

# De liberalisering van abortus als strijdpunt in de Belgische politiek 1971-1990

door Marc HOOGHE,

Licentiaat hedendaagse geschiedenis.  
Journalist BRT-Radionieuwsdienst.

Op 29 maart 1990 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsontwerp-Lallemand/Michielsens goed, dat abortus in bepaalde gevallen toelaat. De Senaat had het voorstel eerder al goedgekeurd, en de gedeeltelijke liberalisering van abortus verscheen als de wet van 3 april 1990 in het Staatsblad van 5 april 1990. Negentien jaar eerder, in februari 1971, had senator Willy Calewaert een eerste wetsvoorstel ter liberalisering ingediend. De discussies hebben dus negentien jaar lang aangeslept - langer dan in enig ander land. België is bovendien een van de laatste Westeuropese landen waar abortus wordt geliberaliseerd. Om die vertragung te verklaren moeten we eerst nagaan wat de kenmerken zijn van abortus als politiek strijdpunt. Daarna kunnen we de vraag stellen waarom het Belgisch politiek systeem het blijkbaar moeilijk heeft met dergelijke strijdpunten.

In haar onderzoek naar het Nederlandse abortusdebat, gebruikt Joyce Outshoorn op overtuigende wijze de politieke agendatheorie, zoals die werd gesystematiseerd door Cobb en Elder. Het gaat hier in feite om een nadere uitwerking van de systeemtheorie van Easton<sup>1</sup>. Deze theorie lijkt ook voor een onderzoek naar het Belgische abortusdebat erg nuttig. Cobb en Elder zien de ontwikkeling van een strijdpunt, of *issue*, als een soort afvalrace. Een maatschappelijk probleem moet een hele hindernisbaan afleggen, voor het uiteindelijk een plaats krijgt op de politieke agenda. Deze selectieprocedure is volgens Easton noodzakelijk, omdat het politieke systeem slechts een beperkt aantal onderwerpen tegelijk kan verwerken, terwijl het aanbod van mogelijk te behandelen onderwerpen in principe oneindig is.

## I. Vóór de agenda.

Barbara Nelson omschrijft agendavorming als het proces "whereby the large number of problems government could address, is reduced to the much smaller

(1) J. OUTSHOORN, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland. 1964-1984*. Den Haag, 1986. (Diss. Vrije Univ. Amsterdam); R. COBB, C. ELDER, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, 1972; D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*. New York, 1965.

number of problems government will address" <sup>2</sup>. Soms krijgen problemen eerst aandacht van het politieke apparaat, en daarna pas van het publiek. Maar in het geval van abortus komt het initiatief duidelijk van buiten de politiek. Het onderwerp zal eerst doordringen op de sociale agenda, en zal pas later doorstoten naar de politieke agenda <sup>3</sup>.

Maar ook bij de publieke opinie was er lange tijd nauwelijks belangstelling voor het abortusprobleem. Dit ondanks het feit dat de ingreep massaal werd uitgevoerd, met noodlottige gevolgen voor de volksgezondheid. Zo kreeg het Brusselse St.-Pietersziekenhuis nog op het eind van de jaren zestig jaarlijks zo'n honderd patiënten binnen die moesten behandeld worden na een criminele abortus. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, werd daarbij slechts in beperkte mate beroep gedaan op de eivliessteek (de beruchte breinaalden). In ongeveer driekwart van de gevallen werd gebruik gemaakt van de zeepsopmethode. Het is erg moeilijk een schatting te maken van het totale aantal ingrepen. In de jaren vijftig ging men er van uit dat er meer dan 200.000 abortussen per jaar werden uitgevoerd, maar dat cijfer wordt nu als sterk overdreven beschouwd <sup>4</sup>. Ook het cijfer van 200.000 slaagde er echter niet in de publieke opinie te beroeren. Dit bewijst nog maar eens dat de (vermeende) ernst van een probleem geen verband hoeft te hebben met de publieke en politieke belangstelling voor dat probleem.

Het verbod op abortus werd in die periode niet gecontesteerd. Dat verbod dateert van de Franse annexatie van 1795, als de Franse wet van 1791 ook in het bezette gebied van kracht wordt. De bepalingen worden grotendeels overgenomen in de Code Napoleon, en wanneer België in 1867 een eigen Strafwetboek krijgt, vormen ze de artikelen 348 tot 353. Het Strafwetboek zelf bevat geen uitzondering op dat verbod. Toch aanvaardden de rechtbanken, alleszins vanaf 1913, de ingreep bij een *noodtoestand*. Dit begrip mag niet worden verward met de *noodsituatie* van de wet-Michielsens. De noodtoestand is een nauwkeurig omschreven rechtvaardigingsgrond, die voorkomt als de "strafwet overtreden wordt met het doel een recht, rechtsgoed of belang te vrijwaren, dat anders zou geschon- den worden (...)". In de praktijk betekent dit dat een abortus die noodzakelijk

(2) In J. MAY, A. WILDAVSKY (Red.), *The Policy Cycle*. Beverly Hills, 1978, blz. 18. Zie ook A. HOOGERWERF (Red.), *Overheidsbeleid*. Alphen-a/d-Rijn, 1989.

(3) R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS, *Agenda Building as a Comparative Political Process*. In: *American Political Science Review*, 1976, blz. 126-138, hebben het in dit geval over een "outside initiative".

(4) P. TREFFERS, J.J. AMY, *Historische en sociale aspecten van de abortus provocatus*. In: G.J. KLOOSTERMAN, M. THIERY (Red.), *Fertiliteit-informatorium*. Alphen-a/d-Rijn, 1980-, losbladig; R. CLIQUET, M. THIERY (Red.), *Abortus provocatus. Een interdisciplinaire studie met betrekking tot beleidsalternatieven in België*. Antwerpen, 1972, blz. 70-79; J. TIMPERMAN, *Gerechtigde geneeskunde*. Gent, 1982; B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire de grossesse: un processus de politisation 1970-1981. Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 923 en 930-931 (1981), vol. I, blz. 4; M. RENAER, *Omtrent abortus*. Leuven, 1984, blz. 14.

is om het leven van de vrouw te redden, niet strafbaar is. Het is wel zo dat dergelijke therapeutische ingrepen nauwelijks nog voorkomen dank zij de vooruitgang van de medische wetenschap <sup>5</sup>.

Als er in de jaren vijftig al over abortus wordt geschreven of gepraat, wordt de ingreep afgedaan als een 'maatschappelijke gesel'. Ook de Belgische Vereniging voor Sexuele Voorlichting (BVSV), die later zou ijveren voor liberalisering, geeft bij haar oprichting in 1955 als doel op: "juiste en heldere (...) opvattingen op het gebied van het geslachtsleven (...) te grondvesten en te verspreiden, dit alles mede ter bestrijding van *abortus provocatus*". En het blad van de Socialistische Vooruitziende Vrouwen (SVV), de *Stem der Vrouw*, stelt in januari 1956 nog dat het hier om "misdadige vrouwen" gaat, die in de gevangenis thuishoren. De SVV veroordelen weliswaar de sociale ongelijkheid bij de toepassing van de wet, maar koppelen hieraan een pleidooi om de wet strenger toe te passen. Twee van de groepen die later hardnekkig zullen pleiten voor de liberalisering van abortus, zijn tijdens de jaren vijftig dus zelf nog opgenomen in de algemene concensus dat abortus te verwerpen is <sup>6</sup>. De eventuele ontwikkeling van abortus als strijdpunt wordt al in de kiem gesmoord door een taboe dat niet wordt aangevochten. Het taboe maakt een vraag tot liberalisering maatschappelijk onaanvaardbaar <sup>7</sup>.

De algemene afkeuring van abortus heeft voor BVSV en SVV trouwens wel als voordeel dat hun strijd ter bevordering van anticonceptie meer legitimiteit krijgt. Ze kunnen anticonceptie immers voorstellen als een middel om een eind te maken aan de kwaal van de clandestiene abortussen. In verscheidene landen was dit een succesvol argument om de aanvaarding van anticonceptie te bevorderen <sup>8</sup>.

## II. De sociale agenda.

De bespreikbaarheid lijkt pas te ontstaan in het begin van de jaren zestig. Het taboe dat de ontwikkeling van het strijdpunt verhinderde, wordt doorbroken door een herdefiniëring van het onderwerp. Het wordt niet langer gezien als een moreel probleem, maar eerder als een medisch probleem. De morele afkeuring maakt bij sommigen plaats voor de vraag wat de meest efficiënte manier is om clandestiene abortussen te vermijden.

(5) C.J. VANHOUDT, W. CALEWAERT, *Belgisch Strafrecht*. Gent, 1976, vol. II, blz. 434, 446; R. KLEINMAN (Red.), *Family Planning Handbook for Doctors. Sixth Edition*. London, 1988, blz. 253.

(6) M. HOOGHE, *Aspecten van het discours inzake sexuele moraal. Vlaanderen, 1955-1980*. Lic.verh., R.U. Gent, 1987; *B.S.*, 3 september 1955.

(7) L. d'ANJOU, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces*. Zwolle, 1986 (Diss. Univ. Leiden), blz. 29.

(8) Zie bvb. BVSV-voorzitter Jaak Clément in het ledenblad *Metterdaad*, 1958, nr. 8, blz. 3: "Onze strijd voor recht op geboorteregeling is tevens een strijd tegen vruchtafdrijving"; Evelyne Sullerot, in: Ph. TOUSSAINT (Red.), *L'avortement*. Bruxelles, 1972, blz. 13.

Cobb en Elder gaan er van uit dat de aard van een strijdpunt niet inherent is aan het onderwerp zelf. De betrokken partijen definiëren, en herdefiniëren, rond welke waarden ze de strijd rond een bepaald thema willen voeren<sup>9</sup>. Dat heeft strategische gevolgen: de betrokkenheid van maatschappelijke groepen hangt in de eerste plaats af van de manier waarop een strijdpunt gedefiniëerd wordt. Die betrokkenheid bepaalt op zijn beurt voor een groot deel de kansen van een strijdpunt om al dan niet door te dringen op de politieke agenda. Door de herdefiniëring van abortus als medisch probleem zijn het in de eerste plaats artsen die betrokken worden bij het strijdpunt<sup>10</sup>. Bij een aantal medici is er een overgang: de veroordeling van criminele abortus blijft, maar men gaat er niet langer van uit dat het probleem opgelost wordt door een verbod. Medische abortus wordt naar voor geschoven als oplossing voor criminele abortus. Het gaat hier duidelijk om een overgang van een absolute naar een meer situationele moraal<sup>11</sup>.

Bovendien worden de artsen geconfronteerd met de ervaring van Oost-Europa, waar abortus wel is toegestaan. In 1960 vindt er in Rostock (DDR) een internationale conferentie plaats over abortus. Westeuropese artsen komen er voor het eerst in contact met hun collega's uit Oost-Europa, die vrijelijk abortus kunnen bedrijven. Ook op de bijeenkomsten van de International Planned Parenthood Federation (IPPF) komen Belgische artsen in contact met collega's uit landen waar geïjverd wordt voor liberalisering<sup>12</sup>.

Er is ook nog een technologische verklaring. Door de geleidelijke introductie van de zuigcurretage vanaf 1958 wordt het voor artsen eenvoudiger zich met abortus in te laten. Deze methode is vlugger en veiliger, en verdringt de klassieke curretage, waarbij de baarmoeder leeggeschraapt wordt<sup>13</sup>.

(9) R. COBB, C. ELDER (op. cit.), blz. 44-51; F.-A. ISAMBERT, Une sociologie de l'avortement est-elle possible? In: *Revue Française de Sociologie*, 1982, blz. 359-382.

(10) A.-M. DOURLLEN-ROLLIER, *La vérité sur l'avortement*. Paris, 1963, blz. 217; P.-O. HUBINONT, e.a., Abortion in Western Europe. In: R. HALL (Red.), *Abortion in A Changing World*. New York, 1970, vol. I, blz. 325-337; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS (op. cit.), blz. 128; W. DEWACHTER, Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek. In: *Res Publica*, 1989, blz. 527-550, blz. 533; J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 70-72.

(11) R. REZSOHAZY, *Le changement social en Belgique. Evolutions des valeurs des Belges francophones (1975-1980)*. Louvain-la-Neuve, 1982, blz. 140-144; zie bvb. J.J. AMY, in: *Abortus Provocatus*. Mariakerke, 1987, blz. 209.

(12) E. KLEIN-VERCAUTERE, Die Abortsituation in Belgien. In: K.-H. MEHLAN (Red.), *Internationale Abortsituation*. Leipzig, 1961; V. DILLE-LOBE in: *Stem der Vrouw*, augustus 1964, blz. 7; E. KETTING, *Van misdrijf tot hulpverlening*. Alphen-a/d-Rijn, 1978, blz. 67.

(13) J.J. AMY, P.E. TREFFERS, Methoden van abortus provocatus. In: G.J. KLOOSTERMAN, M. THIERY (op. cit.), losbladig; J.J. AMY, Medische deontologie inzake abortushulpverlening. In: *Abortus Provocatus* (1987), blz. 201-206; F. WONG, *Abortus voor het kind*. Amsterdam, 1975, blz. 108-111.

De herdefiniëring zorgt er dus in de eerste plaats voor dat het betrokken publiek wordt uitgebreid tot een identificatiegroep van sommige artsen. Maar is er ook al vlug een uitbreiding naar een wat ruimer publiek, het zgn. *attentive public*. Cobb en Elder verstaan hier onder "a generally informed and interested stratum of the population". Ze benadrukken het belang van een *triggering device* om het publiek dat zich bij een strijdpunt betrokken voelt uit te breiden. Dat is een onverwachte en spectaculaire gebeurtenis, die bij velen de ogen opent voor een problematiek die voorheen enkel in beperkte kring leefde. Meestal gaat het om een emotioneel ingrijpende gebeurtenis. Die rol wordt in 1962 gespeeld door de Softenon-affaire. De rechtbank van Luik spreekt dan een vrouw vrij die haar pasgeboren kind had gedood. Het was mismaakt geboren, omdat zij tijdens haar zwangerschap het geneesmiddel thalidomide had genomen. De zaak maakte veel emoties los, en helpt mee het thema abortus uit de taboesfeer te halen. Zo vraagt de *Stem der Vrouw* zich in oktober 1962 af of abortus niet bespreekbaar zou moeten worden. Ook voor *Verstandig Ouderschap*, het blad van de Nederlandse Vereniging voor Sexuele Hervorming (NVSH) is de Softenon-affaire in november 1962 aanleiding om voor het eerst uitvoerig over abortus te schrijven. Het blad wordt ook in Vlaanderen verspreid onder de leden van de BVSV. Door de Softenon-affaire wordt de morele afstand duidelijk tussen de gestrengheid van de wet en grote delen van de publieke opinie <sup>14</sup>.

### III. Van onvrede naar politieke eis.

Als we het kader van Easton volgen, kunnen we stellen dat in het begin van de jaren zestig een wens, of *want* ontstaat naar vrije(re) abortus. Maar het taboe is dan nog altijd voldoende sterk om te verhinderen dat die wens ook vertaald wordt in een politieke eis, of *demand*. Dat zal pas rond 1970 gebeuren, als er een expliciete vraag naar wetswijziging komt. Die overgang wordt o.a. vergemakkelijkt door het algemene culturele klimaat van die periode <sup>15</sup>.

Voor een bepaald publiek blijft abortus daarbij behouden als een probleem van medische ethiek. Zo zijn het vooral artsen die in juni 1970 betrokken zijn bij de oprichting van de Belgische Vereniging voor de Legalisering van Abortus. Nog in 1970 schrappen de Centra voor Gezinsplanning en Sexuele Opvoeding (de vroegere BVSV) de passage over abortus uit hun statuten. Voorts wordt er druk gewerkt aan de voorbereiding van een aantal congressen over het thema. Dat de discussie

(14) R. COBB, C. ELDER (op. cit.), blz. 84-85, 107; M. en S. OLASKY, *The Crossover in Newspaper Coverage of Abortion from Murder to Liberation*. In: *Journalism Quarterly*, 1986, blz. 31-37; D. CALLAHAN, *Abortion: Law, Choice and Morality*. New York, 1970, blz. 93; J. OUTSHOORN (op. cit.), blz. 107, 114; K. LUKER, *Abortion and the Politics of Motherhood*. Berkeley, 1984, blz. 62-65; J. de BRUIJN, *Geschiedenis van de abortus in Nederland*. Amsterdam, 1979 (Diss. Univ. Groningen), blz. 178; R. REZSOHAZY (op. cit.), blz. 143.

(15) D. EASTON, op. cit., blz. 100-116.

loskomt wordt onrechtstreeks bewezen doordat de Belgische bisschoppen de kwestie belangrijk genoeg vinden om er in december 1970 een brief over te publiceren. In oktober 1972 publiceren een aantal vooral vrijzinnige prominenten een oproep tot wetswijziging<sup>16</sup>.

Maar terwijl bij deze initiatieven abortus nog wordt gedefiniëerd als een probleem van medische ethiek, is er tegelijk al een nieuwe herdefiniëring: de opkomende vrouwenbeweging ziet abortus eerder als een kwestie van vrouwenrechten. Deze herdefiniëring gaat gepaard met een uitbreiding van het betrokken publiek. Slechts weinigen zullen zich bevoegd voelen een standpunt in te nemen over medische ethiek, terwijl velen zich wel bevoegd achten voor een oordeel over algemene burgerrechten. Volgens Lovenduski en Outshoorn is het juist deze feministische herdefiniëring die zal zorgen voor een massamobilisatie<sup>17</sup>. De feministische opvatting wordt in het Nederlandse taalgebied voor het eerst vertolkt in de bekende Sextant-rede van NVSH-voorzitter Mary Zeldenrust (december 1967): zij noemt het "een ingreep waarover de vrouw zelf een beslissing neemt, zo zij dat wil met hulp van haar arts en/of de verwekker"<sup>18</sup>.

#### IV. Op de agenda.

Een eerste poging om het probleem op de politieke agenda te plaatsen, dateert uit februari 1971: de Antwerpse socialistische senator Willy Calewaert dient dan een voorstel in om de ingreep in bepaalde gevallen te liberaliseren. Hij wil dat de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de arts, en hij volgt daarmee de medische definitie van abortus. De Brusselse gynaecoloog Hubinont wijst het voorstel daarom trouwens van de hand. Hij noemt het "paternalistisch"<sup>19</sup>.

Het gaat eerder om een persoonlijk initiatief, dan om een initiatief van de partij, en het voorstel-Calewaert wordt in het parlement niet eens behandeld. Wel houdt

(16) W. PEERS, Pourquoi une société pour la légalisation de l'avortement? In: Ph. TOUSSAINT (op. cit.), blz. 81-85; B.S., 16 juli 1970; S.-C. VERSELE (Red.), *Avortement en contraception. Colloque des 11 et 12 mars 1971*. Bruxelles, 1972; H. CLARYSSE (Red.), *Abortus provocatus versus abortus criminalis*. Leuven, 1973; *De Nieuwe Gazet*, 27 oktober 1972; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique. De la clandestinité au débat politique*. Bruxelles, 1989, blz. 30-31.

(17) J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN, Introduction. In: J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN (Red.), *The New Politics of Abortion*. London, 1986, blz. 3; B. MARQUES-PEREIRA op. cit. (1989), blz. 36-42.

(18) *Gesprekken met Mary Zeldenrust*, Weesp, 1984, blz. 95; J. OUTSHOORN op. cit., blz. 131.

(19) Senaat, *Stukken*, 1970-71, nr. 280/1 van 18 februari 1971; W. Calewaert in: S.-C. VERSELE op. cit., blz. 134-136, en in: Ph. TOUSSAINT op. cit., blz. 153-159; P.O. Hubinont in: S.-C. VERSELE op. cit., blz. 144.

de toenmalige minister van justitie Vranckx in 1972 consultaties met een aantal deskundigen en betrokkenen, maar ook die gesprekken leveren niets op<sup>20</sup>.

Cobb, Ross en Ross onderscheiden vier fasen in de carrière van een strijdpunt. De eerste fase, het definiëren en opstarten, valt wat abortus betreft ongeveer samen met de *Softenon-affaire* (1962). Deze fase valt te vergelijken met de *want*-fase bij Easton. De tweede fase, de specificering, wordt gekenmerkt door de discussies die leiden tot het voorstel-Calewaert. We herkennen hierin de *demand*-fase bij Easton. In een derde fase, de expansie-fase, krijgt het strijdpunt ook aandacht van buiten de oorspronkelijke groepen. Door deze uitbreiding zien de beslissingsmakers zich uiteindelijk gedwongen het strijdpunt toe te laten tot de politieke agenda, en dat is dan de vierde fase<sup>21</sup>.

De affaire-Peers zorgt ervoor dat de derde fase bijzonder vlug wordt doorlopen. De Naamse gynaecoloog Willy Peers wordt in januari 1973 gearresteerd, en de arrestatie fungeert als een krachtig *triggering device* waardoor ook het algemene publiek bij de zaak wordt betrokken<sup>22</sup>. De arrestatie is erg geschikt als mobilisatiefactor omdat het om een zeer emotionele zaak gaat: Peers wordt gearresteerd nadat hij een abortus heeft verricht op een zwakzinnig meisje dat was verkracht.

Er komen verscheidene betogingen en massale petitie-acties voor de vrijlating van dr. Peers. Deze mobilisatie zorgt ervoor dat abortus niet meer kan geweerd worden van de politieke agenda. De partijen nemen standpunten in, en ook de Belgische bisschoppen mengen zich op 6 april 1973 opnieuw in het debat.

## V. De commissie voor ethische problemen.

De breuklijn tussen voor- en tegenstanders van legalisering loopt ongeveer samen met de cleavage tussen vrijzinnigen en gelovigen, en dat maakt abortus tot een bijzonder explosief strijdpunt. Elke definitieve beslissing kan immers één van beide groepen bruskeren, en zo de stabiliteit van het politieke systeem in het gedrang brengen. De situatie wordt voorlopig ontijdend doordat de drie-partijenregering Leburton een compromis bereikt: abortus blijft strafbaar, maar het verbod op reclame voor anticonceptie wordt opgeheven. Het waren ongeveer dezelfde groepen die ijverden voor liberalisering van abortus, die ook al geruime tijd de intrekking van een wet uit 1923 eisten, die propaganda voor anticonceptie verbod (niet het bezit of de verkoop). Volksvertegenwoordiger Guy Cudell (PSB) had al in 1966 een wetsvoorstel ingediend om die wet te schrappen, maar daar was geen reactie op gekomen. In de opwindende rond de affaire-Peers wordt de

(20) B. MARQUES-PEREIRA op. cit. (1981), vol. I, blz. 18; V. JACOBS, *L'avortement en Belgique*. Bruxelles, 1980, blz. 20.

(21) R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS op. cit., blz. 128-129; D. EASTON op. cit., blz. 70-84.

(22) R. COBB, C. ELDER op. cit., blz. 84-85, 104-109; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS op. cit., blz. 128.



intrekking van de wet van 1923 vlak voor het zomerreces van 1973 in één week door het parlement gejaagd, om uiteindelijk de wet van 7 juli 1973 te worden. Minister van Justitie Vanderpoorten (PVV) geeft in de Kamercommissie expliciet toe dat deze wet de scherpe kantjes van de abortuskwesitie weg moet halen.

Nog in juli 1973 brengt Vanderpoorten een voorontwerp van wet over abortus voor de kabinetsraad. Het wordt echter door alle partijen verworpen, als té liberaal of té restrictief<sup>23</sup>.

Dan blijkt duidelijk dat abortus zich niet leent tot een traditioneel compromis onder de regeringspartijen, en de kwestie wordt doorverwezen naar een Staatscommissie voor de Ethische Problemen.

Men kan hierin een poging zien om abortus opnieuw van de politieke agenda af te voeren. Er zijn volgens Lovenduski en Outshoorn drie mogelijke strategieën om dat te doen. De politieke actoren zouden zich kunnen onthouden van stellingname, maar dat is door de beroering rond de affaire Peers onmogelijk geworden. Een tweede mogelijke strategie is het uitstel, waarbij men er van uitgaat dat de publieke mobilisatie wel zal uitdoven. Een derde mogelijke techniek is de herdefiniëring als technisch en dus ontoegankelijk probleem. De oprichting van de Staatscommissie voor de Ethische Problemen beantwoordt zowel aan de tweede als de derde techniek<sup>24</sup>.

Het uitstel lijkt inderdaad te werken: bij de rentrée in de herfst van 1973 is de opwinding over abortus al grotendeels geluwd. Er zijn dan andere politieke prioriteiten die de agenda beheersen, en de Commissie wordt pas in januari 1975 officieel geïnstalleerd. Het oprichten van een commissie is een vertrouwd procédé om problemen op de lange baan te schuiven. Cobb en Elder spreken in dit verband van een pseudo-agenda: de actievoerders krijgen de indruk dat er over hun strijdpunt gepraat wordt, maar in werkelijkheid gaat het veeleer om een koelkastpolitiek. De actievoerders worden dan geconfronteerd met het probleem van het warmhouden van de basis. Er treedt al gauw een zekere vermoeidheid op bij de militanten, waardoor de koelkast al vlug een diepvries kan worden<sup>25</sup>. Ook in dit geval slaagt men er nooit meer in zoveel mensen te mobiliseren als in 1973.

De zogenaamde Commissie van Wijzen werd proportioneel samengesteld, en telde 25 leden (13 Franstaligen en 12 Nederlandstaligen). De Commissie bestond vooral uit medici en juristen, en er waren 13 vrouwelijke en 12 mannelijke leden.

(23) Verslag Kamercommissie, 27 juni 1973 (Kamer, *Stukken*, 1972-73, nr. 634/2); Kamer, *Hand.* 28 juni 1973; Senaat, *Hand.* 4 juli 1973; J. De CLERCK, Le problème de l'avortement. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 645, 17 mei 1974, blz. 21.

(24) J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN op. cit., blz. 2; J. OUTSHOORN op. cit., blz. 159-161; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, 1970, p. 243.

(25) R. COBB, C. ELDER op. cit., blz. 87.



Lucienne Herman-Michielsens (PVV), de toenmalige adjunct-kabinetschef van Minister van Justitie Vanderpoorten werd voorzitter van de Commissie. Later nam ze om gezondheidsredenen ontslag uit die functie, en werd ze opgevolgd door dr. Renée Portray (PLP). Na een incident met ondervoorzitter Marcel Storme (CVP) stapte oud-CVP-voorzitter Robert Houben op als lid. Hij wordt opgevolgd door Leuvense hoogleraar Hugo van den Berghe (CVP). Andere bekende leden waren Piet Vermeulen, Michel Thiery (BSP), Marcelin Renaer (CVP), Robert Cliquet (PVV) en Leon Elaut (VU). De Commissie komt pas in 1976 met haar conclusies en dan blijkt dat ook deze groep géén consensus heeft gevonden: er komt niet één rapport - er komen er twee <sup>26</sup>.

Aanvankelijk tekenden zich vier stromingen af binnen de Commissie, gaande van voorstanders van volledige liberalisering, tot tegenstanders van elke wetswijziging. Maar beide extreme vleugels laten hun standpunt vallen, zodat er nog twee grote blokken overblijven <sup>27</sup>. In eerste instantie is er daarbij een meerderheid van gelovigen: 14, tegen 11 vrijzinnigen. Maar twee vrouwelijke PSC-leden zullen zich uiteindelijk aansluiten bij het vrijzinnige kamp, waardoor de bekende patstelling van 12-13 ontstaat. Daarbij wordt voor het eerst de traditioneel katholieke opvatting in de minderheid gesteld.

De dertien leden van de meerderheid willen abortus toestaan als de "totale levenssituatie van de vrouw" wordt bedreigd. De twaalf gelovige leden komen met een eigen rapport, waarin ze voorstellen dat zwangerschapsonderbreking verboden blijft, "behalve wanneer de voortzetting van de zwangerschap het leven van de vrouw in gevaar brengt, of met zekerheid ernstige, blijvende schade kan toebrengen aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de vrouw (...)" <sup>28</sup>.

De regering kan met die conclusies weinig aanvangen, en de zaak wordt opnieuw naar het parlement verwezen. De vraag is of ook dit niet een vorm van pseudo-agenda is: abortus komt in het parlement geen stap verder. Het wordt van de agenda verdrongen door een aantal problemen die als prioritair beschouwd worden: het Egmont-pact, de staatshervorming van 1980, en de bezuinigingsronden. Bovendien zijn er in 1977, 1978 en 1981 vervroegde verkiezingen, waarbij alle ingediende wetsvoorstellen vervallen. Wetsvoorstellen van individuele parlementsleden halen trouwens ook in normale omstandigheden slechts zelden de eindmeet. Het zijn vooral de KP, en de socialistische politici Leona Detiège en

(26) M. VERRYCKEN, De werkzaamheden van de staatscommissie voor ethische problemen. In: *Res Publica*, 1977, blz. 285-303; B. MARQUES-PEREIRA op. cit., vol. II, blz. 42-43; V. JACOBS, op. cit., (1980), blz. 35-37; J.-C. WILLAME, Comment fonctionne une "commission éthique". In: *Revue Nouvelle*, 1976, blz. 535-540.

(27) M.-Th. MEULDERS, A propos du rapport des "Douze", In: *La Cité*, 28 februari 1977; M. RENAER, op. cit., blz. 89; B. MARQUES-PEREIRA op. cit., (1981) vol. II, blz. 7.

(28) Verslag van de Staatscommissie voor de Ethische Problemen, Senaat, *Stukken*, 1976-77, nr. 954 van 11 oktober 1976, blz. 133, 154.

Marc-Antoine Pierson die keer op keer met nieuwe wetsvoorstellen komen. Ze halen niet eens de openbare vergadering.

## VI. De doorbraak in het parlement.

Als er in 1981 opnieuw vervolgingen worden ingesteld tegen artsen die abortus verrichten, geeft dat een nieuwe impuls aan het parlementaire debat. Detiège stelt voor de vervolgingen twee jaar te schorsen om een sereen debat mogelijk te maken. Dat voorstel wordt in februari 1982 door de Commissie goedgekeurd. Het is de eerste keer dat er in de Commissies een meerderheid is voor een liberaliseringsvoorstel.

We hebben daarnet gezien hoe abortus in 1973 een plaats veroverde op de politieke agenda. Cobb en Elder maken daarin een verder onderscheid tussen de algemene, en de formele politieke agenda. De algemene agenda bestaat voor hen uit het geheel van strijdpunten die duidelijk binnen het politiek domein vallen, en die door de politici ook als strijdpunt worden beschouwd. De formele agenda daarentegen bevat enkel die strijdpunten die zich mogen verheugen in de "active and serious consideration of authoritative decision-makers"<sup>29</sup>. Men kan stellen dat abortus pas in februari 1982 op de formele politieke agenda doordringt, en actief behandeld wordt door het politiek systeem. De uitsteltactiek zorgt er dus voor dat pas negen jaar na de affaire-Peers de voltallige Kamer voor het eerst de abortuskwestie bespreekt.

De Kamer verwerpt het voorstel-Detiège met 95 stemmen tegen en 92 voor. Detiège gelooft dat het kleine stemmenverschil werd veroorzaakt door toevallige afwezigheden, en dient een nieuw voorstel in om de vervolging één jaar te staken. Ook dat voorstel wordt in juli 1982 verworpen met 97 stemmen voor en 104 tegen<sup>30</sup>.

Andere voorstellen halen het evenmin, en een echt nieuw initiatief komt er pas in maart 1986, als de senatoren Roger Lallemand (PS) en Lucienne Herman-Michielsens (PVV) een gemeenschappelijk voorstel indienen. Lallemand, die als advocaat dr. Peers verdedigde, had reeds voorstellen ingediend om tot een volledige liberalisering te komen. Michielsens van haar kant had eerder een voorstel ingediend, dat rugging op het minderheidsrapport van de Ethische Commissie (hoewel ze zelf het meerderheidsrapport had ondertekend), en dat de ingreep enkel wou toestaan, als de gezondheid van de vrouw werd bedreigd. Beide senatoren zien in dat hun voorstel het niet zal halen, en dienen een gezamenlijk compromisvoorstel in. Lallemand en Michielsens zijn goed geplaatst om het voorstel door het parlement te loodsen: hij is voorzitter van de Senaatscommissie van Justitie; zij van de commissie van Volksgezondheid.

(29) R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 85-86.

(30) Kamer, *Hand.* 4 maart 1982 en 2 juli 1982; V. JACOBS, op. cit. (1983), blz. 32, 56-60. Er was telkens aan Nederlandstalige kant een meerderheid tegen opschorting, bij de Franstaligen een meerderheid voor.

Hun gemeenschappelijk voorstel is een merkwaardige synthese van de beide rapporten van de Ethische Commissie. Voor de eerste 15 weken van de zwangerschap zitten ze op de golfhoogte van de '13', en wordt abortus toegestaan als de vrouw in een "noodsituatie" verkeert. Na 15 weken volgen ze de '12', en mag de ingreep enkel uitgevoerd worden als er "ernstig gevaar" bestaat voor de gezondheid van de vrouw<sup>31</sup>. De behandeling van dit voorstel zal nog vier jaar in beslag nemen. Tijdens die periode brengen de indieners zelf de termijn van 15 weken terug tot 12. Zuigcuretage is immers mogelijk tot en met 12 weken<sup>32</sup>.

Er wordt een zware hypotheek van het voorstel gelicht, als blijkt dat de CVP niet meer bereid is een regering te laten vallen over het abortusvraagstuk. De weg naar een liberaal-socialistische wisselmeerderheid ligt dan wagenwijd open. Het voorstel wordt in november 1989 door de Senaat, en in maart 1990 door de Kamer goedgekeurd. Na de Kleine Koningskwesie verschijnt de wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking in het Staatsblad van 5 april 1990. In totaal werden er tijdens de periode 1971-1988 41 liberaliseringsvoorstellen ingediend bij Kamer en Senaat<sup>33</sup>.

## VII. De praktijk.

Terwijl er door de politici heftig gedebatteerd wordt over een wetswijziging, heeft de bestaande wetgeving in de praktijk nauwelijks nog invloed. Ondanks de strenge bepalingen van het Strafwetboek ontwikkelt er zich een medisch circuit van abortushulpverlening. In 1975 wordt een eerste abortuscentrum opgericht, en drie jaar later groeperen een aantal centra zich in een federatie. Die staat vooral sterk in Brussel en Wallonië, terwijl in Vlaanderen overwegend een beroep wordt gedaan op de Nederlandse centra die vlak over de grens liggen. Voorzichtige ramingen gaan ervan uit dat er in het begin van de jaren zeventig jaarlijks 19.000 à 34.000 abortussen bij Belgische vrouwen plaatsvinden. In 1985 zou dat gedaald zijn tot 16.000. In slechts enkele gevallen heeft dat voor de betrokkenen juridische gevolgen. Zo spraken de rechtbanken tussen 1980 en 1985 in totaal 56 veroordelingen uit. In vier gevallen ging het om een effectieve straf<sup>34</sup>.

(31) Senaat, *Stukken*, 1985-86, nr. 189/1, 6 maart 1986; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., blz. 97-105, 123.

(32) R. KLEINMAN, op. cit., blz. 254-259. De meeste landen die een termijngrens in hun wetgeving hebben opgenomen, leggen die op twaalf weken.

(33) X. MABILLE, Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1275, 1990; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit. (1989), blz. 91-96, 145-148.

(34) E. LODEWIJCKX, K. IMPENS, Vruchtbaarheid en Anticonceptie. In: E. LODEWIJCKX (Red.), *Gezinsplanning in Vlaanderen*. Brussel 1988, p. 94; *Abortus in België*. Brussel, 1981, blz. 6; M. VEKENS, B. VERHAEGEN, Enquête sur le nombre d'interruptions volontaires de grossesse pratiquées en Belgique en 1985. In: *Revue Médicale de Bruxelles*, 1987, blz. 21-25; Senaat, *Stukken*, 1988, nr. 247/2, 7 juli 1989, blz. 202-203.

De hulpverlening kan zich ontwikkelen omdat sinds de affaire-Peers de procureurs-generaal niet meer tot vervolging overgaan. Dit bestand wordt wel enkele keren geschonden. Zo krijgt dr. Peers in 1976 opnieuw last met het gerecht, en wordt in Kortrijk een vrouw vervolgd omdat ze adressen van abortuscentra bij zich had. Er zijn ook huiszoeken bij het Brusselse St.-Pieters-ziekenhuis.

Maar in januari 1981 vervalt het bestand helemaal. Volgens procureur-generaal van Honsté van Brussel heeft het parlement lang genoeg tijd gehad om de wet te veranderen, en moet het gerecht nu maar opnieuw zijn werk doen. Er starten inderdaad een aantal vervolgingen, waarbij vooral de verwarde houding van de rechtbanken opvalt. Zo wordt de Brusselse hoogleraar Hubinont in januari 1983 tot 18 maanden voorwaardelijk veroordeeld, maar het Hof van Beroep spreekt hem in juni 1983 vrij wegens "onoverkomelijke dwaling": door het jarenlang passief blijven van het Openbaar Ministerie, zou Hubinont de onoverkomelijke indruk hebben gekregen dat de ingreep niet meer strafbaar was<sup>35</sup>. In februari 1988 spreekt de Correctionele Rechtbank van Gent de medewerkers van het Collectief Anticonceptie vrij, omdat ze in een noodtoestand zouden hebben gehandeld. Het Hof van Beroep besluit in november 1988 toch tot veroordeling over te gaan, omdat de Rechtbank een te ruime interpretatie heeft gegeven aan het begrip noodtoestand. Het decreet van de Franstalige Gemeenschap van 10 juli 1984 tenslotte, is zo vaag gesteld dat sommigen het beschouwen als een toelating van abortus. Maar het Arbitragehof beslist in 1989, in antwoord op een prejudiciële vraag van de Brusselse Rechtbank, dat het decreet geen enkele invloed heeft op de (nationale) strafwet.

### VIII. Symbolische strijd.

Niet alleen in België gaapt er inzake abortus een kloof tussen wet en praktijk. Uit onderzoek blijkt dat de restrictiviteit van de wetgeving nauwelijks invloed heeft op het aantal abortussen dat in een land wordt uitgevoerd. De abortusfrequentie hangt veeleer af van de effectiviteit van het anticonceptiegebruik. Het al dan niet toelaten van abortus zal dan ook weinig effect hebben op het aantal ingrepen dat wordt uitgevoerd<sup>36</sup>. Maar Dewachter wijst er terecht op dat een strijdpunt niet altijd een direct verband hoeft te hebben met het intrinsieke belang van de materie - het is vaker zo dat het om symbolische belangen gaat<sup>37</sup>.

(35) V. JACOBS, op. cit., (1980), blz. 121-129; V. JACOBS, *L'avortement aujourd'hui. Poursuites devant les tribunaux. Discussions et votes au parlement*. Bruxelles, 1983, blz. 8; C.J. VANHOUDT, W. CALEWAERT, op. cit., vol. II, blz. 404.

(36) E. KETTING, Ph. van PRAAG, The marginal relevance of legislation relating to induced abortion. In J. LOVENDUSKI, OUTSHOORN op. cit., blz. 154-169; E. KETTING, Ph. van PRAAG, *Abortus provocatus. Wet en praktijk*. Zeist, 1983, blz. 249, 427; M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, *Abortion*. Cambridge, 1977, blz. 132; R. KLEINMAN, op. cit., blz. 345.

(37) W. DEWACHTER, op. cit., blz. 589; J. GUSFIELD, *Symbolic Crusade*. Urbana, 1963, blz. 11.

d'Anjou ziet drie mogelijke functies van wetgeving (en dus ook van een wetswijziging, of het verzet daartegen): 1) gedragsverandering van de rechtsonderhorigen; 2) de wet als middel om legitimiteit te verlenen aan waarden, en 3) de wet als middel om de ene groep voordelen te gunnen ten koste van de andere. In de abortusdiscussie speelt vooral de tweede functie: "het proclameren van waarden, waarmee het belang van die waarden tot uiting gebracht (...) of de status van een groep verhoogd kan worden" <sup>38</sup>.

Gusfield gaat van die legitimeringsfunctie van de wet uit bij het opbouwen van zijn theorie van de 'symbolische kruistocht'. Volgens hem is het groepen die aandringen op wetswijzigingen inzake morele kwesties vooral te doen om symbolische overwinningen. Ze willen de wet aan hun zijde krijgen, want: "It demonstrates their dominance in the power structure and the prestige accorded them in the total society". Hun hardnekkige inzet zou dan vooral "a reaction to a sense of declining dominance" zijn. De symbolische kruisvaarders zijn volgens hem nauwelijks bekommerd om de realiteit: het doet er niet toe of de wet al dan niet wordt toegepast, of zelfs maar toepasbaar is <sup>39</sup>.

De theorie van Gusfield heeft heel wat navolging gekregen, maar er is ook veel kritiek op gekomen <sup>40</sup>. Vooral het feit dat Gusfield de neiging heeft de morele kruistocht te herleiden tot een poging om de sociaal-economische status van bepaalde groepen in stand te houden, is hem niet in dank afgenomen. Critici menen dat het culturele element een veel belangrijker rol speelt dan het sociaal-economische. Een morele kruistocht is voor hen eerder de strijd tussen twee verschillende morele stelsels. De inzet is dan meestal een zwaar symbolisch geladen, en niet noodzakelijk inherent belangrijk onderwerp <sup>41</sup>. Ook in het geval van abortus zou het verbod, dan wel het toelaten van de ingreep voor beide partijen een sociale ordening doen ontstaan, die fundamenteel in strijd is met hun ethische opvattingen. Het feit dat de wetgeving voor hen geen rechtstreekse gevolgen heeft, doet hieraan niets af. Het gaat om de overtuiging dat de samenleving een bepaald ethisch minimum moet garanderen <sup>42</sup>. Ook van Neste is trouwens van mening dat hier de ware inzet van de abortusstrijd ligt: "Dit is fundamenteel: hier wordt het duidelijk dat het in het abortusdossier uiteindelijk gaat over een verschillend

(38) L. d' ANJOU, op. cit., blz. 13; D. CALLAHAN, op. cit., blz. 126. Ook in Nederland heeft de in 1981 gestemde wet geen invloed gehad op de sinds 1970 gegroeide praktijk, cfr. J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 303.

(39) J. GUSFIELD, op. cit., blz. 116, 87.

(40) M. DURHAM, Class, Conservatism and the Anti-Abortion Movement. In: *Berkeley Journal of Sociology*, 1986, blz. 167-182.

(41) M. WOOD, M. HUGHES, The moral basis of moral reform. In: *American Sociological Review*, 1984, blz. 86-99.

(42) A. CLARKE, Moral protest, status defence and the anti-abortion campaign. In: *British Journal of Sociology*, 1987, blz. 235-253; B. DE CLERCQ, De discussies rond een legalisering van opzettelijke abortus. In: *Res Publica*, 1977, blz. 305-322.

mensbeeld, over verschillende opvattingen omtrent menselijke vrijheid en persoonlijke autonomie" <sup>43</sup>. Voor Kristin Luker is het vooral de houding ten opzichte van vrouwen- en mannenrollen die bepalend is voor de opvatting over abortus. Tegenstanders van abortus zouden volgens haar het moederschap vaker zien als ideale levensvervulling voor een vrouw <sup>44</sup>.

Het is daarbij geen toeval dat de breuklijn tussen voor- en tegenstanders van liberalisering samenvalt met de cleavage tussen vrijzinnigen en gelovigen. De houding ten aanzien van abortus hangt samen met een cluster van opvattingen over onderwerpen als anticonceptie, godsdienst, autoriteit en moraliteit. De opvattingen van tegenstanders van liberalisering vallen daarbij vaak samen met de officiële katholieke standpunten <sup>45</sup>.

## XI. 19 jaar non-beslissingen.

De polarisatie tussen voor- en tegenstanders van liberalisering zorgt er voor dat abortus een onderwerp wordt waarover moeilijk een compromis kan bereikt worden. Het abortusdebat in de Belgische politiek kenmerkt zich dan ook door een proces van non-beslissingen. Die term komt van de Amerikaanse politologen Bachrach en Baratz. Ze wijzen er op dat politologen zich niet alleen moeten bezighouden met de beslissingen die door het politiek apparaat worden genomen, maar dat ze ook aandacht moeten hebben voor de beslissingen die *niet* worden genomen. Dergelijke non-beslissingen zijn evenzeer het resultaat van een machtsstrijd. Macht wordt dan niet gebruikt om iets te doen, maar juist om iets te verhinderen. In dit geval zullen de bestaande machtsverhoudingen de normale ontwikkeling van een strijdpunt verhinderen <sup>46</sup>.

Waarom kenmerkt juist abortus zich door een proces van non-beslissingen? Lowi gaat ervan uit dat de aard van een politiek strijdpunt de politieke arena bepaalt waarin een beslissing zal worden genomen, en dus ook de manier waarop die beslissing zal worden genomen <sup>47</sup>. Maar abortus past eigenlijk niet zo goed

(43) F. van NESTE, Het abortus-dossier, anno 1989. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1988-89, blz. 865-870, blz. 868.

(44) K. LUKER, op. cit., blz. 158-160.

(45) D. GRANBERG, Pro-life or reflection of conservative ideology? In: *Sociology and Social Research*, 1978, blz. 414-429; A. FRIED, Abortion Politics as Symbolic Politics. In: *Social Science Quarterly*, 1988, blz. 137-154; R. REZSOHAZY, op. cit., blz. 127-131; K. DOBBELAERE, Catholicisme à la carte. In: *Ons Erfdeel*, 1988, blz. 684; M. WOOD, M. HUGHES, op. cit., blz. 94; M. MORMONT, C. MOUGENOT & D. RUQUOY, Univers mental et stratégie des évêques. In: *Social Compass*, 1973, blz. 475-496.

(46) P. BACHRACH, M. BARATZ, Two faces of Power. In: *American Political Science Review*, 1962, blz. 947-952; P. BACHRACH, M. BARATZ, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. In: *American Political Science Review*, 1963, blz. 632-642.

(47) Th. LOWI, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*, 1964, blz. 677-715; J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 32-42.

in zijn typologie van strijdpunten, die vooral economisch geïnspireerd is. Tatalovich en Daynes introduceren daarom een nieuwe subcategorie, namelijk het *life-style issue*: dat zijn strijdpunten die handelen over "the deliberate use of coercive authority to replace traditional social values". Dit soort strijdpunten zal volgens hen vooral in de publieke arena worden uitgevochten, omdat het grote publiek zich bevoegd voelt een oordeel te geven. Maar dit zorgt er ook voor dat het conflict kan polariseren. Ze gaan er van uit dat de massa in mindere mate dan de politieke elite geneigd is tot het sluiten van compromissen. In het belang van de politieke stabiliteit zal de elite proberen dit soort strijdpunten voor zich uit te schuiven. Dergelijke onderwerpen zullen het dan ook moeilijker hebben op de politieke agenda door te dringen, en uiteindelijk door te stoten naar de besluitvormingsfase <sup>48</sup>.

Dit soort strijdpunten is vooral potentiëel verstorend in samenlevingen, die reeds te maken hebben met diepe maatschappelijke tegenstellingen. Die samenlevingen vertonen dan ook vaak een zogenaamde consensus- of pacificatiedemocratie <sup>49</sup>. Daarbij berust de macht vooral bij een pragmatisch ingestelde politieke elite, die de tegengestelde belangen in de mate van het mogelijke probeert te verzoenen. Die elite zal, over alle breuklijnen heen, samenwerken om de stabiliteit van het systeem in stand te houden <sup>50</sup>. Een van de manieren om dat te doen is de bewuste uitschakeling van het meerderheidsbeginsel. Omdat men de minderheden niet wil vervreemden van het politieke systeem, geeft men hen de mogelijkheid hun veto te stellen tegen beleidsdaden die zij in strijd achten met hun fundamentele belangen. Zeker als die minderheid in de regering is vertegenwoordigd, is dat veto onaantastbaar <sup>51</sup>. Dit "regeren met wederzijdse toestemming" kan gemakkelijk voor immobilisme zorgen. De politiek gemakkelijkste oplossing voor netelige kwesties waarover moeilijk een compromis kan worden bereikt, wordt immers het alsmear voor zich uit schuiven van het probleem. Dergelijke kwesties komen dan ook vaak in een non-beslissingsproces terecht <sup>52</sup>.

Het verzet tegen de liberalisering van abortus is geconcentreerd bij het gelovige deel van de bevolking. Vooral in landen met een overwegend katholieke bevolking verloopt de besluitvorming inzake abortus daardoor erg moeilijk - in protestantse

(48) R. TATALOVICH, B. DAYNES, *The Politics of Abortion*. New York 1981, blz. 227; J. GUSFIELD, op. cit., blz. 184; D. EASTON, op. cit., blz. 121-122; D. OUTSHOORN, op. cit., blz. 23; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS, op. cit., blz. 130.

(49) A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1968; A. LIJPHART, *Democracies*. New Haven, 1984, blz. 6-9; L. HUYSE, op. cit., blz. 224-237.

(50) J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN (Red.), *La décision politique en Belgique*. Paris, 1965, blz. 382-384; A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. New Haven, 1977, blz. 1.

(51) F. PERIN, *La démocratie enrayée*. Bruxelles, 1960, blz. 103, 140.

(52) A. LIJPHART, op. cit. (1977), pp. 50-51.



landen is dat in mindere mate het geval<sup>53</sup>. Ook in België zijn het vooral de christen-democraten die zich verzetten tegen liberalisering. Tijdens de periode 1971-1989 kunnen ze rekenen op de steun van 26 à 36 procent van het kiezerskorps. Maar de spelregels van de pacificatiedemocratie laten hen toch toe de liberalisering van abortus te blokkeren. Dat wordt des te gemakkelijker omdat de partij gedurende die periode voortdurend in de regering zit. Dat uitstel wordt ook mogelijk gemaakt doordat de partijen die voor liberalisering zijn, niet bereid zijn voor een ethisch onderwerp als abortus de bruggen op te blazen met een potentiële coalitiepartner. Voor de meeste politici zijn de "harde" sociaal-economische problemen prioritair - niet de "zachte" ethische problemen<sup>54</sup>.

Voor in een land als België, waar maar liefst drie zware breuklijnen onder de bevolking zijn aan te wijzen, worden de spelregels van de pacificatiedemocratie zorgvuldig gerespecteerd. Lijphart noemt ons land zelfs "the most thorough example of consociational democracy"<sup>55</sup>. Dit verklaart mede waarom België, langer dan enig ander land met de abortuskwestie heeft geworsteld. Ook het feit dat de gedeeltelijke liberalisering er tenslotte toch is gekomen, hoeft geen inbreuk te vormen op de spelregels van de pacificatiedemocratie. De wet van 3 april 1990 is veel gematigder dan de oorspronkelijke voorstellen van bvb. senator Lallemand. Ondanks het feit dat de wet tot stand is gekomen tegen de wil van een belangrijke minderheid in het parlement, duidt dit toch op een zekere compromisbereidheid, die kenmerkend is voor de pacificatiedemocratie<sup>56</sup>.

## X. De voorstanders.

De groepen die zich duidelijk hebben geëngageerd voor liberalisering van abortus zijn nooit sterke machtsfactoren geweest. Dit lijkt in strijd met de opmerking van Dewachter, als zou een strijdpunt meer kans hebben op de politieke agenda door te dringen als de grote gevestigde instellingen er zich achter scharen. Abortus heeft die steun nooit gekregen: het bleef beperkt tot sommige vrijzinnigen en artsen, de feministische beweging, en delen van de socialistische zuil<sup>57</sup>.

Op politiek vlak zijn de grote partijen grotendeels afwezig gebleven. Weliswaar hebben alle socialistische parlementsleden steeds voor de voorstellen gestemd, maar het was toch duidelijk dat de sociaal-economische problemen voor de partij voorrang hadden. Bij de socialistische partij is er trouwens een traditie om zich

(53) B. MARQUES-PEREIRA, L'interruption volontaire de grossesse, *Courrier Hebdomadaire du CRISP* n° 1127-1128, 3 en 31 oktober 1986, vol. I, blz. 5; M. FIELD, Determinants of Abortion Policy in Developed Nations. In: *Policy Studies Journal*, 1977-78, blz. 771-781.

(54) J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 273.

(55) In A. LIJPHART (Red.), *Conflict and Coexistence in Belgium*. Berkeley, 1981, blz. 1.

(56) A. LIJPHART, op. cit., blz. 124.

(57) W. DEWACHTER, op. cit., blz. 533; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1989), blz. 28.

relatief weinig met juridisch-ethische materies bezig te houden<sup>58</sup>. Bij de liberalen is steeds verdeeld gestemd - aan Vlaamse kant was er meestal een meerderheid tegen liberalisering, bij de Franstaligen meestal een meerderheid voor<sup>59</sup>. Uit een enquête onder congresdeelnemers bleek trouwens dat liberale partijkaders minder overtuigde voorstanders waren van liberalisering dan hun collega's bij de socialistische partij<sup>60</sup>. Zowel bij liberalen als bij socialisten gingen de voorstellen steeds uit van individuele parlementsleden. Wat daarbij opvalt is dat die allemaal afkomstig zijn uit de grote steden: Calewaert, Detiège, Poma (Antwerpen), Lallemand, Pierson, Risopoulos (Brussel), Michielsens, Pede (Gent). Dit kan er op wijzen dat de steden in dit verband progressiever denken dan het platteland. Maar het duidt er ook op dat abortus een ondankbaar thema is voor een politicus uit een klein kiesarrondissement.

We hebben er al op gewezen dat het vooral bij artsen was dat reeds vroeg een nieuwe houding ten aanzien van abortusingang vond. Artsen vormen wél een machtige groep, en hun steun betekent een belangrijk tactisch voordeel voor de ontwikkeling van abortus als strijdpunt. Cobb en Elder gaan ervan uit dat een strijdpunt aan vier voorwaarden moet voldoen om door te stoten naar de politieke agenda: 1) De belanghebbende groep moet een goede relatie hebben met (sommige) politici; 2) hij moet een hoge maatschappelijke status hebben; en 3) een strategische onderhandelingspositie; en 4) de groep moet voldoende middelen hebben<sup>61</sup>. Artsen voldoen tenminste aan de eerste twee criteria, en hun steun betekent dan ook een flinke duw in de rug voor de voorstanders van liberalisering. Artsen hebben, als groep, over het algemeen goede relaties met politici - relaties die ze ook weten te gebruiken<sup>62</sup>. Zo rijzen er in 1988 in een proces tegen een arts die verdacht wordt van abortus, proceduremoeilijkheden als blijkt dat vooraanstaande politici in de raad van beheer van het desbetreffende abortuscentrum zetelen. De hoge status van artsen zorgt er ook voor dat ze erkend worden als autoriteiten wat betreft hun beroepsethiek. Daardoor wordt het gemakkelijker abortus over te hevelen van het juridische naar het medische domein<sup>63</sup>. Doordat artsen die status bezitten komt de opsluiting van een arts bij velen als ongerijmd over. Als een 'engeltjesmaker' in de gevangenis terecht komt is daar nauwelijks

(58) B. DE RUYVER, *De strafrechtelijke politiek gevoerd onder de socialistische Ministers van Justitie E. Vandervelde, P. Vermeylen en A. Vranckx*. Antwerpen, 1988 (Diss. Univ. Gent); B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1989), blz. 84.

(59) V. JACOBS, op. cit., (1983), blz. 52-60.

(60) P.-H. CLAEYS, N. LOEB-MAYER, *Les partis devant le problème de l'avortement. Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 962 van 7 mei 1982.

(61) R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 90.

(62) J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 72-78; R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 5, 90-92; I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukingsgroeperingen in België. In: *Res Publica*, 1990, blz. 95-115.

(63) M. FERRAND-PICARD, *Médicalisation et contrôle social de l'avortement*. In: *Revue Française de Sociologie*, 1982, blz. 383-396.

protest tegen, maar blijkbaar wordt het niet als vanzelfsprekend ervaren dat ook een arts in de gevangenis kan terechtkomen<sup>64</sup>.

## XI. Fundamentele oorzaken.

Niet alleen in België, maar in zowat de hele westerse wereld is er de afgelopen decennia een tendens geweest naar een liberalisering van abortus. De oorzaken voor deze ontwikkeling moeten dus niet alleen in de Belgische context gezocht worden. Het zal eerder gaan om algemeen maatschappelijke verschuivingen.

Zo is er de overgang van een absolute naar een situationele moraal. Het absolute respect voor de morele regel (wet, godsdienst) verdwijnt, en maakt plaats voor een individueel afwegen van elke concrete situatie. Die overgang is erg belangrijk geweest voor het abortusdebat. Uit een onderzoek bij voor- en tegenstanders van liberalisering in de Verenigde Staten, blijkt dat de tegenstanders moraal eerder zien als een "straightforward and unambiguous set of rules". Voorstanders van liberalisering zien moraal eerder als "a subjectively reasoned application of moral principles". De voorstanders van liberalisering hebben vooral oog voor de concrete noodsituatie van de vrouw, en hebben minder oog voor algemene filosofische en ethische bespiegelingen. Ook bij het Belgische debat valt het op dat de voorstanders van liberalisering ervan uitgaan dat de wet zich dient aan te passen aan de realiteit, terwijl tegenstanders stellen dat de wet het voorbeeld moet blijven<sup>65</sup>.

De situatiemoraal raakt meer en meer verspreid. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat de katholieke godsdienst aanhangers verliest. Ook binnen de katholieke zuil is er een "de-sacralisering van de ethiek (...) zij wordt op mensenmaat gebracht, is relatief, afhankelijk van de betrokkenen, hun motivatie en de omstandigheden waarin zij zich bevinden"<sup>66</sup>. Op politiek vlak laten ook de CVP, en zeker de PSC, zich beïnvloeden door de situatiemoraal. CVP-mandatarissen komen in december 1989 met een voorstel om abortus niet meer te vervolgen, als de vrouw verkracht is of wanneer de zwangerschap het gevolg is van incest. Dit gaat verder dan de officiële katholieke voorschriften, die strikt vasthouden aan een absolute moraalopvatting door te stellen dat "de rechtstreeks gewilde abortus, ook

(64) J. KEOWN, *Abortion, doctors and the Law*. Cambridge 1988, blz. 159; R. TATALOVICH, B. DAYNES, op. cit., blz. 88.

(65) R. REZSOHAZY, op. cit., blz. 140-144; K. LUKER, op. cit., blz. 174-183; J.J. AMY et.al., *Pour une approche pluraliste de l'avortement*. La Hulpe, 1984, blz. 42, en het omgekeerde standpunt in *Abortus legaliseren? Verruiming der bestaande wetgeving betekent een ramp voor ons volk!* Pro Vita, Brussel, s.d., blz. 20.

(66) K. DOBBELAERE, *Het 'volk-gods' de mist in? Over de kerk in België*. Leuven, 1988, blz. 56. Dit is trouwens geen nieuwe vaststelling. Op 2 februari 1956 had het Heilig Officie al opgemerkt dat de nieuwe situatiemoraal ook onder de katholieken was doorgedrongen. Het Officie heeft toen elk onderricht van die moraal verboden, *Acta Apostolicae Sedis*, 1956, blz. 144-145. Zie ook D. CALLAHAN, op. cit., blz. 319.

als deze om therapeutische redenen wordt verricht, als geoorloofd middel ter geboortenregeling geheel en al te verwerpen is" <sup>67</sup>.

Maar behalve de doorbraak van de situatiemoraal, moet ook gewezen worden op het succes van de geboortenplanning. Er is de afgelopen decennia een opmerkelijke verandering opgetreden wat betreft de beheersing van de vruchtbaarheid, met als gevolg een evolutie naar minder kinderen, die dan wel intensiever worden opgevoed. Door die evolutie naar kwaliteitskinderen wordt een ongewenste zwangerschap een groter drama, dan toen de nadruk eerder op de kwantiteit lag.

In de literatuur bestaat onenigheid over de vraag of doeltreffende anticonceptie nu al dan niet heeft bijgedragen tot de vraag naar liberalisering van abortus. Op micro-vlak zal een efficiënt gebruik van anticonceptie ongewenste zwangerschappen voorkomen, en dus ook de toevlucht tot abortus afremmen. Maar op macro-vlak kan de introductie van effectieve anticonceptie bijdragen tot een mentaliteit waarin een ongewenste zwangerschap als ondraaglijk wordt beschouwd. Zolang er geen middelen zijn om de vruchtbaarheid effectief te regelen, is een term als "ongewenste zwangerschap" trouwens nauwelijks denkbaar <sup>68</sup>.

Voor al in een eerste fase, waarin de contraceptieve mentaliteit wel al is doorgedrongen, maar waarin de efficiëntie van het anticonceptiegebruik nog veel te wensen overlaat, zal men vlugger zijn toevlucht nemen tot abortus. Naarmate het gebruik van anticonceptie effectiever wordt, zou de abortusfrequentie weer moeten dalen <sup>69</sup>. In die optiek hebben abortus en contraceptie een gemeenschappelijke oorzaak. Die kan zowel gezocht worden in een meer moderne, interventio-nistische moraal, als in de demografische transitie <sup>70</sup>. Dergelijke monocausale verklaringen doen echter geen recht aan het complexe karakter van de veranderingen, waarin ook de technologische vernieuwingen, de veranderingen in de werksfeer, de economische groei, het gestegen opleidingsniveau, en de invloed van de massamedia een rol spelen <sup>71</sup>.

Ook de internationale invloed mag zeker niet onderschat worden <sup>72</sup>. Zowel

(67) B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1981), vol. I, blz. 24-25; Voorstel Bourgeois, Kamer, *Stukken*, 1989-90, nr. 1024/1, 6 december 1989; Paulus VI, *Humanae Vitae*. *Katholiek Archief*, 1968, blz. 813.

(68) M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, op. cit., blz. 2; J. OUTHSHOORN, op. cit., blz. 113; P. TREFFERS, J.J. AMY, op. cit., (1980-), blz. 9; G. KETTING op. cit., blz. 378.

(69) M. REQUENA, *Abortion in Latin America*. In: HALL, op. cit., vol. I, blz. 338-352; M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, op. cit., blz. 496-498.

(70) Resp. K. LUKER, op. cit., blz. 188-189; D. CALLAHAN, op. cit., blz. 285.

(71) R. INGLEHART, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, 1977, blz. 6-11.

(72) In diverse wetsvoorstellen wordt uitdrukkelijk naar het buitenland verwezen. Zie bvb. Calewaert in Ph. TOUSSAINT, op. cit., blz. 157. Ook de besprekingen in de Ethische Commissie werden beheerst door het Franse voorbeeld, zegt lid M.-Th. MEULDERS in *La*

voor- als tegenstanders van liberalisering verwijzen voortdurend naar het buitenland om hun stellingen kracht bij te zetten. De voorstanders van liberalisering maken jarenlang kaartjes op waaruit moet blijken dat Ierland en België de enige Europese landen zijn waar abortus niet is gelegaliseerd. De internationale invloed laat zich ook gelden in 1973 : enkele dagen na de arrestatie van dr. Peers, wordt abortus in de Verenigde Staten geliberaliseerd. In de ogen van velen is het absurd, dat hier een arts de gevangenis ingaat voor iets wat in een ander beschaafd land wordt toegelaten. Maar de liberalisering in het buitenland ondermijnt niet alleen de morele kracht van het Belgisch verbod - het betekent ook dat de wet juridisch ondergraven wordt. Belgische vrouwen die abortus ondergaan in een land waar de ingreep is toegestaan, zijn ook in België niet strafbaar. De eminente jurist Robert Legros stelde dan ook : "l'avortement est dépenalisé en Belgique, sauf quand il est commis dans le Royaume" <sup>73</sup>. Het abortustoerisme speelt de voorstanders van liberalisering een nieuw argument in handen : de discriminatie tussen (rijke) vrouwen, die wel de weg naar het buitenland vinden, en de (armere) vrouwen die die weg niet vinden. Maar dit toerisme betekent tegelijk dat het probleem ten dele naar Nederland wordt geëxporteerd, en zich daardoor in eigen land minder scherp stelt <sup>74</sup>.

## XII. Besluit.

Bij een analyse van de politieke betekenis van abortus, wordt het duidelijk dat er geen rechtstreeks verband is met de praktijk van het al dan niet uitvoeren van een medische ingreep. Het gaat veeleer om een conflict tussen verschillende levensbeschouwingen, tussen verschillende mens- en wereldbeelden. De opvattingen van de tegenstanders van liberalisering vallen over het algemeen samen met de traditionele kerkelijke opvattingen inzake moraliteit, voortplanting en de rol van de vrouw in de samenleving. Die opvattingen hebben bij de bevolking de afgelopen decennia veel aan kracht ingeboet, zowel bij gelovigen als bij niet-gelovigen <sup>75</sup>. De spelregels van de pacificatiedemocratie, vooral dan het minderheidsveto, hebben er echter voor gezorgd dat deze opvattingen nog krachtig genoeg bleken om een liberalisering van abortus lange tijd tegen te houden. Het feit dat de gedeeltelijke liberalisering er nu toch is gekomen, toont aan dat de secularisering ook op het politieke vlak steeds belangrijker wordt. De traditionele

Cité van 28 februari 1977. Voor een internationaal overzicht, zie A. ESER, H.-G. KOCH (Red.), *Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich*. Baden-Baden, 1988-89, 2 vol.

(73) Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, art. 7, 1 (wet van 17 april 1878); R. LEGROS, Le problème de l'avortement et la logique juridique. In : *Journal des Procès*, n° 70 van 18 oktober 1985, blz. 14-23.

(74) E. KETTING, Ph. van PRAAG, op. cit., blz. 7, 419.

(75) M. MORMONT, op. cit., e.a., blz. 494 ; J. KERKHOFS, R. REZSOHAZY (Red.) *De stille ommekeer*. Tielt, 1984 ; K. DOBBELAERE, De katholieke dominant. In : DOBBELAERE, e.a. (Red.), *België en zijn goden*. Leuven, 1985, blz. 209-238.

katholieke opvattingen hebben niet meer voldoende maatschappelijke draagkracht om een liberalisering van abortus definitief te blokkeren. Ook hier geldt dus de opvatting van Fernand Braudel: "La politique ne fait que décalquer une réalité sous-jacente"<sup>76</sup>. De liberalisering is er niet zozeer gekomen door de inzet van machtige politieke actoren, maar wel door een aantal fundamentele maatschappelijke verschuivingen. De vraag naar vrije(re) abortus vloeit voort uit seculariserings- en moderniseringsprocessen, die de mentaliteit van de bevolking grondig hebben veranderd. De liberalisering van abortus toont aan dat die 'stille revolutie' ook op politiek vlak steeds meer gevolgen heeft.

**Summary: Liberalization of abortion as an issue in Belgian politics, 1971-1990.**

*In the spring of 1990, Belgian Parliament adopted a partial liberalization of abortion. Belgium is one of the last western countries to take such action. Public awareness on the issue fully developed in the early seventies, as abortion came to be regarded as a life-style issue. The rift between opponents and advocates of legal change coincides with the cleavage between catholics and non-believers in Belgian society, and this makes abortion a potentially disruptive issue for the political system. Therefore, Government avoided taking any decisions, and referred the question to a special commission, and later to Parliament. This resulted in a process of non-decisionmaking, which seems typical for the way a consensus democracy, like Belgium, tries to defuse highly disputed issues. The fact that abortion ultimately was partially liberalized, seems to reflect the dramatic changes that secularization has brought to Belgian society the past decades.*

(76) F. BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Paris, 1949 e.v., vol. I, blz. 125.