

## MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 februari 1998

Gaarne beantwoorden wij de vragen van de leden van de CDA-fractie en van de PVDA-fractie naar aanleiding van:

- de brief van de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 november 1997 (23 877, nr. 16);
- het Besluit van 19 november 1997, houdende vaststelling van formulieren als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de lijkbezorging betreffende het overlijden ten gevolge van een niet-natuurlijke oorzaak, niet zijnde levensbeëindiging zonder uitdrukkelijk verzoek (Stb. 1997, 550);
- de ontwerp-ministeriële regeling tot instelling van regionale commissies voor de toetsing van gemelde gevallen van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (Regeling regionale toetsingscommissies euthanasie).

1. Uitgangspunt voor de beoordeling van gemelde gevallen van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, ook voor de in te stellen toetsingscommissies, is de ruimte die de jurisprudentie tot dusver aan overtreding van de wettelijke norm biedt. Dit blijft ook de basis voor het vervolgingsbeleid.

Bij de beoordeling van een beroep op overmacht in de zin van noodtoestand met betrekking tot 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». De commissies beoordelen de voorgelegde gevallen aan de hand van de in de jurisprudentie ontwikkelde zorgvuldigheidscriteria, volgens welke door het openbaar ministerie van strafvervolging kan worden afgezien. Met de beoordeling door de regionale toetsingscommissies wordt beoogd aan de uiteindelijke beslissing van het openbaar ministerie een evenwichtig fundament te bieden. Bij goed gemotiveerde oordelen van de toetsingscommissies, waarin aan het juridisch aspect ten volle recht is gedaan, zal het openbaar ministerie voor zijn beslissing nauw kunnen aansluiten. Het ligt dan ook in de rede dat het openbaar ministerie, indien de commissie tot het oordeel komt dat aan deze zorgvuldigheidsvereisten is voldaan, afziet van vervolging, tenzij het van oordeel is dat tot het instellen van een vervolging niettemin gegronde aanleiding bestaat. Dit doet niet af aan de

door de leden van de CDA-fractie verwoorde stelling, dat gelet op het strafrechtelijk kader waarbinnen van strafvervolging met betrekking tot levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding kan worden afgezien, elk gemeld geval afzonderlijk op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld.

2. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie menen wij dat consultatie door meer dan één onafhankelijke arts met betrekking tot een verzoek om levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding, waarop het onderhavige besluit betrekking heeft, niet noodzakelijk is. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 21 juni 1994 in de zaak-Chabot hieromtrent overwogen (rechtsoverweging 6.3.2) dat, indien een arts heeft nagelaten zijn inzicht omtrent de zich voordoende situatie tevoren te toetsen aan het al dan niet op eigen onderzoek steunend oordeel van een onafhankelijk collega, dit niet behoeft uit te sluiten dat later de rechter niettemin tot het oordeel komt dat die arts heeft gehandeld in noodtoestand.

Naar aanleiding van dit arrest hebben wij bij brief van 16 september 1994 aan de Tweede Kamer meegedeeld van oordeel te zijn, dat in ieder geval van levensbeëindigend handelen het oordeel van één (of meer) onafhankelijke deskundige(n) moet worden ingewonnen. In dezelfde brief gaven wij aan dat de zogenoemde lijst van aandachtspunten van de bestaande meldingsprocedure in dit opzicht verder gaat. In deze lijst is met betrekking tot de patiënt die leed aan een psychiatrische aandoening de vraag opgenomen, welke psychiater, naast de eerder genoemde arts, is geraadpleegd. Dit aandachtspunt is uitdrukkelijk alleen van toepassing indien de patiënt leed aan een psychiatrische aandoening. Op de vraag aan welke vereisten de consultatie moet voldoen indien sprake is van een verzoek om levensbeëindiging of hulp bij zelfdoding van een zodanige patiënt, gaan wij gaarne nader in bij de parlementaire behandeling, te gelegener tijd, van de meldingsprocedure voor gevallen van levensbeëindiging zonder uitdrukkelijk verzoek.

In het modelverslag bij de voorgestelde nieuwe meldingsprocedure is voorts de vraag opgenomen wanneer de geconsulteerde arts de patiënt heeft gezien en, in voorkomende gevallen, waarom dit achterwege is gebleven. Het modelverslag heeft tot doel dat feitelijk inzicht wordt geboden in de situatie van de patiënt, de besluitvorming die aan het levensbeëindigend handelen voorafging en de uitvoering ervan. Het kan niet worden vereenzelvigd met de zorgvuldigheidscriteria aan de hand waarvan het handelen van de arts wordt beoordeeld. In het standpunt inzake euthanasie van het Hoofdbestuur van de KNMG in 1995 wordt er van uitgegaan dat de consultant de patiënt zelf spreekt. Ook in het thans lopende SCEA-proefproject in Amsterdam wordt ervan uitgegaan dat de consultant de patiënt ziet. Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen waardoor dit achterwege blijft, dient dit met redenen omkleed gedocumenteerd te worden.

3. Zoals wij hebben opgemerkt in de Nota van toelichting bij het besluit, op blz. 12., hebben wij, dit in reactie op een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie, uit het arrest van de Hoge Raad van 21 juni 1994 in de zaak-Chabot, de conclusie getrokken dat het uitgangspunt voor het vervolgingsbeleid niet langer – mede – kan zijn dat er sprake moet zijn geweest van een stervensfase. Voorts hebben wij opgemerkt dat de vraag naar de termijn waarop naar schatting werd verwacht dat de patiënt zou zijn overleden indien niet tot levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding zou zijn overgegaan, daarmee niet irrelevant is. Het betreft een open vraag, waarop het antwoord kan bijdragen aan het feitelijk inzicht dat de toetsingscommissie in staat stelt het handelen van de arts te beoordelen. Ten overvloede merken wij hier nog op dat indien de gevraagde termijn in redelijkheid niet in te schatten was, de arts dit kan

antwoorden op de in het modelverslag gestelde vraag. Het voorliggende besluit en het als bijlage daarvan deel uitmakende modelverslag sluiten naar ons oordeel geheel aan bij de terzake geldende jurisprudentie. Van een verruiming van de mogelijkheid een beroep te doen op een noodtoestand, zoals in deze vraag gesteld, is geen sprake. Evenmin wordt hiermee voorbijgegaan aan de uitzonderlijkheid van de situatie die in de zaak-Chabot ter beoordeling aan de rechter was voorgelegd.

De leden van de PVDA-fractie zijn wij erkentelijk voor de uitgesproken waardering voor het streven van het kabinet om het inzicht in en de controle op de praktijk rondom levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding te realiseren. Hieronder beantwoorden wij de door deze fractie gestelde vragen.

1. Uit het evaluatieonderzoek naar de meldingsprocedure euthanasie, dat werd gepresenteerd op 27 november 1996, werd toetsing door multidisciplinair samengestelde commissies, naast of voorafgaande aan juridische procedures, genoemd als aanknopingspunt voor verbetering om de doelstellingen van de bestaande meldingsprocedure te realiseren (zie blz. 238 van het evaluatierapport). Voorts merkte de Begeleidingscommissie naar aanleiding van de onderzoeksresultaten op dat een minder directe dreiging van een strafrechtelijke vervolging, in combinatie met een intensivering van de toetsing in het kader van de eigen beroepsgroep, de meldingsbereidheid van artsen zou kunnen vergroten. Deze intensieve toetsing zou volgens de commissie kunnen bestaan in een combinatie van een intensieve consultatie van beroepsgenoten vooraf – het evaluatierapport spreekt in dit verband van een meer geprofessionaliseerde consultatie –, tezamen met een toetsing achteraf door een commissie waarin de beroepsgroep nadrukkelijk vertegenwoordigd is. Het voorliggende voorstel tot invoering van regionale toetsingscommissies sluit aan bij uitkomsten van het evaluatieonderzoek en het oordeel daarover van de begeleidingscommissie.

Tenslotte wijzen wij op het feit dat onder de huidige meldingsprocedure het aantal meldingen nog altijd toeneemt. Het totaal aantal afgedane meldingen door het college van procureurs-generaal bedroeg in 1995: 1532, in 1996: 1689 en in 1997: 1986 meldingen.

Wij hebben er vertrouwen in dat deze stijging verder zal doorzetten en de gewenning aan de meldingsprocedure verder zal toenemen, indien de voorgestelde toetsingscommissies zijn geïntroduceerd en enige tijd hebben gefunctioneerd.

2. Door de toetsing van gemelde gevallen van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding mede op medisch-ethische leest te schoeien en de beoordeling niet in eerste instantie uitsluitend vanuit strafrechtelijk oogpunt door het openbaar ministerie te laten plaatsvinden, kunnen artsen erop vertrouwen dat hun handelen wordt beoordeeld door een onafhankelijke commissie waarin de eigen beroepsgroep is vertegenwoordigd. Het oordeel van de commissie dat de arts zorgvuldig heeft gehandeld, impliceert dat deze in rechte een geslaagd beroep op noodtoestand zou kunnen doen. Zoals in deze vraag al wordt aangegeven, vormt echter het oordeel van de toetsingscommissie, gelet op de ongewijzigde strafbaarstelling, geen eindoordeel, doch blijft de uiteindelijke beslissing inzake vervolging voorbehouden aan het openbaar ministerie. Niettemin kan de arts er van op aan dat, indien de commissie heeft geoordeeld dat de arts zorgvuldig heeft gehandeld, het openbaar ministerie alleen dan tot vervolging zal overgaan, indien het daartoe – in afwijking van het oordeel van de commissie – gegronde aanleiding ziet, welke beslissing op zijn beurt weer wordt genomen onder politieke

verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Deze gedragslijn zal worden vastgelegd in een vervolgingsrichtlijn van het openbaar ministerie.

Hiermee wordt naar ons oordeel aan artsen zoveel rechtszekerheid geboden als, gelet op de ongewijzigde strafbaarstelling, mogelijk is.

3. Voor zover in deze vraag wordt gesuggereerd om van de ter zake geldende strafbepalingen zogenoemde klachtdelicten te maken, merken wij op dat dit neer zou komen op een wijziging van de bestaande strafbaarstelling. Gelet op onze keuze om in de gelding van de huidige strafbaarstellingen geen wijziging te brengen, laten wij een beschouwing hierover achterwege. Gegeven de huidige strafbepalingen kan het oordeel van de toetsingscommissie op zichzelf genomen evenwel geen afbreuk doen aan de vrijheid van beslissing van het openbaar ministerie op grond van zijn zogenoemde vervolgingsmonopolie. Met de instelling van de regionale toetsingscommissies beogen wij evenwel te voorzien in een toetsing van gemelde gevallen die leidt tot zodanig afgewogen adviezen, dat deze in beginsel van voldoende gewicht kunnen zijn voor het openbaar ministerie om een verantwoorde beslissing te nemen tot het al dan niet vervolgen van gemelde gevallen van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding. De commissies beoordelen de voorgelegde gevallen aan de hand van de in de jurisprudentie ontwikkelde zorgvuldigheidscriteria, volgens welke door het openbaar ministerie van strafvervolgning kan worden afgezien. Het ligt dan ook in de rede dat het openbaar ministerie, indien de commissie tot het oordeel komt dat aan deze zorgvuldigheidsvereisten is voldaan, afziet van vervolging, tenzij het van oordeel is dat tot het instellen van een vervolging niettemin gegronde aanleiding bestaat.

4. Evenals in antwoord op de daartoe strekkende vraag van leden van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1997–1998, 23 877, nr. 17) zetten wij gaarne nogmaals uiteen waarom het kabinet naar aanleiding van het evaluatieonderzoek naar de meldingsprocedure euthanasie, dat verscheen in november 1996, heeft besloten om nu geen wijziging van het Wetboek van Strafrecht voor te stellen.

Het gegeven dat ruim de helft van het aantal gevallen van levensbeëindigend handelen niet wordt gemeld, betekent dat van volledige toetsbaarheid daarvan nog geen sprake is. Dit vormt voor ons, gelet op de aard van de problematiek en de op het spel staande belangen, eerder een argument tegen, dan vóór versoepeling van de wettelijke norm, die met reden een strafrechtelijke is. Voorts wijzen wij er op dat het aantal meldingen onder de huidige meldingsprocedure nog altijd stijgende is, terwijl wij ervan uitgaan dat de gewenning aan en het vertrouwen in de meldingsprocedure verder zal toenemen, indien de voorgestelde toetsingscommissies, die uitdrukkelijk meer betreffen dan een louter en alleen strafrechtelijke toetsing, zullen zijn geïntroduceerd en enige tijd zullen hebben gefunctioneerd. Voor een wetswijziging achten wij de maatschappelijke discussie over de gehele problematiek rond levensbeëindigend handelen nog onvoldoende tot rust gekomen, tevens gelet op het feit dat hierover in het recente verleden, namelijk bij de totstandkoming van de huidige meldingsprocedure in 1993, nog een uitvoerig parlementair debat heeft plaatsgevonden, mede in het licht van het toen nog aanhangige initiatiefwetsvoorstel van D66 strekkende tot legalisering onder bepaalde voorwaarden van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.

Wij onderschrijven het door sommige fracties en maatschappelijke groeperingen benadrukte belang van een goede palliatieve zorg. De inwilliging van een verzoek om levensbeëindiging of hulp bij zelfdoding kan alleen aan de orde zijn indien verzekerd is dat de patiënt met alle mogelijke zorg is omringd en dat al het mogelijke is of wordt gedaan om

zijn lijden te verlichten. De kennis en ontwikkeling van palliatieve zorg kunnen nog verder worden uitgebreid. Tenslotte willen wij de verdieping en professionalisering van de consultatie vooraf aanzienlijk verbeteren, waartoe, zoals bekend, de resultaten van het door de KNMG in Amsterdam opgezette proefproject met belangstelling worden afgewacht. Nu al deze aspecten van het euthanasiebeleid in de praktijk nog niet in alle opzichten naar volle tevredenheid zijn gerealiseerd, achten wij een nieuw voorstel tot beperking van de desbetreffende strafbaarstellingen thans niet aan de orde.

5. Vast staat, dat in geen van de Europese landen hulp bij zelfdoding wettelijk is toegestaan dan wel onder voorwaarden straffeloos blijft. Wij merken daarbij op, dat het ontbreken in sommige landen van een bepaling die hulp bij zelfdoding met zoveel woorden strafbaar stelt, nog niet wil zeggen dat het bieden van zodanige hulp daarmee is toegestaan of niet volgens andere kwalificaties strafbaar is, aangezien ieder rechtssysteem zijn eigen innerlijke samenhang heeft. De onderhavige problematiek is in geen van de ons omringende landen onderwerp van legislatieve discussies. Het antwoord op deze vraag achten wij overigens niet relevant voor de beoordeling van de voorliggende Nederlandse regelgeving, die de ongewijzigde strafbaarstelling van hulp bij zelfdoding tot uitgangspunt heeft.

6. Een toetsing zoals in deze vraag voorgesteld, voorafgaande aan de toepassing van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding, en ertoe leidend dat een positieve beoordeling als het ware neer zou komen op verlot om tot dat handelen over te gaan, zou in strijd zijn met de geldende strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht, welke met zich meebrengen dat slechts toetsing achteraf aan de hand van de geldende jurisprudentie kan leiden tot de conclusie dat tot het instellen van een strafvervolgning geen aanleiding bestaat. Op die wijze zou in beginsel strafwaardig handelen worden gelegitimeerd.

7. Wij wijzen op de bepaling in artikel 16 van de ontwerp-regeling, dat door de commissies jaarlijks aan de betrokken Ministers een verslag over het afgelopen kalenderjaar zal worden uitgebracht, en voorts op het in artikel 13 aangeduide periodiek overleg tussen de voorzitters van de commissies, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het college van procureurs-generaal en van de Inspectie voor de gezondheidszorg van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Aldus zullen wij inzicht hebben in de resultaten van de nieuwe meldingsprocedure.

8. Uit het evaluatieonderzoek naar de meldingsprocedure euthanasie is naar voren gekomen dat het feit dat levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding strafbaar zijn, tot onzekerheid bij artsen leidt en dat sommige artsen hierdoor terughoudend zijn om aan de wens van de patiënt tot levensbeëindiging of hulp bij zelfdoding te voldoen. In opdracht van de NVVE is door het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd inzake de ervaringen van leden en hun naasten (onderzoeksrapport: «Tussen wens en werkelijkheid», december 1996). Hieruit bleek een terughoudendheid bij sommige artsen om levensbeëindiging op verzoek te verrichten of hulp bij zelfdoding te verlenen vanwege de strafbaarheid ervan. Op de keuze van het kabinet om deze strafbaarheid thans ongewijzigd te laten, gingen wij al in bij vraag 4.

9a. Voor de centrale inzending aan het parket-generaal van het openbaar ministerie in plaats van aan de verschillende arrondissementsparketten, hebben wij gekozen uit oogpunt van doelmatigheid. Reeds sinds 1982 wordt elk gemeld geval van levensbeëindigend handelen voorgelegd aan het college van procureurs-generaal (tot 1 januari 1995 was dit de

Vergadering van procureurs-generaal) en vindt de besluitvorming om al dan niet tot vervolging over te gaan plaats met instemming van de minister van Justitie. Gezien de keuze van het kabinet voor een ongewijzigde strafbaarstelling van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, blijft, ook bij het functioneren van de regionale toetsingscommissies, een beslissing op het hoogste niveau of in voorkomende gevallen al dan niet tot vervolging moet worden overgegaan, gelet op het delicate karakter daarvan, naar ons oordeel aangewezen. Tegelijkertijd hebben wij bij de vormgeving van de voorgestelde regeling gestreefd naar een aanmerkelijke bekorting van de doorlooptijden, welke als één van de knelpunten naar voren kwam uit het evaluatieonderzoek naar de meldingsprocedure euthanasie. Allereerst wordt, zoals wij in de toelichting op artikel 10 van de concept-ministeriële regeling uiteen hebben gezet, bevorderd dat artsen in de meeste gevallen binnen een zekere termijn een definitieve beslissing over de afdoening van de melding ontvangen, doordat de commissie voor wat betreft haar oordeelsvorming en het openbaar ministerie voor wat betreft het zenden van een afloop- of tussenbericht, aan termijnen van respectievelijk zes en drie weken worden gebonden.

Voorts wordt met de rechtstreekse inzending door de toetsingscommissies van hun oordelen aan het parket-generaal van het openbaar ministerie, voorkomen dat die gevallen, waarin een nadere bespreking door het college van procureurs-generaal is aangewezen, na ontvangst door het arrondissementsparket alsnog, door tussenkomst van het ressortsparket, moeten worden ingezonden aan het college van procureurs-generaal. Tenslotte wordt door een centrale afhandeling bij het parket-generaal de eenduidigheid van het beleid, in het bijzonder van de door de vijf regionale toetsingscommissies gegeven oordelen, beter gewaarborgd.

9a. Het streven is er op gericht om de taken van de gemeentelijke lijkschouwer te incorporeren in de taken van de forensisch geneeskundige, die meer omvatten dan alleen de lijkschouw. Een werkgroep onder leiding van het ministerie van Justitie is bezig met de uitwerking van het rapport: «Forensische geneeskunde, een vak apart», in welk rapport aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de deskundigheid van de forensisch geneeskundige. Er wordt derhalve reeds aandacht besteed aan de professionalisering van de functie van lijkschouwer.

10. De keuze voor vijf regionale commissies is mede ingegeven door een – op de ervaringen in de afgelopen jaren gebaseerde – inschatting van de te verwachten werklust.

Voorts maakt de benoeming, ingevolge artikel 4 van de concept-ministeriële regeling, van één of meer plaatsvervangende leden en één of meer plaatsvervangend secretarissen een vlotte afdoening van gevallen, ook in geval van ziekte of verhindering anderszins van één of meer leden van de commissie, mogelijk. Ook bij het parket-generaal van het openbaar ministerie zullen de benodigde maatregelen worden genomen teneinde de afhandeling van gevallen bij het openbaar ministerie zo snel als mogelijk en verantwoord is, te laten verlopen.

11. De kritische houding van de NVVE ten opzichte van de voorgestelde regeling moet naar ons oordeel worden gezien in het licht van de wens van deze vereniging om te komen tot beperking, onder voorwaarden, van de strafbaarstellingen van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. De vereniging verwacht dat de toegevoegde waarde van toetsingscommissies, alsmede de verwachte toename van het aantal meldingen beperkt blijven, zolang dit handelen van artsen in beginsel zonder meer strafbaar blijft. Wat er zij van deze verwachting, het kabinet

heeft om verscheidene redenen, zoals nogmaals uiteengezet in het antwoord op vraag 4, besloten om een dergelijke wijziging van het Wetboek van Strafrecht thans niet aan de orde te stellen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers