

De grondrechten van migranten in een ongedocumenteerde situatie in de Europese Unie

De artikelen 1, 14, 31, 35 en 47, die onder de hoofdstukken 'Waardigheid', 'Vrijheden', 'Solidariteit' en 'Rechtspleging' van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vallen, waarborgen het recht op menselijke waardigheid, onderwijs, rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en gezondheidszorg, evenals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht.

Beleidscontext

De lidstaten van de EU zijn op grond van het internationale en Europese recht op het gebied van de mensenrechten verplicht de mensenrechten van alle personen binnen hun rechtsgebied, ook van ongedocumenteerde migranten, te waarborgen.

Onder de term 'migrant in een ongedocumenteerde situatie' of 'ongedocumenteerde migrant' worden mensen verstaan die geen onderdaan zijn van een EU-lidstaat en zich zonder visum of verblijfsvergunning in een EU-lidstaat bevinden.

De lidstaten zijn niet verplicht ongedocumenteerde migranten dezelfde voordelen te verstrekken als hun onderdanen, maar moeten wel een aantal basisnormen op het gebied van de mensenrechten naleven. Zo moeten zij toegang garanderen tot:

- noodzakelijke gezondheidszorg voor iedereen, waaronder spoedeisende hulp en essentiële gezondheidszorg, zoals de mogelijkheid om een arts te raadplegen of noodzakelijke geneesmiddelen te ontvangen;
- gezondheidszorg voor zwangere vrouwen en gezondheidszorg en onderwijs voor kinderen op dezelfde basis als onderdanen;
- rechtspleging – een mechanisme dat mensen in staat stelt een klacht in te dienen en een voorziening in rechte te verkrijgen, bijvoorbeeld een vergoeding voor een arbeidsongeval.

Belangrijkste problemen

Volgens het door de Europese Commissie gefinancierde Clandestino-project telde de EU in 2008 naar schatting 1,9 tot 3,8 miljoen ongedocumenteerde migranten. Door hun status van ongedocumenteerde migrant zijn zij kwetsbaar voor uitbuiting en misbruik op het werk. Ook stuiten zij vaak op juridische en praktische belemmeringen die de toegang tot basisdiensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en rechtspleging in de weg staan. Sommige categorieën ongedocumenteerde migranten bevinden zich in een bijzonder kwetsbare situatie; dat geldt bijvoorbeeld voor mensen – voornamelijk vrouwen – die als huishoudelijk personeel werkzaam zijn. Zij kunnen te maken krijgen met discriminatie op basis van ras of etniciteit en met gendergerelateerd geweld. Voor sommige groepen ongedocumenteerde migranten heeft het zeer ernstige gevolgen wanneer zij geen gebruik kunnen maken van hun basisrechten: de gezondheid en ontwikkeling van kinderen kunnen worden ondermijnd wanneer zij geen toegang hebben tot gezondheidszorg en onderwijs.

Belangrijkste resultaten en op bewijzen gebaseerde adviezen

Praktijken voor opsporing en aangifte

Lidstaten hebben het recht op zeggenschap over wie hun grondgebied mag binnenkomen en daar mag blijven, maar moeten zich bij de handhaving van immigratiewetgeving houden aan de normen op het gebied van de mensenrechten. In sommige lidstaten worden ongedocumenteerde migranten aangehouden in of bij ziekenhuizen en scholen. Ook zijn in sommige lidstaten bepaalde overheidsinstanties, zoals de rechtbanken en verstrekkers van gezondheidszorg en onderwijs, verplicht ongedocumenteerde migranten die proberen toegang te krijgen tot hun diensten, aan te geven bij de immigratieautoriteiten – of doen zij dat in de praktijk zonder formele verplichting. Deze werkelijke of vermeende praktijken voor opsporing en aangifte kunnen ertoe leiden dat illegale migranten geen gebruik maken van basisrechten uit angst dat zij worden uitgezet.

EU-lidstaten mogen geen opsporingsmethoden gebruiken waardoor feitelijk de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs of rechtspleging wordt geblokkeerd. Verstrekkers van diensten mogen niet worden verplicht ongedocumenteerde migranten aan te geven bij immigratieautoriteiten. Er moet een einde komen aan de praktijk van het aangeven van ongedocumenteerde migranten bij en het delen van informatie met immigratieautoriteiten, en verstrekkers van diensten en migranten moeten ervan op de hoogte worden gesteld dat er geen verplichting tot aangeven is.

Toegang tot gezondheidszorg

Ongedocumenteerde migranten, die normaal gesproken niet mogen werken, moeten vaak betalen voor medische zorg die voor onderdanen kosteloos beschikbaar is, waaronder ook voor noodhulp. Zelfs bijzonder kwetsbare groepen, zoals zwangere vrouwen en kinderen, kunnen niet altijd een gratis behandeling krijgen op dezelfde basis als onderdanen. Wanneer ongedocumenteerde migranten op basis van nationale wetgeving recht hebben op gratis behandeling, moeten ze soms voldoen aan administratieve verplichtingen waardoor het voor hen moeilijk wordt om in de praktijk toegang te krijgen tot gezondheidszorg. Het kan bijvoorbeeld zijn dat zij het bewijs moeten leveren van een vaste verblijfplaats.

Toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg moet voor illegale migranten beschikbaar zijn op dezelfde basis als voor onderdanen, waarbij dezelfde tarieven en vrijstellingsregels moeten worden toegepast. Op grond van artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK) en artikel 12 van het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen moeten zwangere vrouwen recht hebben op gratis zorg voor, tijdens en na de bevalling en moeten kinderen recht hebben op gezondheidszorg op dezelfde basis als onderdanen, met inbegrip van vaccinaties.

Toegang tot onderwijs

Kinderen van ongedocumenteerde migranten zijn soms niet in staat zich in te schrijven voor gratis basisonderwijs, omdat ze niet in staat zijn de vereiste officiële documenten te overleggen, zoals een geldige verblijfsvergunning, een geboortebewijs of medische dossiers.

Op grond van artikel 28 van het VRK moet gratis basisonderwijs beschikbaar zijn voor alle kinderen.

Toegang tot rechtspleging

Ongedocumenteerde migranten die slachtoffer zijn van fysiek geweld, gewond raken op hun werk of niet worden betaald, stuiten op diverse belemmeringen waardoor zij niet in staat zijn via de rechtbank hun rechten te doen gelden. Dit vermindert het afschrik-effect van de wet voor werkgevers en maakt ongedocumenteerde migranten kwetsbaarder voor uitbuiting.

Ongedocumenteerde migranten die huishoudelijk werk verrichten, zijn bijzonder kwetsbaar voor misbruik en uitbuiting, omdat deze werkgelegenheids-sector in het algemeen minder door wetten is gereguleerd dan andere sectoren. Werkgevers

bieden vaak geen rustperiodes, betaald verlof en doorbetaling bij ziekte, ook niet wanneer de nationale wetgeving hierin voorziet.

Ongedocumenteerde migranten kunnen bang zijn dat de rechtbanken hen aangeven bij de immigratieautoriteiten als zij een klacht aanhangig maken, en als zij dat toch doen, is het voor hen vaak moeilijk om hun gelijk te bewijzen. Getuigen, die mogelijk ook ongedocumenteerd zijn, zijn soms niet bereid een verklaring af te leggen, en er is mogelijk ook geen bewijs van een arbeidsrelatie. Bovendien erkennen niet alle lidstaten het recht op doorbetaling of schadevergoeding bij ongevallen op het werk.

Lidstaten moeten de sleutelrol van ngo's en vakbonden bij het faciliteren van de toegang tot rechtspleging voor ongedocumenteerde migranten erkennen en ondersteunen.

Ook moeten zij ervoor zorgen dat er doeltreffende mechanismen zijn die het ongedocumenteerde migranten mogelijk maken klachten in te dienen tegen hun werkgevers, op basis van de bepalingen van de Richtlijn inzake sancties tegen werkgevers (Richtlijn 2009/52).

Ongedocumenteerde migranten die niet kunnen worden uitgezet

In sommige gevallen kunnen ongedocumenteerde migranten om juridische of praktische redenen niet door een lidstaat worden uitgezet. Ze krijgen dan echter vaak geen enkele formele juridische status en komen in een situatie terecht waarin zij jarenlang niet in staat zijn een baan te krijgen of gebruik te maken van basisdiensten.

De evaluatie en herziening van de terugkeerrichtlijn, die in 2014 zullen plaatsvinden, bieden de gelegenheid om wijzigingen door te voeren om de basisrechten van mensen die niet worden uitgezet, te waarborgen. Er moeten mechanismen op EU-niveau of op het niveau van de lidstaten worden opgezet om mensen die geconfronteerd worden met een langdurige situatie van onzekerheid, een juridische status te geven, zodat zij gebruik kunnen maken van hun rechten.

Aanvullende informatie:

Deze factsheet is gebaseerd op drie rapporten die het FRA in 2011 heeft gepubliceerd over de rechten van ongedocumenteerde migranten:

Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union (Grondrechten van ongedocumenteerde migranten in de Europese Unie) (november 2011)

Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States (Ongedocumenteerde migranten aangesteld als huishoudelijke werkers: grondrechtelijke uitdagingen voor de Europese Unie en haar lidstaten) (juli 2011)

Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States (Ongedocumenteerde migranten: toegang tot de zorg in 10 lidstaten van de Europese Unie) (oktober 2011)