

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2009 rd

Regeringens proposition om godkännande av konventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på tillämpningen av biologi och medicin och de därtill fogade tilläggsprotokollen om förbud mot kloning av människor och om transplantation av organ och vävnader av mänskligt ursprung samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen och om ändring av 11 kap. 11 § och 47 kap. 3 § i strafflagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition om godkännande av konventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på tillämpningen av biologi och medicin och de därtill fogade tilläggsprotokollen om förbud mot kloning av människor och om transplantation av organ och vävnader av mänskligt ursprung samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen och om ändring av 11 kap. 11 § och 47 kap. 3 § i strafflagen (RP 216/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Jaakko Halttunen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Terhi Hermanson, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raimo Lahti
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna den inom ramen för Europarådet ingångna kon-

ventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på

tillämpningen av biologi och medicin och de till konventionen fogade tilläggsprotokollen om förbud mot kloning av människor och om transplantation av vävnader och organ av mänskligt ursprung.

Konventionen undertecknades i Oviedo 1997. I konventionen uttalas de viktigaste principerna när det gäller mänskliga rättigheter och biomedicin. Den innehåller gemensamma minimikrav till skydd för de mänskliga rättigheterna och människans värdighet på både befintliga och framtida tillämpningsområden för biomedicin.

Tilläggsprotokollen innehåller bestämmelser som kompletterar och preciserar konventionen på vissa specialområden. Tilläggsprotokollet om förbud mot kloning av människor undertecknades i Paris 1998. Enligt protokollet är alla sådana ingrepp förbjudna som syftar till att skapa en människa som är genetiskt identisk med en annan levande eller död människa. Tilläggsprotokollet om transplantation av vävnader och organ av mänskligt ursprung undertecknades i Strasbourg 2002. Syftet med protokollet är att skydda människans grundläggande rättigheter vid organ- och vävnadstransplantationer samt vid forskning i anslutning till sådana transplantationer.

Konventionen och dess tilläggsprotokoll om organ- och vävnadstransplantationer är s.k. blandavtal som innehåller vissa bestämmelser som hör till såväl gemenskapens som till medlemsstaternas behörighet.

Propositionen innehåller ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen.

Lagstiftningen i Finland överensstämmer i huvudsak med det som konventionen och tilläggsprotokollen förpliktar till. Ikraftsättandet av konventionen och tilläggsprotokollen förutsätter dock att genetiskt arv och funktionsnedsättning tas in som diskrimineringsgrunder i strafflagen. Därför innehåller propositionen också ett förslag till lag om ändring av strafflagen.

Konventionen trädde i kraft internationellt 1999. Tilläggsprotokollet om förbud mot kloning av människor trädde i kraft internationellt 2001 och tilläggsprotokollet om transplantation av vävnader och organ av mänskligt ursprung 2006. För Finlands del träder konventionen och tilläggsprotokollen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då ratifikationsinstrumentet deponerades. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen och tilläggsprotokollen träder i kraft.

I motiven till lagstiftningsordningen redovisas de bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen. Regeringen menar att de kan godkännas med enkel majoritet och att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens godkännande och behandlingsordningen

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna konventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på tillämpningen av biologi och medicin som antogs inom Europarådet 1997 och de senare upprättade tilläggsprotokollen om förbud mot kloning av människor och om trans-

plantation av organ och vävnader av mänskligt ursprung.

Utifrån 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Konventionen innehåller flera grundläggande bestämmelser som avser att säkerställa att aspek-

ter på de mänskliga rättigheterna blir beaktade inom biomedicin. Beskrivande för konventionen är dess artikel 2, där det sägs att människans intresse och välfärd ska gå före samhällets eller vetenskapens egna intressen. I konventionen finns en lång rad bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som i många fall har kopplingar exempelvis till skyddet av människans värdighet och personliga integritet. I propositionens motivering redovisas de konventionsbestämmelser i detalj som hör till området för lagstiftningen.

Tilläggsprotokollen om förbud mot kloning av människor och om transplantation av vävnader och organ av mänskligt ursprung kompletterar förpliktelseerna i konventionen inom sina respektive områden. Också de innehåller en lång rad bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som liksom har redovisats i detalj i propositionens motivering.

Godkännandebeslutets räckvidd

Enligt artikel 152.4 a i EG-fördraget kan rådet besluta om åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat. På grund av denna befogenhet för gemenskapen anses det i propositionens motivering att konventionen och tilläggsprotokollet om transplantation av vävnader och organ omfattas av delad behörighet.

Godkännandeklämman i propositionen har formulerats så att riksdagen godkänner konventionen och tilläggsprotokollen "till de delar de hör till Finlands behörighet". Detta svarar mot det etablerade sättet att skriva beslut om riksdagens godkännande när de frågor som omfattas av konventionsförpliktelseerna delvis hör till Europeiska gemenskapens befogenhet (se t.ex. GrUU 14/2005 rd, s. 2/II).

Grundlagsutskottet påpekar i alla fall att denna klämsformulering också täcker in tilläggsprotokollet om förbud mot kloning av människor, som ändå inte omfattas av delad behörighet. Därför har social- och hälsovårdsutskottet enligt grundlagsutskottets mening anledning att justera klämman så att det blir klart att riksdagen god-

känner tilläggsprotokollet mot kloning av människor i dess helhet.

Relation till grundlagen

De bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen som hör till Finlands befogenhet gäller inte grundlagen i den mening som avses i dess 94 §. Beslut om godkännande av dem tas således med enkel majoritet.

Förslaget till lag om ikraftsättande

Beslut om ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse fattas utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Lagförslag 1 i propositionen innehåller en sedvanlig blankettlag genom vilken de bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft. Eftersom bestämmelserna inte är problematiska i konstitutionellt hänseende och det inte heller i övrigt finns något att anmärka på med tanke på grundlagen kan lagförslag 1 behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslaget till lag om ändring av strafflagen

Enligt lagförslag 2 i propositionen kompletteras rekvisiten för diskrimineringsbrott i 11 kap. 11 § och 47 kap. 3 § i strafflagen med genetiskt arv och funktionsnedsättning som grund för diskriminering i båda paragraferna. Regeringen föreslår att det ska föreskrivas om lagens ikraftträdande genom förordning av republikens president.

Det handlar inte om att sätta i kraft en internationell förpliktelse i förslaget utan om ändring av nationell lagstiftning för att den ska motsvara nya konventionsförpliktelser. Det betyder att man i princip skulle kunna föreskriva om lagens ikraftträdande genom förordning av statsrådet (jfr GrUU 16/2004 rd, s. 8). Men det krävs ett särskilt skäl enligt 79 § 3 mom. i grundlagen för att tidpunkten för lagens ikraftträdande ska kun-

na bestämmas genom förordning. Något sådant skäl framgår inte av propositionen. Därför anser grundlagsutskottet att ikraftträdandebestämmelsen måste ändras till den vanliga formen, dvs. att dagen för ikraftträdande kompletteras när lagen stadfästs. Analogt bör bemyndigandet att utfärda förordning strykas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens godkännande behövs för konventionen och tilläggsprotokollen i propositionen till den del de hör till Finlands befogenhet,

att beslut om godkännande av dem ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 juni 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.