

ANNOTATIE

# **G.L. t. Italië (EHRM, nr. 59751/15) – Leerlinge met autisme krijgt op school geen redelijke aanpassing**

*prof. mr. A.C. Hendriks*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 10-09-2020,  
ECLI:CE:ECHR:2020:09105975115 (EHRC-2020-0227)*

1. Niemand zal het recht op onderwijs worden onthouden, aldus art. 2 Eerste Protocol bij het EVRM. Ondanks de omstandigheid dat het Hof zich reeds veelvuldig over het belang en de betekenis van dit recht heeft uitgesproken,[1] ervaren leerlingen om verschillende redenen dat zij niet altijd volledig gebruik kunnen maken van dit recht – of dat zij niet de gewenste aanpassingen krijgen. Dat heeft dan bijvoorbeeld te maken met hun religie[2], afkomst[3] of handicap.[4] In de zaak *G.L.* bouwt het Hof voort op zijn eerdere rechtspraak aangaande het belang van onderwijs voor leerlingen met een handicap en de plicht van de autoriteiten om voor deze groep zo nodig een redelijke aanpassing te maken. Nieuw is dat het Hof voorbijgaat aan het verweer van een staat dat deze niet beschikt over de middelen voor de gevraagde aanpassing. Maar de uitspraak van het Hof in de zaak *G.L.* bevat meer elementen die een signalering waard zijn.

2. Over de in het discriminatieverbod besloten liggende plicht tot het maken van een doeltreffende aanpassing, eerst het volgende. Sinds de uitspraak van het Hof in de zaak *Thlimmenos*[5] legt het Hof het verbod van discriminatie ruimer uit. Dit verbod behelst volgens het Hof sindsdien niet alleen het gelijk behandelen van gelijke gevallen en het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen, maar tevens de verplichting om bij de behandeling rekening te houden met relevante verschillen tussen personen. Daarmee vormt de zaak *Thlimmenos* voor het Hof de opmaat voor de verplichting om zo nodig een redelijke aanpassing te maken. Deze verplichting ligt inmiddels ook expliciet besloten in het VN-

Gehandicaptenverdrag (2006) en de Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000) – een standaard waar het Hof in de zaak *G.L.* niet naar verwijst, allicht omdat die slechts betrekking heeft op beroepsonderwijs, en bovendien wel geldt voor Italië maar niet voor alle lidstaten van de Raad van Europa. Het Hof zelf heeft de plicht tot het maken van een redelijke aanpassing voor het eerst in 2012 met zoveel woorden erkend, onder verwijzing naar het VN-Gehandicaptenverdrag.[6] Het verwijzen naar deze verplichting vormt sindsdien vaste rechtspraak van het Hof,[7] met de kanttekening dat het Hof soms concludeert dat het niet maken van zo'n aanpassing geweigerd mocht worden.[8]

3. De zaak *G.L.* voegt aan de bestaande rechtspraak belangrijke elementen toe. Anders dan voorgeschreven volgens de Italiaanse wetgeving, ontving klagster, een leerling met autisme en spraakgebrek, tijdens de eerste klassen van de lagere school geen ondersteuning meer. Tijdens de jaren op de kleuterschool had klagster die ondersteuning wel gekregen. Uiteindelijk hebben de ouders de ondersteuning toen zelf bekostigd, om te voorkomen dat de leerprestaties van hun dochter verder zouden verslechteren en nadat de autoriteiten hadden aangegeven die ondersteuning niet te kunnen bekostigen, ondanks het feit dat het overheidsbudget daarmee rekening zou moeten houden.

4. Het Hof onderstreept in de zaak *G.L.* het belang van deelname van leerlingen met een handicap aan het onderwijs en de plicht van de overheid daartoe zo nodig redelijke aanpassingen te maken. Anders dan in de zaak *McDonald*[9] was er in Italië geen wet die het weigeren van bepaalde assistentie toestond en was er daarvoor ook geen legitiem doel erkend. Integendeel, de Italiaanse wetgeving benadrukt het belang van deelname van leerlingen met een handicap aan het reguliere onderwijs en kent de verplichting om daartoe 'aanpassingen' te maken. Alleen al vanuit dit perspectief was de handelwijze van de Italiaanse autoriteiten ongerechtvaardigd, en inconsistent gelet op de assistentie die zij voor klagster gedurende het kleuteronderwijs wel hadden bekostigd. Daaraan moet wel worden toegevoegd dat het bieden van assistentie aan klagster een vorm van aanpassing is die gedurende de hele schooltijd zal duren, en daarmee meer kosten met zich meebrengt dan het eenmalig wijzigen van bijvoorbeeld een computerscherm of de aanduiding van klaslokalen in braille.

5. Voor het Hof is deze handelwijze des te ongerechtvaardigder nu de autoriteiten niet hadden gekeken naar een alternatief voor de door klagster gevraagde aanpassing,[10] terwijl op Europees niveau al sinds 2003 bekend is dat leerlingen met autisme problemen ervaren bij de deelname aan het onderwijs.[11] Zeker gelet op de doelen van de Italiaanse wetgeving, die niet zijn gericht op het aanbieden van speciaal onderwijs aan leerlingen met een handicap, maar op integratie in het reguliere onderwijs, is de handelwijze van de Italiaanse wetgeving niet te rechtvaardigen en levert deze een schending op van art. 2 EP jo. art. 14 EVRM.

6. Met deze uitspraak laat het Hof tegelijkertijd belangrijke vragen onbeantwoord. Is het nu zo dat op Staten met betrekking tot leerlingen met een handicap in het kader van het lageronderwijs een grotere verantwoordelijkheid rust dan tijdens het voortgezet en hoger onderwijs? In par. 71 suggereert het Hof dit wel, met de toevoeging dat kinderen tijdens het lager onderwijs de eerste ervaringen opdoen en dit onderwijs in het merendeel van de landen verplicht is. In andere uitspraken heeft het Hof benadrukt dat op Staten ook een plicht rust om discriminatie vanwege handicap tegen te gaan bij andere niveaus van onderwijs,[12] maar het heeft deze plicht minder benadrukt dan bij het lager onderwijs.

7. Wanneer mogen autoriteiten een redelijke aanpassing weigeren? Volgens wetgeving, rechtspraak en literatuur hoeft dit niet wanneer de aanpassing de beperkingen die samenhangen met een handicap niet kunnen opheffen dan wel wanneer de aanpassing een te grote belasting vormt ('undue burden'). Het Hof laat zich in de zaak *G.L.* niet verder uit over deze weigeringsgronden. De Italiaanse autoriteiten hadden zich feitelijk alleen op financiële beperkingen beroepen, die zij bovendien niet nader hadden onderbouwd. Bovenal, zij hadden niet aangetoond te hebben gekeken naar alternatieven, terwijl klagster precies had aangegeven welke ondersteuning zij nodig had.

8. Het Hof laat zich in de zaak *G.L.* niet nader uit over de aanpassingen die overheden voor leerlingen met andere leerproblemen moeten maken, waaronder kinderen met een taalachterstand. Dat is jammer, daar voor deze leerlingen soms ook redelijke aanpassingen noodzakelijk zijn om hen deel te laten nemen aan het onderwijs. Volgens het Hof is het in ieder geval niet gepast om deze leerlingen naar scholen van speciaal onderwijs te sturen.[13] Maar wat overheden dan wel moeten doen om het onderwijs aan deze leerlingen succesvol te laten zijn, is tot nu toe niet helder. Een beroep op het VN-Gehandicaptenverdrag is dan in ieder geval niet mogelijk.

9. De zaak *G.L.* benadrukt daarmee bovenal de verplichtingen van de autoriteiten om leerlingen met een handicap zo nodig via het maken van redelijke aanpassingen te assisteren bij het onderwijs, in ieder geval het lageronderwijs. Indien een land deze plicht op assistentie wettelijk heeft vastgelegd, zoals Italië, zullen de autoriteiten met sterke argumenten moeten komen om geen enkele aanpassing ten behoeve van een leerling met een handicap te maken en evenmin te kijken naar alternatieven voor de gevraagde assistentie.

A.C. Hendriks

Hoogleraar gezondheidsrecht, Universiteit Leiden

[1] Zie bijv. *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 25 februari 1982, nr. 7511/76 en 7743/76, ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176; *Leyla Şahin t. Turkije*, 29 juni 2004, nr. 44774/98, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD004477498, *AB* 2004/338 m.nt. Vermeulen, «EHRC» 2004/80 m.nt. Verhey en *Pononyay t. Bulgarije*, EHRM 21 juni 2011, nr. 5335/05, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000533505, «EHRC» 2011/144 m.nt. Zoontjens.

[2] Zie bijv. *Folgerø e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 29 juni 2007, nr. 15472/02, ECLI:CE:ECHR:2007:0629JUD001547202, «EHRC» 2007/97 m.nt. Ten Napel en *Grzelak t. Polen*, EHRM 15 juni 2010, nr. 7710/02, ECLI:CE:ECHR:2010:0615JUD000771002, «EHRC» 2010/90, m.nt. Ten Napel.

[3] Zie bijv. *Sampanis e.a. t. Griekenland*, EHRM 5 juni 2008, nr. 32526/05, ECLI:CE:ECHR:2008:0605JUD003252605, «EHRC» 2008/92 m.nt. Gerards en *Horváth en Vadász t. Hongarije*, EHRM 29 november 2010 (ontv.), nr. 2351/06, ECLI:CE:ECHR:2010:1109DEC000235106.

[4] Zie bijv. *Çam t. Turkije*, EHRM 23 februari 2016, nr. 51500/08, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD005150008, «EHRC» 2016/84 m.nt. Hendriks; *Enver Şahin t. Turkije*, EHRM 30 januari 2018, nr. 23065/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD002306512, «EHRC» 2018/106 m.nt. Broderick.

[5] *Thlimmenos t. Griekenland*, EHRM (GK) 6 april 2000, nr. 34369/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, «EHRC» 2000/45 m.nt. Gerards, *NJCM-Bulletin* 2000, p. 1095, m.nt. Hendriks en Loenen.

[6] *Z.H. t. Hongarije*, EHRM 8 november 2012, nr. 28973/11, ECLI:CE:ECHR:2012:1108JUD002897311, *NTM* 2013, p. 773, m.nt. Goldschmidt.

[7] Zie bijv. *Çam t. Turkije* en *Enver Şahin t. Turkije*.

[8] *McDonald t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 20 mei 2014, nr. 4241/12, ECLI:CE:ECHR:2014:0520JUD000424112, «EHRC» 2014/195 m.nt. Gerards, «GJ» 2014/117, m.nt. Hendriks en *Stoian t. Roemenië*, EHRM 25 juni 2019, nr. 289/14, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD000028914, «EHRC» 2019/188 m.nt. Broderick.

[9] *McDonald t. Verenigd Koninkrijk*.

[10] In gelijke zin *Kacper Nowakowski t. Polen*, EHRM 10 januari 2017, nr. 32407/13, ECLI:CE:ECHR:2017:0110JUD003240713, «EHRC» 2017/67.

[11] *Autism-Europe t. Frankrijk*, *ECSR* 7 november 2003, nr. 13/2002, *NJCM-Bulletin* 2004, p.

1144, m.nt. Schoonheim.

[12] *Çam t. Turkije en Enver Şahin t. Turkije.*

[13] Zie bijv. *Sampanis e.a. t. Griekenland en Horváth en Vadászi t. Hongarije.*