

ANNOTATIE

Calvi en C.G. t. Italië (EHRM, nr. 46412/21) – Verplichte sociale isolatie van oudere man door curator is strijdig met art. 8 EVRM

prof. mr. A.C. Hendriks

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 06-07-2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0706JUD004641221 (EHRC-2023-0181)

1. In de zaak *Calvi en C.G. t. Italië* snijdt het Hof een aantal belangrijke en grotendeels nieuwe mensenrechtelijke vragen aan over de rechten van onder curatele gestelde oudere personen. De onderwerpen die centraal staan zijn grotendeels civielrechtelijk van aard. Door de betrokkenheid van rechters bij de door de curator verrichte handelingen kan het Hof het aangevallen beleid toch rechtstreeks toetsen aan de mensenrechtelijke verplichtingen van de staat, in dit geval Italië. Het Hof besluit, samengevat, dat de bevoegdheden van een door de rechter benoemde curator niet zover gaan dat deze, als beschermingsmaatregel, een curandus tegen zijn wil voor onbepaalde tijd in een volledig sociaal isolement kan opsluiten in een verzorgingshuis. Het Hof concludeert daarbij tot schending van art. 8 EVRM. De belangrijkste onderwerpen in deze zaak kunnen zich ook in andere verdragsstaten voordoen, waaronder Nederland. Daarom loop ik in deze noot de overwegingen van het Hof na, waarbij ik toets aan de wettelijke situatie in Nederland.

2. De feiten in de zaak die aan de uitspraak ten grondslag liggen zijn duidelijk. In 2017 was een Italiaanse rechter overgegaan tot het benoemen voor een curator voor de heer C.G. Dit op verzoek van de zus van de laatste. C.G. is een oudere man, die de gewoonte heeft grote bedragen geld uit te geven. Bij hem zou ook sprake zijn van psychische problematiek. Uit de uitspraak wordt niet duidelijk wie de curator is en of C.G. over de benoeming van een curator

zijn mening heeft kunnen geven. Toen de zus van C.G. in 2018 verzocht de curatele op te heffen wees de rechter dit verzoek af. De rechter kende de curator daarentegen meer bevoegdheden toe. Nadat C.G. volgens de curator in 2020 cognitief achteruit ging, besloot de curator tot de verplichte opname van C.G. in een verzorgingshuis. Dit alles zonder dat C.G. wilsonbekwaam was verklaard en terwijl hij zich verzette tegen de opname. Een maand na opname sprak C.G. zich tegenover een televisieploeg uit over zijn situatie. Dit interview werd uitgezonden op de Italiaanse televisie. Daarop verbood de curator ieder contact van C.G. met anderen, behalve met de curator zelf en de burgemeester. Neef Calvi, eerste klager, en C.G., tweede klager, verzochten om met elkaar in contact te komen. Namens zichzelf en namens C.G. klaagde Calvi bij de Italiaanse rechter ook over de plaatsing in een verzorgingshuis en het verbod om terug naar huis te keren, ondanks de uitdrukkelijke wens van C.G. daartoe. De klachten werden afgewezen. Inmiddels is C.G. gedurende drie jaar opgenomen, is er sprake van een sociaal isolement en is er geen plan gemaakt voor de terugkeer van C.G. naar huis.

3. Alvorens nader in te gaan op de uitspraak van het Hof schets ik kort de Nederlandse wetgeving over curatele en, in de volgende alinea, de regels over een verplichte opname in een verzorgingshuis.

In Nederland kunnen (civiele) rechters besluiten voor een meerderjarige persoon een curator te benoemen. Curatele is de meest vergaande vorm van vertegenwoordiging, bedoeld ter bescherming van personen die niet in staat zijn om hun geldzaken, bezit en persoonlijke zaken te behartigen. Een curandus is handelingsonbekwaam; hij mag alleen rechtshandelingen verrichten met toestemming van de curator. De regels over curatele staan in de art. 1:378 tot en met 1:391 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In deze bepalingen staat op welke gronden een rechter kan overgaan tot curatele, dat de rechter de betrokkene moet betrekken bij de benoeming van de curator, hoe curatele kan of moet worden beëindigd, waaronder op verzoek van de curandus, en dat de rechter een controlerende rol heeft.

Naast curatele kan de rechter overigens ook overgaan tot het instellen van mentorschap of bewind. Mentorschap is een manier om iemand te beschermen die niet goed kan beslissen over zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding. De rechter kan een mentor aanstellen die de persoonlijke (niet-financiële) zaken van deze persoon regelt. De betrokkene blijft verder wilsbekwaam. Ook kan de rechter een bewindvoerder aanwijzen voor personen die niet goed kunnen zorgen voor de eigen financiële zaken. Deze zaken worden dan door de bewindvoerder overgenomen. De betrokkene blijft wilsbekwaam om over andere zaken zelf te beslissen.

4. In Nederland kan de (civiele) rechter eveneens overgaan tot het nemen van een rechterlijke machtiging of, in geval van spoed, een inbewaringstelling voor opname van een persoon met

een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening in een instelling. Dit kan op grond van de Wet zorg en dwang (Wzd). Deze wet, die in 2020 samen met de Wet verplichte GGZ (Wvggz), in de plaats is gekomen van de Wet BOPZ, omschrijft de voorwaarden voor een verplichte opname. Uitgangspunt daarbij is dat dwang alleen kan worden opgelegd als vrijwillige zorg niet lukt. De Wzd bepaalt ook de termijnen van een verplichte opname in een verzorgingshuis, variërend van zes weken tot vijf jaar.

5. Hoe oordeelde het Hof nu in de zaak *Calvi en C.G. t. Italië*? Allereerst stelt het Hof vast dat de benoeming door de rechter van een curator met bevoegdheden op bijna alle terreinen van zijn leven en voor onbepaalde tijd strijdig is met de uitgangspunten van de Italiaanse Wzd (Wet inzake de *trattamento sanitario obbligatorio*). Een beschermingsregime via curatele is toegestaan, maar dan moeten de basale rechten van de curandus met betrekking tot de zorgverlening en zijn betrokkenheid bij de benoeming van de curator wel worden gerespecteerd. Voorts werd C.G. *de facto* als wilsonbekwaam behandeld, zonder dat hij door een onafhankelijke deskundige officieel op wilsonbekwaamheid was onderzocht.[1] Bij de juridische beoordeling van deze en andere vaststellingen leunt het Hof sterk op de bepalingen van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

6. Voorts wijst het Hof erop dat de curator zijn beschermingsmaatregelen nam zonder rekening te houden met de wensen van C.G. Het Hof geeft aan dat beschermende maatregelen alleen mogen worden genomen als de wensen van de betrokkene die zijn mening kan geven in acht worden genomen. Dat is volgens het Hof ook internationaal zo erkend, mede in het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

7. Het Hof stelt vervolgens vast dat de maatregel tot opname in een verzorgingshuis had geresulteerd in het volledig sociaal isolement van C.G. Er was ook niet gekeken naar een eventuele terugkeer van C.G. naar huis. Het Hof komt daarom tot de bevinding dat de met toestemming van de rechter door de curator genomen maatregel tot verplichte opname wel een legitiem doel diende, te weten het beschermen van C.G., maar dat de maatregel disproportioneel was en niet afgestemd was afgestemd op de individuele situatie van C.G.

8. Het Hof baseert deze bevinding op het niet respecteren van het recht op het privé- en gezinsleven van C.G. (art. 8 EVRM).[2] C.G. was in vergaande mate in de uitoefening van deze rechten beperkt en was tijdens opname volledig sociaal geïsoleerd. Het Hof merkt daarbij op dat het de klachten van C.G. ook had kunnen toetsen aan art. 5 EVRM (het recht op vrijheid).[3] Het Hof overweegt echter dat art. 8 EVRM beter geschikt is om aan te toetsen, nu er in het geval van C.G. geen sprake was van een vrijheidsbeperking opgelegd door de nationale autoriteiten.

9. Wat betekent deze uitspraak van het Hof nu voor Nederland? Ook in Nederland bestaan de regels over curatele en de Wzd naast elkaar. Een grote groep naasten en vertegenwoordigers kan de rechter vragen om het instellen van curatele. Een dergelijk verzoek kan ook worden gedaan door het openbaar ministerie of de instelling waar de betrokkene zich bevindt. Daarentegen kan een verzoek tot verplichte opname in een verzorgingshuis op grond van de Wzd alleen door het indicatie-orgaan CIZ (vroeger Centraal Indicatieorgaan, Zorg, maar thans alleen CIZ) bij de rechtbank worden ingediend. Het CIZ doet een dergelijk verzoek in de regel op voorspraak van een zorgaanbieder/zorgverlener. Het is dan de rechter die over de verplichte opname beslist, waardoor de staat voor de opname de volledige verantwoordelijkheid draagt. De Wzd voorziet niet in een aanvragende rol van een curator. Wel wordt de curator betrokken bij de procedure van een rechterlijke machtiging en krijgt hij een kopie van de uitspraak.

10. Gelet op de grote bevoegdheden waarover een curator beschikt is het in theorie mogelijk dat deze een patiënt verplicht laat opnemen in een verzorgingshuis. Dat is praktisch echter vrijwel onmogelijk. Een patiënt, al dan niet onder curatele, moet door een bevoegde arts eerst worden geïndiceerd om te bezien of aan de opnamevoorwaarden wordt voldaan. Als dat zo is, lees: als een verblijf thuis niet langer zonder nadeel kan worden geboden, zal het CIZ bij het voornemen van een opname eerst kijken of de patiënt zich verzet tegen de opname. In dat geval moet het voornemen tot een verplichte opname door de rechter worden goedgekeurd, conform de criteria van de Wzd. Aldus lopen de bevoegdheden van de curator met betrekking tot opname en de eisen van de Wzd in elkaar over. Voorts lijkt het mij uitgesloten dat een curator de regels van een in een instelling opgenomen patiënt zo kan beïnvloeden dat de patiënt in een volledig sociaal isolement geraakt. Het is het instellingsbestuur en de in de instelling werkzame zorgverleners die bepalen hoe een patiënt wordt behandeld.

11. Het Hof besteedt ook aandacht aan het ontbreken van een wilsonbekwaamheidsverklaring voor C.G. Hoe belangrijk is een dergelijke verklaring bij opname van patiënten in een verzorgingshuis op grond van de Wzd? Volgens een recente uitspraak van de Hoge Raad vormt wilsonbekwaamheid geen voorwaarde voor opname van een patiënt in een verzorgingshuis. Omgekeerd mag de rechter voorbijgaan aan het wilsbekwame verzet van patiënten tegen verplichte zorg en opname in een instelling onder de Wzd.[4] Hierin verschilt de Wzd van de Wvggz, een wet voor patiënten met een psychische stoornis. Volgens een eerdere uitspraak van de HR moet de rechter onder de Wvggz wel rekening houden met patiënten die zich wilsbekwaam tegen verplichte zorg verzetten.[5]

12. Samengevat biedt deze uitspraak meer duidelijkheid over de grenzen en beperkingen met betrekking tot de bevoegdheden van een curator. Dat personen vanwege hun cognitieve vermogens verplicht kunnen worden opgenomen in een verpleeghuis of andere passende

instelling had het Hof eerder uitgemaakt, waaronder in de zaak *Jarran*.^[6] In de zaak *Calvi en C.G. t. Italië* benadrukt het Hof bovenal de mensenrechtelijke beperkingen van beschermingsmaatregelen. Te allen tijde moeten de rechten en wensen van de curandus maximaal worden gerespecteerd. Het nationale rechtssysteem moet zo worden ingericht dat een curator een curandus niet voor onbepaalde tijd in een volledig sociaal isolement verplicht laat opnemen in een verzorgingshuis. Het Hof heeft zich hierbij en met betrekking tot andere zaken sterk laten leiden door het VN-Verdrag inzake personen met een handicap.

13. In Nederland is een situatie vergelijkbaar met de zaak *Calvi en C.G. t. Italië* vrijwel ondenkbaar. Hier sluiten de wetgeving inzake curatele en de Wzd nauwer op elkaar aan. Maar ook in Nederland is het toegestaan personen die wilsbekwaam zijn verplicht op te nemen in een verzorgingshuis en ook anderszins moeten we waakzaam blijven over de rechten en wensen van personen onder curatele en personen met een cognitieve beperking. Alleen al vanwege dit laatste is de unanieme uitspraak van het Hof in de zaak *Calvi en C.G. t. Italië* een belangrijke aanwinst vanuit mensenrechtelijke optiek.

A.C. Hendriks

Hoogleraar gezondheidsrecht, Universiteit Leiden

[1] Vgl. *Shtukaturov t. Rusland*, EHRM 27 maart 2008, nr. 44009/05, ECLI:CE:ECHR:2008:0327JUD004400905, *EHRC* 2008/74, m.nt. Forder en *X en Y t. Kroatië*, EHRM 3 november 2011, nr. 5193/09, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD000519309, *EHRC* 2012/16, m.nt. De Jong.

[2] *Ivinović t. Kroatië*, EHRM 18 september 2014, nr. 13006/13, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD001300613.

[3] *Červenka t. Tsjechië*, EHRM 13 oktober 2016, nr. 62507/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1013JUD006250712.

[4] HR 7 juli 2023, ECLI:NL:HR:2023:1055.

[5] HR 4 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:123, *NJ* 2022/237, m.nt. Legemaate.

[6] *Jarrand t. Frankrijk*, EHRM 9 december 2021, 56138/16, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD005613816, *EHRC* 2022/01.