



Vlaams
Parlement

ingediend op **427** (2019-2020) – Nr. 1
15 juli 2020 (2019-2020)

Motie betreffende een belangenconflict

van Chris Janssens, Adeline Blancquaert, Carmen Ryheul en Els Sterckx

over de geplande stemming
in de Kamer van volksvertegenwoordigers
over een wet tot wijziging van diverse wetsbepalingen
om de voorwaarden van een vrijwillige
zwangerschapsafbreking te versoepelen

TOELICHTING

Deze motie betreft een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

1. Het recht op leven en het wetsvoorstel waardoor het Vlaams Parlement zijn belangen geschaad ziet

Amnesty International schrijft het volgende over het recht op leven: "Het recht op leven heeft feitelijk een weinig centrale plaats in de mensenrechten, omdat dit recht voor zaken als doodstraf, abortus en euthanasie geen duidelijke strekking vóór of tegen heeft."¹

Het recht op leven is het eerste recht van ieder menselijk wezen.² Wetten over de bescherming of niet-bescherming van het ongeboren leven raken de essentie van een samenleving. Iemand kan van mening zijn dat het absurd is dat de doodstraf voor de ergste misdadigers buiten de wet wordt gesteld, maar dat 'vrijwillige zwangerschapsafbreking' tot de achttiende week van de zwangerschap wordt toegestaan op eenvoudig verzoek van de zwangere vrouw.

Het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen, dat de Commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 30 december 2019 in tweede lezing heeft aangenomen (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. DOC 55 0158/009) schendt de federale loyaliteit. Het maakt de uitoefening van verschillende bevoegdheden van het Vlaams Parlement onmogelijk of overdreven moeilijk.

Volgens het wetsvoorstel moet de zwangerschapsafbreking in beginsel worden uitgevoerd voor het einde van de achttiende week na de bevruchting, in plaats van voor het einde van de twaalfde week na de bevruchting. Bovendien wordt de zwangerschapsafbreking een zuiver medische handeling of zorgverstrekking.

Er moet op gewezen worden dat het wetsvoorstel zwangerschapsafbreking volledig uit de strafwet haalt, dat de grens van achttien weken door geen enkele strafbepaling wordt gesanctioneerd, dat er de facto dus geen limiet meer is en dat het wetsvoorstel, zoals het nu geschreven is, de facto een volledige liberalisering van abortus inluidt.

Volgens het wetsvoorstel moet iedereen "die fysiek of op enigerlei wijze probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert", gestraft worden met een gevangenisstraf van minimaal drie maanden en maximaal drie jaar, en kunnen die straffen niet verlaagd worden als er verzachtende omstandigheden bestaan. De strafbepaling van het wetsvoorstel heeft daardoor verregaande gevolgen voor het Vlaams Parlement.

2. De strafbepaling in het wetsvoorstel

Artikel 4 van het wetsvoorstel vervangt artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 betreffende de vrijwillige zwangerschapsafbreking, tot opheffing van de artikelen 350 en 351 van het Strafwetboek, tot wijziging van de artikelen 352 en 383 van hetzelfde Wetboek en tot wijziging van diverse wetsbepalingen. In dat nieuwe artikel 3 wordt de volgende strafbepaling opgenomen:

¹ <https://www.ensie.nl/amnesty-international/recht-op-leven>

² Zie bijvoorbeeld B. Matthieu, *The Right to Life in European Constitutional and International Case-Law*, Council of Europe Publishing, 2006, p. 9: "... we must consider the right to life to be the primary right of every human being".

“Art. 3. Hij die fysiek of op enigerlei wijze probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert, wordt veroordeeld tot gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en tot geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.”

De strafbepaling omschrijft – volgens de parlementaire voorbereiding – het “wanbedrijf van belemmering van vrijwillige zwangerschapsafbreking” (volgens de woorden van mevrouw Eliane Tillieux in CRABV 55 PLEN 027, p. 30).

De strafbepaling komt voort uit amendement nr. 5 van 13 november 2019, dat als volgt werd verantwoord: “Dit amendement beoogt het als een misdrijf te kwalificeren wanneer de vrouw de toegang tot een zorginstelling waar zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd, onmogelijk wordt gemaakt door bijvoorbeeld verkeerde informatie te verspreiden of informatie achter te houden. Al evenzeer wordt het als een misdrijf gekwalificeerd wanneer de vrouw fysiek wordt verhinderd tot een dergelijke instelling toegang te krijgen.” (amendement nr. 5 van mevrouw Eliane Tillieux en anderen, *Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/003, p. 11).

In de verantwoording van amendement nr. 5 van 13 november 2019, waaruit de strafbepaling is voortgekomen, stelt Eliane Tillieux dat men op grond van de strafbepaling strafbaar kan zijn “door bijvoorbeeld verkeerde informatie te verspreiden of informatie achter te houden” (amendement nr. 5 van mevrouw Eliane Tillieux en anderen, *Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/003, p. 11). De strafbepaling kan toegepast worden, zoals blijkt uit haar parlementaire voorbereiding, op het tonen van foto’s van uiteengereten foetussen na abortus (*Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/004, p. 68: “het verspreiden van illustraties van versneden foetussen bij de ingang van zo een centrum”). De tijdens de parlementaire voorbereiding van het wetsvoorstel gegeven voorbeelden van strafbaar verhinderen van vrijwillige zwangerschapsafbreking zijn, zoals de Raad van State opmerkte, bij wijze van voorbeeld (“exemplatief”) opgesomd en in de praktijk wordt het dus aan de autonome beslissing van de magistraten overgelaten om geval per geval te bekijken of het wetsartikel van toepassing is (*Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/010, p. 18).

De Raad van State merkte met betrekking tot het misdrijf van belemmering van vrijwillige zwangerschapsafbreking in zijn eerste advies op:

“6. Misdrijf van belemmering van vrijwillige zwangerschapsafbreking

11.1. De beoogde wijziging van artikel 3, tweede lid, van de wet van 15 oktober 2018 vindt haar oorsprong in het in eerste lezing ingediende amendement nr. 5, waarvan de verantwoording als volgt luidde:

“Dit amendement beoogt het als een misdrijf te kwalificeren wanneer de vrouw de toegang tot een zorginstelling waar zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd, onmogelijk wordt gemaakt door bijvoorbeeld verkeerde informatie te verspreiden of informatie achter te houden. Al evenzeer wordt het als een misdrijf gekwalificeerd wanneer de vrouw fysiek wordt verhinderd tot een dergelijke instelling toegang te krijgen.”

11.2. Aan de basis van de formulering die uiteindelijk gebruikt wordt voor de strafbaarstelling ligt het in tweede lezing aangenomen amendement nr. 7, waarvan de verantwoording als volgt luidde:

“In eerste lezing waren er nogal wat vragen met betrekking tot amendement nummer 5, door een minder passende vertaling werd het woord ‘anderszins’, gebruikt in artikel 5. Dit amendement vervangt dit woord door de woorden ‘op enigerlei wijze’, welke letterlijk of in een variant hierop (bijvoorbeeld ‘in enigerlei

vorm') op meerdere plaatsen voorkomen in onder meer het Strafwetboek (onder andere in artikel 66, artikel 118bis, artikel 122, artikel 123sexies, artikel 135bis, artikel 140, artikel 141, artikel 315, artikel 380ter, artikel 433novies/6, artikel 494, artikel 527). Het gebruik van deze terminologie heeft als voordeel dat hij al bekend is bij de actoren van justitie, bij de magistraten. Deze laatste hebben dus ervaring met het invullen van deze termen. De indieners zijn er dan ook van overtuigd dat de magistraten zeker capabel zijn om te beslissen of bepaalde gedragingen of activiteiten onder het toepassingsgebied van de bepaling zullen vallen.

Een andere vraag ging over iets wat in de verantwoording van het amendement stond, met name 'bijvoorbeeld verkeerde informatie verspreiden of informatie achter te houden'.

Allereerst valt op te merken dat deze voorbeelden niet in het artikel zelf maar enkel in de verantwoording staan. Ten tweede staat er duidelijk 'bijvoorbeeld', dus zijn nog andere gedragingen denkbaar die een belemmering van de toegang tot een zorginstelling waar zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd, kunnen uitmaken. In de commissievergadering bij eerste lezing werden door diverse indieners al een aantal voorbeelden gegeven, we vullen ze hier nog aan met de bijgaande opmerkingen dat het niet gaat om een exhaustieve lijst en dat het in de praktijk dus aan de autonome beslissing van de magistraten wordt overgelaten om geval per geval te bekijken of het wetsartikel van toepassing is.

Mogelijke voorbeelden van belemmering, andere dan fysieke, in de zin van dit artikel zijn:

- folders met overdreven, groteske, niet-waarheidsgetrouwe afbeeldingen m.b.t. abortus afgeven aan de ingang van abortuscentra;
- posters ophangen met foutieve (medische) informatie, zoals 'een foetus is levensvatbaar vanaf 10 weken';
- publicaties verspreiden die beweren dat abortus maar toegelaten is tot bijvoorbeeld 10 weken omdat de foetus dan levensvatbaar is en men op een later tijdstip in de zwangerschap niet meer terecht kan bij een arts of abortuscentrum;
- achterhouden van adressen van instellingen van gezondheidszorg die abortus uitvoeren;
- blokkeren van websites met info over deze instellingen;
- verspreiden van verzonnen berichten die de artsen of instellingen die abortus uitvoeren in een slecht daglicht stellen;
- het zich voordoen als een site of informatiekanaal van de overheid, van een officiële instantie of van een instelling waar abortus wordt uitgevoerd om op die wijze onjuiste informatie te verspreiden over bijv. de voorwaarden waaronder abortus kan plaatsvinden;
- het weigeren door te verwijzen naar een andere arts of instelling;
- het op de lange baan schuiven van consultaties, zodat de vrouw niet langer een abortus kan laten uitvoeren omdat de maximale termijn overschreden is;
- het onder druk zetten of bedreigen van een vrouw die tot abortus wil overgaan;
- ...

Het gaat dus niet om het louter verspreiden van een mening. De auteurs willen geenszins raken aan de vrijheid van meningsuiting, zowel de voor- als tegenstanders van abortus hebben recht op hun mening en mogen deze vrijelijk verkondigen. Het gaat de indieners daarentegen wel om het strafbaar stellen van gedragingen, publicaties, het verspreiden van valse informatie of het achterhouden van correcte informatie, enzovoort waardoor een vrouw het recht op abortus niet kan benutten."

11.3. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het toepassingsgebied van de vrijheid van meningsuiting, die gewaarborgd wordt door artikel 10, §1, van het EVRM, niet principieel beperkt is tot de

verspreiding van gegevens die als feitelijk juist beschouwd worden, maar dat in die vrijheid ook beweringen inbegrepen kunnen zijn die enige overdrijving inhouden, en zelfs waardeoordelen die gebaseerd zijn op foutieve informatie. Met dat laatste moet rekening worden gehouden, niet om de beschermingssfeer te bepalen van de vrijheid die gewaarborgd wordt door artikel 10, §1, van het EVRM, maar om te beoordelen of de grenzen van die vrijheid toelaatbaar zijn in het licht van artikel 10, §2, van het EVRM, en in het bijzonder of ze “in een democratische samenleving noodzakelijk” zijn.

Daaruit volgt dat de voorliggende bepaling, in verscheidene van de mogelijke toepassingen ervan zoals opgelijst in de verantwoording van amendement nr. 7, een inmenging zal betekenen in de vrijheid van meningsuiting en zal moeten beantwoorden aan de voorwaarden opgesomd in artikel 10, §2, van het EVRM. In wezen is die analyse niet anders dan uit het oogpunt van artikel 19 van de Grondwet.

11.4. In de inmenging dient onder meer voorzien te zijn “bij de wet”. Aangezien het gaat om een inmenging waarbij handelingen strafbaar worden gesteld, moet deze beantwoorden aan dezelfde voorzienbaarheidsvereisten als die welke afgeleid kunnen worden uit artikel 7 van het EVRM.

Op dat vlak geeft de aangebrachte wijziging aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Zoals vastgesteld wordt in de verantwoording van amendement nr. 7, is de lijst met laakbare gedragingen slechts illustratief. Op zich betekent dat niet dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken hier ipso jure geschonden wordt, aangezien het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof toegeven dat dit beginsel niet onderstelt dat de strafwet absolute zekerheid biedt, maar ervan uitgegaan mag worden dat wat strafrechtelijk voorgeschreven is, medebepaald kan worden door interpretatie in de rechtspraak. Het is echter belangrijk dat die onzekerheid door de wetgever zelf zo veel als mogelijk beperkt wordt en dat in de parlementaire voorbereiding zelf niet onmiddellijk niet-uitgeklearde blinde vlekken, contradicties of controverses opduiken in verband met de strafrechtelijke strafbaarheid van bepaalde gedragingen. De afdeling Wetgeving is op dat punt van oordeel dat nog enige verheldering aangebracht kan worden met betrekking tot de vraag of en vanaf wanneer de partner van de zwangere vrouw die zijn afkeuring laat blijken in verband met de geplande vrijwillige zwangerschapsafbreking, strafbaar zal zijn.

In dat verband kan ook verwezen worden naar artikel 30 van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, dat luidt als volgt:

“Het is verboden de regelmatige en normale uitoefening van de geneeskunde of de artseneijbereidkunde door een persoon die aan de vereiste voorwaarden voldoet, door feitelijkheden of geweld te verhinderen of te belemmeren.”

De overtreding van deze bepaling is strafbaar gesteld bij artikel 122, §1, 4°, van dezelfde wet, met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van zesentwintig euro tot tweeduizend euro of met een van die straffen alleen. Er gelden gelijkaardig geformuleerde sancties ten aanzien van verpleegkundigen en paramedici. Er moet vastgesteld worden dat de wetgever voor deze strafbaarstelling heeft gekozen voor een meer precieze omschrijving van de strafbare feiten. Er zal dan ook verantwoord moeten kunnen worden waarom in het geval van de voorgestelde strafbaarstelling daarmee niet kan worden volstaan.

11.5. Luidens artikel 10, §2, van het EVRM is het eveneens vereist dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting “in een democratische samenleving noodzakelijk” is, wat veronderstelt dat ze evenredig is met de nagestreefde legitieme doelstelling.

Op dat vlak geeft het voorliggende voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Uit de voorbeelden die gegeven worden in de verantwoording van amendement nr. 7, blijkt niet duidelijk of men enkel doelbewust gegeven foute informatie (fake news) wil bestraffen of ook meningen. Nochtans is dat onderscheid belangrijk voor de beoordeling van de proportionaliteit. Het Europees Hof voor de rechten van de Mens benadrukt alvast dat pamfletten van actievoerders ook overdrijvingen mogen bevatten, zodat het verbieden van het gebruik van overdreven, groteske afbeeldingen op zich disproportioneel is. Het is raadzaam om in de parlementaire bespreking dieper in te gaan op die kwestie.

De afdeling Wetgeving stelt voorts vast dat de straffen die opgelopen kunnen worden wanneer een gedraging wordt gesteld die valt onder de nieuwe strafbaarstelling, ook een mogelijke vrijheidsberoving van drie maanden tot een jaar omvatten. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mag de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting echter alleen tot een vrijheidsberoving leiden "dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence". Het verdient aanbeveling dat in de parlementaire bespreking aangetoond wordt, wat tot heden niet gebeurd is, op welke wijze de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die voortvloeien uit de nieuw geformuleerde strafbaarstelling, beantwoorden aan die "circonstances exceptionnelles". Die verantwoording is des te meer nodig daar, vanwege de volledige vervanging van het huidige artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 bij artikel 4 van het voorstel, de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85 niet langer van toepassing zullen zijn op het strafbaar feit in kwestie. Wie dat strafbaar feit begaat zal zich dus niet kunnen beroepen op verzachtende omstandigheden.

Ten slotte stelt de afdeling Wetgeving vast dat toelaatbaarheid van de nieuw ingevoerde beperking op de vrijheid van meningsuiting in de parlementaire voorbereiding verantwoord wordt met een verwijzing naar vergelijkbare wetgeving die in Frankrijk is ingevoerd. Artikel L-2223-2 van de Code de la Santé publique, zoals ingevoerd bij een wet van 20 maart 2017, bepaalt het volgende:

"Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou les actes préalables prévus par les articles L. 2212-3 à L. 2212-8 par tout moyen, y compris par voie électronique ou en ligne, notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse:

- 1° Soit en perturbant l'accès aux établissements mentionnés à l'article L. 2212-2, la libre circulation des personnes à l'intérieur de ces établissements ou les conditions de travail des personnels médicaux et non médicaux;
- 2° Soit en exerçant des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, des personnels médicaux et non médicaux travaillant dans les établissements mentionnés au même article L. 2212-2, des femmes venues recourir à une interruption volontaire de grossesse ou de l'entourage de ces dernières."

De Franse Conseil Constitutionnel heeft bij beslissing 2017-747/DC van 16 maart 2017 geoordeeld dat die wettelijke bepaling verenigbaar is met de Grondwet,

hoewel hij een zeker voorbehoud heeft geformuleerd in de vorm van een grondwetsconforme interpretatie. Zo stelde hij het volgende:

"14. (...), d'une part, la seule diffusion d'informations à destination d'un public indéterminé sur tout support, notamment sur un site de communication au public en ligne, ne saurait être regardée comme constitutive de pressions, menaces ou actes d'intimidation au sens des dispositions contestées, sauf à méconnaître la liberté d'expression et de communication. Ces dispositions ne peuvent donc permettre que la répression d'actes ayant pour but d'empêcher ou de tenter d'empêcher une ou plusieurs personnes déterminées de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou d'y recourir.

15. D'autre part, sauf à méconnaître également la liberté d'expression et de communication, le délit d'entrave, lorsqu'il réprime des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, ne saurait être constitué qu'à deux conditions: que soit sollicitée une information, et non une opinion; que cette information porte sur les conditions dans lesquelles une interruption volontaire de grossesse est pratiquée ou sur ses conséquences et qu'elle soit donnée par une personne détenant ou prétendant détenir une compétence en la matière".

11.6. Het voorstel moet bijgevolg herzien worden in het licht van de voorgaande opmerkingen." (*Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/010, p. 17-23).

3. De schending van de federale loyaliteit

Inleiding

Men moet rekening houden met het feit dat het recht op leven het eerste recht is van ieder menselijk wezen (B. MATHIEU, *The Right to Life in European Constitutional and International Case-law*, Council of Europe Publishing, 2006, p. 9: "we must consider the right to life to be the primary right of every human being") en dat het ongeboren leven volgens de Grote Kamer van het EHRM in *Vo t. Frankrijk* (zie §79: "als we ervan uitgaan dat de foetus onder bepaalde omstandigheden kan worden geacht rechten te hebben die worden beschermd door artikel 2 van het Verdrag") ten minste enige bescherming ("some protection") moet genieten (zie ook R. UERPRMANN-WITZAC, *Personal Rights and the prohibition of Discrimination*, in *European Fundamental Rights and Freedoms*, D. EHLERS (ed.), De Gruyter Recht, Berlijn, 2007, p. 86, nr. 49). Daaruit volgt dat over die bescherming een open democratisch debat moet kunnen gevoerd worden op straffe van schending van het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 van het EVRM) en het recht op vrije verkiezingen (artikel 3 van protocol nr. 1 bij het EVRM). Er werd op gewezen dat vrije verkiezingen en de vrijheid van meningsuiting, inzonderheid het recht op een vrij politiek debat, de basis zijn van ieder democratisch regime (EHRM, Grote Kamer, 27 april 2010, *Tănase t. Moldavië*, §154).

Een open democratisch debat houdt in dat er, in een federale staat zoals België, overleg is tussen de federale overheid en de deelstaten. Dat is des te meer nodig, wanneer een wet van de federale staat het beleid van de deelstaten kan onmogelijk maken of ernstig kan bemoeilijken. En omdat het recht op leven, zelfs wanneer het ongeboren leven aan bod komt, dermate essentieel is in een democratische samenleving in de zin van het EVRM, dat alle deelstaten nauw moeten worden betrokken bij de totstandkoming van wetten die daarop betrekking hebben. Vlaanderen zou een vreemde maatschappij worden, wanneer zijn decreten het dierenwelzijn op een kordate manier zouden verzekeren, maar wanneer de federale wet het ongeboren leven niet op een adequate manier zou verzekeren. Het baasje mag zijn hond niet slaan, maar de moeder mag haar ongeboren kind of foetus op

eenvoudig verzoek laten doden. Zelfs nog vlak vóór de geboorte. Omdat, volgens onder andere Groenvolksvertegenwoordiger Stefaan Van Hecke, het wetsvoorstel zwangerschapsafbreking volledig uit de strafwet haalt, de grens van achttien weken door geen enkele strafbepaling wordt gesanctioneerd, er de facto dus geen limiet meer is en het wetsvoorstel, zoals het nu geschreven is, de facto een volledige liberalisering van abortus inluidt.³

Impact op de bevoegdheid van het Vlaams Parlement inzake gezondheidsbeleid en de zorgverstrekkingen

Door het verspreiden van verkeerde informatie of het achterhouden van informatie strafbaar te stellen maakt het wetsvoorstel vooreerst de bevoegdheid van het Vlaams Parlement inzake gezondheidsbeleid en de zorgverstrekkingen in en buiten de verplegingsinrichtingen onmogelijk of overdreven moeilijk. Het Vlaams Parlement is bevoegd om regels op te stellen voor het respect voor de integriteit van de gebruiker van de zorg.

Deze bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot het regelen van het "respect voor de integriteit van de gebruiker" blijkt uit artikel 26, tweede lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod. In artikel 26, tweede lid, van het ontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod (ook artikel 26, tweede lid, van het voorontwerp) las men: "Ingeval een zorgvoorziening ernstig en herhaaldelijk in gebreke blijft om in de zorg het respect voor de integriteit van de gebruiker te verzekeren of indien de continuïteit van de zorg ten aanzien van de gebruikers ernstig in gevaar is, kan de Vlaamse Regering de rechter verzoeken een voorlopig bewindvoerder aan te stellen, met competenties in de organisatie van de zorg, die gemachtigd wordt om in naam en voor rekening van de zorgvoorziening de nodige maatregelen te nemen om het respect voor de integriteit of de continuïteit van de zorg te verzekeren. De Vlaamse Regering bepaalt hiertoe de nadere regels" (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1840/1, p. 230). De Raad van State had geen kritiek op deze bepaling (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1840/1, p. 209-210). Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 26, tweede lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod (Belgisch Staatsblad van 17 mei 2019).

De gemeenschappen zijn dus in ieder geval uitsluitend bevoegd om het respect voor de integriteit van de gebruiker te verzekeren. Het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen maakt de uitoefening van deze bevoegdheid van het Vlaams Parlement onmogelijk of overdreven moeilijk. Zijn strafbepaling maakt immers het verspreiden van verkeerde of onvolledige informatie betreffende vrijwillige zwangerschapsafbreking strafbaar.

Door het wetsvoorstel over vrijwillige zwangerschapsafbreking wordt een vrijwillige zwangerschapsafbreking een louter medische handeling of een zorgverstrekking. De gemeenschappen zijn, op grond van artikel 5, §1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, uitsluitend bevoegd voor de erkenning van de verzorgingsinstellingen (met uitzondering van wat bepaald is omtrent de nationale erkenningsnormen), de inspectie en de sluiting van de verzorgingsinstellingen, de bouw van ziekenhuizen en van medisch-sociale inrichtingen, het opzetten van een systeem van interne kwaliteitscontrole, de rechten van de patiënt, het kwaliteitsbeleid in zorginstellingen, de verwerking van gezondheidsgegevens, het inschakelen van ethische comités bij medische behandelingen en,

³ <https://www.knack.be/nieuws/belgie/stefaan-van-hecke-groen-zal-tegen-de-abortuswet-stemmen/article-news-1619557.html>

zeer belangrijk te dezen, het respect voor de integriteit van de zwangere vrouw. Het respect voor de integriteit van de gebruiker, te dezen de zwangere vrouw, moet uitgaan van de overweging dat, overeenkomstig artikel 11 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de mens moet beschouwd en behandeld worden als zijnde begiftigd met verstand en geweten en dus recht hebbende op informatie omtrent alle medische en morele consequenties van de medische ingreep die hij of zij wil ondergaan.

Draagwijdte van de federale loyauteit

"Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun eigen bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt" (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 21/2016 van 18 februari 2016, B.12). "Het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid er voor te waken, dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt" (RvS, nr. 236.920 van 27 december 2016, punt 46).

Het beginsel van de federale loyauteit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in zijn geheel niet te verstoren; het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden; het geeft aan in welke geest dit moet geschieden (zie onder meer Grondwettelijk Hof, 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.4 met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-29/2°).

Het beginsel van de federale loyauteit, gelezen in samenhang met het (redelijkheids- en) evenredigheidsbeginsel betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erop toe te zien dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt (vergelijk Grondwettelijk Hof, 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.5) (RvS, nr. 243.514 van 28 januari 2019, punt 10, p. 13).

Het 'algemeen belang' is een onderdeel van de federale loyauteit (RvS, nr. 94.345 van 27 maart 2001, punt 3.2.3.6, p. 12: "Overwegende dat het in acht te nemen "algemeen belang" als onderdeel van de federale 'loyauteit'").

De Kamer van volksvertegenwoordigers omschrijft de federale loyauteit als volgt: "De grondwetgever heeft dit principe [van de federale loyauteit] (artikel 143 van de Grondwet) omschreven als een middel om belangenconflicten te vermijden. Dat betekent dat zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten in de uitoefening van hun bevoegdheden oog moeten hebben voor de wederzijdse belangen" (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, fiche nr. 28:00, Samenwerking en conflictoplossing in de federale staat België, eerste ongenummerde pagina).⁴

De overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening houden met de bevoegdheden van de andere federale componenten en dit wordt vertaald in de handhaving van de beginselen van redelijkheid en evenredigheid bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden (K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht*, gewikt en gewogen, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2004 – 2005, p. 321).

⁴ https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_28_00.pdf

De federale loyaliteit en de noodzaak van overleg tussen de verschillende overheden in gevallen niet voorzien door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen

Zelfs in de aangelegenheden waarin de bijzondere wetgever een vorm van overleg of van samenwerking tussen de verschillende overheden niet voorschrijft, kan de inachtneming van de federale loyaliteit vereisen dat er een overleg plaatsheeft wanneer de respectieve bevoegdheden van die overheden met elkaar verweven zijn en wanneer de door hen, elk in haar eigen bevoegdheden, genomen maatregelen een weerslag kunnen hebben op het door de anderen gevoerde beleid (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 36/2019 van 28 februari 2019, B.13).

De Raad van State heeft gesteld: "Niettemin kunnen overeenkomstig vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ook het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit een bron van verplichte samenwerking zijn wanneer dit voortvloeit uit de verweven aard van de bevoegdheden" (RvS, nr. 245.064 van 2 juli 2019, punt 17).

"De omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit volstaat in beginsel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel (vergelijk GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.14). Het volstaat niet dat de verzoekende partij overleg wenselijk acht: het valt haar toe om aan te tonen dat de bevoegdheden ter zake dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend" (RvS, nr. 245.064 van 2 juli 2019, punt 17).

De strafbepaling van het wetsvoorstel moet gelezen worden in het licht van haar parlementaire voorbereiding. Het betreft de strafbaarheid van het verspreiden van valse of onvolledige informatie (zie *Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/003, p. 11). Maar tijdens de parlementaire voorbereiding werd in de commissie ook gezegd door de hoofdindienster van het amendement dat de strafbepaling is geworden: "Mevrouw Eliane Tillieux (PS) herinnert eraan dat het wanbedrijf van belemmering ook kan betekenen dat een arts niet onmiddellijk aan zijn patiënt verklaart dat hij geen vrijwillige zwangerschapsafbreking uitvoert of dat hij de afspraken opstapelt tot de patiënt uit de boot valt om een vrijwillige zwangerschapsafbreking uit te voeren" (*Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55 0158/004, p. 71). Een "arts [die] niet onmiddellijk aan zijn patiënt verklaart dat hij geen vrijwillige zwangerschapsafbreking uitvoert of [die] de afspraken opstapelt tot de patiënt uit de boot valt om een vrijwillige zwangerschapsafbreking uit te voeren" toont geen respect voor de integriteit van de gebruiker, de zwangere vrouw, die op hem beroep doet. De Vlaamse Gemeenschap is, bij toepassing van artikel 5, §1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, uitsluitend bevoegd om in de zorg het respect voor de integriteit van de gebruiker te verzekeren (CBR-Jaarboek 2003-2004, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2004, p. 90).

De federale wetgever had, in een aangelegenheid betreffende leven en dood en van essentieel belang voor de kwaliteit van het maatschappelijk leven, bij het betreden van het domein van het respect voor de integriteit van de gebruiker – die overeenkomstig artikel 11 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens mag en moet beschouwd en behandeld worden als zijnde begiftigd met verstand en geweten en recht hebbende op informatie omtrent alle medische en morele consequenties van de ingreep die hij wil ondergaan – overleg moeten plegen met de gemeenschappen.

De federale bevoegdheid om door middel van federale strafwetten personen te beschermen tegen geweld, bedreiging, feitelijkheden en hindering van hun bewegingsvrijheid, enerzijds, en de gemeenschapsbevoegdheid om door decreten te waarborgen dat zij door verzorgingsinstellingen met respect voor hun privéleven

worden behandeld, anderzijds, zijn dermate verweven dat ze slechts in onderlinge samenwerking kunnen worden geregeld om zwangere vrouwen ook te beschermen tegen valse en onvolledige informatie inzonderheid door zorgverstrekkers verschaft.

4. Besluit

De gemeenschappen zijn dus in ieder geval uitsluitend bevoegd om het respect voor de integriteit van de gebruiker van de gezondheidszorg te verzekeren en het wetsvoorstel bemoeilijkt deze bevoegdheid en schendt aldus de federale loyaliteit en schaadt bijgevolg de belangen van het Vlaams Parlement.

Er moet een belangenconflict opgeworpen worden en de schorsing van de procedure met betrekking tot het wetsvoorstel in kwestie moet gevraagd worden met het oog op overleg.

Chris JANSSENS
Adeline BLANCQUAERT
Carmen RYHEUL
Els STERCKX

MOTIE

Het Vlaams Parlement,

- beraadslagend in een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid;
- stelt vast dat:
 - 1° de Commissie voor Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 30 december 2019 in tweede lezing een wetsvoorstel heeft aangenomen tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen, hierna het wetsvoorstel te noemen;
 - 2° het wetsvoorstel ertoe strekt de wet van 15 oktober 2018 betreffende de vrijwillige zwangerschapsafbreking, tot opheffing van de artikelen 350 en 351 van het Strafwetboek, tot wijziging van de artikelen 352 en 383 van hetzelfde wetboek en tot wijziging van diverse wetsbepalingen ingrijpend te wijzigen;
 - 3° volgens het wetsvoorstel de zwangerschapsafbreking in beginsel voor het einde van de achttiende week na de bevruchting moet worden uitgevoerd, in plaats van voor het einde van de twaalfde week na de bevruchting, en een zuiver medische handeling of zorgverstrekking wordt;
 - 4° het wetsvoorstel zwangerschapsafbreking volledig uit de strafwet haalt, de grens van achttien weken door geen enkele strafbepaling wordt gesanctioneerd, er de facto dus geen limiet meer is en het wetsvoorstel, zoals het nu is opgesteld, de facto een volledige liberalisering van abortus inluidt;
 - 5° volgens het wetsvoorstel de strafbepaling van de wet van 15 oktober 2018 voortaan gericht is tot eenieder die fysiek of op enigerlei wijze probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert;
 - 6° iemand op grond van de strafbepaling van het wetsvoorstel strafbaar kan zijn door bijvoorbeeld verkeerde informatie te verspreiden of informatie achter te houden;
 - 7° het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop gewezen heeft dat de staten weliswaar een ruime beoordelingsmarge hebben om te bepalen in welke omstandigheden ze vrijwillige zwangerschapsafbreking toestaan, maar dat, als de beslissing eenmaal is genomen, het daarmee overeenstemmende juridische kader een zekere samenhang moet vertonen en het mogelijk moet maken te zorgen voor een billijk evenwicht tussen de rechten van de vrouw en het belang van het ongeboren kind, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat opvat (EHRM 8 juli 2004, Vo t. Frankrijk, §§84 en §86; EHRM 26 mei 2011, R.R. t. Polen, §§186 tot en met 189; alsook de arresten die daar worden geciteerd);
 - 8° artikel 2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, dat handelt over het recht op leven, en artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, dat handelt over het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, tot gevolg hebben dat ieder volk het recht moet hebben te oordelen, hetzij rechtstreeks, hetzij door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers, over de manier waarop gezorgd wordt voor een billijk evenwicht tussen de rechten van de vrouw en het belang van het ongeboren kind;
 - 9° de Vlamingen een nationale groep vormen die over een eigen parlement en een eigen regering beschikt, en bijgevolg aanspraak kunnen maken op het recht om vrij te kunnen oordelen over de bescherming van het leven, met inbegrip van het ongeboren leven, dat het eerste mensenrecht is en de basis vormt voor alle andere rechten;
 - 10° de Vlamingen ten minste in de federale staat waarin ze leven, betrokken moeten worden bij het aannemen van federale wetten betreffende de bescherming van het ongeboren leven;

- gelet op:
 - 1° artikel 109 van het Reglement van het Vlaams Parlement;
 - 2° artikel 39ter van de Grondwet;
 - 3° artikel 143, §1, van de Grondwet;
 - 4° artikel 2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden over het recht op leven en artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten over het zelfbeschikkingsrecht der volkeren;
 - 5° artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
 - 6° het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen;
- overwegende dat het Vlaams Parlement zijn belangen geschaad ziet door:
 - 1° een manifeste schending van het grondwettelijke principe van federale loyaliteit, aangezien het wetsvoorstel een wezenlijke invloed heeft op de bevoegdheid van het Vlaams Parlement inzake gezondheidsbeleid en de zorgverstrekkingen in en buiten de verplegingsinrichtingen, en meer bepaald op de bevoegdheid om regels op te stellen ter bescherming van de integriteit van de gebruiker van de zorg, en daarnaast eventueel ook een invloed heeft op de bevoegdheid inzake de bijstand aan personen, inzonderheid het gezinsbeleid met inbegrip van alle normen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen;
 - 2° de afwezigheid van overleg over het wetsvoorstel tussen de federale overheid, en de gemeenschappen en gewesten, aangezien zelfs in de aangelegenheden waarin de bijzondere wetgever een vorm van overleg of van samenwerking tussen de verschillende overheden niet voorschrijft, de inachtneming van de federale loyaliteit kan vereisen dat er een overleg plaatsheeft als de respectieve bevoegdheden van die overheden met elkaar verweven zijn en als de maatregelen die ze elk voor de eigen bevoegdheden nemen, een weerslag kunnen hebben op het beleid van de andere overheden (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 36/2019 van 28 februari 2019, B.13);
- verklaart op basis van artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat het van oordeel is dat het ernstig kan worden benadeeld door het voormelde wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan, te versoepelen;
- vraagt bijgevolg de schorsing van de procedure voor de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen, met het oog op overleg.

Chris JANSSENS
Adeline BLANCQUAERT
Carmen RYHEUL
Els STERCKX