

Vergaderjaar 2020–2021

32 647

Levensbeëindiging

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2021

1 Aanleiding

In de derde evaluatie van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (Wtl) is de aanbeveling gedaan om de mogelijkheid van het instellen van cassatie in belang der wet tegen oordelen van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie (RTE) te onderzoeken¹. Introductie van die mogelijkheid zou inhouden dat oordelen van de RTE door de procureur-generaal bij de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd aan de Hoge Raad.

In de kabinetsreactie op de derde evaluatie van de Wtl is toegezegd dat de aanbeveling om de mogelijkheid van het instellen van cassatie in belang der wet tegen oordelen van de RTE te onderzoeken, wordt overgenomen.² Die mogelijkheid is inmiddels bestudeerd. In deze brief geef ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de resultaten daarvan weer en de conclusies die ik daaraan verbind.

Met deze brief voldoe ik tevens aan de toezegging van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tijdens het AO Medische Ethiek van 15 oktober 2020 om in deze brief terug te komen op de opmerking van Tweede Kamerlid Tellegen (VVD) dat een arts niet in een soort «showcase» terecht komt om de Wtl nader te duiden.³

De toetsing van het handelen van een arts door het openbaar ministerie (hierna: OM) maakt onderdeel uit van een zorgvuldige en toetsbare euthanasiepraktijk. Het OM maakt een zorgvuldige afweging bij het entameren van strafvervolging jegens een arts die betrokken is bij levensbeëindigend handelen. In zijn beoordeling zal het OM niet alleen

¹ Zie aanbeveling 17 uit deze evaluatie; zie de bijlage bij Kamerstuk 31 036, nr. 92, p. 18.

² Zie de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 6 juli 2018 over de nota medische ethiek; Kamerstuk 34 990, nr. 1, p. 25.

³ Kamerstuk 34 990, nr. 9, p. 51 (Verslag van een Algemeen Overleg).

meewegen of de arts een strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt, maar ook of de vervolging opportuun is. Ik wil hierbij benadrukken dat het OM bij deze afweging zich terdege bewust is van de impact van een strafvervolging voor een arts die betrokken is geweest bij levensbeëindigend handelen.

In de onderhavige brief wordt eerst uiteengezet hoe de RTE, naast andere ontwikkelingen ter bevordering van de kwaliteit van de RTE-oordelen, cassatie in belang der wet ziet als belangrijke aanvulling op zijn rechtsvorming. Vervolgens wordt aangegeven wat het karakter van het buitengewoon rechtsmiddel cassatie in belang der wet inhoudt en worden de standpunten van het College van procureurs-generaal (hierna: het College) en de procureur-generaal bij de Hoge Raad over introductie van deze mogelijkheid weergegeven. Voorts wordt ingegaan op het voorstel van de Innovatiewet Strafvordering, waarin voor de rechter de mogelijkheid wordt gecreëerd om in een strafzaak de Hoge Raad prejudiciële vragen te stellen indien een antwoord op die vragen nodig is voor de te nemen beslissing en met de vraag een zaakoverstijgend belang gemeoid is. Tot slot zal worden ingegaan op de wenselijkheid van de mogelijkheid tot het instellen van cassatie in belang der wet tegen RTE-oordelen en waarom hiertoe niet zal worden overgegaan.

2 Voorstel van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie en huidige werkwijze

De RTE heeft voorgesteld dat door middel van cassatie in belang der wet de Hoge Raad gevraagd kan worden zich te buigen over uitspraken van de RTE. Het doel van het juridisch laten toetsen van oordelen van een RTE is om grotere rechtszekerheid te verkrijgen over juridisch relevante vragen, ook in het geval waarin een RTE tot het oordeel is gekomen dat wél overeenkomstig de zorgvuldigheidseisen is gehandeld.

De RTE bestaat uit deskundigencommissies, niet zijnde rechterlijke instanties. Daarmee kent de rechtsvormende functie van de commissies volgens de RTE een belangrijke beperking. Als een commissie in een casus van oordeel is dat de arts in strijd met een wettelijke zorgvuldigheidseis heeft gehandeld, kan het OM na een eigenstandige beoordeling van de casus – kort weergegeven – de zaak seponeren of strafvervolging instellen jegens de arts die de euthanasie uitvoerde. Aan deze twee mogelijk door het OM te bewandelen routes zou volgens de RTE een derde toegevoegd moeten worden indien de arts zich in een concrete situatie met een of meer nieuwe rechtsvragen geconfronteerd ziet. Deze derde route houdt het volgende in. Indien de arts naar het oordeel van de RTE in die situatie een uitleg heeft gegeven aan de Wtl die de RTE bijvoorbeeld voor onjuist houdt, dan zou het OM bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad kunnen verzoeken om cassatie in belang der wet in te stellen naar aanleiding van een oordeel van de RTE.⁴

De mogelijkheid van cassatie in belang der wet tegen RTE-oordelen zou volgens de RTE een aanvulling moeten zijn op reeds ingezette ontwikkelingen ter kwaliteitsbevordering van de oordelen van de RTE.⁵ Deze mogelijkheid zou mede meer bescherming kunnen bieden aan artsen.⁶

⁴ Zie de jaarverslagen van de RTE van 2016, 2017, 2018 en 2019 (Kamerstuk 32 647, nrs. 66, 72, 75 en 78).

⁵ Deze ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld (1) onderling intensief overleg over complexe meldingen en (2) de interne reflectiekamer. Zie het jaarverslag 2019 van de RTE, p. 24.

⁶ Zie het jaarverslag 2016 van de RTE, p. 7 en het jaarverslag 2017, p. 7.

3 Cassatie in belang der wet: een buitengewoon rechtsmiddel

Cassatie in belang der wet (artikel 78, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie jo. artikel 456 van het Wetboek van Strafvordering) is een buitengewoon rechtsmiddel dat een aanvulling op de gewone rechtsmiddelen vormt. Cassatie in belang der wet kan alleen worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het belang van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid. Hij kan dit doen op eigen initiatief⁷ of na een daartoe strekkend verzoek. De procureur-generaal zal het instellen van een vordering tot cassatie in belang der wet slechts overwegen indien een voorgelegde kwestie een duidelijke, overzichtelijke rechtsvraag betreft waarover zich uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt. Niet elk vraagpunt waarover zich uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt, is echter van dien aard dat de Hoge Raad daarover in het kader van de cassatie in belang der wet zou moeten oordelen. De meeste verzoeken aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om een vordering tot cassatie in belang der wet in te stellen worden niet ingewilligd, omdat geen sprake is van een omstreden rechtskwestie die in het belang van de rechtseenheid of rechtsontwikkeling opheldering behoeft, dan wel omdat de bestreden beslissing overwegend wordt bepaald door de feiten en omstandigheden van het geval en de daaraan te verbinden feitelijke waarderingen.

Wanneer de Hoge Raad een uitspraak als gevolg van cassatie in belang der wet vernietigt, brengt dit geen verandering in de rechten en de positie van partijen in de betreffende zaak, zoals deze in de vernietigde uitspraak zijn vastgelegd. Hij beslist alleen op de grondslag van de vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over het voorgelegde rechtspunt; hij kan de beslissing niet op andere gronden vernietigen. Cassatie in belang der wet heeft aldus geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen. Dat is een belangrijk kenmerk van dit instrument.

4 Standpunten ten aanzien van het voorstel van de RTE

4.1 Standpunt College van procureurs-generaal

Het College is van oordeel dat het huidig wettelijk stelsel voldoende waarborgen biedt voor de noodzakelijke rechtsvorming in euthanasiezaken. Een separate cassatiemogelijkheid tegen oordelen van de RTE voegt hier volgens het College weinig aan toe. Van belang daarbij is dat het gaat om zaken waarover rechterlijke colleges zich nog niet hebben gebogen en zich derhalve ook geen oordeel hebben gevormd over de voorliggende rechtsvragen. Vanuit het perspectief van rechtsvorming vindt het College het dan ook onwenselijk dat tegen een RTE-oordeel direct, zonder rechterlijke tussenkomst, cassatie kan worden ingesteld. Nu de beoordeling binnen een RTE – die bestaat uit één jurist, één arts en één ethicus – bovendien niet louter een juridische is, dringt zich ook de vraag op of de daar geformuleerde rechtsvraag van voldoende juridisch gewicht is om direct te kunnen worden voorgelegd aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het College wijst er verder op dat de oordelen in euthanasiezaken zo zeer afhangen van de bijzondere concrete omstandigheden van het geval, dat het niet eenvoudig zal zijn daaruit een duidelijke, overzichtelijke rechtsvraag te destilleren.

Bovendien levert naar het oordeel van het College het voorstel van de RTE een onwenselijke doorbreking op van het wettelijk uitgangspunt waarin de taken van de RTE en het OM doelbewust van elkaar zijn gescheiden.

⁷ Zie bijvoorbeeld de vordering tot cassatie in belang der wet van de PGHR van 17 december 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1338. Deze vordering leidt uiteindelijk tot het zogenoemde koffie-arrest van de Hoge Raad.

Dat wil zeggen de wens van de wetgever om het OM in euthanasiezaken op afstand te plaatsen en daarmee dus het strafrecht.

4.2 Standpunt procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft kennisgenomen van het standpunt van het College en sluit zich in hoofdlijnen aan bij de overwegingen van het College aangaande cassatie in belang der wet tegen RTE-oordelen. In december 2019 is in een strafzaak en in een tuchtzaak cassatie in belang der wet ingesteld en heeft de Hoge Raad daarop arresten gewezen. Het standpunt van de procureur-generaal, zoals dat hieronder wordt besproken, is daarna aangevuld.

De procureur-generaal stelt voorop dat de Hoge Raad in de euthanasiearresten van 21 april 2020 heeft aangegeven dat aangaande de euthanasiepraktijk vanuit het strafrecht een terughoudende opstelling gepast is. Ten aanzien van de normering van euthanasie staat het tuchtrecht voorop.

Het buitengewoon rechtsmiddel cassatie in belang der wet is momenteel beperkt tot alle rechterlijke beslissingen of handelingen waartegen geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat. Een RTE geeft evenwel geen rechterlijke oordelen, maar deskundigenoordelen. In zoverre staat het voorstel van de RTE op gespannen voet met de huidige vormgeving van cassatie in belang der wet. Er is geen rechterlijke uitspraak die kan worden gecasseerd.

In het algemeen wordt het instellen van een vordering tot cassatie in belang der wet slechts overwogen wanneer het gaat om een duidelijke, overzichtelijke rechtsvraag waarover zich uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt of dreigt te ontwikkelen.

Wanneer cassatie in belang der wet zou worden opengesteld tegen oordelen van een RTE dan zou dat niet alleen een breuk met het huidige stelsel betekenen omdat de oordelen van de RTE geen rechterlijke oordelen of handelingen betreffen. Niet uitgesloten kan worden dat de beantwoording van rechtsvragen in een fase waarin nog geen strafvervolging aan de orde is, in het licht van die beantwoording tot vervolging van een arts kan leiden in de zaak waarin de vragen zijn gerezen. Dat staat in schril contrast met het kenmerk van het buitengewone rechtsmiddel cassatie in belang der wet, in zoverre dat de toepassing van dat rechtsmiddel geen verandering teweegbrengt in de rechtspositie van betrokken partijen.

Over strafvervolging bij levensbeëindigend handelen het volgende. Aan het OM zijn momenteel geen beperkingen opgelegd om ter zake van euthanasie zijn vervolgingsmonopolie uit te oefenen; dat wil zeggen dat de beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan, bij het OM berust. De meldingsprocedure – en daarmee de oordelen van de RTE – brengt formeel geen beperking aan in de toepassing van het opportuiniteitsbeginsel door het OM. De RTE vormt wel een tussenschakel ten behoeve van de definitieve oordeelsvorming door het OM. In de gevallen waarin de RTE heeft geoordeeld dat de arts zorgvuldig heeft gehandeld, zal het OM in beginsel afzien van vervolging, tenzij het gegronde aanleiding ziet om – in afwijking van het oordeel van de RTE – tot vervolging over te gaan. In de gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding, die via de meldingsprocedure ter kennis van het OM komen, wordt in de huidige praktijk geen vervolging ingesteld tegen de desbetreffende arts, indien deze volgens de zorgvuldigheidseisen van de Wtl heeft gehandeld. Niettemin volgt uit het uitgangspunt dat (eu)thanatisch handelen strafbaar is, dat een arts ook in deze gevallen niet op voorhand

de garantie heeft dat hij daarvoor niet zal worden vervolgd. De Hoge Raad heeft wel aangegeven dat strafvervolgning niet steeds de meest aange-
wezen reactie is op een mogelijk geval van onzorgvuldig medisch
handelen. Bovendien past in het uitzonderlijke geval dat wel vervolging
plaatsvindt terughoudendheid van de strafrechter aangaande de
aanvaardbaarheid van de keuzes die een arts maakt.⁸

Uit de praktijk van het terughoudende vervolgingsbeleid komt naar voren
dat het OM zich zeer bewust is van de ernstige implicaties van een
strafvervolgning voor artsen die betrokken zijn bij levensbeëindigend
handelen. Tegelijkertijd blijkt uit recent ingestelde strafrechtelijke
onderzoeken en een recente strafzaak dat het OM daarin momenteel geen
beletsel ziet om indien een strafvervolgning opportuun wordt geacht, die
na afweging van relevante belangen in te stellen.

Terug naar het voorstel inzake cassatie in belang der wet. Het is onder
bijzondere omstandigheden al mogelijk rechtsvragen aangaande de
euthanasiepraktijk door middel van cassatie in belang der wet aan de
Hoge Raad voor te leggen, zonder dat er een strafvervolgning is ingesteld.
Dit kan bijvoorbeeld na een artikel 12 Sv-procedure. Als het OM niet tot
vervolgning overgaat, kunnen rechtstreeks belanghebbenden, inclusief
nabestaanden, die beslissing van het OM laten toetsen door de straf-
rechter. In een dergelijk geval zal het gerechtshof toetsen of de klacht
tegen het niet-instellen van vervolging gegrond is en of uit een oogpunt
van haalbaarheid en opportuniteit alsnog vervolging moet worden
ingesteld. Daarbij kunnen ook rechtsvragen aan de orde komen, die na
een afwijzing van het beklag eventueel in een cassatie in het belang der
wet aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd.

In zaken die bij de medische tuchtrechter worden aangebracht, kan
volgens de procureur-generaal na een uitspraak in hoger beroep door het
Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg (hierna: CTG) eventueel
cassatie in het belang der wet worden ingesteld (artikel 75 Wet BIG jo.
artikel 78 Wet RO).⁹ De Hoge Raad kan dus in de gelegenheid worden
gebracht, op een algemener niveau bij te dragen aan rechtsvorming die
voor de euthanasiepraktijk betekenis heeft, zonder dat een strafvervolgning
is ingesteld.

Resumerend ziet de procureur-generaal bij de Hoge Raad geen overwe-
gende argumenten die pleiten voor de invoering van de mogelijkheid tot
het instellen van cassatie in belang der wet tegen oordelen van de RTE. Hij
heeft in het bijzonder niet de verwachting dat daardoor beter recht gedaan
zou kunnen worden aan de bedoelingen van de wetgever met de
bestaande euthanasiewetgeving dan door de wijze waarop dat thans het
geval is.

5 Cassatie in belang der wet: wenselijk en passend?

De wetgever heeft bewust open normen in de WtI gezet, waarbij de
invulling aan de rechter is gelaten. De RTE heeft aangegeven behoefte te
hebben aan meer rechtsvorming en rechtszekerheid in de toetsings-
praktijk en heeft daarom voorgesteld cassatie in belang der wet naar
aanleiding van een oordeel van de RTE te introduceren opdat de Hoge
Raad gevraagd kan worden zich over dat oordeel te buigen zonder dat dit
gevolgen heeft voor de arts die euthanasie heeft verleend.

⁸ HR 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:712 (Euthanasie), rov. 4.11.2 en 4.11.3.

⁹ Dat is gebeurd in: HR 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:713, zaaknummer 19/05016.

Na kennis te hebben genomen van de standpunten van de RTE, het College en de procureur-generaal bij de Hoge Raad oordeel ik dat voorstel niet wenselijk. Het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in belang der wet is mijns inziens niet het geëigende instrument. Dit rechtsmiddel richt zich immers op een rechterlijke beslissing waartegen geen gewoon rechtsmiddel meer open staat. De RTE geeft evenwel deskundigenoordelen, niet zijnde rechterlijke beslissingen die gecasseerd kunnen. Daarmee staat het voorstel van de RTE op gespannen voet met de huidige vormgeving van cassatie in belang der wet. Het voorstel van de RTE zou dan ook een breuk met het huidige stelsel betekenen. Bovendien kan het voorstel van de RTE tot gevolg hebben dat beantwoording van rechtsvragen in een fase waarin nog geen strafvervolgning aan de orde is, in het licht van die beantwoording juist tot vervolgning van een arts leidt. Dit is strijdig met het kenmerk van het buitengewone rechtsmiddel cassatie in belang der wet, dat de toepassing van dat rechtsmiddel geen verandering teweegbrengt in de rechtspositie van betrokken partijen.

Ten slotte is het in het huidige stelsel onder omstandigheden al mogelijk om rechtsvragen aangaande de euthanasiepraktijk door middel van cassatie in belang der wet aan de Hoge Raad voor te leggen, zonder dat een strafvervolgning is ingesteld. Dit kan bijvoorbeeld tegen een uitspraak van het CTG in een tuchtprocedure en tegen een afwijzende beslissing op het beklag in een door een belanghebbende aangespannen artikel 12 Sv-procedure.

6. Innovatiewet Strafvordering

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat in voorbereiding is, en waarover ik u heb bericht in de zesde voortgangsrapportage modernisering strafvordering¹⁰, bevat een procedure die het mogelijk maakt voor de strafrechter om prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen. Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wetboek is deze procedure ook opgenomen in het wetsvoorstel voor een innovatiewet strafvordering met als doel om met deze procedure vooruitlopend op het nieuwe wetboek ervaring op te doen. Over het wetsvoorstel innovatiewet strafvordering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State eind 2020 advies uitgebracht. Voorgesteld wordt in dit verband om een voorziening te introduceren voor de rechter in eerste aanleg of hoger beroep om de Hoge Raad prejudiciële vragen te kunnen stellen in strafzaken. Hiermee krijgt de rechter de mogelijkheid om de Hoge Raad rechtsvragen te stellen. Zodoende krijgt de feitenrechter op korte termijn het antwoord dat nodig is om in de voorliggende zaak een beslissing te nemen. Dit dient de proceseconomie en de rechtsontwikkeling omdat het antwoord niet alleen in de voorliggende, maar ook in verwante strafzaken relevant is. Doordat de door de Hoge Raad te beantwoorden rechtsvraag een zaaksoverstijgend belang moet hebben, kan dit antwoord immers in meer strafzaken worden toegepast. Deze procedure is daarmee van belang voor de rechtspraak: sneller dan voorheen krijgen rechters, officieren van justitie, advocaten en politie duidelijkheid over hoe regels moeten worden uitgelegd en toegepast. Dit vermindert het risico op tegenstrijdige uitspraken door lagere rechters en op langdurige rechtsonzekerheid. In voorkomende gevallen zou de procedure ook het instellen van rechtsmiddelen kunnen voorkomen. Tot slot kan de prejudiciële procedure de snelheid en de efficiëntie van het strafproces bevorderen doordat minder tot in cassatie hoeft te worden geprocedeerd over interpretatie van rechtsvragen indien de Hoge Raad deze vroegtijdig bij wijze van prejudiciële vraag beantwoordt.

¹⁰ Zie Kamerstuk 29 279, nr. 625.

De mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in strafzaken waarin rechtsvragen rondom euthanasiekwesties voorliggen, bevordert de rechtsontwikkeling, rechtseenheid en/of rechtszekerheid in die zaken. Voor de RTE zou een snellere beantwoording van rechtsvragen mogelijk bijdragen aan de bevordering van de kwaliteitsontwikkeling van RTE-oordelen. Een prejudiciële procedure impliceert wel dat een strafzaak aanhangig is en dus reeds sprake is van vervolging van een arts. Juist dat laatste strookt niet met de wens van de RTE om hun oordelen juridisch te laten toetsen zonder dat de betrokken arts aan een strafvervolging wordt blootgesteld.

7. Conclusie

De mogelijkheden en de wenselijkheid van het instellen van cassatie in belang der wet tegen oordelen van de RTE, zoals voorgesteld door de RTE, zijn door mij onderzocht. Om verschillende redenen, aangevoerd in deze brief, zie ik geen aanleiding om deze vorm mogelijk te maken. Het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in belang der wet is mijns inziens niet het geëigende instrument. Bovendien kan op andere, reeds bestaande wijzen, al een juridische toetsing van RTE-oordelen plaatsvinden. Naast de procedure zoals bepaald in artikel 456 Sv kan in het huidige stelsel al cassatie in belang der wet worden ingesteld tegen een uitspraak van het CTG in een tuchtprocedure en tegen een afwijzende beslissing op het beklag in een door een belanghebbende aangespannen artikel 12 Sv-procedure.

Ook de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is door mij bekeken, maar deze optie sluit niet aan bij de wens van de RTE om hun oordelen juridisch te laten toetsen zonder dat de betrokken arts is onderworpen aan een strafrechtelijke vervolging.

Dit alles neemt niet weg dat de wens van de RTE om grotere rechtszekerheid te verkrijgen over juridisch relevante vragen aangaande de interpretatie van de Wtl begrijpelijk is. Gelet op de demissionaire status van het kabinet acht ik het aan een nieuwe Minister van Justitie en Veiligheid en een nieuwe Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om te bezien of op een andere wijze in deze wens kan worden voorzien. Hierbij zij wel opgemerkt dat de toepassing en uitleg van de Wtl uiteindelijk is voorbehouden aan de rechter, wiens oordeel in een voorkomend geval via een strafproces of een tuchtprocedure verkregen moet worden. Dit systeem van rechterlijke toetsing van levensbeëindigend handelen blijft aangewezen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus