

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Directie Publieke Gezondheid
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 6 juli 2023
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19390
Onderwerp Advies

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Op 16 mei 2023 heeft u het openbaar ministerie verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tot wijziging van de Embryowet om diverse wetenschappelijke ontwikkelingen daarin een plaats te geven. In dit advies staat de strafrechtelijke handhaving van de bepalingen in de Embryowet centraal. Er wordt geen advies gegeven over de inhoudelijke wijzigingen.

Het College wijst erop dat er tot nu toe geen strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden voor de misdrijven en overtredingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 28 van de Embryowet. Ook na wijziging van de Embryowet verwacht dat het College dat er hooguit zeer incidenteel een noodzaak zal bestaan om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. In zoverre hebben de voorgestelde wijzigingen weinig tot geen uitvoeringsconsequenties.

Met het voorstel om artikel 28a toe te voegen aan de Embryowet wordt het mogelijk dat bij handelen in strijd met de artikelen die zijn genoemd in artikel 28 lid 2 Embryowet een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De bestuurlijke boete zou kunnen worden opgelegd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De IGJ is als toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Embryowet en kan na deze wijziging ook overgaan tot zelfstandige handhaving.

Het College verzoekt om in de toelichting verder te verduidelijken hoe de bevoegdheden van de IGJ zich verhouden tot die van het openbaar ministerie. Nu is onduidelijk of er naast de IGJ voor het openbaar ministerie nog een rol is weggelegd voor het sanctioneren van het handelen in strijd met de artikelen die

zijn genoemd in artikel 28 lid 2 Embryowet. Uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel zou kunnen worden afgeleid dat aan het handelen in strijd met de artikelen uitsluitend door de IGJ consequenties kunnen worden verbonden. Denk aan de overweging dat het "[i]n de ogen van de regering (...) wenselijk [is] om het ook mogelijk te maken dat de IGJ, bij overtreding van minder ernstige aard, een bestuurlijke boete kan opleggen of in voorkomend geval, een schriftelijke waarschuwing kan geven." Niettemin ligt het gezien de tekst van het conceptwetsvoorstel en de toelichting meer voor de hand aan te nemen dat met het wetsvoorstel een duale bevoegdheid wordt geïntroduceerd. Alleen een rechter is immers bevoegd om de hechtenis op te leggen die als mogelijke straf wordt genoemd. Daarnaast wordt in de toelichting op p. 24 dat "[h]et OM het de IGJ kunnen op ad hoc basis of door middel van een convenant afspraken maken over de inzet van het bestuursrecht en strafrecht." Ook dit impliceert dat niet-naleving van de bepalingen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan. Het College ziet overigens wel de voordelen van een duale afdoening, omdat dit dwingt tot een nauwere samenwerking tussen de IGJ en het openbaar ministerie. Bij het opstellen van nadere afspraken zou dan ook kunnen worden vastgelegd in welke gevallen de IGJ de constatering dat er mogelijk sprake is van een misdrijf als bedoeld in artikel 28 lid 1 Embryowet aan het openbaar ministerie behoort voor te leggen.

Nalezing van de huidige strafbepaling in artikel 28 lid 1 Embryowet roept nog een vraag op over het schuldverband van de strafbaarstelling. Strafbaar is gesteld 'het al dan niet opzettelijk handelen in strijd met een verbod' dat is vervat in de genoemde artikelen. Dit is gezien artikel 28 lid 3 een misdrijf. Een essentieel basisbeginsel van het strafrecht is dat bij een misdrijf altijd of opzet of schuld in de zin van verwijtbaarheid (culpa) wordt vereist. Het College verzoekt de wetgever in de delictsomschrijving te verduidelijken welk schuldverband aanwezig moet zijn om strafbaar te handelen. Is alleen opzet voldoende of kan ook culpoos worden gehandeld? En waar zou het schuldverband op gericht moeten zijn? Verduidelijkt kan daarnaast worden of de opzet (en eventueel de culpa) gericht zou moeten zijn op het overtreden van een verbod (dat wil zeggen kwaad opzet) of op het uitvoeren van de gedragingen die in de verbodsbepalingen worden genoemd.

Tot slot vraagt het College aandacht voor een opmerkelijke passage in de memorie van toelichting. Op p. 3 worden de resultaten uit het onderzoeksverslag van de derde evaluatie van de Embryowet, die de aanleiding is voor de voorliggende wetswijziging, geparafraseerd. Onder meer wordt aangehaald dat "de onderzoekers van de wetsevaluatie [constateren] dat specifieke onderdelen van de wet teveel bescherming aan beginnend menselijk leven bieden (onderstreping toegevoegd) en te weinig rekening houden met andere belangen, zoals het kunnen uitvoeren van belangrijk wetenschappelijk onderzoek." Deze

constatering roept veel vragen op. Van een overheid wordt verwacht dat zij de bescherming van het leven van haar onderdanen als essentieel rechtsgoed beschouwt. Niet voor niets staat in artikel 2 EVRM dat het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. De vraag rijst of het wel mogelijk is dat een wet het leven te veel bescherming biedt? In de memorie van toelichting ontbreekt een kritische beschouwing op de constatering van de onderzoekers. Het College roept de wetgever daarom op om in de toelichting duidelijker te maken hoe de uitgangspunten van de wet zich verhouden tot het internationaal beschermd recht op leven, zoals te vinden in artikel 2 EVRM en artikel 3 Universele verklaring van de rechten van de mens.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal