

Vergaderjaar 2020–2021

35 624

Initiatiefnota van het lid Stoffer over «Dwang tegen vrouwen rond liefde, lijf en leven: maatregelen tegen internationale misstanden inzake draagmoederschap en abortus»

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

Op 19 november 2020 heeft de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking mij verzocht om een appreciatie te geven op de initiatiefnota van het lid Stoffer inzake Dwang tegen vrouwen rond liefde, lijf en leven: maatregelen tegen internationale misstanden inzake draagmoederschap en abortus.¹ Met deze brief kom ik, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, tegemoet aan dit verzoek.

In de initiatiefnota focust het lid Stoffer zich op dwang tegen vrouwen en meisjes rond voortplanting en seksualiteit, waarbij zorgen rond twee misstanden centraal staan: gedwongen (commercieel) draagmoederschap en dwang rond abortus. Hij onderstreept hierbij dat in de kabinetsinzet de nadruk te veel zou liggen op vrijheid en zelfbeschikking en te weinig op *verantwoorde* vrijheid en bescherming, inclusief van ongeboren leven. De initiatiefnemer schetst misstanden, waaronder *babyfabrieken* en abortussen gebaseerd op seksevoorkeur, in verschillende regio's in de wereld. Hij benadrukt dat meer inzicht in en oerzicht over deze twee fenomenen nodig is.

Net als de initiatiefnemer is het kabinet tegen elke vorm van dwang bij zaken rond seksualiteit of beslissingen over het eigen lichaam. Dit geldt ook voor abortus en draagmoederschap. Het tegengaan van dwang en het opkomen voor rechten en keuzevrijheid staan centraal in ons nationale beleid en ook in onze internationale inzet die hierop is gebaseerd. Nederland wil de misstanden rondom (internationaal) draagmoederschap zo veel mogelijk tegengaan. De Staatscommissie Herijking ouderschap (hierna: de Staatscommissie) heeft in haar rapport uit 2016 zorgen geuit over sommige praktijken rond draagmoederschap.² In verschillende landen is de positie van de draagmoeder onvoldoende beschermd en in bepaalde landen ligt kinderhandel op de loer. Dit is aanleiding geweest voor het kabinet om in Nederland te werken aan een wettelijke regeling voor draagmoederschap waarin wordt getracht misstanden en bestaande

¹ Kamerstuk 35 624, nr. 2

² Kamerstuk 33 836, nr. 18, Bijlage.

risico's rond (internationaal) draagmoederschap zo veel mogelijk te beperken. Op internationaal terrein volgt Nederland de ontwikkelingen op het gebied van draagmoederschap nauw. In 2018 heeft de speciaal rapporteur inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie voor de Verenigde Naties een rapport opgeleverd over o.a. draagmoederschap en gepresenteerd aan de Mensenrechtenraad³ en in 2019 een rapport aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.⁴ Nederland faciliteert de deelname van een Nederlandse expert in de werkgroep van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HccH). Daarin wordt onder andere de haalbaarheid van een verdrag dat gaat over de erkenning van buitenlandse gerechtelijke beslissingen over juridisch ouderschap en een mogelijk protocol voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap onderzocht. Verder volgt Nederland de ontwikkelingen van de International Social Service (ISS). Dit is een onafhankelijk internationaal samenwerkingsverband dat op 22 maart jongstleden internationale richtlijnen heeft opgeleverd voor de bescherming van kinderen in het kader van draagmoederschap.⁵ Deze ontwikkelingen worden betrokken bij de (verdere) vormgeving van het Nederlandse beleid op dit thema.

Nederland zet zich wereldwijd in om misstanden rond abortus tegen te gaan. Dit doet het kabinet zowel door middel van diplomatieke en politieke inzet in internationale en Europese besluitvorming en in gesprekken met andere landen als door het financieren van programma's en organisaties ter bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Het tegengaan van ongeplande zwangerschappen en moedersterfte, en het zorgdragen voor veilige, legale toegang tot essentiële hulpverlening en zorg, waaronder veilige abortus, zijn hierbij belangrijke doelstellingen. Nederland doet dit door bij te dragen aan keuzevrijheid en de mogelijkheid van meisjes, jongeren en vrouwen, waar mogelijk met hun partners, om weloverwogen en geïnformeerde keuzes te maken over hun lichaam en leven. Tenslotte zet het kabinet zich in voor het tegengaan van gedwongen abortussen, waaronder gebaseerd op seksevoorkeur. Het kabinet focust zich hierbij op het aanpakken van grondoorzaken hiervan zoals genderongelijkheid, genderdiscriminatie en ongelijke machtsrelaties.

In bijlage bij deze brief wordt in gegaan op de 12 concrete beslispunten en aanbevelingen aan het kabinet, zoals die in de initiatiefnota zijn opgenomen en wordt de tweedeling gehanteerd zoals in de initiatiefnota; 1) draagmoederschap en 2) gedwongen abortus en «gendercide».

Tenslotte vraagt de initiatiefnemer verschillende (financiële) toezeggingen aan het kabinet. Deze kabinetsreactie schetst aan de hand van de aanbevelingen en beslispunten lopende ontwikkelingen en onderbouwing van beleid dat wordt gevoerd, maar laat eventuele besluiten op deze terreinen aan een volgend kabinet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

³ *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material*, 15 January 2018, A/HRC/37/60,

⁴ *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material*, 15 July 2019, A/74/162

⁵ https://www.iss-ssi.org/images/Surrogacy/VeronaPrinciples_25February2021.pdf

I) Aanbevelingen en beslispunten rond misstanden (commercieel draagmoederschap)

1. Breng dwang en drang rondom draagmoederschap integraal in kaart

- a. verzamel meer kwalitatieve en kwantitatieve data;
- b. onderzoek de betrokkenheid van Nederlanders bij misstanden;
- c. onderzoek de benodigde internationale (juridische) interventies.

Antwoord

Dwang en drang rond draagmoederschap zijn onacceptabel. Dat geldt zowel binnen Nederland als in het buitenland. Voor het formuleren van beleid om misstanden tegen te gaan, is kennis over de benadering en praktijk in andere landen van groot belang. Er zijn diverse studies gedaan naar draagmoederschap, waaruit ook blijkt dat het niet eenvoudig is om een totaaloverzicht te verkrijgen van de situatie in alle landen waar draagmoederschap plaatsvindt.⁶ Draagmoederschapstrajecten worden doorgaans niet op één centrale plek geregistreerd en elk land heeft zijn eigen wet- en regelgeving rondom draagmoederschap dat ook steeds aan verandering onderhevig is.

De Staatscommissie heeft in 2016 op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uitgebreid onderzoek gedaan naar (internationaal) draagmoederschap en de vraag welke reactie van de Nederlandse overheid daarop passend is.⁷ De Staatscommissie bevestigt de zorgen van de initiatiefnemer over kwetsbaarheden rond met name internationaal draagmoederschap en concludeert dat in verschillende landen de positie van zowel het kind als de draagmoeder onvoldoende beschermd zijn. Tevens stelt de Staatscommissie dat lessen moeten worden getrokken uit de ervaringen in het verleden met interlandelijke adoptie en donorkinderen. Op aanbeveling van de Staatscommissie werkt het kabinet daarom aan een regeling, het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming, die waarborgt dat draagmoederschap in Nederland zorgvuldig verloopt, met respect voor de menselijke waardigheid van de betrokkenen. Voor buitenlands draagmoederschap biedt de regeling prikkels om te kiezen voor een land waar draagmoederschap met voldoende waarborgen is omkleed. Tegelijkertijd biedt de regeling een strafbaarstelling van betalingen bij onder meer draagmoederschap, ook als Nederlanders zich daaraan schuldig maken in het buitenland. Voorgaande onderdelen wat betreft buitenlands draagmoederschap zijn in lijn met de aanbevelingen van de Staatscommissie. Het kabinet is zich ervan bewust dat met geen enkele regeling misstanden ooit helemaal kunnen worden voorkomen. Zo kunnen er onderhands alsnog betalingen plaatsvinden en kan er – net als bij kinderen die op andere wijze worden geboren – geen absolute zekerheid worden gegeven wat betreft de betrouwbaarheid van de geregistreerde afstammingsgegevens. Het wetsvoorstel heeft als inzet om misstanden waar mogelijk te beperken, zonder te willen pretenderen dat dit een sluitende regeling kan bieden. Nader algemeen onderzoek naar misstanden acht het kabinet in het licht van het voorgaande op dit moment niet noodzakelijk. Wel zal het kabinet de (internationale) ontwikkelingen rondom draagmoederschap steeds nauwlettend blijven monitoren. Indien nodig kan het beleid daarop worden aangepast.

⁶ Bijvoorbeeld: *A study of legal parentage and the issues arising from international surrogacy arrangements*, Preliminary Document No 3 C of March 2014 for the attention of the Council of April 2014 on General Affairs and Policy of the Conference (hcch.net).

⁷ *Kamerstuk* 33 836, nr. 18, bijlage.

Het recent opgeleverde rapport van de Commissie Joustra over interlandelijke adoptie legt een link met draagmoederschap en bepleit de lessen uit het onderzoek naar adoptiemisstanden ook ter harte te nemen bij nieuwe gezinsvormen, zoals draagmoederschap. Het rapport en deze aanbeveling zijn aanleiding om het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming met deskundigen langs de lat van de bevindingen van deze Commissie te leggen.

De vraag naar onderzoek naar betrokkenheid van Nederlanders bij misstanden, specifiek drang of dwang bij draagmoederschap, is voor wat betreft strafbare feiten voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM). Het is echter niet mogelijk om deze gegevens uit OM systemen te halen, omdat het OM registreert op wetsartikelen van strafbare feiten. Er is tot op heden geen wetsartikel dat «misstanden bij draagmoederschap» als zodanig strafbaar stelt. Ook op andere wijze worden misstanden rondom draagmoederschap niet geregistreerd. Het is dan ook lastig een inschatting te maken van het aantal betrokken Nederlanders. De gestelde vragen bieden geen aanknopingen of aanleiding voor een onderzoek naar specifieke betrokkenheid van Nederlanders bij strafbare misstanden in het buitenland. De inzet van het kabinet erop gericht om misstanden zoveel mogelijk te voorkomen – ongeacht hoe vaak deze plaatsvinden.

Wat betreft de vraag naar onderzoek de benodigde internationale (juridische) interventies is in de inleiding reeds opgemerkt dat Nederland betrokken is bij internationale ontwikkelingen op het gebied van draagmoederschap en deze nauw volgt. In de praktijk blijkt het lastig om op internationaal niveau te komen tot een instrument op het gebied van draagmoederschap, omdat landen uiteenlopende standpunten hebben op dit terrein. Desondanks zullen deze ontwikkelingen in de toekomst mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het verder voorkomen of beperken van misstanden op dit terrein.

2. Doordenk de consequenties van «globalisering van vraag en aanbod» en biotechnologische ontwikkelingen met het oog op (ethische) kaders

Antwoord

De initiatiefnemer stelt dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor het reguleren van illegale handelspraktijken rond het menselijk lichaam. Het kabinet deelt deze opvatting met de initiatiefnemer en onderschrijft dat de overheid een rol heeft in het voorkomen van ongewenste praktijken in het buitenland ten einde daarmee geld te verdienen, maar welke ten koste gaan van de lichamelijke integriteit van degene die een behandeling of ingreep ondergaat. Het is niet altijd te voorkomen dat mensen voor bepaalde diensten uitwijken naar het buitenland, wanneer wet- en regelgeving in het buitenland minder stringent is of in zijn geheel ontbreekt. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen dient bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, ook ten aanzien van toekomstige biotechnologische ontwikkelingen, zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met de mogelijkheid van het uitwijken naar het buitenland, waardoor alsnog geld zou kunnen worden verdiend met onethische praktijken. Ten algemene geldt dat nieuwe biotechnologische ontwikkelingen en de mogelijkheden die deze ontwikkelingen bieden voor medische zorg, goed worden ingekaderd middels wet- en regelgeving. In meerdere wetten zijn er waarborgen opgenomen die tegengaan dat kwetsbare mensen verleid worden om ingrepen op het lichaam te ondergaan of het lichaam of lichaamsdelen dan wel ander lichaamsmateriaal af te staan om financiële redenen. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan het wetsvoorstel Wet zeggen-

schap lichaamsmateriaal (Wzl) waarin onder andere een verbod is opgenomen tot het geven van een vergoeding aan de donor welke hoger is dan de door de donor zelf gemaakte kosten.⁸

3. Bevorder binnen het SRGR-beleid ook verantwoord vaderschap

Antwoord

Het kabinet onderschrijft het belang van de rol van jongens en mannen in het verbeteren van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) van vrouwen en meisjes. Ook in hun rol als vader. Hier wordt aandacht aan besteed binnen de vier SRGR-doelen van het Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (BHOS-beleid). Het bevorderen en faciliteren van het nemen van verantwoordelijkheid door mannen voor hun seksuele en reproductieve gedrag en hun rol in de familie zou gendergelijkheid moeten bevorderen. Dit is in 1994 onderkend door alle VN-lidstaten in het Actieplan van de *International Conference on Population and Development* (ICPD). Nederland draagt het belang van het implementeren en respecteren van de ICPD-agenda actief uit. In Nederlandse SRGR-programma's in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd in de focuslanden, is nadrukkelijk aandacht voor de rol van jongens en mannen. In sommige programma's is daarbij specifiek aandacht voor de rol van vaders en vaderschap. Het is echter belangrijk dit breder te trekken naar rolmodellen en positieve masculiniteit, juist om de ongelijke gender normen en machtsrelaties die ten grondslag liggen aan genderongelijkheid aan te pakken.

Samen met Stichting Rutgers, Promundo en Sonke for Gender Justice ondersteunde NL in het kader van *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW 2016–2020) afgelopen jaren het «*Prevention+: Partnering with Men to end Gender Based Violence*» programma dat zich richtte op de aanpak van grondoorzaken van genderongelijkheid in Indonesië, Rwanda, Oeganda, en Libanon met juist jongens en mannen als doelgroep van het programma. Door (jonge) mannen te betrekken pakte het programma diepgewortelde oorzaken van geweld aan en droeg het bij aan het toewerken naar een andere cultuur op basis van gelijkwaardigheid en respect voor vrouwenrechten. Het programma bood ruimte aan (jonge) mannen om zich los te maken van knellende concepten van man-zijn en zich te ontwikkelen tot individuen in staat tot gelijkwaardige en zorgzame relaties. Onder meer door hen in staat te stellen eigen geweldservaringen te verwerken en positief gedrag te stimuleren. Zo blijkt uit onderzoek dat als vaders meer betrokken zijn bij de opvoeding van hun kinderen, er minder huiselijk geweld plaatsvindt.⁹

4. Voorkom actief de verkoop van of handel in kinderen

Antwoord

Het is belangrijk voor de waardigheid en integriteit van het kind niet tot handelswaar te worden gereduceerd. Mensenhandel, waaronder kinderhandel, is een van de ernstigste misdrijven die er bestaan. Het past

⁸ Dit wetsvoorstel reguleert handelingen met lichaamsmateriaal dat is of wordt afgenomen in de geneeskunst of de medische- of biologische wetenschap, en met welke handelingen een ander doel wordt beoogd dan de geneeskundige behandeling van degene wiens lichaamsmateriaal wordt afgenomen. Het maakt hierbij niet uit voor welk doel men het lichaamsmateriaal wil gebruiken. Ook (toekomstige) biotechnologische ontwikkelingen kunnen dus onder de reikwijdte van de Wzl vallen.

⁹ <https://www.un.org/esa/socdev/family/docs/men-in-families.pdf>

niet in een rechtstaat dat er mensen zijn die als tweederangsburgers behandeld worden, uitgebuit, gedwongen dingen te doen die zij vrijwillig nooit zouden doen en, diensten te verrichten die zij niet willen verrichten.

Vanwege de ernst van dit delict kent Nederland een lange traditie in de nationale aanpak van mensenhandel en staat de integrale aanpak van mensenhandel hoog op de agenda. Deze integrale aanpak heeft Nederland tot een van de koplopers gemaakt in de aanpak van mensenhandel. De Nederlandse aanpak wordt internationaal gezien als een *best practice*. Eind 2018 is het interdepartementaal programma genaamd Samen tegen mensenhandel ontwikkeld, waarin de ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Buitenlandse Zaken de handen ineenslaan. In nauwe samenwerking met onder andere politie, het OM, gemeenten, NGO's, (jeugd)hulpverleningsorganisaties en de wetenschap. De ambitie van het programma is te voorkomen dat mensen slachtoffer worden, (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat worden signaleerd en ondersteund en daders zoveel mogelijk worden gefrustreerd. Zo wordt door middel van onderzoek ingezet op het verkrijgen van zicht op de aard en omvang van de problematiek. Ook zijn sinds de lancering van het programma verschillende bewustwordingsactiviteiten opgezet zoals het ontwikkelen van voorlichtingsfilms en het trainen van professionals in het signaleren van mensenhandel. In de beleidsreacties op de Slachtoffermonitor 2015–2019¹⁰ en de Dadermonitor 2015–2019¹¹ is uiteengezet welke acties specifiek gericht zijn op de kwetsbare doelgroep kinderen.

Het kabinet zet naast de nationale maatregelen ook in op internationale bestrijding van mensenhandel. Er zijn drie vaste politieliaisons geplaatst in bron- en transitlanden van slachtoffers van mensenhandel. De plaatsing moet leiden tot onder andere meer *Joint Investigation Teams* (JITs) en capaciteitsopbouw. Via ontwikkelingssamenwerking werkt Buitenlandse Zaken aan het opbouwen van capaciteit en versterken van wetgeving in de bronlanden van mensenhandel, zodat deze beter in staat zijn mensenhandelaren op te sporen. Daarnaast is Nederland sinds 2019 trekker van *EMPACT THB*. Binnen dit project is aandacht voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt. Onder leiding van Nederland wordt ingezet om de aanpak van mensenhandel verder te verbreden en te verdiepen. Ook wordt vanuit *EMPACT THB* met niet-EU landen samengewerkt. Naast informatie-uitwisseling, analyse en opsporing wordt ingezet op samenwerking met gemeenten en NGO's. Er zal ook meer aandacht zijn voor het criminele gebruik van internet en *social media*.

De Staatscommissie heeft eind 2016 haar zorgen geuit over sommige praktijken rond draagmoederschap, zowel in Nederland als in het buitenland. De Staatscommissie noemde onder meer dat het onderscheid tussen betaald draagmoederschap en kinderkoop niet altijd scherp te maken is en dat er zelfs kinderhandel op de loer ligt.¹² Tegelijkertijd laat de praktijk in vele landen zien dat juist de grenzen van een dergelijke strafbaarstelling in de context van draagmoederschap lang niet altijd duidelijk zijn en dat daarover in veel landen verschillend wordt gedacht. De eerdergenoemde onderhandelingen binnen de HCCH over een protocol voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap laat

¹⁰ *Kamerstuk* 31 015, nr. 221. Specifiek aanbeveling 2: Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren en focus daarbij op de jonge slachtoffergroep.

¹¹ *Kamerstuk* 28 638, nr. 188. Specifiek aanbeveling 1: Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren.

¹² *Kamerstuk* 33 836, nr. 18, Bijlage, p. 458.

ook zien dat het niet eenvoudig zal zijn om uniforme materiële normen vast te stellen over betalingen rond draagmoederschap. Het is dan ook van belang dat Nederland, naast een positieve grondhouding ten aanzien van de versterking van internationale structuren, werkt aan een nationale reactie op internationaal draagmoederschap die recht doet aan alle rechten, kwetsbaarheden en belangen die daarbij een rol spelen.

Met het concept-wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming wordt gewerkt aan een versterking van de mogelijkheden om excessen aan te pakken rond de verkrijging van kinderen – breder dan uitsluitend in geval van draagmoederschap, dus ook adoptie – als daarbij Nederlanders zijn betrokken. Hoewel opsporing en vervolging van de strafbaar gestelde gedragingen in veel gevallen lastig zal zijn, is het kabinet van mening dat normstelling op dit gevoelige terrein van belang is en dat de belangen van kinderen hiermee op meer afdoende wijze door de wet worden beschermd.

5 en 6. Bevorder een internationaal verbod op (commercieel) draagmoederschap en bevorder, indien een dergelijk internationaalrechtelijk verbod onhaalbaar blijkt, een internationaalrechtelijk kader voor betere regulering

Antwoord

In Nederland is draagmoederschap niet verboden. Ook niet als een Nederlander daarbij gebruikmaakt van een buitenlands draagmoederschapstraject. Draagmoederschap biedt mensen met een kinderwens de mogelijkheid om ouder van een kind te worden. De wens van mensen om vader of moeder te worden is invoelbaar, maar draagmoederschap brengt ook risico's met zich mee. Het beleid van het kabinet is erop gericht het belang van het kind in deze procedures te waarborgen en de risico's voor alle betrokkenen te beperken.

Uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat het kind recht heeft op erkenning van zijn relatie met de aan hem genetisch verwante wensouder en diens partner.¹³ Wordt een kind geboren uit (buitenlands) draagmoederschap en wordt het ouderschap vervolgens niet erkend, dan dreigt onzekerheid over wie er voor hem zal zorgen, over zijn afstamming en naam. Zelfs stateloosheid dreigt in zo'n geval. Het verbieden van alle vormen van (internationaal) draagmoederschap is gelet op het voorgaande naar het oordeel van het kabinet dan ook niet het juiste middel om misstanden tegen te gaan, maar specifieke strafbaarstellingen kunnen hierbij wel een rol spelen. Zo is het onzeker maken van de afstamming van een kind op grond van artikel 236 Sr strafbaar als verduistering van staat. Een krachtig signaal over wat wel en niet is toegestaan is wenselijk. Dit vormt de aanleiding voor een tweeledige reactie. Van de ene kant zou draagmoederschap in Nederland beter geregeld moeten worden. En waar toch wordt gekozen voor een buitenlands traject, moet worden gestimuleerd te kiezen voor een nette regeling, bijvoorbeeld door duidelijke voorwaarden voor acceptatie van de buitenlandse geboorteakte. Een land als Oekraïne bijvoorbeeld, waar draagmoederschap mogelijk is zonder rechterlijke tussenkomst, voldoet niet aan die voorwaarden. Aan de andere kant is het nodig dat strafrechtelijk grenzen worden gesteld aan betalingen rond de verkrijging van kinderen in Nederland en het buitenland. Daarmee wordt de norm duidelijk, zonder dat dit het betrokken kind in de kou laat staan.

¹³ EHRM 10 april 2019, 'Advisory Opinion concerning the recognition in domestic laws of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother'.

Zoals genoemd in de brief draagt Nederland binnen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op expertniveau bij aan de totstandkoming van een protocol ter betere regulering van internationaal draagmoederschap. De HcCH is daarvoor het geëigende gremium, nu dit in de eerste plaats vragen zijn van de wederzijdse erkenning van privaatrechtelijke rechtsverhoudingen (afstammingsrelaties).

II) Aanbevelingen rond gedwongen abortus

7. Investeer meer in het (helpen) aanbieden van alternatieven voor abortus

Antwoord

Vrouwen die geconfronteerd worden met een onbedoelde zwangerschap moeten een keuze maken over die zwangerschap. Dit is geen lichtvaardig besluit. Iedere vrouw gaat daar op haar eigen manier mee om en neemt daarvoor de tijd die zij nodig heeft. Het is dan ook van belang dat de vrouw, en eventueel haar partner, in vrijheid een weloverwogen keuze maakt, en goed geïnformeerd is over alle mogelijkheden die zij heeft en de (mogelijke) gevolgen van haar uiteindelijke keuze.

In Nederland geldt het recht van vrouwen op vrije toegang tot abortuszorg, welke zorg nader gereguleerd wordt met de Wet afbreking zwangerschap (hierna: Wafz). De Wafz stelt geen eisen aan de structuur van het gesprek dat de arts heeft met de vrouw over haar keuze. Wel stelt de wet eisen aan de inhoud van het gesprek om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te waarborgen, zoals het verstrekken van voorlichting over alternatieve oplossingen van de door de vrouw ervaren noodsituatie. Dit is ook neergelegd in de Richtlijn «Begeleiding van vrouwen die een zwangerschapsafbreking overwegen» van het Nederlands Genootschap van Abortusartsen. Conform deze richtlijn wordt de vrouw gevraagd of alternatieven overwogen zijn en of zij hierover informatie wil ontvangen. Echter, omdat elke ervaren noodsituatie bij een onbedoelde zwangerschap uniek is, dient maatwerk geleverd te worden door de arts, afhankelijk van de behoefte van de vrouw.

De achterliggende redenen of oorzaken van een door de vrouw ervaren noodsituatie kunnen zeer divers zijn. Het begrip noodsituatie is in de Wafz bewust niet verder ingevuld omdat individuele situaties van nood te zeer van elkaar verschillen om in algemene termen te kunnen omschrijven. Het uiteindelijke besluit is meestal een uitkomst van een combinatie van redenen en factoren. Vrouwen plaatsen hun motivatie voor hun besluit tegen de achtergrond van hun levenssituatie. In Nederland kunnen vrouwen, en eventuele partner, die (meer) behoefte hebben aan het verkennen van alternatieven doorverwezen worden naar keuzehulpgesprekken of verdere hulpverlening. Met het Zevenpuntenplan Onbedoelde Zwangerschappen heeft het kabinet de afgelopen jaren geïnvesteerd in o.a. preventie via het onderwijs en een duurzame financiering van de keuzehulpgesprekken.

Wanneer ervoor gekozen wordt om de zwangerschap uit te dragen is het van belang dat er voorzien wordt in de ondersteuning van kwetsbare, (jonge) vrouwen, en dat zij ondersteund worden bij het oplossen van problemen rondom bijvoorbeeld huisvesting, schulden, werk- of schoolgerelateerde problemen. De Jeugdwet, de WMO en de Participatiewet bieden veel mogelijkheden om deze vaak jonge kwetsbare ouders maatwerk te bieden. Van belang hierbij is dat ondersteuning integraal wordt aangereikt. Om gemeenten hierin te ondersteunen wordt er in het programma Kansrijke start ook geïnvesteerd in de ondersteuning van zeer

jonge kwetsbare ouders. Uw Kamer is inmiddels uitgebreid geïnformeerd over dit programma.

Dit Nederlandse beleid en daarmee het belang van de mogelijkheid tot weloverwogen en goed geïnformeerde keuzes voor vrouwen en eventueel hun partners omvat de kern van de Nederlandse internationale inzet voor SRGR als onderdeel van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het recht op keuzevrijheid en het recht op veilige en legale toegang tot essentiële hulpverlening en zorg is het uitgangspunt. Dat geldt voor het hele spectrum aan seksuele en reproductieve gezondheidsdiensten, waaronder preventie zoals voorlichting en toegang tot moderne anticonceptie maar ook – als *last resort* – toegang tot legale en veilige abortus. Dit redt levens.

Onveilige abortussen leiden op dit moment wereldwijd tot sterfte van 47.000 vrouwen per jaar en 5 miljoen vrouwen houden er blijvende fysieke schade aan over. Dit leed treft vooral vrouwen in ontwikkelingslanden en in de meest kwetsbare situaties en is praktisch allemaal te voorkomen door middel van goede seksuele voorlichting en toegang tot moderne anticonceptiemiddelen om ongewenste zwangerschap te voorkomen, en het voorzien in veilige en legale abortuszorg wanneer een vrouw daarvoor kiest.¹⁴ Onderzoek wijst uit dat abortus (veilig en onveilig) ongeveer even vaak voorkomt in landen waar het legaal, ingeperkt of illegaal is, met het verschil dat in landen waar het illegaal of beperkt is, abortussen vaker onveilig worden uitgevoerd. Het voorkomen van moedersterfte door onveilige abortus kan daarom bereikt worden door het gehele palet aan SRGR-interventies aan te bieden.

Met het budget voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking financierde Nederland in 2.020 EUR 423 miljoen aan programma's ter verbetering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Een belangrijk deel van de inzet gaat naar programma's die bijdragen aan het voorkomen van ongeplande en ongewenste zwangerschappen, zoals voor het verbeteren van seksuele voorlichting en de toegang tot moderne anticonceptie. Zo draagt Nederland EUR 50 miljoen (2021–2022) bij aan het UNFPA *Supplies* programma dat landen ondersteunt om toegang tot anticonceptiemiddelen te verbeteren.

8. Beëindig het internationaal mogelijk maken, bijvoorbeeld middels subsidies, van zogenoemde «veilige» abortussen in het kader van het OS-beleid

Antwoord

Per dag sterven er nog steeds 800 vrouwen en meisjes tijdens de zwangerschap of als gevolg van een bevalling, dat is één vrouw elke twee minuten. Ruim 200 miljoen vrouwen wereldwijd willen graag moderne anticonceptie gebruiken maar hebben geen toegang. Dit heeft onbedoelde zwangerschappen en onveilige abortussen tot gevolg. Wereldwijd eindigt 56 procent van de zwangerschappen in abortus en ruim de helft daarvan gebeurt op een onveilige manier. Onveilige abortus is een van de belangrijkste oorzaken van moedersterfte. Het kabinet zal zich dan ook blijven inzetten voor keuzevrijheid, het voorkomen van onbedoelde zwangerschap en toegang tot veilige abortuszorg. In het kader van de *Sustainable Development Goals* (SDG) hebben alle landen zich verbonden aan het terugbrengen van Moeder- en Kindsterfte (SDG3), het bereiken van Gendergelijkheid (SDG5), en specifiek aan universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Dat kan niet

¹⁴ https://www.who.int/reproductivehealth/publications/unsafe_abortion/9789241548434/en/

zonder ook aandacht te besteden aan het mogelijk maken van veilige abortus als onderdeel van het totale continuüm aan seksuele en reproductieve gezondheidsdiensten, waaronder ook seksuele voorlichting en moderne anticonceptiemiddelen.

De huidige Nederlandse internationale inzet voor SRGR als onderdeel van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gaat uit van het Nederlandse (wettelijke) uitgangspunt dat abortus mogelijk is tot de levensvatbaarheidsgrens, en pas als een misdaad tegen menselijk leven wordt gezien op het moment dat het ongeborn kind zich heeft ontwikkeld tot een punt dat het kan overleven buiten de baarmoeder (volgens de laatste stand van de medische wetenschap rond 24 weken). De Nederlandse internationale inzet op het terrein van SRGR en veilige abortus gaat uit van de door de WHO gestelde richtlijnen, het Actieprogramma van de *International Conference on Population and Development* (ICPD) en wetgeving in het betreffende land. Uit het SRGR budget dat in 2.020 EUR 423 miljoen bedroeg financiert Nederland, naast programma's gericht op preventie van ongeplande en ongewenste zwangerschappen, betere seksuele voorlichting en zorg rondom zwangerschap en bevalling ook internationale NGOs zoals IPAS, IPPF, MSI en het *Safe Abortion Access Fund* (SAAF) die bijdragen aan het voorkomen van onveilige abortus en het bieden van veilige abortuszorg.

9. Lever een nieuwe en samenhangende inspanning, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, om gendercide en gedwongen abortussen wereldwijd tegen te gaan:

a. Vergaar meer kennis en statistische gegevens over (de oorzaken van) gendercide en gedwongen abortussen wereldwijd. Creëer een database

Antwoord

Gendergelijkheid en keuzevrijheid staan centraal in de Nederlandse internationale inzet voor SRGR als onderdeel van het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Net als de initiatiefnemer is het kabinet tegen elke vorm van gedwongen abortus en abortus gebaseerd op sekse. Abortus gebaseerd op sekse-selectie is een wereldwijd fenomeen en kan ook het best op wereldwijde schaal gemonitord worden. Het is niet effectief als elk land – inclusief Nederland – dat eigenstandig zou doen. Het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA) is het best gepositioneerd om dit te doen. Dit doen ze onder andere via het jaarlijkse *State of the World Population Report* waarin afgelopen jaar werd geconcludeerd dat 140 miljoen meisje niet zijn geboren onder andere als gevolg van sekseselectie zowel voor als na de geboorte. Nederland is een van de grootste *core donors* van UNFPA. Deze VN-organisatie monitort, analyseert en publiceert data rond sekseselectie in landen waar het met overheden nauw samenwerkt om abortus gebaseerd op sekse tegen te gaan, bijvoorbeeld in Vietnam, Bangladesh, Armenië, Albanië en Azerbeidzjaan. Daarnaast steunt Nederland het Guttmacher Institute dat data en studies hierover bijeenbrengt, zelf uitvoert en publiceert.

Sekse-selectie, inclusief door *son preference*, de voorkeur voor zonen, is geen nieuw fenomeen en hoewel de context per land kan verschillen is veel bekend over de (grond)oorzaken om het te kunnen adresseren. Het

Guttmacher Institute concludeert¹⁵ op basis van internationale data en onderzoek dat een verbod op sekse-selectie niet bijdraagt aan preventie ervan. De VN benadrukt dat gendervooroordelen en -ongelijkheid de belangrijkste oorzaken voor sekse-selectie voor de geboorte zijn. Beleid, politieke commitment en wetgeving die dat tegen gaan en de positie van vrouwen versterken gaan die grondoorzaken tegen en zijn het belangrijkste middel tegen abortus van meisjes. Nederlandse jarenlange inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid draagt bij aan het tegengaan van deze grondoorzaken.

Onder ander via en in samenwerking met UNFPA draagt bij Nederland bij aan het tegengaan van sekse-selectie in landen, inclusief China. Binnen het achtste landenprogramma (2016–2020) financierde Nederland bijvoorbeeld een meerjarig project om beleid en publieke en multisectoriële betrokkenheid te verbeteren met als uitgangspunt het belang van gender mainstreaming en veranderen van sociale normen.

b. Bevorder internationale ethische richtlijnen over het «recht op leven»

Antwoord

Het kabinet steunt de aanbeveling voor het bevorderen van internationale richtlijnen over het recht op leven niet. Het staand Nederlandse beleid gaat ervan uit dat het recht op leven een fundamenteel mensenrecht is, net als de rechten van vrouwen, het recht op gezondheid en reproductieve rechten. Onveilige abortus, als gevolg van criminalisering van abortus of richtlijnen die het recht op leven vanaf conceptie boven dat van het zwangere meisje of vrouw stellen is hier wat het kabinet betreft mee strijdig. Het Nederlandse beleid en wettelijke kaders rondom abortus zijn het uitgangspunt van onze internationale inzet op bevorderen van veilige abortuszorg. De Nederlandse inzet voor veilige abortuszorg is in lijn met het internationale medisch wetenschappelijke advies van de WHO en het bestaande internationale kader en recht. Zo stelt de *Convention on All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) dat lidstaten wettelijke provisies die abortus criminaliseren zouden moeten intrekken. Daarnaast erkent het *Human Rights Committee General Comment on Article 6 (right to life)* van het *International Covenant on Civil and Political Rights* niet dat een foetus recht op leven heeft maar stelt het wel nadrukkelijk vast dat:

«(.) restrictions on the ability of women or girls to seek abortion must not, inter alia, jeopardize their lives, subject them to physical or mental pain or suffering which violates article 7, discriminate against them or arbitrarily interfere with their privacy. State parties must provide safe, legal and effective access to abortion where the life and health of the pregnant woman or girl is at risk, or where carrying a pregnancy to term would cause the pregnant woman or girl substantial pain or suffering, most notably where the pregnancy is the result of rape or incest or is not viable. In addition, States parties may not regulate pregnancy or abortion in all other cases in a manner that runs contrary to their duty to ensure that women and girls do not have to undertake unsafe abortions, and they should revise their abortion laws accordingly. For example, they should not take measures such as criminalizing pregnancies by unmarried women or apply criminal sanctions against women and girls undergoing abortion or against medical service providers assisting them in doing so,

¹⁵ <https://www.guttmacher.org/evidence-you-can-use/banning-abortions-cases-race-or-sex-selection-or-fetal-anomaly> <https://www.guttmacher.org/evidence-you-can-use/banning-abortions-cases-race-or-sex-selection-or-fetal-anomaly>

*since taking such measures compel women and girls to resort to unsafe abortion»*¹⁶

c. Ga actief in dialoog met landen in onder meer Azië en de Kaukasus over het tegengaan van gendercide en (gedwongen) abortus. Deze dialoog kan met name gericht zijn op het bevorderen van waardering voor meisjes, het verlenen van praktische steun, en op het verbieden van (commerciële) partijen die sekseselectie mogelijk maken

Hiervoor verwijst het kabinet graag naar hetgeen onder 11 is aangegeven.

10. Bevorder, ook op EU- en VN-niveau, de totstandkoming en naleving van (inter)nationaal beleid en wetgeving die sekseselectie en onvrijwillige abortus in alle gevallen strafbaar stelt

Antwoord

Het kabinet gaat niet mee in het advies van de initiatiefnemer om zich in te spannen voor internationale wetgeving die sekse-selectie en onvrijwillige abortus in alle gevallen strafbaar stelt, omdat hieromtrent reeds internationale afspraken bestaan. In 1994 schaarden landen wereldwijd zich achter het Actieprogramma van de ICPD. Daarin staat dat sekse-selectie als uiting van *son preference* een vorm van genderdiscriminatie is en schending van de mensenrechten van vrouwen. Het roept overheden op alle vormen van discriminatie tegen meisjes tegen te gaan, evenals de grondoorzaken van *son preference* die leiden tot schadelijke en onethische praktijk, inclusief sekseselectie voor de geboorte.¹⁷ Datzelfde Actieprogramma geeft ook heel helder aan dat dwang ingaat tegen reproductieve rechten (paragraaf 7.3). Nederland zet zich al decennialang actief in voor de wereldwijde implementatie van het Actieprogramma van de ICPD, voor keuzevrijheid en voor het aanpakken van grondoorzaken van genderongelijkheid en genderdiscriminatie.

Uit onderzoek blijkt dat een verbod op abortus, inclusief voor sekseselectie, niet tot minder abortussen leidt maar wel tot meer stigma, verminderde toegang tot gezondheidszorg voor vrouwen en het vrouwen dwingt hun heil te zoeken buiten de reguliere zorg en het de kans vergroot op onveilige abortussen.¹⁸ Een schending van hun recht op leven en gezondheid. Wat het kabinet betreft zal Nederland zich dan ook blijven inzetten voor gendergelijkheid, tegengaan van genderdiscriminatie en promoten van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, inclusief veilige abortuszorg als onderdeel van het hele SRGR-spectrum.

¹⁶ CCPR/C/GC/36 – E – CCPR/C/GC/36 -Desktop (undocs.org)

¹⁷ UN, *Population and Development: Programme of Action Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, Sept. 5–13, 1994*, New York: Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, UN, 1995.

¹⁸ <https://www.guttmacher.org/gpr/2012/05/problem-and-solution-mismatch-son-preference-and-sex-selective-abortion-bans>

11. Maak budget vrij voor Europese- en VN-programma's die bijdragen aan versterking van de aanpak van de voorkeur voor zonen en de vermeende „minderwaardigheid» van meisjes, en aan versterkte capaciteiten op nationaal en regionaal niveau van belanghebbenden om geslachtsselectie aan te pakken

Antwoord

Via de EU en vooral UNFPA, draagt Nederland sinds lange tijd bij aan het tegengaan van geslachtsselectie. UNFPA initieerde met EU financiering het «*Global Programme to prevent Son Preference and Gender-Biased Sex Selection*» met een focus op Azië en de Kaukasus. De VN benadrukt dat hoewel technische vooruitgang de mogelijkheden voor selectie heeft vergroot, genderongelijkheid de belangrijkste grondoorzaak is van sekse selectie. Vrouwen en meisjes die *empowered* zijn dragen bij aan gezondheid, welzijn en productiviteit van gezinnen en gemeenschappen. Nederland zet zich al decennialang in voor gendergelijkheid door ondersteuning van programma's op het gebied van het tegengaan van geweld tegen vrouwen en meisjes, bevordering van politieke participatie en economische empowerment van vrouwen en programma's ter ondersteuning van de agenda inzake Vrouwen, Vrede en Veiligheid. Deze programma's worden veelal uitgevoerd door maatschappelijke organisaties als onderdeel van het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld. Daarnaast ondersteunt Nederland VN-organisaties, waaronder de UNFPA en UNWOMEN, en worden er gezamenlijk programma's uitgevoerd zoals het EU-UN «*Spotlight Initiative*» ter bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes.

Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over eventueel aanvullende en specifieke financiering voor aanpak van voorkeur voor zonen en capaciteitsopbouw om geslachtsselectie tegen te gaan.

12. Subsidieer Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het tegengaan van gendercide, gedwongen abortussen, en geweld tegen vrouwen en meisjes in onder meer Albanië, Armenië en China. Zorg dat het ministerie en ambassades nauw bij deze inspanningen betrokken zijn

Antwoord

Nederland steunt maatschappelijke organisaties om bij te dragen aan het verminderen van ongelijkheid en om stem te geven aan burgers zodat zij op kunnen komen voor hun rechten. Dit gebeurt via het overkoepelende beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld waaronder twee fondsen hangen: Power of Voices en het SDG5 fonds. Inclusie en gendergelijkheid zijn dwarsdoorsnijdende thema's in dit beleidskader. Binnen het SDG5 fonds gaat specifieke aandacht uit naar de realisatie van vrouwenrechten en gendergelijkheid binnen de beleidsinstrumenten *Power of Women*, *Leading From the South* en *Women Peace and Security*. Het SRGR-partnerschapsfonds is ook een van de instrumenten binnen het SDG5 fonds. Net als de andere fondsen onder het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld ging dit fonds op 1 januari 2021 van start en heeft het een looptijd van 5 jaar.

Via dit fonds wordt uitvoering gegeven aan de vier resultaatgebieden van het Nederlandse SRGR beleid voor Ontwikkelingssamenwerking:¹⁹ Onder andere om samenhang en coherentie te bevorderen wordt hierbij zoals aangegeven in de beleidsnota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking «Investeren in Perspectief» ingezet op focuslanden.

Albanië, Armenië en China behoren niet tot de focuslanden. Het is aan een volgend kabinet om al dan niet middelen vrij te maken voor maatschappelijke organisaties in genoemde landen ten behoeve van het tegengaan van genderdiscriminatie, genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen en meisjes. Wel staat de Nederlandse ambassades in genoemde landen gelden ter beschikking uit het aan hen gedelegeerde Mensenrechtenfonds. Gelijke rechten voor vrouwen en meisjes is een van de prioriteiten van het buitenlandse mensenrechtenbeleid van Nederland en projecten op dit thema worden mede uit dit fonds gefinancierd.

¹⁹ (1) Jongeren hebben meer kennis van en zijn daardoor beter in staat gezondere keuzes te maken over hun seksualiteit; (2) Meer mensen hebben toegang tot en kunnen gebruikmaken van voorbehoedsmiddelen, condooms, aidsremmers en andere essentiële middelen voor seksuele en reproductieve gezondheid; (3) Publieke en private klinieken bieden kwalitatief goede seksuele en reproductieve gezondheidszorg aan die door een stijgend aantal mensen wordt gebruikt; (4) Meer respect voor seksuele en reproductieve rechten van mensen aan wie deze rechten worden onthouden.