

ANNOTATIE

# Menselijke waardigheid verbiedt uitsluiting van verzoeker om internationale bescherming van materiële opvang als sanctie

*H. De Vylder*

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 12-11-2019, ECLI:EU:C:2019:956 (EHRC-2020-0037)*

1. In de zaak *Haqbin* oordeelt het Europees Hof van Justitie voor de eerste keer dat de uitsluiting of beperking van de materiële opvang voor verzoekers om internationale bescherming wegens inbreuken op de regels met betrekking van de opvangcentra en ernstige vormen van geweld niet verenigbaar is met art. 20 van de Opvangrichtlijn. Dit is in strijd met de menselijke waardigheid en onevenredig.

2. De Opvangrichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn bij het indienen van een verzoek om internationale bescherming. ‘Materiële opvangvoorzieningen’ wijzen volgens de definities in de Opvangrichtlijn op alle maatregelen die de lidstaten nemen in uitvoering van de Opvangrichtlijn, zoals huisvesting, voedsel en kleding, in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen, en een dagvergoeding. De Opvangrichtlijn voorziet dat deze voorzieningen verzoekers een levensstandaard moeten bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en zowel hun fysieke als hun geestelijke gezondheid beschermt. Voor kwetsbare personen, waaronder niet-begeleide minderjarigen, bepaalt de Opvangrichtlijn dat lidstaten erop moeten toezien dat die levensstandaard gegarandeerd wordt.

3. Het Hof stelt vast dat de verplichting om materiële opvangvoorzieningen te geven niet

absoluut is. Art. 20, lid 1 tot en met 3 voorziet enkele situaties waarin lidstaten de voorzieningen kunnen beperken of intrekken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een volgend verzoek, of wanneer de verzoeker de opvangplaats verlaat zonder de instanties op de hoogte te stellen. Lid 4 bepaalt dat de lidstaten sancties kunnen opleggen bij ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra of in het geval van ernstige vormen van geweld. Maar de Opvangrichtlijn bevat geen definitie van het begrip 'sanctie'. De hamvraag die voorligt is dus de vraag of ook de uitsluiting of beperking van de materiële opvang mogelijk is als sanctie?

4. Het Hof concludeert dat art. 20, lid 4 op zich niet expliciet uitsluit dat een sanctie betrekking heeft op de materiële opvangvoorzieningen zelf. Maar lid 5 legt enkele voorwaarden op voor zowel het beperken en intrekken van de opvang, als het opleggen van een sanctie. De beslissing moet objectief, onpartijdig en gemotiveerd en evenredig zijn, gelet op de specifieke situatie van de verzoeker. Bovendien moet de verzoeker altijd toegang blijven hebben tot medische hulp en moet een waardige levensstandaard blijven genieten.

5. Het Hof linkt de waardige levensstandaard aan één van de doelstelling van de Opvangrichtlijn: het garanderen van de menselijke waardigheid. Welke eisen aan de materiële opvangvoorzieningen worden gesteld in het licht van de menselijke waardigheid concretiseert de Opvangrichtlijn niet. Ook art. 1 Handvest, het recht op menselijke waardigheid, omschrijft dit niet *in concreto*. Het Hof grijpt terug naar haar rechtspraak in *Jawo*.<sup>1</sup> Daar werd geoordeeld dat een Dublintransfer niet verenigbaar was met het folterverbod in art. 4 Handvest, wanneer die transfer een persoon in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie brengt, die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, een bad nemen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid, of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.

6. Dit leidt het Hof ertoe te besluiten dat een sanctie waarbij een verzoeker enkel omwille van ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra of ernstige vormen van geweld, zelfs tijdelijk, wordt uitgesloten van alle materiële opvangvoorzieningen, in strijd is met art. 20, lid 5, omdat ze hem de mogelijkheid ontnemt om te voorzien in de meest elementaire levensbehoeften en daarom niet redelijk is. De lidstaten moeten een dergelijke levensstandaard voortdurend en zonder onderbreking waarborgen. De instanties van de lidstaten moeten de toegang tot de materiële opvangvoorzieningen op georganiseerde wijze en onder hun eigen verantwoordelijkheid verlenen, ook wanneer zij een beroep doen op de particuliere sector om die verplichting na te komen. Het is dus niet voldoende dat zij een lijst

geven van particuliere daklozencentra die de verzoeker zou kunnen contacteren.

7. Het Hof stipt aan dat lidstaten sancties kunnen opleggen die niet leiden tot de uitsluiting van opvangvoorzieningen, zoals een contactverbod met andere bewoners, een verblijf in een ander deel van een voorziening, overplaatsing, ... De Opvangrichtlijn sluit volgens het Hof bovendien niet uit dat minderjarigen worden toevertrouwd aan de – al dan niet gerechtelijke – instanties die instaan voor jeugdbescherming.

8. Ten laatste verduidelijkt het Hof dat in het geval van een niet-begeleide minderjarige of een ander kwetsbaar persoon, de lidstaten in hoge mate rekening moeten houden met de specifieke situatie en het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast moeten lidstaten zich ook steeds laten leiden door het hoger belang van het kind. Onder meer het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, de achtergrond van de minderjarige en overwegingen die verband houden met zijn veiligheid en beveiliging zijn daarbij relevant.

9. Het belang van dit arrest valt niet te onderschatten: uitsluiting wegens overtreding van de regels of ernstig geweld, is in de overgrote meerderheid van de lidstaten wettelijk voorzien.<sup>2</sup> In België werd deze sanctie in 2017 36 keer<sup>3</sup> opgelegd en in 2018 wel 65 keer.<sup>4</sup> De Belgische autoriteiten zullen deze praktijk een halt toe moeten roepen.

10. Het oordeel van het Hof bevestigt nog maar eens dat verzoekers om internationale bescherming het volledige pallet aan rechten gegarandeerd door het Handvest genieten. Hun materiële opvang uitsluiten of beperken en dus hun mensenrechten niet respecteren, omwille van hun persoonlijk gedrag is niet toelaatbaar. Wangedrag of overtreding van het huishoudelijk reglement kan bestraft worden, maar niet met uitsluiting. Bij het opstellen van de Opvangrichtlijn had UNHCR deze bedenking reeds gemaakt: uitsluiting en beperking van de materiële opvang kan niet bij wijze van sanctie, bovendien moet een waardige levensstandaard gegarandeerd blijven.<sup>5</sup>

11. Ten tijde van de beslissing tot uitsluiting van Haqbin had België de herschikte Opvangrichtlijn nog niet omgezet in haar nationale wetgeving. De omzettingstermijn van de richtlijn was nochtans verstreken, met als gevolg dat deze rechtstreekse werking had gekregen en de Opvangwet richtlijnconform geïnterpreteerd moest worden. Ondertussen is de Belgische Opvangwet herschreven in het licht van de herschikte Opvangrichtlijn. De Opvangwet voorziet nu dat een verzoeker tijdelijk of definitief kan worden uitgesloten van de opvang als sanctie vanwege een ernstige inbreuk op het huishoudelijk reglement (art. 45 tweede lid, 8° en 9°, Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en

bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS* 7 mei 2007). Dit kan enkel wanneer de menswaardige levensstandaard gegarandeerd wordt en de medische begeleiding verder wordt gezet. De wetgever veronderstelde dat het bestaan van daklozenopvang er toe zou leiden dat de menswaardige levensstandaard gegarandeerd blijft bij uitsluiting. Maar bij haar advies op het wetsontwerp ter omzetting van de Opvangrichtlijn had de Raad van State het nochtans in vraag gesteld of dit er wel daadwerkelijk toe zou leiden dat elke uitgesloten verzoeker toch een waardige levensstandaard zou kunnen behouden.<sup>6</sup> In de praktijk zijn er nog steeds geen maatregelen die garanderen dat de menswaardige levensstandaard gegarandeerd wordt, bij een uitsluiting moet de verzoeker de opvang verlaten en behoudt hij enkel het recht op medische zorg. De verzoeker krijgt informatie over de daklozenopvang, maar hij krijgt geen garantie dat een plaats beschikbaar is.<sup>7</sup> Dit is in strijd met de uitspraak van het Hof in *Haqbin*. Uitsluiting zal niet langer als sanctie kunnen opgelegd worden.

Helena De Vylder

Jurist Vreemdelingenrecht Agentschap Integratie en Inburgering

1 *Jawo t. Duitsland*, EHRM (GK) 19 maart 2019, nr. C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, «EHRC» 2019/142 m.nt. De Vylder).

2 Asylum Information Database, *Withdrawal of reception conditions of asylum seekers: an appropriate, effective or legal sanction*, p. 3.

3 Asylum Information Database, *Country Report 2017: Belgium*, p. 68.

4 Asylum Information Database, *Country Report 2018: Belgium*, p. 76.

5 UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs à l'avant projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « avant-projet de loi »), introduisant des sanctions supplémentaires en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil*, 22 April 2016.

6 Adv. RvS. nr. 59.196/4 bij het Wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *BS* 7 mei 2007.

7 Myria, *Verslag Contactvergadering Internationale Bescherming* 16 januari 2019, p. 30.