

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 59/2002 vp**

Hallituksen esitys laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä kesäkuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta (HE 76/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Tiina Astola ja lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö

- hallitusneuvos Marja-Liisa Partanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen kandidaatti, M.A. Salla Lötjönen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, akatemiaturkija Liisa Nieminen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja laki isyyslain muuttamisesta. Sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ehdotetussa laissa säädetään hedelmöityshoidon antamisesta parille, jolla tarkoitetaan avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa keskenään elävää naista ja miestä. Laissa ei säädetä hedelmöityshoidon eri menetelmistä, mutta sijaissynnyttäjän käyttö ei olisi sallittu. Kenenkään sukusoluja tai alkioita ei saa käyttää hedelmöityshoidossa ilman hänen suostumustaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ihmisarvon loukkamattomuutta, itsemääräämisoikeutta ja oikeutta yksityiselämään, oikeutta saada tietää sukusolun luovuttajan henkilöllisyys, hedelmöityshoidon antamisedellytyksiä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta sekä kysymystä terveyspalvelujen ja toiminnan luvanvaraisuudesta. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan la-

kiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asiaan liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuok-

si pitänyt asianmukaisena, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ihmisarvon loukkaamattomuus

Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 24) mukaan perusoikeudet kuuluvat ihmisille heidän elinaikanaan. Oikeusjärjestys antaa kuitenkin eri tavoin suojaa myös ennen syntymää. Osittain tämä toteutuu äidin perusoikeusturvan välityksellä. Lisäksi perustuslain 1 §:n mukaan valtiosäännön perusarvoja on ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaaminen. Siten esimerkiksi sikiöön ja alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut ovat perustuslain vastaisia.

Hallituksen esitys liittyy ihmisarvoa koskeviin valtiosäännön perusteisiin. Esityksessä on yleisesti ottaen varsin onnistuneesti luotu pidäkkeitä hedelmöityshoidon käyttämiselle ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Hedelmöityshoidossa ei saa 4 §:n takia käyttää sukusoluja tai alkioita, joiden perimään on puututtu tai joita on käytetty tutkimustoiminnassa, eikä alkioita, joita on saatu toisintamalla. Hedelmöityshoidon avulla syntyvän lapsen ominaisuuksiin vaikuttaminen valikoimalla sukusoluja ja alkioita on 5 §:ssä pääsäännön mukaan kielletty. Sukusolujen luovuttamisesta ei 18 §:n johdosta saa luvata eikä suorittaa palkkiota, minkä lisäksi palvelujen tuottaja voi 27 §:n nojalla periä sukusolujen ja alkioiden varastoinnista vain kustannukset ja kohtuulliset työpalkkiot kattavan maksun.

Sukusolujen ja alkioiden valikoimiskieltoon ehdotetaan 5 §:ssä kahta poikkeusta. Syntyvän lapsen terveyteen voidaan ensiksikin vaikuttaa valikoimalla tutkitun ominaisuuden kannalta terveeksi todettuja sukusoluja ja alkioita (2 mom.). Tämän säännön avulla pyritään turvaamaan lapsen syntyminen ilman vakavia sairauksia. Tavoite muodostaa valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain näkökulmasta hy-

väksyttävän perusteen valikoimiselle, olkoonkin että lapsen normaaliinkin synnytykseen liittyy riski lapsen vakavasta sairaudesta tai vammaisuudesta. Samalla tavalla terveysperusteinen hyväksyttävä syy on taustalla myös momentissa sallitussa mahdollisuudessa vaikuttaa lapsen sukupuoleen. Tällaiset sääntelyt eivät kuitenkaan ole ongelmattomia.

Toinen poikkeus valikoimiskieltoon merkitsee luovutettujen sukusolujen valikoimista sillä perusteella, että luovuttaja muistuttaa ulkonäöltään syntyvän lapsen asianomaista vanhempaa (3 mom.). Esimerkiksi etnisen alkuperän käyttämisestä valikointiperusteena voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä tässä yhteydessä, kun otetaan huomioon hedelmöityshoidon antamisen 7 §:n mukaiset edellytykset.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin nojalla ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momenttiin sisältyvän syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen lueteltujen seikkojen perusteella. Momentin loppuosan yleislausekkeen mukaan eri asemaan asettaminen ei saa perustua myöskään henkilöön liittyvään muuhun syyhyn.

Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan (HE 309/1993 vp, s. 43/I), perustuslakivaliokunta oli uudistusta edeltäneessä käytännössään korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tätä tulkintakäytäntöä ei valiokunnan käsityksen mukaan ollut tarkoitus muuttaa uudistuksen yhteydessä. Syrjintäkiellon osalta perusoikeusuudistuksessa pidettiin olennaisena (HE 309/1993 vp, s. 44/I),

voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Lakiehdotuksen 7 § koskee hedelmöityshoidon antamisen edellytyksiä. Hedelmöityshoitoa saadaan antaa suostumuksen mukaisesti, jos avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät nainen ja mies kärsivät tahattomasta lapsettomuudesta tai jos parin omista sukusoluista syntyvällä lapsella olisi huomattava vaara saada vakava sairaus. Yksinäiselle tai rekisteröidyssä parisuhteessa elävälle naiselle saadaan 12 §:n perusteella antaa hedelmöityshoitoa ainoastaan, jos se mies, jonka luovuttamia siittiöitä käytetään hedelmöityshoidossa, on antanut suostumuksensa tietoisena siitä, että hänet voidaan vahvistaa lapsen isäksi. Alkioiden luovuttaminen ei puolestaan ole 22 §:n nojalla mahdollista tällaiselle naiselle.

Lakiehdotuksessa asetetaan henkilöitä eri asemaan sosiaalisen statuksen ja osaksi myös sukupuolisen suuntautumisen kannalta. Kun otetaan huomioon hedelmöityshoidon lääketieteellinen tarkoitus auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä, ei lakiehdotusta voida tältä osin pitää perustuslainvastaisena. Valiokunta katsoo, että ehdotetut erot, jotka liittyvät kiinteästi yhteiskunnan arvovalintoihin, valiokunnan pitkäaikaiseen tulkintakäytäntöönkin verrattuna mahtuvat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle.

Hedelmöityshoitoa ei 7 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella saa antaa 46 vuotta täyttäneelle naiselle. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lääketieteellisten hoitojen antamista ei ole sidottu ikärajiin. Myös naisen iän vaikutus hedelmöityshoidon antamiseen on perusoikeusjärjestelmän kannalta asianmukaisinta jättää lääkärin harkittavaksi. Lakiehdotuksesta tulee poistaa kyseinen ikäraja.

Lapsen oikeus saada tieto sukusolujen luovuttajan henkilöllisyydestä

Luovutetusta sukusolusta tai alkioista syntyneellä henkilöllä on 24 §:n perusteella oikeus 18 vuotta täytettyään saada jäljennös parin suostumusasiakirjasta ja siihen merkitystä 19 §:n mukaisesta luovuttajan tunnuksesta sekä luovut-

tajan anonyymistä henkilökuvauksesta. Luovuttajan henkilöllisyydestä hänellä on 18 vuotta täytettyään oikeus saada tieto, jos rekisteriin on merkitty luovuttajan suostumus tähän tai luovuttaja siihen muutoin suostuu, ja suostumuksesta riippumatta vuoden kuluttua luovuttajan kuole-
masta.

Oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin liittyy perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan piiriin. On tältä kannalta ongelmallista, jos henkilön alkuperästä on viranomaisella tietoa, johon hänellä itsellään ei ole tiedonsaantioikeutta. Lakiehdotuksen 24 §:n 3 kohtaa on siksi muutettava niin, että hedelmöityshoidosta syntyneellä henkilöllä on oikeus 18 vuotta täytettyään saada tietää luovuttajan henkilöllisyys. Tiedon saaminen tästä ei siten voi jäädä riippumaan luovuttajan suostumuksesta. Luovuttaja tulee toisaalta tietoiseksi tällaisesta henkilöllisyytensä paljastumismahdollisuudesta suostuessaan sukusolujensa käyttöön hedelmöityshoidossa. Lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin on edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestelmän käyttämiselle.

Valiokunta kiinnittää huomiota 25 §:ään, joka koskee yhteydenottoa luovuttajaan hänen sukusolustaan syntyneen henkilön pyynnöstä. Henkilötietojen suojan näkökulmasta on tärkeää luoda sellainen menettely, joka takaa, ettei luovuttajan ja yhteyttä pyytävän henkilöllisyys ole missään vaiheessa saman virkamiehen tiedossa.

Itsemääräämisoikeus

Yksilön itsemääräämisoikeus kiinnittyy useisiin perusoikeussäännöksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (HE 309/1993 vp, s. 46/II ja 53/I). Esityksessä on yleisesti ottaen onnistuttu ottamaan huomioon itsemääräämisoikeudesta johtuvat näkökohdat. Hedelmöityshoidon antamisen (7 §) edellytyksenä on parin suostumus. Myös luovuttajan sukusolujen käyttäminen (15 §) perustuu hänen suostumukseensa, minkä lisäksi hän voi asettaa ehtoja sukusolujen käytölle (16,1 §:n 4 kohta). Niin ikään sukusolujen ja alkioiden va-

rastointiin (6 §) vaaditaan asianomaisten suostumus.

Luovuttaja voidaan 2. lakiehdotuksen 3 a §:n johdosta vahvistaa lapsen isäksi, jos hän on 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaisesti antanut suostumuksensa hedelmöityshoidon antamiseen yksinäiselle naiselle. Isyyden vahvistaminen koskettaa vahvasti luovuttajan yksityisyyttä. Sen kanssa on sangen ongelmallista, että luovuttaja ikään kuin sitoutuu jo useita vuosia etukäteen mahdolliseen isyytensä vahvistamiseen. Yhteiskunnassa vallitsevien arvojen valossa on myös ongelmallista, että esityksen mukaan tietty osa lapsista lähtökohtaisesti lainsäädännön seurauksena syntyy isättömiksi.

Muita seikkoja

Hedelmöityshoitoa saaneen yksinäisen naisen henkilöllisyys. Lakiehdotuksen 12 § koskee hedelmöityshoidon antamista yksinäiselle tai rekisteröidyssä parisuhteessa elävälle naiselle. Tällöin noudatetaan soveltuvin osin myös 8 ja 9 §:n säännöksiä tietojen antamisesta parille ja parin suostumusasiakirjasta. Esityksen perusteluissa asia esitetään niin, että sukusoluja luovuttanut mies ikään kuin tulee näitä säännöksiä tällöin sovellettaessa parin miespuolisen osapuolen tilalle. Tästä syystä katsotaan, että hoitoa saava nainen ja siittiöiden luovuttaja tulevat samalla tietämään toistensa henkilöllisyyden. Käsitys ei saa mitään tukea lakitekstistä, eikä tällainen tilanne yksiselitteisin säännöksin aikaansaatunakaan valiokunnan käsityksen mukaan olisi sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 1 momentin kanssa.

Tietojen rekisteröinti ja luovuttaminen. Lakiehdotuksen 23 §:n säännökset sukusolujen luovutusten rekisteristä ja esimerkiksi siihen liittyvä 20 §, 24 §:n 2 ja 3 kohta tietojen saamisesta rekisteristä sekä 31 § salassapidosta vastaavat perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimuksia henkilötietojen suojasta ja valiokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä (ks. esim. PeVL 51/2002 vp). Valiokunta huomauttaa 31 §:n säännösten väistyvän perustuslaissa (esim. 111 §) säädetyn tietojensaantioikeuden johdos-

ta. Lakiehdotuksen 32 § eräiden asiakirjojen ja rekisteritietojen hävityskiellosta on poikkeuksellinen henkilötietojen suojan kannalta, mutta sille on hedelmöityshoidosta syntyneen henkilön tietojensaantioikeudesta johdettavat perustuslain 10 §:n kannalta hyväksyttävät perusteet.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Lain 26 ja 29 §:ssä mainitut lupa-asiat käsitellään 33 §:n perusteella Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa sen yhteydessä toimivassa lautakunnassa sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Epäselväksi esityksessä jää, mikä tämä lautakunta on.

Tarkoitettulla lupasääntelyllä on yhteys elinkeinovapauteen. Valvonnan tarve on tässä tapauksessa niin ilmeinen ja painava, ettei elinkeinovapaudesta aiheudu esteitä luvanvaraisuuden toteuttamiselle. Sääntelyn perusoikeusyhteys merkitsee kuitenkin välttämättä sitä, että lautakunnasta, ennen muuta sen kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta on säädettävä tarkemmin laissa. Lautakunnan viranomaisominaisuus on tärkeää, jotta siihen tulevat sovellettaviksi oikeusturvan kannalta keskeiset hallinto-oikeudelliset yleislait ja myös hallintolainkäyttölaki.

Lain 29 §:n säännöksiä luvan peruuttamisesta tulee täydentää suhteellisuusperiaatetta tarkoitettavain maininnoin, sillä ehdotuksen mukaan vähäisetkin puutteet tai epäkohdat voivat johtaa luvan peruuttamiseen.

Muutoksenhaku. Hedelmöityshoidon antamisesta päättää 10 §:n nojalla paria hoitava lääkäri. Laki sääntelee lähinnä sitä, milloin hedelmöityshoidon antaminen on laillinen yhteiskunnan tarjoama palvelu. Lääkäriin päätös ei siksi koske yksilön oikeutta sillä tavoin kuin perustuslain 21 §:n 1 momentti tarkoittaa, eikä siihen näin ollen tarvitse säätää muutoksenhakuoikeutta.

Perustuslain 124 §. Hedelmöityshoitoa voi antaa siihen Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen luvan saanut terveydenhuollon toimintayksikkö tai erikoislääkäri. Kysymyksessä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Asetuksenantovaltuudet. Lakiehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat yleisesti ottaen hyväksyttäviä. Terveystarkastusta koskeva 34 §:n 2 kohdan asetuksenantovaltuus kuitenkin perustelujen mukaan kohdistuisi muun muassa siitä varmistumiseen tarkastuksen avulla, ettei henkilö ole tarttuvan eikä perinnöllisen taudin kantaja. Kysymyksessä ovat selvästikin seikat, joista perussäännökset on viime kädessä perustuslain 80 §:n johdosta annettava lailla. Vain tällä edellytyksellä niistä on mahdollista antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Siirtymäsäännös. 42 §:n 3 momentin mukaan eräitä lupahakemuksia voidaan käsitellä ja ratkaista jo ennen lain voimaantuloa. Lakia ei tietenkään ole mahdollista soveltaa ennen sen voimaantuloa. Luparatkaisujen tekemisessä ei myöskään ole kysymys sellaisesta lain voimaan-

tuloa valmisteleavasta teknisluonteisesta toimesta, johon voitaisiin ryhtyä ennen voimaantuloa. Kyseinen momentti voidaan siirtää voimaantulosäännökseen, jossa 26 §:lle voidaan osoittaa muuta lakia aiempi voimaantulo. Tämäkin mahdollisuus näyttää edellyttävän, että 33 § on voimassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 24 §:n 3 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustuslain 6 §:n 1 momentin nojalla ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momenttiin sisältyvän syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen lueteltujen seikkojen perusteella.

Hallituksen esitys asettaa yksinäiset naiset sekä naisen kanssa parisuhteessa elävät naiset ja näiden lapset eriarvoiseen asemaan avio- ja avoliitossa asuviin naisiin sekä näiden lapsiin verrattuna. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävää perustetta tälle eriarvoiselle kohtelulle. Useiden asiantuntijoiden mukaan hallituksen esittämät syyt ovat sopimattomia ja suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Siksi katsomme, että hallituksen esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vain, jos mainittu eriarvoisuus poistetaan.

Lakiesitykseen sisältyvät perusoikeuslainsäädännön kannalta riittämättömästi perustellut eriarvoisuudet ovat poistettavissa parhaiten siten, että kaikille naisille, jotka täyttävät lain 7 §:n 1 momentin kriteerit, annetaan oikeus saada hedelmöityshoitoa. Lakia olisi paras muuttaa siten, että lapsen oikeus tietää biologinen isänsä erotetaan oikeudesta vaatia sukusolun luovutta-

jaa isyyslain mukaiseksi juridiseksi isäksi ja siten myös mahdolliseksi rintaperinnön jättäjäksi.

On syytä olla tyytyväinen siihen, että perustuslakivaliokunta yksimielisesti totesi oikeuden saada tietää luovuttajan henkilöllisyyden koskevan kaikkia hedelmöityshoidolla syntyneitä lapsia yhtäläisesti ja ketään syrjimättä. On myös syytä olla tyytyväinen siihen, että valiokunta pitää sängen ongelmallisena, että yksinäiselle naiselle sukusolunsa luovuttanut ikään kuin sitoutuu jo useita vuosia etukäteen mahdolliseen isyytensä vahvistamiseen. Mielestämme lasten ja luovuttajien syrjimättömyyden nimissä tämä valiokunnan enemmistönkin mielestä sängen ongelmallinen seikka on poistettava laista poistamalla 1. lakiehdotuksen 12 §:stä suostumusedellytys kokonaisuudessaan.

Lapsen etu tulee asettaa tässä lainsäädännössä ymmärrettävästi etusijalle. Se tapahtuu parhaiten lain 7 §:n 2 momentin 5 kohdan vaatimuksella, että hedelmöityshoitoa saavan naisen tulee voida turvata lapselle tasapainoinen kehitys ja huolenpito. Tämän normin valvonta pitää ottaa tosissaan hedelmöityshoitoa haluavan sosiaalisesta statuksesta tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumatta.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2002

Tuija Brax /vihr
Riitta Prusti /sd