

VU Research Portal

Case note: ABRvS (recht op opvang op grond van art 3 en 8 EVRM?)

Slingenberg, C.H.

2013

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Slingenberg, C. H., (2013). *Case note: ABRvS (recht op opvang op grond van art 3 en 8 EVRM?)*, No. 89, Nov 22, 2013. (Rechtspraak Vreemdelingenrecht; Vol. 2013).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Nr. 89: recht op opvang op grond van art 3 en 8 EVRM?

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 november 2013, 201200440/1/V1 (mrs. Lubberdink, Van der Wiel en Steendijk), ECLI:NL:RVS:2013:2098

Het COa stelt terecht dat er zich in deze zaak geen met de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland vergelijkbare omstandigheden voordoen, reeds omdat de vreemdeling geen asielzoeker is. Derhalve heeft het COa deugdelijk gemotiveerd dat het besluit niet strijdig is met artikel 3 van het EVRM.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 24 januari 2013 in zaak nr. 201203791/1/V1) kan uit artikel 8 van het EVRM noch uit de jurisprudentie van het EHRM worden afgeleid dat voor de Staat een algemene verplichting bestaat om aan een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling opvang te verlenen. Wel kan uit de jurisprudentie van het EHRM worden afgeleid dat het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven – dat mede de fysieke en psychische integriteit van een persoon omvat – onder omstandigheden verplichtingen voor de Staat meebrengt om dat recht te waarborgen. Derhalve kan in een voorkomend geval het recht op respect voor het privéleven van een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling relevant zijn voor de vraag of op de Staat een verplichting rust om die vreemdeling opvang te verlenen. Voor zover die verplichting voortvloeit uit de medische situatie van een hier te lande verblijvende vreemdeling, voldoet de Staat daar aan door de voorzieningen die het COa biedt ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder f, g en n, van de Rva 2005 en de feitelijke opvang door het COa in geval van een acute medische noodsituatie. Nu in de door de vreemdeling overgelegde medische stukken niet staat dat hij zonder opvang in een acute medische noodsituatie komt te verkeren, heeft het COa zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door hem aangevoerde omstandigheden niet zodanig bijzonder zijn dat zij nopen tot feitelijke opvang. De vreemdeling kan derhalve geen recht op opvang ontlenen aan artikel 8 van het EVRM in verband met zijn medische situatie.

Artt. 3 en 8 EVRM; art 3 Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers

(...;red.)
het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COa),
appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 16 december 2011 in zaak nr. 11/26144 in het geding tussen:
[de vreemdeling]
en
het COa.

PROCESVERLOOP

Bij besluit van 18 juli 2011 (hierna: het besluit) heeft het COa een aanvraag van de vreemdeling om hem krachtens de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: de Rva 2005) opvang te verlenen afgewezen. Het besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 16 december 2011 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat het COa een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het COa hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend. Het COa en de vreemdeling hebben desgevraagd nadere stukken ingediend.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft desgevraagd een stuk ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

OVERWEGINGEN

1. In de enige grief klaagt het COa dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat het besluit niet strijdig is met artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), gezien in het licht van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S. tegen België en Griekenland (www.echr.coe.int). Volgens het COa heeft de rechtbank niet onderkend dat uit het EVRM geen algemene verplichting voortvloeit om vreemdelingen van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. De situatie van de vreemdeling verschilt bovendien van die in voormeld arrest, nu de vreemdeling geen asielzoeker is en hij niet een "situation of extreme material poverty" verkeert, aldus het COa.

1.1. In voormeld arrest heeft het EHRM herhaald dat, zoals het COa terecht betoogt, uit artikel 3 van het EVRM geen algemene verplichting voortvloeit om vreemdelingen van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. Niettemin heeft het EHRM overwogen dat de desbetreffende vreemdeling in Griekenland was blootgesteld aan een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling, omdat hij meerdere maanden op straat heeft moeten leven, zonder middelen van bestaan, zonder toegang tot sanitaire faciliteiten en zonder middelen om te voorzien in zijn basisbehoeften. Daarbij heeft het EHRM met name van belang geacht dat die vreemdeling een asielzoeker was, op wie Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003 L 31) van toepassing is, en dat de Griekse autoriteiten zijn asielaanvraag niet voortvarend hebben behandeld en zij hem in afwachting

van de behandeling van die aanvraag geen opvang hebben geboden.

Het COa stelt terecht dat zich in deze zaak niet met de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland vergelijkbare omstandigheden voordoen, reeds omdat de vreemdeling geen asielzoeker is. Derhalve heeft het COa deugdelijk gemotiveerd dat het besluit niet strijdig is met artikel 3 van het EVRM.

De grief slaagt.

2. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

3. De vreemdeling heeft aangevoerd dat het besluit strijdig is met het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven, omdat hij zonder opvang gezondheidsschade zal oplopen. De vreemdeling heeft in dat kader verwezen naar een brief van een zenuwarts van 21 mei 2010, een brief van een huisarts van 29 januari 2011 en een verklaring van de spoedeisende hulp van 13 januari 2011.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 24 januari 2013 in zaak nr. 201203791/1/V1) kan uit artikel 8 van het EVRM noch uit de jurisprudentie van het EHRM worden afgeleid dat voor de Staat een algemene verplichting bestaat om aan een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling opvang te verlenen. Wel kan uit de jurisprudentie van het EHRM worden afgeleid dat het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven – dat mede de fysieke en psychische integriteit van een persoon omvat – onder omstandigheden verplichtingen voor de Staat meebrengt om dat recht te waarborgen. Derhalve kan in een voorkomend geval het recht op respect voor het privéleven van een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling relevant zijn voor de vraag of op de Staat een verplichting rust om die vreemdeling opvang te verlenen. Voor zover die verplichting voortvloeit uit de medische situatie van een hier te lande verblijvende vreemdeling, voldoet de Staat daar aan door de voorzieningen die het COa biedt ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder f, g en n, van de Rva 2005 en de feitelijke opvang door het COa in geval van een acute medische noodsituatie.

3.2. Het COa heeft zich op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet behoort tot een van de categorieën vreemdelingen bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Rva 2005, hetgeen de vreemdeling niet heeft betwist. Voorts heeft het COa zich op het standpunt gesteld dat de door de vreemdeling aangevoerde omstandigheden niet zodanig bijzonder zijn dat zij nopen tot feitelijke opvang, nu in de door hem overgelegde medische stukken niet staat dat hij zonder opvang in een acute medische noodsituatie komt te verkeren.

3.3. Ter beantwoording van de vraag of zodanige situatie zich voordoet, beoordeelt het COa of een vreemdeling lijdt aan een stoornis, waarvan op basis

van de huidige medisch-wetenschappelijke inzichten vaststaat dat het achterwege blijven van onmiddellijke behandeling in deze fase van de stoornis zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke dan wel lichamelijke schade. Dat die situatie zich voordoet, behoeft niet aan het onthouden van opvang in de weg te staan, indien de desbetreffende vreemdeling aanspraak heeft op een voorziening in de zin van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, die het intreden van de gevolgen van het achterwege laten van medische behandeling voorkomt.

3.4. In de brief van de zenuwarts staat dat de vreemdeling mogelijk een aanpassingsstoornis en persoonlijkheidsstoornis heeft met mogelijk een ernstige longgaandoening. In de verklaring van de spoedeisende hulp staat dat de vreemdeling lijdt aan hypertensie. In de brief van de huisarts staat dat de vreemdeling daarnaast chronische rugklachten heeft. Hieruit volgt echter niet dat zich zonder opvang een acute medische noodsituatie zal voordoen. De vreemdeling heeft immers ook buiten de opvang aanspraak op medisch noodzakelijke zorg, terwijl in de stukken niet staat dat behandeling voor zijn medische klachten zonder opvang niet mogelijk zal zijn. Weliswaar staat in de brief van de huisarts ook dat de vreemdeling zonder stabiele huisvesting een substantieel deel van zijn gezondheid zal verliezen, maar de huisarts heeft de ernst en aard van de te verwachten gezondheidsschade niet nader gespecificeerd, zodat daaruit niet kan worden afgeleid dat zich een acute medische noodsituatie zal voordoen.

3.5. Nu in de door de vreemdeling overgelegde medische stukken niet staat dat hij zonder opvang in een acute medische noodsituatie komt te verkeren, heeft het COa zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door hem aangevoerde omstandigheden niet zodanig bijzonder zijn dat zij nopen tot feitelijke opvang. Mede gelet op het onder 3.2. overwogene kan de vreemdeling derhalve geen recht op opvang ontlenen aan artikel 8 van het EVRM in verband met zijn medische situatie.

De beroepsgrond faalt.

4. De vreemdeling heeft aangevoerd dat het besluit strijdig is met punt 12 van de considerans van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008 L 348), nu daarin is vermeld dat de lidstaten een regeling dienen te treffen voor onderdanen van derde landen die illegaal verblijven maar nog niet kunnen worden uitgezet en dat voorziening in hun elementaire levensbehoeften volgens de nationale wetgeving dient te worden geregeld.

4.1. Voormeld punt 12 is uitgewerkt in artikel 14 van voormelde richtlijn, waarin waarborgen zijn neergelegd voor onderdanen van derde landen tijdens de termijn die voor vrijwillig vertrek is toegestaan en tijdens de termijn waarvoor de verwijdering is uitge-

steld. Reeds omdat de vreemdeling niet heeft gesteld dat hem ten tijde van belang een vertrektermijn was gegund en evenmin dat de termijn voor verwijdering is uitgesteld, bestaat geen grond voor het oordeel dat het besluit strijdig is met voormeld punt 12 of artikel 14. De beroepsgrond faalt.
5. Het beroep is ongegrond.
6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

BESLISSING

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 16 december 2011 in zaak nr. 11/26144;
- III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Noot

1. Deze uitspraak gaat over de vraag wanneer het COa op grond van artikel 3 of 8 EVRM verplicht is om opvang te verschaffen aan een vreemdeling die daar op grond van de nationale regelgeving geen recht meer op heeft. Met betrekking tot het beroep van de vreemdeling op artikel 3 EVRM geeft de Afdeling een zeer restrictieve interpretatie aan de uitspraak van het EHRM in de zaak *MSS* (zie hierna onder 2). Met betrekking tot het beroep op artikel 8 EVRM, wijzigt de Afdeling haar standaardformulering enigszins, hetgeen op het eerste gezicht meer ruimte lijkt te bieden voor een geslaagd beroep (onder 3). De invulling van een eventuele verplichting voortvloeiend uit artikel 8 EVRM is echter zodanig beperkt, dat een recht op opvang niet vaak zal worden toegekend (onder 4). Ik sluit af met enkele ontwikkelingen van na de hier gepubliceerde uitspraak (onder 5).
2. De rechtbank had in deze zaak geoordeeld dat het COa onvoldoende had gemotiveerd dat de weigering van opvang niet strijdig is met artikel 3 EVRM, gezien in het licht van de uitspraak van het EHRM in de zaak *M.S.S. tegen België en Griekenland*. Volgens de Afdeling heeft het COa zich echter terecht op het standpunt gesteld dat de omstandigheden van de zaak niet vergelijkbaar zijn met de omstandigheden in de zaak *M.S.S.* 'reeds omdat de vreemdeling geen asielzoeker is'. Dit is mijns inziens wel een heel beperkte lezing van *M.S.S.* In deze uitspraak oordeelt het EHRM onder andere dat Griekenland in strijd heeft gehandeld met artikel 3 EVRM door een asielzoeker maandenlang op straat te laten leven zonder toegang tot de meest basale voorzieningen als voeding, sanitaire voorzieningen en onderdak. Doorslaggevend voor het aannemen van verantwoordelijkheid van de Griekse overheid voor de slechte leefomstandigheden van de asielzoeker lijkt te zijn dat Griekenland bewust in strijd met nationaal recht en Unierecht heeft gehandeld door deze persoon geen opvang te verlenen en dat de persoon een asielzoeker was en 'as such, a member of a particularly

underprivileged and vulnerable population group in need of special protection' (para. 251, zie hierover uitgebreider C.H. Slingenbergh, *Between Sovereignty and Equality. The Reception of Asylum Seekers under International Law* (diss. VU), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, p. 347-352). Niet het feit dat *M.S.S.* een asielzoeker was, maar het feit dat hij behoorde tot een bijzonder kwetsbare bevolkingsgroep lijkt dus doorslaggevend te zijn, in combinatie met het bewust handelen in strijd met nationaal en Europees recht door de Griekse overheid. Nu het in deze zaak gaat om een vreemdeling met (mogelijk) een psychische stoornis en enkele gezondheidsklachten, zou in elk geval uitgebreider gemotiveerd moeten worden waarom er geen sprake is van een persoon behorend tot een bijzonder kwetsbare bevolkingsgroep. Het enkele feit dat hij geen asielzoeker is, lijkt hiervoor niet afdoende. Het EHRM heeft immers ook mensen lijdend aan een geestelijke stoornis als behorend tot een bijzonder kwetsbare bevolkingsgroep aangemerkt (zie EHRM 20 mei 2010 (*Alajos Kiss tegen Hongarije*), *NJB* 2010/1533).

3. Met betrekking tot het beroep van de vreemdeling op artikel 8 EVRM oordeelt de Afdeling allereerst dat niet uit dit artikel of uit jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat er voor de Staat een algemene verplichting bestaat om opvang te verlenen aan vreemdelingen. Dit is een overweging die de Afdeling al sinds 2010 hanteert (ABRvS 26 november 2010, *JV* 2011/71). Nu voegt de Afdeling hier echter aan toe dat uit de jurisprudentie van het EHRM wel kan worden afgeleid dat 'het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven – dat mede de fysieke en psychische integriteit van een persoon omvat – onder omstandigheden verplichtingen voor de Staat meebrengt om dat recht te waarborgen' (zie r.o. 3.1). Deze overweging lijkt op een onderdeel van de vaste standaardoverweging die de Centrale Raad van Beroep sinds 2008 hanteert in zaken waarin door vreemdelingen een aanvraag om sociale voorzieningen wordt gedaan op grond van artikel 8 EVRM (zie onder meer CRvB 22 december 2008, *RV* 2008, nr. 88 m.nt. Slingenbergh en Minderhoud, *JV* 2009/98 en 99 m.nt. Minderhoud). Dat betekent dat de jurisprudentie van deze twee hoogste bestuursrechters nu niet meer zo sterk uiteen loopt als eerder het geval was (zie daarover mijn noot bij CRvB 19 april 2010, *RV* 2010, nr. 92). Er lijkt dan ook meer ruimte in de jurisprudentie van de Afdeling voor een geslaagd beroep op artikel 8 EVRM in opvangzaken, nu een beroep daarop niet meer categorisch wordt afgewezen.

4. Zoals gezegd is de invulling die de Afdeling geeft aan een eventuele rechtsplicht om opvang te verlenen voortvloeiend uit artikel 8 EVRM echter zeer beperkt. De Afdeling oordeelt in deze zaak dat indien een dergelijke verplichting voortvloeit uit de medische situatie van de vreemdeling, de Staat daaraan voldoet 'door de voorzieningen die het COa biedt ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder f, g en n, van de Rva 2005 en de feitelijke opvang door het COa in geval van een acute medische noodsituatie' (r.o. 3.1).

Nr. 89: recht op opvang op grond van art 3 en 8 EVRM?

Artikel 8 EVRM kan de Staat dus volgens de Afdeling niet verplichten om op grond van de medische situatie van een vreemdeling opvang te verlenen buiten de gevallen om waarin nu al opvang aan vreemdelingen wordt verleend. Op grond van de Rva 2005 hebben vreemdelingen op grond van medische omstandigheden recht op opvang indien zij op grond van artikel 64 Vw 2000 niet kunnen worden uitgezet of indien zij een aanvraag op medische gronden hebben ingediend en voorafgaande daaraan een compleet en actueel medisch dossier hebben overgelegd (de zgn. motie Spekman opvang). Daarnaast dient het COa, dus buiten de Rva 2005 om, feitelijke opvang te verlenen indien zeer bijzondere omstandigheden daartoe nopen, met name in het geval van een medische noodsituatie. Het is bekend dat de plicht van het COa om feitelijke opvang te bieden in het geval van een acute medische noodsituatie door de Afdeling zeer beperkt wordt opgevat (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 maart 2007, *RV* 2007, nr. 89 m.nt. Groenenwegen en *JV* 2007/187 m.nt. Larsson). Vereist is immers dat wordt aangetoond dat, naast eventuele medische behandelingen waarop op grond van artikel 10 Vw 2000 volgens de Afdeling 'aanspraak' bestaat, ook daadwerkelijk opvang is vereist om een medische noodsituatie te voorkomen. Deze beperkte interpretatie van de taak van het COa wordt ook in deze uitspraak weer bevestigd. Een verklaring van een arts dat opvang vereist is om gezondheidsschade te voorkomen is bovendien niet voldoende (zie r.o. 3.4). Het niet verlenen van opvang in casus als de onderhavige is dus volgens de Afdeling, overigens zonder nadere motivering, niet in strijd met artikel 8 EVRM. Op dit punt lijkt nog wel een verschil te bestaan tussen de jurisprudentie van de Afdeling en die van de Centrale Raad van Beroep. De voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep oordeelde bijvoorbeeld op 22 oktober 2012 (zie *RV* 2012, nr. 90 m.nt. Slingenberg) dat de geestelijke en fysieke gezondheid van de betreffende vreemdeling gezien zijn psychiatrische diagnose substantieel werd bedreigd als hij op straat moest leven en dat 'het college geen medische beoordeling heeft ingezonden die daaraan doet twijfelen' (cursivering CHS). Overigens oordeelde de Centrale Raad in de bodemprocedure van deze zaak dat artikel 8 EVRM niet was geschonden, omdat de betreffende vreemdeling terecht kon in een gezinslocatie (CRvB 5 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:866). Zie hierover ook nr. 90 in deze bundel.

5. Korte tijd na de hier gepubliceerde uitspraak oordeelde de Afdeling dat de verplichting van het COa om feitelijk opvang te verschaffen buiten de Rva om, beperkt is tot die gevallen waarin sprake is van een medische noodsituatie (en dus niet op grond van andere zeer bijzondere omstandigheden). Bovendien oordeelde de Afdeling dat indien een verplichting tot het bieden van opvang voortvloeit uit artikel 8 EVRM op grond van andere dan medische omstandigheden, het COa niet het bevoegde bestuursorgaan is, maar de staatssecretaris zelf bevoegd is. Zie ABRvS 10 januari 2014, *JV* 2014/92 m.nt. Slingenberg, *AB* 2014/88 m.nt. Slingenberg en ABRvS 24 februari 2014, *JV*

2014/128. Deze noot is gedeeltelijk gebaseerd op voornoemde noten in *AB* en *JV* bij ABRvS 10 januari 2014.

Lieneke Slingenberg