36 *** **Voorstel van wet van het lid Ellemeet om wetgeving over abortus te moderniseren door abortus uit het strafrecht te halen en onder te brengen in zorgwetgeving (Wet abortus is zorg)**

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Historische ontwikkeling van het strafrechtelijk wettelijk kader rondom abortus
3. Beoogde nut en noodzaak abortus in het strafrecht
4. Noodzaak voor de aanpassing van het strafrecht
5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
6. Juridische aspecten
7. Verhouding tot hoger recht
8. BES-eilanden
9. Financiële gevolgen

II. ARTIKELSGEWIJS

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt het wettelijk kader rondom abortus provocatus (hierna: abortus) uit 1984 gemoderniseerd. Artikel 296, waarin abortus strafbaar is gesteld tenzij de behandeling is verricht door een arts in een ziekenhuis of kliniek waarin zodanige behandeling volgens de Wet afbreking zwangerschap mag worden uitgevoerd, wordt geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. De zorgvuldigheidseisen uit de Wet afbreking zwangerschap (Wafz) worden ondergebracht in de Wet kwaliteit, klachten, geschillen zorg (Wkkgz). Hierdoor is abortus niet langer een strafbare gedraging. Het uitgangspunt van de wetgeving over de afbreking van zwangerschappen wordt dat abortus zorg is. De wettelijke waarborgen voor zorgvuldigheid en kwaliteit blijven in stand.

2. Historische ontwikkeling van het strafrechtelijk wettelijk kader rondom abortus

<u>De zedenwet uit 1911: verbod op abortus ter verbetering van de zedelijkheid en ter bescherming van de vrouw</u>

De wetgever achtte het in 1911 nodig de openbare zedenloosheid te bestrijden en voerde daarvoor de Zedenwet in[1]. In de memorie werd dat doel van de wetgever de *verhooging van het innerlijk zedelijk bewustzijn* genoemd. Het verbod op abortus was onderdeel van meerdere maatregelen om de zedeloosheid te bestrijden, waaronder ook een verbod op openbare verkoop van anticonceptie, homoseksuele relaties met jongens onder de 21, gokken, vrouwenhandel en prostitutie. Abortus en vrouwenhandel (in 1994 is dit laatste aangepast naar mensenhandel) zijn de enige strafbaarstellingen die nu nog bestaan, alle andere strafbepalingen zijn naar verloop van tijd vervallen.

Abortus staat in dit rijtje, niet zozeer omdat abortus als onzedelijke handeling werd gezien, maar de daad die aan abortus vooraf ging. Abortussen waren namelijk, zo blijkt uit de memorie van toelichting, de *natuurlijke gevolgen der ontucht*. Het was dus niet de abortus, maar de seksuele relatie buiten het huwelijk die als onzedelijk werd bestempeld en moest worden tegengegaan. Zonder de mogelijkheid van abortus zouden de zwangerschappen volgend op ontucht niet meer afgebroken kunnen worden. Vrouwen zouden dan wel oppassen met seksuele relaties buiten het huwelijk. En op deze manier zou een verbod op abortus ook tot verbetering van de zeden leiden. Er werd verder niet stilgestaan bij het feit dat toen al bijna de helft van de abortussen plaatsvond bij getrouwde vrouwen. De impliciete redenering van de wetgever was dat al deze zwangerschappen buiten het huwelijk zijn ontstaan en dat ook de enige reden voor een zwangerschapsafbreking kan zijn. Zo werd een totaalverbod op abortus gelegitimeerd.

Tegelijkertijd was er ook toen al discussie over het nut van een strafbepaling. In de memorie van toelichting staat: *voor zedemeester is de Staat minder geschikt*. En toch vond de toenmalig minister het belangrijk om strafbepalingen op te nemen tegen onzedelijkheid en zei daar het volgende over in de memorie van toelichting: *dat de strijd tegen aanleidingen tot het plegen van onzedelijke handelingen, tegen bronnen van zedenbederf, alsmede tegen het uit zedelijk oogpunt aanstotelijke, met behulp van het strafbepalingen zeer zeker kan en nog krachtiger dan thans het geval is, moet worden aangebonden*. Dus ook al waren er twijfels over het nut van een strafbepaling, het zedenbederf was dusdanig ernstig dat er iets gedaan moest worden. Daarmee stelde de wetgever een norm.

De tweede reden om abortus volledig strafbaar te stellen was de toename van het aantal abortussen in die tijd. Het was gynaecoloog Hector Treub, vaak geroemd om zijn feminisme, die in opdracht van de Nederlandse Gynaecologische Vereniging in 1908 onderzoek deed naar de incidentie van abortus in Nederland[2].

Treub beschrijft in zijn onderzoek hoe de abortuspraktijk eruit ziet in die tijd. Volgens Treub zijn het vooral vroedvrouwen die abortussen uitvoeren. Hij beschrijft een aantal casussen zeer gedetailleerd. Casussen die in sommige gevallen ook de dood van de vrouw tot gevolg hebben. Uiteindelijk komt hij tot twee conclusies. Zijn eerste conclusie *"de abortus criminalis is een zeer veelvuldig misdrijf, waarvan de frequentie op onrustbare wijze toeneemt"* en zijn

[1] Memorie van Toelichting Zedenwet, vergaderjaar 1908/1909, Kamerstuk 293 nr. 3.
[2] Treub (1908) Over den crimineelen abortus in Nederland. Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde (52) 1149–1161.

tweede conclusie *"Het misdrijf is een bron van ernstig gevaar voor het leven en de gezondheid der vrouwen, die het aan zich begaan of laten begaan*".

De stijging van het aantal abortussen en het gevaar van abortus voor de vrouw waren reden voor Treub om een oproep te doen aan de politiek. Hij riep op om iedereen die een abortus uitvoert bij een vrouw of daartoe middelen verstrekt strafbaar te stellen. De vrouw zelf zou niet strafbaar moeten zijn aldus Treub. Strafbaarstelling van de vrouw zelf zou de kans vergroten dat zij geen medische hulp zou durven zoeken na schadelijke gezondheidsgevolgen van een abortus, meende hij. Dat moest voorkomen worden. Zorg moest voor de vrouw altijd toegankelijk zijn. Daaronder verstond hij niet abortus. Dat een vrouw over haar eigen lichaam moet kunnen beslissen, was op geen enkele manier een overweging voor Treub om de vrouw niet strafbaar te stellen voor het ondergaan van een abortus.

De Wet afbreking zwangerschap uit 1984: de balans tussen de noodsituatie van de vrouw en de positie van het ongeboren leven

Vanwege de expliciete strafbaarstelling van abortus werden tot in de jaren '60 van de vorige eeuw artsen vervolgd voor het uitvoeren van abortussen. Tijdens de jaren '70 veranderde dat en in 1971 opende in Nederland, 13 jaar voordat abortus weer werd gelegaliseerd, de eerste abortuskliniek. Het politieke debat over abortus werd in 1976 weer heropend toen Minister Van Agt de Bloemenhove kliniek wilde sluiten. Om de sluiting van de Bloemenhove kliniek te voorkomen werd deze twee weken lang bezet. Met resultaat. Vanaf dat moment zou abortus tot 13 weken worden gedoogd in Nederland.

Twee jaar later, in 1978, werd de Wet Afbreking Zwangerschap (Wafz) ingediend, daarmee zou het wettelijke kader rondom abortus worden aangepast[3]. De wet trad in 1984 in werking. In de memorie van toelichting van de Wafz staat beschreven hoe de doelen van het wettelijk kader veranderden. Zo wordt daar uitgebreid stilgestaan bij de veranderde moraliteit in Nederland:

De opvattingen in de samenleving omtrent sexualiteit, huwelijk, zwangerschap en gezinsvorming zijn in beweging geraakt; de verschillen in oordeel over de waarde van menselijk leven en in ethische waardering van menselijke gedragingen nemen toe. Aan de kwaliteit van het individuele menselijke bestaan in lichamelijk, geestelijk en ook in maatschappelijk opzicht worden hogere eisen gesteld. Daarbij groeit het verlangen, dat bestaan naar eigen levensbeschouwing of inzicht in te richten en daarvoor zelf verantwoordelijkheid te dragen.

Hiermee concludeerden toenmalig ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Ginjaar samen met de minister van justitie De Ruiter dat de strafrechtelijke bepaling die er was vanwege de openbare zedelijkheid gedateerd was. Toch kozen zij er toen voor om abortus in het Wetboek van Strafrecht te houden. In de memorie van toelichting geven zij daarvoor twee redenen:

[3] Memorie van Toelichting Wet afbreking zwangerschap, vergaderjaar 1978/1979, Kamerstuk 15 475 nr. 3.

Wij hechten er echter belang aan, dat het plegen van abortus provocatus, tenzij het geldt een behandeling die is verricht door een geneeskundige in een ziekenhuis of kliniek waar zodanige behandeling volgens de Wet afbreking zwangerschap mag worden verricht, als afzonderlijk misdrijf in het Wetboek van Strafrecht wordt gehandhaafd, omdat daarmede nog eens wordt onderstreept welke waarde de wetgever toekent aan de bescherming van ongeboren menselijk leven.

Tenslotte lijkt zo'n strafbepaling, waarbij ook rekening is gehouden met bepaalde strafverzwarende omstandigheden, zoals het ontbreken van toestemming van de vrouw, noodzakelijk, omdat zij zich mede richt tegen het geval dat de zwangerschapsafbreking wordt gepleegd door een niet-geneeskundige of door een arts die uit de uitoefening van de geneeskunst is ontzet. De situatie waarin lieden die niet bevoegd waren tot de uitoefening der geneeskunst uit winstbejag zwangerschapsafbreking verrichtten, moge dan door de praktische verruiming van de mogelijkheden om een abortus provocatus te ondergaan, grotendeels tot het verleden behoren, overbodig is zo'n strafbepaling zeker niet.

De doelen van het wettelijk kader werden hiermee aangepast. Het bestrijden van de zedenloosheid was geen doel meer van het wettelijk kader rondom abortus. Maar de bescherming van de vrouw bleef, als doel, wel overeind. Hier werd aan toegevoegd dat een strafrechtsartikel ook nodig was om de beschermwaardigheid van het ongeboren leven te onderstrepen. Dat is het wettelijk kader wat nu nog steeds geldt.

3. Beoogde nut en noodzaak abortus in het strafrecht

<u>Bescherming van de vrouw</u>

Of het strafrecht heeft bijgedragen aan de bescherming van de vrouw moet in twee periodes worden bezien. Het betreft de periode 1911 tot 1984, waarbij abortus volledig was verboden, en het betreft de periode 1984 tot heden, waarbij abortus is toegestaan als aan de voorwaarden van de Wafz is voldaan.

In de periode 1911 tot 1984 heeft abortus in het strafrecht vrouwen niet beschermd. Sterker nog, door het volledig criminaliseren werd het gevaar voor vrouwen juist groter. Tot 1911 werden abortussen vaak uitgevoerd door vroedvrouwen, die over (enige) relevante medische kennis beschikten. Na 1911 kwam de abortuspraktijk buiten de medische praktijk te staan en belandde abortus volledig in de illegaliteit. Het tijdperk van breinaalden en zeepsop brak aan. Deze onveilige methodes hadden desastreuse gevolgen voor vrouwen en zij overleden dan ook regelmatig aan zulke behandelingen[4]. De strafbepaling van abortus werkte daarmee averechts ten aanzien van het beschermen van de vrouw.

In de huidige tijd, van 1984 tot nu, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen het effect van artikel 296 Sr in de medische setting en daarbuiten. In de medische setting draagt artikel 296 Sr niet bij aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van de zorg. De wettelijke waarborgen voor zorgvuldigheid en kwaliteit zijn namelijk vastgelegd in de Wafz en niet in het strafrecht. Op grond van artikel 296 Sr gaat wel een dreiging uit naar artsen die abortussen

[4] https://atria.nl/nieuws-publicaties/feminisme/zelfbeschikkingsrecht/abortus-in-nederland/.

uitvoeren. Zij kunnen strafrechtelijk worden vervolgd als de voorschriften uit de Wafz niet worden gevolgd. Voor andere zorgverleners geldt een dergelijke strafrechtelijke dreiging niet. Voor hen geldt het tuchtrecht. Zorgverleners werkzaam op andere terreinen dan de abortuszorg kunnen strafrechtelijk worden vervolgd, maar enkel in het geval van grove medische fouten of bewust onzorgvuldig handelen. Daar biedt het strafrecht in algemene zin, zonder specifieke bepalingen, voldoende ruimte voor. Elk regionaal pakket van het Openbaar Ministerie (OM) heeft voor zorg-gerelateerde zaken een medische officier in dienst[5]. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat abortuszorgverleners een extra dreiging van het strafrecht nodig hebben om goede zorg te leveren. Zij zouden wettelijk op dezelfde wijze behandeld moeten worden als andere zorgverleners.

Buiten de medische setting is het een aantal keer voorgekomen dat vrouwen, zonder hun toestemming en medeweten, een middel kregen toegediend om de zwangerschap af te breken. De daders zijn in die zaken veroordeeld voor de in artikel 296 Sr strafbaar gestelde gedragingen[6]. Maar ook zonder artikel 296 Sr zijn er voldoende mogelijkheden voor rechters om deze personen te straffen. Het afdrijven of de dood van de vrucht van een vrouw is namelijk in artikel 82 Sr aangemerkt als zwaar lichamelijk letsel. Aangezien een abortus leidt tot het afdrijven of de dood van de vrucht van een vrouw is daarmee bij een abortus sprake van het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel, en kan daarbij ook sprake zijn van mishandeling (artikelen 300 tot en met 304 Sr). Indien een derde opzettelijk en met voorbedachten rade een abortus uitvoert zonder dat de vrouw daar toestemming voor geeft, maakt deze persoon zich daarmee schuldig aan zware mishandeling met voorbedachten rade (artikel 303 Sr). De maximale gevangenisstraf die kan worden opgelegd op grond van artikel 303 Sr is twaalf jaren en kan worden verhoogd tot vijftien jaren indien het feit de dood tot gevolg heeft. Dat is precies dezelfde maximale gevangenisstraf als iemand kan krijgen bij overtreding van artikel 296 lid 3 en lid 4 Sr (die leden zien toe op abortus zonder toestemming van de vrouw). Het beschermen van de vrouw tegen gedwongen abortus kan op gelijke wijze worden bestraft bij het vervallen van Artikel 296 Sr. Daarbovenop is ook dwang strafbaar gesteld in artikel 284 Sr. Dit kan relevant zijn voor gevallen waarin een vrouw wordt gedwongen tot het ondergaan van een abortus of tot het uitdragen van een zwangerschap.

Indien een vrouw zelf voor een abortus kiest is zij ook zonder artikel 296 Sr beschermd tegen een onzorgvuldige medische praktijk. Een instrumentele abortus is een medisch voorbehouden handeling onder artikel 35 van de Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg (BIG). Het uitvoeren van medische behandeling zonder daartoe bevoegd te zijn is ook in de Wet BIG nog expliciet strafbaar gesteld. Ook het voorschrijven van de abortuspil, indien de vrouw zou willen kiezen voor een medicamenteuze behandeling, is gebonden aan de geneesmiddelenwet. De abortuspil is een medicament dat enkel op voorschrift van een arts mag worden uitgegeven. Daarmee is het uitgeven van abortuspillen zonder doktersrecept ook een strafbare gedraging. Het gevolg daarvan is dat een vrouw die haar zwangerschap wil

[5] https://www.om.nl/onderwerpen/medische-zaken.
[6]Rechtbank Limburg 4-5-2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3844. Het ging in casu om een huisarts die wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2 jaar, omdat hij zijn toenmalige, zwangere vriendin, zonder haar medeweten abortusmedicatie heeft toegediend & Rechtbank Amsterdam 19-08-2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN4447. Het ging in casu om het toedienen van een middel waardoor de zwangerschap van het slachtoffer kon worden afgebroken zonder dat zij daarvan wist en zonder haar toestemming.".

afbreken daarvoor alleen terecht kan bij bevoegde en bekwame zorgverleners. Ook als artikel 296 Sr niet zou bestaan. Daarmee is het artikel ook voor bescherming van de vrouw binnen de medische setting niet nodig.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat artikel 296 niet nodig is om bestraffing mogelijk te maken in de gevallen dat de vrucht levensvatbaar is. Vanaf dat moment geniet de (ongeboren) vrucht zelfstandig strafrechtelijke bescherming. Indien de zwangerschap verder is gevorderd, is artikel 82a Sr van toepassing. Daar staat: "*Onder een ander, of een kind bij of kort na de geboorte, van het leven beroven wordt begrepen: het doden van een vrucht die naar redelijkerwijs verwacht mag worden in staat is buiten het moederlichaam in leven te blijven.*" Dat betekent dat degene die na dat moment nog een zwangerschap afbreekt in principe strafbaar is (artikel 289 Sr). In bijzondere gevallen blijft echter vervolging achterwege als daarbij de geldende zorgvuldigheidseisen zijn gevolgd (zie de Regeling beoordelingscommissie late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen en de Aanwijzing vervolgingsbeslissing inzake late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen). Aangezien met het onderhavige wetsvoorstel enkel artikel 296 Sr uit het strafrecht verdwijnt en artikelen 82 en 82a Sr in stand blijven, verandert er niets aan de levensvatbaarheidsgrens. De discussie over de levensvatbaarheidsgrens valt derhalve ook buiten de scope van het wetsvoorstel.

<u>Onderstrepen van de beschermwaardigheid van het ongeboren leven en de balans in de wetgeving</u>

In de memorie van toelichting van de Wafz staat:

"dat het plegen van abortus provocatus, tenzij het geldt een behandeling die is verricht door een geneeskundige in een ziekenhuis of kliniek waar zodanige behandeling volgens de Wet afbreking zwangerschap mag worden verricht, als afzonderlijk misdrijf in het Wetboek van Strafrecht wordt gehandhaafd, omdat daarmede nog eens wordt onderstreept welke waarde de wetgever toekent aan de bescherming van ongeboren menselijk leven."

Hier staat dat de wetgever met het strafrecht wil onderstrepen welke waarde de wetgever toekent aan de bescherming van het ongeboren leven. In de ogen van de initiatiefnemer is dit een vreemde juridisch constructie. Er wordt wel gesteld dat het ongeboren leven wordt beschermd met artikel 296 Sr, maar het ongeboren leven zelf heeft geen plaats in de wettekst. De wettekst van artikel 296 Sr is helemaal toegespitst om derden te straffen die een vrouw van een behandeling voorzien die een zwangerschap beëindigt. Het oorspronkelijke doel was ook de bescherming van de vrouw en niet van het ongeboren leven. Dat met artikel 296 Sr het ongeboren leven wordt beschermd, wordt bovendien wel gesteld, maar niet beargumenteerd in de memorie van toelichting van de Wafz uit 1978.

De beschermwaardigheid van het ongeboren leven verdwijnt overigens niet uit het Wetboek van Strafrecht als artikel 296 vervalt. Er zijn wettelijke bepalingen die het ongeboren leven daadwerkelijk beschermen. Het betreft in eerste instantie artikel 82 en artikel 82a uit het Wetboek van Strafrecht. Hier wordt aandacht besteed aan het ongeboren leven in twee fasen van de zwangerschap. In de eerste fase van de zwangerschap, tot de levensvatbaarheidsgrens,

is de foetus beschermd via de moeder. Als een vrouw op dusdanige wijze wordt behandeld dat dit leidt tot de dood of afdrijving van de vrucht geldt dat als zware mishandeling van de vrouw met voorbedachten rade (artikel 82 Sr en 303 Sr). Het is logisch om de foetus via de moeder te beschermen, aangezien de twee in deze fase van de zwangerschap onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn en in Nederland geldt dat een vrouw vrij dient te zijn om over haar eigen lichaam te beschikken. In de tweede fase, na de levensvatbaarheidsgrens wordt de foetus beschouwd als zelfstandig leven (artikel 82a Sr).

Het ongeboren leven wordt tevens beschermd met bepalingen in de Wafz. Met artikelen 3 en 5 in de Wafz is de balans in de wetgeving, tussen de noodpositie van de vrouw en de positie van het ongeboren leven expliciet gemaakt.

Artikel 3
1. Een zwangerschap wordt niet eerder afgebroken dan nadat de vrouw de arts heeft bezocht en daarbij haar voornemen met hem heeft besproken. De arts en de vrouw stellen, met in achtneming van de eisen met betrekking tot hulpverlening en besluitvorming, bedoeld in artikel 5, in gezamenlijk overleg een termijn vast die voorafgaat aan de afbreking van de zwangerschap.

2. In het geval, dat de arts de vrouw niet verwijst, stelt hij haar onverwijld een gedateerde schriftelijke kennisgeving daaromtrent ter hand, welke in elk geval het tijdstip vermeldt, waarop de vrouw zich tot hem had gewend.

3. Indien de behandeling, gericht op het afbreken van de zwangerschap, wordt verricht om daarmee een dreigend gevaar voor het leven of de gezondheid van de vrouw af te wenden, wordt geen termijn gesteld als bedoeld in het eerste lid, tweede volzin, dan wel vervalt een ingevolge dat lid gestelde termijn.

Artikel 5
1. Bij algemene maatregel van bestuur worden eisen gesteld met betrekking tot hulpverlening en besluitvorming, welke erop zijn gericht te verzekeren dat iedere beslissing tot het afbreken van zwangerschap met zorgvuldigheid wordt genomen en alleen dan uitgevoerd, indien de noodsituatie van de vrouw deze onontkoombaar maakt.

2. Deze eisen strekken er met name toe te verzekeren:

a. dat de vrouw die het voornemen heeft tot afbreking van zwangerschap en zich met een daartoe strekkend verzoek tot de arts heeft gewend, wordt bijgestaan, in het bijzonder door het verstrekken van verantwoorde voorlichting over andere oplossingen van haar noodsituatie dan het afbreken van de zwangerschap;

b. dat de arts, indien de vrouw van oordeel is dat haar noodsituatie niet op andere wijze kan worden beëindigd, zich ervan vergewist 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;

c. dat, onverminderd het bepaalde in artikel 20, de arts de behandeling slechts verricht indien deze op grond van zijn bevindingen verantwoord is te achten;

d. dat na afbreking van de zwangerschap een genoegzame nazorg voor de vrouw en de haren beschikbaar is, mede in de vorm van voorlichting over methoden ter voorkoming van ongewenste zwangerschap.

Indien er een balans is tussen de noodpositie van de vrouw en het ongeboren leven, dan zal dat moeten terugkomen in de afweging wanneer er wordt gekozen voor een abortus. En precies die eisen worden er gesteld in artikelen 3 en 5 van de Wafz. Hier staat verwoord dat er alleen voor abortus gekozen mag worden indien de vrouw zorgvuldig tot haar besluit is gekomen. Zij moet in het besef zijn van haar verantwoordelijkheid voor het ongeboren leven en van de gevolgen voor haarzelf en de haren. Door deze eisen te behouden, blijft de balans in de wetgeving ook in stand, ook als abortus geen eigenstandig strafrechtelijk kader meer heeft. Het ongeboren leven wordt door de initiatiefnemer niet als meer of minder beschermwaardig gezien bij het schrappen van artikel 296 Sr. De initiatiefnemer betoogt dat het ongeboren leven ook zonder artikel 296 Sr kan worden beschermd met de Wafz. Hetgeen ook werd bevestigd door staatssecretaris van Ooijen in het commissiedebat zwangerschap en geboorte van 10 oktober 2023. Hij zei daar "het belang van het ongeboren kind is ook onderdeel van, en heeft ook plek in, de Wet afbreking zwangerschap".

De Raad van State merkte in 1978 reeds op dat het vreemd is om de beschermwaardigheid van het leven te onderstrepen door een strafbepaling op te nemen gericht op personen die een vrouw helpen bij een zwangerschapsafbreking[7]. De Raad van State beargumenteerde dat een strafbaarstelling niet past, indien abortus als medische ingreep wordt beschouwd, zoals blijkt uit de volgende passage:

"Bovendien ontbreekt een motivering waarom, als de onderbreking van de zwangerschap onder de in de wet gestelde waarborgen als een normale medische ingreep moet worden beschouwd, niet volstaan kan worden met strafbepalingen tegen onbevoegd uitoefenen van de geneeskunst en met maatregelen van de Medische Tuchtwet.

De initiatiefnemer erkent dat abortus een bijzondere medische ingreep is. Dat er daarom regels worden gesteld om zorgvuldigheid en kwaliteit te waarborgen, is dan ook passend. Deze regels moeten dan wel daadwerkelijk toezien op de kwaliteit en de zorgvuldigheid. Daar is zorgwetgeving voor en daarin voorziet artikel 296 uit het Wetboek van Strafrecht niet in. Zoals hierboven is betoogd, behoudt het Wetboek van Strafrecht ook zonder artikel 296 strafrechtelijke bescherming van het ongeboren leven tot de levensvatbaarheidsgrens via de vrouw en daarna zelfstandig en kunnen zorgverleners worden vervolgd als zorgwetgeving wordt overtreden. De relevante kwaliteits- en zorgvuldigheideisen uit de Wafz dienen bij het schrappen van artikel 296 ondergebracht te worden in zorgwetgeving.

<u>Ervaringen uit landen zonder strafrechtelijke bepalingen over abortus</u>

[7] Kamerstuk 15475, nr. 4, bijlage 5.

Dat het strafrecht niet nodig is om het ongeboren leven of de vrouw te beschermen blijkt ook uit ervaring uit het buitenland. In Zweden staat abortus tot 18 weken sinds 1975 niet meer in strafrecht en in Canada is abortus volledig gedecriminaliseerd in 1988. Deze relatief recente decriminalisering van abortus geeft een relevante inkijk in de gevolgen daarvan op de abortuszorg. Om te beoordelen wat het effect is van het vervallen van de strafrechtelijke bepalingen op de abortuspraktijk zijn voor de Nederlandse context twee variabelen belangrijk. Ten eerste is het effect op de kwaliteit van de zorg belangrijk, als indicatie van de bescherming van de gezondheid van de vrouw. Ten tweede het abortuscijfer. Hoewel de hoogte van het abortuscijfer op zichzelf weinig zegt over de bescherming van het ongeboren leven, geeft een stijging of daling van het aantal abortussen nadat abortus uit het strafrecht is verdwenen een mogelijke indicatie. Als er een relatie is tussen het strafrecht en de mate van bescherming van het ongeboren leven, zou dit tot uiting moeten komen het abortuscijfer. Betere bescherming impliceert immers minder abortussen. Het vervallen van de strafrechtelijke bepalingen en daarmee het vervallen van deze bescherming, zou dan ook moeten leiden tot meer abortussen. Hoewel in het politieke debat de bescherming van het ongeboren leven en de noodzaak van het strafrecht daarvoor regelmatig wordt benoemd, ontbreekt hier wetenschappelijk bewijs voor. Onderzoek wijst de andere kant op. Zo blijkt dat het aantal abortussen in landen waar abortus volledig is verboden ongeveer gelijk is aan landen waar abortus wel is toegestaan[8] of zelfs lager ligt[9]. Een strafrechtelijk verbod heeft dus geen invloed op de keuze van vrouwen voor een zwangerschapsafbreking. Het meest effectieve middel van landen om het aantal abortussen te verlagen blijkt vooral het voorkomen van ongewenste en onbedoelde zwangerschappen.

Het decriminaliseren van abortus in Canada liep niet via de wetgevende macht. Het was het Canadese hooggerechtshof dat in de zaak van R v Morgentaler oordeelde dat het strafrechtelijk verbieden van abortus in strijd was met het grondwettelijke recht van vrouwen om over hun eigen lichaam te beschikken. Hierdoor werd er een streep gezet door de bestaande strafrechtelijke verboden en werd abortus toegestaan. Doordat de strafrechtelijke bepaling al meerdere decennia geleden is vervallen, kan Canada dienen als voorbeeld voor de effecten van de strafrechtelijke bepaling op de abortuspraktijk. Sinds het vervallen van de strafrechtelijke bepalingen is het abortuscijfer, op een aantal schommelingen na, stabiel gebleven[10]. Dit werd ook bevestigd door minister Kuipers in het debat over het burgerinitiatief Abortus is geen misdaad dd 24 mei 2023. Hij zei daar het volgende: "*In Canada is abortus ruim 30 jaar geleden gedecriminaliseerd. De abortuscijfers zijn daar nadien stabiel gebleven"*. Ook is de kwaliteit van de abortuszorg in Canada van een hoog niveau. Het aantal complicaties ligt niet hoger dan in andere landen[11].

---

[8] Bearak JM, Popinchalk A, Beavin C, et al. Country-specific estimates of unintended pregnancy and abortion incidence: a global comparative analysis of levels in 2015–2019. BMJ Global Health 2022;7.
[9] Sedgh G, Singh S, Shah IH et al. Induced abortion: incidence and trends worldwide from 1995 to 2008. *Lancet* 2012;379:625–632.
[10]https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1310016701&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=2.1&pickMembers%5B2%5D=4.2&cubeTimeFrame.startYear=1977&cubeTimeFrame.endYear=2005&referencePeriods=19770101%2C20050101.
[11] Schummers L, Norman WV. Abortion services in Canada: access and safety. CMAJ. 2019 May 13;191(19):E517-E518. doi: 10.1503/cmaj.190477. PMID: 32392474; PMCID: PMC6520064.

In Zweden verliep het decriminaliseren van abortus stapsgewijs. In 1938 werd de eerste Abortuswet ingevoerd. Abortus was vanaf dat jaar toegestaan onder specifieke omstandigheden zoals wanneer de zwangere persoon ernstig ziek was of het kind een hoog risico liep op erfelijke ziektes. In 1975 werd abortus gelegaliseerd naar aanleiding van de "Polenaffaire" (vervolging van Hans Nestius voor het regelen van vervoer voor Zweedse vrouwen naar Polen om daar legaal een abortus te ondergaan). Opmerkelijk aan het proces in Zweden is dat het toestaan van abortus en het schrappen van abortus uit het Wetboek van Strafrecht tegelijkertijd plaatsvond. Voor de variant, zoals in Nederland, waarbij abortus in het strafrecht stond maar onder voorwaarden werd toegestaan, is daar niet gekozen. Sindsdien is het abortuscijfer in Zweden nagenoeg gelijk gebleven[12]. Het percentage heeft in de jaren na 1975 tot en met nu steeds licht geschommeld, maar geen significante daling of stijging gekend. Het percentage beëindigde zwangerschappen in Zweden is ieder geval niet gestegen nadat abortus uit het Wetboek van Strafrecht is gehaald. Ook is abortus in Zweden zeer veilig. Het aantal complicaties in Zweden ligt erg laag[13], waaruit je kan concluderen dat de zorg van hoog niveau is.

Uit de internationale context kunnen twee conclusies worden getrokken. Het vervallen van de strafrechtelijke bepalingen leidt niet tot een hoger abortuscijfer. Een strafrechtsartikel met betrekking tot abortus bevordert de bescherming van het ongeboren leven niet. Ten tweede kan geconstateerd worden dat de zorg in Zweden en Canada van hoog niveau is. Dus ook voor bescherming van de vrouw, door middel van goede en zorgvuldige zorg, is een apart strafrechtsartikel niet nodig. Ook zonder het strafrecht is de medische zorg in deze landen van hoog niveau. Ten aanzien van de belangrijkste doelen van abortus in het strafrecht, namelijk de bescherming van de vrouw en het onderstrepen van het belang van de beschermwaardigheid van het ongeboren leven, kan worden geconcludeerd dat artikel 296 Sr nut noch noodzaak kent.

4. Noodzaak voor de aanpassing van het strafrecht

<u>Redenen om het strafrechtelijk kader rondom abortus nu te herzien</u>

Het feit dat het strafrecht niet noodzakelijk is om de historisch gevormde, en nog altijd na te streven doelen van de wetgever rondom abortus te bereiken, is op zichzelf voldoende reden om het strafrecht aan te passen. Het strafrecht dient altijd een duidelijk omschreven doel en zou het juiste, zelfs het laatste, middel moeten zijn dat de staat inzet om deze te behalen. Opeenvolgende ministers van Justitie verwijzen ook naar het strafrecht als ultimum remedium[14]. Andere criteria om zaken in het strafrecht te behouden, zoals het schadebeginsel of het moreel verwerpelijke karakter van de handeling[15] gaan ook voor de abortus als keuze van de vrouw niet op. Volgens die initiatiefnemer is abortus geen moreel verwerpelijk

[12] https://www.rfsu.se/contentassets/48adfec3a7254bd590c07c79766000a8/en_om_abort.pdf.
[13] Sjöström S, Kopp Kallner H, Simeonova E, Madestam A, Gemzell-Danielsson K (2016) Medical Abortion Provided by Nurse-Midwives or Physicians in a High Resource Setting: A Cost-Effectiveness Analysis. PLoS ONE 11(6).
[14] Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 35080, nr. 3.
[15] Cleiren, C.P.M. (2012). Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht. In M.J.J. Kunst, J.P. van der Leun, G.K. Schoep, & J.M. ten Voorde (Eds.), Meijers-reeks (pp. 7-24). Den Haag: Boom Lemma.

handeling en draait abortus om een vrije en zorgvuldige keuze van een vrouw over haar lichaam. Zij komt tot het oordeel of er sprake is van een noodsituatie.

Naast de juridische overwegingen is er nog een aantal andere redenen waarom de initiatiefnemer het nu wenselijk acht om de wetgeving rondom abortus te herzien. Ten eerste de internationale ontwikkelingen. In een aantal landen staat het recht op zelfbeschikking onder druk en in Polen en de Verenigde Staten is dit recht (regionaal) substantieel ingeperkt. Een tijdsgewricht waarbinnen het recht abortus op steeds meer plekken wordt ingeperkt, doet afvragen of het wettelijk kader in Nederland wel toekomstbestendig is. Hoewel het strafrecht geen directe beperkingen oplegt aan de toegankelijkheid en kwaliteit van de abortuszorg, zoals ook blijkt uit beide evaluaties van de Wafz, rijst wel de vraag of het strafrecht het meest opportune wettelijk kader is om het recht op zelfbeschikking te organiseren. Artikel 296 geeft een verkeerd signaal af, omdat het impliceert dat abortus in beginsel niet is toegestaan terwijl het juist een vrije en zorgvuldige keuze van de vrouw moet zijn.

Ten tweede zijn meerdere sterke signalen vanuit de samenleving gekomen dat de opvattingen in de maatschappij niet in lijn zijn met het huidige wettelijke kader. Op 22 november 2022 werd het burgerinitiatief Abortus is geen misdaad[16] aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit burgerinitiatief, ondertekend door 93.689 mensen, wordt de volgende oproep gedaan aan de Tweede Kamer: “Schrap Artikel 296 en haal abortus uit het Wetboek van Strafrecht!”[17] Naast het burgerinitiatief hebben ook medische en juridische experts samen met maatschappelijke organisaties een noodoproep[18] gedaan aan de Tweede Kamer om abortus uit het strafrecht te halen.

Met het onderhavige wetsvoorstel komt de initiatiefnemer tegemoet aan de oproep die is gedaan door de ondertekenaars van het burgerinitiatief en de opstellers van het manifest. In de jaren ’70 gaven de ministers Ginjaar en De Ruiter het volgende argument om de wet te wijzigen: [19] “*Vooral sedert het midden van de jaren 60 hebben de opvattingen in onze samenleving omtrent abortus provocatus en de taak van de wetgever in deze een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt*”. Deze ontwikkeling is, zo blijkt uit het burgerinitiatief en het manifest, sindsdien niet gestopt. Het huidige wettelijk kader is niet in lijn met de opvattingen van een groot deel van de bevolking. Uit een peiling van Ipsos, in opdracht van cliëntenorganisatie AVA, blijkt dat maar net iets meer dan een kwart van de Nederlands voorstander is van Abortus in het strafrecht (27,7%). En medische en juridische experts hebben zich ook uitgesproken tegen het strafrechtelijke kader. In de jaren '70 was dat een reden om het wettelijk kader te herzien. Dat geldt in het huidige tijdsgewricht ook.

<u>Negatieve gevolgen van abortus in het strafrecht</u>

Abortus in het strafrecht heeft een aantal negatieve gevolgen. De eerste is al benoemd, namelijk dat het strafrecht abortus stigmatiseert. De wetgever stelt dat abortus iets is dat in

[16] Kamerstukdossier 36326.
[17] Kamerstuk 36326, nr. 1, bijlage.
[18] https://abortusiszorg.nl/#manifest.
[19] Memorie van Toelichting Wet afbreking zwangerschap, vergaderjaar 1978/1979, Kamerstuk 15 475 nr. 3. Pagina 12.

eerste instantie bestraft moet worden en dus moreel verwerpelijk is. Dat was in 1911 ook het doel en deze uitwerking, zo blijkt uit beide evaluaties, wordt nog steeds gevoeld.

Strafrecht is zowel een juridisch als een sociaal construct. Waar een daad wordt geclassificeerd binnen het strafrecht heeft dat dus zowel juridische gevolgen als gevolgen voor de sociale betekenis die hieraan wordt gegeven[20]. Op het moment dat abortus anders wordt geregeld in de wet dan andere medische ingrepen, wordt hier dus ook een andere sociale betekenis aan gegeven. Uit de wetenschappelijke literatuur wordt duidelijk dat het criminaliseren van abortus op verschillende manieren het stigma versterkt. Zo voedt dat het idee dat het enige doel van vrouwelijke seksualiteit voortplanting is[21], dat moederschap een onvermijdelijk doel is voor mensen met een baarmoeder en in het verlengde daarvan de taak van opvoeden vooral bij moeders terecht komen[22].

In de sociale wetenschap wordt ook aandacht besteed aan geïnternaliseerd stigma[23]. Daarmee wordt bedoeld in hoeverre iemand negatieve percepties, overtuigingen of ervaringen opneemt in zijn of haar zelfbeeld. Als het over abortus gaat, uit zich dat in schaamte. Schaamte leidt weer tot mentale gezondheidsproblemen en verdere vervreemding van de maatschappij[24]. De gevoelens van schaamte over abortus spelen ook een rol in Nederland. Uit onderzoek van de Rutgers stichting naar seksuele gezondheid van jongeren[25] blijkt dat bijna de helft van de mensen onder de 25 die een abortus heeft ondergaan zich hiervoor schaamt. En 59% geeft aan slecht te kunnen praten over hun ervaring met abortus.

Het stigma op abortus en de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het verleden werd bewust gekozen voor het strafrecht. Dit sloot aan bij de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van vruchtbaarheid en vrouwelijke seksualiteit. Nu houdt abortus in het Wetboek van Strafrecht deze verouderde ideeën deels in stand. Dit zorgt voor negatieve zelfperceptie en schaamte bij mensen die abortus ondergaan.

De relatie tussen het strafrecht en het stigma op abortus komt ook terug in beide evaluaties van de Wafz. In de eerste evaluatie staat de volgende passage[26]:

"De bijzondere strafbepaling voor abortus in het Wetboek van Strafrecht (art. 296) wordt door een aantal organisaties als een probleem beschouwd. Zij zien de strafbaarheid van abortus als stigmatiserend en onnodig belastend voor de arts en de vrouw. In dit kader wordt

---

[20] 1 Lindsay Farmer, "Criminal Law as an Institution: Rethinking Theoretical Approaches to Criminalization," in Criminalization: The Political Morality of the Criminal Law ed. R. A. Duff, L. Farmer, S. Marshall, M. Renzo, and V. Tadros (Oxford: Oxford University Press, forthcoming).
[21] Cook, R. J. (2014). Stigmatized Meanings of Criminal Abortion Law. In Abortion Law in Transnational Perspective (pp. 347–370). Philadelphia: University of Pennsylvania Press, Inc.
[22] Kumar, Anuradha, Leila Hessini, and Ellen M.H. Mitchell. "Conceptualising Abortion Stigma." Culture, health & sexuality 11.6 (2009): 625–639.
[23] 4 Astbury-Ward, E., Parry, O., & Carnwell, R. (2012). Stigma, Abortion, and Disclosure—Findings from a Qualitative Study. Journal of Sexual Medicine, 9(12), 3137–3147.
[24] Shellenberg, K. M., Moore, A. M., Bankole, A., Juarez, F., Omideyi, A. K., Palomino, N., ... & Tsui, A. O. (2011). Social stigma and disclosure about induced abortion: results from an exploratory study. Global public health, 6(sup1), S111-S125.
[25] Onderzoeksboek-Seks-onder-je-25e-2017.pdf (rutgers.nl).
[26] kamerstuk 30371, nr. 1, bijlage.

er op gewezen dat de strafbaarstelling suggereert dat abortus in beginsel moreel verwerpelijk is."

In de tweede evaluatie van de Wafz[27] wordt het onderwerp ook weer aangestipt, getuige deze passage:

"Enkele respondenten hebben tot slot kanttekeningen van principiële aard geplaatst bij de strafbaar- stelling van abortus in artikel 296 van het WvSr, wat de zorgverlening onnodig kan belasten voor zo- wel abortusartsen als vrouwen."

Hoewel de wetgever in 1984 het doel van het strafrecht trachtte te veranderen en geen moreel oordeel meer wenste te vellen over abortus, blijkt dat zo'n moreel oordeel nog wel wordt gevoeld. In de ogen van de initiatiefnemer is dit niet verrassend. Het strafrecht maakt bestraffing mogelijk van gedragingen die in onze samenleving als strafwaardig worden gezien. Het dient als ultimum remedium en is geen passende manier om het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen te reguleren. Abortus heeft daarmee binnen de medische zorg een uitzonderingspositie. Abortus is in principe strafbaar, tenzij het wordt uitgevoerd volgens de eisen uit de Wafz (artikel 296, vijfde lid, Sr).

5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Artikel 296 verdwijnt volledig uit het Wetboek van Strafrecht. Een miskraam als gevolg van mishandeling, blijft strafbaar op grond van de artikelen 300 tot en met 304, in samenhang met artikel 82 van het Wetboek van Strafrecht. De Wafz vervalt ook. Om de kwaliteit en zorgvuldigheid van de abortuszorg te borgen, worden de kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen uit de Wafz ondergebracht in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Voor de kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen ten aanzien van abortus worden normen gesteld in de Wkkgz. Het is niet gebruikelijk om in de Wkkgz normen te stellen voor 'goede zorg', dat wordt voor de reguliere zorg volledig overgelaten aan het veld. Toch wordt voor abortus wel gekozen voor normen. De Nederlandse abortuspraktijk wordt vaak geroemd om de kwaliteit en zorgvuldigheid. Deze kan niet los worden gezien van de kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen uit de Wafz. Deze eisen blijven behouden in de Wkkgz.

<u>Abortus in de Wkkgz</u>

De Wkkgz leent zich het best voor het opnemen van bepalingen die toezien op zorgvuldige en goede abortuszorg uit de Wafz. In principe staan er in de Wkkgz geen kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen. De Wkkgz laat de ruimte aan zorgverleners om kwaliteit met professionele standaarden en richtlijnen nader in te vullen. In de Wkkgz staat (artikel 2) dat de professionele standaarden en richtlijnen gevolgd moeten worden. Voor abortuszorg zal het wettelijke regime enigszins afwijken. Er wordt een aparte paragraaf toegevoegd aan de Wkkgz voor abortus. Hierbinnen zullen ook additionele eisen worden gesteld aan de zorgverlening, zoals dat nu ook het geval is met de Wafz. De eisen uit de Wafz die toezien op de zorgvuldigheid en kwaliteit zullen hierin worden opgenomen. Net als in het huidige

[27] Tweede evaluatie Wet afbreking zwangerschap | Rapport | Rijksoverheid.nl.

wettelijke kader komt er onder de wettelijke eisen aan de abortuszorgverlening ook een Algemene Maatregel van Bestuur te hangen. Hierin zullen de eisen die nu in het Besluit afbreking zwangerschap (Bafz) zijn gedefinieerd over worden genomen.

De initiatiefnemer gaat zodoende de negatieve consequenties van abortus in het strafrecht tegen, zonder afbreuk te doen aan de bestaande, positief geëvalueerde kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen.

Overzicht van de bepalingen die worden overgeheveld van de Wafz naar de Wkkz en de bepalingen uit de Wafz die vervallen

Concreet betekent het dat er een nieuw wettelijk kader wordt ondergebracht in de Wkkgz**.** In dit wettelijk kader zullen de volgende artikelen uit de Wafz worden gekopieerd en in de Wkkgz worden ingevoegd:

- Artikel 3: hierbinnen wordt geregeld dat de zwangerschap pas wordt afgebroken nadat de beraadtermijn is verlopen.
- Artikel 5: hierbinnen worden met name eisen gesteld over de zorgvuldige besluitvorming, zoals dat het besluit door de vrouw zelf genomen moet zijn, zij zich moet beseffen wat de gevolgen zijn van de ingreep voor haarzelf en de haren en dat er nazorg beschikbaar is.
- Artikelen 11 en 12: hierbinnen wordt geregeld dat het aantal zwangerschapsafbrekingen goed wordt geregistreerd.
- Artikel 20; hierbinnen wordt geregeld dat een arts nooit verplicht is een vrouw een behandeling te geven waarmee de zwangerschap wordt afgebroken.

Om het zorgvuldige karakter van de Nederlandse abortuszorg te behouden worden artikel 3 en 5 toegevoegd aan het nieuwe wettelijke kader voor abortus, de Wkkgz. Op deze wijze wordt er ook invulling gegeven aan de bescherming van het ongeboren leven. Een zwangerschapsafbreking is dan toegestaan, maar het besluit daartoe dient weloverwogen genomen te worden. Daarmee blijft de abortuszorg zowel in de praktijk als in wetgeving zorgvuldig.

Artikelen 11 en 12 blijven behouden met als doel de gegevensverzameling die er nu is over abortus te behouden. In Nederland is er heel scherp zicht op het aantal zwangerschapsafbrekingen, de termijnen van de afbreking en de situatie van de vrouw. Om de abortuszorg goed te kunnen blijven evalueren is deze registratie nodig. Ook om de gevolgen van dit wetsvoorstel te kunnen monitoren helpt het om goed zicht te kunnen houden op het aantal zwangerschapsafbrekingen in Nederland.

Artikel 20, waarin wordt gesteld dat een arts nooit verplicht is een vrouw een behandeling te geven waarmee de zwangerschap wordt afgebroken, blijft behouden. In beginsel is op grond van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) het uitgangspunt dat een arts zorg levert als iemand daarom vraagt. De initiatiefnemer begrijpt dat artsen verschillende morele opvattingen kunnen hebben over abortus en hecht eraan om de vrijheid van de arts om niet te behandelen te behouden.

De artikelen 2, 4, 6, 7, 8, 9 en 10 zien toe op de vergunning van de kliniek, aan welke eisen de vergunning moet voldoen en wanneer de vergunning kan worden ingetrokken. Als de abortuszorg onder de Wkkgz valt, dan komen aanbieders van abortuszorg ook onder Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) te vallen. Dat betekent dat zorgaanbieders een meldplicht krijgen en de IGJ een toezichthoudende taak krijgt. Op dit moment zijn abortuszorgaanbieders uitgezonderd van de meldplicht en vergunningsplicht van de Wtza, omdat zij die al hebben uit de Wafz. Het uitvoeringsbesluit Wtza zal dus ook worden aangepast, zodat voor zorgaanbieders van abortuszorg een meld- en vergunningsplicht blijft bestaan.

In artikel 6 (lid 1a) staat nog specifiek geregeld dat er geen winst nagestreefd mag worden. Aangezien het hier een handeling betreft die zorgvuldige besluitvorming vereist, is de initiatiefnemer van mening dat economische motieven nooit mee moeten kunnen spelen bij de hulpverlening. Daarom zal de bepaling over het winstverbod ook worden overgenomen in de Wkkgz.

In artikel 14 wordt geregeld dat het toezicht op deze wet is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Aangezien de abortuszorg nu onderdeel wordt van Wkkgz en de IGJ sowieso al was belast met het toezicht op die wet, wordt deze bepaling overbodig. De bevoegdheden van de minister veranderen hierdoor. Onder de Wafz kan de minister vergunningen intrekken of weigeren. Dat is een vergaande bevoegdheid die komt te vervallen. Onder de Wkkgz kan de minister wel een aanwijzing, bevel of een bestuurlijke boete afgeven. De IGJ heeft wel de mogelijkheid om een zorgaanbieder te sluiten als de kwaliteit ondermaats is. Hiermee wordt het toezicht op de abortuszorg op dezelfde wijze geregeld als het toezicht op rest van de zorg.

In de artikelen 15, 17 en 19 zijn extra strafbaar gestelde feiten opgenomen. In deze artikelen staat dat als een arts na de wettelijk toegestane termijn een zwangerschap afbreekt, niet de juiste gegevens aanlevert of de zwangerschapsafbreking niet in de kliniek plaats vindt, deze feiten strafbaar gestelde overtredingen zijn. Aangezien abortus nu onderdeel wordt van reguliere zorgwetten, vervallen deze strafbepalingen. Het tuchtrecht wordt toegepast bij deze overtredingen. Zoals eerder beschreven kunnen artsen nog wel strafrechtelijk worden vervolgd bij medisch onzorgvuldig handelen als het tuchtrecht niet volstaat. Dit is ook in lijn met het advies van de Raad van State uit 1978.

<u>De kwaliteitseisen voor (nieuwe) abortusklinieken en het toezicht</u>

Bij de inwerkingtreding van de Wafz in 1984 ontbrak het huidige wettelijke toezichtkader voor de zorg. Er werd toezicht gehouden op basis van een vergunningsplicht en op basis van kwaliteitseisen. Sindsdien zijn de Wet toetreding zorginstellingen (Wtzi), later de Wtza, en de Wkkgz van kracht geworden. Hierdoor is vandaag de dag een sterker wettelijk kader waarbinnen toezicht is georganiseerd, vergeleken met de situatie in 1984. Veel van de eisen die in de Wafz zijn opgenomen, zijn inmiddels ook in andere zorgwetten opgenomen, waarop de IGJ toezicht houdt.

Voor het toezicht op de kwaliteit biedt de Wkkgz voldoende handvatten. Uit artikel 2 van deze wet staat onder meer opgetekend dat de zorg die geleverd wordt goede zorg moet zijn.

Goede zorg wordt gedefinieerd als zorg die *in iedere geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is, tijdig wordt verleend, en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt* en *zorgverleners handelen in overeenstemming met de op hen rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard en de kwaliteitsstandaarden*. Hierdoor wordt ook, voor belangrijke mate, kwaliteit belegd bij de beroepsgroepen. Dit is overeenkomstig met de wijze waarop kwaliteit wordt getoetst in andere sectoren van de zorg. De professionele standaarden en richtlijnen[28] van huisartsen en abortusartsen met betrekking tot abortus zijn zeer omvangrijk en de kwaliteit van zorg die deze beroepsgroepen leveren wordt alom geprezen. De algemene bepalingen uit de Wkkgz, de meldplicht uit de Wtza en de kwaliteit zoals door de beroepsgroepen is vastgelegd, geven de IGJ voldoende toezichtmogelijkheden.

Naast de algemene bepalingen en het wettelijke kader krijgt de IGJ ook nog extra handvatten voor toezicht op abortuszorg. Deze vloeien in eerste instantie voort uit de bepalingen die in de Wkkgz worden opgenomen over abortus. In de huidige praktijk is er, naast de Wafz, ook nog het Besluit afbreking zwangerschap[29] (Bafz). Hierbinnen worden extra eisen gesteld aan abortusklinieken, waarop de IGJ toezicht kan houden. Veel van de eisen die in de Bafz staan hebben betrekking op de zorgverlening. Deze eisen zullen worden overgenomen in een nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur. Op artikel 25 na zullen alle eisen uit de Bafz integraal worden overgenomen. In dat artikel wordt gespecificeerd welke gegevens een kliniek moet aanleveren bij het aanvragen van een vergunning. Aangezien de vergunningsplicht vanuit de Wafz wordt vervangen door de meld- en vergunningsplicht uit de Wtza, is deze bepaling niet meer nodig.

Hoewel alle eisen die nu in de Bafz zijn opgeschreven ook zijn geland in de professionele standaarden, kiest de initiatiefnemer ervoor om deze toch te handhaven. Hiermee behoudt de wetgever een bepaalde mate van zeggenschap over de kwaliteit van de abortuszorg en kan deze kwaliteit in de toekomst worden gegarandeerd.

6. Juridische aspecten

Artikel 296 Sr is relevant voor zwangerschapsafbrekingen tot de levensvatbaarheidsgrens, daarna kan sprake zijn van een levensdelict. In artikel 82a Sr staat dat onder *van het leven beroven* ook wordt begrepen *het doden van een vrucht die naar redelijkerwijs verwacht mag worden in staat is buiten het moederlichaam in leven te blijven*. In de praktijk komt deze grens neer op 24 weken. Aan deze grens verandert het onderhavige wetsvoorstel niets. Een zwangerschapsafbreking na 24 weken is in Nederland enkel toegestaan als wordt voldaan aan het protocol Late zwangerschapsafbreking/Levensbeëindiging pasgeborenen (LZA/LP).

Veel van de regelgeving rondom abortus is vastgelegd in het Besluit afbreking zwangerschap (Bafz). Aangezien de Wafz vervalt, vervalt ook de Bafz. De regels die in de Bafz zijn gesteld worden integraal overgenomen in een nieuw te maken Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). In artikelen 11.0d en 11.0e lid 4 wordt voorzien in de mogelijkheid om een nieuwe AMvB te creëren waarin deze bepalingen zullen worden opgenomen.

[28] https://www.ngva.net/professionele-standaarden.
[29] https://wetten.overheid.nl/BWBR0003677/2023-03-17.

7. Verhouding tot hoger recht

Artikel 2 van het EVRM bevat het recht op leven. In de zaak van Vo. t. Frankrijk[30] heeft het EHRM aandacht besteed aan de vraag waar het recht op leven als bedoeld in deze verdragsbepaling precies begint. Het Hof overweegt dat tussen de lidstaten van de Raad van Europa geen consensus bestaat over de vraag wanneer het recht op leven aanvangt en aldus rechtsbescherming onder artikel 2 van het EVRM ontstaat. Tevens overweegt het Hof dat wetgeving in overeenstemming is met het EVRM als er een evenwicht is gezocht tussen het beschermen van ongeboren leven en de belangen van de persoon die zwanger is[31]. Zolang dit het geval is, hebben lidstaten een wijde beoordelingsmarge en stelt het Hof zich zeer terughoudend op. Het toestaan van abortus, of dit nu binnen of buiten het strafrecht is, is dus niet in strijd met artikel 2 van het EVRM. Met het onderhavige wetsvoorstel is vastgehouden aan de bestaande wettelijk vastgelegde balans tussen de beschermwaardigheid van het ongeboren leven en de belangen van de persoon die zwanger is.

Het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8 EVRM) is ook ingeroepen in verschillende zaken met betrekking tot abortus, specifiek gericht op de bescherming van de fysieke integriteit en het zelfbeschikkingsrecht van de zwangere. Het EHRM heeft geoordeeld dat artikel 8 niet geïnterpreteerd kan worden als een absoluut recht op abortus. Wel moet de staat er zorg voor dragen dat er ook effectief toegang is tot abortuszorg, indien een lidstaat abortus legaliseert. Het onderhavige wetsvoorstel verandert hier in principe niets aan, abortus zal op dezelfde wijze toegankelijk blijven.

Tevens is er de zaak Tysiac t. Polen, waarin het Hof[32] overwoog dat criminalisering van abortus een *chilling effect* kan hebben op dokters wanneer zij bepalen of er voldaan is aan de voorwaarden voor een legale abortus in een individueel geval. Het *chilling effect* is de naam die in de wetenschappelijke literatuur wordt gegeven wanneer dokters bepaalde behandelingen weigeren uit (soms irrationele) angst om strafrechtelijk vervolgd te worden[33]. De wet moet, aldus het Hof, zo zijn vormgegeven dat dit effect zo veel mogelijk wordt verlicht. Uit de tweede evaluatie van de Wafz blijkt dat Nederlandse zorgverleners dat soms ook zo ervaren. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het *chilling effect*, in lijn met de uitspraak van het Hof, beperkt.

8. BES-eilanden

Nederlandse wetgeving omtrent medisch ethische zaken heeft bij de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 tot discussie geleid. Deel van de kritiek toen had betrekking op het feit dat gevoelige ethische wetgeving zonder overleg met de eilandraden doorgevoerd werd. Hoewel het niet wenselijk wordt geacht dat wetgeving op de BES-eilanden en op het Nederlandse vaste land te ver uit elkaar gaan lopen, getuige de motie

---

[30] EHRM 8 juli 2004, nr. 53924/00.
[31] EHRM 5 september 2002, nr. 50490/99, Boso t. Italië, §1; EHRM 19 mei 1992, nr. 17004/90, R.H. t. Noorwegen; ECRM 13 mei 1980, nr. 8416/78, W.P. t. VK., §23.
[32] EHRM 20 maart 2007, nr. 5410/03.
[33] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1521693419300471.

Wuite[34], kiest de initiatiefnemer op er dit punt voor om de beslissing over het al dan niet overnemen van het nieuwe wettelijk kader bij de BES-eilanden zelf te laten. De BES-eilanden kennen een eigen Wetboek van Strafrecht BES en het is dus niet noodzakelijk dat zij het wettelijke regime volgen van Nederland. Artikel 312a van het Wetboek van Strafrecht BES en de Wet afbreking zwangerschap (die zal gaan heten de Wet afbreking zwangerschap BES) kunnen van toepassing blijven.

De BES-eilanden kunnen er voor kiezen om dit wetsvoorstel wel te volgen. Indien zij dit wensen, vervalt artikel 312a van het Wetboek van Strafrecht BES en zullen de bepalingen over abortus uit de Wkkgz ook gaan gelden voor de BES-eilanden. In het onderliggende wetsvoorstel zijn de BES-eilanden nog uitgezonderd, maar mochten de BES-eilanden een andere keuze maken, dan wordt dit aangepast voor de indiening. Tijdens de consultatieperiode krijgen de BES-eilanden de gelegenheid om hierop te reageren en een voorkeur aan te geven. Indien nodig zal het wetsvoorstel aangepast worden om aan de wensen van de BES-eilanden te voldoen. Als de BES-eilanden meer tijd hebben om hierover te besluiten, dan kunnen zij, zolang het onderhavige wetsvoorstel in behandeling is deze wens kenbaar maken aan de indiener. Zij is bereid om, indien later gewenst, middels een nota van wijziging het wetsvoorstel aan te passen aan de wensen van de BES-eilanden.

9. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft zeer beperkte financiële gevolgen. Abortuszorgaanbieders worden op grond van de Wkkgz verplicht een klachtenregeling te hebben en aangesloten te zijn bij een geschilleninstantie. Voor zover abortusklinieken hier nog niet aan voldoen, moeten zij dit wel organiseren. Daarbij horen beperkte administratie lasten en financiële gevolgen.

Dit wetsvoorstel zal niet tot meer of minder zwangerschapsafbrekingen leiden, waardoor er ook geen financiële effecten zijn. De subsidieregeling waarmee zwangerschapsafbrekingen worden gefinancierd blijft in stand.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I, onderdelen A en B, VII en VIII

Door het vervallen van artikel 296 Sr kunnen ook de verwijzingen naar dit artikel in andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten komen te vervallen. Daartoe worden de artikelen 43b en 295 Sr, artikel 160 Sv en artikel 51a van de Uitleveringswet gewijzigd. Ook verwijzingen naar de Wet afbreking zwangerschap kunnen vervallen in de wetten die alleen gelden voor het Europees deel van Nederland, nu deze daar niet meer zal gelden. Daartoe wordt artikel 382 Sv gewijzigd.

Artikel II, onderdeel A

[34] Kamerstuk 36200-IV, nr. 97.

In dit onderdeel worden de bepalingen die toezien op zorgvuldige en goede abortuszorg uit de Wet afbreking zwangerschap (Waz) opgenomen in een nieuwe paragraaf in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. Zoals aangegeven in het algemeen deel van de toelichting betreft het de artikelen 3, 5, 6, 11, 12 en 20 van de Waz. De verschillende artikelen worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 11.0b
De in artikel 11.0b gegeven definities zijn overgenomen uit de Waz. In het spraakgebruik wordt bij «afbreken van zwangerschap» niet gedoeld op het toepassen van een middel ter voorkoming van de innesteling van een bevruchte eicel in de baarmoeder. De in het tweede lid gegeven begripsbepaling sluit hierbij aan. De definities van de niet meer in deze paragraaf van de Wkkgz gebruikte begrippen worden uiteraard niet overgenomen.

Artikel 11.0c
Dit artikel komt overeen met artikel 3 van de Waz en vereist dat de afbreking van een zwangerschap pas kan plaatsvinden nadat een vrouw de arts heeft bezocht en haar voornemen tot een zwangerschapsafbreking met de arts heeft besproken. De vrouw zal haar voornemen tijdens een bezoek aan de arts met hem moeten hebben besproken; de enkele schriftelijke of telefonische mededeling van de vrouw, dat zij de zwangerschapsafbreking wenst, kan niet in de plaats treden van dit bezoek. De arts en de vrouw kunnen in gezamenlijk overleg een beraadtermijn vaststellen alvorens overgegaan wordt tot de afbreking van de zwangerschap. De mogelijkheid een beraadtermijn vast te stellen in gezamenlijk overleg doet recht aan de autonomie en zelfbeschikking van de vrouw enerzijds en de professionaliteit van de arts anderzijds. Zorgvuldigheid, vrijwilligheid en weloverwogenheid zijn, getuige de verwijzing naar artikel 11.0d, hierbij van groot belang.
In het derde lid wordt bepaald dat in geval van een dreigend gevaar voor het leven of de gezondheid van de vrouw geen termijn wordt gesteld en een gestelde termijn wordt opgeheven. Om vast te leggen dat de gezamenlijk vastgestelde beraadtermijn onwenselijk is wanneer sprake is van dreigend gevaar, wordt in die situatie voorzien met het voorgestelde derde lid. Voor een uitgebreide toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op de wijziging van de Waz in verband met het afschaffen van de verplichte minimale beraadtermijn voor de afbreking van zwangerschappen.[35]

Artikel 11.0d
In dit artikel is aangegeven, welke eisen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld met betrekking tot hulpverlening en besluitvorming. Deze eisen strekken er in de eerste plaats toe te verzekeren, dat elke beslissing tot het afbreken van zwangerschap met zorgvuldigheid wordt genomen en uitgevoerd (eerste lid). Vervolgens geeft het tweede lid aan wat deze eisen achtereenvolgens moeten waarborgen. In de eerste plaats dat de vrouw voldoende wordt bijgestaan bij haar besluitvorming, in het bijzonder door het geven van verantwoorde voorlichting over andere oplossingen van haar noodsituatie die een alternatief kunnen zijn voor de overwogen zwangerschapsafbreking. Verder zal de arts, voordat hij de ingreep verricht, zich ervan moeten vergewissen dat de noodsituatie van de vrouw niet op andere wijze kan worden beëindigd. Ook zal hij moeten nagaan, of de vrouw haar verzoek in

[35] Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 35 737, nr. 3.

vrijwilligheid heeft gedaan, na zorgvuldige overweging en in het besef van haar verantwoordelijkheid voor ongeboren menselijk leven en van de gevolgen voor haarzelf en de haren. Ten slotte moet ook de nazorg, mede in de vorm van voorlichting over methoden ter voorkoming van ongewenste zwangerschap, voldoende verzekerd zijn. De situaties waarin abortus aan de orde kan komen, zijn zo uiteenlopend, dat een nadere omschrijving daarvan in de wet onmogelijk is.
De vraag kan worden gesteld, wie in het tweede lid worden bedoeld met de vrouw en «de haren». Ook hier geldt, dat de nadere bepaling van dit begrip van de concrete situatie afhangt. Onder de «haren» kunnen bijvoorbeeld zijn begrepen de verwekker en wanneer het een minderjarige betreft de ouders van de vrouw. Dit laatste wil overigens niet zeggen dat zij bij het overleg, voorafgaande aan de beslissing omtrent de ingreep, betrokken zouden moeten worden. In de Waz en dit wetsvoorstel is ervan afgezien dit overleg te formaliseren en het is evenmin de bedoeling dat in de uitvoeringsregelingen te doen. Een dergelijke geformaliseerde overlegprocedure zou in de praktijk toch niet voldoen, omdat de gevallen waarin ze toepassing zou moeten vinden te zeer uiteenlopen. Van geval tot geval zullen de arts, die de ingreep overweegt, en de vrouw moeten bezien of, en zo ja, wie van de naaste betrekkingen van de vrouw verder bij het overleg betrokken moeten worden om tot een zo verantwoord mogelijke beslissing te komen. Evenmin zullen dwingende regels worden gesteld omtrent de inschakeling van derden die over een specifieke deskundigheid beschikken bij de voorbereiding van de beslissing. Ook hier geldt dat het opleggen van een bepaalde besluitvormingsprocedure bij of krachtens de wet onvoldoende zou zijn toegesneden op de veelheid van gevallen die ze zou moeten bestrijken.
Die specifieke deskundigheid zal beschikbaar moeten zijn, wanneer daarop in een concrete situatie beroep wordt gedaan; daartoe zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.
Ten aanzien van de nazorg wordt nog opgemerkt, dat deze niet alleen aanwezig dient te zijn voor de vrouw, maar ook voor haar naaste betrekkingen, waarbij in de eerste plaats aan de echtgenoot of andere vaste levenspartner kan worden gedacht.
Hierbij valt naast de zuiver medische controle te denken aan de psycho-sociale hulpverlening aan de vrouw, waaraan gedurende enige tijd na de ingreep behoefte kan bestaan, alsmede aan de voorlichting over het gebruik van doeltreffende voorbehoedmiddelen. In voorkomende gevallen zal in overleg met de vrouw bij het verlenen van deze nazorg de huisarts kunnen worden ingeschakeld.
Het ligt niet in het voornemen bij de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur andere regels te stellen dan die welke nodig zijn ter waarborging van een verantwoorde besluitvorming, voorlichting en nazorg, zoals hierboven nader is omschreven. Voor de invulling van de eisen zal worden aangesloten bij het Besluit afbreking zwangerschap.

Artikel 11.0e
In aanvulling op de algemene registratie-eisen op grond van de Wkkgz, worden in dit artikel specifieke eisen voor registratie in het kader van abortushulpverlening opgenomen. Voor (medisch-)statistische doeleinden en ten behoeve van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze paragraaf bepaalde, is in dit artikel de registratie van bepaalde gegevens verplicht gesteld, met een bewaartermijn van vijf jaar. In het eerste lid, onder c, is voorgeschreven dat, indien geen beraadtermijn is gesteld bij dreigend gevaar voor het leven of

de gezondheid van de vrouw, de bijzondere redenen daarvoor moeten worden gemeld aan het bestuur van de instelling. Het «dreigend gevaar» dat in het concrete geval bestond, zal dus nader moeten worden omschreven.
Op grond van het vierde lid zal de administratieve verwerking van de te verstrekken gegevens in lagere regelgeving worden vastgelegd. De gegevens, die worden gevraagd, zijn van dusdanige aard, dat de anonimiteit van de behandelde vrouwen in de opgaven volledig is gewaarborgd. Het gebruik dat van de gegevens mag worden gemaakt, is in het vijfde lid aangegeven.
Dit artikel kent twee wijzigingen ten opzichte van de Wet afbreking zwangerschap. Aanbieders van abortuszorg hoeven nog maar één keer per jaar gegevens aan te leveren, dat is in de Wafz nog een keer per maand. Het maandelijks aanleveren van de gegevens bij de IGJ kent geen meerwaarde. Vandaar dat er is gekozen om de gegevens één keer per jaar aan te leveren. Hetzelfde geldt voor de administratie van de burgerlijke staat. Deze gegevens kennen ook geen meerwaarde en zullen dus ook niet wettelijk verplicht geadministreerd hoeven worden. Hiermee wordt ook aangesloten bij een wijziging van de Wafz die nu voorligt in de Verzamelwet VWS 2023, de tweede nota van wijziging[36], waarin deze twee zaken ook worden veranderd.

Artikel 11.0f
Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds aangegeven, is de IGJ belast met het toezicht op de naleving van de Wkkgz. Op grond van dit artikel zullen aan de IGJ alle inlichtingen moeten worden verstrekt die zij redelijkerwijs voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Het bestuur van de instelling dient er zorg voor te dragen, dat de artsen in de instelling aan de uitvoering van dit voorschrift de nodige medewerking verlenen.

Artikel 11.0g
Dit artikel brengt tot uitdrukking dat noch de arts noch het verdere medisch en verpleegkundig personeel in een instelling tegen zijn wil verplicht kan worden een zwangerschapsafbreking te verrichten of daaraan medewerking te verlenen.
Het artikel 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 incidenteel geval. Ten overvloede wordt opgemerkt dat niet bij arbeidsovereenkomst van dit voorschrift kan worden afgeweken.
Ingevolge het tweede lid is de arts die geen medewerking wenst te verlenen aan een zwangerschapsafbreking wel gehouden, desgevraagd, en indien de vrouw daartoe toestemming heeft verleend, andere artsen die tegenover de ingreep niet afwijzend staan, in te lichten over de medische toestand van de vrouw. Het artikel verplicht hem echter niet een vrouw die een zwangerschapsafbreking wenst en zich daartoe tot hem heeft gewend het adres te geven waar zij zich eventueel door andere artsen zou kunnen doen behandelen. Een tijdige hulpverlening aan de vrouw zal doorgaans door een goede voorlichting op andere wijze voldoende gewaarborgd kunnen worden.

Artikel 11.0h

[36] Kamerstuk 36357, nr. 9.

In dit artikel wordt specifiek geregeld dat er geen winst nagestreefd mag worden. Aangezien zorgvuldige besluitvorming vereist is bij de uitvoering van abortushulpverlening, mogen economische motieven hierbij nooit een rol spelen.

Artikel II, onderdelen B, C en D

De artikelen inzake abortushulpverlening (11.0c tot en met 11.0h Wkkgz) worden toegevoegd aan artikel 24, eerste lid, van de Wkkgz, waardoor de IGJ belast wordt met het toezicht op de naleving ervan. Het toezicht kan gericht zijn op de naleving door de zorgaanbieder van uitdrukkelijk aan hem opgelegde verplichtingen, maar ook op de naleving van rechten van de cliënt door de zorgaanbieder. De toezichthoudende ambtenaren zijn op grond van artikel 24 Wkkgz bevoegd om dossiers van cliënten in te zien. De IGJ zal een voornemen tot inzage toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste, het proportionaliteitsvereiste en aan de procedurele waarborg van verantwoording vooraf en achteraf.
Daarnaast worden de artikelen inzake abortushulpverlening toegevoegd aan artikel 27, eerste en tweede lid, Wkkgz, zodat de minister bevoegd is de instelling een aanwijzing of bevel te geven, indien deze artikelen niet worden nageleefd. Een aanwijzing heeft de bedoeling om de situatie die de zorgaanbieder dient te creëren aan te geven en bevat de termijn waarbinnen aan de aanwijzing moet zijn voldaan.
Er zijn situaties denkbaar waarin op zeer korte termijn moet kunnen worden ingegrepen, omdat maatregelen geen uitstel kunnen lijden in verband met «gevaar voor de veiligheid of de gezondheid». Het vierde lid van artikel 27 Wkkgz maakt duidelijk dat er sprake moet zijn van omstandigheden waarin dringend moet worden ingegrepen. Er moet dan bijvoorbeeld sprake zijn van een sterk vervuilde ruimte of ondeugdelijke apparatuur. Er kan echter ook sprake zijn van gevaar voor de veiligheid of de gezondheid indien de kwaliteit van de geleverde zorg structureel ernstige tekortkomingen kent. Zo kan sprake zijn van dergelijke tekortkomingen indien de zorgaanbieder de wezenlijke rechten van de cliënt en verplichtingen voor de zorgaanbieder niet naleeft. Indien blijkt dat wezenlijke rechten van de cliënten worden geschonden, waardoor de kwaliteit van leven ernstig wordt geschaad, kan onder omstandigheden aanleiding bestaan tot het geven van een schriftelijk bevel tot stopzetting van de zorgverlening totdat de geleverde zorg naar het oordeel van de minister weer op orde is en het gevaar voor de veiligheid of de gezondheid is afgewend.
Een (straf- of bestuursrechtelijke) boete ligt als sanctie bij het soort overtredingen waar het hier om gaat, niet in de rede; de bedoeling van het overheidsingrijpen is immers dat een situatie wordt «hersteld», en dat is met een boete geenszins zeker. Voor het kracht bijzetten van een aanwijzing of een bevel beschikt de minister op grond van artikel 29 Wkkgz over de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang en kan aldus (doen) uitvoeren wat de wetgever van de zorgaanbieder verwachtte.

Net als in artikel 19a van de Waz wordt ter zake van het niet naleven van de eisen in artikel 11.0e, tweede lid, laatste volzin, derde, vierde of zesde lid de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete vastgelegd. Een bestuurlijke boete heeft vooral toegevoegde waarde bij overtredingen die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of al zijn hersteld. Ook in gevallen van herhaalde overtreding kan een bestuurlijke boete een effectief middel zijn. De genoemde leden van artikel 11.0e bevatten duidelijke bepalingen over het bewaren en verstrekken van gegevens die betrekking hebben op een behandeling gericht op het afbreken

van een zwangerschap. Een bestuurlijke boete bij overtreding hiervan wordt het meest passend geacht.

Artikel III

Aangezien de relevante bepalingen uit de Waz worden opgenomen in de Wkkgz, is de Waz in beginsel niet meer nodig. De regelgeving over zwangerschapsafbrekingen voor Caribisch Nederland verandert vooralsnog echter niet. De Wet afbreking zwangerschap blijft daarom in zijn geheel van toepassing in Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES eilanden). In de Waz wordt hiertoe een nieuw artikel 1a opgenomen waarin de reikwijdte wordt vastgelegd. Daarnaast wordt het opschrift gewijzigd naar Wet afbreking zwangerschap BES om daarin tot uitdrukking te brengen dat deze wet enkel betrekking heeft op zwangerschapsafbrekingen die worden verricht in het Caribisch deel van Nederland. In de artikelen 6 en 19 worden verwijzingen naar artikelen in Nederlandse regelgeving vervangen door verwijzingen naar de specifieke BES regelgeving.

Artikel IV

In artikel VI, eerste lid, van de Wet vaststelling Wet afbreking zwangerschap is de citeertitel opgenomen. Aangezien de citeertitel van de Waz gewijzigd wordt om aan te geven dat de Waz uitsluitend in Bonaire, Saba en Sint Eustatius van toepassing is, kan dit artikellid vervallen.

Artikel V
Aangezien de Waz van toepassing blijft op de BES eilanden, wordt in dit artikel vastgelegd dat op grond van de Waz reeds afgegeven vergunningen worden aangemerkt als vergunningen die zijn afgegeven op grond van de Wet afbreking zwangerschap BES. Hiermee behouden deze vergunningen hun geldigheid.

Artikel VI

De regelgeving over zwangerschapsafbrekingen verandert voor Caribisch Nederland niet. Het opschrift van de Wet afbreking zwangerschap wordt gewijzigd naar Wet afbreking zwangerschap BES om daarin tot uitdrukking te brengen dat deze wet enkel betrekking heeft op zwangerschapsafbrekingen die worden verricht in het Caribisch deel van Nederland. Die wijziging wordt ook doorgevoerd in artikel 312a, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES waarin wordt verwezen naar de Wet afbreking zwangerschap.

Ellemeet