAS.²⁶

Concreet beoogde de Raad van Tampere om snel te komen tot gemeenschappelijke regels met betrekking tot de verantwoordelijke lidstaat om asielaanvragen te onderzoeken, asielprocedures, en de harmonisatie van regels inzake erkenning en status van vluchtelingen.²⁷

De voltooiing van het voorgenomen GEAS verliep in twee afzonderlijke fases.

Een eerste fase bestond voornamelijk uit een aantal instrumenten die beoogden minimumnormen vast te leggen wat betreft het asielproces in de lidstaten.²⁸

In het raam van deze eerste inspanning om het asielbeleid van de Europese lidstaten te harmoniseren, werd gekomen tot een eerste reeks wetgevingsvoorstellen van de Commissie²⁹, met

²¹ Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, Amsterdam, 2 oktober 1997, *Pb. C.* 10 november 1997, afl. 340.

²² S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK en E. GUILD, *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 1-2; P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 34-35.

²³ Via nieuwbakken artikel 63 van het EG-Verdrag verkreeg de (toen nog) Gemeenschap de bevoegdheid om maatregelen aan te nemen inzake asiel en andere vormen van internationale bescherming.

²⁴ S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 298-299.

²⁵ M-C. FOBLETS, "Anno 2006: de Belgische wetgever brengt het vreemdelingenrecht in lijn met de Europese regelgeving. Een tussentijdse stand van zaken.", *RW* 2006-07, 903; S. LAVENEX, "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *Journal of Common Market Studies* 2001, Vol. 39 (5), (851) 856-858.

²⁶ Verankerd in artikel 33, 1 Vluchtelingenverdrag.

²⁷ Conclusies van de Europese Raad, Tampere, 15-16 oktober 1999, SN 200/99, §13-17, www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm.

²⁸ M. GARLICK, "Asylum legislation in the European Community and the 1951 Convention: Key concerns regarding asylum instruments adopted in the first phase of harmonisation", in T. BALZACQ en S. CARRERA (eds.), *Security versus freedom: a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006, 87 - 114; P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 247-250.

²⁹ Naar aanleiding van hun eerder gedane mededeling daaromtrent: EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend, 22 november 2000, COM/2000/0755, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0755&from=NL>.

name voor het aannemen van: de Dublin-Verordening³⁰, Eurodac-Verordening³¹, Ontvangstrichtlijn³², Kwalificatierichtlijn³³, en de Procedurerichtlijn³⁴.

De deadline voor de voltooiing van de eerste fase van het GEAS werd grotendeels gerespecteerd, en alle 'eerste-fase instrumenten' werden aangenomen tegen december 2000.³⁵

De tweede fase van het GEAS werd gebaseerd op het Programma van Den Haag uit 2004 dat een herziening van de asielregelgeving nastreefde ten einde te komen tot een meer doorgedreven niveau van harmonisatie tussen de lidstaten.³⁶

Onmiddellijke aanleiding voor deze nieuwe aanpak was het aanhoudende verschil tussen de lidstaten wat betreft erkenningspraktijken - en cijfers.³⁷

Het Asiel- en immigratiepact van 2008 bevestigde nogmaals deze wil van de Europese leiders om een frisse impuls te geven aan het gemeenschappelijk asielbeleid.³⁸

Het Verdrag van Lissabon³⁹ wordt uiteindelijk gezien als kristallisatie van het 'Europeaniseringsproces', of beter; het proces van denationalisering.⁴⁰ Zo ook wat betreft het Europees asielrecht. Met Lissabon zette de EU immers in op volledige harmonisatie binnen het asielacquis.⁴¹

³⁰ 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.* 25 februari 2003, afl. 50, 1-10.

³¹ 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.* 5 maart 2002, afl. 62, 1-5.

³² 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.* 6 februari 2003, afl. 31, 18-25.

³³ 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.* 30 september 2004, afl. 304, 12-23.

³⁴ 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.* 13 december 2005, afl. 326, 13-34.

³⁵ De voltooiing van de eerste fase werd beoogd tegen 1 mei 2004. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Third edition, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 300.

³⁶ Voor de volledige inhoud en voortgangsrapportering van het Haags Programma, zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=URISERV:I16002&from=NL>. Met het oog op deze hernieuwde doelstellingen, publiceerde de Commissie een Groenboek over de herziening van het GEAS (EUROPESE COMMISSIE, Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, 6 juni 2007, COM(2007)301) dat opgevolgd werd door een Beleidsplan inzake asiel (EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Asielbeleidsplan: Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU", 17 juni 2008, COM(2008)360.

³⁷ S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Third edition, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 302.

³⁸ EUROPESE RAAD, "European Pact on Immigration and asylum", 24 september 2008, Council DOC 13440/08.

³⁹ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb. C.* 17 december 2007, afl. 306.

⁴⁰ De hangende voorstellen in het kader van de tweede fase van het GEAS werden echter niet meteen beïnvloed door de inwerkingtreding van Lissabon, gezien het besluitvormingsproces inzake asiel ongewijzigd bleef, zie S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Third edition, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 305.

⁴¹ Sinds de inwerkingtreding van Lissabon, heeft de EU de bevoegdheid om nationaal asielrecht te harmoniseren naar goedgekeurde, uiteraard binnen de perken die het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, gezien de bevoegdheden inzake asiel nog steeds onder de gedeelde bevoegdheden vallen. Deze koerswijziging van minimum- naar maximumharmonisatie zien we bevestigd in artikelen 67 en 78 VWEU met referenties naar onder meer 'de uniforme status', 'gemeenschappelijk systeem'. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 224-226; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System - legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, xi.

De hervorming van het GEAS in de tweede fase betekende ook een heuse verschuiving in de aard van de wetgeving inzake asiel; verplichtingen worden opgelegd aan de lidstaten en *opt-out* clausules afgeschaft. Wel zien we ook een versterking van de rol van de lidstaten binnen de RVVR met de mogelijkheid om een subsidiariteitstoets van EU-wetgeving af te dwingen⁴², alsook om deel te nemen in de evaluatie inzake implementatie van EU-beleid in de RVVR.⁴³

De deadline voor de voltooiing van de tweede fase van het GEAS, zoals vastgelegd in het Programma van Den Haag, werd uiteindelijk door het Asiel- en Immigratiepact verzet naar 2012, zoals ook werd bevestigd in het Programma van Stockholm⁴⁴. Uiteindelijk werd ook deze limiet niet gehaald, en werden eerst in 2013 de beoogde wetgevende instrumenten aangenomen.⁴⁵

Het wetgevend optreden van de EU in asielaangelegenheden evolueerde aldus doorheen de jaren naar een soort hybride vorm van intergouvernamenteel supranationalisme, waardoor de lidstaten verder konden bouwen aan een 'beveiligde' asielpolitiek. Het is dan ook opmerkelijk dat ondanks het officiële engagement van de EU om een betere bescherming van asielzoekers in de EU te bewerkstelligen middels de tweede fase van het GEAS, volgens sommige auteurs de harmonisatiegolf in werkelijkheid heeft geleid tot lagere beschermingsniveaus in vele lidstaten.⁴⁶

PEERS bestempelt het resultaat van het herzieningsproces van de EU-wetgeving inzake asiel zelfs als zijnde "lipstick on a pig", waarbij vooral de herziening van het Dublin-systeem die later aan bod komt het moet ontgelden.⁴⁷

Of deze kritiek op het GEAS met haar tweede-generatie asielwetgeving gegrond is, en hoe de EU eraan tegemoet zou kunnen komen, is precies wat dit onderzoek zal proberen achterhalen.

Het institutioneel kader vormt hier zeker niet de hoofdnoot, maar deze korte stand van zaken betreffende de reilen en zeilen van het Europees asielbeleid doorheen de jaren zal zich doorheen het verdere verloop van dit werk zeker relevant tonen. Immers, het Europees asielrecht wist zich doorheen de jaren te ontwikkelen vanuit een intergouvernamenteel perspectief naar een omvattend geheel van communautaire wetgeving dat naar eigen sterk inzet op de bescherming van de asielzoekers.⁴⁸

Of de EU hierbij in haar opzet geslaagd is, dan wel eerder toch vasthoudt aan de initiële beweegredenen om het 'Europese fort' te bewaken, zal moeten blijken bij het onderzoek naar de inhoudelijke beschermingsmechanismen die werden opgezet voor derdelanders die hun heil komen zoeken in de EU.

⁴² Via de 'early warning' procedures opgenomen in Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb. C.* 326 26 oktober 2012.

⁴³ Zie artikel 12, c VEU.

⁴⁴ EUROPESE RAAD, "Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger", *Pb. C.* 4 mei 2010, afl. 115, 1-38.

⁴⁵ S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 4-5.

⁴⁶ V. MORENO-LAX, "Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control", in D. ACOSTA ARCARAZO en C. MURPHY (eds.), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, London, Hart Publishing, 2014, 146-167; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System - legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 20.

⁴⁷ S. PEERS, "The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world - or lipstick on a pig?", *Statewatch.org*, 8 april 2013, (1) 16.

⁴⁸ Artikel 78 VWEU; C. BAULOZ e.a. (eds.), *Seeking asylum in the European Union. Selected protection issues raised by the second phase of the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 7-8.

In een volgend onderdeel zal vervolgens eerst dieper ingegaan worden op specifieke karakteristieken van het Europees asielrecht, en op de rechten die verschillende EU-instrumenten concreet waarborgen.

Daarna zal worden ingezoomd op de mogelijke impact van het Handvest van de Grondrechten van de EU op het Europees asielbeleid, dat post-Lissabon onontbeerlijk is in het kader van dit werk.

Dit alles om uiteindelijk in de kern van het onderzoek het een aantal aspecten van het Europees asielrecht, *capita selecta*, op haar mensenrechtelijke merites te kunnen beoordelen, aan de hand van de rechtspraak van het EHRM en het HvJ.

C. Specifieke karakteristieken Europees Asielrecht

1) Rechtsgrond

Sinds het Verdrag van Lissabon, vinden we de rechtsgrond voor het EU-optreden inzake asiel terug in artikel 78 VWEU, een gedeelde bevoegdheid van de EU teneinde de RVVR te creëren.⁴⁹

Opmerkelijk is dat de deelname van de lidstaten aan het vormgeven van het RVVR-beleid erg diffuus blijft. AZOULAI bestempelt het RVVR-beleid als een "gedifferentieerde aangelegenheid". Dit omdat een niet te onderschatten deel van de lidstaten thans geen deel uitmaakt van de Schengenzone⁵⁰, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet volledig deelnemen aan het gemeenschappelijk asielbeleid, terwijl een aantal derde landen⁵¹ wel meewerken aan de verdere uitbouw van de RVVR.⁵²

Europa koos ervoor om het gros van de asielwetgeving die aangenomen wordt op grond van artikel 78 VWEU in de vorm van richtlijnen te gieten. Volgens PEERS getuigt dit van de wil van de EU-wetgever daarbij een zeker beoordelingsmarge te laten aan de lidstaten, zelfs in de tweede fase van het GEAS waar wordt ingezet op doorgedreven harmonisatie.⁵³

2) Territoriaal toepassingsgebied EU-asielrecht

De gemoduleerde deelname van een aantal lidstaten aan het GEAS maakt dat ook op territoriaal gebied het EU-asielrecht een buitenbeentje blijkt.

Zo kregen het Verenigd Koninkrijk en Ierland via een Protocol de mogelijkheid om à la carte te kiezen om al dan niet gebonden te zijn door maatregelen die de EU aanneemt onder het RVVR-beleid.⁵⁴

Met betrekking tot de herziening van het asielacquis in de tweede fase van GEAS zorgt dit voor een versnipperde implementatie in de lidstaten.⁵⁵

Specifiek met betrekking tot het VK en Ierland rees de vraag of deze lidstaten dan alsnog moeten voldoen aan de normen die de eerste generatie instrumenten vooropstelden.⁵⁶ De Europese Commissie stelde in elk geval van wel.⁵⁷

⁴⁹ Artikelen 4, 2, j en 72 VWEU.

⁵⁰ Verenigd Koninkrijk, Ierland, Bulgarije, Roemenië en Cyprus.

⁵¹ IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein.

⁵² L. AZOULAI en K. DE VRIES, *EU migration law: legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 5.

⁵³ Zo wordt ook bij de tweede generatie wetgevingsinstrumenten nog steeds een zekere vrijheid gegeven aan de lidstaten om een hoger beschermingsniveau te hanteren in hun nationale wetgeving, uiteraard op voorwaarde dat de nationale normen compatibel zijn met de bepalingen uit de richtlijnen. Zie S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 7.

⁵⁴ Protocol (Nr. 21) VEU betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, *Pb. C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 295-299. Dit heeft als gevolg dat het Verenigd Koninkrijk deelneemt aan alle eerste-fase instrumenten, Ierland is echter niet gebonden door de Richtlijn inzake minimumnormen voor opvang.

⁵⁵ Zo opteerden het Verenigd Koninkrijk en Ierland ervoor om enkel gebonden te zijn door de herziene Dublin-Verordening en de Eurodac-Verordening.

⁵⁶ S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 312-313.

⁵⁷ "Given that the UK will not take part in this proposal but will continue to apply the prior Regulation, it is not possible to repeal the latter completely", zie EUROPESE COMMISSIE, COM (2010)448, 2 september 2010.

Ook de positie van Denemarken met betrekking tot de RVVR wordt beheerst door een protocol waardoor het in principe niet gebonden is door de maatregelen die worden aangenomen in het kader van de RVVR.⁵⁸

Naast dit specifiek toepassingsgebied binnen de EU-grenzen, merken we ook een toenemende externalisering op van het EU-beleid inzake asiel.⁵⁹ Asiel is nu eenmaal een luik waar de EU zichzelf genoodzaakt ziet om verder te kijken dan haar buitengrenzen. Zo zien we dat de EU zich stevast politiek engageerde om overeenkomsten te sluiten met derde landen, om zo de migratiestromen naar Europa beheersbaar te houden.⁶⁰

3) Bevoegdheid van het HvJ

Een heikel punt dat in dit werk zeker verder zal worden uitgediept is de specifieke rol die het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) kreeg toebedeeld in zaken die betrekking hebben op het Europees asielrecht.⁶¹ De bevoegdheid van het Hof in deze toch vaak gevoelige aangelegenheden bleef lang beknot.⁶²

Vòòr het Verdrag van Amsterdam, toen het Europees asielbeleid nog in haar kinderschoenen stond, had het Hof immers geen bevoegdheid om te oordelen over maatregelen die werden aangenomen in het ruim van de zogeheten derde pijler.⁶³

⁵⁸ Protocol (Nr. 22) VEU betreffende de positie van Denemarken, *Pb. C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 299–303. Denemarken sloot echter een verdrag met de EU waardoor het wel deelneemt aan het Dublin-systeem: 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, *Pb. L.* 8 maart 2006, 37-43. Zie S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 20

⁵⁹ In het raam van dit werk is het onmogelijk verder in te gaan op de externe dimensie van het Europees asiel- en migratiebeleid. Voor een zeer bevattelijk overzicht van dit extern beleid, zie B. MARTENCZUK, “Migration policy and EU external relations”, in L. AZOULAI en K. DE VRIES, *EU migration law: legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 69-105.

⁶⁰ Zie onder meer in de Tampere Conclusies, §22. Deze overeenkomsten helpen mee aan de uitbreiding van de “veilige landen”-politiek van de EU waarover later meer. Wat betreft de externalisering van het Europees Asielbeleid dat het raam van dit werk te buiten gaat, zie EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental rights at Europe’s southern sea borders*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, 111-125.

⁶¹ K. LENAERTS, “The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice”, *ICLQ* 2010, Vol. 59, (255) 288-298.

⁶² S. PEERS, “The future of the EU judicial system and EC immigration and asylum law”, *EJMJ* 2005, vol. 7, (263) 267-272.

⁶³ Enkel met betrekking tot verdragen die werden aangenomen in deze materies bestond de mogelijkheid om het Hof toch rechtsmacht te geven, doch het enige verdrag dat werd aangenomen in dat tijdperk was het Dublinverdrag, en daarbij kozen de lidstaten ervoor om van die mogelijkheid geen gebruik te maken. S. PEERS, “Who’s Judging the Watchmen? The Judicial System of the Area of Freedom Security and Justice”, *Yearbook of European Law* 1998, (337) 340-351; S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 17.

Met het Verdrag van Amsterdam viel ook het EU-asielrecht onder de gewone rechtsmacht van het Hof.⁶⁴

Tijdens dit Amsterdam-tijdperk, kreeg het Hof welgeteld 5 zaken doorgespeeld van nationale rechtbanken met de vraag om een bepaling van EU-asielrecht te interpreteren.⁶⁵

Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het HvJ volle rechtsmacht om te oordelen over de geldigheid en interpretatie van het Europees asielrecht.⁶⁶

Zoals zal blijken uit het verdere onderzoek naar specifiek relevante rechtspraak, is het HvJ gaandeweg toch een rol van betekenis gaan spelen bij het vormgeven van het GEAS. Niet enkel door het asielacquis te situeren in haar internationale context, maar ook door specifieke interpretaties van een aantal kernaspecten naar voren te schuiven.⁶⁷

⁶⁴ Met die beperking dat enkel de hoven tegen wier beslissing geen beroep openstond een prejudiciële vraag konden richten tot het Hof. De Raad, de Commissie of een lidstaat konden evenwel een verzoek tot uitlegging dat betrekking had op het asielrecht richten aan het Hof. Zie voormalig artikel 68 EG-Verdrag.

⁶⁵ De zaken hadden betrekking op de toen geldende Dublin-II Verordening en de Kwalificatierichtlijn. Zie HvJ 9 november 2010, gevoegde zaken nrs. C-57/09 en C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, B en D; HvJ 17 juni 2010, nr. C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351, Bolbol; HvJ 2 maart 2010, gevoegde zaken nrs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105, Salahadin Abdulla; HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, Elgafaji; HvJ 29 januari 2009, nr. C-19/08, ECLI:EU:C:2009:41, Petrosian; S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, Second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 17.

⁶⁶ Huidig artikel 267 VWEU. Over de vernieuwde rol van het HvJ sedert Lissabon, zie HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Perscommuniqué nr. 104/09, Luxemburg, 30 november 2009, http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-104_nl.htm. De beperkingen die voorheen golden werden zelfs retroactief opgeheven, zie S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, Second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 17 met verwijzing naar HvJ 17 februari 2011, nr. C-283/09, ECLI:EU:C:2011:85, Mediatel.

⁶⁷ G. DE BAERE, "The Court of Justice of the EU as a European and International Asylum Court", Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper (118), 13.

D. Het Europees asielacquis: secundair EU-recht inzake asiel

Nadat hierboven de institutionele evolutie van het asielrecht in de schoot van de Europese Unie in een notendop werd weergegeven, is het nu tijd om over te schakelen op een meer substantiële benadering van het asielacquis.

Een logische keuze hierbij is om de verschillende instrumenten aan bod te laten komen in dezelfde volgorde als die waarin de individuele asielzoeker er mee te maken zal krijgen.⁶⁸

Met het oog op de kern van het onderzoek zijn vooral de Erkenningsrichtlijn, de Procedurerichtlijn en de regelgeving onder het Dublin-systeem van belang.

1) Richtlijn inzake asielprocedures

Zoals aangekondigd in het Asielbeleidsplan⁶⁹ werd in 2009 een voorstel tot herziening van de richtlijn inzake asielprocedures opgemaakt door de Europese Commissie. Gezien de zware onderhandelingen, kon pas in juni 2013 uiteindelijk het herwerkte voorstel⁷⁰ aangenomen worden: Richtlijn 2013/32/EU.⁷¹

Opmerkelijk is dat het toepassingsgebied van de richtlijn beperkt blijft tot aanvragen gedaan door derdelanders, terwijl haar rechtsbasis in artikel 78 VWEU conformiteit met het Vluchtelingenverdrag vooropstelt, alwaar geen sprake is van enige beperking van het personeel toepassingsgebied van de beschermingsmaatregelen. Geografisch wordt het toepassingsgebied daarentegen niet beperkt tot EU-grondgebied, wat maakt dat deze herziene richtlijn niet blind is voor de realiteit waarbij veel vluchtelingen buiten de territoriale wateren onderschept worden.⁷²

Van zodra een persoon die binnen het personeel toepassingsgebied valt een aanvraag voor een door de richtlijn gedekte beschermingsstatus indient bij de bevoegde autoriteit worden de rechten en plichten die erin vervat liggen, getriggerd.⁷³ Hierdoor krijgt de asielzoeker onder meer het recht op

⁶⁸ Voor een grafisch overzicht van het verloop van de procedure en de rol van de verschillende wetgevingsinstrumenten, zie Bijlage I.

⁶⁹ Zie voetnoot 48.

⁷⁰ EUROPESE COMMISSIE, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus (Herschikking), Brussel, 1 juni 2011, COM(2011)319 definitief.

⁷¹ 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, *Pb. L.* 26 september 2013, afl. 180, 60–95 (hierna: herziene richtlijn inzake asielprocedures). De oorzaak voor het moeilijke onderhandelingsproces is gelegen in het feit dat deze richtlijn erg nauw raakt aan de gevoelige politieke en institutionele materie die ook gevolgen heeft voor de rol van de nationale rechtbanken en administratieve organisatie binnen de lidstaten. Zo heeft de richtlijn rechtstreeks impact op de soevereine bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot de toegang en het verblijf op hun grondgebied. Het uiteindelijke compromis leidde dan ook tot de erosie van procedurele waarborgen voor asielzoekers. Bij de onderhandelingen van de eerste Procedurerichtlijn stelde de UNHCR ook reeds dat verschillende bepalingen uit de Procedurerichtlijn zwaar tekort deden aan gevestigde internationale standaarden en zouden kunnen leiden tot de uitholling van de internationale bescherming van vluchtelingen. Zie UNHCR, "Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law", Press Releases, 29 maart 2004, beschikbaar via www.unhcr.org; C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, 158-159.

⁷² S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 220.

⁷³ Artikel 6, 1 richtlijn 2013/32/EU.

juridische bijstand, een recht op beroep en het recht om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven gedurende de asielprocedure.⁷⁴

Dat het precieze moment waarop de richtlijn toepassing vindt van groot belang is in de praktijk kan mooi geïllustreerd worden met een actueel arrest van het Brusselse arbeidshof⁷⁵ dat op 7 december 2015 FEDASIL veroordeelde tot een dwangsom à rato van 125 EUR per dag wegens het gebrek aan opvangvoorzieningen voor een 17-jarige Afghaanse asielzoeker.

In het arrest blijkt het moment waarop de waarborgen uit de herziene Opvangrichtlijn in werking treden cruciaal.⁷⁶

Het Hof neemt haar toevlucht tot de herziene Procedurerichtlijn om het begrip "*l'introduction de la demande d'asile*" te interpreteren, gezien deze begripsafbakening ontbreekt in de Belgische wet, en cruciaal was om te beslissen of de jonge asielzoeker al dan niet recht had op opvang.⁷⁷

Het Brusselse Hof beslist dat het recht op opvang inderdaad ingaat vanaf het moment waarop asiel wordt aangevraagd, en niet eerst vanaf de eigenlijke registratie van de aanvraag. Hierbij baseert het Hof zich op artikel 6, 4 herziene Procedurerichtlijn die stelt dat: "*une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur*".⁷⁸

Deze zijspng naar dit actueel nationaal arrest toont meteen aan hoe nauw de verschillende Europese wetgevende instrumenten met elkaar verbonden zijn, en hoe ze in de nationale rechtspraktijk thans een belangrijke bron van inspiratie vormen.

Met de herziene richtlijn wordt ingezet op het creëren van een coherent stelsel voor het efficiënt afhandelen van asielverzoeken in alle lidstaten volgens gemeenschappelijke kwalitatieve normen.

Ook worden "versnelde procedures" en "grensprocedures" ingeschreven om in bepaalde gevallen kennelijk ongegronde aanvragen af te wijzen, zoals later zal blijken soms op bedenkelijke gronden.⁷⁹

Aangemerkt door PEERS als de grootste innovatie van de herziene richtlijn is de regel dat voortaan elk beroep tegen een beslissing over de aanvraag automatisch schorsend zal werken.⁸⁰

⁷⁴ Artikelen 20 en 46 richtlijn 2013/32/EU.

⁷⁵ Arbh. Brussel, 7 december 2015, AR 2015/KB/05, onuitgegeven. Afschrift zeer prompt verkregen met dank aan hoofdgriffier CARLIER.

⁷⁶ In België omgezet door Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, BS 7 mei 2007. De herziene Opvangrichtlijn werd niet specifiek omgezet, gezien de Wet van 12 januari 2007 conform geacht werd aan de herziene Opvangrichtlijn, zie hierover *Vr. en Antw. Vl. Parl.*, Vr. nr. 129, 3 december 2014 (T. SOENS, antw. H. CREVITS).

⁷⁷ In de zaak ging het om een 17-jarige jongen die een asielaanvraagformulier indiende bij de Dienst Vreemdelingenzaken, maar een oproeping kreeg om zich ruim een week later opnieuw aan te bieden. Gezien de pré-opvang in het Brusselse WTC-gebouw volzet was, bracht de jongen dagen en nachten door op straat. Staatssecretaris voor Asiel- en Migratie stelde dat de opvangverplichting slechts gold vanaf de registratie van de asielaanvraag. Hetgeen met dit arrest dus duidelijk van tafel wordt geveegd. Update 10 december 2015: de jongeman diende eerder reeds een asielaanvraag in, en werd in afwachting van zijn Dublin-overdracht naar Duitsland opgevangen in een gesloten centrum, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.251917> (consultatie 10 december 2015).

⁷⁸ Eigen onderlijning.

⁷⁹ Zie *infra* meer specifiek wat betreft de mogelijkheid om een asielaanvraag onontvankelijk te verklaren wanneer er een veilig derde land in het spel is, conform artikel 33, 2 richtlijn 2013/32/EU.

⁸⁰ S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 287.

Ook de UNHCR is uiterst opgetogen dat de richtlijn voortaan voorziet in een schorsend rechtsmiddel, en uit de voorzichtige hoop dat deze waarborg bij correcte implementatie door de lidstaten inderdaad het beschermingsniveau zal verhogen.⁸¹

De bepalingen die criteria naar voren schuiven om een bepaalde staat als "veilig land van herkomst", "veilig derde land" dan wel als "Europees veilig derde land" te bestempelen en de gevolgen van die kwalificatie voor de asielaanvraag met zich meebrengt zijn vermeldenswaardig.⁸²

De houdbaarheid van deze begrippen, die gesteund zijn op het verregaand interstatelijk vertrouwen dat heerst binnen de EU-rechtsorde zal later grondig onderzocht worden.⁸³

2) Eurodac-Verordening

De Eurodac-verordening⁸⁴ regelt het systeem waarbij vingerafdrukken worden genomen van elke persoon die in de EU een asielaanvraag indient, om zo geregistreerd te kunnen worden in de Eurodac-database.

Deze werkwijze zou het voor de lidstaten eenvoudiger moeten maken om uit te maken welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek, en houdt integraal verband met de toepassing van de Dublin-Verordening in de praktijk.⁸⁵ Met succes, zo blijkt, gezien er in 2014 gegevens van 756 368 asielzoekers werden geregistreerd in het Eurodac-systeem, waarbij er in 144 167 gevallen reeds een eerdere registratie plaatsvond.⁸⁶

De herziene Eurodac-verordening⁸⁷ beoogt het Eurodac-systeem naar een volgend niveau te brengen, dit door onder meer kortere termijnen te bepalen voor het verzenden van de vingerafdrukgegevens⁸⁸ en voor conformiteit met de regelgeving inzake gegevensbescherming.⁸⁹

Nieuw in de herziene richtlijn is de mogelijkheid om de Eurodac-database in te zetten in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.⁹⁰

⁸¹ UNHCR, "Moving further toward a Common European Asylum System. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package June 2013", June 2013, beschikbaar via www.unhcr.org.

⁸² Toepassing van de artikelen 33, 36, 38 en 39 richtlijn 2013/32/EU kunnen leiden tot een onontvankelijke asielaanvraag, dan wel maken dat de aanvraag niet of niet volledig dient te worden onderzocht.

⁸³ R. BRUIN, S.G. KOK en A. TERLOUW, "Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie", *Justitiële Verkenningen* 2015, Vol. 41(3), (71) 83-86.

⁸⁴ Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, *Pb. L.* 29 juni 2013, afl. 180, 1-30.

⁸⁵ Zie verder bij de Dublin-Verordening. De lidstaat waar de asielzoeker als eerst de EU binnenkomt, en die dus als eerst diens vingerafdrukken registreerde zal in principe verantwoordelijk zijn.

⁸⁶ EU-LISA (European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice), "Annual report on the 2014 activities of Eurodac", June 2015, <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%202014%20Annual%20Report%20-%20Factsheet.pdf>.

⁸⁷ Trad op 20 juli 2015 in werking.

⁸⁸ Gegevens dienen door de lidstaten binnen de 72u te worden verzonden aan het centraal systeem, zie artikel 9 verordening 603/2013/EU.

⁸⁹ Zie Hoofdstuk VII (verwerking en bescherming van gegevens en aansprakelijkheid) verordening 603/2013/EU.

⁹⁰ Zo zullen de nationale politiediensten en Europol ook toegang krijgen tot de gegevens, onder strenge voorwaarden, met het oog op de bestrijding van ernstige misdrijven en terrorisme. Zie hierover overwegingen 8, 11, 12 en 31 en artikelen 7 en 21 verordening 603/2013/EU.

3) Richtlijn inzake opvangvoorzieningen

De herziene richtlijn inzake opvangvoorzieningen⁹¹ regelt de materiële opvangvoorzieningen waar asielzoekers recht op hebben in afwachting van een beslissing over hun asielaanvraag.

Zo schrijft de herziene richtlijn voor dat asielzoekers toegang moeten krijgen tot huisvesting, levensmiddelen, gezondheidszorg en werk.⁹²

Ook bevat de richtlijn belangrijke gemeenschappelijke regels met betrekking tot de detentie van asielzoekers. Die bepalingen met betrekking tot de "bewaring" van asielzoekers zijn zeer duidelijk in het vaststellen van gronden voor de detentie van asielzoekers, waarbij extra waarborgen gelden voor kwetsbare personen.⁹³

Concreet beoogt deze herwerkte richtlijn om "standaarden" voor te schrijven inzake materiële opvang van asielzoekers, daar waar haar voorganger zich tevreden stelde met "minimumstandaarden".⁹⁴

De reden hiervoor ligt in de moeilijk te staven vrees van de Europese wetgever dat zonder deze gemeenschappelijke normen inzake opvang de doelstelling van de tweede fase van het GEAS, die erin bestaat om secundaire migratiestromen tussen de lidstaten te vermijden, zouden ondermijnd worden door asielzoekers die op zoek gaan naar superieure materiële opvang in een andere lidstaat.⁹⁵ Hierin zien we volgens TEITGEN-COLLY meteen ook de bestaansredenen van de Opvangrichtlijn; een noodzakelijk correlaat van het Dublin-systeem.⁹⁶

Met de herziene richtlijn wordt volgens het HvJ in *CIMADE en GISTI* ook de brug geslagen tussen het recht op menselijke waardigheid dat gegarandeerd zou kunnen worden via deze gemeenschappelijke materiële voorwaarden.⁹⁷

In hoeverre de EU-wetgever slaagt in zijn opzet om in alle lidstaten dezelfde standaarden te doen implementeren zal verder blijken uit het overzicht van de relevante rechtspraak.

4) Richtlijn inzake erkenning

De herziene erkenningsrichtlijn werd in 2011 aangenomen en beoogt een belangrijke bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijk asielbeleid waarbij wordt ingezet op een "uniforme status" voor vluchtelingen en andere personen met nood aan internationale bescherming.⁹⁸

⁹¹ 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.* 26 juni 2013, afl. 180, 96–116.

⁹² Artikelen 12-19 richtlijn 2013/33/EU.

⁹³ Artikelen 8-11 richtlijn 2013/33/EU.

⁹⁴ Zie overwegingen 1 en 31 richtlijn 2013/33/EU.

⁹⁵ EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Asielbeleidsplan - Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, Brussel, 17 juni 2008, COM(2008)0360 definitief, punt 3.1. Erg kritisch over deze beweegredenen is PEERS, zie S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 499.

⁹⁶ C. TEITGEN-COLLY, "The European Union and asylum: an illusion of protection", *Common Market Law Review* 2006, Vol.43(6), (1503) 1516.

⁹⁷ Overweging 35 richtlijn 2013/33/EU; HvJ 27 september 2012, nr. C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594, *CIMADE en GISTI*, §42.

⁹⁸ 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, *Pb. L.* 20 december 2011, afl. 337, 9-26.

Het Vluchtelingenverdrag⁹⁹ blijft in elk geval dienst doen als hoeksteen van de herziene Erkeningsrichtlijn wat betreft de erkenning als vluchteling, een eerste beschermingsstatus.¹⁰⁰

Wel moet er op gewezen worden dat, in tegenstelling tot wat geldt onder het Vluchtelingenverdrag, ook hier weer het toepassingsgebied *ratione personae* van de richtlijn beperkt blijft tot derdelanders en staatlozen.¹⁰¹

Wanneer een groot deel van de burgers in een bepaald land echter in gevaar zijn, kan het principe van individuele vervolging dat nodig is voor de erkenning als vluchteling niet eenvoudigweg worden toegepast.

Daarom werd op de raad van Tampere beslist om een complementair regime aan te nemen voor personen die niet kunnen genieten van de vluchtelingenstatus: de subsidiaire bescherming die ook verder wordt uitgewerkt in de herziene Erkeningsrichtlijn.¹⁰²

Oorlogsvluchtelingen die bijvoorbeeld niet steeds kunnen rekenen op de bescherming als erkende vluchteling kunnen aantonen dat ze een reëel risico lopen op ernstige schade om zo tot dit complementair beschermingsstatuut te komen.¹⁰³

Hoewel met de herzieningsoefening de verregaande verschillen die voortvloeien uit het toegekende statuut gemilderd werden doordat regels met toegang tot de arbeidsmarkt en gezondheidszorg grotendeels gelijk getrokken werden¹⁰⁴, is er zeker nog geen sprake van een eenheidsstatuut.¹⁰⁵

Zo blijven er grote verschillen bestaan tussen de geldigheidsduur van de verblijfstitel die wordt toegekend¹⁰⁶ alsook wat betreft de toegang tot sociale voorzieningen die voor personen onder subsidiaire bescherming tot een minimum herleid mag worden.¹⁰⁷

Sommige auteurs stellen openlijk het nut van deze extra beschermingsstatus in vraag.¹⁰⁸

Deadline voor implementatie was 21 december 2013, zij het enkel voor de bepalingen die 'wezenlijk gewijzigd' werden ten opzichte van haar voorgangster (overweging 52 en artikel 39 richtlijn 2011/95). Over het behouden van gunstigere regels in het licht van de voorgaande erkeningsrichtlijn, richtlijn 2004/83/EG, zie HvJ 9 november 2010, gevoegde zaken nrs. C-57/09 en C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, B en D, §113-121.

⁹⁹ Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (Wet van 26 juni 1953, *BS* 4 oktober 1953), gewijzigd door het Protocol van New York op 31 januari 1967, *BS* 3 mei 1969.

¹⁰⁰ Overweging 4 richtlijn 2011/95/EU, zoals vooropgesteld in de Conclusies van de Europese Raad, Tampere, 15-16 oktober 1999, SN 200/99, §4 en §14.

¹⁰¹ Artikel 1 en 2, d, f richtlijn 2011/95/EU. Inzake asiel voor EU-burgers, zie PROTOCOL (Nr. 24) VEU inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, afl. 326, 305-306.

¹⁰² Conclusies van de Europese Raad, Tampere, 15-16 oktober 1999, SN 200/99, §14; J. MCADAM, "The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *IJRL* 2005, Vol.17(3), 461-516.

¹⁰³ Artikel 2, f en 15 richtlijn 2011/95/EU; M. FOBLETS, D. VANHEULE en S. BOUCKAERT, "De nieuwe asielwetgeving: het Belgische asielrecht kleurt Europeser", *RW* 2006, nr. 23, (942) 946.

¹⁰⁴ Artikel 26 en 30 richtlijn 2011/95/EU.

¹⁰⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2014, 6.

¹⁰⁶ Zo geldt een minimumduur van 3 jaar voor erkende vluchtelingen, en slechts 1 jaar voor personen met een subsidiair beschermingsstatuut, zie artikel 24 richtlijn 2011/95/EU.

¹⁰⁷ Artikel 29 richtlijn 2011/95/EU. Zie S. BOUCKAERT, "Sociale basisrechten van vreemdelingen in illegaal verblijf vanuit een juridisch perspectief", in C. TIMMERMAN, I. LODEWYCK en Y. BLOCKLANDT (red.), *Grenzeloze solidariteit. Over migratie en mensen zonder papieren*, Leuven, Acco, 2008, 59-119; S. BOUCKAERT, "Het statuut van niet-EU-onderdanen in het Belgisch sociaal recht: enkele recente ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak", in M.-Cl. FOBLETS en D. VANHEULE (eds.), *Vreemdelingenrecht, Themis nr. 68*, Brugge, Die Keure, 2012, 1-42.

¹⁰⁸ J. MC ADAM, "The Refugee Convention as a Rights Blueprint for Persons in Need of International Protection", in J. MC ADAM (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2014, (263) 279-282; M.T. GIL-BAZO, "Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law", *Refugee Studies Centre Oxford University Research Paper No. 136*, november 2006, (1) 11.

Hierbij wordt onder meer geopperd dat de gronden om een subsidiair beschermingsstatuut te bekomen zo beperkt zijn, dat ze uiteindelijk quasi allemaal kunnen worden opgevangen door de vluchtelingenstatus.¹⁰⁹

De al bij al beperkte herzieningsoefening, die niet enkel het gros van de inhoud maar ook de structuur van haar voorgangster behoudt, wordt bovendien door menig auteur gehekelde als gemiste kans om klaarheid te scheppen in de veelal vage terminologie waardoor de erkenningscijfers van de lidstaten onderling grote verschillen vertonen.¹¹⁰

Ik stel me dan ook vragen bij het opzet van de herziene richtlijn om een "uniforme status" te creëren voor mensen die beroepen op internationale bescherming, terwijl het erkenningsstelsel dat Europa ermee opzet duidelijk een strikte tweedeling kent tussen erkenning als vluchteling dan wel de subsidiaire bescherming.

Naar mijn mening doet de richtlijn hier tekort aan de bevestiging van het principe dat alle lidstaten in elk geval ook gebonden blijven door hun verplichtingen onder internationaal recht.

Een asielzoeker die niet in aanmerking komt voor een erkenning als vluchteling, kan per definitie niet zomaar worden teruggestuurd. Immers ook uit het EVRM, zoals later zal blijken, volgt een non-refoulementverplichting die de lidstaten niet zomaar naast zich kunnen neerleggen.

Beter was volgens mij geweest om bij de herzieningsoefening in te zetten op een werkelijk uniforme status die op ruimere gronden kan worden toegekend en die zodoende een omvattende bescherming biedt aan asielzoekers.

5) Dublin-systeem

De Dublin-Verordening¹¹¹, die deel uitmaakt van het grotere "Dublin-systeem" binnen het Europees asielrecht, waaronder ook haar uitvoeringsbesluit¹¹² en de hoger behandelde Eurodac-Verordening vallen, heeft een lange voorgeschiedenis.

Vanaf het moment dat Europa inzette op het vrij verkeer, waarbij de Europese binnengrenzen werden afschaft onder de Schengenakkoorden, groeide de vrees voor secundaire migratiebewegingen van derdelanders binnen de EU, waarbij 'geshopt' zou kunnen worden naar het meest genereuze asielbeleid.¹¹³

¹⁰⁹ C. TEITGEN-COLLY, "The European Union and asylum: an illusion of protection", *Common Market Law Review* 2006, Vol.43(6), (1503) 1533-1543.

¹¹⁰ S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 41; S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 71.

¹¹¹ 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.* 26 juni 2013, afl. 180, 31-59.

¹¹² Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 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.* 8 februari 2014, afl. 39, 1-43.

¹¹³ Bijzonder kritisch voor deze volgens haar foute premisse van het Dublin-systeem is C. TEITGEN-COLLY, "The European Union and asylum: an illusion of protection", *Common Market Law Review* 2006, Vol.43(6), (1503) 1509.

MORENO-LAX stelt hierover kritisch dat de focus op de beveiliging van fort Europa doorsijpelt in alle aspecten van het GEAS, het Dublin-systeem is volgens haar het schoolvoorbeeld van deze Europese insteek.¹¹⁴

Om deze secundaire migratie van derdelanders aan banden te leggen, vestigden de lidstaten hun hoop in een tweevoudige strategie; enerzijds werd overgegaan tot het harmoniseren van het asielbeleid op Europees niveau. Deze evolutie werd hierboven reeds beschreven bij de totstandkoming van het GEAS.

Een tweede luik van de strijd tegen het asiel-shoppen¹¹⁵ zien we terug in het opzetten van het Dublin-systeem dat de dwingende regels behelst aan de hand waarvan bepaald moet worden welke van de Europese lidstaten verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag.¹¹⁶

Met de zekerheid dat door de toepassing van de Dublin-criteria op zijn minst één lidstaat verantwoordelijk wordt gesteld voor een specifieke asielaanvraag, wordt ook ingezet op het voorkomen dat een asielzoeker nergens terecht kan met zijn asielaanvraag, het zogeheten fenomeen van de *refugees in orbit*.¹¹⁷

Het effect van dit Dublin-systeem, in een notendop, houdt in dat asielzoekers door toepassing van de Dublin-regels kunnen worden teruggestuurd naar een andere lidstaat, bijvoorbeeld de lidstaat waar ze de Unie initieel binnenkwamen, en dat daarbij een vermoeden geldt dat asielzoekers in elke lidstaat gelijkaardig behandeld werden, conform de geharmoniseerde asielregels uit het GEAS.¹¹⁸

Hoe dit Dublin-systeem doorheen de jaren tot stand kwam, evolueerde en hervormd werd, zal in dit deel objectief bekeken worden.

Het belang van dit systeem kan niet ontkend worden, het Dublin-systeem wordt terecht door menig auteur bestempeld als hoeksteen van het Europees asielbeleid.¹¹⁹

Door te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een bepaalde asielaanvraag, wordt immers het gehele asielmechanisme van die lidstaat, zoals mede gevormd door de EU-instrumenten, in gang gezet.

Ook valt aan te merken dat deze regels in de vorm van een verordening werden uitgevaardigd, wat maakt dat ze rechtstreeks verbindend zijn voor alle lidstaten, zonder verdere omzetting naar nationaal recht.

¹¹⁴ V. MORENO-LAX, "Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control", in D. ACOSTA ARCARAZO en C. MURPHY (eds.), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, London, Hart Publishing, 2014, (146) 160-165.

¹¹⁵ De term die in de rechtsleer veelal gebruikt wordt om situatie aan te duiden waarbij derdelanders op zoek naar de lidstaat die hen het hoopvolste perspectief biedt door een voor hen als voordelig geachte asielprocedure.

¹¹⁶ R. BRUIN, S.G. KOK en A. TERLOUW, "Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie", *Justitiële Verkenningen* 2015, Vol. 41(3), (71) 73-75; S. LAVENEX, "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *Journal of Common Market Studies* 2001, Vol. 39 (5), (851) 861-863.

¹¹⁷ S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (433) 433-434; P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 257; V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, (1) 2-3.

¹¹⁸ C. BAULOZ e.a. (eds.), *Seeking asylum in the European Union. Selected protection issues raised by the second phase of the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhof, 2015, 2.

¹¹⁹ J. LIEVENS, "Dublin, de wankele hoeksteen van het Europees Asielbeleid?", *Jura Falc. 2013-14, afl. 2*, (379) 381; C. BAULOZ e.a. (eds.), *Seeking asylum in the European Union. Selected protection issues raised by the second phase of the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhof, 2015, 59; S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 384.

Of de Europese wetgever met de herziene Dublin-Verordening uiteindelijk slaagt in zijn opzet om een coherent systeem uit te bouwen, blijft zeer de vraag. Hoe het systeem verstaanbaar is met de doelstelling om in de tweede fase van het GEAS in te zetten op meer mensenrechtelijke waarborgen voor asielzoekers zal ook moeten blijken.

i. Evolutie van Schengen naar Dublin-II

De regels ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat werden voor het eerst ingeschreven in de eerder vermelde Schengenovereenkomst¹²⁰, waarna diezelfde regels per 1 september 1997 vervangen werden door identieke normen in de Dublin-overeenkomst.¹²¹

Het resultaat van de Dublin-overeenkomst viel tegen.

Niet enkel werden de uitgewerkte criteria zwaar bekritiseerd omwille van de gedwongen scheiding van families, alsook om de praktijk in de hand te werken waarbij asielzoekers overgingen tot vernietigen van hun reisdocumenten om aldus het papieren spoor van hun reis uit te wissen en de toepassing van de criteria te bemoeilijken.¹²²

Ook de cijfers tonen dat de toepassing van het Dublin-systeem in de praktijk niet het verhoopte resultaat bewerkstelligde. In de periode 1998-99 bleken slechts 6% van alle asielaanvragen onder het Dublin-systeem te vallen en uiteindelijk leidde slechts in 1,7 % van de asielaanvragen binnen de Gemeenschap tot een overdracht conform de regels van het verdrag.¹²³

¹²⁰ Artikel 29, 3 Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990, en goedgekeurd door de wet van 18 maart 1993, BS 15 oktober 1993.

¹²¹ Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend - Overeenkomst van Dublin, *Pb. C.* 19 augustus 1997, afl. 254, 1-12 (hierna: Dublin-overeenkomst). In dit intergouvernementeel akkoord werden conflictregels ingeschreven aan de hand waarvan bepaald moest worden welke lidstaat bevoegdheid kreeg over een asielaanvraag. De lijst met regels werd in prioritaire volgorde opgesteld en nam achtereenvolgens de volgende criteria op: de lidstaat waar een gezinslid van de asielzoeker erkend werd als vluchteling, de lidstaat die de asielzoeker een geldige verblijfstitel gaf, de lidstaat die de asielzoeker een geldig visum afleverde, indien de asielzoeker vanuit een derde land de gemeenschap illegaal binnenkwam is de lidstaat via welke hij aantoonbaar is binnengekomen verantwoordelijk, de lidstaat die verantwoordelijk is voor de controle bij binnenkomst van de vreemdeling op het grondgebied van de lidstaten. Zie artikelen 3, 2 en 4-8 Dublin-overeenkomst. Naast de specifieke regels, was het ook mogelijk om een derde land verantwoordelijk te stellen alsook om zelf een asielaanvraag te onderzoeken waar het volgens de criteria niet verantwoordelijk voor gehouden werd, zie Artikelen 3, 4, 5 en 9 Dublin-overeenkomst.

¹²² S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 358-359.

¹²³ G. NOLL, *Negotiating Asylum: The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common market of Deflection*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 320; A. HURWITZ, "The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment", *IJRL* 1999, Vol. 11(4), 646-677.

In 2003 maakte de Dublin-overeenkomst plaats voor haar opvolgster; de Dublin-II Verordening.¹²⁴ Naast een update en herschikking van de criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, werd ook ingezet op een versnelling van de procedure inzake overdracht van asielzoekers tussen de lidstaten.

Gezien de implementatie van het Dublin-systeem in de praktijk wankelde¹²⁵, en de toepassing van de regels maakte dat de druk op de Europese buitengrenzen onhoudbaar werd, ging men al snel over tot een herziening van de Dublin-II Verordening.¹²⁶

Immers, ook onder Dublin-II vielen de cijfers tegen wanneer gezien in het licht van de verhoopde efficiënte die met Dublin bereikt kon worden. Zo werd tussen 2003 en 2005 slechts bij 11,5 % van de asielaanvragen een aanvraag ingediend voor een transfer onder toepassing van Dublin.¹²⁷

ii. Dublin-III Verordening

Met de herziene Dublin-Verordening, kortweg de Dublin-III Verordening¹²⁸, begint het systeem aan een derde leven. Ook hier wordt opnieuw benadrukt dat het Dublin-systeem de hoeksteen is voor de goede werking van GEAS.¹²⁹

Dublin-III trad op 19 juli 2013 in werking en is van toepassing op alle asielaanvragen die in de EU gedaan werden sedert 1 december 2013.¹³⁰ Alle lidstaten, inclusief het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door de herziene verordening.

¹²⁴ 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.* 25 februari 2003, afl. 50, 1-10 (hierna: Dublin-II Verordening).

Wat de criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat betreft, werd nu bepaald dat het eerste criterium dat in overweging genomen moet worden genomen bij een asielaanvraag van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling, de legale aanwezigheid van een gezinslid in een lidstaat is. Het tweede criterium dat gezinshereniging bij vluchtelingen beoogt, bleef onveranderd. Een derde, en nieuw criterium bepaalt dat de lidstaat waar een gezinslid van de asielzoeker reeds een aanvraag indiende, waarover nog niet beslist werd in eerste aanleg, verantwoordelijk zal zijn. Het tweede en derde criterium uit de Dublin-overeenkomst werden haast ongewijzigd overgenomen in Dublin-II als vierde en vijfde criterium. Inzake het criterium dat verantwoordelijkheid bepaalde aan de hand van illegale binnenkomst in de EU werd voorts gesteld dat deze verantwoordelijkheid eindigt na verloop van twaalf maanden, waarbij een andere lidstaat verantwoordelijk wordt indien die persoon er gedurende vijf maanden verbleef. De rest van de criteria volgen ongewijzigd de Dublin-overeenkomst, en het vangnet blijft ook onder Dublin-II de bepaling dat bij gebrek aan andere aanknopingspunten, de lidstaat waar de asielzoeker voor het eerst zijn aanvraag indient, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan, zie artikelen 6-13 Dublin-II Verordening.

¹²⁵ PEERS hekelt de Dublin-regels als zijne een 'dure tijdsverspilling die uiteindelijk slechts betrekking heeft op een beperkte groep asielzoekers en die bovendien een extra kost met zich meebrengt voor de lidstaten' (eigen vertaling). Zie S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford University Press, 201, 362.

¹²⁶ E. GUILD, "The bitter fruits of an EU common asylum policy", in T. BALZACQ en S. CARRERA, S. (eds.), *Security versus freedom: a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006, 61 - 76. Ter illustratie ECRE, "Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe", maart 2006, AD3/3/2006/EXT/MH, beschikbaar via www.ecre.org.

¹²⁷ EUROPESE COMMISSIE, "Evaluatie van de Dublin-overeenkomst", Brussel 13 juni 2001, SEC(2001)756, 2-3; EUROPESE COMMISSIE, "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van het Dublin-systeem", Brussel 6 juni 2007, COM(2007)0299, 3-5.

¹²⁸ 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.* 26 juni 2013, afl. 180, 31-59.

¹²⁹ Overweging 7, Dublin-III Verordening.

¹³⁰ Artikel 49 Dublin-III Verordening; P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 257.

Enkel Denemarken is hier een buitenbeentje, omdat het gebonden blijft door de vorige verordening.¹³¹ Ook niet-lidstaten doen mee met het Dublin-systeem.¹³²

Doel van de verordening is opnieuw om de enige verantwoordelijke lidstaat aan te duiden die dan de asielaanvraag zal moeten onderzoeken. Hierin ligt dus meteen de verplichting vervat om de asielaanvraag daadwerkelijk te behandelen, een recht voor de asielzoekers dus.¹³³

De criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat werken grotendeels voort op die van haar voorgangster en kunnen ingedeeld worden in drie overkoepelende principes van toewijzing.¹³⁴

Zo zijn er opnieuw speciale garanties ingebouwd voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en voor asielzoekers met gezinsleden die reeds aanwezig zijn in de desbetreffende lidstaat.¹³⁵

Vervolgens zijn er de criteria gebaseerd op het feit dat een lidstaat de legale binnenkomst in de Unie bewerkstelligde via het afleveren van een verblijfsvergunning of visa.¹³⁶

De lidstaat waar een derdelander de Unie illegaal binnenkomt vormt opnieuw het sluitstuk in de checklist van verantwoordelijkheidsgronden.¹³⁷

Hoewel met Dublin-III de criteria op meer systematische manier worden opgevat en er werd overgegaan tot een duidelijkere omschrijving van de rechten van de asielzoekers en de verplichtingen van de lidstaten, met de nodige aandacht voor relevante mensenrechtenrechtspraak¹³⁸, is de doctrine zeker niet onverdeeld positief over de herzieningsoefening.¹³⁹

Met het oog op de doelstelling om meer in te zetten op de menselijke dimensie van het Dublin-systeem, merkt VELUTTI heel kritisch op dat de Uniewetgever daar helaas niet in geslaagd is met Dublin-III, gezien niet ingezet wordt op het remediëren van de onderliggende problemen.

Zo merkt ze terecht op dat het gehele Dublin-systeem opgevat werd als administratieve tool voor de lidstaten, veeleer dan als instrument dat erop gericht is op een eerlijke manier de verantwoordelijkheden voor vluchtelingen te verdelen over de Unie.¹⁴⁰

¹³¹ Zie besluit van de Raad van 21 februari 2006 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken houdende uitbreiding tot Denemarken van de bepalingen 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 en van Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, *Pb. L.* 13 december 2008, afl. 335, 72-74.

¹³² Zie bijvoorbeeld wat betreft Zwitserland: Overeenkomst tussen 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, Brussel 4 december 2006, COM (2006)753 (hierna: de “Dublin/Eurodac-overeenkomst met Zwitserland”).

¹³³ Artikel 3,2 Dublin-III Verordening. P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 258.

¹³⁴ P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 258-259.

¹³⁵ Artikelen 8-11 Dublin-III Verordening.

¹³⁶ Artikelen 12 en 14 Dublin-III Verordening.

¹³⁷ Artikel 13 Dublin-III Verordening.

¹³⁸ S. MORGADES-GIL, “The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?”, *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (433) 436.

¹³⁹ M. MOUZOURAKIS, “We Need to Talk about Dublin. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union”, *Working Paper Series No. 105*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, December 2014, (1) 22-24; P. BOELES e.a., *European migration law, second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 258-259.

¹⁴⁰ S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 43-44.

Cruciaal punt van kritiek op Dublin-III blijft echter dat het systeem vertrekt vanuit de verkeerde premisse, met name dat alle lidstaten veilige landen zijn waar asielzoekers dezelfde bescherming genieten, conform internationale verplichtingen.¹⁴¹ Later zal blijken dat dat uitgangspunt thans inderdaad, in het licht van de rechtspraak van het EHRM en het HvJ, niet meer verantwoord is.

Of het systeem thans als eerlijk te bestempelen valt vanuit het perspectief van de asielzoeker die riskeert als speelbal te worden doorgestuurd naar een andere lidstaat; durf ik in twijfel te trekken.¹⁴²

Hierbij mag worden aangestipt dat de Dublin-criteria ook niet in harmonie zijn met hetgeen de UNHCR reeds in 1979 vooropstelde: het aanwijzen van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag zou zo veel als mogelijk moeten gebeuren met aandacht voor de wens van de asielzoeker om zich op een bepaalde plaats te vestigen.¹⁴³

Ook vanuit het perspectief van de lidstaten zelf is het systeem allerminst fair in die zin dat door de starre toepassing van het systeem onvermijdelijk de druk op de lidstaten die zich aan de buitengrenzen van de Unie situeren het grootst zal zijn.

De gehanteerde toedelingcriteria maken immers dat deze lidstaten vaak een onevenredig aandeel hebben in de voorgenomen "*burden sharing*".¹⁴⁴

Ter illustratie, Griekenland ging als reactie op het toenemende aantal inkomende Dublin-transfers over tot het stemmen van nationale wetgeving die toeliet om asielaanvragen simpelweg te klasseren eens de asielzoeker in kwestie het Griekse grondgebied verlaten had.¹⁴⁵

Deze praktijk van de Griekse *interrupted claims* zette het hele Dublin-systeem op losse schroeven gezien de vele asielzoekers die op basis van de criteria terug werden gestuurd naar Griekenland, als eerste punt van contact binnen de EU, in Griekenland een verwijderingsbevel kregen en vervolgens in detentie geplaatst werden tot hun uitwijzing.¹⁴⁶

Alle politieke overwegingen om het anders te doen daargelaten, stelt WOUTERS dat het zeker kostenbesparend en integratiebevorderend zou zijn om inderdaad meer gewicht te geven aan de eigen wil van de asielzoeker bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat.¹⁴⁷

¹⁴¹ Overweging 3 Dublin-III Verordening. Zie ook H. LABAYLE, "Le droit européen de l'asile devant ses juges: précisions ou remise en question?", *RFDA* 2011, (273) 273-290; L. LAVRYSEN, "European Asylum law and the ECHR: an uneasy coexistence", *Goettingen Journal of International Law* 2012, Vol. 4(1), (197) 220-221; E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol 9, (135) 138; L. BIANKU, "Roundtable discussion with the IARLJ, the CJEU and the ECtHR on leading asylum cases", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), (382) 388; P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 60-61; F. IPPOLITO, S. VELLUTI, "The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness", *Refugee Survey Quarterly* 2011, Vol. 30(3), (24) 45; S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (433) 436.

¹⁴² Immers, niet enkel wordt weinig rekening gehouden met de wens van de asielzoeker om bij voorkeur hier of daar een nieuw leven aan te vangen, daarbij komt de enge definitie van de notie gezinsleden die het quasi onmogelijk maakt om een lidstaat te verplichten om rekening te houden met ruimere familiebanden, zie artikel 2, g Dublin-III Verordening.

¹⁴³ UNHCR, "Refugees Without an Asylum Country", EXCOM Conclusions, 16 oktober 1979, §h, iii, www.unhcr.org/3ae68c960.html.

¹⁴⁴ P. BOELES e.a., *European migration law, second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 265.

¹⁴⁵ Krachtens artikel 2, 8 van het Presidentieel Decreet 61/99. Zie hierover S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 41-42.

¹⁴⁶ UNHCR, "The return to Greece of asylum-seekers with "interrupted" claims", juli 2007, beschikbaar via www.unhcr.com.

¹⁴⁷ P. BOELES e.a., *European migration law, second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 265.

iii. Soevereiniteitsclausule

Los van enige mensenrechtelijke verplichting die de toepassing van het Dublin-systeem kan dwarsbomen, blijft het onder Dublin-III echter ook mogelijk voor een lidstaat om uit eigen beweging zelf de behandeling van een asielaanvraag voor haar rekening te nemen.

Krachtens de zogeheten soevereiniteitsclausule kan elke lidstaat, ongeacht het resultaat van de vooropgestelde criteria, zich zelf tot verantwoordelijke lidstaat maken.¹⁴⁸

Deze discretionaire mogelijkheid voor lidstaten om zelf het heft in handen te nemen is aan geen enkele bijzondere voorwaarde gebonden, zo stelde het HvJ in *Halaf*.¹⁴⁹

MORENO-LAX betreft wel de grote vaagheid van de soevereiniteitsclausule die wordt voorgesteld als loutere billijkheidsoptie van de lidstaten, terwijl het niet ondenkbaar is dat lidstaten in bepaalde situaties verplicht zijn om gebruik te maken van deze clausule zoals later in de behandelde Dublin-rechtspraak zal blijken.¹⁵⁰

De relevantie van deze clausule bij een Dublin-transfer waarbij mensenrechtelijke issues rijzen, zal in het volgend deel nog blijken.

iv. Humanitaire clausule

Een volgende mogelijkheid om af te wijken van de vooropgestelde Dublin-criteria en toch zelf in te staan voor de behandeling van een asielaanvraag vinden we terug in de humanitaire clausule, op basis waarvan een lidstaat *een andere lidstaat kan vragen een verzoeker over te nemen teneinde familierelaties te verenigen op humanitaire gronden, in het bijzonder op grond van familiebanden of op culturele gronden*.¹⁵¹

Het Hof van Justitie interpreteerde deze humanitaire clausule in het *K*-arrest¹⁵² als zijnde een verplichting voor de lidstaten, om inderdaad de verantwoordelijkheid op zich te nemen van zodra er zich een situatie van afhankelijkheid voordoet tussen de familieleden in kwestie.¹⁵³

Dat deze clausule een ruim toepassingsgebied toekomt, wordt in dit arrest ook in de verf gezet door te benadrukken dat onder de gestelde voorwaarden de lidstaat niet enkel de verplichting heeft om de familieleden toe te laten samen te blijven, maar ook om over te gaan tot het herenigen van familieleden die zich niet noodzakelijk in dezelfde lidstaat bevinden.¹⁵⁴

DEN HEIJER merkt terecht op dat een verdere verruiming van het gangbare toepassingsgebied inzake gezinsherenging¹⁵⁵ ingeschreven wordt in de humanitaire clausule door te stellen dat *in casu* de familieleden louter een wettig verblijf moeten hebben, los van de asielprocedure dus.¹⁵⁶

¹⁴⁸ Artikel 17, 1 Dublin-III Verordening.

¹⁴⁹ HvJ 30 mei 2013, nr. C-528/11, ECLI:EU:C:2013:342, *Halaf*, §36. De zaak handelde over de soevereiniteitsclausule onder Dublin-II die ongewijzigd bleef onder Dublin-III.

¹⁵⁰ V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 6.

¹⁵¹ Artikel 17, 2 Dublin-III Verordening.

¹⁵² HvJ 6 november 2012, nr. C-245/11, ECLI:EU:C:2012:685, *K*.

¹⁵³ *ibid.*, §44-46.

¹⁵⁴ *ibid.*, §30.

¹⁵⁵ Zoals voorzien in de criteria in artikel 8-11 Dublin-III Verordening.

¹⁵⁶ P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 262.

Onder Dublin-III worden de soevereiniteits- en de humanitaire clausule onder één artikel gebracht, getiteld 'discretionaire bepalingen'.¹⁵⁷

MORGADES-GIL benadrukt echter dat deze zogeheten opties voor de lidstaten wel moeten gezien worden in het licht van de rechtspraak van zowel het EHRM als het HvJ¹⁵⁸, wat maakt dat ze niet steeds even vrijblijvend zullen zijn van aard.¹⁵⁹

v. Verplichtingen van de lidstaten onder Dublin-III

Hoofdstuk V van Dublin-III beschrijft de concrete verplichtingen van de lidstaten, met name de overname of terugname van asielzoekers.

Voor de effectieve afhandeling van de Dublin-procedures worden gedetailleerde regels ingeschreven om de samenwerking tussen de lidstaten in goede banen te leiden. Zo worden onder meer specifieke termijnen vooropgesteld waarbinnen de lidstaten moeten optreden bij het afhandelen van een Dublin-transfer.¹⁶⁰

Een nieuwe procedurele verplichting die aan te merken valt als grote vooruitgang, is artikel 27 Dublin-III; de rechtsmiddelen die kunnen worden ingezet tegen de beslissing om een Dublin-transfer uit te voeren, moeten voortaan (automatisch) schorsend werken.

Met deze bepaling wordt Dublin-III dus meer in lijn gebracht met de verplichtingen die volgen uit artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.¹⁶¹

Echter, een kritische noot hierbij is het feit dat de lidstaten bij de uitwerking van deze garanties op een daadwerkelijk rechtsmiddel nog veel beleidsruimte rest.¹⁶²

Om even terug te koppelen naar ons nationaal rechtsbestel, kan worden opgemerkt dat deze nieuwe procedurele waarborg nog steeds niet volledig conform de bedoeling van de herziene verordening geïmplementeerd werd.

Zo heeft thans een annulatieberoep tegen een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken met betrekking tot een Dublin-transfer nog steeds geen automatisch schorsende werking. Enkel de afzonderlijke vordering tot schorsing of de uitzonderlijke procedure van schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bieden hier soelaas.

¹⁵⁷ Artikel 17 Dublin-III Verordening.

¹⁵⁸ Zoals later in Hoofdstuk III zal worden behandeld.

¹⁵⁹ S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), 433-456.

¹⁶⁰ Artikelen 21-25 en 29 Dublin-III Verordening.

¹⁶¹ Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zie M. HENNESSY, "The Dublin-system and the right to an effective remedy - The case of Abdullahi", *European Database of Asylum Law*, 13 December 2013, www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy--case-c-39412-abdullahi.

¹⁶² S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System - legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 45-46.

Met een wetswijziging in 2014¹⁶³ heeft de Belgische wetgever wel getracht zich te conformeren. Zo werd in een nieuw artikel 39/83 van de Vreemdelingenwet¹⁶⁴ voortaan voorzien in het automatisch schorsend karakter van de rechtsmiddelen.¹⁶⁵

Verder voorziet Dublin-III nog in onder meer een concreet recht op informatie omtrent procedures, gevolgen en rechtsmiddelen ondubbelzinnig voorgeschreven.¹⁶⁶

Ook de regels met betrekking tot de detentie van asielzoekers zijn een innovatie. Zo werd voortaan slechts in één enkele detentiegrond voorzien door Dublin-III; met name wanneer er een significant risico op onderduiken bestaat.¹⁶⁷

PEERS stelt zich wel vragen omtrent de precieze interpretatie van deze bepaling. Zo is hij van mening dat deze grond inderdaad de enige mogelijkheid mag zijn om een asielzoeker van zijn vrijheid te beroven in het kader van het Dublin-systeem.¹⁶⁸

vi. Mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing

Met de herziene Verordening werd geanticipeerd op mogelijke pieken in het aantal asielaanvragen binnen de Unie. Hiervoor werd ingezet op een mechanisme van vroegtijdige waarschuwing, voorbereiding en crisisbeheersing dat de fundamentele oorzaken van slecht functionerende nationale asielstelsels en de problemen die veroorzaakt worden door specifieke druk op de buitengrenzen moet helpen oplossen.¹⁶⁹

Concreet houdt dit nieuwe mechanisme het volgende in; lidstaten kunnen op eigen initiatief, of op verzoek van de Commissie, een preventief actieplan opstellen wanneer een *kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat dreigt en/of er zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van een lidstaat*.¹⁷⁰

¹⁶³ Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State, *BS* 21 mei 2014.

¹⁶⁴ Wet 5 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980.

¹⁶⁵ Over de wetswijziging zie KRUISPUNT MIGRATIE, "Wijzigingen in asielberoep bij Raad voor Vreemdelingenbetwistingen", 26 september 2013, <http://www.kruispuntmi.be/nieuws/wijzigingen-in-asielberoep-bij-raad-voor-vreemdelingenbetwistingen> (consultatie 31 december 2015).

¹⁶⁶ Artikelen 26-27 Dublin-III Verordening.

¹⁶⁷ Artikel 28, 2 Dublin-III Verordening.

¹⁶⁸ S. PEERS, 'The Dublin-III Regulation', in S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK en E. GUILD, *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 373-374. Zie ook A. MAES, "Asielrecht in de kering: de nieuwe Dublin-Verordening en de nieuwe Kwalificatierichtlijn", in D. VANHEULE, N. CAMBIEN, J. CLEMENT, K. FOURNIER, A. MAES, D. TORFS, J. TROCH en M. VAN DE PUTTE, *Migratie- en migrantenrecht - Deel 16*, (81) 87-88;.

¹⁶⁹ Overwegingen 20-21 Dublin-III Verordening; EUROPEAN COMMISSION, "A mechanism for early warning, preparedness and crisis management in the Dublin area", Commission Services' Non-Paper, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/non-paper_art33_dublin_regulation_en.pdf; EUROPESE COMMISSIE, *Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel*, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2014, 7.

¹⁷⁰ Artikel 33, 1 Dublin-III Verordening.

Zo aan de hand van het preventieve actieplan, waarvan de implementatie door de Commissie in samenwerking met het EASO¹⁷¹ wordt gecontroleerd, de situatie niet kan remediëren, bestaat er vervolgens de mogelijkheid om over te gaan tot de ontplooiing van een actieplan voor crisisbeheersing.¹⁷²

Het is volgens mij betreurenswaardig dat niet werd ingegaan op het voorstel van de Commissie om, volgend op een aantal scherpe veroordelingen van het Straatsburgse Hof, een mogelijkheid te voorzien voor lidstaten om het gehele Dublin-systeem op te schorten wanneer duidelijk blijkt dat de regels worden ingehaald door de realiteit bij een ondragelijke verhoging van de instroom asielzoekers.¹⁷³

Immers, gelet op het uitgangspunt dat het asielsysteem geënt moet zijn op het principe van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten¹⁷⁴, valt moeilijk te begrijpen waarom uiteindelijk de voorkeur gegeven werd aan het inschrijven van een politiek systeem¹⁷⁵ dat allicht in de praktijk niet veel soelaas zal bieden aan de lidstaten die kernen onder druk van de inkomende Dublin-transfers.¹⁷⁶

Kortom, het Dublin-systeem zoals het vandaag voortleeft onder de Dublin-III Verordening is niet eerlijk, en bovendien ook inefficiënt.¹⁷⁷ Zo zorgt de Dublin-procedure bij aanvang van de asielaanvraag niet enkel voor een extra administratieve last, ook de rechtsonzekerheid die de asielzoeker in kwestie daarbij moet ondergaan is moordend.¹⁷⁸

¹⁷¹ European Asylum Support Office.

¹⁷² Artikel 33, 2 Dublin-III Verordening, zie hierover S. PEERS, "Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter", *ERA Forum* 2014, Vol.15(4), (485) 493-494; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 47.

¹⁷³ Zie Voorstel van de Commissie Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad 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, Brussel, 3 december 2008, COM(2008)820, overweging 6 en artikel 31.

¹⁷⁴ Artikel 80 VWEU.

¹⁷⁵ Ik steun die overtuiging op de felle politieke tegenwind waarmee het schorsingsvoorstel van de Commissie onthaald werd in de Raad, zie "*ministers voiced serious concerns regarding proposed suspension mechanisms for Dublin transfers in case of particular pressure on the asylum system of a Member State*" in COUNCIL DISCUSSION PAPER, no. 15561/10, 29 oktober 2010, beschikbaar via <http://data.consilium.europa.eu>.

¹⁷⁶ Voor meer inzicht in de politieke beweegredenen achter deze keuze, zie M. MOUZOURAKIS, "We Need to Talk about Dublin. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union", *Working Paper Series No. 105*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, December 2014, 1-36.

¹⁷⁷ Zie ook EUROPEAN PARLIAMENT, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, "Report on the evaluation of the Dublin system, 2 juli 2008, DOC (2007)2262, 6; J. RAITO, "A few remarks on the Dublin-system and the asylum acquis", in F.A.N.J. GOUDAPPEL en H.S. RAULUS (eds.), *The future of asylum in the European Union*, Den Haag, Asser Press, 2011, (111)116-120; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, (111) 42-43.

¹⁷⁸ ECRE, "Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered", maart 2008, beschikbaar via www.ecre.org, 10-12.

E. Het hoofd bieden aan de asielcrisis: Europese migratieagenda 2015

In de loop van 2015 bleek dat het asielbeleid zoals de lidstaten dat in theorie uitdachten, tot zware uitdagingen leidde in de praktijk.

De jaaroverzichten van 2015 waren dan ook doorspekt met schrijnende beelden van vluchtelingen op - en in de Middellandse Zee, en hallucinante taferelen met asielzoekers aan de buitengrenzen van fort Europa staan thans op ons aller netvlies gebrand.

Het Europees asielbeleid schijnt niet langer opgewassen tegen de toevloed aan asielzoekers die zich een, vaak uiterst gevaarlijke, weg banen naar de EU.

Voor de Europese Commissie zijn deze betreuenswaardige recente ontwikkelingen aanleiding geweest voor een hernieuwde synergie op vlak van migratiebeheersing.

In zijn State of the Union riep JUNKER op voor meer solidariteit en meer eenheid met de woorden: *"We need more Europe in our asylum policy. We need more Union in our refugee policy"*.¹⁷⁹

De aanpak van migratie is een van de tien prioriteiten van de Commissie onder voorzitterschap van JUNKER¹⁸⁰, en op 13 mei 2015 vaardigde de Commissie een Migratieagenda uit met maatregelen die erop gericht waren onmiddellijke actie te ondernemen in de asielcrisis.¹⁸¹

Hoewel de Europese wetgever met Dublin-III beoogde in te zetten op efficiëntie alsook op de effectieve bescherming van de asielzoekers die er het voorwerp van zijn¹⁸², blijkt thans dat de toepasbaarheid in de praktijk nog te wensen overlaat.

Als onderdeel van de Migratieagenda werd daarom met het oog op de toenemende druk op de lidstaten in de *frontlinie*¹⁸³ door de Commissie het noodstelsel zoals voorzien in artikel 78, 3 VWEU geactiveerd.

Hierdoor zou een speciaal herverdelingssysteem moeten kunnen opgezet worden waardoor het billijke evenwicht tussen de Dublin-staten gegarandeerd wordt.

Door toepassing van het verdeelsysteem zal de ontvangende lidstaat verantwoordelijk worden voor de afhandeling van de asielaanvragen van de aan hen toebedeelde vluchtelingen.

De voorgestelde verdeelsleutel is onder meer gebaseerd op het BBP, bevolkingsaantal, werkloosheidspercentage, het aantal reeds opgevangen asielzoekers en de reeds hervestigde vluchtelingen.¹⁸⁴

¹⁷⁹ J.C. JUNKER, President of the European Commission, "State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity", Strasbourg, 9 september 2015.

¹⁸⁰ EUROPESE COMMISSIE, "Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie", Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement, Straatsburg, 15 juli 2014, 10, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_nl.pdf.

¹⁸¹ EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Europese migratieagenda", Brussel, 13 mei 2015, COM(2015)240. Voor een volledig overzicht van alle acties die kaderen in het raam van de Europese Migratieagenda, zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm.

¹⁸² Overweging 22 Dublin-III Verordening.

¹⁸³ Eigen cursivering, herhaalde doch volgens mij opmerkelijke woordkeuze van de Europese beleidsmakers, zoals genoteerd in de Europese Migratieagenda.

¹⁸⁴ EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Europese migratieagenda", Brussel, 13 mei 2015, COM(2015)240, 4.

Een eerste concrete maatregel die volgt uit de implementatie van het noodstelsel zien we in het opzetten van een tijdelijke ontlasting van Italië en Griekenland waardoor respectievelijk 24 000 asielzoekers vanuit Italië en 16 000 vanuit Griekenland zouden worden herplaatst op het grondgebied van de andere lidstaten.¹⁸⁵ Al snel werd dat uitgebreid naar een besluit tot herplaatsing van 120 000 asielzoekers vanuit Italië en Griekenland, en werd ook Hongarije betrokken.¹⁸⁶

Omdat een meer structurele oplossing zich aandrong, en gezien de Europese regelgever ook zelf beseftte dat noodstelsels slechts als lapmiddel geïmplementeerd konden worden, werd een heus crisisherplaatsingssysteem uitgedacht.

Concreet wordt met deze nieuwe insteek beoogd om onder welomschreven voorwaarden in bepaalde lidstaten af te wijken van de gekende Dublin-criteria en in de plaats een verplichte verdeelsleutel te hanteren voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken.¹⁸⁷

Een tweede voorstel dat kadert binnen de beoogde structurele aanpak van de toenemende druk op de asielprocedures van de lidstaten zien we in een voorstel van een verordening die een Europese lijst van veilige landen beoogt in te voeren, waardoor de Procedurerichtlijn efficiënter zou kunnen worden geïmplementeerd.¹⁸⁸

Of en hoe er op de oproep tot meer Europese solidariteit op gebied van asiel zal gereageerd worden, zal nog moeten blijken. Duidelijk is wel dat de discussie reeds veel politiek stof deed opwaaien. De consensus lijkt ver zoek en thans tonen weinig lidstaten zich nog bereid om een voorttrekkersrol op zich te nemen.

Wat de lijst met Europese veilige landen betreft, durf ik me zeer kritisch op te stellen gezien naar mijn mening het bestempelen van een land als zijnde *ipso facto* veilig niet verstaanbaar is met verschillende mensenrechtelijke verplichtingen van de lidstaten tegenover de asielzoekers.¹⁸⁹

LIEVENS en VERBRUGGHE merken bij de voorstellen terecht op dat ook zonder deze crisismaatregelen de lidstaten reeds over de mogelijkheid beschikten om via de soevereiniteitsclausule van de Dublin-Verordening zelf het heft in handen te nemen.¹⁹⁰

Gezien het zeer beperkte gebruik van deze optie door vooral de noordelijke lidstaten, valt dus meteen te betwijfelen of er nu wel op een heuse mentaliteitswijziging gehoopt mag worden.

¹⁸⁵ Besluit (Eu) 2015/1523 van De Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland, *Pb. L.* 15 september 2015, afl. 239, 146-156.

¹⁸⁶ Besluit (Eu) 2015/1601 van De Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, *Pb. L.* 24 september 2015, afl. 248, 80-94.

¹⁸⁷ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van 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, Brussel, 9 september 2015, COM(2015)450.

¹⁸⁸ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van richtlijn 2013/32/EU, Brussel, 9 september 2015, COM(2015)452.

¹⁸⁹ Zie *infra*, Hoofdstuk III, D.

¹⁹⁰ J. LIEVENS en N. VERBRUGGHE, "Het Europese asielbeleid: doordobberen of het roer omgooien?", *TVMR* 2015, Vol. 13, (4) 6.

F. Tussenbesluit

Zoals blijkt uit wat vooraf ging, blinkt het Dublin-systeem niet uit in efficiëntie en wordt het gezien de grote vluchtelingenstromen richting Europa haast onhoudbaar om de aanpak zoals voorzien in Dublin-III verder te zetten.

Het systeem mag terecht de wankelste hoeksteen van het Europees Asielbeleid genoemd worden.¹⁹¹

We zien in de nieuwbakken Europese Migratieagenda dat ingezet werd op herplaatsing van asielzoekers binnen de EU, om zo de crisis beheersbaar te houden in een poging de lasten eerlijk te verdelen over de lidstaten.

Hoe zulk herplaatsingssysteem tot stand kan komen onder de moeilijke politieke consensus die stevast voortbouwde op de regeling zoals vervat in het Dublin-systeem, zal nog moeten blijken.

Meer algemeen beschouwd doorging het Europees asielacquis doorheen de jaren een hele evolutie waarbij het groeide vanuit een voorzichtige intergouvernementele samenwerking naar een sterke pijler binnen het Europees regelgevend kader.

De eerste fase van het GEAS kan gezien worden als voorzichtige eerste poging om in te zetten op asiel, zonder daarbij al te veel prijs te geven op gebied van migratiecontrole – en beheer. Met de voltooiing van de tweede fase van het GEAS die beoogt een stap verder te gaan in de uitbouw van een sterk asielbeleid met danig respect voor de mensenrechten, zien we meteen ook dat het thema asiel binnen de EU actueler is dan ooit.

Zoals hierboven beschreven werden een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de Opvangrichtlijn en de Erkenningsrichtlijn om zo meer in lijn te komen met onder meer het Vluchtelingenverdrag. De herziene Procedurerichtlijn en vooral de Dublin-III Verordening ondergingen echter helaas geen substantiële wijzigingen.

Of de herziene regelgeving de test met de praktijk doorstaat zal moeten blijken uit de kern van het onderzoek waarin een aantal belangwekkende inhoudelijke aspecten van het acquis beoordeeld zullen worden op hun mensenrechtelijke merites. Daaruit zal moeten blijken of de Europese wetgever geslaagd is in zijn opzet om substantieel in te zetten op de garantie van een mensenrechtenconform asielbeleid.

¹⁹¹ Zoals geopperd door J. LIEVENS, "Dublin, de wankelste hoeksteen van het Europees Asielbeleid?", *Jura Falc.* 2013-14, afl. 2, 379-498.

III. Toetsing van het asielacquis aan de rechtspraak van het EHRM en het HvJ

A. Inleiding

De kern van dit onderzoek zal zich nu verder concentreren rond de hoofdvraag, namelijk in welke mate de rechtspraak van het ERHM, en van het HvJ, het Europees asielbeleid doorheen de jaren heeft beïnvloed.

Een intrigerend samenspel tussen de fundamentele rechten van de asielzoekers en de beleidskeuzes van Europa maakt dat we voor nieuwe uitdagingen komen te staan.

Wat voor Europa willen we worden? Anno 2016 is dit volgens mij een vraag die zich steeds dwingender aandient. Ruwweg zestig jaar geleden wist Schuman met zijn inspirerende woorden voormalige aartsvijanden te overtuigen de handen in elkaar te slaan om een verenigd Europa te vormen.

Ik stel me de vraag waarom het toen, met de gruwelen van WO II nog vers in gedachten, wel kon, terwijl vandaag de eenheid ver zoek lijkt. De zogeheten asielcrisis is uiteraard maar een aspect dat aantoont dat de EU voor fundamentele keuzes staat.

Naar mijn mening moeten we hier vooral inzetten op meer menselijkheid, solidariteit en eerlijkheid.

In wat volgt zal ik daarom enkele pijnpunten van het GEAS, *capita selecta*, pogen bloot te leggen om van daaruit voorzichtige aanbevelingen te kunnen doen ten einde in te zetten op een asielbeleid dat op zijn minst verstaanbaar is met thans diepgewortelde mensenrechtelijke verplichtingen die nu al te vaak woorden in de wind blijken.

De keuze om hierbij een onderzoek naar relevante rechtspraak van het EHRM en het HvJ door te voeren wordt gerechtvaardigd door de belangrijke rol die beide hoven speelden als laatste hoop voor asielzoekers, dan wel om onduidelijkheden omtrent Uniewetgeving de wereld uit te helpen.

Zoals PEERS gevat stelt: "*The effective application of any set of legal rules depends to a large degree on the judicial system established to rule on the interpretation, validity, legal effect and enforcement of those rules. This is particularly true of immigration and asylum law, where the tension between executive discretion and popular indignation on the one hand, and judicial independence and effective protection of individual rights on the other hand has often become acute*".¹⁹²

Hoewel het EHRM geen rechtstreekse bevoegdheid heeft inzake vluchtelingenbescherming, wist het Hof zich doorheen de jaren een belangrijke rol aan te meten als beschermengel voor vluchtelingen.

Met zijn, zoals verder zal blijken soms ophefmakende arresten, zette het EHRM het EVRM in bij de strijd voor asielzoekers die Straatsburg als oord van de laatste hoop zagen.

Voor we verder van start gaan met de kritische beschouwing van een aantal opmerkelijke arresten van beide hoven, mag nog even gewezen worden op de zeer onderscheiden rol van het ERHM en het

¹⁹² S. PEERS, "The Jurisdiction of the Court of Justice over EC Immigration and Asylum Law: Time For a Change?", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, 85.

HvJ. Daar waar het EHRM in beginsel oordeelt over klachten van individuen die opwerpen dat hun rechten onder het EVRM geschonden werden door een lidstaat, focust het HvJ zich veeleer op de interpretatie dan wel geldigheid van de bepalingen van Unierecht.¹⁹³

Desalniettemin zal blijken dat er inzake asiel sprake is van een zekere kruisbestuiving tussen Straatsburg en Luxemburg.

Ik zal me met dit onderzoek beperken tot enkele aspecten van de Europese regelgeving die naar mijn mening op zeer gespannen voet staan met de mensenrechtelijke verplichtingen van de lidstaten om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag in welke mate de rechtspraak van het EHRM, en het HvJ, het Europees Asielbeleid heeft weten beïnvloeden.

Bij een eerste deel zal worden ingegaan de inkleuring van het subsidiair beschermingsstatuut door het HvJ en het EHRM.

Een volgend aspect van het GEAS dat zal worden onderworpen aan een mensenrechtelijke toets is het concept van de "veilige landen" dat stevig verankerd ligt in het Europees asielrecht, en de implicaties die dat heeft voor de asielzoeker.

Daarna zal worden onderzocht hoe de push-back-praktijken waar de EU thans op inzet verstaanbaar zijn met het verbod op collectieve uitzetting.

Als laatste zal worden gefocust op het Dublin-systeem, en op hoe de mensenrechtenrechtspraak zijn praktische implementatie beïnvloedde.

Uiteraard ben ik me er van bewust dat vooral met betrekking tot het Dublin-systeem reeds veel inkt vloeide over de gekende arresten en hoe die gekaderd dienen worden binnen het Europees asielbeleid *an sich*. Mijn opzet is echter om te bekijken hoe het anno 2016 verder moet. Niet enkel toont de realiteit, zoals hierboven reeds beschreven, dat een nieuwe herziening van het Dublin-systeem zich stilaan opdringt, ook is het interessant om te kijken in hoeverre de meningen van het EHRM en het HvJ omtrent het Dublin-systeem overeenstemmen.

Ook het feit dat de toetreding van de EU tot het EVRM op de lange baan geschoven werd, zal ongetwijfeld de relatie tussen beide hoven onder druk zetten.

Hoe deze tweeledige ontwikkeling haar weerslag zal hebben op het asielbeleid dat de EU in de toekomst zal voeren zonder al haar mensenrechtelijke geloofwaardigheid prijs te geven, is de vraag die bij dit evaluatieve onderdeel van het onderzoek in het achterhoofd zal gehouden worden.

¹⁹³ EUROPEES PARLEMENT, DG Internal Policies, Citizen's rights and constitutional affairs, "The influence of ECJ and ECtHR case law on asylum and immigration", 2012, 8-9.

B. Mensenrechtenbescherming in de EU

De interactie tussen het Europees asielacquis en mensenrechten zoals hier gekaderd, moet gezien worden in het licht van een relatief recente ontwikkeling binnen de Europese integratiegeschiedenis, met name de steeds groeiende aandacht voor mensenrechten waarbij de focus langzaamaan verschoven is van buurtje-leen naar de ontwikkeling van een eigen grondrechtencatalogoog voor de EU: het Handvest van de Grondrechten van de EU.

Naast het Handvest en de jurisprudentie van het HvJ zijn thans ook het EVRM, de rechtspraak van het EHRM en de constitutionele tradities van de lidstaten nog relevant binnen het amalgaam van mensenrechten die spelen op EU-niveau.

Met het Verdrag van Lissabon werd het mensenrechtelijke aspect van EU-beleid in het algemeen kracht bijgezet door het aan het Handvest dezelfde waarde toe te kennen als aan de Verdragen.¹⁹⁴

Meteen mag duidelijk zijn dat het Europees asielacquis dus niet in een vacuüm toegepast wordt, maar in tegendeel bekeken moet worden vanuit een breder kader dat mede vorm gegeven wordt door de mensenrechtelijke verplichtingen die op de lidstaten rusten.

1) *Handvest van de Grondrechten van de EU*

i. Wordingsproces

Het statuut van grondrechten binnen de EU-rechtsorde onderging een ongeziene evolutie sedert de oprichting van de Gemeenschap in de jaren 50.

In de Verdragen van 1957 werd geen enkele referentie naar mensenrechten ingeschreven en het hele opzet van de Gemeenschap bleef lang louter economisch van aard.

Begin jaren 70 echter erkende het HVJ dat fundamentele mensenrechten deel uitmaakten van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.¹⁹⁵

Ook hierna bleef het HvJ de motor achter de verankering van grondrechten binnen de EU-rechtsorde.

Zo ontwikkelde het Hof de erkende algemene beginselen van gemeenschapsrecht door de bronnen aan te wijzen die daarbij van tel waren; internationale mensenrechtenverdragen net als de gemeenschappelijke grondwettelijke tradities van de lidstaten.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Zie artikel 6 VEU.

¹⁹⁵ HVJ 12 november 1969, nr. C 29/69, ECLI:EU:C:1969:57, Stauder, §7; HvJ 17 december 1970, nr. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, Internationale Handelsgesellschaft, §4.

¹⁹⁶ HVJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold, §13.

In die beginperiode van grondrechteninbedding door het HvJ deed het EVRM dienst als belangrijke bron van inspiratie.¹⁹⁷ Het HvJ ging echter nooit zo ver dat het stelde dat het EVRM formeel verbindend was voor de EU, noch dat het EVRM deel uitmaakte van EU-recht. Volgens CRAIG en DE BÚRCA een teken aan de wand dat het HvJ graag vasthoudt aan autonomie en de suprematie van het EU-recht.¹⁹⁸

Sedert het Verdrag van Maastricht wordt het EVRM wel expliciet vernoemd in de Verdragen, en werd het speciale belang van het EVRM als inspiratiebron voor de algemene beginselen van EU-recht meermaals aangehaald in de rechtspraak van de Luxemburgse hoven.¹⁹⁹

Het Handvest van de Grondrechten van de EU werd opgemaakt bij het begin van de 21^{ste} eeuw, op initiatief van de Europese Raad om de verwezenlijkingen van de EU als grondrechtenbeschermer te etaleren.²⁰⁰

Op de Europese top in Nice werd het Handvest officieel afgekondigd maar de juridische waarde ervan bleef nog even in de schemerzone in afwachting van de uitkomst van het hele Europese Grondwet-debacle.²⁰¹

Toen het Grondrechtenverdrag uiteindelijk op een sissier eindigde, betekende dat echter niet het einde voor het Handvest. Immers, nog voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad werd er reeds herhaaldelijk naar gerefereerd in Luxemburg, vooral door de Advocaten Generaal.²⁰² Maar ook het Hof zelf maakte verschillende belangrijke referenties naar het Handvest op het moment dat zijn toekomst nog precair bleef. Zo stelde het Hof in verschillende zaken dat afgezien van het feit dat het Handvest nog geen juridisch verbindend karakter had, het desalniettemin een belangrijke subsidiaire rol vervulde ter bevestiging van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.²⁰³

Het belang van het Verdrag van Lissabon²⁰⁴, dat op 1 december 2009 in werking trad, voor de mensenrechtenerkenning binnen de EU kan moeilijk overschat worden.²⁰⁵

Op de eerste plaats omdat met dit Verdrag de bindende kracht van het Handvest erkend wordt, vervolgens omdat in de Verdragen werd ingeschreven dat de EU zal toetreden tot het EVRM.

Artikel 6 VEU kristalliseert thans deze hele grondrechtenevolutie in de schoot van de EU, en benoemt de drie afzonderlijke bronnen die daarbij van tel zijn.²⁰⁶

¹⁹⁷ S. PEERS, "International law, human rights law and EU", in M. MAES, M.C. FOLETS en P. DE BRUYCKER (eds.), *External dimensions of EU Migration and Asylum law and policy*, Leuven, Bruylant, 2011, 80.

¹⁹⁸ P. CRAIG en G. DE BÚRCA, G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 366-367.

¹⁹⁹ B. MORIARTY en E. MASSA (eds.), *Human rights law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 161.

²⁰⁰ M.T. GIL-BAZO, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly* 2008, Vol. 27(3), (33) 34.

²⁰¹ J.M. BENEYTO, "From Nice to the Constitutional Treaty: Eight Theses on the (Future) Constitutionalisation of Europe", in S. GRILLER en J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wenen, Springer, 2008, 17.

²⁰² A.J. MENÉNDEZ, "Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *JCMS* 2002, Vol.40(3), (471) 474-476 met verwijzing naar onder meer HvJ 10 juli 2003, gevoegde zaken nrs. C-20/00 en C-64/00, ECLI:EU:C:2001:469, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, Conclusie Adv. Gen. MISCHO van 20 september 2001, §126.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld HvJ 27 juni 2006, nr. C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, Parlement/Raad, §38; HvJ 13 maart 2007, nr. C-432-05, ECLI:EU:C:2007:163, Unibet, §37.

²⁰⁴ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb. C.* 17 december 2007, afl. 306, 1-271.

²⁰⁵ G. DI FEDERICO, "Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty", in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht, Springer, 2010, (15) 38-39.

²⁰⁶ Het Handvest, het EVRM en de algemene beginselen.

ii. Toepassingsgebied

Met artikel 51 wordt een op het eerste zicht beperkt toepassingsgebied *ratione materiae* voor het Handvest ingeschreven. Zo zijn de bepalingen van het Handvest “gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen”.

In de Toelichtingen wordt verder verduidelijkt dat het Handvest ten aanzien van lidstaten geldt “binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie”.²⁰⁷

Volgens DI FEDERICO moet niet te zwaar getild worden aan de bewoording van de restrictie in het Handvest zelf, gezien het HvJ ook reeds een andere formulering hanteerde, met name “binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht”.²⁰⁸

LENAERTS ziet in deze beperking ook een tegemoetkoming aan de angst van de lidstaten dat het Handvest de verticale bevoegdheidsverdeling zoals ze gold, dreigde te verwateren door een te breed toepassingsgebied toe te kennen aan het Handvest.²⁰⁹

Een belangrijke zaak waarin ook het aspect van de werking van het Handvest in asielzaken werd onderzocht was *N.S.*²¹⁰ Later zal zeker nog worden teruggekomen op de exacte contouren van dit arrest, maar het volstaat hier aan te halen dat het HvJ in het *N.S.*-arrest stelde dat het onder de Dublin-Verordening voldoende was dat een lidstaat de mogelijkheid heeft om een asielaanvraag te behandelen om onder de geldings sfeer van het Handvest zoals bepaald in artikel 51 te vallen.

De functionele insteek van het Handvest zal binnen dit werk echter niet snel voor problemen zorgen gezien de asielwetgeving die het voorwerp van het onderzoek uitmaakt quasi volledig bestaat uit EU-recht.²¹¹

Ook *ratione personae* zien we niet meteen beperkingen wat betreft de rechten waarop een asielzoeker in de EU zou kunnen beroepen. Immers, er zijn slechts een aantal rechten in het Handvest die specifiek worden toegekend aan ‘burgers van de Unie’. GUILD leidt daaruit *a contrario* af dat alle bepalingen van het Handvest die niet specifiek gericht zijn aan de Unieburger, gelijk gelden voor EU-burgers en niet-burgers.²¹²

²⁰⁷ Toelichting ad artikel 51, Toelichtingen bij het handvest van de grondrechten, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 17.

²⁰⁸ G. DI FEDERICO, “Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty”, in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht, Springer, 2010, (15) 40 met verwijzing naar HvJ 17 januari 2008, nr. C-246/06, ECLI:EU:C:2008:19, Velasco Navarro, §31.

²⁰⁹ K. LENAERTS, “Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review* 2012, Vol. 8, (375) 383.

²¹⁰ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken Gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, *N.S.*, §68.

²¹¹ Zie over het toepassingsgebied van het Handvest M. DE MOL, “Het toepassingsgebied van Unierechtelijke grondrechten & het beginsel van de allocatie van bevoegdheden”, *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 2012, Vol. 6, 14-15.

²¹² E. GUILD, “The EU Charter of Fundamental Rights and Immigration and Asylum Law”, in S. PEERS e.a., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 37-39.

iii. Het recht op asiel

Het woord asiel kent haar oorsprong in het Grieks woord *asylon* dat "onschendbaar" betekent.

In ons hedendaags recht kunnen we asiel situeren op verschillende niveaus.

De traditionele oorsprong van het recht op asiel vinden we in het internationaal recht waar het een recht is dat wordt toegeschreven aan een Staat om al dan niet in te gaan op een uitleveringsaanvraag van een andere staat.²¹³

In de alom gekende *Asylum-case*²¹⁴ stelde het Internationaal Gerechtshof reeds in 1950 dat het recht van een Staat om asiel toe te kennen aan een persoon een uiting is van staatssoevereiniteit.

Thans steunt het internationale recht met betrekking tot asiel op twee pilaren, met name het specifieke regime dat het Vluchtelingenverdrag opzet en daarbij de algemene mensenrechtenverdragen op internationaal en regionaal niveau.²¹⁵

Het recht op asiel kan ook worden teruggevonden in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, artikel 14 UVRM luidt: "*Eenieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging*".²¹⁶

In het Vluchtelingenverdrag dat louter focust op de bescherming die geboden wordt aan vluchtelingen, wordt geen verblijfsrecht gekoppeld aan de bescherming die het beoogt te bewerkstelligen.²¹⁷

Op EU-niveau werd naast het folterverbod²¹⁸, het refolementverbod²¹⁹ en het verbod op collectieve uitzetting²²⁰ in het Handvest ook een tastbaar recht op asiel verankerd²²¹.

Over de precieze strekking van dit recht vloeide reeds veel inkt.

Dit is mijns inziens mede te wijten aan het feit dat er geen enkel ander internationaal dan wel regionaal mensenrechteninstrument een concreet recht op asiel inhoudt.²²²

Artikel 18 van het Handvest luidt: "*Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*".

GIL-BAZO merkt hierbij op dat het frappant is dat het Handvest verwijst naar het Vluchtelingenverdrag gezien, zoals hierboven ook reeds vermeld, dat verdrag zelf geen recht op asiel inhoudt.

²¹³ Dat volgt ook zo uit Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, Res. 2312 (XXII) inzake territoriaal asiel, UN Doc. A/6716 (1967).

²¹⁴ IGH 20 november 1950, Colombia/Peru, *ICJ Reports* 1950, 274.

²¹⁵ P. BOELES e.a., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 245.

²¹⁶ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948, BS 31 maart 1949. Gezien haar eerder *soft law* karakter zal deze bepaling echter niet worden ingeroepen door een asielzoeker in nood.

²¹⁷ M.T. GIL-BAZO, "Asylum as a General Principle of International Law", *IJRL* 2015, Vol. 27(1), (3) 9.

²¹⁸ Artikel 4 van het Handvest, de evenknie van artikel 3 EVRM.

²¹⁹ Artikel 19, 2 van het Handvest. Voor de concrete invulling van dit verbod op refolement verwijzen de Toelichtingen naar de rechtspraak van EHRM, zie toelichting ad artikel 19, Toelichtingen bij het handvest van de grondrechten, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 17.

²²⁰ Artikel 19, 1 van het Handvest. Volgens de Toelichtingen dient dit artikel eenzelfde invulling gegeven te worden als artikel 4 van het Vierde Protocol bij het EVRM, zie toelichting ad artikel 19, Toelichtingen bij het handvest van de grondrechten, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 17.

²²¹ Artikel 18 van het Handvest.

²²² Zoals hierboven reeds vermeld, wordt in het UVRM wel gesproken over een asielrecht, maar de daar waar het Handvest spreekt over een *recht op asiel*, wordt in het UVRM in engere bewoording gesproken over het *recht om asiel te zoeken*.

Omdat het artikel bovendien niet aangeeft wie zich precies op dit recht op asiel kan beroepen, rijst de vraag of dit recht inderdaad een individueel recht is, in tegenstelling tot het recht om asiel te verlenen dat louter aan Staten toekomt. GIL-BAZO bestempelt het om die reden dan ook als een "onzichtbaar recht".²²³

Ik ben het wel met haar eens dat ondanks deze tekstuele onduidelijkheid in het Handvest, het artikel niet anders opgevat kan worden dan als zijnde een individueel recht op asiel dat als verplichting voor de lidstaten wordt ingeschreven.

Volgens VELLUTI kan artikel 18 van het Handvest op twee manieren geïnterpreteerd worden.²²⁴

Onder een eerste lezing van het artikel wordt een ruime interpretatie gegeven aan het daarin vervatte recht op asiel.²²⁵ Zo leidt de combinatie van artikel 18 Handvest met artikel 78 VWEU tot een ware verplichting van de EU en haar lidstaten om het recht op asiel te garanderen.

Advocaat Generaal MADURO was in de *Elgafaji*-zaak diezelfde mening toegedaan en stelde dat het asielrecht een fundamenteel recht belichaamde.²²⁶

Volgens een tweede lezing van artikel 18 van het Handvest heeft het recht op asiel geen autonome juridische betekenis, omdat het artikel geen duidelijk en onvoorwaardelijk recht voorschrijft.

Deze stelling kan ik niet bijtreden, precies om de redenen die GIL-BAZO aandraagt: het doel en de context van het Handvest indachtig kan het recht op asiel niet anders opgevat worden dan als zijnde een individueel recht.

Zoals zo vaak kwam het ook nu dus toe aan het HvJ om vorm te geven aan dit nieuwbakken recht dat aanleiding gaf tot veel verwarring omtrent de precieze reikwijdte ervan. Echter, ondanks een aantal interessante vragen die Luxemburg bereikten omtrent de invulling van artikel 18 van het Handvest, bleef een duidelijke stellingname door het HvJ uit.

Terwijl het Hof in *B en D* wel erkende dat een lidstaat asiel mag toekennen aan een persoon die uitgesloten werd van internationale bescherming²²⁷, wilde het in andere zaken niet ingaan op de concrete grenzen van het recht²²⁸, wat meteen aantoont dat er toch nog enige controverse hangt rond de toepassing van het recht en zijn verhouding tot andere rechtsgronden.

Het moge alvast duidelijk zijn dat artikel 18 het resultaat is van een moeilijk politiek compromis, dat zoals steeds gekenmerkt werd door het spanningsveld tussen bescherming van asielzoekers en migratiecontrole binnen de EU.²²⁹

²²³ M.T. GIL-BAZO, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly* 2008, Vol. 27(3), (33) 37-39.

²²⁴ S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 28-29.

²²⁵ Waarvoor steun gevonden wordt in de *travaux préparatoires* van het Handvest, zie M. T. GIL-BAZO, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly* 2008, Vol. 27(3), (33) 48-50.

²²⁶ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*, Conclusie Adv. Gen. POIARES MADURO van 9 september 2008, §30.

²²⁷ HvJ 9 november 2010, gevoegde zaken nrs. C-57/09 en C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, *B en D*, §121.

²²⁸ Zie HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, *N.S.*, waar het Hof niet wenste in te gaan op de verhouding tussen artikel 18 van het Handvest en artikel 3 EVRM.

²²⁹ C. TEITGEN-COLLY, "The European Union and asylum: an illusion of protection", *Common Market Law Review* 2006, Vol.43(6), (1503) 1510.

2) EVRM

In tegenstelling tot het Handvest, bevat het EVRM op zijn beurt geen concrete bepaling die specifiek betrekking heeft op vluchtelingen of asielzoekers die zich willen vestigen in een lidstaat van de Raad van Europa, noch enige bepaling die rechtsreeks het recht scheidt om niet uitgewezen of verwijderd te worden.²³⁰ Bovendien bevat het EVRM ook geen concrete verankering van het verbod op refoulement.²³¹

i. *Non-refoulement onder het EVRM*

Het gebrek aan specifieke rechtsgronden heeft het EHRM er echter niet van weerhouden om zoals gebruikelijk het Verdrag te hanteren als "levend instrument" en via zijn rechtspraak toch een belangrijke rol op zich te nemen bij de bescherming van asielzoekers.²³²

Hierbij gaat onze aandacht vooral uit naar uitspraken van het Hof waarbij wordt ingezoomd op het verbod op refoulement dat door het Hof wordt ingebed in de bepalingen van het EVRM.

Het principiële arrest dat deze rechtspraak in gang zette was het *Soering*-arrest²³³ waarbij het Hof stelde dat een persoon niet van het grondgebied verwijderd mag worden wanneer daardoor het risico ontstaat dat hij slachtoffer wordt van een onmenselijke of vernederende behandeling.²³⁴

Hoewel het in deze zaak ging om een uitlevering, en niet om een vluchteling op zoek naar internationale bescherming, bevestigde het EHRM met *Cruz Varas*²³⁵ al snel het algemeen principe dat niemand uitgewezen of verwijderd mag worden van het grondgebied van een lidstaat wanneer daarbij het risico bestaat dat die persoon wordt blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

In zijn *Vilvarajah*-arrest²³⁶ bevestigde het Hof kort erna opnieuw de principiële toepasbaarheid van artikel 3 EVRM in asielzaken.

Nadien gaf het Hof met *Chahal*²³⁷ een nog sterker signaal waarbij het stelde dat artikel 3 een absoluut karakter heeft waardoor er onder geen beding van mag worden afgeweken. In *Ahmed*²³⁸ stelde het Hof verder dat artikel 3 zodoende ruimere bescherming biedt dan het Vluchtelingenverdrag dat wel uitzonderingen op artikel 33 toelaat. Het absoluut karakter van artikel 3 EVRM werd recent nogmaals bevestigd in *Saadi*.²³⁹

²³⁰ N. MOLE en C. MEREDITH, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2010, 21; H. CLÉMENT, "Les demandes d'asile" in P. LAMBERT en C. PETTITI, *Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 17; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford European Union Law Library, 2011, 318.

²³¹ K. WOUTERS, *International legal standards for the protection from refoulement*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 187.

²³² N. MOLE en C. MEREDITH, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2010, 19-22.

²³³ EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, *Soering*/Verenigd Koninkrijk.

²³⁴ H. BATTJES, "The Soering threshold: Why only fundamental values prohibit refoulement in ECHR case law", *European Journal of Migration and Law* 2009, Vol. 11, (205) 205-219.

²³⁵ EHRM 20 maart 1991, nr. 15576/89, *Cruz Varas*/Zweden.

²³⁶ EHRM 30 oktober 1991, nr. 13163/87, *Vilvarajah*/Verenigd Koninkrijk.

²³⁷ EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, *Chahal*/Verenigd Koninkrijk.

²³⁸ EHRM 17 december 1996, nr. 25964/94, *Ahmed*/Oostenrijk, §41. Zie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag voor mogelijke uitzonderingen.

²³⁹ EHRM 29 januari 2008, nr. 13229/03, *Saadi*/Verenigd Koninkrijk, §138.

Naast het invloedrijke artikel 3 EVRM zijn er echter ook nog andere artikelen van belang voor een asielzoeker die een nieuw leven tracht op te bouwen binnen de EU²⁴⁰, waaronder onder meer ook artikel 2 (recht op leven)²⁴¹, artikel 5 (recht op vrijheid)²⁴², artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-en gezinsleven)²⁴³, artikel 4 Protocol 4 EVRM (verbod op collectieve uitzetting, waarover later meer)²⁴⁴ en niet te vergeten artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel)²⁴⁵ dat in ophefmakende asielzaken ook reeds meermaals haar relevantie toonde.²⁴⁶

ii. Toepassingsgebied

Daar waar het toepassingsgebied *ratione materiae* enige aandacht behoeft wat betreft het Handvest, kunnen de bepalingen van het EVRM zelfstandig worden toegepast op elke handeling van een lidstaat.

Ratione loci echter houdt artikel 1 EVRM vast aan een territoriale opvatting van het toepassingsgebied van de rechten die het waarborgt.

Op die manier wordt een universele gelding van de rechten vooropgesteld, onafgezien van het feit of men al dan niet een onderdaan is van een van de lidstaten van de Raad van Europa, zolang men zich onder de rechtsmacht ervan bevindt.²⁴⁷

Doorheen de jaren heeft het EHRM deze ogenschijnlijke beperking tot het fysieke territorium van de Staten opengetrokken om te voorkomen dat Staten aan hun verplichtingen trachten te ontkomen door extraterritorialiteit te claimen.²⁴⁸

Met de recente *Hirsi-zaak*²⁴⁹ zien we dat specifiek met betrekking tot asielzaken het territoriaal toepassingsgebied geen onoverkomelijk euvel mag zijn voor asielzoekers om te kunnen beroepen op de rechten die het EVRM waarborgt.

In deze zaak over vluchtelingen die door Italiaans gevlagde schepen werden onderschept op internationale wateren om vervolgens, tegen hun zin, teruggedreven te worden naar Libië, stelde de Grote Kamer dat gezien Italië *de iure* rechtsmacht had en bovendien *de facto* controle uitoefende over de personen in kwestie²⁵⁰, dat het EVRM ontegensprekelijk van toepassing was.²⁵¹ Later zal nog verder worden ingegaan op push-backs zoals in de *Hirsi-zaak*, met het oog op het refoulementverbod.²⁵²

²⁴⁰ Zie voor een uitgebreide bespreking N. MOLE en C. MEREDITH, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2010, 17-129.

²⁴¹ Zie EHRM 8 november 2005, nr. 13284/04, Bader en Kanbor/Zweden.

²⁴² EHRM 25 juni 1996, nr. 19776/92, Amuur/Frankrijk.

²⁴³ EHRM 16 december 2008, nr. 10425/04, Gulijev/Lithouwen; EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03, Mubilanzila en Mitunga/België.

²⁴⁴ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië; EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99, Čonka/België.

²⁴⁵ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland.

²⁴⁶ M. BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 6.

²⁴⁷ H. LAMBERT, *The position of aliens in relation to the European Convention on human rights*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2001, 7.

²⁴⁸ C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, (287) 295.

²⁴⁹ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië.

²⁵⁰ *ibid.*, §78-82.

²⁵¹ In deze zaak wordt door het EHRM bovendien mooi de evolutie van de eigen jurisprudentie omtrent de territoriale toepassing van het EVRM geschetst, zie §70-75.

²⁵² Zie Hoofdstuk III, E.

Op te merken valt wel dat het EHRM op *case-by-case* basis oordeelt over de extraterritoriale werking van het Verdrag. COSTELLO betreurt dat thans geen institutionele stappen werden ondernomen om te voorkomen dat bescherming bij extraterritoriale grenscontroles bij voorbaat uitgesloten wordt, daarbij beroepend op de sterkte *concurring opinion* van PINTO DE ABUQUERQUE in de *Hirsi-zaak*²⁵³ die een oproep lanceerde om alle officiële grenscontroles, ongeacht waar of door wie uitgevoerd, per definitie onder de rechtsmacht van de betrokken Staat te brengen.²⁵⁴

²⁵³ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, Concurring Opinion of Judge PINTO DE ALBUQUERQUE, 67-70.

²⁵⁴ C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, (287) 305.

C. Beschermingsstatussen in EU-recht

Een eerste aspect dat we zullen beschouwen bij het toetsen van het GEAS op zijn mensenrechtelijke merites, *capita selecta*, is de waarde van het subsidiair beschermingsstatuut dat door de EU gecreëerd werd, en thans verankerd in de Erkenningsrichtlijn, als toevoeging op de erkenning als vluchteling.

De focus hier zal liggen op de interpretatie van het subsidiair beschermingsstatuut door het HvJ en de verhouding tussen deze bijkomende mogelijkheid tot internationale bescherming en artikel 3 EVRM.

Met dit deel wordt gepoogd een antwoord te formuleren op de subvraag welke waarde deze extra Europese status heeft, rekening houdend met de ruimere mensenrechtelijke verplichtingen die op de lidstaten rusten.

1) Internationale bescherming

In de EU-rechtsorde geldt de Erkenningsrichtlijn als implementatie van het Vluchtelingenverdrag.²⁵⁵ Deze richtlijn, zoals hierboven reeds behandeld, creëert twee onderscheiden vormen van internationale bescherming, zijnde de erkenning als vluchteling en de subsidiaire bescherming.²⁵⁶

Ik opteerde ervoor om meer concreet te bekijken hoe de bescherming tegen willekeurig geweld²⁵⁷, als grond voor subsidiaire bescherming, geïnterpreteerd moet worden volgens Luxemburg en wat Straatsburg daarover denkt.

2) Subsidiaire bescherming

Een eerste beschermingsstatus die vervat ligt in de Erkenningsrichtlijn is de erkenning als vluchteling, gebaseerd op de criteria uit het Vluchtelingenverdrag²⁵⁸.

Het HvJ bevestigde in zijn *Abdulla*-arrest dat de Erkenningsrichtlijn geldt als verankering van het Vluchtelingenverdrag in de EU-rechtsorde en dat de regels die erin vervat liggen dienen om de *bevoegde instanties van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria*.²⁵⁹

Daarenboven moeten de bepalingen van de richtlijn uitgelegd worden met inachtneming van het Vluchtelingenverdrag en andere relevante verdragen, en met eerbiediging voor het Handvest van de Grondrechten van de EU.²⁶⁰

²⁵⁵ 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, *Pb. L.* 20 december 2011, afl. 337, 9-26.

²⁵⁶ Artt. 9 en 15 Erkenningsrichtlijn.

²⁵⁷ Artikel 15, C Erkenningsrichtlijn.

²⁵⁸ Overweging 4 Erkenningsrichtlijn.

²⁵⁹ HvJ 2 maart 2010, gevoegde zaken nrs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105, *Abdulla*, §52.

²⁶⁰ HvJ 17 juni 2010, nr. C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351, *Bolbol*, §38.

Het subsidiaire beschermingsstatuut is complementair aan de bescherming als vluchteling en wordt aldus beperkt tot de groep asielzoekers die niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus.²⁶¹ De toelatingsvoorwaarden voor zulke subsidiaire bescherming werden op hun beurt geënt op de *internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van instrumenten op het gebied van de mensenrechten en met de bestaande praktijken in de lidstaten*.²⁶²

Eerder in dit werk werden reeds kritische bedenkingen geuit over de werkelijke waarde van zulk subsidiair beschermingsstatuut.²⁶³ Los daarvan is het nuttig om nader te beschouwen welke specifieke situaties in aanmerking genomen worden voor de toekenning van zulk statuut, onder de criteria die de herziene Erkenningsrichtlijn voorschrijft.

Daar waar onder de eerste twee opties van artikel 15 Erkenningsrichtlijn het individueel karakter van de dreiging die een subsidiair beschermingsstatuut rechtvaardigt een noodzakelijke voorwaarde is²⁶⁴, voorziet de derde optie op het eerste zicht in een soort vangnet voor mensen die vluchten voor een algemene geweldsituatie waarbij ze geen bijzonder geïndividualiseerd risico lopen.

Zo staat een derde mogelijkheid om een subsidiair beschermingsstatuut te verkrijgen thans open wanneer er sprake is 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*.²⁶⁵

Een interessante vraag hier is op welke manier zulk *willekeurig geweld* geïnterpreteerd moet worden opdat een beroep zou kunnen worden gedaan op deze derde mogelijkheid om een subsidiair beschermingsstatuut te bekomen.

Tekstueel gezien valt bij het lezen van deze derde optie meteen de ogenschijnlijke *contractio in terminis* op: "ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld".

Wil de Europese wetgever dan met deze derde mogelijkheid inderdaad mildereren, en een vangnet creëren? En waar zou dan de nadruk gelegd moeten worden, op het individuele karakter van de bedreiging, dan wel op de ernst van de situatie van willekeurig geweld?

²⁶¹ Artikel 2, f Erkenningsrichtlijn.

²⁶² Overweging 34 Erkenningsrichtlijn.

²⁶³ Supra, Hoofdstuk II, D, 4.

²⁶⁴ Die subsidiaire bescherming beogen wanneer doodstraf/executie/foltering/onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst dreigt. Daarmee worden die twee opties grotendeels gestroomlijnd met de bescherming die artikel 3 EVRM biedt tegen refoulement. Zie HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, Elgafaji, §38: "the harm defined in paragraphs (a) and (b) of that article requires a clear degree of individualisation".

²⁶⁵ Artikel 15, c Erkenningsrichtlijn.

i. Elgafaji: individuele bedreiging?

Bij de eerste en thans enige prejudiciële vraag omtrent de interpretatie van het concept subsidiaire bescherming moest het HvJ zich in de *Elgafaji*-zaak²⁶⁶ buigen over de vraag wat er precies onder de noemer van de subsidiaire bescherming geboden door artikel 15,c Erkenningsrichtlijn valt, en hoe die bescherming geplaatst kan worden tegenover diegene geboden door artikel 3 EVRM zoals geïnterpreteerd door het EHRM.²⁶⁷

De zaak was ook in ruime zin zeer belangrijk voor het hier behandelde thema, ze wordt immers bestempeld als eerste belangrijke bijdrage van het HvJ aan de vormgeving van het Europees asielacquis.²⁶⁸

Het HvJ vangt in *Elgafaji* aan met de stelling dat artikel 3 EVRM deel uitmaakt van de algemene beginsel van gemeenschapsrecht, en dat artikel 15,c Erkenningsrichtlijn er in wezen mee overeenstemt.

Daarna wordt meteen geponereerd dat de reikwijdte van artikel 15, c van de Erkenningsrichtlijn echter verschillend is dan die van artikel 3 EVRM, en dan ook een eigen interpretatie dient te krijgen.²⁶⁹

Wat betreft het individuele karakter van het reëel risico op ernstige schade maakt het Hof meteen het onderscheid tussen de eerste twee subs²⁷⁰ van artikel 15 en sub c.

Daar waar onder de eerstgenoemden de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt moet aantonen dat hij specifiek wordt blootgesteld aan het risico, heeft sub c betrekking op een "algemener risico op schade".²⁷¹

Vooraf wat betreft het individuele karakter van de bedreiging waaraan de asielzoeker blootgesteld wordt, mildert het HvJ voor deze derde optie naar eigen zeggen de drempel.

Zo komt volgens Luxemburg een ruimere opvatting toe aan het "individuele" karakter van de bedreiging onder deze laatste grond voor subsidiaire bescherming, waarbij het voldoende zou zijn dat "*de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict (...) dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land (...) louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt*".²⁷²

Hiermee komt de interpretatie door HvJ in nauwe schoentjes te staan, wanneer samen gelezen met een van de overwegingen van de Erkenningsrichtlijn die stelt dat "*gevaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, normaliter op zich geen individuele bedreiging vormen die als ernstige schade kan worden aangemerkt*".²⁷³

Het Hof weet echter haar stellingname meteen te verzoenen met deze kleine hobbel in de weg.

²⁶⁶ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*.

²⁶⁷ Deze uitspraak blijft ook onder de herziene Erkenningsrichtlijn van belang gezien het artikel in kwestie, 15 c, ongewijzigd overgenomen werd uit haar voorganger richtlijn 2004/83.

²⁶⁸ K. LENAERTS, "The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice", *ICLQ* 2010, Vol. 59, (255) 292.

²⁶⁹ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*, §28.

²⁷⁰ Zijnde "Ernstige schade bestaat uit: a) de doodstraf of executie; of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst".

²⁷¹ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*, §32-33.

²⁷² *ibid.*, §35.

²⁷³ Overweging 26 richtlijn 2004/83.

Door heel tekstueel te interpreteren stelt het Hof immers dat de term "normaliter" erop wijst dat er zich inderdaad mogelijks een *uitzonderlijke situatie kan voordoen waarin er een dermate hoog risico is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat die persoon individueel het betrokken risico zou lopen*.²⁷⁴

Meteen wordt wel opnieuw genuanceerd en gesteld dat de bepaling systematisch moet worden uitgelegd in verhouding tot de andere in artikel 15 bedoelde situaties en dat er dus in elk geval ook voldoende moet worden stilgestaan bij de individualisering.

Hierbij wordt aangestipt dat hoe meer bewijs de individuele verzoeker levert dat hij specifiek geraakt wordt omwille van zijn persoonlijke omstandigheden, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal moeten zijn in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming onder de beoogde derde optie van artikel 15.²⁷⁵

ii. Willekeurig geweld onder artikel 3 EVRM

Op te merken valt dat het HvJ met zijn *Elgafaji*-arrest naar mijn mening een dubieus signaal geeft wat betreft de bescherming die het EHRM biedt tegen *refoulement* op basis van artikel 3 EVRM.

Door de band genomen zal inderdaad de gewelddadige aard van de algemene situatie in een welbepaald land niet snel leiden tot een schending van artikel 3 EVRM bij uitwijzing.²⁷⁶

Bij wijze van illustratie: "*la Cour observe que ce dernier ne parvient qu'à démontrer l'existence d'une situation générale de violence en Afghanistan. Si la Cour ne peut que constater la réalité des troubles régnant dans ce pays, elle considère cependant qu'une telle situation n'est pas à elle seule de nature à entraîner, en cas d'expulsion, une violation de l'article 3*".²⁷⁷

Echter, ook de Straatsburgse rechtspraak inzake individualisering van de dreiging moet enigszins genuanceerd worden, in het licht van de evolutie in de rechtspraak sinds het *Vilvarajah*-arrest.²⁷⁸

Zo zien we dat het EHRM niet enkel toelaat dat er "*distinguishing features*" worden bewezen door de asielzoeker om aan te tonen dat de algemene situatie van geweld in een land voor hem specifiek wel zouden leiden tot een schending van artikel 3 EVRM, ook worden steeds meer situaties erkend als dusdanig.²⁷⁹

Bij wijze van statement stelde het EHRM in zijn *NA*-arrest dat het nooit de mogelijkheid heeft uitgesloten dat een algemene situatie van geweld de behoefde intensiteit kan bereiken opdat elke uitwijzing naar dat land *ipso facto* in strijd zou zijn met artikel 3.²⁸⁰ Zij het wel in dien verstande dat dit enkel zo zou zijn in "*the most extreme cases of general violence*".²⁸¹

²⁷⁴ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*, §38.

²⁷⁵ HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*, §39.

²⁷⁶ Zie ter illustratie EHRM 30 oktober 1991, nr. 13163/87, *Vilvarajah/Verenigd Koninkrijk*, §111-115 en meer recent ook EHRM 26 April 2005, nr. 53566/99, *Muslim/Turkije*, §70.

²⁷⁷ EHRM 20 september 2007, nr. 45223/05, *Sultani/Frankrijk*, §67.

²⁷⁸ H. LAMBERT, "The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence", *IJRL* 2013, Vol. 25 (2), (207) 228-229; J. MINK, "EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment", *European Journal of Migration and Law* 2012, Vol. 14, (119) 143; UNHCR, "Statement on Subsidiary protection under the EC Qualification Directive for people threatened by indiscriminate violence", 1 januari 2008, 5; P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 349-352.

²⁷⁹ EHRM 11 januari 2007, nr. 1948/04, *Salah Sheekh/Nederland*, §148-149; EHRM 28 februari 2008, nr. 37201/06, *Saadi/Italië*, §143-146.

²⁸⁰ Eigen vertaling, zie EHRM 17 juli 2008, nr. 25904/07, *NA/Verenigd Koninkrijk*, §115.

²⁸¹ EHRM 17 juli 2008, nr. 25904/07, *NA/Verenigd Koninkrijk*, §115.

Opmerkelijk wel bij *NA* was dat niet deze algemene situatie van geweld leidde tot de vaststelling dat een uitwijzing in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM, maar wel "*a number of factors present in the applicants case taken cumulatively*".²⁸²

BOSSUYT is wel erg kritisch voor dit arrest gezien volgens hem de feitelijke vaststelling dat er sprake van een algemene situatie van geweld, hoewel het EHRM daarbij zeer doordacht te werk ging, zou moeten toekomen aan nationale overheden zelf.²⁸³

In *Sufi & Elmi*²⁸⁴ tenslotte stelde het EHRM dat de bescherming die geboden kan worden onder artikel 15, c Erkenningsrichtlijn, in tegenstelling tot wat in Luxemburg hoog gehouden werd²⁸⁵, wel degelijk vergelijkbaar is met wat onder artikel 3 EVRM mogelijk is.

Dit gezien volgens het Straatsburgse Hof de drempel die vervat ligt in beide bepalingen in uitzonderlijke situaties overschreden kan worden, waardoor de ernst van het willekeurig geweld dat een bepaalde regio teistert ertoe kan leiden dat onder beide bepalingen een persoon die naar zulke regio teruggestuurd wordt, door zijn loutere aanwezigheid risico zou lopen.²⁸⁶

Wat de timing van de uitspraak in *Sufi & Elmi* betreft, valt op de het EHRM de tijd nam om tussen het verzoek in 2007 en de uitspraak in 2011 eerst de interpretatie van de notie subsidiaire bescherming door het HvJ in *Elgafaji* af te wachten.

LENAERTS meent dat het HvJ met zijn *Elgafaji*-uitspraak een correct evenwicht vindt bij het interpreteren van artikel 15 c Erkenningsrichtlijn. Hij stelt dat het Hof tegemoet komt aan de vrees van de lidstaten dat deze bepaling een ongeziene stroom aanvragen zou generen, terwijl het gelijktijdig ook maakt dat de effectiviteit van deze vorm van subsidiaire bescherming niet verloren gaat door aan de nationale rechter de bevoegdheid te geven om uit te maken wanneer een situatie van willekeurig geweld uitmondt in een uitzonderlijke situatie.²⁸⁷

Ik ben echter niet geneigd om met zijn zienswijze akkoord te gaan.

Hoewel het HvJ in deze zaak zijn best doet om een eigen invulling te geven aan deze derde optie om subsidiaire bescherming te krijgen, meen ik dat deze bepaling toch een hoog "lege doos"-gehalte heeft.

Immers, zoals hierboven reeds aangetoond, ook het EHRM zal bij uitzonderlijke situaties van geweld maken dat het non-refoulement beginsel in het licht van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht gerespecteerd wordt, door een correcte toepassing van artikel 3 EVRM.

De subtiele sneer van het EHRM in *Sufi & Elmi* kan ik dan ook alleen maar bijtreden.

Persoonlijk zie ik niet in welke extra waarde artikel 15, c Erkenningsrichtlijn toevoegt, nu duidelijk is dat de willekeurige bedreiging die een gewapend conflict vormt voor het leven van de aanvrager in geen geval *ipso facto* zal leiden tot de toekenning van internationale bescherming onder deze extra EU-status.

²⁸² EHRM 17 juli 2008, nr. 25904/07, *NA/Verenigd Koninkrijk*, §147.

²⁸³ M. BOSSUYT, "The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court", *EuConst* 2012, (203) 220-221.

²⁸⁴ EHRM 28 juni 2011, nr. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi/Verenigd Koninkrijk*.

²⁸⁵ Zie HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, *Elgafaji*.

²⁸⁶ EHRM 28 juni 2011, nr. 8319/07 en 11449/07, *Sufi en Elmi/Verenigd Koninkrijk*, §226.

²⁸⁷ K. LENAERTS, "The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice", *ICLQ* 2010, Vol. 59, (255) 296-297.

Het aldus beperkt toepassingsgebied van deze supplementaire EU-status, samen met de veeleer beperkte rechten die eraan worden gekoppeld, maken dat er weinig meerwaarde geboden wordt. Ook de UNHCR riep reeds voor de herziening van de Erkeningsrichtlijn op om het systeem van subsidiaire bescherming te herzien, dan wel de overweging te schrappen die stelt dat een algemene situatie van geweld niet kan leiden tot subsidiaire bescherming. Ter staving gaf de UNHCR een bloemlezing van beslissingen van nationale autoriteiten waaruit inderdaad duidelijk blijkt dat in een situatie van algemeen geweld steeds op zoek gegaan wordt naar uitzonderlijke omstandigheden die het toekennen van subsidiaire bescherming kunnen rechtvaardigen. Echter, de uitzonderlijke omstandigheden die aanvaard worden kunnen stevast terug gebracht worden tot factoren die eveneens kunnen leiden tot een erkenning als vluchteling.²⁸⁸

²⁸⁸ UNHCR, "Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive", november 2007, 74-75.

D. Veilig land?

In dit onderdeel zal worden ingegaan op de verschillende concepten die in het EU-recht werden geïntroduceerd om landen als veilig te bestempelen. Zo bestaan er "veilige landen van herkomst", "veilige derde landen" en "Europese veilige derde landen".

Hoe de Europese wetgever overgaat tot het bekronen van een land als veilig, en hoe die praktijk verstaanbaar is met de nodige garanties in het licht van de non-refoulement verplichtingen van de lidstaten, zal hier verder bekeken worden.

Dat hoger vermelde begrippen van groot belang zijn in het kader van dit onderzoek volgt uit het feit dat het beginsel van non-refoulement een zeker contact tussen een Staat en de verzoeker om internationale bescherming veronderstelt.²⁸⁹

COSTELLO oppert, naar mijn mening terecht, dat de EU met haar Procedurerichtlijn echter alles in het werk stelt om te voorkomen dat asielzoekers inderdaad zelfs maar kunnen beroepen op zulke internationale bescherming door regels in te stellen die het mogelijk maken om hun verzoek in de kiem te smoren.²⁹⁰

Met dit deel zal een antwoord worden geformuleerd op de subvraag of het bestempelen van een land als per definitie veilig, verstaanbaar is met de het recht op asiel zoals hierboven behandeld, en in ruimere zin met de non-refoulement verplichting die rust op alle lidstaten. Ook in het licht van de verplichting om de situatie van elke asielzoeker individueel te onderzoeken, dient bekeken te worden hoe de implementatie van het begrip te verantwoorden is.

1) *Procedurerichtlijn*

De herziene Procedurerichtlijn²⁹¹ verankert de concepten "veilig land van herkomst"²⁹², "veilig derde land"²⁹³ en "Europees veilig derde land"²⁹⁴, ook wel als het superveilig land-concept bestempeld.

In tegenstelling tot wat in haar voorgangster²⁹⁵ bepaald werd, wordt niet langer voorzien in een gemeenschappelijke lijst van Europese veilige derde landen noch van veilige landen van herkomst.²⁹⁶

²⁸⁹ R. BRUIN, "Border Control: Not a Transparent Reality", in F. GOUDAPPEL en H. S. RAULUS (eds.), *The Future of Asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*, Den Haag, Springer, 2011, (21) 21-25.

²⁹⁰ C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, (287) 287-339; C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, 151-194; C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law* 2005, Vol. 7, 35-70.

²⁹¹ 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, *Pb. L.* 26 september 2013, afl. 180, 60-95 (hierna: Procedurerichtlijn).

²⁹² Overwegingen 40-42 en artikelen 36-37 Procedurerichtlijn.

²⁹³ Overweging 44 en artikel 38 Procedurerichtlijn.

²⁹⁴ Overweging 45 en artikel 39 Procedurerichtlijn.

²⁹⁵ 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.* 13 december 2005, afl. 326, 13-34.

²⁹⁶ Merk op dat zulke lijst nooit tot stand kwam in het verleden. De relevante bepalingen werden immers nietig verklaard door het HvJ wegens de verkeerde wetgevingsprocedure die erin vevat lag voor het aannemen van zulke lijst. Zie HvJ 6 mei 2008, nr. C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, Europees Parlement/Raad.

Het komt aldus toe aan de lidstaten om op basis van de voorziene criteria zelf te bepalen wat ze onder die noemer plaatsen.²⁹⁷

Wat betreft het veilig derde land, stelt de Procedurerichtlijn slechts minimale voorwaarden voorop opdat een derde land als veilig mag worden bestempeld door de lidstaten.

Zo mag er geen risico bestaan op bedreiging van het leven of de vrijheid, of op ernstige schade.²⁹⁸

Het beginsel van non-refoulement moet door het land in kwestie worden nageleefd, alsook moet het land de mogelijkheid bieden aan de asielzoeker om een asielaanvraag in te dienen.²⁹⁹

Hoewel de Procedurerichtlijn voorschrijft dat de nationale wetgeving moet voorzien in een kans voor de asielzoeker om de veronderstelde veiligheid van een land te weerleggen³⁰⁰, blijft heel onzeker in hoeverre deze verplichting verstaanbaar is met de mensenrechtelijke verplichtingen van de lidstaten jegens de asielzoeker.³⁰¹

Immers, er moet op geen enkele wijze worden aangetoond dat een derde land ook daadwerkelijk de beschermingsnormen die voortvloeien uit onder meer het Vluchtelingenverdrag in acht houdt, gezien de stempel veilig derde land volgt uit een zeer veralgemeende beoordeling.³⁰²

Het UNHCR was in het verleden reeds vernietigend voor deze zware bewijslast die eenzijdig wordt opgelegd aan de asielzoeker, en riep op om efficiënte procedures te voorzien in de richtlijn opdat het vermoeden van veiligheid sneller zou kunnen worden weerlegd door de asielzoeker.³⁰³

Ook met het oog op de doelstelling van het GEAS om zogeheten *refugees in orbit* tegemoet te komen, valt niet in te zien hoe de veilige derde landen-praktijk daarmee te rijmen valt gezien ze er toe kan leiden dat asielzoekers nergens op bescherming kunnen beroepen binnen de EU.³⁰⁴

Om als Europees veilig derde land bestempeld te kunnen worden, gelden nog minder vereisten luidens de Procedurerichtlijn. Zo volstaat het voor Europese landen dat ze het Vluchtelingenverdrag en het EVRM ratificeerden en naleven³⁰⁵, en dat ze over een asielpcedure beschikken.³⁰⁶

Deze aanpak wordt gestaafd in de overwegingen van de Procedurerichtlijn waar verwezen wordt naar de "bijzonder hoge normen inzake mensenrechten en de bescherming van vluchtelingen" die deze Europese landen worden verondersteld in acht nemen.³⁰⁷

²⁹⁷ Artikel 39, 7 Procedurerichtlijn.

²⁹⁸ Conform hetgeen bepaald wordt in de Erkenningsrichtlijn.

²⁹⁹ Artikel 38, 1 Procedurerichtlijn.

³⁰⁰ Artikel 38, 2, c Procedurerichtlijn.

³⁰¹ C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law* 2005, Vol. 7, (35) 59-60.

³⁰² C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, (151) 163-164.

³⁰³ UNHCR, "Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and withdrawing Refugee Status", Council Document 14203/04, Asile 64, 9 November 2004, beschikbaar via www.unhcr.org.

³⁰⁴ S. MORGADES-GIL, "The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (433) 434.

³⁰⁵ Het Vluchtelingenverdrag moet zonder geografische beperkingen worden geratificeerd en wat het EVRM betreft ligt bijzondere nadruk op het voorzien van daadwerkelijke rechtsmiddelen.

³⁰⁶ Artikel 39, 2 Procedurerichtlijn.

³⁰⁷ Overweging 46 Procedurerichtlijn.

COSTELLO is uiterst kritisch voor deze praktijk van labelen van landen als veilig, in het bijzonder wat betreft de Europese veilige derde landen. Volgens haar doet deze aanpak toch grote vragen reizen wat betreft de landen die onder de noemer "super veilig" geplaatst kunnen worden.

Onder meer Turkije, Rusland en Oekraïne kunnen op basis van criteria uit de richtlijn als superveilig doorgaan, hoewel er thans afdoende bewijs voorhanden is om dat vermoeden van veiligheid snel te weerleggen.³⁰⁸ PEERS daarentegen werpt op dat Turkije in elk geval uit de boot zou vallen, gezien het wel een voorbehoud maakte wat betreft geografische toepassing van het Vluchtelingenverdrag.³⁰⁹

2) Veilig derde land vs. non-refoulement

De gevolgen van het bestempelen van een land als veilig derde land zijn niet te onderschatten voor de asielzoeker in kwestie. Zo mag een lidstaat krachtens de herziene Procedurerichtlijn diens asielaanvraag simpelweg weigeren te behandelen, en het verzoek om internationale bescherming onontvankelijk verklaren.³¹⁰

De oorsprong van het begrip veilig derde land kan worden teruggebracht naar de Dublin - en Schengenovereenkomst die eerder behandeld werden.³¹¹ Daarin werd de mogelijkheid voorzien voor de lidstaten om een asielzoeker terug te sturen naar een derde land, op voorwaarde dat ze daarmee niet ingingen tegen het Vluchtelingenverdrag.³¹²

Ook in de conclusies van de Raad van de EU uit 1992³¹³ zien we opnieuw de het begrip veilig derde land geponeerd.

Bovendien zien we ook in quasi alle readmissie - of terugname-akkoorden die de EU sluit met derde landen bepalingen die het eenvoudiger moeten maken voor de EU om asielzoekers terug te sturen.³¹⁴

Vandaag behoort het begrip veilig derde land tot de standaardbegrippen van de herziene Procedurerichtlijn, en werd in alle lidstaten een asielbeleid geïmplementeerd dat de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen afschuift zodra er een veilig derde land in het spel is.³¹⁵

³⁰⁸ Met onder meer verwijzing naar rapporten van Human Rights Watch inzake Turkije, zie C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012 (12), 313.

³⁰⁹ S. PEERS en R. NICOLA, *EU immigration and asylum law: text and commentary*, Leiden, Nijhoff, 2006, 404. Zie voor het Turkse voorbehoud: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#EndDec .

³¹⁰ Artikel 33, 2, c Procedurerichtlijn.

³¹¹ Zie hoofdstuk II, B.

³¹² Artikel 3, 5 Dublinovereenkomst.

³¹³ Meer specifiek in de tweede resolutie die toelaat dat asielzoekers worden teruggestuurd naar een derde land waarvan de veiligheid in algemene bewoordingen wordt vastgesteld op basis van hun ratificatie van het Vluchtelingenverdrag en hun respect voor het beginsel van non-refoulement. Zie Resolutie over een geharmoniseerde benadering ten aanzien van vraagstukken betreffende derde landen van ontvangst in de Conclusies betreffende de overdracht van asielzoekers krachtens de Overeenkomst van Dublin, zoals aangenomen door de Ministers belast met immigratieaangelegenheden op 30 november en 1 december 1992 te Londen.

³¹⁴ EUROPEAN COMMISSION, Press release on readmission agreements, Brussels, 5 oktober 2005, MEMO/05/351.

³¹⁵ S. KNEEBONE, "The Legal and Ethical Implications of Extraterritorial Processing of Asylum Seekers: The Safe Third Country Concept", in J. MCADAM (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2008, (129) 137.

Als juridische basis voor begrip veilig derde land, wordt vaak teruggegrepen naar het Vluchtelingenverdrag waarin nergens een harde verplichting staat voor lidstaten om asielaanvragen te behandelen, waardoor ze bijgevolg het recht zouden hebben om een asielzoeker terug te sturen naar een veilig derde land, op voorwaarde dat het beginsel van non-refoulement daarbij in acht gehouden wordt.³¹⁶

GIL-BAZO beargumenteert echter zeer overtuigend dat deze zienswijze niet verstaanbaar is met het doel van het Vluchtelingenverdrag, dat erin bestaat om iedereen die aan de toepassingsvoorwaarden uiteengezet in artikel 1 voldoet, te erkennen als vluchteling.³¹⁷

Hoewel in de doctrine het begrip veilig derde land vaak geheld wordt³¹⁸, zijn er ook auteurs die er weinig graten in zien.

Zo meende HEILBRONNER in de jaren '90 dat het inbedden van een veilig derde land-begrip in het Europees asielrecht de enige manier was om te voorkomen dat het Europees asielsysteem in elkaar zou stuiken.³¹⁹ Hij stelt dat het hanteren van versnelde en strenge asielprocedures een recht zijn voor de democratische regeringen om een politiek aanvaardbaar asielbeleid te voeren.

Zijn grootste bekommernis daarbij is niet de bescherming van de asielzoekers in kwestie, maar wel het vinden van een zo efficiënt mogelijke manier om landen als algemeen veilig te kunnen bestempelen.³²⁰

In het licht van het beginsel van non-refoulement kan het handhaven van een veilig derde land-begrip echter wel voor problemen zorgen, gezien de kans op *chain refoulement* of indirect refoulement, waarbij het uitwijzen van een asielzoeker ertoe zou leiden dat het land waar naar wordt teruggewezen vervolgens op zijn beurt de asielzoeker zou uitwijzen in strijd met het beginsel van non-refoulement, daarbij niet onbestaande is.

In de regionale Europese context zien we dat deze praktijk dus ook zou kunnen neerkomen op een indirecte schending van artikel 3 EVRM.³²¹

³¹⁶ S. KNEEBONE, "The Legal and Ethical Implications of Extraterritorial Processing of Asylum Seekers: The Safe Third Country Concept", in J. MCADAM (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2008, (129) 138.

³¹⁷ M.T. GIL-BAZO, "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", *IJRL* 2006, Vol. 18(3), (571) 598.

³¹⁸ G. BORCHELT, "The safe third country practice in the European Union: a misguided approach to asylum law and a violation of international human rights standard", *Columbia Human Rights Law Review* 2002, Vol.33(2), 473-525; C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, 151-194; C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law* 2005, Vol. 7, 35-70; E. GUILD, "Seeking asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative measures", *European Law Review* 2004, Vol.29(2), 198-218; M.T. GIL-BAZO, "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", *IJRL* 2006, Vol. 18(3), 571-600.

³¹⁹ K. HAILBRONNER, "The concept of 'safe country' and expeditious asylum procedures: a Western European perspective", *IJRL* 1993, Vol.5(1), (31) 32.

³²⁰ *ibid.* 49-50.

³²¹ M. BOSSUYT, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 8.

Ook wat betreft het recht op asiel, is het moeilijk vatbaar hoe een zulke beperkend begrip kan gehandhaafd worden in de EU-rechtsorde. Immers, zelfs bij het recht om asiel te zoeken, zoals voorzien in de UVRM³²², is het noodzakelijk om toegang te krijgen tot de procedure om erkend te worden als vluchteling.

Dit werd op regionaal niveau ook reeds bevestigd door het EHRM dat stelde dat het ontkennen van de toegang tot een asielpcedure, in strijd is met de verplichtingen van de lidstaten onder het EVRM³²³.

Lidstaten grijpen echter maar al te graag terug naar de link tussen asiel en staatssoevereiniteit³²⁴, om zo hun non-refoulement verplichtingen zo eng mogelijk te kunnen interpreteren.³²⁵

De reactie van het EHRM op een mogelijke schending van het beginsel van non-refoulement die impliciet vervat ligt in de regels omtrent de veilige derde landen zien we in het *TI*-arrest.³²⁶

Hoewel deze zaak handelde over een Dublin-transfer, geldt hetgeen het Hof poneert inzake indirect refoulement *a fortiori* ook voor verwijderingen naar veilige derde landen.³²⁷

In *TI* opperde het Verenigd Koninkrijk dat de overdracht van een asielzoeker naar Duitsland, een veilig land, onmogelijk zijn verplichtingen onder artikel 3 EVRM in het gedrang kon brengen, ongeacht het feit dat Duitsland reeds een uitwijzingsbevel had uitgevaardigd om de persoon in kwestie uit te wijzen.³²⁸

Het EHRM weerlegde deze redenering echter heel stellig en maakte duidelijk dat: "*indirect removal in this case to an intermediary country, which is also a Contracting State, does not affect the responsibility of the United Kingdom to ensure that the applicant is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention*".³²⁹

Kortweg, een land bestempelen als veilig betekent niet dat lidstaten verder niet moeten instaan voor de garantie van het beginsel van non-refoulement.³³⁰

Wat betreft het uitwijzen naar andere niet-Europese transitlanden, wist het EHRM een test te ontwikkelen om het principe uit *TI* te integreren.³³¹

Zo dient dan te worden nagekeken of er in het land waarnaar wordt uitgewezen voldoende bescherming geboden wordt tegen een mogelijke verdere verwijdering naar het land van herkomst.³³²

³²² Artikel 14 UVRM, zoals hierboven reeds behandeld onder Hoofdstuk III, B, 2.

³²³ EHRM 25 juni 1996, nr. 19776, Amuur/Frankrijk, §44-45.

³²⁴ Zie supra, hoofdstuk III, B, 2.

³²⁵ S. KNEEBONE, "The Legal and Ethical Implications of Extraterritorial Processing of Asylum Seekers: The Safe Third Country Concept", in J. MCADAM (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2008, (129) 147.

³²⁶ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk.

³²⁷ C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law* 2005, Vol. 7, (35) 47. In het volgend deel, waar relevante Dublin-arresten zullen worden besproken, komt verder aan bod hoe het EHRM en het HvJ omgaan met zulke indirecte schending van artikel 3 EVRM bij een Dublin-transfer.

³²⁸ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 12.

³²⁹ *ibid.*, 15.

³³⁰ Zie ook in EHRM 11 januari 2007, nr. 1948/04, Salah Sheekh/Nederland, §141.

³³¹ S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 322.

³³² Zoals gedaan werd in EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 16: "*The Court's primary concern is whether there are effective procedural safeguards of any kind protecting the applicant from being removed from Germany to Sri Lanka*".

In *TI* concludeerde het Hof dat de asielprocedure die beschikbaar was in Duitsland voldoende garanties bood tegen een mogelijke schending van artikel 3 EVRM, en verklaarde het verzoek dan ook ongegrond.³³³

Later, in zijn *Abdolkhani*-arrest echter oordeelde het EHRM dat het risico op een verdere uitwijzing naar Irak, waar geen effectief juridisch apparaat voorhanden is om een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM tegen te gaan, de verantwoordelijkheid van de eerste uitwijzende staat in het gedrang brengt, en aldus tegen het verbod op indirect refoulement ingaat.³³⁴

Opvallend in beide arresten is dat het EHRM een diepgaand onderzoek voert naar de beschikbare nationale beschermingsmodaliteiten, waaronder de asielprocedure, om vervolgens uit te maken of een individuele uitwijzing zou kunnen leiden tot een schending van artikel 3. Deze aanpak staat aldus in schril contrast met de regels uit de Procedurerichtlijn die inderdaad simpelweg toelaten om op basis van zeer algemene bevindingen een land als veilig te bestempelen.

3) Veilig derde land vs. individueel onderzoek

Ook in het licht van de hiervoor reeds behandelde Erkenningsrichtlijn vormt de inbedding van de verschillende noties van veilige landen een probleem.

Immers, de Erkenningsrichtlijn stelt voorop dat een verzoek om internationale bescherming op individuele basis beoordeeld moet worden, met voldoende aandacht voor de individuele situatie van de asielzoeker.³³⁵

Onder die Erkenningsrichtlijn bestaat de basisverplichting van de lidstaten erin *om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen*.³³⁶

Het valt niet in te zien hoe de mogelijkheid om asielprocedures te versnellen³³⁷, dan wel de asielaanvraag kennelijk ongegrond³³⁸ of onontvankelijk³³⁹ te verklaren, op grond van de veronderstelling dat de asielzoeker afkomstig is van een veilig land, met deze basisverplichting te verzoenen valt. Immers, hierboven werd reeds aangetoond dat de bestempeling van een derde land als zijnde veilig op zeer algemene grond plaatsvindt.

Zodoende creëert de EU door het halsstarrig vasthouden aan de zogeheten veilige landen, onverenigbaarheden in haar eigen asielacquis. Immers, nergens wordt een uitzondering voorzien in de Erkenningsrichtlijn die zou maken dat de algemene regel die een individuele beoordeling vooropstelt niet zou moeten gerespecteerd worden bij de aanvragen waarbij een veilig land de kop opsteekt.³⁴⁰

³³³ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 18.

³³⁴ EHRM 22 september 2009, nr. 30471/08, *Abdolkhani* en *Karimnia/Turkije*, §89.

³³⁵ Artikel 4, 3 Erkenningsrichtlijn.

³³⁶ Artikel 4, 1 Erkenningsrichtlijn.

³³⁷ Artikel 31, 8, b Procedurerichtlijn.

³³⁸ Artikel 32 Procedurerichtlijn.

³³⁹ Artikel 33, 2, c Procedurerichtlijn.

³⁴⁰ C. COSTELLO, "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in A. BALDACCINI, E. GUILD en H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, (151) 167.

4) Tussenbesluit

Naar mijn mening wordt het begrip veilig derde land misbruikt door de EU, en in het verlengde door haar lidstaten.

Ten eerste wordt de notie gebaseerd op de verkeerde premisse dat asielzoekers een rationele keuze maken wat betreft het land waar ze asiel aanvragen, een keuze die zou leiden tot misbruik van het systeem. Hierbij verliezen de beleidsmakers de voeling met de realiteit van de vluchtelingen die in mijn ogen slechts gedreven worden uit angst voor vervolging.

Bovendien vormt het beleid dat uiteengezet wordt in de herziene Procedurerichtlijn een aanslag op het recht op asiel zoals dat voorzien wordt in het Handvest van de Grondrechten van de EU, alsook op de non-refoulementverplichtingen van de lidstaten.

Hoe wenst Europa immers een recht op asiel te proclameren in haar Handvest, terwijl dat fundamentele recht ondermijnd wordt in haar eigen asielregels? *Donner et retenir ne vaut.*

Het *TI*-arrest van het EHRM geeft inzake volgens mij het juiste signaal door duidelijk te stellen dat lidstaten hun mensenrechtelijke verplichtingen niet zomaar kunnen afschuiven op een ander land, samen met de verantwoordelijkheid voor de asielzoeker.

E. Verbod op collectieve uitzetting en push-backs

Een andere praktijk die de verplichtingen van de lidstaten wat betreft het waarborgen van het beginsel van non-refoulement in het gedrang kan brengen zijn de zogeheten push-backs.

Een definitie van deze term ontbreekt in de Asiel -en Migratie Glossary van de EU³⁴¹, maar algemeen wordt aangenomen dat een push-back de situatie omschrijft waarbij een groep vluchtelingen *manu militari* wordt teruggedreven naar waar ze vandaan komen, al dan niet op hun gammele bootjes, zonder verder hun eventuele asielaanvraag te onderzoeken.³⁴²

In het licht van de asielperikelen waarmee stilaan alle Europese lidstaten te kampen krijgen, rijzen her en der stemmen om inderdaad in te zetten op zulke push-back-praktijken om de nationale asielstelsels te ontlasten.³⁴³

In dit deel zal worden ingegaan op hoe zulke push-backs verstaanbaar zijn met het verbod op refoulement, en in het bijzonder met het verbod op collectieve uitzetting.

Zodoende zal een antwoord worden geformuleerd op de vraag of de recente impuls van de Europese regeringsleiders om in te zetten op een teruggedrijf-beleid verstaanbaar is met de mensenrechtelijke verplichtingen van de lidstaten.

1) *Verbod op collectieve uitzetting*

i. *Artikel 4 van het Vierde Protocol bij het EVRM*

In tegenstelling tot het verbod op refoulement dat niet in een concrete bepaling vervat ligt³⁴⁴, maar via artikel 3 moet worden ingelezen in het EVRM, wordt wel voorzien in een duidelijk verbod op collectieve uitzetting.

Artikel 4 van het Vierde Protocol³⁴⁵ luidt immers: *collectieve uitzetting van vreemdelingen is verboden*.

³⁴¹ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, "Asylum and Migration Glossary 3.0. A tool for better comparability", oktober 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf.

³⁴² CERULUS bekroont de notie tot een van de vuile woorden in het Europees migratiedebat, zie L. CERULUS, "7 dirty words in the EU migration debate. How to know when it's 'illegal' to talk about refoulement", <http://www.politico.eu/article/7-dirty-words-migration-refugees-asylum-push-back-relocation-hotspots-detention-europe-refugees-crisis-asylum-seekers-syria/>. (raadpleging op 21 maart 2016).

³⁴³ Meest prominent in het befaamde "Samsom-plan" waarin wordt geopperd om alle vluchtelingen die op de Griekse kusten aankomen terug te sturen naar Turkije, zie DIEDERIK SAMSOM, "Een veilig thuis voor vluchtelingen. Een aanpak die de Nederlandse samenleving en Europa aankan", 28 januari 2016, <http://www.pvda.nl/berichten/2016/01/Een+veilig+thuis+voor+vluchtelingen>.

Onder meer N-VA'er Bart De Wever zag wel heil in zulk plan en stelde in de Zevende Dag van zondag 13 maart 2016 dat Europa beter vroeger had ingezet op zulke push-backs, dan was er volgens hem geen sprake geweest van een Europese vluchtelingencrisis.

³⁴⁴ Zie supra Hoofdstuk III, B, 2, ii.

³⁴⁵ Vierde Protocol 16 september 1963 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden, die niet reeds in het Verdrag en in het eerste aanvullend Protocol daarbij zijn opgenomen, ondertekend te Straatsburg (goedgekeurd bij wet 24 januari 1970, BS 3 oktober 1970).

In de *Andric*-zaak³⁴⁶ definieerde het EHRM het voorwerp van dit verbod als zijnde: "*any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group*".³⁴⁷

Later, in de *Conka*-zaak³⁴⁸ verduidelijkte het Hof dat: "*That does not mean, however, that where the latter condition is satisfied the background to the execution of the expulsion orders plays no further role in determining whether there has been compliance with Article 4 of Protocol No. 4*".

In deze zaak werd een groep Slovaakse vreemdelingen na de verwerping van hun asielverzoek door de Belgische autoriteiten op listige wijze vastgezet om vervolgens, in weerwil van een opgelegde voorlopige maatregel van het EHRM, te worden gedeporteerd.³⁴⁹

Het Hof concludeerde dat gezien er op geen enkel moment werd overgegaan tot een individuele beoordeling van hun zaak, de uitzetting van de groep Slovaken een schending van verbod op collectieve uitzetting inhield.³⁵⁰

HAECK filtert als conclusie uit bovenstaande arresten dat om uit te maken of we te maken hebben met een collectieve uitzetting niet moet worden gefocust op de grootte van de groep betrokkenen maar wel op de uitzettingsprocedure an sich.³⁵¹ Ook DEN HEIJER benoemt het verbod op collectieve uitzetting als een bepaling van *procedural due process* die aan elke vreemdeling het recht geeft op een individueel onderzoek bij het opkomen tegen zijn uitzetting.³⁵²

ii. Collectieve uitzetting onder EU-recht

Niet alle EU-lidstaten ratificeerden Protocol 4, maar gezien het verbod op collectieve uitzetting integraal werd ingeschreven in artikel 19,1 van het Handvest vormt dat inzake geen al te groot euvel.³⁵³

Ook in de Schengengrenscodex wordt gestipuleerd dat controle-activiteiten door de lidstaten aan hun grenzen het beginsel van non-refoulement moeten respecteren.³⁵⁴

³⁴⁶ EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99, *Andric/Zweden*, 4. Diezelfde definitie werd ook reeds geponeerd door de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in ECRM 3 oktober 1975, nr. 701175, *Becker/Denemarken*.

³⁴⁷ In deze zaak verduidelijkte het Hof wel dat het feit dat verschillende vreemdelingen gelijkaardige beslissingen krijgen niet leidt tot de vaststelling dat er sprake is van een collectieve uitwijzing, in zoverre elk individu de kans kreeg om op individuele wijze op te komen tegen de verwijderingsbeslissing (eigen vertaling). Zie EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99, *Andric/Zweden*, 4.

³⁴⁸ EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99, *Čonka/België*.

³⁴⁹ N. MOLE en C. MEREDITH, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2010, 127; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM. Deel 1*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 475-476.

³⁵⁰ EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99, *Čonka/België*, §63.

³⁵¹ Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 2*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 574.

³⁵² M. DEN HEIJER, "Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the *Hirsi Case*", *IJRL* 2013, Vol. 25 (2), (265) 284-285.

³⁵³ Daarbij dient wel het toepassingsgebied van het Handvest *ratione materiae* zoals bepaald in artikel 51 in het achterhoofd te worden gehouden.

³⁵⁴ Artikel 3a van de Schengengrenscodex (Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), *Pb. L.* 13 april 2006, afl. 105, 1-32. Zie hierover EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Handbook on European law related to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, 37-38. Gelet op de specifieke complexiteit van grensbewaking op zee, werden richtlijnen aangenomen om Frontex te ondersteunen bij de uitvoering van zijn opdrachten (Besluit 010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscodex). Die richtlijnen werden echter al snel door het HvJ vernietigd op formele gronden, zie HvJ 5 september 2015, nr. C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, Europees Parlement/Raad.

2) Push-backs beoordeeld door Straatsburg

i. Hirsi Jamaa

In de *Hirsi*-zaak³⁵⁵ moest de Grote Kamer van het Straatsburgse mensenrechtenhof zich buigen over de toepasbaarheid van het verbod bij een push-back operatie op volle zee.³⁵⁶

Daar waar de Italiaanse overheid hooghield dat in deze zaak geen sprake was van enige uitzetting gezien de verzoekers zich niet bevonden op Italiaans territorium bij de teruggedrijving, weerlegde het Hof deze zienswijze door te stellen dat aan het verbod op collectieve uitzetting ook extraterritoriale werking toekomt: "*removal of aliens carried out in the context of interceptions on the high seas by the authorities of a State in the exercise of their sovereign authority, the effect of which is to prevent migrants from reaching the borders of the State or even to push them back to another State, constitutes an exercise of jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention which engages the responsibility of the State in question under Article 4 of Protocol No. 4*".³⁵⁷

Opmerkelijk in deze zaak is ook dat het EHRM ingaat op de toename aan migratiestromen richting Europa, en daarbij het restrictief migratiebeleid dat de kop op steekt, aan de kaak stelt.³⁵⁸

Immers volgens het Hof moet artikel 4 Vierde Protocol gelezen worden in die gewijzigde omstandigheden. Het toekennen van een extraterritoriaal karakter aan deze bepaling is volgens Straatsburg dan ook de enige manier om tegemoet te komen aan de rechten van vluchtelingen op zee.³⁵⁹

Na *Conka* werd met dit arrest voor een tweede maal de schending van artikel 4 Vierde Protocol vastgesteld, ditmaal door Italië, met unanimité van de Grote Kamer, gezien aan de bootvluchtelingen geen individuele mogelijkheid gegeven werd om hun uitzetting aan te klagen.³⁶⁰

Ook een schending van artikel 3 EVRM werd in *Hirsi* vastgesteld. Italië stelde de vluchtelingen immers bloot zowel aan direct³⁶¹ als indirect refoulement door de uitzetting naar Libië³⁶².

³⁵⁵ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*.

³⁵⁶ Om zo te antwoorden op de vraag of de actie van de Italiaanse autoriteiten waarbij een groep bootvluchtelingen (Somaliërs en Eritreërs) na onderschepping op volle zee, zonder mogelijkheid om asiel aan te vragen, werd teruggebracht naar Libië kwalificeerde als verboden collectieve uitzetting. Zie M. GIUFFRÉ, "Watered-Down Rights On The High Seas: *Hirsi Jamaa* And Others V Italy (2012)", *The International and Comparative Law Quarterly* 2012, Vol. 61(3), 728-750; D. BREEN, "Abuses at Europe's borders", *Forced Migration Review* 2016, Issue 51, 21-23.

³⁵⁷ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, §180.

³⁵⁸ Zo stelt het EHRM in § 179 dat "*problems with managing migratory flows cannot justify having recourse to practices which are not compatible with the State's obligations under the Convention*". D.J. HARRIS, M O'BOYLE en C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 962.

³⁵⁹ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, §170-179.

³⁶⁰ Helaas geeft het EHRM geen concrete richtlijnen omtrent de modaliteiten die zouden moeten gelden om wel te kunnen spreken van het nodige objectieve en individueel onderzoek van elk van de dossiers. Zie §185-186.

³⁶¹ Door de vluchtelingen bloot te stellen aan de penibele situatie in Libië waarvan Italië werd verondersteld op de hoogte te zijn. Zie §137-138.

³⁶² Door de vluchtelingen over te dragen aan Libië in de wetenschap dat de kans reëel was dat Libië zou overgaan tot verder uitwijzing naar Somalië en Eritrea. Zie §157-158.

Het Hof hechtte hier extra belang aan het feit dat het risico op indirect refoulement bijzonder moet worden beschouwd wanneer de uitzetting wordt gedaan naar een niet-lidstaat van de Raad van Europa, zie §147. Over irregular migrants, zie E. GUILD, "Who is an irregular migrant?" in B. BOGUSZ, R. CHOLEWINSKI, A. CYGAN en E. SZYSZCZAK (eds.), *Irregular migration and human rights: theoretical, European and international perspectives*, Leiden, Nijhoff, 2004, 3-28.

Interessant om hierbij aan te stippen is het feit dat het Hof bij zijn beoordeling focust op de situatie van alle *irregular immigrants*, en zich in zijn bewoordingen niet beperkt tot vluchtelingen dan wel asielzoekers.³⁶³

Hoewel de vluchtelingen in kwestie dus nog niet het Europees vasteland noch de Italiaanse territoriale wateren hadden bereikt maar onderschept werden op volle zee om vervolgens *linea directa* teruggestuurd te worden, deed dat dus niets af aan de non-refoulement verplichting die rustte op Italië. PINTO DE ALBUQUERQUE wijst daaromtrent in zijn *concurring opinion* enerzijds op het feit dat het verbod op refoulement zeer breed mag worden opgevat³⁶⁴, om vervolgens het verbod op collectieve uitzetting zonder voldoende individuele evaluatie van de situatie van de vreemdeling in kwestie daaraan te koppelen.³⁶⁵

ii. Volgende zaken

In de *Sharifi*-zaak³⁶⁶ oordeelde het EHRM dat de quasi-automatische, collectieve terugwijzing van personen naar de lidstaat van illegale binnenkomst, onder toepassing van de Dublin-regels ook valt onder het verbod dat vervat ligt in artikel 4 Vierde Protocol.³⁶⁷

Zeer recent werd een volgende push-back zaak doorverwezen naar de Grote Kamer: *Khlaifia*.³⁶⁸

De Kamer oordeelde reeds in het voordeel van de Tunesische vreemdelingen die in de naweeën van de Arabische Lente op Lampedusa in detentie werden geplaatst om vervolgens onder toepassing van een bilaterale overeenkomst te worden teruggescheept naar Tunesië.

Het EHRM stelde in deze zaak dat Italië zodoende handelde in strijd met artikel 4 van het Vierde Protocol gezien onvoldoende rekening werd gehouden met de individuele situaties van de vreemdelingen.

In tegenstelling tot de verzoekers in *Hirsi* werd hier wel overgegaan tot de identificatie van de verzoekers en kregen ze allen een individuele verwijderingsbeslissing, maar gezien er geen interview plaatsvond noch werd overgegaan tot de individuele motivering van de verwijderingen was er volgens Straatsburg sprake van een verboden collectieve uitzetting.³⁶⁹

³⁶³ Zij het wel louter met betrekking tot de context van Libië. EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, §125 - §131 - §136.

³⁶⁴ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, *Concurring Opinion* PINTO DE ALBUQUERQUE, 59-71.

³⁶⁵ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, *Concurring Opinion* PINTO DE ALBUQUERQUE, 72-75.

³⁶⁶ EHRM 21 oktober 2014, nr. 16643/09, *Sharifi e.a./Italië en Griekenland*.

³⁶⁷ Italië werd veroordeeld voor de schending van artikel 4 Vierde Protocol wegens het stelselmatig overdragen van vluchtelingen die vanuit Griekenland Italië bereikten, aan ferryboten om hen *linea directa*, zonder verder onderzoek van hun dossier, terug te sturen naar Griekenland.

³⁶⁸ EHRM 1 september 2015, nr. 16483/12, *Khlaifia e.a./Italië*. Renvoi naar de Grote Kamer op verzoek van de Italiaanse overheid op 1 februari 2016. Zie CEDH, Communiqué de presse de 2 février 2016, CEDH 044 (2016), <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-5288992-6578346&filename=D%E9cisions%20du%20coll%E8ge%20de%20la%20Grande%20Chambre%20-%20F%C9vrier%202016.pdf>.

³⁶⁹ EHRM 1 september 2015, nr. 16483/12, *Khlaifia e.a./Italië*, §156-157.

3) Tussenbesluit

Van de vijf arresten waarin Straatsburg overging tot het vaststellen van een verboden collectieve uitzetting³⁷⁰, blijken de vier hier aangehaalde uitspraken van belang voor vluchtelingen in ruime zin. Uit de rechtspraak kunnen een aantal terugkerende richtlijnen gefilterd worden wat betreft het uitzetten dan wel teruggedrijven van mensen die pogen asiel te kunnen aanvragen in de EU.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat de onderschepping van bootvluchtelingen op volle zee niet leidt tot de uitsluiting van de waarborgen onder het Verdrag. De refoulement-verplichtingen van de lidstaten reiken dus verder dan hun territorium.

Bovendien dienen lidstaten over te gaan tot een secuur onderzoek van de situatie van de betrokken vreemdelingen, alvorens hen zonder weerwoord terug te sturen naar af.

Ook het ruime toepassingsgebied van het refoulementverbod moet hier worden aangemerkt. Immers, zoals blijkt uit het *Hirsi*-arrest dient bescherming niet louter voorbehouden te worden voor mensen die om internationale bescherming verzoeken, maar hebben de lidstaten ook verplichtingen jegens *irregular immigrants*.³⁷¹

Hiermee mag duidelijk wezen dat Europa nog zo sterk kan inzetten op het vergrendelen van fort Europa, desalniettemin dreigen de mensenrechten van de vreemdelingen op weg naar bescherming ook via het verbod op collectieve uitzetting roet in het eten te gooien.

Het is dus wachten op de uitspraak van de Grote Kamer in *Khlaifia* om te weten of en hoe Straatsburg verder vorm zal weten geven aan de verplichtingen van de lidstaten onder artikel 4 van het Vierde Protocol.

Die uitspraak zal immers zeer relevant zijn in het licht van de actuele plannen van de EU om de samenwerking met Turkije op te schroeven.³⁷²

Deel van dat akkoord bestaat in het faciliteren van systematische push-backs van vreemdelingen die de Griekse kusten overspoelen, naar derde land Turkije in ruil voor een flinke duit steun om de opvang vooral niet binnen de EU te laten plaatsvinden.

Op 18 maart jongstleden kreeg de Europees-Turks samenwerking inzake een nieuw elan.³⁷³

Concreet kwamen de Europese regeringsleiders met Turkije overeen dat onregelmatige migranten, die geen recht hebben op internationale bescherming, onmiddellijk vanop de Griekse eilanden zullen worden teruggestuurd naar Turkije. De juridische basis daarvoor ligt vervat in een bilateraal readmissie-akkoord met Turkije.³⁷⁴

Mensen die asiel aanvragen in Griekenland op hun beurt kunnen wel rekenen op een individueel onderzoek van hun aanvraag, conform Europese- en internationaalrechtelijke non-refoulement

³⁷⁰ Een arrest dat hier niet behandeld werd wegens weinig relevantie in het licht van het werk is EHRM 3 juli 2014, nr. 13255/07, Georgië/Rusland.

³⁷¹ EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa et al./Italië*, §125-§131-§136; EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a./Italië*, Concurring Opinion PINTO DE ALBUQUERQUE, 59-71.

³⁷² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Statement of the EU Heads of State or Government", 7 maart 2016, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement.

³⁷³ EUROPESE COMMISSIE, Factsheet on the EU-Turkey Agreement, Brussel 19 maart 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

³⁷⁴ Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation, *Pb. L.* 7 mei 2014, Afl. 134, 3-27.

verplichtingen. Een grote kanttekening daarbij is wel dat verzoeken die niet ontvankelijk verklaard worden op grond van het veilig derde land-principe, nog steeds niet onderzocht dienen worden.³⁷⁵

In hoeverre Turkije thans in het licht van deze versterkte samenwerking kwalificeert als veilig land, valt dus te bezien. Hoewel Turkije' s nieuw nationaal asielstelsel door de UNHCR enkele jaren terug werd gelauwerd als zijnde "*as a reflection of Turkey' s strong commitment to humanitarian values and principles*" en "*an important advancement for international protection*"³⁷⁶, blijft het land in strikte zin nog steeds niet voldoen aan de criteria om als veilig derde land door te kunnen gaan.³⁷⁷ Los van enig persoonlijk standpunt ten aanzien van deze aanpak van de 'vluchtelingen-crisis', ben ik er van overtuigd dat het EU-Turks akkoord op losse schroeven staat in het licht van de rechtspraak van het EHRM die hier werd beschouwd.

In de eerste plaats zien we immers de tendens in Straatsburg om bescherming tegen refoulement niet te beperken tot vluchtelingen in enge zin, zoals passend verwoord door PINTO DE ALBUQUERQUE: "*A person does not become a refugee because of recognition, but is recognised because he or she is a refugee. As the determination of refugee status is merely declaratory, the principle of non-refoulement applies to those who have not yet had their status declared (asylum-seekers) and even to those who have not expressed their wish to be protected*".

Voeg daarbij de automatische push-backs naar een derde land dat zeker geen primus is wat betreft mensenrechtenbescherming, en het akkoord leidt tot een praktijk die onverzoenbaar is met de non-refoulement verplichtingen van de Europese lidstaten.³⁷⁸

³⁷⁵ Zie uitgebreid supra, Hoofdstuk III, D, 1.

³⁷⁶ UNHCR, "UNHCR welcomes Turkey's new law on asylum", Press Briefing Notes, 12 April 2013, www.unhcr.org/5167e7d09.html.

³⁷⁷ Zie criteria om als Europees veilig derde land te kunnen doorgaan in artikel 39, 2 Procedurerichtlijn 2013/32/EU. Met name het geografisch voorbehoud dat Turkije maakte bij het Vluchtelingenverdrag lijkt mijn inziens niet verenigbaar met het bestempelen van Turkije als Europees veilig derde land. Zie UNHCR, "Reservations and declarations to the 1951 Refugee Convention", 1 April 2011, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4dac387c6&cid=49aea9390&keywords=reservations. Daarenboven heeft Turkije reeds heel wat veroordelingen op haar palmares wat betreft de gebrekkige opvang van asielzoekers, zie bij wijze van voorbeeld EHRM 22 september 2009, nr. 30471/08, Abdolkhani. Ook zeer recente rapporten van internationale NGO's kaartten de penibele situatie voor asielzoekers in Turkije aan, zie HUMAN RIGHTS WATCH, "Turkey: Syrians Pushed Back at the Border. Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers", 23 november 2015, beschikbaar via www.hrw.org; AMNESTY INTERNATIONAL, "Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey", 16 december 2015, beschikbaar via www.amnesty.org.

³⁷⁸ Ook de UNHCR uitte meteen na de bekendmaking van het versterkte EU-Turks akkoord grote bezorgdheid over de legaliteit van de beoogde *blanket returns*. Zie UNHCR, "UNHCR expresses concern over EU-Turkey plan", 11 maart 2016, www.unhcr.org/56dee1546.html.

F. Het EHRM neemt het Dublin-systeem op de korrel

1) Inleiding

In het beschrijvend hoofdstuk dat handelde over de secundaire Uniewetgeving van het GEAS, kwam het Dublin-systeem reeds aan bod, en werden een aantal kritische bedenkingen geplaatst bij de wil van de Uniewetgever om met Dublin-III meer in te zetten op het mensenrechtelijk aspect van het systeem.³⁷⁹

Aan de hand van de meest belangwekkende arresten van eerst het EHRM, en in een volgend deel die van het HvJ, zal worden bekeken welke specifieke problemen de beide hoven zagen bij de toepassing van de Dublin-regels in de praktijk, om zo te kunnen oordelen of thans met Dublin-III voldoende tegemoetgekomen werd aan de verzuchtingen vanuit Straatsburg en Luxemburg, dan wel of het Dublin-systeem anno 2016 definitief onhoudbaar geworden is.

Meer specifiek zal worden ingegaan op het vermoeden van veiligheid en het interstatelijk vertrouwen dat stevig ingebed zit in de Dublin-regels, en op de manier waarop deze principes al dan niet standhouden in het licht van de rechtspraak van het EHRM en het HvJ.

Met de komende twee onderdelen wordt aldus gepoogd een antwoord te vinden op de vraag in welke mate het EHRM, en het HvJ, de Dublin-praktijk van de lidstaten hebben beïnvloed.

2) Toetsing van het asielacquis door het EHRM

i. Bosphorusdoctrine

Het mag misschien enigszins verwonderen dat het EHRM zich in asielzaken een zulke belangrijke rol wist toe te bedelen. Dit gezien de onafhankelijkheid van de EU-rechtsorde, die maar al te vaak wordt opgeworpen³⁸⁰, hierdoor toch enigszins lijkt in het gedrang te komen.

Omdat het in de hier behandelde arresten noodzakelijk is om notie te hebben van de verhouding tussen de EU in ruime zin, het HvJ en het EVRM zoals bewaakt door het EHRM, zal hier kort de relatie zoals algemeen ontwikkeld in de rechtspraak worden bekeken.³⁸¹

³⁷⁹ Supra, Hoofdstuk II, D, 5.

³⁸⁰ Deze zienswijze betekende uiteindelijk ook de doodsteek voor het Ontwerpakkkoord inzake de toetreding van de EU tot het EVRM, zoals beoordeeld door het HvJ in HvJ 18 december 2014, Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU - Ontwerp van internationale overeenkomst - Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

³⁸¹ Gezien deze thematiek ons echter te ver zou leiden wordt hier enkel in zeer grote lijnen de evolutie van de relatie tussen de EU en het EHRM beschouwd.

Waar initieel de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens nog zeer terughoudend was om de conformiteit van EU-recht met het EVRM te toetsen³⁸², gezien de EU geen lid was het EVRM, werd deze zienswijze al snel gemilderd.³⁸³

Zo werd in Straatsburg het principe van gelijkwaardige bescherming ontwikkeld dat inhield dat fundamentele rechten in het raam van het Unierecht op gelijkwaardige wijze werden geacht beschermd te worden als onder het EVRM.³⁸⁴

In *M&Co/Duitsland* gaf het EHRM het startsein voor deze evolutie door te stellen dat het niet ingaat tegen het Verdrag om lid te worden van internationale organisaties en daarbij bepaalde verplichtingen op zich te nemen, in zoverre zulke organisatie op gelijkwaardige wijze mensenrechtenbescherming biedt.³⁸⁵

Later in *Matthews*³⁸⁶ onderwierp het EHRM voor het eerst een Uniemaatregel, met name de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, aan een rechtstreekse controle. Het probleem in deze zaak situeerde zich bij de afwezigheid van enige controlebevoegdheid van het HvJ ten aanzien van deze Uniemaatregel.

Het EHRM stelde uiteindelijk een schending van het EVRM vast, gezien de volledige onmogelijkheid van inwoners van Gibraltar om deel te nemen aan de Europese verkiezingen strijdig was met het recht op vrije verkiezingen.³⁸⁷

COSTELLO oppert dat het niet uit te sluiten valt dat het HvJ in deze zaak ook een manier zou gezocht hebben om alsnog te kunnen optreden.³⁸⁸

Volgens LENAERTS bevestigde het EHRM met dit arrest de theorie van de gelijkwaardige bescherming en werd daarbij de kanttekening geplaatst dat bij afwezigheid van controle door de eigen instanties van de Gemeenschap, het EHRM mag optreden tegen mogelijke schendingen van het Verdrag.³⁸⁹

Onafgezien van het feit dat lidstaten dus vrij zijn om bevoegdheden over te dragen, zullen ze zelf door het EHRM ter verantwoording geroepen kunnen worden voor mogelijke schendingen van het EVRM na zulke overdracht.

³⁸² Bij wijze van illustratie zie ECRM 19 januari 1989, nr. 13539/88, Dufay/EU, punt 2 §2.

³⁸³ C. COSTELLO, "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* 2006, Vol. 6 (1), (87) 90-93; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 80.

³⁸⁴ T. LOCK, "The ECJ and the ECtHR: The future relationship between the two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2009, Vol. 8, (375) 381; C. COSTELLO, "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* 2006, Vol. 6 (1), (87) 90-93; S. VELLUTI, *Reforming the Common European Asylum System – legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 80.

³⁸⁵ EHRM 9 februari 1990, nr. 13258/97, *M&Co./Duitsland*.

³⁸⁶ EHRM 18 februari 1999, nr. 24833/94, *Matthews/Verenigd Koninkrijk*.

³⁸⁷ Het EHRM stelde aldus de schending vast van artikel 3 Aanvullend Protocol EVRM. EHRM 18 februari 1999, nr. 24833/94, *Matthews/Verenigd Koninkrijk*, §64-65.

³⁸⁸ C. COSTELLO, "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* 2006, Vol. 6 (1), (87) 93.

³⁸⁹ K. LENAERTS, "Fundamental Rights in the European Union", *European Law Review* 2000, Vol. 25 (6), (575) 585.

In de gekende *Bosphorus*-zaak³⁹⁰ werd deze benadering door het EHRM verder geconcretiseerd.³⁹¹ Daarbij ging het meer concreet over de vraag of een lidstaat verantwoordelijk is voor mogelijke schendingen van het EVRM bij de loutere uitvoering van een Europese Verordening.

Het EHRM oordeelde daarover dat lidstaten in elk geval verantwoordelijk blijven voor hun optreden, ongeacht of ze daarbij handelen vanuit een verplichting die voortvloeit uit lidmaatschap van de EU.³⁹²

Echter, actie die ondernomen wordt in uitvoering van een supranationale verplichting kan gerechtvaardigd zijn zolang de desbetreffende organisatie gelijkwaardige mensenrechtenbescherming biedt, waarbij gelijkwaardig vergelijkbaar betekent volgens het EHRM en niet identiek.³⁹³

Het Hof besliste in deze zaak dat het beschermingsniveau inzake mensenrechten dat geboden wordt door de EU gelijkwaardig geacht mag worden aan het EVRM-systeem.³⁹⁴

Deze aldus geponeerde 'Bosphorus-doctrine' houdt in dat het EHRM het vermoeden hooghoudt dat een lidstaat niet afwijkt van zijn verplichtingen onder het EVRM, bij het louter implementeren van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van een internationale organisatie. Dit vermoeden wordt echter weerlegd wanneer blijkt dat de bescherming die geboden werd *manifestly deficient* is - iets wat *in concreto* beoordeeld dient te worden.³⁹⁵

Van belang bij het kaderen van deze doctrine is, naast het feit dat het inzake niet handelde om asielrecht, dat het vermoeden van gelijkwaardige bescherming enkel geldt daar waar een lidstaat louter zijn verplichtingen die vloeien uit Europees recht implementeert, en zodoende geen enkele beleidsruimte heeft bij het implementeren van zijn verplichtingen opgelegd door de EU.

Deze beperking die het EHRM meteen meegeeft aan het toepassingsgebied van het vermoeden van gelijkwaardige bescherming moet zeker in het achterhoofd gehouden worden wanneer we de rechtspraak van het EHRM in asielzaken er op nagaan.

Vooraf wat het Dublin-systeem betreft dient te worden aangestipt dat de regelgeving vervat ligt in een verordening die in principe rechtstreeks verbindend is voor de lidstaten³⁹⁶ en daarmee in beginsel dus valt onder het toepassingsgebied van de Bosphorus-doctrine. In hoeverre het EHRM daar ook zo over denkt zal later blijken.

Gezien feit dat met het HvJ met advies 2/13³⁹⁷ een bom legde onder de nakende toetreding van de EU tot het EVRM, rees de vraag hoe deze Bosphorus-doctrine stand zal houden.

Met de hangende *Avotins*-zaak³⁹⁸ zal de Grote Kamer van het EHRM inzake licht moeten scheppen in de duisternis.

³⁹⁰ EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98, *Bosphorus/Ierland*.

³⁹¹ C. COSTELLO, "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* 2006, Vol. 6 (1), (87) 96-107.

³⁹² EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98, *Bosphorus/Ierland*, §153.

³⁹³ *ibid.*, §155.

³⁹⁴ EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98, *Bosphorus/Ierland*, §165.

³⁹⁵ *ibid.*, §156.

³⁹⁶ Artikel 288 VWEU.

³⁹⁷ HvJ 18 december 2014, Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU - Ontwerp van internationale overeenkomst - Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

³⁹⁸ EHRM hangende zaak *Avotins/Letland*, nr. 17502/07. Deze zaak handelt over de verplichtingen van de EU-lidstaten onder artikel 6 EVRM. De Kamer paste alvast de Bosphorus-doctrine toe, afwachten dus of de Grote Kamer volgt.

ii. **Rigorous scrutiny**

Een term die steevast terugkomt in de behandelde rechtspraak is die van *rigorous scrutiny*, daarbij doelend op de noodzaak aan een nauwgezet onderzoek³⁹⁹ van alle feiten en omstandigheden van de specifieke zaak.

Wat betreft zaken waarbij een mogelijke schending van artikelen 2 of 3 EVRM worden aangekaart, dringt een nauwgezet onderzoek door het Hof zich aan, niettegenstaande zijn subsidiariteitsrol. SPIJKERBOER verduidelijkt dat het EHRM in deze zaken de praktijk van *rigorous scrutiny* doorvoert door het standpunt van de nationale rechter te vervangen door zijn eigen standpunt. Deze aanpak vindt haar rechtvaardiging in het absolute karakter van artikelen 2 en 3 EVRM.⁴⁰⁰

Bij wijze van illustratie in een asielzaak waarbij een schending van artikel 3 EVRM werd ingeroepen door de verzoeker, kan het zeer recente *M.D.&M.A.-arrest*⁴⁰¹ gelden, waarin België op het rooster gelegd werd omtrent de behandeling van een volgend asielverzoek.⁴⁰² Hierin stelde het EHRM immers dat: "*Aussi, la Cour considère qu'eu égard au fait que l'article 3 consacre l'une des valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques (...) il faut impérativement soumettre à un contrôle attentif (...) et à un examen indépendant et rigoureux tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3 de la Convention*".⁴⁰³

Ook voor de lidstaten zelf legt het EHRM de lat in asielzaken hoog. Zo moeten ook de nationale autoriteiten overgaan tot een nauwgezet onderzoek van alle feiten van de zaak. De link tussen een mogelijke schending van artikel 3 EVRM en de noodzaak aan een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals voorzien in artikel 13 EVRM wordt dan ook mooi geïllustreerd in de asielrechtspraak van het Hof.⁴⁰⁴

In *Chahal* stelde het EHRM⁴⁰⁵: "*In such cases, given the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of ill-treatment materialised and the importance the Court attaches to Article 3, the notion of an effective remedy under Article 13 requires independent scrutiny of the claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3*".

Met *Jabari* voegde het EHRM daarbij nog de vereiste van "rigorous" toe⁴⁰⁶: "*given the irreversible nature of the harm that might occur (...) Article 13 requires independent and rigorous scrutiny of a claim*".

³⁹⁹ Eigen vertaling van de term *rigorous scrutiny*, naar voorbeeld van wat in Nederlandstalige vakliteratuur gebruikelijk is.

⁴⁰⁰ T. SPIJKERBOER, "Analysing European case law on migration: options for critical lawyers", in L. AZOULAI en K. DE VRIES, *EU migration law : legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 191-195.

⁴⁰¹ EHRM 19 januari 2016, nr. 58689/12, M.D. & M.A./België.

⁴⁰² Onder artikel 40 herziene Procedurerichtlijn 2013/32.

⁴⁰³ EHRM 19 januari 2016, nr. 58689/12, M.D. & M.A./België, §55. (eigen onderlijning)

⁴⁰⁴ Voor een volledig overzicht van de toepassing van 'rigorous scrutiny' in asielzaken door het EHRM, zie: D. BALDINGER, *Vertical judicial dialogues in asylum cases : standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 244-259.

⁴⁰⁵ EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, *Chahal*/Verenigd Koninkrijk, §151.

⁴⁰⁶ EHRM 11 juli 2000, nr. 40035/98, *Jabari*/Turkije, §50.

3) Mutual trust: de premisse van Dublin

Wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen zijn inherent aan de samenwerking tussen de Europese lidstaten.

Reeds in het alom gekende *Cassis de Dijon*-arrest stelde het HvJ duidelijk dat wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten in de kwaliteit van de wetgeving en in de praktijken van elkaars nationaal systeem onontbeerlijk zijn voor het welslagen van het Europese project.⁴⁰⁷

Met betrekking tot Europees asielrecht, zien we het principe van wederzijds vertrouwen ook stelselmatig ingebouwd. Zo werd vertrouwen als hoogste goed aangestipt voor het succes van het GEAS, in zowel de Tampere Conclusies⁴⁰⁸ als in het latere Programma van Stockholm⁴⁰⁹.

Het Dublin-systeem is gebaseerd op het principe van wederzijds vertrouwen dat alle lidstaten de fundamentele rechten van de asielzoekers respecteren en op de premisse dat alle lidstaten die onder het toepassingsgebied van de Dublin-verordening vallen, veilig zijn.⁴¹⁰ Daaruit volgt dat de overdracht van asielzoekers tussen lidstaten onderling, onder toepassing van de Dublin-regels, wordt verondersteld conform het beginsel van non-refoulement te zijn.⁴¹¹

Dit uitgangspunt zien we thans verankerd in overweging 3 van de Dublin-III Verordening waarin gesteld wordt: "*Onverminderd de verantwoordelijkheidscriteria die in deze verordening zijn opgenomen, worden de lidstaten, die alle het beginsel van non-refoulement eerbiedigen, in dit verband beschouwd als veilige landen voor onderdanen voor derde landen*".

Het UNCHR uitte zich hierover, in het licht van Dublin-II, reeds zeer kritisch door te stellen dat de grote verschillen in erkenningscijfers en opvangvoorzieningen door de verschillende lidstaten, hoewel gebaseerd op gemeenschappelijke Europese regels, leiden tot een ware "asielotterij".⁴¹²

Wanneer we de statistieken van de EU er zelf op nagaan, zien we inderdaad dat de erkenningspercentages gefilterd per lidstaat hallucinante verschillen vertonen.

⁴⁰⁷ HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, *Cassis de Dijon*.

⁴⁰⁸ EUROPESE RAAD, "Conclusies van de Europese Raad", Tampere, 15-16 oktober 1999, SN 200/99, 13-17.

⁴⁰⁹ EUROPESE RAAD, "Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger", *Pb. C.* 4 mei 2010, afl. 115, 32-35.

⁴¹⁰ H. BATTJES, "Mutual Trust in Asylum Matters: The Dublin System", in H. BATTJES, E. BROUWER, P. DE MORREE, en J. OUWERKERK, *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration, and Criminal law. Reconciling Trust and Fundamental Rights*, MEIJERS COMMITTEE, Standing Committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, december 2011, 8-19; V. MITSILEGAS, "The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual", *Yearbook of European Law* 2012, Vol.31(1), (319) 333-335; H. LABAYLE, "Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question?", *RFDA* 2011, 273-290; L. LAVRYSEN, "European Asylum law and the ECHR: an uneasy coexistence", *Goettingen Journal of International Law* 2012, Vol. 4(1), (197) 220-221; E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, (135) 138; L. BIANKU, "Roundtable discussion with the IARLJ, the CJEU and the ECtHR on leading asylum cases", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), (382) 388; P. BOELES e.a., *European migration law*, second edition, Cambridge, Intersentia, 2014, 60-61.

⁴¹¹ V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 4.

⁴¹² UNHCR, "UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of "Dublin II" COM(2008) 820, 3 december 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of "Eurodac" COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 maart 2009, beschikbaar via www.unhcr.com. Zie hierover E. NEUMAYER, "Asylum recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence", *The Journal of Conflict Resolution* 2015, Vol. 49(1), 43-66. Wat betreft de rol van de UNHCR inzake Dublin, zie M. SY, "UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (457) 465-472.

Zo bijvoorbeeld werd in Duitsland gedurende het vierde kwartaal van 2015 in 71% van de 100530 beslissingen een vluchtelingenstatus toegekend, daar waar Italië bij amper 4% van de 27310 beslissingen datzelfde beschermingsstatuut toekende.⁴¹³

In hoeverre genoemde vooronderstellingen van het Dublin-systeem anno 2016 nog correct zijn, zal in dit deel kritisch bekeken worden aan de hand van de rechtspraak van het EHRM.

Het Straatsburgse Hof stelt zich immers terecht grote vragen bij dit vermoeden van veiligheid waardoor in concrete situaties tekortgedaan wordt aan de bescherming van vluchtelingen die *nolens volens* onderworpen worden aan de Dublin-regels.

Gezien het HvJ ook een steeds actievere rol op zich neemt in asielzaken, zal in en volgend deel beschouwd worden hoe de rechters in Luxemburg oordelen over het Dublin-systeem nadat het EHRM inzake het pad effende.

4) TI/Verenigd Koninkrijk: weerlegbaarheid van het vermoeden

In het *TI*-arrest⁴¹⁴ dat hierboven reeds de revue passeerde met betrekking tot het gebruik van de notie veilig derde land in het Europees asielrecht⁴¹⁵, maakte het EHRM reeds een belangrijke kanttekening bij het wederzijds vertrouwen van de lidstaten in het raam van het Dublin-systeem.

Het principe dat artikel 3 EVRM zich verzet tegen de uitwijzing van een asielzoeker naar een land waar hij een reëel risico loopt te worden blootgesteld aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling, geldt zoals reeds eerder besproken dus ook bij het uitwijzen naar een intermediair land, zijnde een Europese lidstaat, van waaruit de asielzoeker vervolgens weer wordt uitgewezen.

Dit verbod op indirect refoulement geldt onafgezien van het feit of lidstaten optreden in het raam van de Dublin-regels.⁴¹⁶ Het verbod op indirect refoulement in het algemeen werd ook later hooggehouden door het Hof.⁴¹⁷

Hoewel het Hof op basis van de concrete omstandigheden in *TI* oordeelde dat de uitwijzing door het Verenigd Koninkrijk naar Duitsland niet zou leiden tot indirect refoulement⁴¹⁸, poneerde het wel een belangrijk principe dat geldt bij alle Dublin-transfers: "(...) *nor can the United Kingdom rely automatically in that context on the arrangements made in the Dublin Convention concerning the attribution of responsibility between European countries for deciding asylum claims. Where States establish international organisations, or mutatis mutandis international agreements, to pursue co-operation in certain fields of activities, there may be implications for the protection of fundamental rights.*

⁴¹³ EUROSTAT, "Asylum quarterly report", http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome,_selected_Member_States,_4th_quarter_2015.png (statistieken geraadpleegd op 6 maart 2016).

⁴¹⁴ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk.

⁴¹⁵ Supra Hoofdstuk III, D, 2.

⁴¹⁶ UNHCR, "The Case Law of the European Regional Courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Refugees, asylum-seekers, and stateless persons", juni 2015, 190.

⁴¹⁷ EHRM 11 januari 2007, nr. 1948/04, Salah Sheekh/Nederland, §141; EHRM 22 september 2009, nr. 30471/08, Abdolkhani en Karimnia/Turkije, §88.

⁴¹⁸ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, meer specifiek om wille van de asielprocedure die nog ter beschikking stond in Duitsland.

It would be incompatible with the purpose and object of the Convention if Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution".⁴¹⁹

In dit arrest maakt het EHRM dus duidelijk dat het wederzijds vertrouwen waar het Dublin-systeem op steunt niet absoluut mag zijn en dat lidstaten verantwoordelijk blijven voor de bescherming van asielzoekers, zowel tegen direct alsook tegen indirect refoulement.

Echter, het Hof ging in deze zaak niet in op de wijze waarop dit vermoeden van veiligheid eventueel weerlegd kon worden. Het stelde daarentegen: *"The Court reiterates that it is not its function to examine asylum claims or to monitor the performance of Contracting States with regard to their observance of their obligations under the Geneva Convention on Refugees. (...) The Court's primary concern is whether there are effective procedural safeguards of any kind protecting the applicant from being removed from Germany to Sri Lanka".⁴²⁰*

Zoals hoger reeds vermeld, besliste het Hof in deze zaak dat het Duitse recht voldoende procedurele maatregelen ter beschikking stelde aan de asielzoeker om te beslissen dat er geen direct risico op refoulement bestond, onafgezien van het feit dat het EHRM de slaagkansen van de asielzoeker in kwestie meteen ook gering schatte.⁴²¹

Van belang is dat het EHRM met *TI* de aanzet gaf voor de weerlegbaarheid van het vermoeden van veiligheid dat geldt als basis voor het Dublin-systeem.

5) KRS/Verenigd Koninkrijk: versterking van het vermoeden

In het *KRS*-arrest⁴²² moest het EHRM zich buigen over de zaak van een Iraanse asielzoeker die opkwam tegen zijn uitwijzing door het Verenigd Koninkrijk naar Griekenland, onder het Dublin-systeem.⁴²³

Net als in *TI*, herhaalde het Hof dat de uitwijzende lidstaat zelf verantwoordelijk bleef voor de gevolgen van de uitwijzing onder artikel 3 EVRM, zo ook dus bij een Dublin-transfer naar een andere lidstaat.

⁴¹⁹ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 15.

⁴²⁰ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 16.

⁴²¹ EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk, 17-18.

⁴²² EHRM 2 december 2008, nr. 32733/08, K.R.S./Verenigd Koninkrijk.

⁴²³ Het mag niet verwonderen dat Griekenland vaak zwarte piet zal zijn in de hier behandelde Dublin-zaken, dit mede door het feit dat de meeste Dublin-transfers gebeuren op basis van het criterium uit de Dublin-Verordening dat de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen koppelt aan de illegale binnenkomst in de Unie zoals thans vervat in artikel 13 Dublin-III Verordening. De specifieke Griekse problematiek werd later ook behandeld in HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E waar het HvJ treffend stelt in §87: *"Wat de situatie in Griekenland betreft, staat tussen de partijen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend vast dat deze lidstaat in 2010 de plaats van binnenkomst in de Unie was voor bijna 90 % van de illegale migranten, zodat de wegens die toestroom op deze lidstaat rustende last onevenredig is aan de belasting van de overige lidstaten en het voor de Griekse autoriteiten materieel onmogelijk is om daaraan het hoofd te bieden"*. Zie ook P. MCDONOUGH en E. TSOURDI, "The "Other" Greek Crisis: Asylum and Eu Solidarity", *Refugee Survey Quarterly* 2012, Vol. 31 (4), 67-100.

Daarna uitte het EHRM zijn vertrouwen in het Dublin-systeem: "*The Court observes, though, that the asylum regime so created protects fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance*".⁴²⁴

Hoewel het EHRM stelde belang te hechten aan de standpunten van onder meer de UNHCR en Amnesty International over de toestand van "Dublinners" die teruggestuurd werden naar Griekenland, meende het Hof dat in deze zaak geen schending van artikel 3 EVRM kon worden vastgesteld. Hiervoor baseerde het Hof zich op de wetenschap dat Griekenland geen asielzoekers zou uitwijzen naar Iran⁴²⁵, alsook op het feit dat er nog andere beschermingsmechanismen werden ingesteld door onder andere de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn, waarbij ervan uitgegaan mocht worden dat Griekenland deze verplichtingen zou nakomen.⁴²⁶

Dit arrest werd in de doctrine erg bekritiseerd gezien het Hof nogal gemakkelijk voorbijgaat aan de onafhankelijke informatie van de NGO's over de situatie die heerste in Griekenland.⁴²⁷

Zo had Amnesty ook reeds opgeroepen om alle transfers naar Griekenland op te schorten en gebruik te maken van de soevereiniteitsclausule.⁴²⁸

Gevreesd werd dat dit arrest een vrijbrief zou vormen voor de lidstaten om het Dublin-systeem, ongeacht de mogelijk schrijnende situaties voor asielzoekers na hun transfer, gewoon verder toe te passen.⁴²⁹

Ook op te merken valt dat in deze zaak wel reeds een voorlopige maatregel werd toegestaan om te voorkomen dat de asielzoeker zou worden uitgewezen naar Griekenland.⁴³⁰ Het respecteren van zulke voorlopige maatregel is sedert de *Mamatkulov*-uitspraak van het Hof verplicht voor de lidstaten.⁴³¹

De motivering voor het toekennen van die maatregel werd gebaseerd op een rapport van de UNHCR⁴³² dat de tekortkomingen van het asielsysteem in Griekenland aankaartte, bevindingen die dus later door het Hof genuanceerd werden.

In een verwarrende passage stelt het Hof eerst dat de uitvoering van een Dublin-transfer een verplichting zou zijn voor de lidstaten die volgt uit hun deelname aan het GEAS. Om vervolgens daaraan te breien dat het GEAS zowel op materieel vlak als wat betreft de controlemechanismen mensenrechten beschermt.⁴³³

⁴²⁴ EHRM 2 december 2008, nr. 32733/08, K.R.S./Verenigd Koninkrijk, 16.

⁴²⁵ Fel omstreden in de doctrine, zie C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012 (12), (287) 319.

⁴²⁶ *ibid.*, 17.

⁴²⁷ L. BIANKU, "Roundtable discussion with the IARLJ, the CJEU and the ECtHR on leading asylum cases", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), (382) 388.

⁴²⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, "Greece: No place for an asylum-seeker", Public Statement 27 February 2008, EUR 25/002/2008, beschikbaar via www.amnesty.org.

⁴²⁹ V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 12-16; C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, (287) 319-320; E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, (135) 140.

⁴³⁰ Een zogeheten Rule 39, zoals voorzien in artikel 39 van het Procedurereglement van het EHRM.

⁴³¹ EHRM 4 februari 2005, nrs. 46827/99 en 46951/99, Mamatkulov en Askarov/Turkije, §125-126.

⁴³² UNHCR, "UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the "Dublin Regulation", 15 April 2008, beschikbaar via www.unhcr.org.

⁴³³ *ibid.*, 16.

De gebruikte bewoording met referenties naar het oprichten van internationale organisaties, verplichtingen implementeren en daaraan gekoppeld mensenrechtenbescherming doen verdacht veel denken aan Bosphorus. Zij het wel dat in *KRS* de redenering wel enkele mankementen vertoont. Zo zijn de lidstaten onder Dublin, hoewel vormgegeven bij wijze van verordening, nooit verplicht een overdracht door te voeren. Ze kunnen immers steeds teruggrijpen naar de soevereiniteitsclausule.⁴³⁴

Met *KRS* werd het wederzijds vertrouwen dat heerst onder het Dublin-systeem, en in het verlengde daarvan het vermoeden van veiligheid, dus zeker niet weerlegd, hoewel het Hof ook niet ontkende dat het wel weerlegbaar zou kunnen zijn: "*In the absence of any proof to the contrary, it must be presumed that Greece will comply with that obligation in respect of returnees including the applicant*".⁴³⁵

Het kwam volgens het Hof toe aan de Griekse autoriteiten om in de eerste plaats zelf te oordelen over mogelijke tekortkomingen aan hun asielsysteem, waarna desgevallend de weg naar Straatsburg nog steeds tot de mogelijkheden van de asielzoeker zou behoren.⁴³⁶

Wat mij bij het doornemen van de *KRS*-beslissing nog in het oog sprong, is het feit dat het Hof niet specifiek ingaat op de situatie van de verzoeker, en vooral blijft hangen in politieke overwegingen die veel belang hechten aan de waarborgen zoals ze zouden moeten gelden onder het GEAS.

Wat de *rigorous scrutiny* betreft die het Hof, zoals hoger reeds geïllustreerd, zelf steeds vooropstelt in asielzaken, doet het hier naar mijn mening tekort aan de asielzoeker die in elk geval een niet te ontkennen reëel risico liep op onherstelbare schade door een Dublin-transfer naar Griekenland.

Met deze uitspraak versterkte het EHRM, om onduidelijke redenen, aldus de schijn van onweerlegbaarheid van het vermoeden van veiligheid.

In de doctrine zien we onder meer als punt van kritiek dat dit arrest gezien mag worden als *a low mark* in de ontwikkeling van de bescherming tegen refoulement door het EHRM.⁴³⁷

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat vanuit verschillende hoeken watertandend gewacht werd op een volgende mogelijkheid voor het EHRM om zich opnieuw te buigen over een bedenkelijke Dublin-transfer naar Griekenland.

⁴³⁴ Artikel 3, 2 en 17 Dublin-III Verordening. Zie ook supra onder Hoofdstuk II, D, 5, iii.

⁴³⁵ EHRM 2 december 2008, nr. 32733/08, K.R.S./Verenigd Koninkrijk, 18. (eigen onderlijning)

⁴³⁶ *ibid.*

⁴³⁷ M. SY, "UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (457) 468.

6) *MSS/België en Griekenland: weg met het blind interstatelijk vertrouwen*

Daar waar de lidstaten met *KRS* zich niet genoodzaakt zagen om actie te ondernemen tegen Dublin-transfers naar Griekenland, zien we dat het EHRM met zijn *MSS*-arrest⁴³⁸ toch terugkomt op zijn vertrouwen in Dublin.

Om de situatie kort te schetsen: *MSS* handelt over een Afghaanse asielzoeker die de EU binnenkomt via Griekenland, doorreist naar België om vervolgens door België onder toepassing van de Dublin-regels te worden overgedragen aan Griekenland.

Gezien menig mij voorgingen in de minutieuze bespreking van het arrest, zal ik me hier beperken tot hetgeen relevant is om terug te koppelen naar andere onderwerpen die reeds aangekaart werden. Daarbij zal ik vooral focussen op de Belgische veroordeling in het licht van artikel 3 EVRM.

In het arrest wordt Griekenland veroordeeld voor een schending van artikel 3 EVRM wegens de onterende detentie -en leefomstandigheden waaraan de verzoeker werd blootgesteld.⁴³⁹

De verklaring van de verzoeker daaromtrent werden in deze zaak gestaafd door talrijke rapporten van internationale organisaties die de schrijnende Griekse toestand aankaartten.⁴⁴⁰

In tegenstelling tot wat we zagen in *KRS*, werd in deze zaak wel danig rekening gehouden met deze bevindingen, om zo te komen tot een veroordeling van Griekenland.⁴⁴¹

Wat België betreft, volgde evenzo een veroordeling op grond van artikel 3 EVRM specifiek omwille van de Dublin-transfer naar Griekenland, in weerwil van de wetenschap dat de toestand aldaar zou leiden tot een schending van de rechten van de asielzoeker.

Zodoende werd België dus op de vingers getikt zowel voor indirect refoulement⁴⁴², als voor direct refoulement⁴⁴³.

Wat het aspect indirect refoulement betreft, herhaalde het Hof zijn standpunt uit *TI*.⁴⁴⁴

Met betrekking tot direct refoulement boog het Hof zich concreet over de vraag of de Belgische autoriteiten mochten voortgaan op het vermoeden dat de Griekse autoriteiten hun verplichtingen tegenover de asielzoeker zouden nakomen.⁴⁴⁵

⁴³⁸ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland.

⁴³⁹ *ibid.*, §263-264.

⁴⁴⁰ *ibid.*, §160 met verwijzing naar de bevindingen van onder meer Amnesty International, Human Rights Watch, UNHCR.

⁴⁴¹ *V. MORENO-LAX*, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 22.

⁴⁴² Gezien de verzoeker na de Dublin-transfer naar Griekenland riskeerde verder uitwezen te worden naar Afghanistan. E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, (135) 141.

⁴⁴³ Dat volgde uit de transfer naar Griekenland zelf alwaar de verzoeker zou blootgesteld worden aan onmenselijke en vernederende behandeling door de daar heersende detentie -en opvangvoorzieningen.

⁴⁴⁴ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §342.

⁴⁴⁵ Met name de weloverwogen behandeling van zijn asielverzoek met de nodige garanties tegen indirect refoulement. EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §345.

België opperde immers in deze zaak dat het vermoeden van veiligheid, net als in *KRS*, niet weerlegd kon worden. Hierbij steunde de Belgische autoriteiten op de bevindingen van het Hof in *KRS*, alsook op de overtuiging dat "*they had been sufficiently convinced of the efforts Greece was making to comply with Community law and its obligations in terms of human rights, including its procedural obligations*".

Wat het risico op refoulement van de verzoeker naar Afghanistan betrof, meende België dat de mogelijkheid om in Griekenland een verwijderingsbeslissing aan te vechten voldoende garanties bood om niet in de problemen te komen door de uitwijzing.⁴⁴⁶

Het Hof weerlegt dit verweer door eerst in te gaan op het feit dat de Bosphorus-doctrine van gelijkwaardige bescherming *in casu* geen toepassing vindt, gezien onder de soevereiniteitsclausule de mogelijkheid bestond voor België om alsnog zelf de verantwoordelijkheid voor de asielaanvraag op zich te nemen in plaats van te opteren voor de Dublin-overdracht naar Griekenland. Zulke Dublin-overdracht valt zodoende strikt genomen niet onder de België's internationale juridische verplichtingen waardoor het vermoeden van gelijkwaardige bescherming niet aan de orde is.⁴⁴⁷

Vervolgens beargumenteert het EHRM waarom het vermoeden van veiligheid ten tijde van *KRS* wel nog hooggehouden kon worden, daar waar dat nu niet meer het geval was.

Zo waren er voldoende nieuwe rapporten van genoemde organisaties en NGO's om aan te nemen dat de situatie in Griekenland te wensen overliet.⁴⁴⁸

Het Hof stelt vervolgens *critical importance* te hechten aan de brief die de Belgische minister voor Asiel -en Migratie ontving van de UNHCR met de oproep om alle overdrachten naar Griekenland op te schorten⁴⁴⁹, om zo te besluiten dat België niet in onwetendheid kon of mocht zijn over het feit dat de asielaanvraag niet zou behandeld worden door Griekenland. Bovendien beschikte België over de mogelijkheid om zelf de aanvraag te behandelen onder de soevereiniteitsclausule.⁴⁵⁰

Dit alles leidde tot de vaststelling van een schending door België van artikel 3 EVRM wegens het *en stoemelings*⁴⁵¹ voortgaan op het vermoeden van veiligheid dat geldt onder het Dublin-systeem, daar waar dat in deze zaak volgens het EHRM duidelijk niet hooggehouden kon worden: "*(...) it was in fact up to the Belgian authorities, faced with the situation described above, not merely to assume that the applicant would be treated in conformity with the Convention standards but, on the contrary, to first verify how the Greek authorities applied their legislation on asylum in practice. Had they done this, they would have seen that the risks the applicant faced were real and individual enough to fall within the scope of Article 3.*"⁴⁵²

⁴⁴⁶ Naar analogie met de garanties die geboden werden door Duitsland in *TI*, EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §328-329.

⁴⁴⁷ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §338-340.

⁴⁴⁸ *ibid.*, §346-348.

⁴⁴⁹ *ibid.*, §349. Voor de inhoud van de brief zie §194-195.

⁴⁵⁰ *ibid.*, §358.

⁴⁵¹ In de woorden van het Hof: "*systematically applied the Dublin Regulation to transfer people to Greece without so much as considering the possibility of making an exception*", zie §352.

⁴⁵² EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §359.

MSS mag met recht en rede als baanbrekend arrest bestempeld worden.

Wat mij betreft niet zozeer omwille van de vaststelling dat een Dublin-overdracht naar Griekenland om de hierboven beschouwde redenen in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag, maar te meer omwille van de specifieke benadering van asielzoekers als kwetsbare groep. Ter illustratie: "*The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection*".⁴⁵³

Bij de beoordeling of de situatie van een asielzoeker in *extreme material poverty* kan leiden tot een schending, staat het EHRM ruim stil bij de specifieke situatie van de verzoeker die volgens Straatsburg inderdaad recht had op een zeker beschermingsniveau en opvang gedurende de behandeling van zijn asielaanvraag door Griekenland, een behandeling die volgens het EHRM nota bene aangepast diende te zijn aan zijn situatie als bijzonder kwetsbare persoon.⁴⁵⁴

Het GEAS, en de noodzaak van Griekenland om de bepalingen daaruit zoals geïmplementeerd in nationaal recht te respecteren⁴⁵⁵, wordt door het EHRM als het ware gebruikt als verzwarende omstandigheid bij de beoordeling van het Griekse opvangbeleid.⁴⁵⁶

Het gewicht dat het Hof geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees asielacquis, is ook volgens ROZAKIS niet te onderschatten. Hij stelt daarover in zijn *concurring opinion* dat: "*the existence of those international obligations of Greece – and notably, vis-à-vis the European Union – to treat asylum-seekers in conformity with these requirements weighed heavily in the Court's decision to find a violation of Article 3*".

Volgens hem wordt dit nieuwe positieve recht, zoals het Hof de bepalingen van Europees asielrecht bestempelde, ook aangegrepen als rechtvaardiging voor een *particularly advanced level of protection* waardoor de drempel voor een schending van artikel 3 verlaagd wordt met betrekking tot asielzoekers.⁴⁵⁷

BROUWER oppert dat het Hof met de volgende verwijzing naar het GEAS die toespitst op het herzieningsproces van het Dublin-systeem, impliciet wilt wijzen op het feit dat zelfs de Uniewetgever de noodzaak intussen zou hebben ingezien om uitzonderingen te formuleren op het principe van wederzijds vertrouwen.⁴⁵⁸

Straatsburg neemt met dit arrest aldus de rol op zich van 'hoeder van het GEAS'.

⁴⁵³ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §251.

⁴⁵⁴ Het Hof kwalificeert in deze zaak asielzoekers inderdaad als groep die bijzondere bescherming nodig heeft, en neemt die bevinding duidelijk mee in zijn beoordeling van de nodige drempel van ernst om tot een schending van artikel 3 te besluiten. EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §252-264.

⁴⁵⁵ Specifiek wat betreft 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.* 6 februari 2003, afl. 31, 18-25.

⁴⁵⁶ *ibid.*, §250.

⁴⁵⁷ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, *concurring opinion* of Judge CHRISTOS ROZAKIS, 92.

⁴⁵⁸ E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, (135) 142.

De vraag die meteen rijst is wat de EU zelf reeds ondernam met betrekking tot het handhaven van haar GEAS, specifiek in het licht van de Griekse situatie?

Een inbreukprocedure van de Commissie wegens laattijdig omzetten van de Opvangrichtlijn⁴⁵⁹ leidde in 2007 reeds tot een veroordeling van Griekenland.⁴⁶⁰

Wat betreft de herziene Opvangrichtlijn⁴⁶¹ kreeg Griekenland op 10 december 2015 in het raam van een nieuwe inbreukprocedure een met redenen omkleed advies van de Commissie, zoals voorzien in art. 258 VWEU, wegens niet-omzetting van de richtlijn.⁴⁶² Een volgende stap is dan het doorverwijzen naar het HvJ om een nieuwe veroordeling te horen uitspreken in hoofde van Griekenland.

Het bureaucratische kluwen van deze inbreukprocedures is onvatbaar. Een juiste stand van zaken verkrijgen via de officiële kanalen van de Europese Commissie bleek een ware beproeving.⁴⁶³

Mij lijkt de keuze van een asielzoeker om als individu de tekortkoming van het Griekse systeem aan te kaarten in Straatsburg dan ook logisch; de druk die voortvloeit uit een veroordeling in Straatsburg vormt allicht ook meer stimulans voor de betrokken lidstaat om actie te ondernemen.

Een interessante noot die hierbij geplaatst kan worden, is het feit dat het EHRM geen bijzondere waarde hecht aan het opstarten van zulke inbreukprocedures.

In *Halimi* stelde het Hof immers dat de vaststelling dat Italië voldoende garanties bood voor de opvang van een Dubliner niet ongedaan kon worden door het loutere feit dat er een inbreukprocedure daaromtrent tegen Italië hangende was.⁴⁶⁴

Met *MSS* legt het EHRM het blind vertrouwen dat krachtens Dublin zou mogen heersen tussen de lidstaten aan banden.⁴⁶⁵

Dit arrest vormt aldus het sluitstuk van de mensenrechtenrechtspraak die langzaam maar zeker het vermoeden van veiligheid dat heerst onder Dublin de kop weet in te drukken, ten voordele van de asielzoekers die de gevolgen van het systeem moeten ondergaan.

Blind vertrouwen moet plaats ruimen voor betere garanties op een correcte behandeling van de asielzoekers in kwestie die niet als zwarte piet doorheen de EU kunnen worden doorgeschoven.

Hierdoor dwingt het EHRM de lidstaten rekening te houden met de realiteit, die inderdaad door de toepassing van Dublin met de mantel der liefde zou kunnen bedekt worden.

⁴⁵⁹ 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.* 6 februari 2003, afl. 31, 18-25.

⁴⁶⁰ HvJ 19 april 2007, nr. C-72/06, ECLI:EU:C:2007:234, Commissie/Griekenland.

⁴⁶¹ 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.* 26 juni 2013, afl. 180, 96-116.

⁴⁶² Zie hierover EUROPESE COMMISSIE, "Verantwoordelijker beheer van de vluchtelingencrisis: Europese Commissie opent 40 inbreukprocedures om het Europees asielstelsel te verbeteren", 23 september 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_nl.htm.

⁴⁶³ Diep in de catacomben van de Commissie vindt men een webstek waar de "European Commission at work" een overzicht geeft van de stand van zaken in een specifieke inbreukprocedure, zonder te linken naar de relevante bijhorende officiële documenten weliswaar: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=20150403&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search.

⁴⁶⁴ EHRM 18 juni 2013, nr. 53852/11, Nasib Halimi/ Oostenrijk en Italië, §73.

⁴⁶⁵ L. LAVRYSEN, "European Asylum law and the ECHR: an uneasy coexistence", *Goettingen Journal of International Law* 2012, Vol. 4(1), (197) 224; V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 28.

Na dit ophefmakende arrest moest het EHRM zich al snel verder buigen over de vraag of Dublin-transfers naar andere lidstaten die ook niet onbesproken waren, wel nog mogelijk waren in het licht van artikel 3 EVRM.

Meer concreet rees de vraag dus vanaf wanneer de lidstaten het wederzijds vertrouwen waar het Dublin-systeem op rust moeten inruilen voor wantrouwen en zodoende afzien van een transfer.

Gezien het bijzondere statuut dat het EHRM impliciet toekent aan asielzoekers in *MSS*⁴⁶⁶, was te verwachten dat er veel onder hen al snel de weg naar Straatsburg zouden vinden.

In navolgende arresten die ik uit de Hudoc-database filterde, viel op dat het EHRM bij de zaken geïnspireerd op *MSS* toch voorzichtig paal en perk stelde aan de gevolgen van het arrest voor andere lidstaten die Dublin-transfers wilden doorvoeren.

Zo zien we dat het Hof in latere zaken opnieuw haar gekende mantra inzake de minimum drempel van ernst om onder het toepassingsgebied van artikel 3 EVRM te vallen *in extenso* herhaalt. Daarbij wordt meteen gesteld dat zodoende nood is aan *rigorous scrutiny* om te kunnen beoordelen of de zaak die voorligt voldoet aan die drempel.⁴⁶⁷

Wat betreft Italië, meende het Hof in *Mohammed Hussein* dat er inderdaad tekortkomingen waren in het Italiaanse opvangsysteem, maar niet van die grootorde dat het *systematic failures* vertoonde waardoor niet langer tegemoet gekomen kon worden aan de noden van asielzoekers als leden van een bijzonder kwetsbare groep.⁴⁶⁸

Ook met betrekking tot Hongarije, oordeelde het EHRM dat gezien de wetgevende initiatieven om de situatie van asielzoekers te verbeteren, niet kon beslist worden dat een Dublin-transfer door Oostenrijk zou leiden tot indirect refoulement.⁴⁶⁹ Frappant in dit arrest is dat het Hof zich blijkbaar louter en alleen baseert op de rapporten van de UNHCR om tot die conclusie te komen.

Daar waar eerst de wantoestanden in Hongarije zoals geschetst door de UNHCR⁴⁷⁰ aangekaart worden, meent het Hof dat de update van het verslag van de UNHCR dat lovend is over de wetgevende initiatieven die werden genomen⁴⁷¹ maakte dat op het moment van de uitspraak geen probleem rijst in het licht van artikel 3 EVRM.⁴⁷²

In *Sharifi*⁴⁷³ moest het Hof zich post-*MSS* buigen over de vraag of een transfer die ruwweg een jaar eerder plaatsvond de test met artikel 3 EVRM wel nog doorstond.⁴⁷⁴

Na de kritiek aan het adres van Straatsburg volgend op de *KRS*-uitspraak, merk ik duidelijk dat in dit arrest een en ander door het Hof genuanceerd wordt om toch voormeld arrest te verantwoorden.

⁴⁶⁶ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, §251: "The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection".

⁴⁶⁷ EHRM 2 april 2013, nr. 27725/10, Mohammed Hussein e.a./Nederland en Italië, §68.

⁴⁶⁸ *ibid.*, §78.

⁴⁶⁹ EHRM 6 juni 2013, nr. 2283/12, Mohammed/Oostenrijk.

⁴⁷⁰ UNHCR, "*Hungary as a country of asylum: observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary*", April 2012 ("UNHCR Hungary report"), www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=4f9167db2.

⁴⁷¹ UNHCR, "Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia - update", December 2012, www.refworld.org/pdfid/50d1d13e2.pdf.

⁴⁷² "the Court concludes that in view of the recent report made by the UNHCR, the applicant would no longer be at a real and individual risk of being subjected to treatment in violation of Article 3 of the Convention upon a transfer to Hungary under the Dublin Regulation", EHRM 6 juni 2013, nr. 2283/12, Mohammed/Oostenrijk, §106.

⁴⁷³ EHRM 5 december 2013, nr. 60104/08, Sharifi/Oostenrijk.

⁴⁷⁴ De zaak had betrekking op de Griekse situatie in de tijdspanne tussen *KRS* en *MSS*.

Zo stelt het Hof dat op basis van beschikbare internationale rapporten "*the overall situation for asylum-seekers in Greece at the relevant time had been volatile and rapidly developing. While the information at issue undeniably drew a more and more alarming picture of the conditions of access to asylum proceedings in Greece and the living and detention conditions of asylum-seekers there, there were, at the time, also conflicting signals*".⁴⁷⁵ Verder stelt het Hof dat het op basis van een beoordeling van de *developing yet conflicting* informatie ervan uit kon gaan dat Griekenland zijn verplichtingen jegens asielzoekers zou nakomen.⁴⁷⁶

Zodoende concludeert het Hof: "*the Court considers it established that in autumn 2008 the Austrian authorities would have been aware of serious deficiencies in the Greek asylum procedure and the living and detention conditions for asylum-seekers, it does not find it established that, all circumstances considered, the Austrian authorities ought to have known that those deficiencies reached the Article 3 threshold*".⁴⁷⁷

Naar mijn mening redt het EHRM met *Sharifi* de meubels, maar algeheel genomen vind ik dat met dit arrest een redelijk zwakke bescherming geboden wordt. Beter had het Hof naar mijn mening de kans gegrepen om op kousenvoeten terug te komen op *KRS* en een en ander te herzien wat betreft zijn beoordeling van de Griekse toestand in 2008.

Samen met de zaken die betrekking hebben op Italië en Hongarije lijkt me dat het EHRM na zijn *MSS*-uitspraak toch zijn best doet om een vloedgolf aan verzoeken tegen te gaan.

⁴⁷⁵ EHRM 5 december 2013, nr. 60104/08, *Sharifi/Oostenrijk*, §34.

⁴⁷⁶ *ibid.*, §35.

⁴⁷⁷ EHRM 5 december 2013, nr. 60104/08, *Sharifi/Oostenrijk*, §38-39.

7) *Tarakhel/Zwitserland: doodsteek voor Dublin?*

De indruk dat het EHRM de weerslag van *MSS* in latere zaken trachtte te milderen, wordt echter geheel ongedaan gemaakt met *Tarakhel*.⁴⁷⁸

Eind 2014 boog de Grote Kamer zich over de Dublin-transfer van een Afghaans gezin met zes kinderen van Zwitserland naar Italië.⁴⁷⁹

Hierbij betoogde het gezin dat zulke transfer strijdig zou zijn met artikel 3 EVRM gezien de Italiaanse opvangfaciliteiten niet voldoende waarborgen boden voor hun bijzonder kwetsbare situatie als gezin met jonge kinderen.

Het Hof bevestigt in deze zaak dat de algemene situatie in Italië *an sich* niet leidt tot een schending van artikel 3 EVRM.⁴⁸⁰

Maar die bevinding wordt meteen genuanceerd. Gezien de concrete situatie van de Tarakhels, met hun zes kinderen, kunnen ze volgens Straatsburg beschouwd worden als specifiek kwetsbare asielzoekers waardoor een transfer niet mag worden uitgevoerd vooraleer *individual guarantees* worden bekomen van de Italiaanse autoriteiten dat zal tegemoetgekomen worden aan de noden van het gezin. Zo niet zou de transfer een schending uitmaken van artikel 3.⁴⁸¹

Daar waar het Hof in *MSS* ook hamerde op de bijzondere bescherming van asielzoekers als kwetsbare groep⁴⁸², waardoor de drempel van artikel 3 EVRM ogenschijnlijk verlaagd werd, zien we hier een toemaatje.

Het Hof start met de stelling dat de beoordeling of de minimumdrempel van ernst die nodig is voor de toepasbaarheid van artikel 3 bereikt werd, relatief is. Vervolgens herhaalt het Hof dat: "*as a particularly underprivileged and vulnerable population group, asylum seekers require special protection*".⁴⁸³

Daarbij moet volgens het Hof danig worden stilgestaan bij de noden van kinderen *in view of their specific needs and their extreme vulnerability*. Het Hof trekt dan deze vaststelling door naar de specifieke transfer en stelt dat bij gebrek aan gedetailleerde informatie omtrent de specifieke opvangmodaliteiten van het gezin na hun transfer naar Italië, niet met zekerheid mag aangenomen worden dat de opvang zou aangepast zijn aan de noden van de Tarakhel-telgen.⁴⁸⁴

Zodoende zou de transfer door Zwitserland leiden tot een schending van artikel 3 EVRM.

Met dit arrest geeft het EHRM dus als het ware de doodsteek aan het wederzijds vertrouwen dat het Dublin-systeem zou moeten onderbouwen.

Immers, niet enkel mogen lidstaten niet langer blind vertrouwen op de mensenrechtenconforme aanpak van de andere Dublin-landen, daarenboven moeten ze voor elke Dublin-transfer maken dat ze voorafgaand aan de transfer individuele garanties bekomen van de verantwoordelijke lidstaat opdat de rechten van de asielzoekers in kwestie na de transfer niet in het gedrang zouden komen.

⁴⁷⁸ EHRM 4 november 2014, nr. 29217/12, *Tarakhel/Zwitserland*.

⁴⁷⁹ Zwitserland neemt deel aan het Dublin-systeem krachtens de Dublin/Eurodac-overeenkomst met Zwitserland.

⁴⁸⁰ Net als in EHRM 2 april 2013, nr. 27725/10, *Mohammed Hussein e.a./Nederland en Italië*.

⁴⁸¹ EHRM 4 november 2014, nr. 29217/12, *Tarakhel/Zwitserland*, §122.

⁴⁸² EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, §251.

⁴⁸³ *ibid.*, §118.

⁴⁸⁴ *ibid.*, §121.

Met dit arrest voegt het EHRM aldus een aantal verplichtingen toe aan het Dublin-systeem die niet verankerd werden in de verordening zelf. Er worden zowaar positieve verplichtingen voor de Staten gekoppeld aan de kwetsbaarheid van de asielzoekers.⁴⁸⁵

Het systeem dat gericht was op de efficiënte afhandeling van asielaanvragen binnen de EU, daarbij uitgaande van de mensenrechtelijke symbiose die zou moeten heersen binnen de grenzen van fort Europa, wordt dus met dit arrest in realiteit onwerkbaar.

Met de enorme stijging van het aantal asielaanvragen in quasi alle EU-lidstaten, brengt deze verplichting tot het verzekeren van individuele garanties voor elke Dublin-overdracht immers een immense verhoging van administratieve lasten met zich mee.⁴⁸⁶

Bovendien zullen ook de ontvangende lidstaten, vaak aan de Europese buitengrenzen, zich net geconfronteerd zien met moeilijkere opvangsituaties gezien ze niet enkel de grootste instroom kennen, maar ook door toepassing van de Dublin-criteria in elk geval sneller verantwoordelijk gesteld zullen worden dan een noordelijkere lidstaat.

En laat deze neveneffecten van de toepassing van Dublin nu net dat zijn wat de lidstaten beoogden te vermijden door hun ingenieus systeem om de verantwoordelijkheden op een billijke manier te verdelen.

Voor de volledigheid voeg ik wel graag toe dat latere arresten van het EHRM echter tonen dat het verbod op een Dublin-overdracht onder artikel 3 EVRM nog niet tot een quasi-automatisme is geworden bij de minste perikelen die rijzen qua opvangmodaliteiten van een specifieke lidstaat.

Zo zien we ter illustratie in het zeer recente AS-arrest⁴⁸⁷ dat het Hof wat betreft Italië stelt: "*While the Court had previously raised serious doubts as to the capacities of the reception system for asylum seekers in Italy, the reception arrangements there could not in itself justify barring all removals of asylum seekers to Italy*".⁴⁸⁸

Van een waar MSS-effect kan dus niet gesproken worden. Tot dusver zijn in het licht van de mij bekende rechtspraak van het EHRM enkel de Dublin-transfers naar Griekenland een *no-go*.

⁴⁸⁵ S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (3), (433) 440-441.

⁴⁸⁶ M. GARLICK en S. FRATZKE, "EU Dublin asylum system faces uncertain future after ruling in Afghan family's case", April 2015, Migration Policy Institute, www.migrationpolicy.org/article/eu-dublin-asylum-system-faces-uncertain-future-after-ruling-afghan-family-s-case.

⁴⁸⁷ EHRM 30 juni 2015, nr. 39350/13, A.S./Zwitserland.

⁴⁸⁸ *ibid.*, §36.

8) **Kritiek op de rol van het EHRM in asielzaken**

BOSSUYT geeft een mooi kwantitatief overzicht van het werk dat het EHRM verrichtte in asielzaken. Zijn conclusie is echter dat niet het aantal schendingen van artikel 3 EVRM dat wordt vastgesteld maar wel de manier waarop het EHRM tot zijn oordelen in asielzaken komt enige aandacht verdient. Die manier is inderdaad apart, gezien het Hof vaak niet moet overgaan tot de beoordeling van concrete feiten maar wel tot het speculeren over wat er zou kunnen gebeuren bij de uitwijzing van een asielzoeker naar een derde land.⁴⁸⁹

Wat betreft de landeninformatie waar het Hof zich op baseert bij de beoordeling van een specifiek risico dat zou kunnen leiden tot een schending van artikel 3 EVRM bij uitwijzing, is het opvallend dat de meningen in de doctrine verdeeld zijn.

Daar waar langs de ene kant het EHRM gelauwerd wordt voor de uitgebreide beoordeling van de situatie ter plaatse⁴⁹⁰, zien we dat andere auteurs van mening zijn dat het Hof te veel gewicht geeft aan de feitelijke bevindingen van NGO's.

Zo stelt SAGEDI dat het Hof zich te vaak en onkritisch laat leiden door secundaire bronnen die allen hun eigen agenda nastreven. Vooral de UNHCR moet het daarbij ontgelden, onder de beschuldiging een organisatie te zijn die vooral gestuwd wordt door politieke en strategische overwegingen en erg beïnvloedbaar door de druk van de VN-lidstaten.⁴⁹¹

Deze aantijgingen aan het adres van de UNHCR kregen mijn volle aandacht, gezien ik ook vaak geneigd was om bij de verschillende aspecten van mijn onderzoek de mening van de UNHCR erop na te slaan. Ik volg deze auteur dan ook niet in deze zienswijze, maar ben er in tegendeel van overtuigd dat de UNHCR tracht een zo objectief mogelijke blik te werpen op de verschillende aspecten van de vluchtelingenproblematiek.

Een ander punt van kritiek dat vaak terugkomt is dat het EHRM zich profileert als Europees Asielhof.⁴⁹²

Hierbij wordt vooral gewezen op de veelheid aan asielzaken die hun weg vinden naar Straatsburg. Zo maken de verzoeken tot voorlopige maatregelen, van al dan niet asielzoekende derdelanders tegen hun uitwijzing, met een stijging van maar liefst 102% tussen 2014 en 2015 thans een groot deel van de werklast van het EHRM uit.⁴⁹³

⁴⁸⁹ M. BOSSUYT, "The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court", *EuConst* 2012, (203) 204.

⁴⁹⁰ Zie supra inzake de beoordeling van een situatie van willekeurig geweld onder artikel 3 EVRM.

⁴⁹¹ K. SADEGI, "The European Court of Human Rights: the problematic nature of the Court's reliance on secondary sources for fact-finding", *Connecticut Journal of International Law* 2009, Vol.25(1), (127) 128-130 en 144-145.

⁴⁹² M. BOSSUYT, "The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court", *EuConst* 2012, 203-245; G. DE BAERE, "The Court of Luxembourg acting as an asylum court", in A. ALEN, V. JOOSTEN, R. LEYSEN en W. VERRIJDT (eds.), *Liberæ Cogitationes: Liber Amicorum Marc Bossuyt*, Cambridge, Intersentia, 2013, 107-124; G. DE BAERE, "The Court of Justice of the EU as a European and International Asylum Court", *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper (118)*, 2013.

⁴⁹³ COUNCIL OF EUROPE, "Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe. Provisional version", 2016, 189.

Volgens SPIJKERBOER is het interessant op te merken dat deze kritiek in alle objectiviteit gezien mag worden, immers vanuit progressieve hoek komt vaak het verwijt dat er te veel ruimte gegeven wordt voor staatssoevereiniteit terwijl de bescherming van individuele rechten eraan moet inschieten. Dat terwijl vanuit een meer staatsgezinde kant dan weer geopperd wordt dat het EHRM te ver gaat en daarbij de mogelijkheid van Staten om zelf een oordeel te kunnen vellen, hypothekeert.⁴⁹⁴

Afgezien van de veelal politiek geladen punten van kritiek die geformuleerd worden bij de asielrechtspraak van het EHRM, meen ik toch dat het Straatsburgse Hof een belangrijke taak op zich neemt bij het beschermen van een vaak vergeten groep. Asielzoekers, vluchtelingen en mensen die onder een ander label op zoek zijn naar heil tegen vervolging, hebben recht op bescherming en doorheen de hier behandelde arresten blijkt duidelijk dat het EHRM over de wil en daarbij over de juiste tools beschikt om die te bieden.

Daarom mag het Straatsburgse Hof naar mijn mening terecht als "*conscience of Europe*" bestempeld worden.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ T. SPIJKERBOER, "Analysing European case law on migration: options for critical lawyers", in L. AZOULAI en K. DE VRIES, *EU migration law : legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 188.

⁴⁹⁵ Term die voor het eerst geopperd werd in het boek dat werd uitgegeven werd ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van het Hof, zie J. SHARPE, *The conscience of Europe: 50 years of the European Court of Human Rights*, London, Third millennium publ., 2010, 224 p. Specifiek met betrekking tot asiel zien we de term ook terug in het jaarverslag van EHRM van 2015, COUNCIL OF EUROPE, "Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights. Provisional version", 2016, 35.

G. Het HvJ volgt Straatsburg?

1) Inleiding

Een voorafgaande opmerking bij het beschouwen van de asielrechtspraak van het HvJ, is dat het Luxemburgse Hof in verschillende procedures gevat kan worden. Niet enkel via de prejudiciële vragen⁴⁹⁶ maar ook, zij het in veel mindere mate, rechtstreeks via inbreukprocedures⁴⁹⁷ en annulatieberoepen⁴⁹⁸ vinden asielzaken hun weg tot bij de Luxemburgse rechters.

Het gros van de asielperikelen bereikt het HvJ via prejudiciële vragen van nationale rechters, vooral in zaken waar ze geconfronteerd worden met interpretatievraagstukken inzake de toepassing van het GEAS.⁴⁹⁹

Met de versterkte rol van het Handvest in de EU-rechtsorde, het groeiend corpus aan Europese asielwetgeving en de ruimere bevoegdheid sinds het Verdrag van Lissabon groeit ook de rol van het HvJ in asielzaken.⁵⁰⁰

In het volgende deel zal de aandacht vooral uitgaan naar het *NS*-arrest⁵⁰¹ van het Hof van Justitie, dat mag aangemerkt worden als belangrijke positionering van het Hof wat betreft het Europees asielbeleid.⁵⁰²

Aansluitend zal bekeken hoe het HvJ zijn standpunt verder uitwerkt, aan de hand van het *Abdullahi*-arrest.⁵⁰³

2) *NS/Secretary of State for the Home Department*

Het *NS*-arrest⁵⁰⁴ van het HvJ volgde als antwoord op een reeks prejudiciële vragen die het Hof bereikten vanuit de *Court of Appeal* in het Verenigd Koninkrijk en de *High Court* in Ierland die betrekking hadden op de interpretatie van de Dublin-Verordening.

In beide zaken, die door het HvJ gevoegd werden, ging het om asielzoekers uit onder meer Afghanistan, Iran en Algerije die opkwamen tegen hun hangende Dublin-transfer naar Griekenland. Daarbij kwam het toe aan het Hof om te beschouwen of zulke overdracht, die door het EHRM in *MSS* reeds bestempeld werd als schending van artikel 3 EVRM⁵⁰⁵, in strijd zou zijn met het overeenstemmende artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

⁴⁹⁶ Artikel 267 VWEU.

⁴⁹⁷ Procedure op basis van Artikel 258 VWEU.

⁴⁹⁸ Artikel 263 VWEU.

⁴⁹⁹ P. VAN NUFFEL, "Having the law observed. The role of the European Court of Justice in the application of EU and international law toward third country nationals" in M. MAES, M.C. FOGLETS en P. DE BRUYCKER (eds.), *External dimensions of EU Migration and Asylum law and policy*, Leuven, Bruylant, 2011, 92-94.

⁵⁰⁰ G. DE BURCA, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *Maastricht J Eur Comp Law* 2013, Vol. 2, (168) 170.

⁵⁰¹ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E.

⁵⁰² EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Handbook on European law related to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, 108.

⁵⁰³ HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, Abdullahi.

⁵⁰⁴ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E.

⁵⁰⁵ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland.

In wat volgt zal ik het arrest bekijken in het licht van de hiervoor reeds behandelde rechtspraak van het EHRM, en specifiek ingaan op de behandeling van de prejudiciële vragen die daarvoor relevant zijn.

Wat de timing van het *NS*-arrest betreft, is het belangrijk om de tijdslijn even te schetsen: de prejudiciële vragen werden gesteld alvorens de uitspraak van het EHRM in *MSS* bekend was⁵⁰⁶, zodoende in de nasleep van het bedenkelijke *KRS*-arrest⁵⁰⁷. Het *NS*-arrest zelf echter werd een klein jaar na het *MSS*-oordeel uitgesproken.

i. Toepasbaarheid van het Handvest

In het antwoord op de eerste vraag, die gericht was op de toepasbaarheid van het Handvest op situaties waarbij lidstaten gebruik maken van de soevereiniteitsclausule van de Dublin-verordening⁵⁰⁸, oordeelde het HvJ dat daarbij inderdaad sprake was van het uitvoeren van Unierecht in de zin van artikel 51 van het Handvest.

De beoordelingsbevoegdheid die de lidstaten daarbij werd toegekend, veranderde niets aan het feit dat de soevereiniteitsclausule als onderdeel van het GEAS moet worden aangemerkt.⁵⁰⁹

De zaak diende dus beschouwd te worden in het licht van artikel 4 van het Handvest, de weerga van artikel 3 EVRM.

ii. Wederzijds vertrouwen vs. soevereiniteitsclausule

De kern van het arrest kristalliseerde rond een aantal vragen die gericht waren op de interpretatie van de soevereiniteitsclausule⁵¹⁰, en het al dan niet weerlegbare karakter van het vermoeden dat de lidstaten hun verplichtingen onder het Unierecht eerbiedigen.⁵¹¹

Daar waar het EHRM het wederzijds vertrouwen dat zou moeten heersen onder het Dublin-systeem toch een serieuze deuk bezorgde, benadert het HvJ dit uitgangspunt op geheel eigen manier.

Na kort in te gaan op de beginselen waarop het GEAS is gefundeerd⁵¹², zette het Hof meteen de toon door te stellen dat in deze zaak de bestaansreden van het GEAS op het spel stond.⁵¹³

Met name stelde het Hof dat het beginsel van wederzijds vertrouwen waarop het Dublin-systeem gebaseerd is, verantwoord is, en dat zodoende de behandeling van asielzoekers in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, met het Vluchtelingenverdrag en met het EVRM.⁵¹⁴

⁵⁰⁶ De verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU kwamen binnen bij het HvJ op respectievelijk 18 augustus (zaak N.S.) en 15 oktober 2010 (zaak M.E.), het *MSS*-arrest werd door het EHRM gevelde op 21 januari 2011.

⁵⁰⁷ EHRM 2 december 2008, nr. 32733/08, K.R.S./Verenigd Koninkrijk.

⁵⁰⁸ Het arrest gaat in op artikel 3, 2 verordening 343/2003 (Dublin-II Verordening) waarin de soevereiniteitsclausule vervat ligt. Deze bepaling werd ongewijzigd overgenomen in artikel 17, 1 van Verordening 604/2013 (Dublin-III Verordening). Zodoende is deze uitspraak ook in het licht van Dublin-II die thans geldt nog zeer relevant.

⁵⁰⁹ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §68.

⁵¹⁰ Die een lidstaat toelaat om zelf een asielverzoek te behandelen wanneer daartoe geen verplichting is onder toepassing van de Dublin-criteria, zie artikel 17, 1 Dublin-III Verordening.

⁵¹¹ *ibid.*, §70-74.

⁵¹² Met name artikel 78 VWEU dat conformiteit met het Vluchtelingenverdrag vooropstelt, zie §75.

⁵¹³ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §83.

⁵¹⁴ *ibid.*, §79-80.

Daarop ging het HvJ wel over tot enige nuancering en betoogde dat het inderdaad niet ondenkbaar is dat in specifieke gevallen "*niet kan worden uitgesloten dat de werking van dit stelsel in de praktijk in een bepaalde lidstaat grote moeilijkheden ondervindt, zodat een ernstig risico bestaat dat asielzoekers, wanneer zij aan deze lidstaat worden overgedragen, worden behandeld op een wijze die hun grondrechten schendt*".⁵¹⁵

Echter, niet elke schending van een grondrecht zou mogen leiden tot het hypothekeren van het wederzijds vertrouwen, de *raison d'être* van het hele EU-asielsysteem volgens het Hof.⁵¹⁶

Zodoende kunnen volgens Luxemburg enkel wanneer gevreesd moet worden dat de overdracht van een asielzoeker naar de verantwoordelijke lidstaat in strijd zou zijn met artikel 4 van het Handvest, de verplichtingen van de lidstaten onder het Dublin-systeem gemilderd worden.⁵¹⁷

Specifiek met betrekking tot de Griekse situatie, volgde het HvJ dan de bevindingen van het EHRM in *MSS* in dat de omstandigheden voor een asielzoeker aldaar inderdaad zouden leiden tot een schending van het beginsel van non-refoulement, zo een lidstaat toch een transfer zou uitvoeren onder strikte toepassing van de Dublin-criteria.⁵¹⁸

Een overdracht naar Griekenland werd dus ten tijde van *NS* door het HvJ uitgesloten wanneer men "*niet onkundig kan zijn van het feit dat de fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest*".⁵¹⁹

Vervolgens moest dan bekeken worden welke alternatieven er in zulke situaties voorhanden waren onder het Dublin-systeem.

Daarbij bevestigde het HvJ dat naast de mogelijkheid om de asielaanvraag zelf te behandelen, de behandelende lidstaat ook verder kan gaan op de Dublin-criteria om eventueel een derde lidstaat verantwoordelijk te stellen.⁵²⁰

Enkel wanneer die oefening geen soelaas biedt, verwordt de soevereiniteitsclausule tot een verplichting die maakt dat de betrokken lidstaat de aanvraag zelf zal moeten behandelen en zich zodoende verplicht dient te ontfemen over de betrokken asielzoeker.⁵²¹ Deze aanpak werd later ook door het HvJ bevestigd in *Puid*.⁵²²

⁵¹⁵ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §81.

⁵¹⁶ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §82-85.

⁵¹⁷ *ibid.*, §86.

⁵¹⁸ *ibid.*, §87-89.

⁵¹⁹ *ibid.*, §94.

⁵²⁰ *ibid.*, §96.

⁵²¹ *ibid.*, §95-97. Zie hierover ook S. MARGODES-GIL, "The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum. What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27(3), 433-456.

⁵²² HvJ 14 november 2013, nr. C-4/11, ECLI:EU:C:2013:740, *Puid*.

iii. NS in het licht van MSS

Het HvJ sluit zijn redenering met de stelling dat het Unierecht inderdaad in de weg staat van het hanteren van een onweerlegbaar vermoeden dat de door Dublin tot verantwoordelijk aangewezen lidstaat per definitie de grondrechten van de Unie eerbiedigt.⁵²³

Het beginsel van wederzijds vertrouwen loopt dus ook in Luxemburg een blauwtje.

Het Hof gaat echter niet verder in op de wijze waarop dit vermoeden weerlegd zou kunnen worden, en zwijgt in alle talen over de manier waarop bewezen kan worden geacht dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke verplichtingen onder het GEAS niet zou nakomen.⁵²⁴

BROUWER meent dat het arrest impliceert dat de nationale rechtbanken de gevolgen van de toepassing van het beginsel van wederzijds vertrouwen moeten onderzoeken in het licht van hun non-refoulement verplichtingen.⁵²⁵

Naar mijn mening een gemiste kans van het HvJ, gezien het EHRM in *MSS* wel aanstuurde op een verregaand onderzoek van de specifieke situatie om vervolgens over te gaan tot het besluit dat het vermoeden van veiligheid in hoofde van Griekenland weerlegd werd geacht.

Met de versterkte individuele benadering die we zagen met *Tarakhel*⁵²⁶, valt aldus af te wachten hoe het HvJ zich concreet zou buigen over de praktische verdeling van de bewijslast tussen asielzoeker en lidstaat bij het weerleggen van het vermoeden.

Een automatische omkering van de bewijslast, waarbij het aan de lidstaten toekomt om de veiligheid van de verantwoordelijke lidstaat aan te tonen lijkt me de beste optie. Immers, onder het Dublin-systeem ontbreekt het de asielzoeker zelf vaak aan elke mogelijkheid tot inspraak.

Hoewel het *NS*-arrest in de doctrine algemeen onthaald werd als correcte ontkrachting door Luxemburg van het blinde interstatelijk vertrouwen dat heerste onder Dublin en dus als gepaste bevestiging van *MSS*⁵²⁷, durf ik hier toch wel kanttekeningen bij maken.

Niet meteen determinerend, maar de hoop om juridische spitsvondigheden aan te treffen is niet meteen groot bij het beschouwen van de lengte van het arrest. Daar waar het EHRM met *MSS* zich 423 paragrafen gunde om zijn oordeel te funderen, is *NS* naar mijn mening met ruwweg een vierde aan stoffering relatief beknopt.

⁵²³ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §105.

⁵²⁴ G. MELLON, "The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)", *European Public Law* 2012, Vol.18 (4), (655) 660-663; C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012 (12), (287) 334.

⁵²⁵ E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, (135) 143.

⁵²⁶ EHRM 4 november 2014, nr. 29217/12, Tarakhel/Zwitserland.

⁵²⁷ G. DE BAERE, "N.S. v Secretary of State for the Home Department", *The American Journal of International Law* 2012, Vol. 106 (3), (616) 624; E. BROUWER, "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol 9, (135) 145-146; C. COSTELLO, "Dublin-case NS/ME : Finally, an End to Blind Trust across the EU?", *Asiel & migrantenrecht* 2012, Vol. 2, 83-92; A. LÜBBE, "'Systemic Flaws' and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the ECtHR?", *IJRL* 2015, Vol. 27 (1), 135-140.

Een algemeen punt van kritiek dat naar mijn mening terecht wordt geuit is dat Luxemburg zijn kans schoon zag om na *MSS* veilig aan de oppervlakte te blijven en te teren op het grondige onderzoek naar de situatie in Griekenland dat het EHRM reeds ondernam.⁵²⁸ Veel diepgang in de redeneringen blijft dus uit, en het HvJ beperkt zich tot hetgeen strikt noodzakelijk is ter beantwoording van de voorgelegde prejudiciële vragen.

Treffend is volgens mij vooral het uitgangspunt van het HvJ dat in deze zaak fundamenteel verschillend is van dat van het EHRM in *MSS*.

Het Luxemburgse Hof doet haar best om trouw te blijven aan beginsel van wederzijds vertrouwen dat het Europese integratieproject in zijn geheel, en Dublin in het bijzonder, onderlegt.

Zoende hanteert het HvJ volgens mij toch nog steeds een andere maatstaf wat betreft de bescherming van asielzoekers.

Daar waar ik bij de Straatsburgse rechtspraak aanmerkte dat het EHRM systematisch het beschermingsniveau voor asielzoekers onder artikel 3 EVRM, als bijzonder kwetsbare groep, verhoogde⁵²⁹, zien we met *NS* dat het HvJ toch vooral inzet met de implicaties die deze zienswijze zou kunnen hebben voor het gehele GEAS dat dreigt als een kaartenhuisje in elkaar te stuiken indien mensenrechtenbescherming de ware bovenhand zou krijgen.⁵³⁰

Ook een blik op de conclusie van Advocaat Generaal TRSTENJAK⁵³¹ die een meer proactieve zienswijze opperde waarbij meer gewicht werd gegeven aan de mensenrechten van de asielzoekers, doet besluiten dat *NS* gezien mag worden als gemiste kans voor het HvJ om zich voorzichtig te profileren als EU-mensenrechtenhof.

Immers, in tegenstelling tot de ruime zienswijze van AG TRSTENJAK waarbij elke schending van een bepaling van Europees asielrecht die ook zou leiden tot de schending van een fundamenteel recht van de asielzoeker in kwestie zou moeten leiden tot het verbod op een Dublin-transfer, nam het HvJ een veel matigere positie in.⁵³² Het hof beperkte zich in deze zaak enkel tot artikel 4 van het Handvest, en stelde bovendien uitdrukkelijk dat niet elke inbreuk op een fundamenteel recht invloed mag hebben op de verplichtingen die op de lidstaten rusten onder het Dublin-systeem.⁵³³

Met dit arrest maakt het HvJ duidelijk dat de EU inzake asiel *doesn't put its money where its mouth is*.

Alle mooie mensenrechtelijke overwegingen van het GEAS ten spijt, wordt met *NS* bevestigd dat het doel van de EU inderdaad niet primair gelegen is in het beschermen van de fundamentele rechten van asielzoekers.⁵³⁴

⁵²⁸ C. COSTELLO, "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, (287) 332-334.

⁵²⁹ Zie supra bij de bespreking van EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland.

⁵³⁰ De verwijzing in *N.S.* door het HvJ naar het beginsel van wederzijds vertrouwen als "raison d'être" van het GEAS is wat betreft alleszeggend. Zie HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §83.

⁵³¹ HvJ 21 december 2011, nr. C-411/10, ECLI:EU:C:2011:611, N.S., Conclusie Adv. Gen. V. TRSTENJAK van 22 september 2011.

⁵³² Daarbij werden onder meer ook artikelen 1, 18 en 19 van het Handvest betrokken, zie HvJ 21 december 2011, nr. C-411/10, ECLI:EU:C:2011:611, N.S., Conclusie Adv. Gen. V. TRSTENJAK van 22 september 2011, §110-115.

⁵³³ HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E., §82.

⁵³⁴ R. BANK, "The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law", *IJRL* 2015, Vol. 27(2), (213) 238-239.

MSS wordt in dit arrest inderdaad bevestigd door Straatsburg, zei het volgens mij wel op een zeer eigen Luxemburgse wijze.

Hier zien we dan ook de kern van het probleem opduiken, met name dat mensenrechtenbescherming, hoewel doorheen de Europese integratiegeschiedenis steeds meer verankerd in de EU-rechtsorde, toch nog steeds het onderspit moet delven wanneer de Europese samenwerking en het vertrouwen dat moet en zal heersen te dien einde, dreigt in het gedrang te komen.⁵³⁵

Deze terughoudendheid van het HvJ om de bescherming van asielzoekers een prominentere plaats te geven binnen de EU-rechtsorde is volgens BANK ook jammer gezien het supranationale raamwerk van de EU zich perfect leent voor een wisselwerking tussen internationaal en nationaal recht op gebied van asiel, onder toezicht van een Hof dat over de mogelijkheden beschikt om het aangegane engagement hard te maken.⁵³⁶

De veroordeling van het HvJ van het hanteren van een onweerlegbare vermoeden van het respecteren van mensenrechten brengt het GEAS, ten minste wat betreft het Dublin-systeem, op punt wat betreft de internationale verplichtingen jegens vluchtelingen.⁵³⁷

Hoewel de Uniewetgever met Dublin-III wel maakte dat de MSS en NS-arresten hun plaats kregen in het herziene Dublin-systeem⁵³⁸, is hiermee de kous niet af.⁵³⁹

Het valt volgens mij dan ook te betreuren dat de Uniewetgever de zienswijze van het Hof niet doortrekt naar de andere instrumenten van het asielacquis, zoals duidelijk blijkt uit een aantal tweede fase instrumenten die bijvoorbeeld nog steeds veel ruimte laten aan de lidstaten om het concept van veilig derde land stevig te verankeren in hun asielwetgeving.⁵⁴⁰

Met de tweede fase van het GEAS werd dus duidelijk niet ingezet op het fundamenteel herdenken van de grondslagen van het Europees asielrecht, daar waar zulke oefening in het licht van de veroordelingen in Straatsburg en in Luxemburg zich wel aandrong.⁵⁴¹

⁵³⁴ G. DE BAERE, "N.S. v Secretary of State for the Home Department", *The American Journal of International Law* 2012, Vol. 106(3), 616-624.

⁵³⁵ Over de moeilijkheden die het HvJ in het algemeen ondervindt zodra er mensenrechten in het spel zijn, zie G. DE BURCA, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *Maastricht J Eur Comp Law* 2013, Vol. 2, 168-184.

⁵³⁶ R. BANK, "The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law", *IJRL* 2015, Vol. 27(2), (213) 214.

⁵³⁷ G. DE BAERE, "N.S. v Secretary of State for the Home Department", *The American Journal of International Law* 2012, Vol. 106(3), 624.

⁵³⁸ In artikel 3, 2e lid Dublin-III Verordening dat stelt: " *Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asiel- procedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen*".

⁵³⁹ C. COSTELLO, "Dublin-case NS/ME: Finally an end to blind trust across the EU?", *Asiel & migrantenrecht* 2012, Vol. 2, 83-92; V. MORENO-LAX, "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), (1) 14-17; R. BRUIN, S.G. KOK en A. TERLOUW, "Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie", *Justitiële Verkenningen* 2015, Vol. 41(3), (71) 78.

⁵⁴⁰ Zie supra Hoofdstuk III, D wat betreft de notie veilig derde land die nog steeds haar plaats heeft in de Procedurerichtlijn.

⁵⁴¹ V. MORENO-LAX, "Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control", in D. ACOSTA ARCARAZO en C. MURPHY (eds.), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, London, Hart Publishing, 2014, 146-167.

3) Abdullahi: aan het systeem gerelateerde tekortkomingen

Eind 2013 sprak het HvJ zich opnieuw uit over een issue dat rees onder het Dublin-systeem.

In *Abdullahi*⁵⁴² kaartte een Somalische asielzoekster haar Dublin-overdracht naar Hongarije aan gezien volgens haar niet Hongarije maar wel Griekenland de verantwoordelijke lidstaat was, wat maakte dat ze niet zou kunnen worden overgedragen, in het licht van de hierboven behandelde arresten.

Concreet spitste het *Abdullahi*-arrest zich vooral toe op de inhoud en de omvang van het rechtsmiddel dat moest openstaan tegen een beslissing tot overdracht.⁵⁴³

Hoewel het HvJ in deze zaak naar mijn mening toch enigszins de mist in gaat bij de formulering van het antwoord, door tekort te doen aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals voorzien in het Handvest⁵⁴⁴, is dit arrest vooral om andere redenen zeer interessant.

Immers, met de Dublin-III Verordening werd wat betreft beschikbare rechtsmiddelen een grote stap vooruit gezet; voortaan dienen de rechtsmiddelen automatisch schorsend te werken en een nieuwe beoordeling zowel in rechte als in feite mogelijk te maken.⁵⁴⁵ Door deze vernieuwde insteek onder Dublin-III verliest het dictum van het arrest inzake rechtsmiddelen dus haar belang.⁵⁴⁶

Wat mij vooral in het oog sprong bij het bestuderen van dit Luxemburgs arrest, twee jaar na *NS*, is het feit dat het HvJ nog steeds niet afstapt van de heel EU-eigen aanpak in asielzaken.

Weer steekt het Hof van wal met de herinnering dat het GEAS is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat alle staten die daaraan deelnemen, ongeacht of het om lidstaten dan wel om derde landen gaat, de grondrechten eerbiedigen. Onder deze grondrechten vallen volgens Luxemburg zowel het Vluchtelingenverdrag als het EVRM.⁵⁴⁷

Het beginsel van wederzijds vertrouwen dat het Dublin-systeem onderlegt, wordt door het Hof gelauwerd en opnieuw bevestigd.

De strijd tegen het 'asiel-shoppen' verantwoordt het instellen van het Dublin-systeem en zou volgens het HvJ de asielzoeker ook enkel ten goede komen.⁵⁴⁸ Bovendien mag er volgens het Hof haast blindelings van worden uitgegaan dat een asielaanvraag, gezien de grote mate van harmonisatie van asielrecht, grotendeels zal worden behandeld volgens dezelfde regels, ongeacht de betrokken lidstaat.⁵⁴⁹

De algemene insteek van het HvJ in deze zaak is dat het Dublin-systeem in hoofdorde enkel organisatorische regels bevat die de verhoudingen tussen lidstaten onderling in goede banen moeten leiden, veeleer dan dat ermee rechten aan asielzoekers worden geboden.⁵⁵⁰

Het spreekt voor zich dat bij het lezen van deze intro toch enige bedenkingen rijzen.

⁵⁴² HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, *Abdullahi*, §27-40.

⁵⁴³ Onder artikel 19 Dublin-II Verordening.

⁵⁴⁴ Zie vooral HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, *Abdullahi*, §60-62.

⁵⁴⁵ Overweging 19 en artikel 27 Dublin-III Verordening.

⁵⁴⁶ Het arrest werd geveld op 10 december 2013 terwijl Dublin-III op 19 juli 2013 in werking trad en van toepassing is op alle asielaanvragen die in de EU gedaan werden sedert 1 december 2013.

⁵⁴⁷ HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, *Abdullahi*, §52.

⁵⁴⁸ *ibid.*, §53.

⁵⁴⁹ *ibid.*, §55.

⁵⁵⁰ S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27(3), (433) 443-444.

Niet enkel gaat het HvJ volgens mij volledig voorbij aan de realiteit die heerst in sommige lidstaten, het doet ook tekort aan de rechtspraak van het EHRM die in 2013 reeds paal en perk stelde aan de Dublin-transfers. Het HvJ schetst in zijn argumentering volgens mij aldus wetens en willens een utopie.

In zijn antwoord op de vraag omtrent de reikwijdte van het rechtsmiddel dat ter beschikking staat van de asielzoekster in kwestie, gaat het Hof volledig los.

Het HvJ oppert dat een asielzoeker slechts kan opkomen tegen de keuze van het Dublin-criterium dat wordt gehanteerd indien "*het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest*".⁵⁵¹

Hiermee sluit het Hof dus schijnbaar uit dat een individuele asielzoeker in beroep zou kunnen gaan tegen de beslissing van een lidstaat om over te gaan tot een Dublin-overdracht die wel een schending zou inhouden van artikel 4 Handvest, in zoverre die schending haar oorsprong niet zou vinden in een aan het systeem gerelateerde tekortkoming van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers.

Deze zeer restrictieve zienswijze staat volgens mij toch haaks op de ruimere mensenrechtelijke verplichtingen die rusten op de lidstaten. Immers, nergens wordt het beginsel van non-refoulement strikt gelinkt aan het bestaan van systematische tekortkomingen aan de asielprocedure van een land.

Vooraf met betrekking tot het rechtspraak van het EHRM die hierboven werd behandeld stelt zich een probleem.

Immers, nog abstractie makende van het *Tarakhel*-arrest⁵⁵², werd *supra* gesteld dat het EHRM in een verregaande bescherming voorziet voor asielzoekers onder artikel 3 EVRM, als bijzonder kwetsbare groep.⁵⁵³

In tegenstelling tot wat het EHRM doet, lijkt de insteek van het HvJ net te zijn om het beschermingsniveau van de asielzoekers zeer restrictief te interpreteren opdat de voornaamste beweegredenen van de EU, de strijd tegen ongewenste migratie en het hooghouden van het blind interstatelijk vertrouwen waaraan het Europese project blijkbaar veel nood heeft, zou kunnen stand houden.⁵⁵⁴

Met *Tarakhel* bevestigt Straatsburg die individualistische aanpak, en ging het EHRM met dat arrest opnieuw een stapje verder in de bescherming van asielzoekers onder artikel 3 EVRM. Zeker in het licht van dat laatste Straatsburgse arrest kan worden gesteld dat het HvJ met *Abdullahi* toch te spaarzaam is geweest met het bieden van bescherming aan asielzoekers onder artikel 4 Handvest door te kiezen voor een algemene benadering die de focus legt op systematische tekortkomingen.

⁵⁵¹ HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, *Abdullahi*, §60.

⁵⁵² EHRM 4 november 2014, nr. 29217/12, *Tarakhel/Zwitserland*, dat dateert van na dit *Abdullahi*-arrest.

⁵⁵³ Zie vooral EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, §251.

⁵⁵⁴ In die optiek vormt het arrest dan ook voor velen een bron van frustratie. Zie S. PEERS, "Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter", *ERA Forum* 2014, Vol.15(4), (485) 494; S. MORGADES-GIL, "The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of Sovereignty and Humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27(3), (433) 441.

Een glazen bol heb ik niet, maar met de toetreding van de EU tot het EVRM die ondanks Advies 2/13⁵⁵⁵ toch in sterren geschreven staat⁵⁵⁶, wacht ik in spanning af hoe het HvJ een volgende kans om zich uit te spreken over een mensenrechtelijk aspect van het GEAS zal aangrijpen om hopelijk een en ander recht te zetten.

Met de gespannen sfeer tussen beide hoven na Advies 2/13 in het achterhoofd, valt het ook op dat het HvJ in *Abdullahi* niet eenmaal verwijst naar de relevante rechtspraak van het EHRM, daar waar dat naar mijn mening toch zeker een meerwaarde geweest was.⁵⁵⁷

4) Tussenbesluit

Een van de hoofddoelstellingen van het Dublin-systeem was om de problematiek van de zogeheten "refugees in orbit" tegen te gaan door regels te hanteren die toelaten om eenvoudig vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag.

Echter, in werkelijkheid werkt het systeem met al haar tekortkomingen enkel in de hand dat vluchtelingen van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Hoewel met Dublin III getracht werd meer in te zetten op een grondrechten-georiënteerde aanpak, blijft het systeem volgens mij toch vooral gericht op de wil van de lidstaten om niet te veel van hun nationale soevereiniteit inzake asiel vrij te geven.

De hier behandelde rechtspraak toont duidelijk aan dat het vermoeden van veiligheid en het wederzijds vertrouwen als premissen van Dublin-systeem sterk genuanceerd dienen worden.

De veroordelingen door het EHRM, en de gelijklopende interpretaties door het HvJ, maken het systeem in zijn huidige vorm tot achilleshiel van het GEAS.

Het is dan ook uiterst jammer dat de Uniewetgever niet meer deed om met Dublin-III tegemoet te komen aan deze mensenrechtelijke verzuchtingen.

Met de toetreding van de EU tot het EVRM, zoals voorzien in artikel 6 VEU, dringt een herdenking van het Dublin systeem zich ook op.

Immers, eens de EU lid is van het EVRM zou ze inderdaad op het matje geroepen kunnen worden voor het faciliteren van bedenkelijke transfers van asielzoekers tussen de lidstaten zonder daarbij te voorzien in voldoende garanties wat betreft mensenrechtenbescherming.

Ook wat betreft de rol van Dublin-III als solidariteitsmechanisme voor de lidstaten, teneinde te komen tot gedeelde lasten inzake asiel, behaalt het systeem een onvoldoende.

Wat daarbij in mijn ogen vooral frappant is, is de keuze om toch niet te voorzien in de mogelijkheid om de toepassing van het systeem te schorsen zoals geopperd werd bij de besprekingen van de

⁵⁵⁵ HvJ 18 december 2014, Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU - Ontwerp van internationale overeenkomst - Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

⁵⁵⁶ Alsook in artikel 6, 2 VEU.

⁵⁵⁷ In het algemeen echter, sedert de upgrade van de juridische status van het Handvest met het Verdrag van Lissabon, grijpt het HvJ quasi steeds naar het Handvest als belangrijkste grondrechteninstrument binnen de EU-rechtsorde. Verwijzingen naar de algemene beginselen in de rechtspraak zien we nog zelden en ook het EVRM wordt stevast minder aangehaald door de Luxemburgse rechters. Zie G. DE BURCA, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *Maastrich J Eur Comp Law* 2013, Vol. 2, 168-184.

herziening. Naar mijn mening kan het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing, voorbereiding en crisisbeheersing dan ook niet gezien worden als waardig alternatief.

Een nieuwe en doordachte herziening van het systeem is dus aan de orde.

Daarbij zou de aandacht vooral moeten uitgaan naar het respect voor de fundamentele rechten van de asielzoekers zonder de nood aan solidariteit tussen de lidstaten uit het oog te verliezen.

Hierbij zou het volgens mij aangeraden zijn om meer gewicht te geven aan de wil van de asielzoeker om zich in een specifieke lidstaat te vestigen, in plaats van hen gedwongen terug te drijven naar een bepaalde lidstaat waar al te vaak door de overbelasting van het asielsysteem niet kan voorzien worden in adequate bescherming.

Voorstellen in die richting werden immers reeds geopperd als alternatief op het bestaande Dublin-systeem.⁵⁵⁸ Ruimte ontbreekt echter om de geopperde verbeteringen *in extenso* te beschouwen.

⁵⁵⁸ E. GUILD, M. GARLICK en V. MORENO-LAX, "Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin", Study for the Libe Committee, European Union's Publications Office, Brussels, 2015, 1-89; E. GUILD, C. COSTELLO, M. GARLICK, V. MORENO-LAX, M. MOUZOURAKIS en S. CARRERA, "New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection", Study for the Libe Committee, European Union's Publications Office, Brussels, oktober 2014, 1-113.

IV. Algemene Conclusie

Het opzet van dit onderzoek was om een antwoord te formuleren op de vraag in welke mate de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsook van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees asielbeleid heeft beïnvloed.

Uit het onderzoek blijkt dat vooral het EHRM op de voorgrond trad als hoeder van het GEAS, ter bescherming van de asielzoeker.

Over de interpretaties van het asielaquis door het HvJ ben ik niet onverdeeld positief. Daar waar wel duidelijk is dat het HvJ zijn best doet om vorm te geven aan zijn prille functie in asielzaken, met oog voor de mensenrechten die spelen, sijpelt de invloed van de ruimere Europese integratieagenda toch steeds door in de Luxemburgse arresten.

Uit de hier behandelde aspecten van het GEAS blijkt dat thans nog al te vaak tekort gedaan wordt aan de mensenrechtelijke verplichtingen die op de lidstaten rusten.

Wat mij betreft is de tijd rijp om te bezinnen over de toekomst van het Europees asielsysteem.

Uit het onderzoek dat hier gepresenteerd werd, kunnen daaromtrent enkele aandachtspunten gefilterd worden.

Wat betreft het subsidiair beschermingsstatuut dat de EU creëerde om tegemoet te komen aan die vluchtelingen die geen aanspraak kunnen maken op een erkenning als vluchteling, blijkt dat de Europese wetgever in feite weinig toevoegt aan het systeem van internationale bescherming dat volgt uit het Vluchtelingenverdrag, alsook uit de rechtspraak van het EHRM. Beter zou zijn om het systeem van de Erkenningsrichtlijn te herzien om zo werkelijk in te zetten op een uniforme status voor alle asielzoekers binnen de EU.

Het principe van veilig derde land dat doorheen de jaren stevig ingebed werd in het Europees asielrecht kan verstrekken gevolgen hebben voor de asielzoeker in kwestie. Het hanteren van sterk verkorte procedures op basis van de soms twijfelachtige bestempeling van een land als veilig, doen afbreuk aan het recht op asiel dat verankerd werd in het Handvest. De Europese wetgever moet stilaan afstappen van zijn streven naar efficiëntie waardoor de rechten van asielzoekers erbij inschieten.

Vervolgens kunnen er grote vraagtekens geplaatst worden bij de recente plannen van de EU om de samenwerking met Turkije in het licht van de heersende asielcrisis op te schroeven. Uit de hier behandelde rechtspraak blijkt immers duidelijk dat de beoogde quasi-automatische terugwijzing van asielzoekers niet te rijmen valt met het verbod op collectieve uitzetting.

De opeenvolging van veroordelingen door Straatsburg, en in diens kielzog door Luxemburg, van het Dublin-systeem, maken dat toebedeling van asielzoekers tussen de Europese lidstaten fundamenteel herdacht moet worden. Niet enkel worden door toepassing van dit systeem de mensenrechten van de asielzoekers al te vaak met de voeten getreden, ook voor de lidstaten is het systeem allerminst fair. De tijd is rijp om dit oud zeer aan te pakken en zodoende in te zetten op een systeem dat in de eerste plaats meer gewicht geeft aan de wil van de asielzoeker zelf om zich ergens te vestigen, alsook om voldoende stil te staan bij de manier waarop de solidariteit tussen de lidstaten al dan niet vrijwillig kan worden verhoogd.

Ik zie het Europees asielbeleid zoals het vandaag geldt als een gemiste kans om in te zetten op effectieve bescherming van de asielzoekers die eraan worden onderworpen.

Hoewel de EU met zijn tweede fase van het Gemeenschappelijk Asielstelsel een humanere aanpak proclameerde, blijft volgens mij de wil van lidstaten om hoe langer hoe minder effectieve bescherming te bieden aan mensen op vlucht al te vaak de bovenhand te krijgen.

De behandelde rechtspraak toont immers aan dat het GEAS op veel fronten de test met de mensenrechten niet doorstaat.

Het huidige asielbeleid van de EU is al te erg gefocust op het controleren van wie het Europese fort binnenkomt waar het volgens mij, in het licht van de behandelde mensenrechtenrechtspraak, niet anders kan dan meer in te zetten op het bieden van betere bescherming voor vluchtelingen in het licht van de thans bestaande realiteit van gedwongen migratie.

Het effect van de moeilijke consensus inzake asiel maakt dat het gemeenschappelijk asielbeleid niet zijn volle potentieel bereikt.

Immers, de supranationale setting van de EU biedt de ideale habitat om internationale vluchtelingenbescherming dicht bij het beleid van de lidstaten te brengen.

Mijns inziens brokkelt de fundamentele bescherming waarop elke vluchteling krachtens het Vluchtelingenverdrag recht op heeft af door de vaak ongepaste implementatie door Europa. Het gebrek aan solidariteit tussen de lidstaten heeft bovendien onmiddellijk effect op de kwetsbare groep personen die het asielacquis opwerpt te willen beschermen.

In de woorden van JUNCKER: *"We can build walls, we can build fences. But imagine for a second it were you, your child in your arms, the world you knew torn apart around you. There is no price you would not pay, there is no wall you would not climb, no sea you would not sail, no border you would not cross."*⁵⁵⁹

De fundamentele vraag anno 2016 luidt bijgevolg of de Europese lidstaten willen, en bijgevolg de EU kan, inzetten op een menselijker asielbeleid.

Daarbij dient de Europese beleidsmaker wel voor ogen te houden dat hij niet zomaar een eigen set spelregels kan proclameren waardoor voorbijgegaan wordt aan de ruimere mensenrechtelijke verplichtingen die op de lidstaten rusten.

Tot dan zullen de rechters in Straatsburg, en hopelijk in de toekomst ook meer die van Luxemburg, het roer van het zinkende schip noodgedwongen moeten overnemen om het asielbeleid bij te sturen waar nodig.

In die optiek mag het EHRM, naar mijn mening, inzake asiel terecht als "conscience of Europe" bestempeld worden.⁵⁶⁰

Met de toetreding van de EU tot het EVRM in het verschiet wacht ik in spanning af of het EHRM de EU zelf ook nog op het matje zal roepen voor de tekortkomingen in haar asielbeleid.

⁵⁵⁹ J.C. JUNCKER, President of the European Commission, "State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity", Strasbourg, 9 September 2015.

⁵⁶⁰ Term die voor het eerst geopperd werd in het boek dat werd uitgegeven ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van het Hof, zie J. SHARPE, *The conscience of Europe: 50 years of the European Court of Human Rights*, London, Third millennium publ., 2010, 224 p. Specifiek met betrekking tot asiel zien we de term ook terug in het jaarverslag van EHRM van 2015, COUNCIL OF EUROPE, "Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights. Provisional version", 2016, 35.

Bibliografie

Wetgeving

Verdragen

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948, *BS* 31 maart 1949.

Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (Wet van 26 juni 1953, *BS* 4 oktober 1953), gewijzigd door het Protocol van New York op 31 januari 1967, *BS* 3 mei 1969.

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Rome, 4 November 1950, goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955 en geratificeerd op 14 juni 1955, *BS* 19 augustus 1955.

Vierde Protocol 16 september 1963 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden, die niet reeds in het Verdrag en in het eerste aanvullend Protocol daarbij zijn opgenomen, ondertekend te Straatsburg (goedgekeurd bij wet 24 januari 1970, *BS* 3 oktober 1970).

Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990, en goedgekeurd door de wet van 18 maart 1993, *BS* 15 oktober 1993.

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. L.* 22 september 2000, afl. 239, 19-62.

Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend - Overeenkomst van Dublin, *Pb. C.* 19 augustus 1997, afl. 254, 1-12.

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 asiolverzoek 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, *Pb. L.* 8 maart 2006, afl. 61, 37-43.

Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation, *Pb. L.* 7 mei 2014, afl. 134, 3-27

Primair EU-recht

Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, *Pb. C.* 29 juli 1992, afl. 191.

Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, Amsterdam, 2 oktober 1997, *Pb. C.* 10 november 1997, afl. 340.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 18 december 2000, afl. 364.

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb. C.* 17 december 2007, afl. 306.

Toelichtingen bij het handvest van de grondrechten, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 1-17.

Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 13-390.

Protocol (Nr. 21) VEU betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, *Pb. C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 295-299.

Protocol (Nr. 22) VEU betreffende de positie van Denemarken, *Pb. C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 299-303.

PROTOCOL (Nr. 24) VEU inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, *Pb. C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 305-306.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Pb. C. 26 oktober 2012, afl. 326, 47-390.

Secundair EU-recht

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.* 5 maart 2002, afl. 62, 1-5.

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.* 25 februari 2003, afl. 50, 1-10.

Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), *Pb. L.* 13 april 2006, afl. 105, 1-32.

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.* 26 juni 2013, afl. 180, 31-59.

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.* 29 juni 2013, afl. 180, 1-30.

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 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.* 8 februari 2014, afl. 39, 1-43.

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.* 6 februari 2003, afl. 31, 18-25.

Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *Pb. L.* 3 oktober 2003, afl. 251, 12-18.

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.* 30 september 2004, afl. 304, 12-23.

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.* 13 december 2005, afl. 326, 13-34.

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, *Pb. L.* 20 december 2011, afl. 337, 9-26.

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.* 26 juni 2013, afl. 180, 96-116.

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, *Pb. L.* 26 september 2013, afl. 180, 60-95.

Besluit 010/252 van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscore op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, *Pb. L.* 4 mei 2010, afl. 111, 20-26

Besluit 2015/1523 van De Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland, *Pb. L.* 15 september 2015, afl. 239, 146-156.

Besluit 2015/1601 van De Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, *Pb. L.* 24 september 2015, afl. 248, 80-94.

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van 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, Brussel 9 september 2015, COM/2015/450.

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU, Brussel 9 september 2015, COM/2015/452.

Belgische wetgeving

Wet 5 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980.

Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS* 7 mei 2007.

Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State, *BS* 21 mei 2014.

Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 129, 3 december 2014 (T. SOENS, antw. H. CREVITS).

Rechtspraak

IGH 20 november 1950, Colombia/Peru, *ICJ Reports* 1950, 266.

EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, Soering/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 9 februari 1990, nr. 13258/97, M&Co./Duitsland.

EHRM 20 maart 1991, nr. 15576/89, Cruz Varas/Zweden.

EHRM 30 oktober 1991, nr. 13163/87, Vilvarajah/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 25 juni 1996, nr. 19776/92, Amuur/Frankrijk.

EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93, Chahal/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 17 december 1996, nr. 25964/94, Ahmed/Oostenrijk.

EHRM 18 februari 1999, nr. 24833/94, Matthews/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 23 februari 1999, nr. 45917/99, Andric/Zweden.

EHRM 7 maart 2000, nr. 43844/98, T.I./Verenigd Koninkrijk.

EHRM 11 juli 2000, nr. 40035/98, Jabari/Turkije.

EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99, Conka/België.

EHRM 4 februari 2005, nrs. 46827/99 en 46951/99, Mamatkulov en Askarov/Turkije.

EHRM 26 april 2005, nr. 53566/99, Müslim/Turkije.

EHRM 12 mei 2005, nr. 46221/99, Öcalan/Turkije.

EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98, Bosphorus/Ierland.

EHRM 8 november 2005, nr. 13284/04, Bader en Kanbor/Zweden.

EHRM 12 oktober 2006, nr. 13178/03, Mubilanzila en Mitunga/België.

EHRM 11 januari 2007, nr. 1948/04, Salah Sheekh/Nederland.

EHRM 26 april 2007, nr. 25389/05, Gebremedhin/Frankrijk.

EHRM 20 september 2007, nr. 45223/05, Sultani/Frankrijk.

EHRM 29 januari 2008, nr. 13229/03, Saadi/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 28 februari 2008, nr. 37201/06, Saadi/Italië.

EHRM 17 juli 2008, nr. 25904/07, NA/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 2 december 2008, nr. 32733/08, K.R.S./Verenigd Koninkrijk.

EHRM 16 december 2008, nr. 10425/04, Gulijev/Litouwen.

EHRM 22 september 2009, nr. 30471/08, Abdolkhani en Karimnia/Turkije.

EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland.

EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S./België en Griekenland, concurring opinion van Judge Christos Rozakis.

EHRM 28 juni 2011, nrs. 8319/07 en 11449/07, Sufi en Elmi/Verenigd Koninkrijk.

EHRM 20 september 2011, nr. 10816/10, Lokpo en Touré/Hongarije.

EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië.

EHRM 12 februari 2012, nr. 27765/09, Hirsi Jamaa e.a./Italië, concurring opinion van Judge Pinto De Albuquerque.

EHRM 15 mei 2012, nr. 52077/10, S.F./Zweden.

EHRM 2 oktober 2012, nr. 33210/11, Singh/België.

EHRM 23 oktober 2012, nr. 13457/11, Ali Said/Hongarije.

EHRM 5 december 2013, nr. 60104/08, Sharifi/Oostenrijk.

EHRM 2 april 2013, nr. 27725/10, Mohammed Hussein e.a./Nederland en Italië.

EHRM 6 juni 2013, nr. 2283/12, Mohammed/Oostenrijk.

EHRM 18 juni 2013, nr. 53852/11, Nasib Halimi/ Oostenrijk en Italië.

EHRM 22 juli 2013, nr. 42337/12, Suso Musa/Malta.

EHRM 21 oktober 2014, nr. 16643/09, Sharifi e.a./Italië en Griekenland.

EHRM 4 november 2014, nr. 29217/12, Tarakhel/Zwitserland.

EHRM 1 september 2015, nr. 16483/12, Khlaifia e.a./Italië.

EHRM 30 juni 2015, nr. 39350/13, A.S./Zwitserland.

EHRM 19 januari 2016, nr. 58689/12, M.D. & M.A./België.

EHRM, hangende zaak, nr. 17502/07, Avotins/Letland.

ECRM 3 oktober 1975, nr. 701175, Becker/Denemarken.

ECRM 19 januari 1989, nr. 13539/88, Dufay/EG.

HvJ 12 november 1969, nr. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57, Stauder.

HvJ 17 december 1970, nr. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, Internationale Handelsgesellschaft

HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold.

HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Cassis de Dijon.

HvJ 30 juli 1996, nr. C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312, Bosphorus.

HvJ 10 juli 2003, gevoegde zaken nrs. C-20/00 en C-64/00, ECLI:EU:C:2001:469, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, conclusie Adv. Gen. Mischo van 20 september 2001.

HvJ 27 juni 2006, nr. C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, Parlement/Raad.

HvJ 13 maart 2007, nr. C-432-05, ECLI:EU:C:2007:163, Unibet.

HvJ 19 april 2007, nr. C-72/06, ECLI:EU:C:2007:234, Commissie/Griekenland.

HvJ 17 januari 2008, nr. C-246/06, ECLI:EU:C:2008:19, Velasco Navarro.

HvJ 6 mei 2008, nr. C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, Europees Parlement/Raad.

HvJ 29 januari 2009, nr. C-19/08, ECLI:EU:C:2009:41, Petrosian.

HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, Elgafaji.

HvJ 17 februari 2009, nr. C-465/07, ECLI:EU:C:2008:479, Elgafaji, Conclusie Adv. Gen. POIARES MADURO van 9 september 2008.

HvJ 2 maart 2010, gevoegde zaken nrs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105, Abdulla.

HvJ 17 juni 2010, nr. C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351, Bolbol.

HvJ 9 november 2010, gevoegde zaken nrs. C-57/09 en C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, B en D.

HvJ 21 december 2011, gevoegde zaken nrs. C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, N.S. en M.E.

HvJ 21 december 2011, nr. C-411/10, ECLI:EU:C:2011:611, N.S., Conclusie Adv. Gen. V. TRSTENJAK van 22 september 2011.

HvJ 27 september 2012, nr. C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594, CIMADE en GISTI.

HvJ 6 november 2012, nr. C-245/11, ECLI:EU:C:2012:685, K.

HvJ 19 december 2012, nr. C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826 Abed El Karem El Kott e.a.

HvJ 30 mei 2013, nr. C-528/11, ECLI:EU:C:2013:342, Halaf.

HvJ 6 juni 2013, nr. C-648/11, ECLI:EU:C:2013:367, MA en anderen.

HvJ 14 november 2013, nr. C-4/11, ECLI:EU:C:2013:740, Puid.

HvJ 10 december 2013, nr. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, Abdullahi.

HvJ 18 december 2014, Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU - Ontwerp van internationale overeenkomst - Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

HvJ 5 september 2015, nr. C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, Europees Parlement/Raad.

Arbh. Brussel, 7 december 2015, AR 2015/KB/05, onuitgegeven.

Rechtsleer

Boeken

AZOULAI, L. en DE VRIES, K., *EU migration law : legal complexities and political rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 226 p.

BALDACCINI, A., GUILD, E. en TONER, H. (eds.), *Whose freedom, security and justice?: EU immigration and asylum law and policy*, Oxford, Hart, 2007, 550 p.

BALDINGER, D., *Vertical judicial dialogues in asylum cases : standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 547 p.

BARNARD, C., *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 704 p.

BATTJES, H., *European asylum law and international law*, Leiden, Nijhoff, 2006, 688 p.

BAULOZ, C., INELI-CIGER, M., SINGER, S. en STOYANOVA, V. (eds.), *Seeking asylum in the European Union. Selected protection issues raised by the second phase of the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhof, 2015, 297 p.

BOCCARDI, I., *Europe and refugees : towards an EU asylum policy*, Den Haag, Kluwer, 2002, 241 p.

BOELES, P. DEN HEIJER, M., LODDER, G. en WOUTERS, K., *European migration law, Second edition*, Cambridge, Intersentia, 2014, 455 p.

BOSSUYT, M., *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 189 p.

CHALMERS, D. en ARNULL, A., *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 1051 p.

CRAIG, P. en DE BÚRCA, G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1155 p.

DE VRIES, S., BERNITZ, U. en WEATHERILL, S., *The EU Charter of Fundamental Rights as a binding instrument : five years old and growing*, Oxford, Hart, 2015, 372 p.

DZEHTSIAROU, K., KONSTADINIDES, T., LOCK, T. en O'MEARA, N. (eds.), *Human rights law in Europe: the influence, overlaps and contradictions of the EU and the ECHR*, London, Routledge 2014, 226 p.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, 154 p.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Handbook on European law related to asylum, borders and immigration*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, 273 p.

GOODWILL-GILL, G. en MCADAM, J., *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 786 p.

GOUDAPPEL, F. en RAULUS, H. S. (eds.), *The Future of Asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*, Den Haag, Springer, 2011, 221p.

GRAGL, P., *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Oxford, Hart, 2013, 333 p.

HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Handboek EVRM, Deel 1*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 949 p.

HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Handboek EVRM, Deel 2*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1828 p.

HAILBRONNER, K., *Immigration and asylum law and policy of the European Union*, Den Haag, Kluwer law international, 2000, 568 p.

HARRIS, D.J., O'BOYLE, M. en WARBRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 1006 p.

LAMBERT, H., *The position of aliens in relation to the European Convention on human rights*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2001, 70 p.

LAMBERT, P. en PETTITI, C. (eds.), *Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2003, 149 p.

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 754 p.

MAES, M., FOLETS, M.-C. en DE BRUYCKER, P., *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Brussel, Bruylant, 2011, 588 p.

MOLE, N. en MEREDITH, C., *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2010, 283 p.

MORIARTY, B. en MASSA, E. (eds.), *Human rights law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 437 p.

NOLL, G., *Negotiating Asylum: The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common market of Deflection*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 643 p.

PEERS, S. en NICOLA, R., *EU immigration and asylum law: text and commentary*, Leiden, Nijhoff, 2006, 1025 p.

PEERS, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Third edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1104 p.

PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. en WARD, A. (eds.), *The EU charter of fundamental rights: a commentary*, Oxford, Hart, 2014, 1893 p.

PEERS, S., MORENO-LAX, V., GARLICK, M. en GUILD, E., *EU Immigration and asylum law. Text and commentary, Second revised edition*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 673 p.

SHARPE, J., *The conscience of Europe: 50 years of the European Court of Human Rights*, London, Third millennium publ., 2010, 224 p.

VARJU, M., *European Union human rights law: the dynamics of interpretation and context*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, 271 p.

VELLUTI, S., *Reforming the common European asylum systems: legislative developments and judicial activism of the European courts*, Heidelberg, Springer, 2014, 110 p.

VERMEULEN, G., *Europese integratie en beleidsontwikkeling: inzake justitie en binnenlandse zaken*, Antwerpen, Maklu, 2006, 154 p.

WOUTERS, K., *International legal standards for the protection from refoulement*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 638 p.

Bijdragen in een verzamelwerk

BATTJES, H., "Mutual Trust in Asylum Matters: The Dublin System", in BATTJES, H., BROUWER, E., DE MORREE, P. en OUWERKERK, J., *The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration, and Criminal law. Reconciling Trust and Fundamental Rights*, MEIJERS COMMITTEE, Standing Committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, december 2011, 1-55.

BOUCKAERT, S., "Sociale basisrechten van vreemdelingen in illegaal verblijf vanuit een juridisch perspectief", in C. TIMMERMAN, C., LODEWYCK, I. en BLOCKLANDT, Y. (red.), *Grenzeloze solidariteit. Over migratie en mensen zonder papieren*, Leuven, Acco, 2008, 59-119.

BOUCKAERT, S., "Het statuut van niet-EU-onderdanen in het Belgisch sociaal recht: enkele recente ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak", in FOLETS, M.-Cl. en VANHEULE, D. (eds.), *Vreemdelingenrecht*, Themis nr. 68, Brugge, Die Keure, 2012, 1-42.

BRUIN, R., "Border Control: Not a Transparent Reality", in GOUDAPPEL, F. en RAULUS H. S. (eds.), *The Future of Asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*, Den Haag, Springer, 2011, 21-42.

COSTELLO, C., "The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles", in BALDACCINI, A., GUILD, E. en TONER, H. (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, 151-194.

DE BAERE, G., "The Basics of EU External Relations Law: An Overview of the Post-Lisbon Constitutional Framework for Developing the External Dimensions of EU Asylum and Migration Policy", in MAES, M., FOLETS, M., DE BRUYCKER, P. (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy / Dimensions Externes du Droit et de la Politique d'Immigration et d'Asile de l'UE*, Brussel, Bruylant, 2011, 121-174.

DE BAERE, G., "The Court of Luxembourg acting as an asylum court", in ALEN, A., JOOSTEN, V., LEYSEN, R. en VERRIJDT, W. (eds.), *Liberæ Cogitationes: Liber Amicorum Marc Bossuyt*, Cambridge, Intersentia, 2013, 107-124.

DI FEDERICO, G., "Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty", in DI FEDERICO, G. (ed.) *The EU Charter of Fundamental Rights From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht, Springer, 2010, 15-54.

GARLICK, M., "Asylum legislation in the European Community and the 1951 Convention: Key concerns regarding asylum instruments adopted in the first phase of harmonisation", in BALZACQ, T. en CARRERA, S. (eds.), *Security versus freedom: a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006, 87-114.

GUILD, E., "Who is an irregular migrant?" in BOGUSZ, B., CHOLEWINSKI, R., CYGAN, A. en SZYSZCZAK E. (eds.), *Irregular migration and human rights: theoretical, European and international perspectives*, Leiden, Nijhoff, 2004, 3-28.

GUILD, E., "The bitter fruits of an EU common asylum policy", in BALZACQ T. en CARRERA, S. (eds.), *Security versus freedom: a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006, 61-76.

GUILD, E., "The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union", in CHETAIL, V., DE BRUYCKER, P. en MAIANI, F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden, Brill Nijhof, 2015, 39-54.

KNEEBONE, S., "The Legal and Ethical Implications of Extraterritorial Processing of Asylum Seekers: The Safe Third Country Concept", in MCADAM, J. (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2008, 129-154.

MAES, A., "Asielrecht in de kering: de nieuwe Dublin-verordening en de nieuwe Kwalificatierichtlijn", in VANHEULE, D., CAMBIEN, N., CLEMENT, J., FOURNIER, K., MAES, A., TORFS, D., TROCH, J. en VAN DE PUTTE, M., *Migratie- en migrantenrecht - Deel 16*, 81-132.

MC ADAM, J., "The Refugee Convention as a Rights Blueprint for Persons in Need of International Protection", in MC ADAM, J. (ed.) *Forced Migration, Human Rights and Security*, London, Hart Publishing, 2014, 263-282.

MORENO-LAX, V., "Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control", in ACOSTA ARCARAZO D. en MURPHY, C. (eds.), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, London, Hart Publishing, 2014, 146-167.

RAITIO, J., "A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis", in GOUDAPPEL, F. en RAULUS, H. (eds.), *The Future of Asylum in the European Union Problems, proposals and human rights*, Den Haag, Asser Press, 2011, 111-123.

Bijdragen in een tijdschrift

BANK, R., "The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law", *IJRL* 2015, Vol. 27(2), 213-244.

BATTJES, H., "In search of a fair balance: The absolute character of the prohibition of refoulement under article E ECHR reassessed", *Leiden Journal of International Law* 2009, Vol. 22, 583-621.

BATTJES, H., "The Soering threshold: Why only fundamental values prohibit refoulement in ECHR case law", *European Journal of Migration and Law* 2009, Vol. 11, 205-219.

BIANKU, L., "Roundtable discussion with the IARLJ, the CJEU and the ECtHR on leading asylum cases", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), 382-393.

BORCHELT, G., "The safe third country practice in the European Union: a misguided approach to asylum law and a violation of international human rights standard", *Columbia Human Rights Law Review* 2002, Vol.33(2), 473-525.

BOSSUYT, M., "België schuldig aan onmenselijke en vernederende behandelingen wegens schending van het EU-asielrecht door Griekenland", *RW* 2010-11, 1707-1712.

BOSSUYT, M., "The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court", *EuConst* 2012, 203-245.

BREEN, D., "Abuses at Europe's borders", *Forced Migration Review* 2016, Issue 51, 21-23.

BROUWER, E., "Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof", *ULR* 2013, Vol. 9, 135-147.

BROUWER, E., "Kaveh Puid, Abdullahi en de Dublin- Verordening: uitleg bij een haperend asielsysteem, gemiste kans wat betreft de rechtsbescherming", *NtEr* 2014, Afl. 5, 133-138.

BRUIN, R., KOK, S.G. en TERLOUW, A., "Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie", *Justitiële Verkenningen* 2015, Vol. 41(3), 71-89.

COSTELLO, C., "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law* 2005, Vol. 7, 35-70.

COSTELLO, C., "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* 2006, Vol. 6(1), 87-130.

COSTELLO, C., "Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored", *Human Rights Law Review* 2012, Vol. 12, 287-339.

COSTELLO, C., "Dublin-case NS/ME: Finally an end to blind trust across the EU?", *Asiel & migrantenrecht* 2012, Vol. 2, 83-92.

DAUVERGNE, C., "New issues in refugee research. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century", Working Paper No. 92, UNHCR, 2003, 1-13.

DE BAERE, G., "N.S. v Secretary of State for the Home Department", *The American Journal of International Law* 2012, Vol. 106(3), 616-624.

DE BAERE, G., "The Court of Justice of the EU as a European and International Asylum Court", *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper (118)*, 2013, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp111-120/wp118-de-baere.pdf.

DE BURCA, G., "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *Maastricht J Eur Comp Law* 2013, Vol. 2, 168-184.

DE MOL, M., "Het toepassingsgebied van Unierechtelijke grondrechten & het beginsel van de allocatie van bevoegdheden", *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 2012, Vol. 6, 14-15.

DEN HEIJER, M., "Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), 265-285.

FOBLETS, M., VANHEULE, D. en BOUCKAERT, S., "De nieuwe asielwetgeving: het Belgische asielrecht kleurt Europeser", *RW* 2006-07, nr. 23, 942-957.

FOBLETS, M-C., "Anno 2006: de Belgische wetgever brengt het vreemdelingenrecht in lijn met de Europese regelgeving. Een tussentijdse stand van zaken", *RW* 2006-07, 902-920.

GARLICK, M. en FRATZKE, S., "EU Dublin asylum system faces uncertain future after ruling in Afghan family's case", April 2015, Migration Policy Institute, www.migrationpolicy.org/article/eu-dublin-asylum-system-faces-uncertain-future-after-ruling-afghan-family-s-case.

GIL-BAZO, M.T., "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", *IJRL* 2006, Vol. 18(3), 571-600.

GIL-BAZO, M.T., "Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law", *Refugee Studies Centre Oxford University Research Paper No. 136*, november 2006, 1-30, <http://www.unhcr.org/455993882.html> .

GIL-BAZO, M.T., "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly* 2008, Vol. 27(3), 33-52.

GIL-BAZO, M.T., "Asylum as a General Principle of International Law", *IJRL* 2015, Vol. 27(1), 3-28.

GIUFFRÉ, M., "Watered-Down Rights On The High Seas: Hirsi Jamaa And Others V Italy (2012)", *The International and Comparative Law Quarterly* 2012, Vol. 61(3), 728-750.

GUILD, E., "Seeking asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative measures", *European Law Review* 2004, Vol.29(2), 198-218.

HAILBRONNER, K., "The concept of 'safe country' and expeditious asylum procedures: a Western European perspective", *IJRL* 1993, Vol.5(1), 31-65.

HURWITZ, A., "The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment", *IJRL* 1999, Vol. 11(4), 646-677.

IPPOLITO, F. en VELLUTI, S., "The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness", *Refugee Survey Quarterly* 2011, Vol. 30(3), 24-62.

LABAYLE, H., "Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question?", *RFDA* 2011, 273-290.

LAMBERT, H, "The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence", *IJRL* 2013, Vol. 25(2), 207-234.

LAVENEX, S., "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *Journal of Common Market Studies* 2001, Vol. 39(5), 851–874.

LAVRYSEN, L., "European Asylum law and the ECHR: an uneasy coexistence", *Goettingen Journal of International Law* 2012, Vol. 4(1), 197-242.

LENAERTS, K., "Fundamental Rights in the European Union", *European Law Review* 2000, Vol. 25(6), 575-600.

LENAERTS, K., "The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice", *ICLQ* 2010, Vol. 59, 255-301.

LENAERTS, K., "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review* 2012, Vol.8(3), 375-403.

LIEVENS, J., "Dublin, de wankende hoeksteen van het Europese Asielbeleid?", *Jura Falc.* 2013-14, afl. 2, 379-498.

LIEVENS, J. en VERBRUGGHE, N., "Het Europese asielbeleid: doordobberen of het roer omgooien?", *TvMR* 2015, Vol. 13, 4-7.

LÜBBE, A., "'Systematic Flaws' and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the ECtHR?", *IJRL* 2015, Vol. 27(1), 135-140.

LOCK, T., "The ECJ and the ECtHR: The future relationship between the two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2009, Vol. 8, 375-398.

MCADAM, J., "The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *IJRL* 2005, Vol.17(3), 461-516.

MCDONOUGH, P. en TSOURDI, E., "The 'Other' Greek Crisis: Asylum and Eu Solidarity", *Refugee Survey Quarterly* 2012, Vol. 31(4), 67-100.

MELLON, G., "The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)", *European Public Law* 2012, Vol.18(4), 655–664 .

MENÉNDEZ, A.J., "Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *JCMS* 2002, Vol.40(3), 471-490.

MINK, J., "EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment", *European Journal of Migration and Law* 2012, Vol. 14, 119–149.

MITSILEGAS, V., "The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual", *Yearbook of European Law* 2012, Vol.31(1), 319-372.

MORENO-LAX, V., "Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece", *EJML* 2012, Vol. 14(1), 1-32.

MORIJN, J., PAHLADSINGH, A., en PALM, H., "Vijf jaar bindend Handvest van de Grondrechten: wat heeft het de rechtzoekende opgeleverd?", *NtEr* juni 2015, Afl. 4, 123-132.

MORGADES-GIL, S., "The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?", *IJRL* 2015, Vol. 27(3), 433-456.

MOUZOURAKIS, M., "We Need to Talk about Dublin. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union", *Working Paper Series No. 105*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, December 2014, 1-36.

NEUMAYER, E., "Asylum recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence", *The Journal of Conflict Resolution* 2015, Vol. 49(1), 43-66.

PEERS, S., "Who's Judging the Watchmen? The Judicial System of the Area of Freedom Security and Justice", *Yearbook of European Law* 1998, 337-413.

PEERS, S., "The future of the EU judicial system and EC immigration and asylum law", *EJMJ* 2005, Vol. 7, 263-274.

PEERS, S., "The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig?", *Statewatch.org* , 8 april 2013, 1-17.

PEERS, S., "Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter", *ERA Forum* 2014, Vol.15(4), 485-494.

PSYCHOGIOPOULOU, E., "Does Compliance with the Jurisprudence of the European Court of Human Rights Improve State Treatment of Migrants and Asylum Seekers? A Critical Appraisal of Aliens' Rights in Greece", *JIMI* 2015, Vol. 16(3), 819-840.

SADEGI, K., "The European Court of Human Rights: the problematic nature of the Court's reliance on secondary sources for fact-finding", *Connecticut Journal of International Law* 2009, Vol.25(1), 127-151.

SY, M., "UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe", *IJRL* 2015, Vol. 27(3), 457-480.

TEITGEN-COLLY, C., "The European Union and asylum: an illusion of protection", *Common Market Law Review* 2006, Vol.43(6), 1503-1566.

THIELEMANN, E., "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", *DEAS Working Paper Series from RePEc* 2003, Institute for International Integration Studies, Discussion Paper No. 09, November 2003, 1-36.

TSOURDI, E., "What Role for the Court of Justice of the EU in the Development of a European Asylum Policy? The Case of Loss and Denial of International Protection in the EU", *TBP* 2013, 212-228.

VAN DE HEYNING, C. J., "Advies 2/13 van het Hof van Justitie: flinke stap terug voor toetreding Europese Unie tot Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens", *NtEr* 2015, 55-61.

Overige bronnen

Beleidsdocumenten Verenigde Naties

UNHCR, "Refugees Without an Asylum Country", EXCOM Conclusions, 16 oktober 1979, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law", Press Releases, 29 maart 2004, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and withdrawing Refugee Status", Council Document 14203/04, Asile 64, 9 november 2004, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "The return to Greece of asylum-seekers with "interrupted" claims", juli 2007, beschikbaar via www.unhcr.com

UNHCR, "Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive", november 2007, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "Statement on Subsidiary protection under the EC Qualification Directive for people threatened by indiscriminate violence", 1 januari 2008, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the "Dublin Regulation", 15 april 2008, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of "Dublin II" (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of "Eurodac" (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 maart 2009, beschikbaar via www.unhcr.com.

UNHCR, "Naar alternatieven voor detentie van asielzoekers in België", Brussel, november 2011, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "Hungary as a country of asylum: observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary" ('UNHCR Hungary report'), april 2012, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2.

UNHCR, "Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia - update", December 2012, www.refworld.org/pdfid/50d1d13e2.pdf.

UNHCR, "Moving further toward a Common European Asylum System. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package June 2013", juni 2013, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "The Case Law of the European Regional Courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Refugees, asylum-seekers, and stateless persons, juni 2015, beschikbaar via www.unhcr.org.

UNHCR, "UNHCR expresses concern over EU-Turkey plan", 11 maart 2016, www.unhcr.org/56dee1546.html.

Beleidsdocumenten Raad van Europa

COUNCIL OF EUROPE, "Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe. Provisional version", 2016, http://echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2015_ENG.

Beleidsdocumenten Europese Unie

EUROPEAN PARLIAMENT, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, "Report on the evaluation of the Dublin system, 2 juli 2008, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0287+0+DOC+PDF+V0//EN.

EUROPEES PARLEMENT, DG Internal Policies, Citizen's rights and constitutional affairs, "The influence of ECJ and ECtHR case law on asylum and immigration", 2012, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462438/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462438\(SUM01\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462438/IPOL-LIBE_ET(2012)462438(SUM01)_EN.pdf).

EUROPESE RAAD, "Conclusies van de Europese Raad", Tampere, 15-16 oktober 1999, SN 200/99, www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm.

EUROPESE RAAD, "European Pact on Immigration and asylum", 24 september 2008, Council DOC 13440/08, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

EUROPESE RAAD, "Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger", *Pb. C.* 4 mei 2010, afl. 115, 1-38.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "Statement of the EU Heads of State or Government", 7 maart 2016, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement.

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Perscommuniqué nr. 104/09, Luxemburg, 30 november 2009, http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-104_nl.htm.

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE, Press Release No 180/14, Luxembourg, 18 december 2014, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>.

EUROPESE COMMISSIE, "Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend", 22 november 2000, COM/2000/0755, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0755&from=NL>.

EUROPESE COMMISSIE, "Evaluatie van de Dublin-overeenkomst", Brussel 13 juni 2001, SEC(2001)756, 2-3.

EUROPEAN COMMISSION, Press release on readmission agreements, Brussels, 5 oktober 2005, MEMO/05/351.

EUROPESE COMMISSIE, "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van het Dublin-system", Brussel 6 juni 2007, COM(2007)0299.

EUROPESE COMMISSIE, "Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel", 6 juni 2007, COM(2007)301.

EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Asielbeleidsplan: Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU", 17 juni 2008, COM(2008)360.

EUROPESE COMMISSIE, "Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel", Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2014, 8 p.

EUROPEAN COMMISSION, "A mechanism for early warning, preparedness and crisis management in the Dublin area", Commission Services' Non-Paper, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/non-paper_art33_dublin_regulation_en.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, "Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie", Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement, Straatsburg, 15 juli 2014, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_nl.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Europese migratieagenda", Brussel, 13 mei 2015, COM(2015)240.

JUNKER, J.C., President of the European Commission, "State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity", Strasbourg, 9 september 2015.

EUROPESE COMMISSIE, "Verantwoordelijker beheer van de vluchtelingen crisis: Europese Commissie opent 40 inbreukprocedures om het Europees asielstelsel te verbeteren", 23 september 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_nl.htm.

EUROPESE COMMISSIE, Factsheet on the EU-Turkey Agreement, Brussel 19 maart 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK, "Asylum and Migration Glossary 3.0. A tool for better comparability", oktober 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf.

EU-LISA (European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice), "Annual report on the 2014 activities of Eurodac", juni 2015, www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%202014%20Annual%20Report%20-%20Factsheet.pdf.

GUILD, E., COSTELLO, C., GARLICK, M., MORENO-LAX, V., MOUZOURAKIS, M. en CARRERA, S., "New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection", Study for the Libe Committee, European Union's Publications Office, Brussel, oktober 2014, 1-113.

GUILD, E., GARLICK, M. en MORENO-LAX, V., "Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin", Study for the Libe Committee, European Union's Publications Office, Brussel, 2015, 1-89.

Websites

AMNESTY INTERNATIONAL, "Greece: No place for an asylum-seeker", Public Statement 27 februari 2008, EUR 25/002/2008, beschikbaar via www.amnesty.org.

AMNESTY INTERNATIONAL, "Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey", 16 december 2015, beschikbaar via www.amnesty.org.

DE REDACTIE, "Afghaanse asielzoeker die dwangsom afdwong, in gesloten centrum geplaatst", 9 december 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2519177>, (consultatie 15 december 2015).

DE REDACTIE, "EU start met snelle uitvoering Europees-Turks-akkoord", 21 maart 2016, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2607599>, (consultatie 23 maart 2016).

ECRE, "Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe", maart 2006, AD3/3/2006/EXT/MH, beschikbaar via www.ecre.org.

ECRE, "Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered", maart 2008, beschikbaar via www.ecre.org.

ECRE, "Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)", december 2014, online beschikbaar via www.ecre.org.

EUROSTAT, "Asylum quarterly report", http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report. (consultatie op 6 maart 2016)

HENNESSY, M., "The Dublin-system and the right to an effective remedy - The case of Abdullahi", *European Database of Asylum Law*, 13 December 2013, www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy--case-c-39412-abdullahi (consultatie op 13 maart 2016).

HUMAN RIGHTS WATCH, "Turkey: Syrians Pushed Back at the Border. Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers", 23 november 2015, beschikbaar via www.hrw.org.

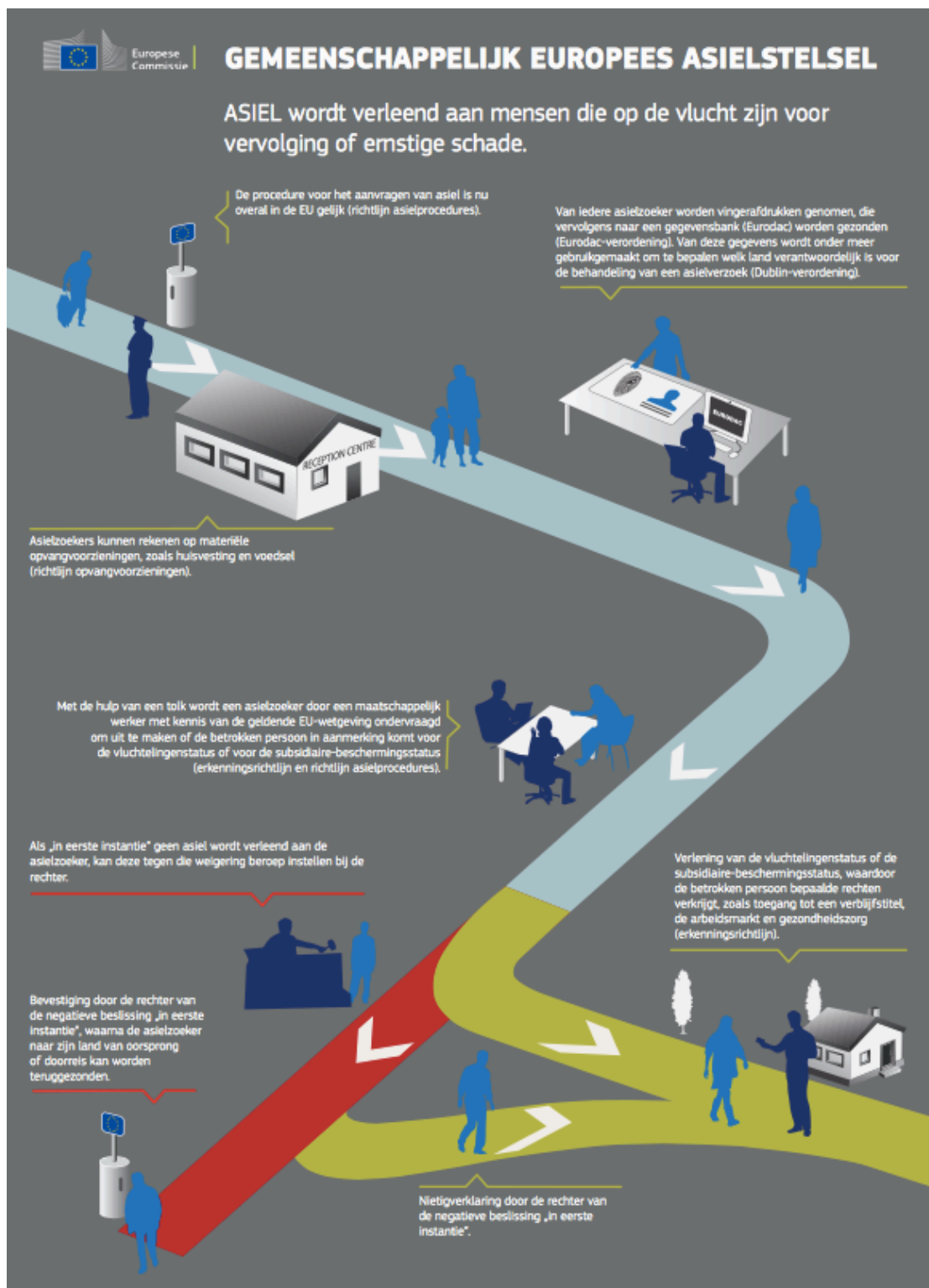
KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, Expertisecentrum voor Vlaanderen en Brussel, www.kruispuntmi.be .

VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, www.vluchtelingenwerk.be .

Bijlagen

Bijlage I

Grafische voorstelling van het Europees Asielacquis (bron: EUROPESE COMMISSIE, Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, Luxemburg, Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, 2014, 8 p.)



Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De invloed van de rechtspraak van het EHRM en het HvJ op het Europees asielbeleid

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2016**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Stappers, Stefanie

Datum: **9/04/2016**