

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 59/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning samt till lag om ändring av lagen om faderskap

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 juni 2002 en proposition med förslag till lag om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning samt till lag om ändring av lagen om faderskap (RP 76/2002 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Tiina Astola och lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet

- regeringsråd Marja-Liisa Partanen, social- och hälsovårdsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio
- professor Mikael Hidén
- juris kandidat, M.A. Salla Lötjönen
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning samt en lag om ändring av lagen om faderskap. I den föreslagna lagen om användning av könsceller och embryon vid assisterad befruktning föreskrivs att assisterad befruktning får ges till par. Med par avses en kvinna och en man som lever tillsammans i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden. Lagen har inte bestämmelser om olika metoder för assisterad befruktning, men surrogatmoderskap skall

inte tillåtas. Det är inte tillåtet att använda någons könsceller eller embryon utan personens samtycke.

De föreslagna lagarna skall träda i kraft ungefär sex månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I avsnittet om lagstiftningsordning behandlar regeringen människovärdets okränkbarhet, självbestämmanderätt och rätt till privatliv, rätt att få uppgifter om könscellsdonatorns identitet, villkoren för assisterad befruktning i relation till

jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen och frågan om hälsovårdstjänster och kravet på tillstånd för verksamheten. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom frågan har berörings-

punkter med de grundläggande fri- och rättigheterna anser regeringen det lämpligt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Människovärdets okränkbarhet

Enligt förarbetena till grundreformen (RP 309/1993 rd, s. 26) har fysiska personer grundläggande fri- och rättigheter under sin livstid. Rättssystemet ger dock människan skydd också före födelsen. Detta går delvis genom skyddet för moderns grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom föreskriver 1 § i grundlagen att konstitutionen skall trygga människovärdets okränkbarhet. Detta innebär således att medicinska och vetenskapliga försök som kränker fostrets eller embryots människovärde strider mot grundlagen.

Propositionen har samband med denna bestämmelse om konstitutionen och människovärdet. Över lag har propositionen lyckats väl med att införa hinder mot att assisterad befruktning tillämpas på ett sätt som kränker människovärdet. Med stöd av 4 § får könsceller och embryon inte användas vid assisterad befruktning, om det har gjorts ingrepp i deras arvs massa, om de har använts för forskning eller om de har erhållits genom kloning. Enligt huvudregeln i 5 § är det förbjudet att påverka barnets egenskaper genom val av könsceller eller embryon. På grund av 18 § är det förbjudet att utlova eller betala ut arvode för donation av könsceller. Däremot kan den som tillhandahåller tjänsten med stöd av 27 § ta ut en avgift för lagringen av könsceller och embryon och skäliga arvoden för arbetet.

I 5 § föreslås två undantag från förbudet att välja könsceller och embryon. För det första är det tillåtet att påverka det kommande barnets hälsa genom val av könsceller och embryon som är friska i förhållande till den undersökta egenskapen (2 mom.). Regeln avser att garantera att

barnet föds utan allvarliga sjukdomar. Enligt utskottet är målet en godtagbar grund för val av könsceller eller embryon, om man ser till bestämmelserna i grundlagen, trots att barnet också vid normal födsel riskerar att få en allvarlig sjukdom eller ett handikapp. Också möjligheten att påverka barnets kön är ett godtagbart hälsorelaterat skäl till att tillåta undantag från huvudregeln. Men reglerna är inte helt entydiga.

Det andra undantaget innebär att donerade könsceller får väljas ut med hänvisning till att donatorn utseendemässigt påminner om respektive förälder (3 mom.). Så kan till exempel etnisk härkomst vara ett godtagbart urvalskriterium med avseende på grundlagen, om man ser till assisterad befruktning i 7 §.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. I 2 mom. föreskrivs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas enligt de kriterier som räknas upp i lagrummet. Momentet avslutas med en generalklausul om att ingen får särbehandlas av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna framhålls (RP 309/1993 rd, s. 46, andra spalten) att grundlagsutskottet i sin praxis före reformen hade betonat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kunde härledas ur jämlikhetsprincipen då en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvades. Enligt utskottet var avsikten inte att ändra på denna tolkningspraxis i samband med reformen. Vid revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansågs det vara väsentligt med avseende på diskrimineringsförbudet om åtskillnaden kunde motiveras

på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 48, första spalten).

I 7 § i lagförslaget ingår bestämmelser om villkoren för assisterad befruktning. Assisterad befruktning får utföras enligt samtycke om en man och en kvinna som lever i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden lider av ofrivillig barnlöshet eller när barnet kan drabbas av en allvarlig sjukdom om det får sitt ursprung i parets egna könsceller. Bestämmelserna i 12 § tillåter assisterad befruktning för ensamstående kvinnor eller kvinnor som lever i registrerat partnerskap under förutsättning att den man som donerar spermier för befruktningen har gett sitt samtycke och är medveten om att faderskapet senare kan fastställas. Med stöd av 22 § får embryo inte doneras till ensamstående kvinnor eller kvinnor som lever i registrerat partnerskap.

Lagförslaget särbehandlar människor på grundval av social status och delvis också på grundval av sexuell läggning. Lagförslaget kan inte anses strida mot grundlagen eftersom det medicinska syftet med assisterad befruktning är att ge människor som lider av ofrivillig barnlöshet hjälp. Den föreslagna differentieringen har ett direkt samband med samhällets värderingar, och utskottet anser att detta vägval håller sig inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt, också med beaktande av utskottets långvariga tolkningspraxis.

Enligt 7 § 2 mom. 2 punkten kan kvinnor över 46 år inte genomgå assisterad befruktning. Utskottet påpekar att det inte finns några åldersgränser för medicinska behandlingar. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är det lämpligast att läkaren får avgöra hur kvinnans ålder påverkar möjligheterna att utföra assisterad befruktning. Åldersgränsen bör strykas i lagförslaget.

Barnets rätt att få information om könscells-donators identitet

Den som har sitt ursprung i en donerad könscell eller ett donerat embryo har enligt 24 § efter att ha fyllt 18 år rätt att få en kopia av den handling där paret ger sitt samtycke till assisterad befrukt-

ning och donatorskoden enligt 19 § samt det av-identifierade personporträttet. När barnet har fyllt 18 år har det rätt att få information om donators identitet, om donatorn enligt registret har gett sitt samtycke till det eller om donatorn i övrigt går med på det. Oavsett donators samtycke har barnet rätt att få reda på donators identitet när ett år har förflutit från donators död.

Rätten till personlig identitet omfattas av skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen. Det är ett problem med avseende på skyddet för privatlivet, om myndigheterna har information om en persons ursprung men personen själv inte har rätt att få samma information. I lagförslaget måste därför 24 § 3 punkten ändras så att den som har fötts genom assisterad befruktning har rätt att få information om donators identitet när han eller hon har fyllt 18 år. Informationen skall då lämnas ut oavsett om donatorn ger sitt samtycke eller inte. När donatorn går med på att ge könsceller för assisterad befruktning är han eller hon å andra sidan medveten om att identiteten kan komma att röjas längre fram. Lagförslaget måste ändras på denna punkt för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har också fäst sig vid 25 § där det finns bestämmelser om förfarandet när en person som har sitt ursprung i en donerad könscell vill ha kontakt med donatorn. Med avseende på skyddet för personuppgifter är det viktigt att förfarandet garanterar att en och samma tjänsteman under någon som helst fas av behandlingen inte känner till både donators och sökandens identitet.

Självbestämmanderätt

Den enskildes självbestämmanderätt har samband med flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt med bestämmelserna om personlig frihet i 7 § i grundlagen och bestämmelserna om skydd för privatlivet i 10 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 50, första spalten, och s. 57, första spalten). Över lag tar propositionen hänsyn till självbestämmanderätten. Assisterad befruktning får inte utföras utan samtycke från paret (7 §). Det krävs samtycke från donatorn för att

könsceller skall få användas (15 §). Dessutom har donatorn rätt att ställa vissa krav på användningen (16 § 1 mom. 4 punkten). Vidare krävs det samtycke från donatorn för att könsceller och embryon skall få lagras (6 §).

Med stöd av 3 a § i det andra lagförslaget kan donatorn fastställas som far till barnet om han enligt 12 § i det första lagförslaget har gett sitt samtycke till att assisterad befruktning utförs på en ensamstående kvinna. Att faderskapet fastställs rör i hög grad donatorns privatliv. Det är inte helt problemfritt att donatorn redan flera år i förväg på sätt och vis går med på att faderskapet fastställs. Om man ser till värderingarna i vårt samhälle är det också ett problem att den föreslagna lagstiftningen leder till att vissa barn i princip föds utan att ha en far.

Övriga synpunkter

Ensamstående kvinnor som genomgått assisterad befruktning och deras identitet. I 12 § finns bestämmelser om assisterad befruktning av kvinnor som inte lever i en parrelation eller kvinnor som lever i registrerat partnerskap. I sådana fall tillämpas bestämmelserna i 8 och 9 § om information till paret och handlingar för samtycke till assisterad befruktning. I motiveringen till propositionen framställs saken så att den man som har donerat könscellerna träder i den manliga partens ställe när bestämmelserna tillämpas. Därför utgår regeringen från att den kvinna som genomgår assisterad befruktning och den man som donerar sperma kommer att känna till varandras identitet. Denna uppfattning är inte förankrad i lagtexten. Även om det fanns en entydig bestämmelse om detta skulle den enligt grundlagsutskottets uppfattning inte stämma överens med 10 § 1 mom. i grundlagen.

Registrering och utlämnande av uppgifter. Bestämmelserna i 23 § om registret över könscellsdonationer och till exempel 20 §, 24 § 2 och 3 punkten om registret samt 31 § med sekretessbestämmelser uppfyller kraven i 10 § 1 mom. i grundlagen på skydd för personuppgifter och stämmer överens med utskottets vedertagna tolkningspraxis (se t.ex. GrUU 51/2002 rd). Ut-

skottet påpekar att bestämmelserna i 31 § åsidosätts av bestämmelserna om rätt till information i grundlagen (t.ex. 111 §). Förbudet i 32 § att förstöra handlingar om och registret över könscellsdonationer är exceptionellt i personuppgiftssammanhang, men bestämmelsen är godtagbar med avseende på den rätt till information som en person med ursprung i assisterad befruktning har och på grundval av 10 § i grundlagen.

Rättsskyddscentralen för hälsovården. De tillståndsärenden som nämns i 26 och 29 § handläggs och avgörs enligt 33 § av en nämnd vid Rättsskyddscentralen för hälsovården enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Propositionen säger inte exakt ut vilken nämnd som avses.

Tillståndsregleringen har vissa kopplingar till näringsfriheten. Behovet av övervakning är i detta fall så uppenbart och vägande att näringsfriheten inte ställer några hinder i vägen för tillståndsplikten. Kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna kräver dock att lagen har närmare bestämmelser om nämnden, och framför allt om dess sammansättning och beslutförhet. Det är viktigt att nämnden har karaktären av myndighet. Annars kan de allmänna lagarna om förvaltningsrätten eller förvaltningsprocesslagen, som är av stor betydelse för rättssäkerheten, inte tillämpas på nämnden.

Bestämmelserna i 29 § om återkallande av tillstånd bör kompletteras med ett lagrum om proportionalitetsprincipen eftersom förslaget föreskriver att obetydliga brister eller missförhållanden kan leda till att tillståndet återkallas.

Överklagande. Med stöd av 10 § är det den behandlande läkaren som beslutar om assisterad befruktning skall utföras eller inte. Lagen föreskriver i första hand när assisterad befruktning är en legal tjänst som tillhandahålls av samhället. Läkarens beslut gäller därför inte individens rättigheter på det sätt som 21 § 1 mom. i grundlagen avser. Lagen behöver följaktligen inte ha några bestämmelser om rätt att överklaga.

124 § i grundlagen. Assisterad befruktning får utföras av en verksamhetsenhet inom social- och

hälsovården eller en specialist som har fått tillstånd från Rättsskyddscentralen för hälsovården. Assisterad befruktning är enligt utskottets uppfattning inte en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som 124 § i grundlagen avser.

Behörighet att utfärda förordning. De föreslagna bestämmelserna om behörighet att utfärda förordning är i stort sett godtagbara. Enligt motiveringen avser behörigheten för hälsokontroller i 34 § 2 punkten bland annat att säkerställa att personen inte har någon smittsam eller ärftlig sjukdom. Det handlar uppenbart om ett fall då de grundläggande bestämmelserna i sista hand måste utfärdas genom lag på grundval av 80 § i grundlagen. Detta är en förutsättning för att närmare bestämmelser skall kunna meddelas genom förordning.

Övergångsbestämmelser. Enligt 42 § 3 mom. kan vissa ansökningar om tillstånd handläggas och avgöras redan innan lagen träder i kraft. Lagen får självfallet inte tillämpas innan den träder i kraft. Att avgöra ansökningar kan inte jämföras med tekniska åtgärder som får vidtas innan lagen träder i kraft. Momentet kan flyttas över till ikraftträdelsebestämmelsen och en bestämmelse om att 26 § träder i kraft tidigare än resten av lagen tas med. Också denna möjlighet förefaller att kräva att 33 § är gällande lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 24 § 3 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 18 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.

AVVIKANDE MENING

Med stöd av 6 § 1 mom. i grundlagen är alla människor lika inför lagen. I 2 mom. i samma paragraf föreskrivs dessutom att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grundval av en rad omständigheter som räknas upp i lagrummet.

Propositionen särbehandlar ensamstående kvinnor och kvinnor som lever i ett partnerskap med en annan kvinna samt deras barn i förhållande till kvinnor som lever i äktenskap eller samboförhållanden samt deras barn. Propositionen anför inget godtagbart skäl för en sådan särbehandling i strid med 6 § 2 mom. i grundlagen. Flera experter anser att de skäl som regeringen anför är både olämpliga och strider mot proportionalitetsprincipen. Därför anser vi att propositionen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning utan att särbehandlingen undanröjs.

De otillräckliga skälen för en särbehandling kan lämpligen undanröjas genom att alla kvinnor som uppfyller kriterierna i 7 § 1 mom. i den föreslagna lagen får rätt att genomgå assisterad befruktning. Dessutom bör lagen ändras så att barnets rätt att få reda på sin biologiska far särskiljs från rätten att kräva att könscellsdonatorn fastställs som den juridiska fadern med stöd av faderskapslagen och därmed också blir arvlåtare av bröstarev.

Det är glädjande att grundlagsutskottet enhälligt ansåg att rätten att få reda på donatorns identitet skall gälla alla barn som blir till genom assisterad befruktning på lika villkor och utan att någon särbehandlas. Vi noterar också med tillfredsställelse att utskottet anser det vara mycket problematiskt att en man som donerar könsceller till en ensamstående kvinna mer eller mindre flera år i förväg går med på att faderskapet kan fastställas senare. För att varken barnen eller donatorerna skall särbehandlas anser vi att villkoret för samtycke enligt 12 § i det första lagförslaget måste strykas helt och hållet. En majoritet inom utskottet anser ju också frågan vara ett problem.

Av förståeliga skäl måste barnets intresse ha högsta prioritet i denna lagstiftning. Det kan lämpligast göras genom att 7 § 2 mom. 5 punkten kräver att en kvinna som genomgår assisterad befruktning måste kunna trygga en harmonisk uppväxt och en harmonisk omvårdnad för barnet. Övervakningen av denna rättsregel måste tas på allvar oavsett vilken social status eller sexuell läggning den som önskar assisterad befruktning har.

Helsingfors den 18 december 2002

Tuija Brax /gröna
Riitta Prusti /sd