

ANNOTATIE

# **Diaconeasa t. Roemenië (EHRM, nr. 53162/21) – onterechte beëindiging assistentie aan gehandicapte vrouw is in strijd met haar autonomie**

**A.J. Hendriks**

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 20-02-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0220JUD005316221 (EHRC-2024-0067)*

1. Het Hof oordeelt in de zaak *Diaconeasa* dat Roemenië heeft gehandeld in strijd met art. 8 EVRM. Dit omdat de autoriteiten de aanspraak van klaagster op persoonlijke assistentie na twee jaar hadden verlaagd, zonder dat de situatie van klaagster was verbeterd.[1] Dit oordeel van het Hof hangt samen met de omstandigheid dat klaagster aannemelijk had gemaakt dat ze door deze verlaging geïsoleerd was geraakt en haar autonomie was aangetast. Hoewel de unanieme uitkomst van dit geschil niet verrast, zijn de overwegingen van het Hof richtinggevend voor toekomstige zaken over de rechten van personen met een handicap en de toekenning van persoonlijke assistentie. Dit geldt ook met betrekking tot de beslissing van het Hof om niet te toetsen aan het recht op een redelijke aanpassing – een recht dat besloten ligt in het VN-Gehandicaptenverdrag en dat door het Hof soms wordt toegepast in het kader van art. 14 EVRM.[2] Tegelijkertijd laat het Hof een belangrijke vraag onbeantwoord, te weten de vraag of de autoriteiten bij het toewijzen van persoonlijke assistentie rekening moeten houden met steun aan betrokkene door naasten ('mantelzorgers'). Deze vraag speelt ook in Nederland een belangrijke rol bij het toewijzen van assistentie op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en bij de aanspraak op ondersteuning vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz).

2. Nog voordat het VN-Gehandicaptenverdrag in 2006 tot stand kwam, ontving het Hof

klachten van personen met een handicap die stelden dat zij door de nationale autoriteiten niet goed waren behandeld.[3] Die klachten namen fors toe nadat alle Europese landen, inclusief de EU, het VN-Gehandicaptenverdrag hadden geratificeerd. Daarmee zijn de in dit verdrag neergelegde beginselen en rechten feitelijk onderdeel geworden van het kader waaraan het Hof klachten van mensen met een handicap toetst. Dat blijkt duidelijk uit de uitspraak van het Hof in de zaak *Diaconeasa*

3. Klaagster was als gevolg van een beroerte in 2013 lichamelijk gehandicapt geraakt. Op grond van de Roemeense Gehandicaptenwet, die vrijwel letterlijk was gebaseerd op het VN-Gehandicaptenverdrag, kwam klagster in aanmerking voor persoonlijke assistentie. Waaruit die assistentie bestond blijkt overigens niet uit de uitspraak. Vanwege de aard van de beperkingen was er volgens de Roemeense Gehandicaptencommissie bij klagster sprake van een ernstige handicap, de zwaarste van de vier vormen van beperkingen volgens het Roemeense classificatiesysteem. In 2015 en 2016 maakte klagster daarom aanspraak op volledige persoonlijke assistentie. Na een grondige herbeoordeling van de situatie van *Diaconeasa*, zoals de Roemeense Gehandicaptenwet voorschrijft, werd de aanspraak op persoonlijke assistentie in 2017 gewijzigd naar een gedeeltelijke aanspraak. Klaagster kon bepaalde algemeen dagelijkse levensbehoeften (ADL) volgens het verslag van de herbeoordeling nog wel zelfstandig verrichten. Klaagster stelde beroep in tegen het besluit tot verlaging, maar de hoogste Roemeense rechter wees de gronden van klagster van de hand.

4. Bij de beoordeling van de klachten van klagster leunt het Hof sterk op zijn eerdere rechtspraak, in het bijzonder zijn uitspraak in de zaak *Jivan*,[4] alsmede op de beginselen en rechten van het VN-Gehandicaptenverdrag. Roemenië heeft dat verdrag in 2011 geratificeerd en daarmee ook het recht op autonomie van personen met een handicap erkend. Nu klagster zich bovenal op het standpunt had gesteld dat zij door de gedeeltelijke verlaging van de persoonlijke assistentie geïsoleerd was geraakt en haar autonomie was aangetast, toetst het Hof haar klachten enkel en alleen aan art. 8 EVRM, meer in het bijzonder het recht op privéleven. Aldus komt het Hof niet toe aan de eveneens door klagster ingeroepen en gestelde schendingen van art. 5, 6 lid 1 en 14 EVRM. Evenmin kijkt het Hof of het verlagen van persoonlijk assistentie inbreuk maakt op het recht om een redelijke aanpassing te maken. Het Hof ziet de plicht om dergelijke aanpassingen te maken tot op heden enkel als een positieve verplichting die besloten ligt in art. 14 EVRM in combinatie met art. 8 EVRM of een ander materieel verdragsrecht.

5. Na de vaststelling van dit toetsingskader moet het Hof zich vervolgens buigen over de vraag of in de zaak *Diaconeasa* sprake was geweest van een inbreuk op de negatieve of positieve verplichting door de Roemeense autoriteiten voortvloeiend uit art. 8 EVRM. Anders dan in de zaken *Sentges*[5] en *Pentiacova*,[6] waarin sprake was van het weigeren om bepaalde zorg te

bekostigen, bestond in de zaak *Diaconeasa* een aanspraak op persoonlijke assistentie, die na twee jaar werd verminderd. Dit niet, zoals in de zaak *G.L.*,<sup>[7]</sup> vanwege budgettaire tekorten aan de zijde van de autoriteiten, maar omdat de aanspraak op persoonlijke assistentie na een herbeoordeling anders werd ingeschat. Daarmee lijkt de zaak *Diaconeasa* op de eerdere uitspraak van het Hof in de zaak *McDonald*,<sup>[8]</sup> waarin de toegekende assistentie werd verminderd. Hoewel dat voor de feitelijke beoordeling van de klachten van klaagster feitelijk niet uitmaakt, beziet het Hof het besluit om geen persoonlijke assistentie meer toe te kennen daarom als een inbreuk op de negatieve verplichtingen van de nationale autoriteiten op grond van art. 8 EVRM.

6. Het Hof stelt vast dat de beperking van de aanspraak op persoonlijke assistentie voldoet aan de voorwaarden van de Roemeense Gehandicaptenwet. Maar daarmee is niet gezegd dat de beperking van de aanspraak op persoonlijke assistentie ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ was, zoals vereist volgens art. 8 lid 2 EVRM om een inbreuk te kunnen rechtvaardigen. In de reeds aangehaalde zaak *Jivan*, waar klager zijn autonomie volledig had verloren, oordeelde het Hof eveneens dat de noodzakelijkheid ontbrak door te bepalen dat de autoriteiten het algemeen belang en het individueel belang niet goed hadden afgewogen. Het Hof toetst op dezelfde wijze in de zaak *Diaconeasa*, met als bijzonderheid dat de beperkingen van klaagster na twee jaar niet waren verminderd. Sterker, de autoriteiten waren van oordeel dat de situatie van klaagster niet zou veranderen en achten nieuwe beoordelingen in de toekomst niet nodig. Hoewel het Hof dat niet met zoveel woorden zegt, vraagt een verlaging van persoonlijke assistentie in die context om goede en overtuigende argumenten. Wat dit betreft sluit de uitspraak van het Hof in de zaak *Diaconeasa* geheel aan bij de uitspraak van het Hof in de zaak *Jivan*, die weer voortbouwt op de uitspraak van het Hof in de zaak *McDonald*.

7. Tegelijkertijd is er een verschil tussen de zaken *Diaconeasa* en *Jivan*. In de zaak *Jivan* was sprake van een klager zonder mantelzorgers; die waren er in de zaak *Diaconeasa* wel, te weten twee volwassen dochters. Deze dochters boden klaagster daadwerkelijk hulp. Volgens de Roemeense autoriteiten maakte dit beide zaken anders (par. 46). Het Hof gaat voorbij aan dit verweer en benadrukt de overeenkomsten tussen beide zaken. Mijns inziens is dat jammer, omdat beslissingen om ondersteuning in de thuissituatie aan te bieden dan wel te beslissen tot opname van een patiënt in sterke mate worden bepaald door de hulp van mantelzorgers. In Nederland spreekt dat uit de Wmo en Wlz. Mantelzorgers die meer dan gebruikelijke ondersteuning bieden kunnen door de patiënt zelfs vanuit de Wmo of Wlz financieel worden gecompenseerd. Dat kan doordat de patiënt dan een persoonsgebonden budget (pgb) kan aanvragen, van waaruit mantelzorgers worden vergoed. Kijken naar de rol van mantelzorgers is aldus wel degelijk relevant om te beoordelen in hoeverre een patiënt gebruik kan maken van de autonomie in de thuissituatie.

8. Les uit de uitspraak van het Hof in de zaak *Diaconeasa* is aldus dat een verlaging van eerder toegekende persoonlijke assistentie met als gevolg een aantasting van de persoonlijke autonomie getoetst moet worden aan de negatieve verplichtingen die besloten liggen in het recht op bescherming van het privéleven. Daarbij moeten de nationale autoriteiten kijken naar alle relevante feiten en omstandigheden. Het is daarbij niet nodig om in ogenschouw te nemen of de betrokkene mantelzorg ontvangt. Evenmin ziet het Hof een noodzaak om de wettelijk bestaande aanspraak op persoonlijke assistentie te zien als vorm van een redelijke aanpassing, volgens art. 14 EVRM. Dat laatste lijkt me juist, omdat sprake is van een wettelijk erkende aanspraak en niet van een recht dat in specifieke omstandigheden de achterstand van een persoon met een handicap kan doen verminderen.

Aart Hendriks

[1] *Diaconeasa t. Roemenië*, EHRM 20 februari 2024, nr. 53162/21, ECLI:CE:ECHR:2024:0220JUD005316221.

[2] *Z.H. t. Hongarije*, EHRM 8 november 2012, nr. 28973/11, ECLI:CE:ECHR:2012:1108JUD002897311; *Çam t. Turkije*, EHRM 23 februari 2016, nr. 51500/08, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD005150008, «EHRC» 2016/84, m.nt. Hendriks; *Guberina t. Kroatië*, EHRM 22 maart 2016, nr. 23682/13, ECLI:CE:ECHR:2016:0322JUD002368213, «EHRC» 2016/130, m.nt. Waddington, *AB* 2017/180, m.nt. Simon; *Stoian t. Roemenië*, EHRM 25 juni 2019, nr. 289/14, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD000028914; *T.H. t. Bulgarije*, EHRM 11 april 2023, nr. 46519/20, ECLI:CE:ECHR:2023:0411JUD004651920.

[3] *Botta t. Italië*, EHRM 24 februari 1998, nr. 21439/93, ECLI:CE:ECHR:1998:0224JUD002143993, *NJ* 1999/691, m.nt. Dommering, *NJCM-Bulletin* 1998, p. 597, m.nt. Lawson en Hendriks; *Marzari t. Italië*, EHRM (ontv.besl.) 4 mei 1999, nr. 36448/97, ECLI:CE:ECHR:1999:0504DEC003644897; *Price t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 10 juli 2001, nr. 33394/96, ECLI:CE:ECHR:2001:0710JUD003339496, «EHRC» 2001/53, m.nt. De Jonge *NJCM-Bulletin* 2002, p. 281, m.nt. Hagens en Hendriks; *Zehnalová en Zehnal t. Tsjechië*, EHRM (ontv.besl.) 14 mei 2002, nr. 38621/97, ECLI:CE:ECHR:2002:0514DEC003862197, *NJCM-Bulletin* 2003, p. 318, m.nt. A.C. Hendriks; *Sentges t. Nederland*, EHRM (ontv.besl.) 8 juli 2003, nr. 27677/02, ECLI:CE:ECHR:2003:0708DEC002767702, «EHRC» 2003/75, m.nt. Brems, *NJCM-Bulletin* 2004, p. 54, m.nt. Hendriks en *Vincent t. Frankrijk*, EHRM 24 oktober 2006, nr. 6253/03, ECLI:CE:ECHR:2006:1024JUD000625303, «EHRC» 2007/5, m.nt. De Jonge.

[4] *Jivan t. Roemenië*, EHRM 8 februari 2022, nr. 62250/19, ECLI:CE:ECHR:2022:0208JUD006225019, «EHRC» 2022/59.

[5] *Sentges t. Nederland*, EHRM (ontv.besl.) 8 juli 2003, nr. 27677/02, ECLI:CE:ECHR:2003:0708DEC002767702, «EHRC» 2003/75, m.nt. Brems, *NJCM-Bulletin* 2004, p. 54, m.nt. Hendriks.

[6] *Pentiacova e.a. t. Moldavië*, EHRM (ontv.besl.) 4 januari 2005, nr. 14462/03, ECLI:CE:ECHR:2005:0104DEC001446203, «EHRC» 2005/33, m.nt. Hendriks.

[7] *G.L. t. Italië*, EHRM 10 september 2020, nr. 59751/15, ECLI:CE:ECHR:2020:0910JUD005975115, «EHRC» 2020/227, m.nt. Hendriks, *AB* 2021/189, m.nt. Jansen.

[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.