

ANNOTATIE

Bernotas t. Litouwen (EHRM, 59065/21) – Het Litouws verhaalsrecht bij arbeidsongeschiktheid geen schending van het eigendomsrecht

G. Vonk

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 30-01-2024,
ECLI:CE:ECHR:2024:0130JUD005906521 (EHRC-2024-0048)*

1. In het verleden mocht ik in het kader van de voorbereidingen van het Litouwse EU-lidmaatschap een paar maal Vilnius bezoeken. Daar tuurde ik verschillende keren in de etalages van de jachtwinkels. Bij het zien van het arsenaal van merkwaardige voorwerpen, uitzinnige messen en enorme geweren wordt de mens bevangen door een mengeling van afschuw en morbide fascinatie. Jagen is duidelijk een serieuze bezigheid in de uitgestrekte bossen van dit Baltische staatje.
2. Het moet met zo'n enorm geweer zijn geweest dat Bernotas (van beroep vrachtwagenchauffeur) na afloop van een jachtpartij, Z.K. (van beroep brandweerman) per ongeluk in zijn heup schoot. Een langdurig verblijf in het ziekenhuis en vele operaties waren het gevolg. De heup moest worden vervangen. Het verdienvermogen van Z.K. raakte aanzienlijk verminderd. Hij kon niet langer zware objecten tillen of lange afstanden lopen, waardoor hij werd ontslagen bij de brandweer, hetgeen vervolgens weer leidde tot grote psychologische schade. In verband met zijn conditie werd Z.K. in aanmerking gebracht voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
3. Bernotas werd strafrechtelijk veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee jaar en tot betaling van een bedrag aan materiële en immateriële schadevergoeding, welk laatste bedrag in hoger beroep neerwaarts werd bijgesteld gezien zijn financiële situatie.

Daarnaast verhaalde het Litouwse socialezekerheidsorgaan, SSIF, de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op Bernotas. Bij de meest recente verhaalsactie van 2022 ging het om een bedrag van € 6.790,- betaald aan Z.K. van oktober 2019 tot april 2022.

4. Deze verhaalsacties zijn het voorwerp van de onderhavige procedure. Vormen zij een ongeoorloofde inbreuk op het recht van eigendom ex art. 1 Eerste Protocol EVRM? Bernotas voert onder meer aan dat de schade aan het slachtoffer onbedoeld was veroorzaakt en hij deze al eerder volledig had vergoed in het kader van de strafrechtelijke procedure. Ook betoogde hij dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering permanent is waardoor niet valt te voorzien hoeveel hij in de toekomst nog moet betalen. Ten slotte meent Bernotas dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering een vorm van sociale bijstand is die door de staat wordt toegekend aan zijn burgers die minder goed kunnen werken, om hen een bestaansminimum te bieden. Hij had al bijgedragen aan de publieke middelen die voor dat doel werden gebruikt door het betalen van belastingen en andere sociale premies.

5. Naar mijn weten is dit de eerste keer dat het verhaalsrecht in de sociale zekerheid door het EHRM wordt getoetst aan art. 1 Eerste Protocol EVRM. In mijn waarneming komt het verhaalsrecht voor in de socialezekerheidswetgevingen van vele landen. Bij ons bepaalt art. 99 van de Wet WIA dat het UWV verhaal heeft op de persoon die naar burgerlijk recht verplicht is schade te vergoeden aan de persoon die recht heeft op een uitkering op grond van deze wet. Dit wordt ook wel regresrecht genoemd. De Ziektewet (ZW) kent een overeenkomstige bepaling.[1] De Participatiewet evenwel niet; bijstandsverhaal strekt zich primair uit tot onderhoudsplichtigen, in de meeste gevallen de vroegere echtgenoten.[2]

6. In een interessant rapport van de Erasmus School of Law uit 2017 las ik dat UWV in de regel afziet van verhaal van uitkeringsschade als gevolg van misdrijven op daders, omdat de ervaring heeft geleerd dat in de meeste gevallen de schadeveroorzakers niet over voldoende financiële middelen beschikken, en de kosten derhalve niet tegen de baten opwegen, ook niet wanneer de aansprakelijke via een langdurige afbetalingsregeling zou aflossen; dat brengt immers ook kosten met zich. Alleen wanneer de schade door een verkeersongeval wordt veroorzaakt, vindt regres plaats, maar dan rechtstreeks op aansprakelijkheidsverzekeraar van de aansprakelijke.[3]

7. Het voorgaande laat onmiddellijk zien dat er twee dimensies kleven aan een procedure zoals deze. In de eerste plaats: is het verhaalsrecht in de sociale zekerheid als zodanig in overeenstemming met het recht op eigendom van de laedens? In de tweede plaats: is het uitoefenen van regres proportioneel in een situatie zoals deze, waarbij sprake is van een strafrechtelijke veroordeling maar de schuldige niet veel heeft te makken, waardoor er ook voor het uitkerende orgaan weinig valt te halen?

8. Het EHRM doet wat het moet doen en past een concrete toetsing toe aan de drie vaste criteria: a) bij wet voorzien, b) legitiem doel en c) proportionaliteit. Wat het legitieme doel betreft heeft het Hof geen reden om eraan te twifelen dat de bescherming van de staatskas een gemeenschappelijk belang dient. Bovendien strekt het uitkeringsverhaal zich in casu tot de bescherming van het slachtoffer van een misdrijf (par. 97). Het argument van klager dat hij tweemaal moet betalen, namelijk in de vorm van premies en belastingen en in de vorm van het verhaal, wordt in dit verband niet geadresseerd.[4]

9. Wat de proportionaliteit betreft komt het Hof niet toe aan een weging van de concrete feiten van de zaak, in het bijzonder van de kenmerken van de situatie van Z.K. Hieromtrent merkt het Hof op het bijzonder belangrijk te vinden dat het nationale recht de verzoeker de mogelijkheid biedt om verlaging te vorderen van het verhaal, onder meer op grond van zijn financiële situatie, het feit dat de schade onbedoeld is veroorzaakt of het feit dat hij het slachtoffer al een aanzienlijk deel van de veroorzaakte schade heeft vergoed. Bernotas heeft echter nooit een dergelijk verzoek ingediend, noch bij de SSIF, noch in een gerechtelijke procedure. Hij heeft dus geen gebruik gemaakt van de door het nationale recht geboden mogelijkheid om verlichting te vragen van de financiële lasten die hem werden opgelegd, en hij heeft het Hof geen enkele verklaring gegeven voor zijn verzuim dit te doen (par. 110).

10. Met andere woorden: vanuit het perspectief van art. 1 Eerste Protocol EVRM is er met het socialezekerheidsverhaal niets mis, zolang het nationale recht maar ruimte geeft om een verlaging toe te staan op grond van de bijzondere situatie van de laedens (onder meer zijn financiën, schadeveroorzakende intenties en vergoeding andere schade). Dan moet de betrokkene in de nationale procedure wel een beroep doen op dergelijke verzachtende omstandigheden. Het Hof laat in het midden in hoeverre het socialezekerheidsorgaan wat de situatie van de laedens betreft ook zelf een onderzoeksplicht heeft. Reeds vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur zou ik denken van wel. Het instellen van verhaal is een belastende handeling die zeer ingrijpend kan zijn in het leven van de verhaalsplichtige, alleen al vanwege de duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, zoals ook in deze casus zichtbaar is.

Gijsbert Vonk

Hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, tevens parttime hoogleraar sociale grondrechten aan de Universiteit Maastricht

[1] Art. 52a ZW.

[2] Art. 62 Pw.

[3] M.R. Hebly, S.D. Lindenbergh, L.T. Visscher & P.T.M. Desmet, *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*, Erasmus School of Law 2017, p. 47

[4] Het Hof gaat nog wel op dit argument in als onderdeel van de behandeling van de proportionaliteitstoets, maar het schuift het daar snel terzijde omdat het zich niet uitlaat over de inrichting van het socialezekerheidsstelsel en bovendien niet doet aan abstracte toetsing (par. 103).