

**INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief inzake het afzien van ratificatie van het Biogeneeskundeverdrag (Kamerstuk 34 000, XVI, nr. 106).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 april 2015 aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorgelegd.

De voorzitter van de commissie,  
Lodders

Adjunct-griffier van de commissie,  
Clemens

## **I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES**

### **Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister over het afzien van de ratificatie van het Biogeneeskundeoverdrag. Het verdrag richt zich op het waarborgen van de menselijke waardigheid in het licht van snelle ontwikkelingen in de biologie en de geneeskunde, en beoogt een minimumbeschermingsniveau te bieden bij (nieuwe) toepassingsmogelijkheden. Genoemde leden onderschrijven de centrale doelstelling van het verdrag, te weten de bescherming van de menselijke waardigheid. Deze leden constateren echter wel dat er verschillende zwaarwegende argumenten zijn die dwingen tot heroverweging van de ratificatie van het verdrag. Zij hebben in dat verband wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag meer specifiek welke fundamentele bepalingen van het verdrag volgens de Raad van State niet als minimumnormen in verbindende verdragsverplichtingen als rechtsnorm zouden moeten gelden.

Voorts lezen de leden van de PvdA-fractie dat een aantal bepalingen mogelijk vatbaar is voor rechtstreekse werking in het Nederlandse recht terwijl deze bepalingen een onbestemd karakter hebben. Genoemde leden vragen in verband met het voorgaande welke mogelijke verstrekkende gevolgen hieruit kunnen voortvloeien naast de genoemde gevolgen in de brief.

De leden van de PvdA-fractie merken daarnaast op dat bij ratificatie van het verdrag het opheffen van het tijdelijke verbod voor het speciaal kweken van embryo's voor onderzoek niet meer mogelijk zou zijn. Welke opvatting heeft het kabinet over het opheffen van het verbod op het stand brengen van embryo's voor onderzoek?

Ten slotte delen de leden van de PvdA-fractie de mening dat het verdrag een belemmering vormt voor de ontwikkeling van de medische wetenschap, verbetering van zorg en het betrekken van veranderende ethische inzichten en maatschappelijke opvattingen. Genoemde leden hechten veel waarde aan de mogelijkheden van nationaal debat over deze onderwerpen.

### **Vragen en opmerkingen van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling en verbazing kennisgenomen van de brief met daarin het besluit tot het afzien van ratificatie van het Biogeneeskundeoverdrag. Deze leden hebben naar aanleiding van dit besluit nog een aantal inhoudelijke en meer procedurele / technische opmerkingen en vragen.

Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat een belangrijk argument voor het besluit tot niet ratificeren is dat het kabinet van mening is dat het Biogeneeskundeoverdrag te sterke grenzen wil stellen aan eventuele toekomstige medische technologieën? Kunnen genoemde leden hieruit opmaken dat er situaties zijn in de (toekomstige) medische technologie waar bepaalde belangen zwaarder wegen dan de mensenrechten? Kan het kabinet een aantal voorbeelden geven van belangen die zwaarder wegen dan de mensenrechten, en kan het kabinet ook onderbouwen waarom die afweging is gemaakt? Welke belangen gaan voor het individuele belang en waarom?

Het Biogeneeskundeverdrag is een internationaal verdrag, waarmee op bepaalde onderwerpen die samenhangen met de bescherming van de mensenrechten kan worden afgestemd tussen de verschillende Europese landen. Door het niet ratificeren van het verdrag vindt deze afstemming en de bescherming van de mensenrechten niet plaats; hierdoor lijkt het belang van deze aspecten miskend te worden. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting hierop. Worden deze belangen wel voldoende erkend?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de reactie van het kabinet op de constatering van het College voor de Rechten van de Mens dat de Raad van State vraagtekens zet bij de fundamentele bepalingen waarmee het verdrag opent. Is het niet correct dat het in de gezondheidszorg breed geaccepteerde uitgangspunten betreft die integraal deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde?

Ratificatie van het Biogeneeskundeverdrag zorgt ervoor dat bepaalde medisch-technologische ontwikkelingen op Europees niveau in goede banen worden geleid. De leden van de SP-fractie delen de angst van het College voor de Rechten van de Mens dat er een mogelijke race to the bottom gaat ontstaan. Wat is de reactie van het kabinet op deze ongewenste, maar mogelijke, situatie? Indien wordt vastgehouden aan het niet ratificeren van het verdrag, wat gaat er dan gedaan worden om dergelijke ongewenste effecten te voorkomen?

Klopt de conclusie van de leden van de SP-fractie dat in de brief van de Minister staat dat de menselijke waardigheid kan worden afgezet tegen andere belangen? Genoemde leden plaatsen vraagtekens bij deze conclusie en zij vragen waar de menselijke waardigheid tegen afgezet kan worden en wat zwaarder weegt dan menselijke waardigheid. Graag ontvangen zij een uitgebreide opsomming en toelichting.

Een van de conclusies van de Raad van State is dat bepaalde bepalingen rechtstreekse werking kunnen krijgen in Nederland, met verstrekkinge gevolgen. De Raad van State noemt bijvoorbeeld artikel 3 waarin het gaat om het recht op gelijke toegang tot gezondheidszorgvoorzieningen, wat een verplichting met zich mee zou kunnen brengen waarvan betwijfeld moet worden of de Nederlandse wetgeving daaraan voldoet. Is het niet zo dat deze bepaling algemeen uitgelegd wordt als een instructienorm met een ruime beoordelingsmarge? Waarom wordt hier dan toch zo zwaar aan getild, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Aan het advies van de Raad van State lijkt een wat gebrekkige visie op de internationale mensenrechten ten grondslag te liggen, zo constateren genoemde leden. Wordt met het niet ratificeren de Nederlandse burgers juist niet een aanvullende rechtsbescherming onthouden, zo vragen deze leden.

Op 20 maart 2015 wordt het besluit tot het niet ratificeren van het Biogeneeskundeverdrag aan de Kamer gestuurd. Basis tot dit besluit is een advies van de Raad van State uit april 2000. Tussen advies en besluit zit daarmee zo'n 15 jaar. De leden van de SP-fractie zijn eigenlijk verbaasd dat hier zo veel tijd overheen is gegaan. Graag ontvangen deze leden daarom een helder overzicht van hoe het proces de afgelopen 15 jaar precies is verlopen. Welke stappen en acties zijn genomen tussen april 2000 en maart 2015, en door wie? Wat heeft ervoor gezorgd dat het zo lang heeft moeten duren; heeft een en ander bijvoorbeeld lang stilgelegd? Het advies van de Raad van State is inmiddels bijna 15 jaar oud. Deze leden vragen dan ook of het advies daarmee niet gedateerd is. Zijn er in de tussenliggende jaren geen relevante ontwikkelingen geweest die

van belang zijn in relatie tot de geconstateerde bezwaren? Ontwikkelingen die bepaalde constatering en bezwaren wellicht in een ander daglicht zetten? Waarom is er vervolgens niet voor gekozen om in die 15 jaar een oplossing te zoeken voor de door de Raad van State geconstateerde bezwaren, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Wat zijn precies de (internationale) consequenties van het besluit van Nederland tot het niet ratificeren van het Biogeneeskunde­verdrag, zo vragen de leden van de SP-fractie. Genoemde leden ontvangen hierop graag een toelichting. Het Biogeneeskunde­verdrag is een internationaal verdrag. Welke Europese landen hebben het verdrag al wel geratificeerd en wanneer deden zij dat? Zijn er Europese landen die nog geen (definitief) besluit hebben genomen over wel of niet ratificeren? Zijn er, naast Nederland, ook andere Europese landen die hebben besloten om niet over te gaan tot ratificatie van het Biogeneeskunde­verdrag? Wat waren de precieze overwegingen van die landen om tot niet ratificeren van het Biogeneeskunde­verdrag over te gaan?

In plaats van afzien van ratificatie van het Biogeneeskunde­verdrag had er ook gekozen kunnen worden voor wel ratificeren maar dan met een vijftal voorbehouden. In de brief van de Minister wordt opgemerkt dat het maken van meer dan twee of drie voorbehouden zeer ongebruikelijk is en dat de ratificatie met meer voorbehouden een hol gebaar zou zijn. De leden van de SP-fractie vragen of de gekozen «grens» van het aantal voorbehouden niet een wat arbitraire grens is. Is het immers niet zo dat bij de ratificatie van het VN-verdrag inzake mensen met een handicap wel zeven voorbehouden zijn gemaakt? Waarom is er bij de ratificatie van het VN-verdrag inzake mensen met een handicap wel gekozen voor het maken van een groter aantal voorbehouden maar wordt dit eigenlijk nauwelijks als een optie gezien bij het Biogeneeskunde­verdrag? Waarin zit precies het verschil en op basis waarvan en door wie wordt de uiteinde­lijke keuze voor het aantal «toegestane» voorbehouden gemaakt? Er is aangegeven dat bij ratificatie met bovengemiddeld veel voorbehouden bij het Biogeneeskunde­verdrag Nederland een solitaire positie in zou nemen. De vraag die genoemde leden hebben is of met het niet ratificeren niet net zo een solitaire positie ontstaat. Deze leden ontvangen graag een totaaloverzicht van alle Europese landen die het Biogeneeskunde­verdrag hebben geratificeerd met daarbij het aantal voorbehouden en de onderwerpen / inhoud van die voorbehouden.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of er bereidheid is / er mogelijkheden zijn om het besluit tot niet ratificeren van het Biogenees­kunde­verdrag terug te draaien. Zo ja, wat zijn de stappen die het kabinet gaat nemen? Zo nee, waarom blijft het kabinet bij zijn besluit tot niet ratificeren? Kan een nieuw en actueel advies gevraagd worden van de Raad van State? Is zijn advies / zijn zijn constatering van 15 jaar geleden in de tussentijd gewijzigd? Zo ja, op welke punten? En is er de mogelijkheid om over een eventueel nieuw advies van de Raad van State in de Kamer de discussie aan te gaan?

Als het besluit tot niet ratificeren van het Biogeneeskunde­verdrag wordt herzien, kan het kabinet dan toezeggen ditmaal wel een advies te vragen aan het College voor de Rechten van de Mens over het Biogeneeskunde­verdrag? Om welke redenen is er in eerste instantie overigens geen advies gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens, zo vragen de leden van de SP-fractie.

## **Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief waarin het kabinet aangeeft definitief het Biogeneeskundeoverdrag van april 1997 niet te ratificeren. Deze leden hebben enkele vragen bij dit besluit.

De leden van de CDA-fractie vragen wat destijds de beweegredenen zijn geweest om in 1997 het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de waardigheid van het menselijk wezen met betrekking tot de toepassing van de biologie en de geneeskunde tot stand te laten komen. Waarom hebben destijds Aruba, Curaçao en Sint Maarten al aangegeven geen medegelding bij dit verdrag te wensen? Kan gesteld worden dat de normen die in het verdrag moesten worden overgenomen, en waarover in de Raad van Europa gesproken werd, naar de mening van het kabinet afdoende geborgd zijn in Nederlandse wetgeving?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat 35 van de 47 landen het verdrag inmiddels wel hebben geratificeerd.

Het kabinet schrijft dat op dit moment een onderzoek loopt naar mogelijke wetenschappelijke ontwikkelingen die aanleiding zouden kunnen vormen voor het opheffen van het verbod op het tot stand brengen van embryo's voor onderzoek. De leden van de CDA-fractie vragen welk onderzoek hiermee bedoeld wordt, en over welke wetenschappelijke ontwikkelingen hierbij gesproken wordt.

De Raad van State schreef in 2000 in een advies «dat een aantal verdragsbepalingen mogelijk rechtstreekse werking heeft», ofwel direct getoetst kan worden door de rechter. In de praktijk kan dat er volgens de Raad toe leiden dat alle medische zorg voor iedere burger in gelijke mate ter beschikking moet staan, en zo nodig juridisch afdwingbaar is. De Raad wijst er hierbij op dat dit de besteding van schaarse middelen kan frustreren. De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet deze conclusie nader kan onderbouwen. Is het niet zo dat deze bepaling algemeen juist wordt uitgelegd als een instructienorm die landen een ruime beoordelingsmarge geeft wat betreft de invulling van de beschikbare zorg? Is het niet zo dat de keuzes rond de besteding van schaarse middelen altijd vanzelfsprekend objectief, transparant en niet discriminatoir moeten zijn? Hoe wordt hiermee omgegaan in landen die het verdrag wel al hebben geratificeerd?

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte of het kabinet kan aangeven welke voorbehouden op welke onderdelen Frankrijk, Turkije en Zwitserland hebben gemaakt. Is dit vergelijkbaar met het aantal van vijf voorbehouden die het kabinet zou maken als het toch tot ratificatie over zou gaan?

## **Vragen en opmerkingen van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de opvatting van het kabinet met betrekking tot het ratificeren van het Biogeneeskundeoverdrag. Het verdrag richt zich met name op het waarborgen van de menselijke waardigheid. Deze leden hechten waarde aan de belangen van menselijke waardigheid en het feit dat deze integraal onderdeel zijn van de Nederlandse rechtsorde. Aan de facetten die behoren tot het waarborgen van deze waardigheid, zoals bijvoorbeeld het primaat van het individu boven het belang van de samenleving en de wetenschap en de gelijke toegang tot de zorg willen genoemde leden niet tornen. Los daarvan zien deze leden ook het belang in van medisch-technologische ontwikkelingen. De leden van de D66-fractie vinden de

uitwerking van het Biogeneeskundeverdrag op de medisch-technologische ontwikkelingen zorgelijk. Gezien de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen in de bioethiek kunnen de zeer gedetailleerde beschermingsbepalingen beperkend werken. Deze leden hebben enkele voorbeelden van negatieve gevolgen voor de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Ten eerste zal de ratificering van het verdrag leiden tot een verbod op het tot stand brengen van embryo's voor onderzoek. Ten aanzien van dat verbod hebben genoemde leden enkele bezwaren. Dit zal betekenen dat de mogelijkheid tot het doorkweken van embryo's onmogelijk wordt gemaakt. Het langer doorkweken van embryo's biedt echter perspectief op het verkrijgen van waardevolle kennis over de embryonale ontwikkeling na implantatie en is daarom van grote waarde voor de gezondheidszorg. Daarnaast zou een dergelijk verbod onderzoek belemmeren naar diverse ziekten. Ten tweede zal ratificatie de noodzaak tot verruiming voor geneesmiddelenonderzoek bij wilsonbekwamen en minderjarigen begrenzen, wat tot gevolg heeft dat een nationaal debat onmogelijk is. Mede gezien het feit dat een voorbehoud problematisch is vanwege de onvoorspelbare ontwikkelingen en voorbehoud in een later stadium niet mogelijk is, hebben de leden van de D66-fractie ertoe besloten het besluit van het kabinet tot het afzien van ratificatie van het verdrag te steunen. Deze leden hebben dan ook geen verdere vragen.

### **Vragen en opmerkingen van de SGP-fractie**

De leden van de SGP-fractie vinden de bescherming van de menselijke waardigheid cruciaal. De bescherming van het leven en de menselijke waardigheid behoort tot de kernelementen van de rechtsstaat. Genoemde leden vragen daarom of het logisch is om het door Nederland ondertekende Biogeneeskundeverdrag niet te ratificeren. Zij hebben daarom de nodige vragen bij dit voornemen.

Het was in 1997 de intentie om dit verdrag ook te ratificeren. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het destijds wel als logisch werd gezien om een dergelijk verdrag te ratificeren en nu niet meer. Is de bescherming van de menselijke waardigheid volgens het kabinet minder belangrijk geworden? Is er nu geen minimumbeschermingsniveau meer nodig? Waarom was het kabinet destijds wel overtuigd van het belang van dit verdrag?

Het is opmerkelijk dat het kabinet rond 2000 besloot om nog te wachten met ratificatie, omdat er eerst nog een wijziging van de Embryowet beoogd werd. De leden van de SGP-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot de grondwettelijk gevraagde bescherming van de internationale rechtsorde. Is juist het ondertekenen van een verdrag niet al een voorlopige binding aan de waarden die in dat verdrag beschermd worden? Is het dan gepast om eerst nog één of meer wetten te wijzigen om de werking van het verdrag te beperken?

Er zijn heel wat landen die het verdrag wel geratificeerd hebben. De leden van de SGP-fractie vragen of de in de brief genoemde argumenten tegen dat verdrag dan niet evenzeer zouden gelden voor de andere landen. Is in die landen de bescherming van de menselijke waardigheid op een hoger niveau? Worden daar door dit verdrag relevante ontwikkelingen gedwarsboemd?

Meer principieel vragen de leden van de SGP-fractie wat de visie van het kabinet is op de bescherming van de menselijke waardigheid en de bescherming van het leven. Andere verdragen vragen immers ook om die bescherming. Wat zijn volgens het kabinet de minimale waarden die beschermd dienen te worden? Hoe wordt dit geconcretiseerd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 36 van het verdrag wordt geïnterpreteerd als een «stand-still»-bepaling. Deze leden vragen of dit wel een weergave is die in overeenstemming is met de verdragstekst. Zou niet elk medisch of wetenschappelijk onderzoek zich moeten bewegen tussen kaders die de bescherming van de menselijke waardigheid en het leven voor ogen stellen? Betekent dat automatisch dat er geen wetenschappelijke ontwikkelingen mogelijk zouden zijn? Zou het niet juist beter zijn om die ontwikkelingen te stimuleren die niet ten koste gaan van de menselijke waardigheid en het leven? Wat is de concrete inzet van het kabinet om dit te bereiken?

Het kabinet stelt dat Nederland bij ratificatie met een bovengemiddeld aantal voorbehouden een solitaire positie in zou nemen. Kan het kabinet aangeven in hoeverre het de verwachting is dat het niet-ratificeren ook een solitaire positie zou kunnen opleveren?

Het kabinet geeft aan dat het volgens de Raad van State gaat om inspirerende beginselen die als uitgangspunt of doelstelling niet zouden misstaan. De leden van de SGP-fractie vragen of het kabinet deze opvatting deelt en in welke mate.

Het kabinet stelt dat het ratificeren van het verdrag zou betekenen dat er geen ruimte zou zijn voor veranderende ethische inzichten en maatschappelijke opvattingen. De leden van de SGP-fractie vragen wat het kabinet hiermee bedoelt. Zou er dan ook geen ruimte meer zijn voor veranderende ethische inzichten die een betere bescherming van het leven en de menselijke waardigheid vormen? Ook vragen de leden van de SGP-fractie of niet juist elk verdrag bedoelt bepaalde ethische inzichten vast te leggen, omdat ze als waardevol gezien worden. Is het dan gewenst vanwege mogelijke toekomstige inzichten dan maar geen verdrag te sluiten?

## **II. REACTIE VAN DE MINISTER**