

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 1998

Tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer op 21 april jongstleden van de regelgeving tot wijziging van de meldingsprocedure euthanasie, zegde ik naar aanleiding van vragen van de leden Dees en Hirsch Ballin toe om bij brief nader in te gaan op enige aspecten van de voorgestelde regelgeving. Mede namens mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deel ik u het volgende mede.

Ik heb, in antwoord op vragen van het lid Hirsch Ballin, toegezegd na te gaan hoeveel gevallen van het opmaken van een valse overlijdensverklaring sinds de inwerkingtreding van de huidige meldingsprocedure op 1 juni 1994 bekend zijn geworden, welke (strafrechtelijke) reactie daarop is gevolgd en op welke wijze dergelijke incidenten met de betrokken beroepsgroep zijn besproken. Ter verkrijging van een overzicht hiervan heb ik het college van procureurs-generaal om ambtsbericht verzocht. Na ontvangst daarvan zal ik u nader informeren.

Hieronder ga ik allereerst in op de verhouding tussen de toetsingscommissies en het Openbaar Ministerie in het licht van het vervolgingsmonopolie van laatstgenoemde, en vervolgens op de redactie van artikel 9 van de concept-ministeriële regeling en de daarbij horende toelichting.

Met het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie wordt de in het Wetboek van Strafvordering neergelegde regel aangeduid dat de officier van justitie belast is met de vervolging van strafbare feiten, dat wil zeggen het alleenrecht heeft om hem ter kennis gekomen strafbare feiten bij de strafrechter aan te brengen. Aan dit wettelijk recht van het Openbaar Ministerie wordt door de instelling van de toetsingscommissies geenszins afbreuk gedaan. Evenmin wordt in dit recht verandering gebracht door het oordeel dat de commissies uitbrengen. Het vervolgingsmonopolie houdt in formeel opzicht weliswaar het recht in om ieder ter kennis gekomen strafbaar feit voor de strafrechter te brengen, maar is in materieel opzicht wel degelijk begrensd, bijvoorbeeld door jurisprudentie of beleidsregels. Het aanhangig maken van een

vervolging in strijd hiermee kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. In dat opzicht dient het Openbaar Ministerie te allen tijde een gegronde reden te hebben voor vervolging. Het gebonden zijn van het Openbaar Ministerie aan jurisprudentie of aan beleidsregels, zoals opsporings- en vervolgingsrichtlijnen, is niet aan te merken als een inbreuk op het vervolgingsmonopolie, maar eerder als invulling geven aan het opportuniteitsbeginsel.

De beoordeling van gemelde gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding door het college van procureurs-generaal heeft in de afgelopen jaren steeds plaatsgevonden aan de hand van de ter zake ontwikkelde zorgvuldigheidscriteria in de jurisprudentie.

Deze zorgvuldigheidscriteria zijn de afgelopen jaren tot stand gekomen in een wisselwerking tussen jurisprudentie en binnen de beroepsgroep ontwikkelde normen.

Bij de beoordeling van levensbeëindigend handelen heeft de rechter voor de feitelijke waardering van de situatie van de patiënt van aanvang af aansluiting gezocht bij het «wetenschappelijk verantwoord medisch inzicht en in de medische ethiek geldende normen». Indien de arts heeft gehandeld overeenkomstig de uit de jurisprudentie te destilleren criteria vormt dit voor het Openbaar Ministerie reeds sinds jaar en dag aanleiding om af te zien van vervolging. Deze criteria vormen ook voor de in te stellen commissies de leidraad bij de beoordeling van gemelde gevallen. Het gemotiveerde oordeel dat de commissies uitbrengen vormt een zwaarwegend advies aan het Openbaar Ministerie. Naar verwachting zullen de toetsingscommissies zodanig afgewogen oordelen kunnen geven – oordelen dus die zowel een medische als een juridische component bevatten –, dat deze in beginsel van voldoende gewicht kunnen zijn voor een verantwoorde (niet-)vervolgingsbeslissing door het Openbaar Ministerie.

De eigen verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de vervolgingsbeslissing brengt met zich mee dat het aan de hand van het uitgebrachte oordeel, in elk individueel geval zal nagaan of het handelen van de arts inderdaad heeft plaatsgevonden binnen de grenzen van de in de jurisprudentie aangeduide zorgvuldigheidscriteria. Is dit naar het oordeel van het College van procureurs-generaal niet het geval, dan kan het daarin gegronde aanleiding zien om – eventueel in afwijking van het oordeel van de toetsingscommissie – tot vervolging over te gaan.

In de terughoudendheid van het Openbaar Ministerie om over te gaan tot strafvervolging, indien zorgvuldig is gehandeld, wordt, zoals gezegd, met de instelling van deze commissies geen verandering gebracht. Er is al jaren sprake van een terughoudend vervolgingsbeleid, gebaseerd op de sinds de jaren tachtig terzake gevormde jurisprudentie en het opportuniteitsbeginsel. De winst van de commissies is, binnen dat kader, dat aan deze vervolgingsbeslissing een evenwichtig fundament wordt geboden. Evenmin wordt aan het zogenoemde vervolgingsmonopolie afbreuk gedaan. Indien het college van procureurs-generaal in voorkomend geval van oordeel is dat een strafvervolging moet worden ingesteld, zal de desbetreffende officier van justitie daartoe een opdracht van het college krijgen.

Met betrekking tot de redactie van artikel 9 van de concept-ministeriële regeling heb ik tijdens het debat met de Eerste Kamer op 21 april jongstleden toegezegd, deze nog eens te bezien. Tijdens het debat werd met name bezwaar geuit tegen het limitatieve en imperatieve karakter van de formulering van dit artikel. Na zorgvuldige overweging van diverse alternatieven, is mijn conclusie dat de voorgestelde formulering het meest voor de hand ligt om de volgende redenen.

De ongewijzigde strafbaarstelling van euthanasie en hulp bij zelfdoding brengt met zich mee dat het oordeel van de commissie een zwaarwegend advies, niet meer, aan het Openbaar Ministerie vormt. Uit oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid is het zaak een zo helder mogelijke taakomschrijving van de commissie te geven.

De zorgvuldigheidscriteria waaraan de commissie toetst kunnen uit de vaste jurisprudentie worden afgeleid. Deze vormen ook – al sinds de totstandkoming van de meldingsprocedure – de basis aan de hand waarvan het openbaar ministerie uiteindelijk beslist of er aanleiding bestaat een strafvervolgning in te stellen.

De limitatieve opsomming van criteria in artikel 9 is ons inziens gerechtvaardigd op grond van de inmiddels vaste jurisprudentie die terzake sinds 1984 is gevormd. De aangeduide criteria vormen de kernachtige samenvatting van alle mogelijke aspecten van zorgvuldig handelen die in de rechtspraak aan de orde zijn geweest. Zo blijkt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad genoegzaam dat van uitzichtloos en ondraaglijk lijden geen sprake kan zijn, indien nog een reëel behandelingsperspectief aanwezig was of een reëel alternatief om het lijden te verlichten door betrokkene in volle vrijheid is afgewezen. (Zie hierover ook onze brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 september 1994 naar aanleiding van het arrest-Chabot, Kamerstukken II, 1993–1994, 23 877, nr. 1). Deze, en andere nadere verklaringen van de in artikel 9 kernachtig samengevatte zorgvuldigheidscriteria, zijn opgenomen in de toelichting bij de regeling, die naar zijn aard een motivering en uitleg van de regeling geeft. Mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport duidde tijdens het debat op 21 april jongstleden bijvoorbeeld op de uiteenzetting in de toelichting van hetgeen het criterium consultatie zoal omvat.

Enerzijds bergt een meer gedetailleerde omschrijving van elementen van de genoemde criteria, het risico in zich dat de suggestie wordt gewekt dat, a contrario, niet omschreven aspecten bij de beoordeling van het handelen van de arts niet zouden meetellen. Anderzijds stuit naar ons oordeel het geheel weglaten van criteria in de taakomschrijving van de commissie op het bezwaar van rechtsonzekerheid. Een formulering die luidt aldus: «De commissie beoordeelt in hoeverre de arts heeft gehandeld in overeenstemming met de terzake geldende jurisprudentie» of «volgens wetenschappelijk verantwoord medisch inzicht en in de medische ethiek geldende normen», geeft naar mijn oordeel onvoldoende aan welke zorgvuldigheidscriteria voor het handelen van de arts, en derhalve voor de beoordeling door de commissie, van essentieel belang zijn. Hetzelfde geldt mijns inziens voor een negatief geformuleerde redactie, zoals door het lid Hirsch Ballin is voorgesteld («De commissie komt *niet* tot het oordeel dat door de arts zorgvuldig is gehandeld, tenzij..»).

Op grond van een reeds eerder, aan de Tweede Kamer toegezegde aanpassing van artikel 10 van de regeling, brengt de commissie een gemotiveerd oordeel uit. Hierdoor kunnen de beoordeling van verschillende aspecten van het handelen van de arts en de hieromtrent gemaakte afwegingen door de commissie, genuanceerd tot uitdrukking komen. Indien niet aan alle (aspecten van) zorgvuldig medisch handelen is voldaan, dan zal de commissie hiervan melding maken in haar gemotiveerde oordeel. De imperatieve formulering van artikel 9 laat onverlet dat de commissie oordeelt dat niet (in alle opzichten) is voldaan aan de zorgvuldigheidseisen als omschreven in artikel 9.

Het aldus genuanceerde oordeel van de commissie maakt ook een afgewogen eindbeslissing mogelijk. Indien bijvoorbeeld sprake is van een gebrekkige consultatie of het niet zelf hebben gezien van de patiënt, behoeft dit op zichzelf nog niet te leiden tot het instellen van strafver-

volging, omdat deze omissie volgens de huidige stand van de jurisprudentie, niet zonder meer in de weg staat aan een geslaagd beroep op noodtoestand.

Indien het de commissie echter niet zonder meer verdedigbaar voorkomt dat, in het gegeven voorbeeld, deugdelijke consultatie achterwege is gebleven, zal zij ook dit moeten aangeven in haar oordeel, naar aanleiding waarvan alsnog nader moet worden gezien of, en zo ja, tot welke reactie, van de zijde van het Openbaar Ministerie of van de regionaal inspecteur voor de gezondheidszorg, deze omissie aanleiding geeft.

Door de oordeelsvorming van de toetsingscommissies wordt de strafrechter, die in voorkomend geval over het hem voorgelegde geval moet oordelen, geenszins gebonden. Het blijft de rechter die, indien het Openbaar Ministerie in een concreet geval besluit vervolging in te stellen, vaststelt of, en onder welke omstandigheden, aan de arts een beroep op noodtoestand toekomt. Zoals in alle rechterlijke uitspraken, kunnen ook in de jurisprudentie inzake levensbeëindigend handelen door artsen, wijzigingen optreden. Hierin brengt de voorgestelde meldingsprocedure geen verandering.

Onze nadere overweging, zowel van de verhouding van de commissies tot het Openbaar Ministerie als van de redactie van artikel 9, heeft niet geleid tot een wijziging van de voorliggende regelgeving. Wel hebben wij aanleiding gezien de toelichting bij de ministeriële regeling op de besproken aspecten aan te passen, teneinde de strekking van het bovenstaande ook daarin beter tot uitdrukking te laten komen. Naar wij vertrouwen zijn door deze aanpassingen de inhoud en reikwijdte van de regelgeving verhelderd.

De ministeriële regeling zal op korte termijn worden vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Bij Koninklijk Besluit van 11 mei 1998, dat zal worden gepubliceerd in het Staatsblad van 28 mei 1998, nr. 280, is de inwerkingtreding van de nieuwe meldingsprocedure bepaald op 1 november 1998.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager