

Vergaderjaar 2021–2022

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

P

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ hebben kennisgenomen van de brief van 13 december 2021² waarmee de Kamer, zoals toegezegd³, geïnformeerd wordt over de stand van zaken betreffende het Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **SP** hebben hierover gezamenlijk nog enkele vragen; ook de leden van de **PVV**-fractie hebben nog een tweetal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 25 januari 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie en Veiligheid hebben op 14 februari 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Dragstra

¹ Samenstelling:
Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Bredenoord (D66), Koole (PvdA), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Klip-Martin (VVD) (*voorzitter*), Vos (VVD), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Prast (PvdD), Van Pareren (Fractie-Nanninga) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van der Voort (D66), Keunen (VVD), Hermans (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA).

² Kamerstukken I 2021/22, 32 735, O.

³ Toezegging T02594.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 25 januari 2022

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 13 december 2021⁴ waarmee de Kamer, zoals toegezegd⁵, geïnformeerd wordt over de stand van zaken betreffende het Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **SP** hebben hierover gezamenlijk nog enkele vragen; ook de leden van de **PVV**-fractie hebben nog een tweetal vragen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **SP** benadrukken dat het ondertekenen en ratificeren van het Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen een belangrijke stap is in het versterken van het nationaal en internationaal juridisch kader tegen gedwongen orgaanverwijdering. Zeker in het licht van recente ontwikkelingen op dit gebied (zie onder andere het bericht van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR)⁶) dient dit hoge prioriteit te hebben. In dit kader hebben de leden van deze fracties enkele vragen.

Het Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen is in 2015 tot stand gekomen. In het verslag schriftelijk overleg van 10 september 2019⁷ werd al aangegeven dat de wenselijkheid van ondertekening en ratificatie onderzocht wordt. Wat zijn tot nu toe de bevindingen? Zijn er, naast de informatie in de brief van 13 december 2021, gedetailleerdere overwegingen voor of tegen ratificatie gemaakt? Zo ja, wat zijn deze?

Wat zijn, naar uw oordeel, de gevolgen van het wachten met ondertekenen en ratificeren van het Verdrag? Ziet u de urgentie van het ondertekenen en ratificeren van het Verdrag?

In de brief staat dat om te voldoen aan de voorwaarden van het Verdrag met betrekking tot strafbaarstelling een wetswijziging nodig is, die strafbaarstelling van zorgverleners die illegaal verkregen organen implanteren bij mensen mogelijk maakt. Het voornemen is om dit mee te nemen in een voorziene herziening van nationale wetgeving ter zake van de weefselketen. Wanneer beoogt de regering deze herziening door te voeren? Beoogt de regering te wachten met ondertekenen en ratificeren van het verdrag totdat deze wetswijziging is doorgevoerd? Zo ja, is het verantwoord om in verband hiermee de ratificatie van het Verdrag, gezien de urgente aard van het probleem, nog verder uit te stellen? Waarom wordt dit wetsvoorstel niet apart, op een zo kort mogelijk termijn ingediend?

Op het gebied van opsporing, vervolging en berechting moet nog worden gezien wat eventueel nodig om te voldoen aan de verdragsverplichtingen. Ook wordt bij het verkennen hiervan in kaart gebracht of er voldoende budget en capaciteit is bij de organisaties die uitvoering geven aan of bijdragen aan de implementatie van het Verdrag. Indien een dergelijke verkenning uitwijst dat er onvoldoende budget of capaciteit is, welke

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 32 735, O.

⁵ Toezegging T02594.

⁶ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27167>

⁷ Kamerstukken I 2018/19, 35 000 XV, G, p.6.

consequenties heeft dit dan? Zou dit kunnen leiden tot verder uitstel van ondertekening en ratificatie van het verdrag?

Met het oog op preventie zal een Nationaal Meldpunt Orgaanhandel worden opgezet en zal worden ingezet op bewustwording, onder meer door een voorlichtingsfilm. Zal Nederland met deze acties, in combinatie met de al bestaande maatregelen en wetgeving, voldoen aan de voorwaarden voor preventie in het Verdrag? Zo nee, welke overige veranderingen dienen nog te doorgevoerd worden?

Verder staat in de brief vermeld dat er al informatie wordt verzameld over illegale activiteiten bij orgaanhandel, namelijk door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in de Slachtoffermonitor. In de laatste Slachtoffermonitor wordt echter het volgende gesteld: «Op de aard en omvang van gedwongen orgaanverwijdering, ook een strafbare vorm van mensenhandel, is zeer weinig zicht omdat concrete indicaties veelal ontbreken».⁸ De leden van de fracties van GroenLinks en SP vernemen graag of er, naar uw oordeel, ook op het gebied van dataverzameling verdere maatregelen nodig zijn.

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de brief van 13 december dat er nader onderzoek nodig is naar de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van de verdragsverplichtingen, voordat het Verdrag van de Raad van Europa tegen illegale orgaanhandel door Nederland kan worden ondertekend en geratificeerd. De wereldwijde vraag naar menselijke organen voor transplantatiedoeleinden overstijgt het beschikbare aanbod, wat ertoe heeft geleid dat internationale criminele netwerken, ook wel derden/bemiddelaars genoemd, actief donoren en patiënten/ontvangers werven. Naar aanleiding van deze passage vragen de leden van de PVV-fractie op welke wijze kan worden gegarandeerd dat Nederlandse organen die naar het buitenland gaan, niet worden getransplanteerd in patiënten/ontvangers uit het circuit van crimineel netwerken.

Strafbaarstelling voor zorgverleners die illegaal verkregen organen implanteren bij mensen moet nog in de nationale wetgeving worden opgenomen. Het Nationaal Meldpunt Orgaanhandel, dat zich met het oog op preventie bezig gaat houden met beleidsvorming om illegale orgaanhandel in algemene zin aan te pakken en met het opdoen van kennis en informatie over criminele netwerken via internationale uitwisseling, is in de oprichtingsfase en zal pas in de loop van 2022 operationeel worden. De leden van de PVV-fractie vragen in verband hiermee op welke wijze gegarandeerd wordt dat illegaal verkregen organen uit criminele netwerken niet worden getransplanteerd in Nederlandse patiënten/ontvangers.

De leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag bij voorkeur voor 18 februari 2022.

Voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
T. Klip-Martin

⁸ <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2021/12/07/slachtoffermonitor-mensenhandel-2016---2020>

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN
SPORT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2022

Hierbij zenden wij u de antwoorden op de vragen van de GroenLinks-, SP- en PVV-fractie van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van de Eerste Kamer over het Verdrag tegen handel in menselijke organen (170601U ingezonden 25 januari 2022).

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De leden van de fracties van GroenLinks en SP willen graag weten wat de bevindingen tot nu toe zijn in het onderzoek naar de wenselijkheid van tekenen en ratificeren van het Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen (hierna: «het Verdrag»)⁹, en of er gedetailleerde overwegingen zijn gemaakt voor of tegen ratificatie.

In de Kamerbrief van 13 december 2021 heeft het kabinet uiteengezet waar wij staan in het proces van de besluitvorming over de wenselijkheid van het tekenen en ratificeren van het Verdrag. Voor een overzicht van de bevindingen verwijzen wij u naar de betreffende brief waarin de gedetailleerde overwegingen zijn samengevat en zijn onderverdeeld in verschillende elementen: het voorzien in specifieke wettelijke strafbaarstellingen, effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten, inrichten van preventieve maatregelen, en internationale samenwerking. Om een zorgvuldige afweging over de wenselijkheid van ondertekening en ratificatie te kunnen maken, is een beeld van de implicaties van alle elementen nodig. Zoals gemeld in de stand van zakenbrief zal eerst door het Ministerie van Justitie en Veiligheid verder onderzoek verricht worden naar de implicaties van de opsporingsverplichtingen voor de opsporingsdiensten. Pas dan kan een zorgvuldige afweging van de wenselijkheid gemaakt worden.

De leden van de fracties van GroenLinks en SP vragen of het wachten met ondertekenen en ratificeren van het Verdrag gevolgen heeft en de urgentie hiervan gezien wordt.

Het kabinet ziet de meerwaarde die ondertekening en ratificatie van dit Verdrag heeft voor de internationaalrechtelijke dimensie van de strijd tegen orgaanhandel. Dit neemt echter niet weg dat eventuele ondertekening en ratificatie van het Verdrag dient te volgen op een zorgvuldig onderzoek naar de wenselijkheid ervan voor Nederland. Zoals benadrukt in de eerder aangehaalde Kamerbrief wordt illegale orgaanhandel in Nederland al actief tegengegaan en is dit niet enkel afhankelijk van het partij worden bij dit Verdrag. De concrete meerwaarde voor Nederland van tekenen en ratificeren van het Verdrag ligt met name in de intensieve samenwerking tussen verdragspartijen. Deze meerwaarde, en daarmee de urgentie van het tekenen en ratificeren, is op dit punt onder meer afhankelijk van het aantal verdragspartijen. Het aantal verdragspartijen is op dit moment nog gering. Slechts 12 staten hebben het Verdrag geratificeerd: 11 lidstaten van de Raad van Europa en één niet-lidstaat.

De leden van de fracties van GroenLinks en SP willen verder weten wanneer het in de brief gemelde wetswijzigingstraject afgerond zal zijn en of de besluitvorming over tekenen en ratificeren daar afhankelijk van is.

In de stand van zakenbrief van 13 december 2021 heeft het kabinet aangegeven de meerwaarde in te zien van een strafbaarstelling in het Verdrag die nog niet voorzien is in nationale wetgeving. Daarom heeft het kabinet besloten dit punt mee te nemen in een wetgevingstraject vooruitlopend op het eventuele besluit om het Verdrag te tekenen en ratificeren. Dit wetgevingstraject is al gaande, met als doel inwerkingtreding in het eerste kwartaal van 2024. Het beoogde tijdpad van deze wetswijziging heeft geen invloed op de besluitvorming tot tekenen en ratificeren van het Verdrag.

De leden van de fracties van GroenLinks en SP hebben ook gevraagd wat de consequenties zijn indien onvoldoende budget of capaciteit beschikbaar is.

⁹ CETS 216 – Verdrag van de Raad van Europa tegen handel in menselijke organen (coe.int)

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid doet onderzoek naar de benodigde capaciteit en budget voor opsporingsdiensten om aan de verdragsverplichtingen te voldoen. Indien blijkt dat dit niet toereikend is, zou dat een argument kunnen zijn om op dit moment nog niet te tekenen en te ratificeren.

De leden van GroenLinks en de SP vragen zich verder af of al aan de voorwaarden van het verdrag voldaan wordt wat preventie betreft en zo nee, welke verdere preventieve maatregelen Nederland zou moeten nemen. Ook vragen zij zich af of er ook op het gebied van dataverzameling verdere maatregelen nodig zijn.

In Nederland wordt al informatie verzameld als het gaat over illegale orgaanhandel-activiteiten. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteert jaarlijks in de Slachtoffermonitor mensenhandel over de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering. Echter, vanwege kanttekeningen en de kleine aantallen, kunnen geen concluderende uitspraken worden gedaan over gedwongen orgaanverwijdering in Nederland.¹⁰ De omvang van illegale transplantatieactiviteiten in Nederland is hierdoor niet volledig in beeld.

Om die reden is uitvoering gegeven aan resolutie CM/Res(2013)55¹¹ van de Raad van Europa. Hierin is vastgelegd dat op nationaal niveau een contactpersoon aangesteld moet worden die data verzamelt over illegale transplantatieactiviteiten en deze informatie uitwisselt met lidstaten. Het kabinet heeft eind 2020 een contactpersoon aangewezen en begin 2021 de opdracht gegeven aan de Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS) om een meldpunt in te richten voor dataverzameling. Begin februari 2022 is het meldpunt in werking getreden. Indien wordt besloten tot ratificatie zal de inmiddels aanwezige infrastructuur het vergemakkelijken om aan aanvullende eisen voor dataverzameling te voldoen.

In de context van de oprichting van het meldpunt worden verschillende communicatiekanalen en -middelen ingezet. Dit draagt bij aan de bekendheid van het meldpunt, maar in algemene zin ook aan de bewustwording over deze problematiek bij zorgverleners en patiënten. Dit is in lijn met de resolutie en sluit ook aan bij de preventieve verdragsmaatregelen die van lidstaten worden verwacht bij ratificatie. Wat preventieve maatregelen betreft zijn er geen specifieke aandachtsgebieden voor Nederland als besloten wordt tot ratificatie.

De leden van de PVV-fractie vragen op welke wijze wordt gegarandeerd dat Nederlandse organen die naar het buitenland gaan niet in een crimineel netwerk terechtkomen en vice versa, en hoe wordt voorkomen dat illegaal verkregen organen in Nederland worden toegepast.

Er is nationale en Europese wet- en regelgeving die eisen stelt aan beschikbaarheid van informatie over het gehele proces van donatie tot transplantatie om legaliteit te borgen.¹² Deze wet- en regelgeving schrijft

¹⁰ Uit gesprekken met de meldende instanties blijkt dat de meldingen van gedwongen orgaanverwijdering niet zo eenduidig zijn. Vaak wordt weliswaar aangifte gedaan, maar is sprake van een poging en was het orgaan nog niet verwijderd. Uiteindelijk leidt het merendeel van de meldingen niet tot een zaak. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). Slachtoffermonitor mensenhandel 2015–2019, p. 28. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

¹¹ Resolution CM/Res(2013)55 on establishing procedures for the collection and dissemination of data on transplantation activities outside a domestic transplantation system.

¹² Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, Wet op de orgaandonatie, EU-richtlijn voor organen (2010/45/EC).

voor dat een melding aan het orgaancentrum moet worden gedaan wanneer op Nederlands grondgebied een orgaan ten behoeve van transplantatie beschikbaar komt.¹³ In Nederland is de NTS het enige orgaancentrum. Aan de NTS is de wettelijke taak toebedeeld om volgens de wettelijk gestelde eisen en daaruit voortvloeiende strikte protocollen organen toe te wijzen, ook als sprake is van een uitwisseling van een orgaan buiten de Eurotransplant-regio.¹⁴ Een dergelijke uitwisseling wordt alleen toegestaan als het orgaan van donor tot de ontvanger en omgekeerd kan worden getraceerd. Daarnaast moet worden voldaan aan de kwaliteits- en veiligheidseisen die gelijkwaardig zijn aan de voorschriften van de EU-richtlijn orgaantransplantatie.

¹³ Artikel 7, lid 3, van de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal.

¹⁴ Samenwerkingsverband tussen Nederland, Oostenrijk, België, Kroatië, Hongarije, Luxemburg en Slovenië.