

15 475

## Regelen met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap)

### NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 april 1981

Wij beantwoorden het nader voorlopig verslag omtrent bovengenoemd wetsontwerp als volgt.

#### Advies van de Raad van State

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wijzen erop te hebben betoogd, dat het staatsrechtelijk onjuist is en niet zou stroken met de positie van de Raad van State als laatste adviesorgaan van de Regering om niet alle wijzigingen van ingrijpende aard die in wetsontwerpen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur worden aangebracht, nadat de Raad er advies over heeft uitgebracht en die niet het gevolg zijn van 's Raads advies, alsnog aan de Raad voor advies voor te leggen.

Wij merken hieromtrent het volgende op.

Het doet zich veelvuldig voor, dat wetsontwerpen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend worden gewijzigd, hetzij door nota's van wijziging van de Regering, hetzij door amendementen. In het bijzonder geldt dit voor uit politiek of maatschappelijk oogpunt belangrijke wetsontwerpen.

De praktijk is dat over die wijzigingen slechts zelden nader advies van de Raad van State wordt ingewonnen. Wanneer zodanig advies alsnog werd gevraagd, vond dit plaats ter zake van een door de Regering in overweging genomen ingrijpende nota van wijzigingen, die het karakter van het wetsontwerp wezenlijk veranderde.

In overeenstemming hiermee is gedurende deze kabinetsperiode in een aantal, door deze leden bedoelde gevallen nader advies gevraagd.

Het ging hier steeds om ingrijpende wijzigingen, die het karakter van het wetsontwerp veranderden. Aldus was bij voorbeeld het geval bij het ontwerp-Leegstandwet (15 442). Oorspronkelijk was dit een wetsontwerp, dat in hoofdzaak alleen beoogde leegstand te registreren en vordering van leegstaande woningen te vergemakkelijken. Bij de memorie van antwoord zijn daar onder andere aan toegevoegd strafbepalingen tegen het kraken van woningen, een vereenvoudigde procedure voor het Arob-beroep tegen vordering en wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering om de z.g. anonieme dagvaarding mogelijk te maken. Het ligt voor de hand, dat de Regering niet met dergelijke nieuwe voorstellen bij de Tweede Kamer komt, dan nadat het advies van de Raad van State is ingewonnen.

Wij menen met een wat uitvoerige vermelding van dit voorbeeld te kunnen volstaan, onder aantekening, dat de overige gevallen, waarin nader advies aan de Raad van State werd gevraagd, van dezelfde aard zijn.

Wij zien dan ook, dit in antwoord op een desbetreffende vraag van deze leden, in de tot dusverre gevolgde praktijk geen aanwijzing, dat er een regel zou bestaan, die ertoe noopt ingrijpende wijzigingen in wetsontwerpen die het karakter van het wetsontwerp niet veranderen, vooraf aan de Raad van State voor te leggen. Wij zien evenmin waarom die praktijk in strijd zou zijn met ons geldend staatsrecht.

Verder vragen deze leden, of het naar onze mening ertoe doet, of de Tweede Kamer om voorlegging aan de Raad van State van de wijzigingen in het onderhavige wetsontwerp heeft gevraagd.

Wij hebben in onze memorie van antwoord aan de Eerste Kamer alleen vastgesteld, dat er in de Tweede Kamer geen aanmerking op is gemaakt, dat het nader advies niet is gevraagd. Deze vaststelling volgde op de constatering, dat de nota's van wijziging binnen het voor het wetsontwerp gekozen kader bleven en daarbinnen geen veranderingen van zodanige betekenis brachten, dat het karakter van het wetsontwerp werd gewijzigd. De omstandigheid, dat in de Tweede Kamer niet het alsnog vragen van advies werd bepleit, is een aanwijzing, dat onze visie juist werd geacht.

Voorts stellen deze leden de vraag, of het wetsontwerp 16 040 in overeenstemming is met ons antwoord, dat inschakeling van de Raad van State niet in overeenstemming is met de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer.

Deze leden geven ons antwoord niet juist weer: wij hebben gezegd, dat inschakeling van de Raad van State *nauwelijks* verenigbaar lijkt met de fase van heroverweging, waarin een wetsontwerp verkeert als het bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dit antwoord stemt overeen met wat de Regering stelde in de loop van de behandeling van wetsontwerp 16 040 (verandering in de Grondwet van bepalingen inzake o.a. de Raad van State). In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer merkt de Regering hierover nl. op:

«Onzes inziens ligt het niet voor de hand dat de Eerste Kamer de Raad van State om advies zou vragen, indien bij voorbeeld een wetsontwerp door amendering in de Tweede Kamer aanzienlijk is gewijzigd. Een dergelijke handelwijze zou niet alleen een verzwaring en verlenging van de procedure van wetgeving inhouden, maar tevens tot een verandering in de positie van de Eerste Kamer in deze procedure kunnen leiden.»

Uit dit citaat blijkt van een restrictieve opvatting omtrent het horen van de Raad van State in de fase, dat een wetsontwerp bij de Eerste Kamer aanhangig is. De enkele omstandigheid, dat een ontwerp tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend is gewijzigd, zal in die opvatting het alsnog inschakelen van de Raad van State niet rechtvaardigen.

Het spreekt vanzelf – dit in antwoord op een volgende vraag van deze leden – dat, als de Raad van State in dit stadium alsnog over een ontwerp heeft geadviseerd, dat advies door de Eerste Kamer mede in aanmerking kan worden genomen bij de bepaling van haar oordeel.

Uit het voorgaande blijkt, dat wij het niet nodig oordelen alsnog op het gewijzigde ontwerp het advies van de Raad van State te vragen.

### **De rol van de huisarts**

In de memorie van antwoord (blz. 8 en 15) is over het begrip woonplaats of domicilie in artikel 3, lid 2, van het wetsontwerp medegedeeld dat het ruim moet worden uitgelegd. Het is niet synoniem met gemeente maar kan ook naburige gemeenten die te zamen een stedelijke agglomeratie of verzorgingsgebied vormen omvatten. Voor de vraag waar de vrouw woonplaats heeft, is bepalend waar zij haar hoofdverblijf heeft, dat wil zeggen waar zij werkelijk woont.

a. De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat dit antwoord op de vraag over de betekenis van het begrip «woonplaats» in strijd zou zijn met artikel 10 Burgerlijk Wetboek, de toelichting van prof. Meijers en de jurisprudentie.

Zij verliezen hierbij uit het oog dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het begrip woonplaats in de zin van woning of «woonstede», waarvan in artikel 10 BW sprake is, en het begrip woonplaats in de zin van (woon)gemeente, welk laatste begrip in artikel 3, lid 2, wordt gehanteerd. Voor de vraag welke de (woon)gemeente van de vrouw is, zal beslissend zijn het antwoord op de vraag waar zij haar hoofdverblijf heeft, dat wil zeggen waar zij werkelijk woont. Op zichzelf is het overigens niet ongebruikelijk dat publiek-rechtelijke wetten bij de bepaling van de woonplaats van het gewone, burgerrechtelijke begrip afwijken.

b. Uit het antwoord op de vorige vraag zal duidelijk zijn dat de interpretatie van het begrip woonplaats in de zin van «woonstede» niet kan worden toegeworpen aan de ruime uitleg van het begrip woonplaats in de zin van (woon)gemeente die wij in het wetsontwerp hebben gevolgd. Ook de ratio van de voorgestelde bepaling verzet zich daartegen: anders zou een vrouw alleen verwezen kunnen worden door een bij haar inwonend huisarts.

c. Volgens artikel 3, tweede lid, kan de verwijzing onder meer geschieden door een arts bij wie de vrouw onder regelmatige behandeling staat; bij voorbeeld een arts die zij bezoekt in verband met het gebruik van bepaalde anticonceptiva. Heeft de vrouw die arts nooit bezocht, maar wendt zij zich pas tot hem nadat zij ongewenst zwanger is geworden, dan staat zij niet bij hem onder regelmatige medische behandeling en zal derhalve de vijf-dagentermijn niet ingaan bij een bezoek aan die arts. Wij zien niet in, dat deze omstandigheid het werk van de artsen van de Rutgersstichting of van andere bijzondere artsen zou belemmeren.

d. Verwijzing door een medisch specialist zal alleen kunnen geschieden, indien deze de vrouw kan laten profiteren van zijn specifieke deskundigheid waarop door haar beroep is gedaan. Men denke aan een gynaecoloog, een psychiater of – onder bepaalde omstandigheden – een internist. Verwezen wordt nog naar het voorschrift van artikel 11, eerste lid, onder c, dat, indien verwezen is, de medische hoedanigheid waarin de verwijzend arts hulp heeft geboden dient te worden vermeld.

e. Zoals uit de tekst van artikel 3 zonder meer volgt en ook in de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp door de Tweede Kamer omstandig is betoogd (zie memorie van antwoord Tweede kamer, blz. 24) kan de vrouw zich zonder enige tussenkomst van de huisarts of een verwijzend arts rechtstreeks tot de kliniek wenden. Niets staat daaraan in de weg. De vijf-dagentermijn begint dan te lopen, zodra zij de geneeskundige in de kliniek heeft bezocht en haar voornemen met hem heeft besproken.

De Regering heeft op blz. 1–2 van de memorie van antwoord uiteengezet dat het haar bedoeling is, de concept-algemene maatregel van bestuur – zoals deze voorkomt in bijlage 2 van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp – voor te leggen aan de adviesinstanties. De Regering zal deze toezending vergezeld doen gaan van een opgave van toezeggingen en opmerkingen die ter zake in de Tweede Kamer zijn gemaakt. Uiteraard zullen ook de resultaten van de discussie met de Eerste Kamer aan die opgave worden toegevoegd.

Het concept van de algemene maatregel van bestuur «zoals dit klaar ligt om naar de Gezondheidsraad en de Centrale Raad voor de Volksgezondheid ter advies te worden gezonden» is dus de oorspronkelijke tekst. Voor de gronden die hebben geleid tot onze mening dat geen «tussentijdse» tekst van de algemene maatregel van bestuur moet worden vervaardigd, verwijzen wij naar de blz. 1 en 2 van de memorie van antwoord.

## **Artikel 5**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat zolang de eisen met betrekking tot de hulpverlening en besluitvorming, als bedoeld in artikel 5 van het wetsontwerp, niet in de algemene maatregel van bestuur zijn uitgewerkt, zij geen betekenis hebben voor de praktijk. Zij vroegen of het juist was dat het als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde concept van de algemene maatregel van bestuur, voor zover dit uitwerking geeft aan artikel 5, niet zou worden gewijzigd.

De tweede ondergetekende heeft tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer (zie Handelingen 17 december 1980, blz. 2176) gesteld, dat, al is artikel 5 herschreven, dit nog niet betekent dat de algemene maatregel van bestuur daarmee een andere inhoud zou krijgen, en verder dat het voorontwerp van die algemene maatregel van bestuur dus zijn geldigheid behoudt als concept. Hij voegde daaraan toe dat alle elementen van het oude artikel 5, voor zover betrekking hebbend op de algemene maatregel van bestuur, ook in de nieuwe tekst staan.

Aangezien de advisering over de ontwerp-algemene maatregel van bestuur nog moet plaatshebben, kunnen wij ons in dit stadium nog niet over de definitieve tekst van die algemene maatregel van bestuur of onderdelen daarvan uitspreken. Wel willen wij nog eens bevestigen dat naar onze zienswijze, tenzij de uit te brengen adviezen ons van gedachten zouden doen veranderen, de herschrijving van artikel 5, zoals die thans luidt, het niet noodzakelijk of gewenst maakt de tekst van de algemene maatregel van bestuur, voor zover die aan artikel 5 nadere uitwerking geeft, te wijzigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen vervolgens of wij het met hen eens waren dat de geneeskundige bedoeld in artikel 3, lid 2, geen enkele verplichting wordt opgelegd.

Het is inderdaad juist dat artikel 5 alleen ziet op de geneeskundige in een kliniek of ziekenhuis met vergunning, tot wie de vrouw zich heeft gewend met het verzoek haar zwangerschap af te breken, en niet op de verwijzend arts. Dit houdt echter niet in, dat de verwijzend arts een vrouw zonder meer zou kunnen verwijzen zonder met haar over haar noodsituatie te hebben gesproken. Hij zal op grond van artikel 3, lid 2, in zijn verwijsbrief immers mededeling moeten doen van zijn bevindingen. Daarbij kan het kader dat artikel 5 aangeeft een oriëntatiepunt zijn voor het gesprek dat hij met de vrouw voert. (Voor andere eisen waaraan de inhoud van de verwijsbrief moet voldoen verwijzen wij naar artikel 11, lid 1, onder c). Aldus zal hij een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het geheel van een zorgvuldige besluitvorming omtrent een eventuele zwangerschapsafbreking, maar met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de arts die de ingreep verricht.

De vraag van deze leden of het niet juist was dat in artikel 5 slechts de mogelijkheid wordt geboden tot bijstand als bedoeld in het tweede lid, onder a, van dat artikel, maar dat deze bijstand geenszins verzekerd is, wordt door ons ontkennend beantwoord.

De ontwerp-algemene maatregel van bestuur roept juist een complex van voorzieningen in het leven, waardoor verzekerd is dat aan de vrouw deze bijstand geboden kan worden. Daarvoor verwijzen wij in het bijzonder naar artikel 1 van de ontwerp-algemene maatregel van bestuur (de beschikbaarheid van deskundige medewerkers op wie de arts een beroep zal kunnen doen).

Wij zijn het eveneens met deze leden oneens, als zij stellen dat nergens de geneeskundige de verplichting wordt opgelegd zich ervan te vergewissen dat de vrouw haar verzoek heeft gedaan en gehandhaafd in vrijwilligheid, na zorgvuldige overweging en in het besef van haar verantwoordelijkheid voor ongeboren leven en van de gevolgen voor haarzelf en de haren.

Die leden zien dan over het hoofd, dat artikel 2 van de ontwerp-algemene maatregel van bestuur aan de geneeskundige in de inrichting de eis stelt dat hij een of meer gesprekken met de vrouw voert «om te komen tot een zorgvuldige besluitvorming overeenkomstig artikel 5». In dat gesprek of die gesprekken zal hij zich ervan moeten vergewissen, eventueel na inschakeling van deskundige medewerkers, ouders of levenspartner, dat de vrouw haar verzoek heeft gedaan en gehandhaafd in vrijwilligheid, na zorgvuldige overweging en in het besef van haar verantwoordelijkheid voor ongeboren menselijk leven en van de gevolgen voor haarzelf en de haren.

Wij merken hierbij nog op, dat artikel 5 een kader aangeeft voor de hulpverlening en besluitvorming. Het is echter niet onze bedoeling geweest dat het wetsontwerp en de uitvoeringsregelen zouden voorschrijven wat het gesprek tussen vrouw en arts exact zou moeten inhouden. Het artikel stelt, zoals wij reeds in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 9)

hebben betoogd, normatieve uitgangspunten, waarbinnen de besluitvorming kan plaatsvinden; het formaliseert de inhoud van de gesprekken of het gesprek tussen vrouw en arts echter niet. Dit zou, afgezien van onze principiële andere benadering, ook om praktische redenen onmogelijk zijn; de wetgever zou dan meer willen regelen dan hij kan regelen. Er was dan ook geen reden om de inhoud van artikel 5 nog eens in de ontwerp-algemene maatregel van bestuur uit te schrijven. Wij menen in die uitvoeringsregeling te kunnen volstaan met het stellen van eisen om te zorgen dat er voldoende faciliteiten zijn ten behoeve van een verantwoorde hulpverlening en besluitvorming overeenkomstig artikel 5 van het wetsontwerp.

Het zou derhalve onjuist zijn te stellen, zoals deze leden doen, dat artikel 5 een vrijblijvend karakter heeft, tenzij de inhoud van dat artikel alsnog nader in de algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt in afwijking van hetgeen in het concept van die laatste regeling daaromtrent door ons is voorgesteld.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat wij evenmin de stelling van deze leden kunnen onderschrijven, dat nergens de geneeskundige de verplichting wordt opgelegd de behandeling slechts te verrichten als die op grond van zijn bevindingen verantwoord is te achten. Om niet in onnodige herhaling te vervallen verwijzen wij naar ons antwoord op hun eerdere vraag.

Ook de stelling dat nergens aan de geneeskundige de verplichting wordt opgelegd, de beslissing tot het afbreken van zwangerschap alleen dan uit te voeren indien de noodsituatie van de vrouw deze onontkoombaar maakt, is niet juist. De arts zal de behandeling slechts mogen verrichten indien deze op grond van zijn bevindingen verantwoord is te achten. Dit laatste zal het geval zijn indien naar zijn inzicht, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, zoals de beleving van de situatie door de vrouw in het concrete geval en haar persoonlijkheidsstructuur, de noodsituatie van de vrouw zwangerschapsafbreking onontkoombaar maakt. Zoals bekend, schrijft artikel 11, zesde lid, de geneeskundige voor van zijn bevindingen die ertoe hebben geleid de behandeling te geven, aantekening te houden. Deze aantekeningen kunnen, zonder dat aan de anonimiteit van de betrokken vrouwen op enigerlei wijze afbreuk mag worden gedaan, worden ingezien door de geneeskundige inspectie. Zou aan de inspectie blijken dat de voorschriften omtrent een zorgvuldige besluitvorming, als neergelegd in artikel 5, in een reeks gevallen zijn genegeerd, dan bestaat de sanctie hierin dat de vergunning zonodig kan worden ingetrokken (vgl. de uiteenzetting van de tweede ondergetekende over de handhaving van de wet, Handelingen Tweede Kamer 16 december 1980, blz. 2130).

### **Strafbaarstelling**

Wij hebben in de memorie van antwoord (blz. 7) gesteld dat een arts die zwangerschapsafbrekingen verricht buiten een inrichting met een vergunning – bij voorbeeld de arts in zijn behandelkamer – handelt buiten de constellatie van het voorliggend wetsontwerp. Dit zou ook het geval zijn wanneer een arts in een inrichting met een vergunning bij een vrouw een behandeling verricht, gericht op het afbreken van zwangerschap, zonder dat zij daartoe haar toestemming heeft gegeven, alsmede indien de behandeling wordt verricht door een niet-geneeskundige of een arts die uit de uitoefening van de geneeskunst is ontzet. Wij hopen met deze voorbeelden aan de leden van de P.v.d.A.-fractie het begrip «buiten de constellatie van de wet» te hebben verduidelijkt.

Deze leden waren van mening dat wij op bepaalde vragen in het voorlopig verslag niet zouden hebben geantwoord; ze verwezen daarbij naar blz. 7, eerste t/m vierde en zesde alinea van het voorlopig verslag. Hun opmerking is ons niet geheel duidelijk. De eerste en derde alinea van blz. 7 bevatten geen enkele vraag doch slechts een verwijzing naar de inhoud van de memorie van toelichting bij het (oorspronkelijke) wetsontwerp die wij voor kennisgeving konden aannemen. Op de vraag in de tweede alinea van blz. 7 – waarom heeft de Regering wijziging gebracht in de strafbepalingen van het



oorspronkelijke wetsontwerp na kennisneming van het advies van de Raad van State – hebben wij geantwoord op blz. 6, vijfde alinea, blz. 7, voorlaatste en laatste alinea, en blz. 8, eerste alinea, van de memorie van antwoord.

Wanneer deze leden stellen dat in de aangehaalde stukken (nader rapport, blz. 117; memorie van antwoord Tweede Kamer blz. 55/56; nota naar aanleiding van het eindverslag Tweede Kamer blz. 20) geen motivering van de gewijzigde strafbepalingen is gegeven dan zien zij over het hoofd dat wij die wijzigingen ter aangehaalde plaats hebben toegelicht met het argument:

a. dat de nieuwe formulering van artikel 296, laatste lid, een verduidelijking is van ons standpunt dat de bescherming van ongeboren menselijk leven niet alleen specifieke strafbepalingen maar tevens handhaving van de in het Wetboek van Strafrecht voorkomende strafbaarheid van abortus provocatus in het algemeen vordert, tenzij de zwangerschapsafbreking geschiedt met inachtneming van het onderhavige wetsontwerp (vgl. ook nader rapport, blz. 116, voorlaatste alinea);

b. dat door die specifieke strafbepalingen als overtredingen te kwalificeren in tegenstelling tot de algemene strafbepaling, bedoeld in artikel 296 W.v.Sr., waaraan het karakter van misdrijf is toegekend, een verantwoorde verdeling van strafbare feiten tot stand wordt gebracht.

De vraag in het voorlopig verslag op blz. 7, vierde alinea, die van een onjuiste interpretatie van het oorspronkelijke wetsontwerp uitging, is beantwoord op blz. 6, vijfde en zesde alinea, van de memorie van antwoord. Ten slotte meenden deze leden op blz. 7, zesde alinea, van het voorlopig verslag een tegenstelling te zien tussen onze opmerking in de oorspronkelijke memorie van toelichting (blz. 80) resp. het nader rapport (blz. 117) dat handelen in strijd met artikel 2 «een handelen in strijd met een essentieel voorschrift van de wet» resp. «een handelen buiten de constellatie van de wet» zou zijn. Wij zien die tegenstelling niet en meenden dit impliciet met ons antwoord (blz. 6/7) op de vragen van deze leden reeds voldoende duidelijk te hebben gemaakt; gaarne zeggen wij het ook nog eens expliciet.

De stelling van deze leden dat het nader rapport (blz. 117) en de memorie van antwoord Tweede Kamer (blz. 55/56) onvoldoende zouden aangeven waarom de strafbepalingen werden gewijzigd, is hierboven reeds weerlegd. Ten overvloede verwijzen wij nog naar blz. 21, derde alinea, van de memorie van toelichting.

Deze leden zagen nog een tegenstelling tussen de artikelen 16 en 18 enerzijds en het nieuwe artikel 296 W.v.Sr. (Artikel II, onder F) anderzijds. Artikel 296, laatste lid, bepaalt dat niet strafbaar is zwangerschapsafbreking, indien verricht door een geneeskundige in een inrichting met vergunning; de artikelen 16 en 18 stellen overtreding van bepaalde voorschriften door artsen die in dergelijke inrichtingen werkzaam zijn strafbaar.

Als zij die voorschriften overtreden hebben, zijn zij niet strafbaar ter zake van zwangerschapsafbreking (het misdrijf van artikel 296, eerste lid) maar ter zake van het niet-opvolgen van die voorschriften. Er is dus geen tegenstelling.

### **Samenwerking klinieken en ziekenhuizen**

*Het Verslag Enquête abortus provocatus in academische en algemene ziekenhuizen (1978)*<sup>1</sup> van de Geneeskundige Hoofdinspectie van de volksgezondheid is een openbaar stuk. Een aantal exemplaren van het stuk is alsnog gedeponerd ter griffie van de Eerste Kamer. We merken nog op dat de overlegging van de enquête als zodanig ons nooit door de Tweede Kamer gevraagd is, zodat niet kan worden gesteld dat wij thans op een (aanvankelijke) weigering tot publicering van dit stuk zouden zijn teruggekomen. Het op blz. 19 van het Eindverslag van de Tweede Kamer bedoelde overzicht was een nominatieve staat van ziekenhuizen waar thans zwangerschapsafbrekingen worden verricht.

Wij hebben – zonder de Rooms Katholieke ziekenhuizen in het bijzonder te noemen, zoals deze leden suggereren – verondersteld dat de besturen van ziekenhuizen waar de facto zwangerschapsafbreking plaatsvindt, een ver-

<sup>1</sup> Nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

gunning zullen aanvragen. Die veronderstelling baseren wij op de overweging dat het ons niet aannemelijk lijkt dat deze ziekenhuizen hun verrichtingenpakket zouden willen beperken.

Indien men van de door deze leden onder b vermelde, minder voor de hand liggende, hypothese uitgaat, namelijk dat een aantal van deze ziekenhuizen bezwaar zou hebben tegen het formaliseren van de abortus-hulpverlening, zou wellicht enige regionale ongelijkheid kunnen ontstaan. Deze hypothese, waarvoor ook geen gronden zijn aangevoerd, is echter niet de onze.

Een ziekenhuis dat een samenwerkingsverband aangaat met een kliniek waar zwangerschappen van meer dan dertien weken worden afgebroken, behoeft daarvoor niet zelf over een vergunning te beschikken. Het is immers niet de bedoeling dat die zwangerschappen in het ziekenhuis worden afgebroken. Het samenwerkingsverband is, zoals in de memorie van antwoord al is gezegd, nodig met het oog op verdergaande diagnose en behandeling van ernstige complicaties.

In de memorie van antwoord is eveneens ingegaan op de onder d gestelde vragen. Wij menen te kunnen volstaan met verwijzing naar de daaraan gewijde passage (blz. 16).

### **Overtijd-behandeling etc.**

Zoals reeds op blz. 61 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is medegedeeld, wordt de z.g. overtijd-behandeling niet geacht binnen de werkingssfeer van het wetsontwerp te vallen. Bij de overtijd-behandeling staat nl. niet vast dat de vrouw zwanger was.

De periode van vijf dagen waarbinnen niet tot abortus mag worden overgegaan, geldt behoudens de uitzondering van artikel 16, tweede lid, voor alle gevallen. Indien door de vijf dagen de dertien-wekentermijn zou worden overschreden, is de consequentie daarvan dat de behandeling niet in een «gewone» kliniek kan plaatshebben doch in een kliniek waar, op grond van de haar verleende vergunning, zwangerschappen boven dertien weken mogen worden afgebroken.

### **Artikel 4**

Tot onze spijt is in de memorie van antwoord een passage opgenomen die betrekking heeft op de fictieve weigering bij Kroonberoep. Bij Arob-beroep – dat tegen beschikkingen, gegeven op grond van de Wet afbreking zwangerschap zal openstaan – is de situatie inderdaad zoals deze leden stellen.

Dit doet er overigens niet aan af dat de administratieve rechter kan beoordelen of gegevens terecht of ten onrechte en al dan niet te laat zijn gevraagd. Een willekeurig optreden van de Minister behoeft naar onze mening – wanneer de vrees daartoe al gerechtvaardigd zou zijn indien geen toetsing in beroep zou kunnen plaatsvinden – niet te worden geducht. De stelling dat artikel 4 onjuist en onwerkbaar zou zijn, delen wij in elk geval niet.

Wij zijn het er met de leden van de P.P.R.-fractie niet over eens dat wij in de memorie van antwoord eraan voorbij zijn gegaan dat de signatuur van een ziekenhuis(bestuur) kan verschillen van de opvattingen van medische staf, personeel en patiënten. Naast bezwaren bij het personeel – in de memorie van antwoord als voorbeeld opgevoerd – dient het bestuur van een ziekenhuis ook andersgerichte opvattingen in zijn overwegingen ten aanzien van het aanvragen van een vergunning te laten meewegen. Het zal ervoor moeten waken in een situatie te geraken als waarvoor deze leden vrezen.

De door deze leden in het voorlopig verslag (blz. 17) gedane suggestie – vergunning te vragen door de medische staf – houdt overigens hetzelfde risico in. Ten opzichte van bestuur, overig personeel en patiënten vormt de medische staf immers ook een minderheid.

## Rechten van de mens

Het lid van de G.P.V.-fractie, die zijn dank uitsprak over de ontvangen antwoorden, toonde zich over de inhoud van die antwoorden niet in alle opzichten voldaan. In de eerste plaats zag hij gaarne toegelicht waarom de VN-verklaring van de rechten van het kind voor Nederland niet bindend is. Het antwoord hierop luidt dat voor Nederland alleen verbindend zijn overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, als bedoeld in de artikelen 60–67 van de Grondwet. De «Declaration of the rights of the child», aangenomen door de Veertiende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1959 mist dit verdragskarakter. Dit zou pas anders zijn als de verklaring alsnog werd uitgewerkt in een internationale overeenkomst.

De aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, waaronder dus ook de door dit lid ter sprake gebrachte Recommendation 874 (1979) on a European Charter on the rights of the child, ontlenen hun waarde aan de gevolgen die het Comité van Ministers, tot wie zij zijn gericht, daaraan verbindt. Ze verbinden op zich zelf in geen dele. Wat nu de onderhavige aanbeveling betreft, heeft het Comité van Ministers daarop beslist, dat zij een zeker aantal ideeën bevat die als richtlijn zouden kunnen dienen voor de wetgeving met betrekking tot jeugdigen. Het Comité heeft echter eveneens verklaard dat de aanbeveling kan leiden tot het maken van een voorbehoud op onderdelen<sup>2</sup>.

De mededeling in het proefschrift van E. A. Alkema, *Studies over Europese grondrechten* (1978), blz. 25 – aangehaald door mr. M. de Blois in het Nederlands Juristenblad van 7 februari 1981, blz. 148 – dat «evenals de bijkans genegeerde resoluties van het Comité van Ministers» het werk van de Raadgevende Vergadering «als oriëntatie» zou kunnen dienen bij de uitleg van de Conventie, is zo algemeen gesteld dat daaraan bezwaarlijk enige concrete betekenis voor de onderhavige aanbeveling kan worden ontleend. Wij achten het beroep dat mr. De Blois op de aanbeveling doet voor de door hem voorgestane interpretatie van artikel 2 van het Europese Verdrag dan ook niet overtuigend.

Wij hebben in de memorie van antwoord (blz. 14) uiteengezet, dat artikel 2 van het Europese Verdrag door genoemde scribent anders wordt uitgelegd dan de Europese Commissie voor de rechten van de mens. De stelling, «dat minst genomen ernstig moet worden betwijfeld» of het voorliggend wetsontwerp zich met de Europese Conventie verdraagt, kunnen wij dan ook niet onderschrijven. Wij herinneren er nog eens aan dat in vele Europese landen die partij zijn bij deze Conventie wetgeving bestaat die zwangerschapsafbreking toelaat; wij zien dan ook niet in, dat Nederland die landen niet zou mogen navolgen.

Het lid van de G.P.V.-fractie komt opnieuw terug op artikel 6, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat de voltrekking van de doodstraf aan zwangere vrouwen verbiedt. Het is ons niet duidelijk hoe hij aan deze bepaling een argument kan ontlennen tegen het onderhavige wetsontwerp. De genoemde Verdragsbepaling doelt op het concrete geval dat een ter dood veroordeelde vrouw zwanger is. De straf wordt dan niet voltrokken totdat zij haar kind ter wereld heeft gebracht. Het voorliggend wetsontwerp ziet op het geval dat de vrouw ongewild zwanger is en die zwangerschap wenst af te doen breken. Het geldt hier dus geheel onvergelijkbare situaties.

<sup>2</sup> De letterlijke tekst van de bedoelde decision (80) 325 luidt als volgt: The Committee of Ministers considers that Recommendation 874, even though it does not deal with the whole field of the rights of the child and that it may give rise to reservations on some particular points, contains a certain number of ideas which can usefully be taken into consideration, both at national and international level, as guidelines to reform the law relating to children.

### Noodsituatie

Het lid van de G.P.V.-fractie meent dat bij een zaak van leven en dood, waarbij hij verwees naar het wetsontwerp, de wetgever moet vermijden vage normen te hanteren, zoals het begrip «noodsituatie». De redenen, waarom wij juist in het kader van dit wetsontwerp meenden dit begrip te moeten gebruiken, hebben wij uiteengezet in de memorie van toelichting (blz. 15/16). Om niet in herhaling te vervallen, menen wij daarnaar te mogen verwijzen.



## Rechtsbescherming

Wij gaven, anders dan de Raad van State, de voorkeur aan het gebruik van de uitdrukking «rechtsbescherming» (van het ongeboren menselijk leven) boven «bescherming» om daarmee te doen uitkomen dat het ongeboren leven aanspraak kan maken op juridische bescherming die bij de wet tot stand is gebracht. Het onderhavige wetsontwerp beoogt die wet te zijn.

### Artikel 2 Boek 1 van het BW

In zijn bewerking van Asser's *Personen- en familierecht*, elfde druk (1978), blz. 7/8, heeft de tweede ondergetekende naar aanleiding van artikel 2, Boek 1 BW opgemerkt dat het burgerlijk recht niet de plaats is waar een zo diep ingrijpend vraagstuk als dat der abortus provocatus bevredigend kan worden behandeld. Hij heeft t.a.p. verder betoogd, dat, indien, wat in Nederland nu reeds geruime tijd het geval is abortus provocatus op grote schaal wordt toegelaten, deze burgerrechtelijk moeilijk anders is te zien dan als een mogelijke oorzaak van «dood» ter wereld komen in de zin van genoemd artikel 2. Daarmede samen hangt de uitspraak in de memorie van antwoord (blz. 21) dat artikel 2 BW een regeling is uit het burgerlijk recht die een geheel ander terrein bestrijkt dan het voorliggend wetsontwerp. Onderlinge tegenspraak is hier niet. We wijzen er overigens op, dat de indieners van het verworpen initiatiefvoorstel Wet levensbescherming menselijke vrucht (15 476) blijkbaar zelf van mening waren, dat aan artikel 2 BW, zoals het thans luidt, moeilijk ondubbelzinnige argumenten konden worden ontleend voor hun standpunt dat dit artikel geen zwangerschapsafbreking toelaat; ze kwamen immers met een voorstel tot aanvulling van dat artikel.

### Artikel 20

Artikel 20 van het wetsontwerp ziet niet alleen op de situatie dat er principiële bezwaren bestaan om aan de afbreking van ongewenste zwangerschappen mee te werken, maar ook op de situatie dat zulke bezwaren in beginsel niet bestaan maar wel in een bepaald geval (vgl. blz. 32 van de memorie van toelichting). Alleen al om die reden is de stelling van het lid van de G.P.V.-fractie niet juist dat dit artikel geen praktische betekenis meer zou hebben, zodra (principiële) gewetensbezwaarden door vertrek of om andere redenen zouden zijn afgevoerd. Wat de verwijzingen van dit lid naar het betoog van de heer Roethof in het Eerste Kamerdebat op 14 december 1976 (blz. 176–177) betreft, herinneren wij eraan dat in het mede door deze in 1980 ingediende initiatiefvoorstel (16 322) een bepaling voorkomt die overeenkomt met artikel 20 van het wetsontwerp.

Het doen vervallen van artikel 251 bis Sr. is de logische consequentie van het voorliggend wetsontwerp dat regels stelt omtrent het afbreken van zwangerschappen. Het wetsontwerp bevat een samenstel van voorschriften dat bij abortus provocatus in acht moet worden genomen. Het doden van een vrucht die naar redelijkerwijs verwacht mag worden in staat is buiten het moederlichaam in leven te blijven wordt in het nieuwe artikel 82a Sr. verboden. Wordt in andere gevallen de zwangerschap verstoord, dan zal die gedraging moeten worden getoetst aan het wetsontwerp.

Wij menen dat een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming omtrent zwangerschapsafbreking waarbij de wet bepaalde waarborgen stelt voor die zorgvuldigheid, zoals in het onderhavige wetsontwerp is geschied, wel degelijk een bijdrage kan zijn tot de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven, hetgeen één van de uitgangspunten van dit wetsontwerp is geweest.

Het lid van de G.P.V.-fractie meent dat op grond van de ervaringen in het buitenland, voor zover daar zwangerschapsafbreking bij de wet is toegestaan, te verwachten valt dat het aantal zwangerschapsafbrekingen in ons land, na aanvaarding van het wetsontwerp, zal toenemen. Wij achten deze

veronderstelling speculatief. Bovendien lijkt ze geen rekening te houden met het gegeven dat vele gevallen van abortus provocatus, zolang deze nog zonder meer bij de wet verboden is, niet in de medische statistiek plegen te worden geregistreerd. Daardoor kan gemakkelijk de indruk ontstaan van een stijging van het aantal gevallen van zwangerschapsafbreking doordat alleen afgegaan wordt op het aantal geregistreerde zwangerschapsafbrekingen.

Indien een vrouw zwangerschapsafbreking wenst maar haar huisarts principiële bezwaren heeft, kan zij zich inderdaad rechtstreeks tot een arts in een ziekenhuis of kliniek met vergunning wenden. Ook deze artsen zijn echter aan het wetsontwerp, indien tot wet verheven, gehouden. Zij zullen zich van hun eigen verantwoordelijkheid bewust dienen te zijn. Zijn ze dit in onvoldoende mate, hetgeen uit de verplichting tot het houden van aantekeningen kan blijken, dan zal de geneeskundige inspectie die met het toezicht op de naleving van de wet is belast kunnen optreden.

### **Vervaging van normen**

De situatie, waarin zoals dit lid stelt, het initiatief tot abortus van de arts uitgaat, doet zich blijkens het door hem aangehaalde dagbladbericht vooral voor, wanneer de arts van mening is dat er een verhoogd risico is op het geboren worden van een gehandicapt kind. Hij pleegt dan te wijzen op de mogelijkheid van vruchtwateronderzoek, eventueel gevolgd door abortus provocatus als er iets niet in orde blijkt. Wij rekenen het tot de taak van de arts in zulke situaties de vrouw die zich om bijstand tot hem heeft gewend op verantwoorde wijze voorlichting te geven, zonder dat dit uiteraard kan of mag inhouden dat aan de eigen verantwoordelijkheid van de vrouw afbreuk wordt gedaan.

De arts zal moeten aantekenen op grond van welke bevindingen hij er toe gekomen is de behandeling te geven. Hij handelt binnen een bepaald wettelijk kader, dat in artikel 5 is aangegeven. De arts die zijn eigen verantwoordelijkheid miskent door te «zoeken» naar een motief om zijn medewerking maar te kunnen verlenen, zal er rekening mee moeten houden dat hij hierop door de organen die met het toezicht op de naleving van de wet zijn belast kan worden aangesproken.

Wij herhalen nog eens wat wij al verschillende malen eerder schreven, namelijk dat zwangerschapsafbreking alleen kan worden aanvaard, indien de nood van de vrouw haar onontkoombaar maakt. Beslissingen omtrent zwangerschapsafbreking zullen derhalve met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten worden voorbereid in het besef van de zware verantwoordelijkheid van een ieder tegenover ongeborn menselijk leven en van de gevolgen voor de vrouw en de haren. Wij menen dat het uiterst moeilijke vraagstuk van de zwangerschapsafbreking, waarbij zowel het recht van de vrouw in nood op hulp als de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven in het geding zijn, niet opgelost kan worden vanuit de benadering die het lid van de G.P.V.-fractie kiest. Om die reden stelden wij ons op het standpunt dat het vraagstuk op onaanvaardbare wijze wordt gesimplificeerd indien wordt gesteld dat de wezenlijke betekenis van abortus provocatus deze is, dat de moeder de eigen nood probeert op te lossen door haar kind op te offeren.

Tot slot gaat het lid van de G.P.V.-fractie in op de vraag, of het ooit de bedoeling van de evangelische boodschap kan zijn, dat de hulp aan een vrouw in nood ten koste mag gaan van het doden van een hulpeloos ongeboren kind.

De evangelische boodschap is voor degene die zich daardoor aangesproken voelt, richtsnoer voor diens denken en handelen. Niet ieder verstaat haar op dezelfde wijze. De tweede ondergetekende, tot wie de vraagsteller zich in het bijzonder richt, verstaat haar aldus, dat zij noopt zich rekenschap te geven van de situatie van de mens in nood en dat zij het verlenen van hulp aan die mens tot plicht maakt. Dit doet er niet aan af, dat bescherming van ongeboren leven tevens een plicht is. De erkenning van het bestaan van dit dilemma is het uitgangspunt van dit wetsontwerp.

De opmerkingen en vragen van het lid van de P.S.P.-fractie, voor zover die een reactie onzerzijds behoeven, beantwoorden wij als volgt.

### **Aanvullende verantwoordelijkheid van de arts**

In het antwoord aan de leden van de C.D.A.-fractie (blz. 2) hebben wij medegedeeld, dat de bedoeling van artikel 5, tweede lid, onder c, is dat de arts de behandeling slechts verricht indien deze behandeling op grond van zijn bevindingen verantwoord is te achten. Hij moet alle hem ter kennis gekomen omstandigheden in zijn oordeelsvorming betrekken. Hij kan zich, ook al zal het oordeel van de vrouw zwaar moeten meewegen, aan zijn verantwoordelijkheid niet onttrekken met een beroep op het enkele feit dat de vrouw de zwangerschapsafbreking wenst. De vraag van het lid van de P.S.P.-fractie, naar aanleiding van deze uiteenzetting, waar dan precies «de aanvullende verantwoordelijkheid» van de arts ligt – wij nemen aan dat hij bedoelt de eigen verantwoordelijkheid van de arts – kan aldus worden beantwoord, dat de arts zijn medewerking aan de zwangerschapsafbreking kan verlenen, indien hij meent dat de noodsituatie van de vrouw deze onontkoombaar maakt. Van de bevindingen waarop hij dit oordeel baseert, zal hij ingevolge artikel II, zesde lid, aantekening diende te houden. Met de enkele verklaring van de arts dat zijns inziens een noodsituatie bestaat, dus zonder dat van die bevindingen blijkt, is aan de eisen die het wetsontwerp stelt niet voldaan.

Wij zouden het lid van de P.S.P.-fractie naar aanleiding van zijn opmerking over de Rutgersstichting erop willen wijzen, dat anticonceptionele hulpverlening geenszins inhoudt dat de vrouw aan wie dergelijke hulp is verstrekt nimmer ongewenst zwanger wordt. Dit hangt onder meer af van het middel ter voorkoming van zwangerschap dat is voorgeschreven (het ene middel kan doeltreffender zijn dan het andere), het al dan niet regelmatig opvolgen van de gebruiksvorschriften enz.

Het begrip «noodsituatie» wordt in het wetsontwerp slechts gebruikt in één betekenis, namelijk die bedoeld in artikel 5. Het strafrechtelijk begrip «noodtoestand» of «overmacht», dat, zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet (blz. 7) een geheel andere inhoud heeft, komt voor in het algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht (vgl. artikel 40 Sr.). Dit algemeen deel is krachtens artikel 91 Sr. toepasselijk op feiten waarop bij andere wetten straf is gesteld, dus ook de feiten die in het ontwerp-Wet afbreking zwangerschap strafbaar zijn gesteld.

Het wetsontwerp gaat, zoals wij ettelijke malen hebben betoogd, uit van de eigen verantwoordelijkheid van de vrouw en de arts. Dit uitgangspunt bracht met zich mee, dat wij het begrip «noodsituatie» niet in de wet hebben omschreven, omdat daarmee aan die eigen verantwoordelijkheid afbreuk zou worden gedaan. Het zou overigens een illusie zijn te menen, dat, zo het begrip noodsituatie in de wet was omschreven, die omschrijving niet voor uiteenlopende interpretatie vatbaar zou zijn geweest. Wij verwijzen dit lid nog eens naar onze uiteenzetting op blz. 15 onderaan/16 van de memorie van toelichting. Het is ten slotte niet juist, zoals het lid van de P.S.P.-fractie suggereert, dat de arts bij overtreding van artikel 5 strafbaar zou zijn.

Wij zien, anders dan dit lid, het wetsontwerp niet als een «typisch compromis» en laten die kwalificatie dus gaarne voor zijn rekening. Het wetsontwerp beoogt een zo zorgvuldig mogelijke voorbereiding van de beslissing omtrent zwangerschapsafbreking waarbij zowel rekening wordt gehouden met de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven als met het recht van de vrouw, die ongewenst zwanger is, op hulp. Het is geenszins zo, dat die zorgvuldige voorbereiding er bij voorbaat toe zou nopen dat met slechts een van deze belangen rekening kan worden gehouden. Het wezen van die zorgvuldige besluitvorming is dat beide belangen zo goed mogelijk tot hun recht moeten komen.

Artikel 16, derde lid, gaat van de situatie uit dat de vrouw een zwangerschapsafbreking wenst maar de arts die daaraan niet wil medewerken haar opzettelijk te lang in het onzekere laat over zijn zienswijze. Wij zien niet in waarom de vrouw in zo'n situatie niet een klacht bij de geneeskundige inspectie zou kunnen deponeren.

Volgens het wetsontwerp beslissen de vrouw en arts te zamen, ieder in eigen verantwoordelijkheid. In artikel 5 is dit hoofdbeginsel verder uitgewerkt. Het artikel is uit en te na besproken in de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling met de Tweede Kamer. Het lijkt ons niet zinvol die gedachtenwisseling hier opnieuw samen te vatten. Wanneer wij hebben gezegd dat de vrouw haar wil niet kan opleggen aan de arts doelen wij uiteraard op de situatie dat de arts bezwaren heeft mede te werken aan de zwangerschapsafbreking in dat concrete geval. Wanneer anderzijds de arts medewerking weigert, zal hij niet kunnen beletten dat de vrouw die bij haar voornemen blijft haar verzoek herhaalt tegenover een andere arts.

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn, dat wij de mening van het lid van de P.S.P.-fractie dat het wetsontwerp slechts een «schijnzekerheid» schept, dat de arts in een positie van volkomen rechteloosheid verkeert enz., niet delen. Een arts die medewerkt aan een zorgvuldige besluitvorming, waarbij recht wordt gedaan aan de belangen die bij een zwangerschapsafbreking in het geding zijn, behoeft zich door dit wetsontwerp in geen enkel opzicht bedreigd te voelen.

Mocht het in een bepaald geval komen tot de strafvervolgung van een arts (bij voorbeeld omdat de ingreep tegen de wil van de vrouw zou zijn geschied) dan is het eindoordeel aan de onafhankelijke rechter voorbehouden die recht spreekt met inachtneming van de wet.

De opvatting van het lid van de P.S.P.-fractie dat de vrouw volgens het wetsontwerp niet in staat wordt geacht haar eigen noodsituatie te bepalen terwijl vrouw en arts dat samen wel zouden kunnen, laten wij voor zijn rekening. Hij miskent daarmee onze woorden en bedoelingen. Hetzelfde geldt voor zijn volgende conclusie, dat de vrouw alleen maar kan weten of ze in een noodsituatie is na overleg met een arts.

Voor een antwoord op zijn vragen met betrekking tot artikel 3, tweede lid, verwijzen wij dit lid naar onze uiteenzetting dienaangaande in antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,  
L. Ginjaar

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter