

ANNOTATIE

N. t. Roemenië (nr. 2) (EHRM, nr. 38048/18) – Volledig ontnemen wilsbekwaamheid en aanwijzen nieuwe curator zonder betrokkenheid klager

prof. mr. A.C. Hendriks

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-11-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1116JUD003804818 (EHRC-2021-0305)

1. In een unieke uitspraak draagt het Europees Hof voor de Rechten van Mens (hierna: ‘Hof’ of ‘EHRM’) Roemenië op zijn wetgeving en beleid inzake het ontnemen van wilsbekwaamheid aan te passen. Deze uitspraak getuigt van een veranderende visie van het Hof op het onder curatele stellen van individuen, de daarbij geldende procedurele waarborgen en de *margin of appreciation* voor verdragsstaten. De idee achter deze uitspraak is dat personen met een wilsgebrek als gevolg van een psychische stoornis maximaal zelf kunnen blijven (mee)beslissen over de inrichting van hun leven. Tegelijkertijd laat het Hof in de bovenstaande zaak na het ontnemen van wilsbekwaamheid expliciet te koppelen aan de discriminatiegrond ‘(verstandelijke) beperking’. Dit in weerwil van een rechter in deze zaak, die meent dat dit gepast ware geweest.

2. N., klager in deze zaak, is een man die lijdt aan paranoïde schizofrenie. Voor deze psychische stoornis is hij eerder verplicht opgenomen geweest in een psychiatrisch ziekenhuis in Roemenië. Op verzoek van dit ziekenhuis heeft de rechter klager in 2016 onder curatele gesteld, waardoor klager niet meer het recht had om zelf rechtshandelingen te verrichten (vertaald naar de Nederlandse context: hij werd ‘handelingsonbekwaam verklaard’). Het Hof heeft eerder geoordeeld dat het onder curatele stellen van een persoon en andere vormen van het beperken van de wilsbekwaamheid een inbreuk vormen op art. 8

EVRM.[1] Dergelijke beperkingen moeten voldoen aan de eisen van art. 8 lid 2 EVRM, waarbij in het geval van personen met een handicap ook aandacht moet worden gegeven aan de eisen van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH) van de Verenigde Naties.

3. Waar ging het precies over in de uitspraak *N. t. Roemenië (nr. 2)*? Kort samengevat had klager bezwaar gemaakt dat hij onder curatele was gesteld en, aldus, wilsonbekwaamheid was verklaard. Eveneens had hij zich verzet tegen de verandering van zijn wettelijk vertegenwoordiger ('curator'), zonder dat hij als curandus in deze beslissing was gekend. Klager was tegen deze beslissingen opgekomen, maar zijn klachten werden op nationaal niveau ongegrond verklaard.

4. Omdat dit relevant is voor de beoordeling van het Hof in de zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)* eerst het volgende. N. was voor het Hof geen onbekende. Enkele jaren geleden had hij ook een klacht ingediend bij het Hof, die toen betrekking had op zijn gedwongen opname. Het Hof had over deze klacht op 28 november 2017 uitspraak gedaan.[2] Het Hof oordeelde in deze (eerste) zaak *N. t. Roemenië* dat de gedwongen opname van klager onrechtmatig was geweest, te weten in strijd met art. 5 lid 1 en lid 4 EVRM (recht op vrijheid en veiligheid). Daarnaast overwoog het Hof in deze zaak dat de gesignaleerde tekortkomingen dusdanig waren dat Roemenië de noodzakelijke maatregelen diende te nemen om de rechtspositie te versterken van personen die in aanmerking komen voor opname in een psychiatrisch ziekenhuis.[3] Deze algemene aanwijzing deed het Hof op basis van art. 46 EVRM (bindende kracht en tenuitvoerlegging uitspraken).

5. De klachten van klager in *N. t. Roemenië (nr. 2)* betreffen dus andere klachten dan in de eerste zaak *N. t. Roemenië*. In deze tweede zaak beklagt klager zich over de curatelestelling en het wijzigen van de persoon van de curator. Het Hof constateert met betrekking tot beide klachten dat art. 8 EVRM is geschonden en beveelt Roemenië, net als in de eerste zaak *N. t. Roemenië*, aan om zijn wetgeving en praktijk aan te passen. Deze algemene aanwijzing, gedaan op grond van art. 46 EVRM, is mede ingegeven door een in 2014 gewezen uitspraak van de Grote Kamer van het Hof tegen Roemenië in de zaak *Valentin Câmpeanu* naar aanleiding van het overlijden van een minderjarige met een psychische stoornis in een psychiatrisch ziekenhuis.[4] Niet kan aan de indruk worden ontkomen dat het Hof van oordeel is dat Roemenië ten spoedigste zijn wetgeving en praktijk ten aanzien van vertegenwoordiging dient aan te passen.

6. Aan deze aanwijzing op grond van art. 46 EVRM gingen dus twee schendingen van art. 8 EVRM vooraf. Met betrekking tot het onder curatele stellen van N. merkt het Hof op, hetgeen door Roemenië niet wordt betwist, dat deze maatregel inbreuk maakt op het recht op

privéleven, zoals beschermd door art. 8 EVRM. Het Hof stelt voorts vast dat deze maatregel is voorzien in de Roemeense wetgeving en dat deze wetgeving van toepassing was verklaard op de situatie van N. Anders dan de Roemeense autoriteiten is het Hof van oordeel dat het wilsonbekwaam verklaren van klager niet noodzakelijk was, in de zin van art. 8 lid 2 EVRM, en dat het als algemene regel volledig wilsonbekwaam verklaren van een persoon strijdig is met de vereisten van het EVRM. Het Hof merkt het volledig wilsonbekwaam verklaren van een persoon daarbij aan als een vergaande inbreuk op de rechten van een persoon. Doordat de Roemeense wet enkel voorziet in het volledig wilsonbekwaam verklaren van een persoon is er voor een rechter of medisch deskundige ook geen mogelijkheid om een andersoortige beperkende vertegenwoordigingsmaatregel op te leggen. Het Hof komt op basis van deze overwegingen tot de conclusie dat de autoriteiten een disproportionele inbreuk op het recht van privéleven van klager hadden gemaakt. Met deze conclusie bouwt het Hof voort op de zaken *Shtukaturov*,^[5] *A.N.*^[6] en *Nikolyan*.^[7]

7. Aldus bezien is deze conclusie niet nieuw. Dat klopt evenwel niet, althans niet helemaal. Het Hof spreekt in de zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)* over *guardianship* (in het Franstalige persbericht: *tutelle légale*), als vorm van wettelijk vertegenwoordigerschap. Deze term sluit deels aan bij het Nederlands. Bij mensen met een wilsbeperking kan in Nederland en België door de rechter een curator worden aangewezen, naast – althans in Nederland – de aanwijzing door de rechter van een mentor of een bewindvoerder. Curatele is in Nederland de meest vergaande vorm van wettelijk vertegenwoordiging. Bij onderbewindstelling gaat het ‘slechts’ over vertegenwoordiging bij het nemen van materiële (financiële) beslissingen; bij mentorschap treedt vertegenwoordiging enkel op bij immateriële beslissingen, zoals een medische behandeling. In België kunnen de bevoegdheden van de curator worden beperkt tot bepaalde taken en terreinen, maar is enkel sprake van een curator als wettelijk vertegenwoordiger van een wilsonbekwame persoon. Indien in Nederland en België wordt overgegaan tot curatele betreffen de bevoegdheden van de curator in beginsel alle handelingen van de curandus. Anders gezegd, de vorm en gevolgen van het wettelijk vertegenwoordigerschap in Nederland en België hangen samen met de terreinen waarop een wilsbeperking van een persoon zich manifesteert en de mate waarin een persoon (nog) zelf kan beslissen. Dat laatste volgt uit de gedachte dat mensen wilsonbekwaam zijn, tenzij het tegendeel is bewezen, alsmede uit de eisen van het VRPH. Dit Verdrag benadrukt dat iedereen, waaronder mensen met een handicap, maximaal zelf moeten kunnen beslissen. Indien dat laatste door een wilsbeperking moeilijk is, bepleit het VN-Comité dat toeziet op de naleving van het VRPH een systeem van *supported decision-making* (ondersteunende besluitvorming). Sterker, VRPH-Comité is van opvatting dat *substitute decision-making* (‘vervangende besluitvorming’) strijdig is met art. 12 VRPH (*legal capacity*, in de Nederlandse versie: ‘gelijkheid voor de wet’) en in aangewezen situaties dient te worden vervangen door *substitute*

decision-making.^[8]

8. Het Nederlandse en Belgische systeem verschilt aldus op onderdelen van het Roemeense juridische systeem inzake vertegenwoordiging. Het Roemeense burgerlijk wetboek voorziet in het opleggen van een ‘interdicție judecătorească’, het handelingsonbekwaam verklaren van een persoon met een wilsgebrek. In dat geval kan de rechter een ‘curator’ benoemen. De Roemeense vorm van curatele gaat uit van volledige wilsonbekwaamheid, zonder dat is voorzien in een vorm van (mee)beslissen door de curandus. Dit systeem is inmiddels ook bekritiseerd door een uitspraak van het Roemeens Constitutionele Hof. In 2020 oordeelde het Constitutionele Hof namelijk dat de wetgeving te weinig rekening houdt met verschillende maten en vormen van wilsonbekwaamheid en dat de rechten van de curandus onvoldoende wettelijk worden beschermd. Het Hof haalt deze uitspraak van het Constitutionele Hof met instemming aan in de zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)*. Het Hof laat daarentegen na te vermelden dat Roemenië op grond van het VRPH, net als Nederland en België, al verplicht is mensen met een wilsgebrek maximaal mee te laten beslissen over zaken die hen zelf betreffen.

9. Met betrekking tot de wijziging van de curator, de tweede klacht van klager, wijst het Hof erop dat dit klachtonderdeel nauw samenhangt met het onder curatele stellen van N. Deze klacht komt er volgens het Hof met name op neer dat klager geen zeggenschap had in de procedure die had geleid tot het aanwijzen van een nieuwe curator. Ook dit is volgens het Hof een inbreuk op het recht op privéleven van klager.^[9] Anders dan het geval was bij de procedure die had geleid tot het onder curatele stellen van klager, was klager bij de procedure tot wijziging van de curator op generlei wijze betrokken. Dit was volgens het Hof het gevolg van de omstandigheid dat hij onder curatele stond. Het Hof betwijfelt voorts of klager wel de mogelijkheid had dit besluit juridisch aan te vechten, alleen al omdat dit besluit niet naar klager was gestuurd. Daarom concludeert het Hof dat de Roemeense autoriteiten ook wat betreft deze klacht hadden gehandeld in strijd met art. 8 EVRM.

10. Waarom het Hof, in navolging van zijn eerste uitspraak in de zaak *N. t. Roemenië*, overgaat tot het doen van een algemene aanwijzing is niet geheel duidelijk. In de eerste zaak *N. t. Roemenië* was de problematiek anders en was ook sprake van schending van een ander artikel van het EVRM, te weten art. 5. De zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)* betrof een schending van 8 EVRM, aangaande het volledig ontnemen van de wilsonbekwaamheid van een persoon en de gevolgen dat dit heeft aangaande het wijzigen van een curator. Over dit vraagstuk bestaan veel minder uitspraken van het Hof dan over art. 5 EVRM. Bovendien heeft het Hof eerder uitgemaakt dat verdragsstaten met betrekking tot het wilsonbekwaam verklaren van personen een ruime *margin of appreciation* toekomt.^[10] In 2013 heeft het Hof deze *margin of appreciation* teruggebracht naar ‘een zekere marge’,^[11] maar daarmee heeft het Hof nog immer geoordeeld dat de vraag of een persoon wilsonbekwaam is en welke maatregelen dat

moeten worden genomen binnen de beleidsruimte van de verdragsstaten ligt.

11. Het Hof neemt in de zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)* afstand van deze visie op de *margin of appreciation*, nadat het eerder al kritisch was op wettelijke systemen die enkel voorzagen in volledig wilsbekwaam dan wel volledig wilsonbekwaam verklaren van een persoon. Het Hof dringt er op grond van art. 46 EVRM bij Roemenië op aan de eigen wetgeving en praktijk in overeenstemming te brengen met internationale standaarden, waaronder de jurisprudentie van het Hof. Deze aanbeveling is evenwel niet helemaal duidelijk, omdat er – zeker op internationaal niveau – nogal wat verschillen zijn tussen de vertegenwoordigingsregimes van de verschillende landen. De rechtspraak van het Hof is evenmin geheel helder, behalve dat het Hof het standaard volledig wilsonbekwaam verklaren van een persoon afwijst. Wel benadrukt het Hof consequent dat een vertegenwoordigingsmaatregel moet zijn afgestemd op de noodzaak daarvan en dat de betrokkene procedurewaarborgen toekomen.

12. Opvallend met betrekking tot deze algemene aanwijzing is voorts dat het Hof niet verwijst naar het VRPH en de uitspraken van het VRPH-Comité, in het bijzonder *General Comment nr. 1* van dit Comité over ‘gelijkheid voor de wet’.[12] Al dan niet bewust lijkt het Hof daarmee de door het VRPH gekozen uitwerking van het recht op gelijkheid voor de wet niet over te nemen. Ik voeg daaraan toe dat ik dit begrijp; niet iedereen met een psychische stoornis is altijd via een systeem van ondersteunende besluitvorming in staat om (mee) te beslissen, zoals het VRPH-Comité suggereert. Maar het achterliggende idee om mensen niet geheel wilsonbekwaam te verklaren past geheel bij het VRPH en ook, zo lees ik dat althans, bij de wijze waarop het Hof het EVRM uitlegt.

13. Resteert het punt waarom het Hof, althans de meerderheid van zes van de zeven rechters, weigert de problematiek rond de wetgeving inzake het ontnemen van de wilsonbekwaamheid rechtstreeks te relateren aan de grond (verstandelijke) handicap. Rechter Motoc is hierover kritisch en probeert in haar *partly dissenting opinion* dit verband duidelijk te maken. In de praktijk komen grotendeels personen met een psychische stoornis, in de zin van een psychische aandoening volgens het classificatiesysteem van de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM), in aanmerking voor curatele of een soortgelijke vertegenwoordigingsconstructie. Tegelijkertijd zijn er ook mensen met andere ziekten en aandoeningen die onder curatele kunnen worden gesteld, waaronder personen met niet-aangeboren hersenletsel, het syndroom van Korsakov, de ziekte van Huntington en de ziektes dementie/Alzheimer. Dit zijn geen psychische stoornissen en deze personen hebben niet altijd baat bij psychische zorg. Hier staat tegenover dat de grond handicap in het VRPH ruimer is dan een somatische of psychische stoornis. Ik zie daarom geen bezwaar tegen de suggestie van rechter Motoc om wilsonbekwaamheid en vertegenwoordigingsconstructies in relatie te brengen met verstandelijke beperkingen. Daarmee wordt in de meeste gevallen recht gedaan

aan de realiteit.

14. Samenvattend heeft het Hof in de zaak *N. t. Roemenië (nr. 2)* belangrijke uitspraken gedaan over de rechten van personen van wie de wilsbekwaamheid dreigt te worden ontnomen. Het Hof benadrukt dat wetten die voorzien in het beperken van de wilsbekwaamheid als regel moeten trachten de wilsonbekwaamheid hooguit deels te beknotten en de betrokkene allerlei procedurele waarborgen dienen toe te kennen. De *margin of appreciation* voor verdragsstaten is bij dit alles beperkt, hetgeen een novum is in deze zaak. En nationale wetgeving dient in overeenstemming te zijn met internationale normen en de rechtspraak van het Hof.

A.C. Hendriks

Hoogleraar gezondheidsrecht, Universiteit Leiden

[1] Zie bijv. *Shtukurov t. Rusland*, EHRM 27 maart 2008, nr. 44009/05, ECLI:CE:ECHR:2008:0327JUD004400905, «EHRC» 2008/74, m.nt. Forder en *M.S. t. Kroatië*, EHRM 25 april 2013, nr. 36337/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0425JUD003633710.

[2] *N. t. Roemenië*, EHRM 28 november 2017, nr. 59152/08, ECLI:CE:ECHR:2017:1128JUD005915208.

[3] *Idem*, r.o. 219.

[4] Zie in het bijzonder *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië* (GK), EHRM 17 juli 2014, nr. 47848/08, ECLI:CE:ECHR:2014:0717JUD004784808, «EHRC» 2014/212, m.nt. De Vylder.

[5] *Shtukurov t. Rusland*, EHRM 27 maart 2008, nr. 44009/05, ECLI:CE:ECHR:2008:0327JUD004400905, «EHRC» 2008/74, m.nt. Forder.

[6] *A.N. t. Litouwen*, EHRM 31 mei 2016, nr. 17280/08, ECLI:CE:ECHR:2016:0531JUD001728008, «EHRC» 2016/179.

[7] *Nikolyan t. Armenië*, EHRM 3 oktober 2019, nr. 74438/14, ECLI:CE:ECHR:2019:1003JUD007443814, JGz 2019/35, m.nt. Hendriks.

[8] VRPH-Comité, *General comment No. 1 (2014): Article 12: Equal recognition before the law*, par. 26.

[9] *A.-M.V. t. Finland*, EHRM 23 maart 2017, nr. 53251/13, ECLI:CE:ECHR:2017:0323JUD005325113, «EHRC» 2017/109, m.nt. Hendriks.

[10] *Salontaji-Drobnjak t. Servië*, EHRM 13 oktober 2009, nr. 36500/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1013JUD003650005.

[11] *M.S. t. Kroatië*, EHRM 25 april 2013, nr. 36337/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0425JUD003633710.

[12] VRPH-Comité, *General comment No. 1 (2014): Article 12: Equal recognition before the law*.