

Vergaderjaar 1998–1999

26 691

## **De toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 juni 1999 en het nader rapport d.d. 26 juli 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 17 mei 1999, no. 99.002146, heeft uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting inzake de toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 mei 1999, nr. 763 951/99/6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 1999, nr. W03.99 0215/I, bied ik U mede namens mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierbij aan.

Het kabinet heeft een initiatief-wetsvoorstel met betrekking tot euthanasie en hulp bij zelfdoding van D66, PvdA en VVD, dat op 16 april 1998 bij de Tweede Kamer werd ingediend (kamerstukken II, 1997–1998, 26 000), nadat dit door de initiatiefnemers was ingetrokken, ongewijzigd als eigen wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Mede naar aanleiding van dat advies, dat is uitgebracht op 10 februari 1999 en als bijlage bij dit wetsvoorstel is gevoegd, heeft het kabinet gekozen voor een andere opzet van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel, zonder ook maar op enigerlei wijze afbreuk te doen aan de materiële inhoud van dat voorstel. In het thans voorliggende wetsvoorstel is het eerdere advies van de Raad van State van 10 februari 1999 op verschillende punten gevolgd. Waar dit niet het geval is, wordt op de desbetreffende punten in dit nader rapport ingegaan.

*1. Ten opzichte van het eerdere voorstel waarover de Raad van State op 10 februari van dit jaar heeft geadviseerd, verschilt het nu voorliggende wetsvoorstel op onder andere de volgende punten. De zorgvuldigheidsvereisten waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de bijzondere strafuitsluitingsgrond opgenomen in artikel 293, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (WvS) zijn niet meer in laatstgenoemd artikel opgenomen, maar in een afzonderlijke wet, de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Diezelfde afzonderlijke wet regelt ook de instelling en de taakomschrijving van de regionale toetsingscommissies. In het*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

eerdere wetsvoorstel werden deze laatste onderwerpen nog in de Wet op de lijkbezorging ondergebracht.

De Raad kan zich met de thans gekozen opzet van de wettelijke regeling verenigen. Hij constateert met voldoening dat in het wetsvoorstel rekening is gehouden met een aantal opmerkingen dat in zijn eerdergenoemde advies is gemaakt. In het wetsvoorstel wordt echter niet tegemoetgekomen aan het advies van de Raad om ten aanzien van de positie van het openbaar ministerie de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met de tekst van de wet. Door enkele passages in de toelichting wordt op dit onderdeel zelfs ernstige afbreuk gedaan aan de duidelijkheid van de wettelijke regeling. De Raad zal in het volgende punt van zijn advies hierop nader ingaan.

1. In zijn advies van 17 juni 1999 wijst de Raad van State op de verschillen in opzet tussen dit wetsvoorstel en het eerdere wetsvoorstel waarover de Raad op 10 februari 1999 heeft geadviseerd. Met voldoening lezen wij dat de Raad zich met de thans gekozen opzet kan verenigen. Wij hebben inderdaad, zoals de Raad ook constateert, bij het onderhavige wetsvoorstel rekening gehouden met een aantal opmerkingen van de Raad in zijn eerdere advies.

2. Naar de mening van de Raad is de tekst van het wetsvoorstel met betrekking tot de positie van het openbaar ministerie duidelijk. De vraag of de arts die euthanasie heeft toegepast of hulp bij zelfdoding heeft verleend heeft voldaan aan de zorgvuldigheidseisen van artikel 2 van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding wordt in eerste instantie beoordeeld door de regionale toetsingscommissie. Evenals het vorige wetsvoorstel bevat ook dit wetsvoorstel geen wijziging van artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering waarin het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie is neergelegd, zodat op grond van de tekst van het wetsvoorstel het openbaar ministerie in alle gevallen de bevoegdheid behoudt om tot strafvervolgning over te gaan. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt dit nog eens bevestigd door de opmerking dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie.

In zijn advies over het vorige wetsvoorstel heeft de Raad er wel op gewezen dat bij een positief oordeel van de toetsingscommissie strafvervolgning gewoonlijk achterwege zal blijven en slechts hoge uitzondering zal zijn. Daarmee kan de praktijk groeien dat het merendeel van de gevallen binnen een redelijke termijn met een toetsing door de toetsingscommissie wordt afgedaan. Dit doet echter niet af aan de wettelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie. Dat betekent dat alle oordelen van de regionale toetsingscommissies, zowel de positieve als de negatieve, uiteindelijk aan het oordeel van de rechter kunnen worden onderworpen en door hem worden getoetst. Daarmee wordt een eenduidige uitleg van de wettelijke zorgvuldigheidsnormen bevorderd.

Zoals de Raad in zijn advies over het vorige wetsvoorstel reeds opmerkte, mag over deze interpretatie van de wettelijke regeling geen onzekerheid bestaan. De Raad constateert dat de memorie van toelichting enkele passages bevat die van een andere uitleg van het wetsvoorstel lijken uit te gaan en aldus verwarring wekken. In paragraaf 4 van de toelichting, alsmede in de toelichting op artikel 9 wordt gesteld dat indien de regionale toetsingscommissie van oordeel is dat de arts zorgvuldig heeft gehandeld, daarmee de zaak is afgedaan en dat de commissie alleen dan haar oordeel aan het parket-generaal van het openbaar ministerie zendt als de arts naar haar oordeel niet heeft gehandeld overeenkomstig de zorgvuldigheidseisen. Ook in paragraaf 5 van de toelichting wordt opgemerkt dat met het oordeel dat de arts zorgvuldig heeft gehandeld, deze niet langer strafbaar is en dat met een zodanig oordeel de zaak is afgedaan. Dit betekent, aldus de toelichting, dat verreweg de meeste meldingen van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding niet langer ter besluitvorming aan het openbaar ministerie worden gezonden.

Voorts wordt in paragraaf 5 van de toelichting opgemerkt dat de handhaving van het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie niet betekent dat het openbaar ministerie over alle meldingen een afdoeningsbeslissing moet nemen. Dit is volgens de toelichting slechts aangewezen indien een opsporingsonderzoek is ingesteld. Hiertoe zou niet alleen aanleiding bestaan indien de toetsingscommissie tot een negatief oordeel komt, maar ook indien een redelijk vermoeden van schuld van de arts rijst omdat de gemeentelijke

*lijkschouwer aan de officier van justitie bij de melding van een niet-natuurlijke dood wijst op ernstige onregelmatigheden, of omdat er een aangifte van een derde is. Indien er in een dergelijk geval toch sprake zou zijn van een positief oordeel van de toetsingscommissie, is het niet duidelijk welk oordeel nu de doorslag zal moeten geven, dat van de toetsingscommissie of dat van het openbaar ministerie.*

*Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad de memorie van toelichting aan te passen en de desbetreffende passages in overeenstemming te brengen met de tekst van de wet. In de toelichting zou naar de mening van de Raad tot uitdrukking moeten worden gebracht dat in alle gevallen het openbaar ministerie de bevoegdheid behoudt een vervolgingsbeslissing te nemen, maar dat daarbij het positieve oordeel van de toetsingscommissie zeer zwaar zal moeten wegen.*

2. Met de Raad zijn wij van mening dat de tekst van het wetsvoorstel met betrekking tot de positie van het Openbaar Ministerie duidelijk is. Het is juist, zoals de Raad stelt, dat de vraag of de arts die euthanasie heeft toegepast of hulp bij zelfdoding heeft verleend, heeft voldaan aan de zorgvuldigheidseisen van artikel 2 van dit wetsvoorstel in eerste instantie wordt beoordeeld door de regionale toetsingscommissie. Eveneens juist is 's Raads constatering dat dit wetsvoorstel geen wijziging bevat van artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering waarin het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie is neergelegd. Dit betekent dat ingevolge dit wetsvoorstel het Openbaar Ministerie in alle gevallen de bevoegdheid behoudt om tot strafvervolgning over te gaan.

Bij een positief oordeel van de toetsingscommissie, zo leert de praktijk inmiddels, blijft een strafvervolgning gewoonlijk achterwege en vormt deze slechts hoge uitzondering. Wij wijzen erop dat deze praktijk reeds verscheidene jaren bestaat en niet pas dateert van na de inwerkingtreding van de nieuwe meldingsprocedure op 1 november 1998.

De Raad is van mening dat deze praktijk niet afdoet aan de wettelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie. Daaruit trekt de Raad de gevolgtrekking dat alle oordelen van de regionale toetsingscommissies, zowel de positieve als de negatieve, uiteindelijk aan het oordeel van de rechter kunnen worden onderworpen en door hem worden getoetst.

Op dit punt blijven wij met de Raad van mening verschillen. Zoals de Raad zelf constateert, blijft bij een positief oordeel van de toetsingscommissie strafvervolgning gewoonlijk achterwege. Deze praktijk is in overeenstemming met het doel dat het vorige kabinet voor ogen stond bij de introductie van de nieuwe meldingsprocedure, te weten een verbreding van de toetsing van het levensbeëindigend handelen door een in eerste instantie meer op de medische professie toegesneden meldingsprocedure. De toetsing door het Openbaar Ministerie diende meer op afstand te worden geplaatst. Dit wetsvoorstel trekt deze lijn door, zonder dat aan de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie wordt getornd. Het Openbaar Ministerie zal in het algemeen besluiten tot het instellen van een opsporingsonderzoek bij een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Dit geldt in het algemeen en niet slechts bij de strafbare feiten waar het bij dit wetsvoorstel om gaat.

Indien de regionale toetsingscommissie tot een positief oordeel komt over het handelen van de arts, is er geen sprake van enig redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Alsdan is er ook geen aanleiding voor het Openbaar Ministerie om een opsporingsonderzoek in te stellen en alsdan gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheden. Het nemen van een vervolgingsbeslissing is pas aan de orde als een opsporingsonderzoek is ingesteld. In de memorie van toelichting is naar onze mening duidelijk aangegeven wanneer er wél aanleiding tot dit laatste zou zijn, te weten indien de toetsingscommissie het handelen van de arts als onzorgvuldig heeft aangemerkt of indien uit anderen hoofde – dus buiten de toetsing door de toetsingscommissie om – een redelijk vermoeden van schuld rijst. Bij dit laatste valt te denken aan het in kennis stellen van de officier van justitie door de gemeentelijke lijkschouwer van ernstige onregelmatigheden bij de melding van een niet-natuurlijke dood, of aan de omstandigheid dat een derde aangifte heeft gedaan. Op grond van de gegevens over de bestaande praktijk moet worden vastgesteld dat bij een positief oordeel van de toetsingscommissie vrijwel nooit de noodzaak bestaat voor het instellen van een opsporingsonderzoek.

Anders dan de Raad menen wij dat onze omtrent bovenstaand punt in de memorie van toelichting opgenomen beschouwingen geen misverstanden kunnen oproepen over de inhoud van de voorgestelde regeling. Indien het Openbaar Ministerie aanleiding ziet om naar aanleiding van een melding een opsporingsonderzoek te doen instellen, betekent dit dat – zulks naar aanleiding van een vraag van de Raad hiernaar – het oordeel van de regionale toetsingscommissie in dit uitzonderlijke geval niet langer, zoals de Raad het formuleert, de doorslag kan geven. In dit geval geldt het oordeel van de toetsingscommissie niet meer als een eindoordeel, maar als een voorlopig oordeel. In zijn uitvoerige beschouwingen op het bovenbesproken punt heeft de Raad nog gewag gemaakt van de wenselijkheid van bevordering van een ondubbelzinnige uitleg van de wettelijke zorgvuldigheidsnormen. Wij onderschrijven deze wenselijkheid en hebben daartoe in het wetsvoorstel de nodige waarborgen opgenomen. Wij wijzen op het in artikel 13 voorgescreven overleg tussen de voorzitters van de regionale toetsingscommissies en de in artikel 17 opgenomen verplichting voor de commissies om een jaarverslag uit te brengen. Gelet op het bovenstaande hebben wij onvoldoende aanleiding gevonden de memorie van toelichting aan te passen in de door de Raad van State voorgestane zin.

*3. Aangezien naar de mening van de Raad ingevolge het wetsvoorstel het openbaar ministerie zijn volledige bevoegdheid tot het nemen van een vervolgingsbeslissing behoudt, moet het ten behoeve van een consistente jurisprudentie ook in alle gevallen kunnen beschikken over het oordeel van de toetsingscommissie, ook over het positieve oordeel. De Raad adviseert artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel dienovereenkomstig te wijzigen.*

3. Zoals wij hierboven onder punt 2 hebben aangegeven zien wij geen aanleiding alle oordelen van de toetsingscommissies, ook de positieve, aan het Openbaar Ministerie ter hand te stellen. Om die reden kunnen wij de suggestie van de Raad om artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel in die zin te wijzigen, dan ook niet volgen.

*4. Juist in verband met het vorenstaande acht het college het uit een oogpunt van rechtsbescherming van belang dat de periode gedurende welke de arts in onzekerheid verkeert zoveel mogelijk wordt beperkt. Hij beveelt daarom aan in de wet een regeling op te nemen, die de officier van justitie ertoe verplicht om, indien hij voornemens is tegen de arts een strafvervolging in te stellen, van dat voornemen binnen een bepaalde termijn na ontvangst van het oordeel van de toetsingscommissie aan de arts kennis te geven. Bij gebreke van een tijdige kennisgeving zou de bevoegdheid tot het instellen van strafvervolging moeten komen te vervallen.*

4. De aanbeveling van de Raad in dit onderdeel hangt onlosmakelijk samen met de opvatting van het college over het ter beschikking stellen aan het Openbaar Ministerie van alle oordelen van de toetsingscommissies. Nu wij deze laatste opvatting niet delen, kan de onderhavige aanbeveling verder onbesproken blijven.

*5. Indien de patiënt van 16 jaar of ouder niet langer in staat is zijn wil te uiten, maar voordat hij in die staat geraakte tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake in staat werd geacht een schriftelijke verklaring, inhoudende een verzoek om levensbeëindiging, heeft afgelegd, kan deze verklaring worden beschouwd als overeenstemmend met de wil van de patiënt, mits de arts de overtuiging heeft dat deze verklaring vrijwillig en weloverwogen is afgelegd en hij bij de inwilliging van het verzoek de zorg van een goed hulpverlener in acht neemt (artikel 2, tweede lid).*

*Het is de Raad niet duidelijk of de schriftelijke verklaring, inhoudende een verzoek om levensbeëindiging, moet zijn afgelegd nadat betrokkene de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. De redactie van het artikel zou ook tot een andere interpretatie kunnen leiden. Het college adviseert het artikel te verduidelijken.*

5. Ingevolge artikel 2, tweede lid, mag de arts een schriftelijke wilsverklaring van de patiënt onder bepaalde voorwaarden beschouwen als overeenstemmend met de wil van de patiënt. Het artikellid vereist niet, dit in reactie op

een vraag van de Raad van State hierover, dat de schriftelijke wilsverklaring, inhoudende een verzoek om levensbeëindiging, eerst moet zijn afgelegd nadat de patiënt de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. De arts mag aan de wilsverklaring echter pas vanaf dit moment de betekenis toekennen waarop het onderhavige artikellid ziet.

Indien de patiënt nog niet de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, maar al wel een schriftelijke wilsverklaring, inhoudende een verzoek om levensbeëindiging heeft opgesteld, geldt hetgeen terzake in artikel 2, vierde lid, is bepaald. Wij wijzen met nadruk erop dat de schriftelijke wilsverklaring als bedoeld in het tweede lid van artikel 2 voor de arts als richtsnoer dient, indien hij zich geplaatst ziet voor de situatie waarin de patiënt zijn wil niet langer kan bepalen. Zoals het woord «richtsnoer» reeds aangeeft, laat een en ander de verantwoordelijkheid van de arts om zijn eigen afweging te maken, onverlet. Wij hebben de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

*6. Over de samenstelling van de regionale toetsingscommissies (artikel 3, tweede lid) wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de eerste ervaringen lijken uit te wijzen dat een kleine commissie met daarin medische, juridische en ethische kennis en vaardigheden het meest geschikt is voor een brede en evenwichtige beoordeling van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding, zoals beoogd, en tegelijkertijd voor een doelmatige werkwijze. Het lijkt de regering evenwel raadzaam de wet aldus te redigeren, dat desgewenst grotere commissies kunnen worden ingesteld.*

*De Raad acht het gewenst dat in ieder geval de drie genoemde disciplines met eenzelfde aantal leden in de toetsingscommissies vertegenwoordigd zijn. Hij adviseert dit in artikel 3 tot uitdrukking te brengen. Voorts beveelt hij aan in de memorie van toelichting duidelijkheid te scheppen over de vraag of ook vertegenwoordigers van andere disciplines dan de drie genoemde in een toetsingscommissie kunnen plaatsnemen.*

6. Wij hebben bewust ervoor gekozen in artikel 3 nog niet definitief vast te leggen uit hoeveel personen de toetsingscommissies precies zullen bestaan en welke disciplines daarin vertegenwoordigd zullen zijn. De nieuwe meldingsprocedure geldt pas vanaf 1 november 1998, hetgeen naar onze mening nog te kort is om een en ander nu reeds definitief en limitatief in een wettekst vast te leggen.

Wij blijven een voorkeur houden voor de voorgestelde open regeling en af te wachten tot welke conclusies de werking van de nieuwe procedure in de praktijk eventueel zou moeten leiden.

*7. Op voordracht van de Minister van Justitie en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de toetsingscommissies regels gesteld betreffende hun aantal en relatieve bevoegdheid en hun vestigingsplaats (artikel 19). De eerder voorgestane opzet om tot vijf van dergelijke commissies te komen lijkt daarmee van de baan.*

*Gelet op mogelijke verschillen in de interpretatie bij de toetsing van concrete gevallen aan de zorgvuldigheidseisen door de regionale toetsingscommissies is de Raad van mening dat er slechts een beperkt aantal toetsingscommissies moet worden ingesteld. Hij adviseert het aantal toetsingscommissies in de wet vast te leggen op maximaal vijf. Indien hieraan geen gevolg wordt gegeven dient in ieder geval in de memorie van toelichting te worden aangegeven waarom is gekozen voor de thans voorgestelde constructie, alsmede hoeveel toetsingscommissies er naar verwachting zullen worden ingesteld.*

7. Het is, anders dan de Raad veronderstelt, niet zo dat de thans bestaande opzet van vijf regionale toetsingscommissies met het voorgestelde artikel 19 van de baan zou zijn. Wij zijn met de Raad op de door hem aangevoerde gronden van mening dat er slechts een beperkt aantal regionale toetsingscommissies moet worden ingesteld. Wij willen ook hier de ontwikkeling echter open laten en blijven daarom de voorkeur houden voor de opzet, waarbij bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld betreffende onder andere het aantal toetsingscommissies.

8. In het onderhavige wetsvoorstel hebben wij nog twee onderdelen, zorgvuldigheidseisen bevattende, toegevoegd aan artikel 2, eerste lid,

respectievelijk wijziging gebracht in de formulering van enkele zorgvuldigheidseisen, vervat in artikel 2, eerste, tweede en derde lid. Bovenstaande wijzigingen betreffen formuleringen die reeds waren opgenomen in, respectievelijk beter aansluiten bij, het eerdere wetsvoorstel waarover de Raad op 10 februari 1999 heeft geadviseerd. Tegen deze formuleringen zijn door de Raad in dat advies geen bezwaren geuit. Wij menen dat deze wijzigingen ertoe bijdragen dat essentiële aspecten van de zorgvuldigheidseisen voor het besluitvormingsproces met betrekking tot het toepassen van euthanasie, uitdrukkelijk naar voren komen dan wel meer helder zijn geformuleerd. In verband daarmee hebben wij de memorie van toelichting, waar aangewezen, aangevuld.

*De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden. Ik moge U tevens, eveneens mede namens mijn vorenbedoelde ambtgenote verzoeken ermee in te stemmen dat als bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden het advies van de Raad van State van 10 februari 1999 over het bij Kabinetsmissive van 7 oktober 1998, no. 98.004717 bij de Raad ter overweging gemaakte, eveneens hierbij gevoegde, voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van de Wet op de lijkbezorging inzake levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals