Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2019-10-02

RS 2019-0796

Regionstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01)

Föredragande regionråd: Anna Starbrink

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01).

Regionrådsberedningens motivering

Regeringen beslutade den 21 mars 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som bidrar till en ändamålsenlig och rättssäker ordning för donation av biologiskt material från människa och som bättre motsvarar behoven av organ och den höga donationsvilja som finns i Sverige. Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Genom tilläggsdirektiven tillkom uppdraget att ta ställning till om Sverige ska tillträda Europarådets konvention mot handel med mänskliga organ (Santiagokonventionen) och utreda vilka författningsändringar som i sådana fall krävs.

I delbetänkandet föreslås det att Sverige tillträder Santiagokonventionen för att kunna delta i det internationella samarbetet mot organhandel. Vidare föreslås vissa lagändringar för att Sverige ska kunna leva upp till konventionens krav. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2020.

Regionstyrelsen ställer sig bakom utrednings förslag men vill samtidigt peka på behovet av uppdaterade föreskrifter från Socialstyrelsen för hälso- och sjukvårdspersonal med anledning av de föreslagna lagändringarna.

Personal inom hälso- och sjukvården kommer sällan i kontakt med frågor som rör organhandel och det behöver därför finnas tydliga rutiner för hur olika situationer ska hanteras när de väl uppkommer. Det bör framförallt klargöras vilken rapporteringsskyldighet som ska gälla för personal inom hälso- och sjukvården som i sin tjänsteutövning får vetskap om att ett organ hanteras eller kommer att hanteras i strid med gällande bestämmelser i Sverige eller utomlands. Det efterfrågas även tydliga rutiner för hantering av brottsoffer och i synnerhet människor från andra länder som kommer till Sverige efter att ha blivit utsatta för olagliga organtransplantationer.

Handel med mänskliga organ är i dagsläget inte något stort problem för svensk del men riskerar att bli det på grund av den globalt växande problematiken. Regionstyrelsen vill också understryka att förekomsten av organhandel kan påverka människors vilja att donera i negativ riktning. Det är därför viktigt att Sverige deltar i det internationella samarbetet mot organhandel och har en uppdaterad lagstiftning på området.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01)

Irene Svenonius Anna Starbrink

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-09-16

RS 2019-0796

Regionstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01).

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
I delbetänkandet föreslås det att Sverige tillträder Santiagokonventionen för att kunna delta i det internationella samarbetet mot organhandel. Vidare föreslås vissa lagändringar för att Sverige ska kunna leva upp till konventionens krav. Det föreslås att bestämmelsen som straffbelägger handel med biologiskt material kompletteras till att även omfatta fall där ett mänskligt organ används trots insikt om att det tagits till vara utan att förutsättningar enligt lagen (1995:831) om transplantation m.m. (transplantationslagen) funnits. Vidare föreslås det att handelsförbudet utvidgas till att omfatta även ansvar för försök till brott. Slutligen föreslår utredningen att det i anslutning till handelsförbudet införs ett hanteringsförbud. Enligt hanteringsförbudet ska det vara straffbart att i annat fall än som avses i 8 kap. 6 § första stycket lagen (2006:351) om genetisk integritet

m.m. ta befattning med ett mänskligt organ som tillvaratagits med insikt om att det överlämnats eller förmedlats i vinstsyfte och utan att förutsättningar för tillvaratagandet har förelegat enligt 3-10 §§ transplantationslagen.

Enligt betänkandet bör Sverige utnyttja konventionens reservationsmöjlighet avseende underåriga och personer som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna samtycke. Utredningen föreslår också att Sverige av proportionalitetsskäl ska förbehålla sig rätten att inte tillämpa försökskriminalisering på innehållet i artikel 7 och 8 i konventionen.

Regionledningskontoret ställer sig bakom utredningens förslag i enlighet med vad som framgår av stycket nedan, men vill samtidigt påpeka behovet av uppdaterade föreskrifter från Socialstyrelsen för hälso- och sjukvården med anledning av de föreslagna lagändringarna. Det bör framför allt klargöras vilken rapporteringsskyldighet som ska gälla för personal inom hälso- och sjukvården som i sin tjänsteutövning får vetskap om att ett organ hanterats eller kommer att hanteras i strid med gällande bestämmelser i Sverige eller utomlands. Det efterfrågas även tydliga rutiner för hantering av brottsoffer.

Regionledningskontoret tillstyrker utredningens förslag att Sverige ska tillträda Santiagokonventionen och betonar vikten av Sverige deltar i det internationella samarbetet mot organhandel. Regionledningskontoret har inget att invända mot de lagändringar som föreslås för att Sverige ska kunna leva upp till konventionens krav. Regionledningskontoret instämmer också i utredningens förslag att Sverige ska utnyttja konventionens reservationsmöjlighet i de avseenden som anges i delbetänkandet. I likhet med utredningen anser regionledningskontoret att svensk rätt uppfyller krav enligt konventionen vad gäller domsrätt, juridiska personers ansvar, påföljder, processrätt, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder.

Bakgrund
Regeringen beslutade den 21 mars 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som bidrar till en ändamålsenlig och rättssäker ordning för donation av biologiskt material från människa och som bättre motsvarar behoven av organ och den höga donationsvilja som finns i Sverige.

Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Genom tilläggsdirektiven tillkom uppdraget att ta ställning till

om Sverige ska tillträda Europarådets konvention mot handel med mänskliga organ (Santiagokonventionen) och utreda vilka författningsändringar som i sådana fall krävs. I uppdraget ingick också att i förekommande fall ge förslag på sådana författningsändringar. Utredningen anser att Sverige bör delta i det internationella samarbetet mot organhandel och föreslår att Sverige som ett led i detta tillträder Santiagokonventionen. Utredningen konstaterar dock att vissa lagändringar behövs för att Sverige ska kunna leva upp till konventionens krav. De lagändringar som föreslås gäller i princip bara straffrättsliga bestämmelser.

Artikel 4.1 i Santiagokonventionen ställer krav på konventionsstaterna att straffbelägga dels tagande av organ utan att det finns samtycke eller, när det gäller avlidna donatorer, i strid med den nationella rätten, dels tagande av organ när det skett mot betalning eller annan vinning. Utredningen bedömer att svensk rätt uppfyller artikeln när det gäller samtyckesfallen genom främst brotten mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken och genom brott mot griftefrid i 16 kap. 10 § brottsbalken. I betalningsfallen bedömer utredningen att Sverige uppfyller konventionens krav genom handelsförbudet i 8 kap. 6 § lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., som straffbelägger handel med biologiskt material.

Enligt artikel 5 ska konventionsstaterna straffbelägga användande av organ som tagits olagligt i enlighet med vad som anges i artikel 4.1. För att genomföra bestämmelsen fullt ut föreslår utredningen att handelsförbudet kompletteras till att även omfatta fall där ett mänskligt organ används trots insikt om att det tagits till vara utan att förutsättningar som gäller för samtycke eller medgivande och andra förutsättningar enligt lagen (1995:831) om transplantation m.m. (transplantationslagen) funnits.

Enligt artikel 7.1 ska konventionsstaterna straffbelägga rekrytering av organdonatorer eller en mottagare till organ när detta sker för ekonomisk vinning eller jämförbar fördel för sig själv eller för tredje person. Enligt artikel 9.2 ska de gärningar som omfattas av konventionen även straffbeläggas på försöksstadiet. Utredningen föreslår att konventionens krav enligt artiklarna genomförs genom att handelsförbudet utvidgas till att omfatta även ansvar för försök till brott.

Enligt artikel 8 ska konventionsstaterna straffbelägga beredning, bevarande, förvaring, transport, överföring, mottagande, import och export av mänskliga organ som tagits olagligt i enlighet med artikel 4.1. Utredningen bedömer att de gärningar som ska utgöra brott enligt artikel 8

endast i viss utsträckning är kriminaliserade i svensk rätt. För att genomföra artikeln fullt ut föreslås det att det i anslutning till handelsförbudet införs ett hanteringsförbud. Enligt hanteringsförbudet ska det vara straffbart att i annat fall än som avses i 8 kap. 6 § första stycket lagen om genetisk integritet ta befattning med ett mänskligt organ som tillvaratagits med insikt om att det överlämnats eller förmedlats i vinstsyfte och utan att förutsättningar för tillvaratagandet har förelegat enligt 3-10 §§ transplantationslagen. Bestämmelserna som hänvisas till i transplantationslagen gäller samtycke till donation (i förhållande till levande donatorer) och medgivande och andra förutsättningar (i förhållande till avlidna donatorer).

I övrigt bedömer utredningen att svensk rätt uppfyller de kriminaliserings-krav som ställs i Santiagokonventionen. Detsamma gäller krav som rör domsrätt, juridiska personers ansvar och påföljder. Utredningen anser vidare att svensk rätt uppfyller krav enligt konventionen som gäller processrätt, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder.

Utredningen föreslår att Sverige utnyttjar konventionens reservations-möjlighet i två avseenden. Det avser dels bestämmelser om samtycke för att ta biologiskt material för transplantationsändamål från en person som är underårig eller som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna ett samtycke. Dels gäller det bestämmelser som rör rekrytering av donatorer och mottagare, mutbrott samt kriminalisering av beredning, bevarande, förvaring, transport, överföring, mottagande, import och export av olagligt tagna organ på försöksstadiet. I dessa avseenden är frågorna redan reglerade i svensk rätt varför utredningen föreslår att konventionens bestämmelser nu inte behöver regleras och möjligheten utnyttjas att reservera sig mot tillämpningen av konventionen i dessa frågor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2020.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Karolinska Universitetssjukhuset, Regionalt donationscentrum Stockholm Gotland samt Stockholm Care AB har beretts möjlighet att på tjänstemannanivå lämna synpunkter på delbetänkandet.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över delbetänkandet Santiagokonventionen mot organhandel (SOU 2019:01)

Region Stockholm ställer sig bakom utredningens förslag i enlighet med vad som framgår nedan. Region Stockholm vill dock påpeka behovet av uppdaterade föreskrifter från Socialstyrelsen för hälso- och sjukvården med anledning av de föreslagna lagändringarna.

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag att Sverige ska tillträda Europarådets konvention mot handel med mänskliga organ (Santiagokonventionen). Handeln med mänskliga organ är i dagsläget inte något stort problem för svenskt vidkommande men riskerar att bli det på grund av den globalt växande problematiken. Region Stockholm vill också understryka att förekomsten av organhandel kan påverka människors vilja att donera i negativ riktning. Det är därför viktigt att Sverige deltar i det internationella samarbetet mot organhandel och har en uppdaterad lagstiftning på området.

Region Stockholm har inget att invända mot de lagändringar som föreslås för att Sverige ska kunna leva upp till konventionens krav. Likaså instämmer Region Stockholm i utredningens förslag att Sverige ska utnyttja konventionens reservationsmöjlighet i förhållande till underåriga och personer som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna samtycke, samt i förhållande till kriminalisering av vissa gärningar på försöksstadiet. I likhet med utredningen anser Region Stockholm att svensk rätt uppfyller krav enligt konventionen vad gäller domsrätt, juridiska personers ansvar, påföljder, processrätt, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder.

I övrigt ser Region Stockholm ett behov av uppdaterade föreskrifter från Socialstyrelsen för hälso- och sjukvården med anledning av de föreslagna lagändringarna. Personal inom hälso- och sjukvården kommer sällan i kontakt med frågor som rör organhandel och det behöver därför finnas tydliga rutiner för hur olika situationer ska hanteras när de väl uppkommer. Det bör bl.a. tydliggöras vilken rapporteringsskyldighet som ska gälla för personal inom hälso- och sjukvården som i sin yrkesutövning får vetskap om att ett organ tagits om hand eller hanterats i strid med gällande bestämmelser. Likaså bör det klargöras vilka skyldigheter sjukvårds-personalen har då de får vetskap om att organ kommer att tas om hand eller hanteras på ett lagvidrigt sätt i Sverige eller utomlands. En särskilt relevant

fråga är hur sjukvården ska hantera patienter som antingen tagit emot organ i strid med gällande bestämmelser, eller som misstänks planera att genomgå en olaglig transplantation. Det efterfrågas även tydliga riktlinjer för hur sjukvården ska hantera brottsoffer och i synnerhet människor från andra länder som kommer till Sverige efter att ha blivit utsatta för olagliga organtransplantationer. Arbetet med att ta fram uppdaterade föreskrifter bör enligt Region Stockholm inledas skyndsamt.

Ekonomiska konsekvenser

De kostnader som är förenade med en utökning av det kriminaliserade området påverkar i första hand andra instanser. Socialstyrelsen kan komma att uppdatera sina föreskrifter på området och beroende på hur de utformas kan det medföra kostnader för Region Stockholm för att ändra rutiner inom vården.

Stefan Schildt
Tf. Regiondirektör

Anne Rundqvist
Chefsjurist

Godkänd av Stefan Schildt, 2019-09-16

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har enligt tilläggsdirektiv haft i uppdrag att ta ställning till om Sverige ska tillträda Europarådets konvention mot handel med mänskliga organ (Santiagokonventionen) och utreda vilka författningsändringar som i så fall krävs. I förekommande fall ska vi också föreslå sådana författningsändringar.

Sverige bör tillträda Santiagokonventionen

Europarådets konvention mot handel med mänskliga organ antogs i mars år 2015. Konventionen har tre huvudsyften. Det första är att förebygga, förhindra och bekämpa handel med mänskliga organ genom att föreskriva att vissa gärningar ska straffbeläggas. Det andra är att skydda brottsoffrens rättigheter i fråga om de gärningar som straffbeläggs i enlighet med konventionen. Slutligen är syftet med konventionen att främja nationellt och internationellt samarbete när det gäller insatser mot handel med mänskliga organ.

Handel med mänskliga organ har kommit att bli ett globalt problem som sträcker sig över nationsgränser. Att bekämpa handel med mänskliga organ är därför en gränsöverskridande utmaning. Sverige bör delta i det internationella samarbetet mot organhandel, och vi föreslår därför att Sverige som ett led i detta tillträder konventionen. Sverige har redan i dag en bestämmelse som straffbelägger handel med biologiskt material, det så kallade handelsförbudet i 8 kap. 6 § lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. Den här bestämmelsen har stor betydelse för ett svenskt genomförande av konventionen. Vissa lagändringar behövs emellertid göras för att Sverige ska kunna leva upp fullt ut till konventionens krav. Vi redogör nedan för behovet av lagändringar och föreslår hur dessa ska genomföras.

Behovet av lagändringar och genomförande av konventionen

De ändringar som vi föreslår gäller i princip bara straffrättsliga bestämmelser. En artikel i Santiagokonventionen vars innehåll redan är kriminaliserat i svensk rätt är artikel 4.1 som är av central betydelse. Den ställer krav på konventionsstaterna att straffbelägga dels tagande av organ utan att det finns ett samtycke eller, när det gäller avlidna donatorer, i strid med den nationella rätten (artikel 4.1.a), dels tagande av organ när det skett mot betalning eller annan vinning (artikel 4.1.b). Vår bedömning är att svensk rätt uppfyller artikeln när det gäller samtyckesfallen genom främst brotten mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken och genom brott mot griftefrid i 16 kap. 10 § brottsbalken. I betalningsfallen uppfyller Sverige konventionens krav genom handelsförbudet.

Enligt artikel 5 ska konventionsstaterna straffbelägga användande av organ som tagits olagligt i enlighet med vad som anges i artikel 4.1. De gärningar som ska utgöra brott enligt 5 är endast i viss utsträckning kriminaliserade i svensk rätt. För att genomföra bestämmelsen fullt ut föreslår vi att handelsförbudet kompletteras. Enligt vårt förslag ska handelsförbudet omfatta också fall där ett mänskligt organ används trots insikt om att det tagits till vara utan att förutsättningar som gäller samtycke (i förhållande till levande donatorer) eller medgivande och andra förutsättningar (i förhållande till avlidna donatorer) enligt lagen (1995:831) om transplantation m.m. (transplantationslagen) funnits.

Vi föreslår vidare att handelsförbudet utvidgas till att omfatta även ansvar för försök till brott. Förslaget genomför artikel 7.1 i konventionen. Enligt den artikeln ska konventionsstaterna straffbelägga rekrytering av en organdonator eller en mottagare till organ när detta sker för ekonomisk vinning eller jämförbar fördel för sig själv eller för tredje person. Förslaget genomför även konventionens krav i artikel 9.2 att straffbelägga de gärningar som omfattas av konventionen på försöksstadiet.

Artikel 8 avser kriminalisering av en mängd handlingar med olagligt tagna organ. Här ställs krav på att konventionsstaterna ska straffbelägga beredning, bevarande, förvaring, transport, överföring, mottagande, import och export av mänskliga organ som tagits olagligt i enlighet med artikel 4.1. Vi bedömer att de gärningar som ska utgöra

brott enligt artikel 8 endast i viss utsträckning är kriminaliserade i svensk rätt. För att genomföra artikeln fullt ut föreslår vi att det i anslutning till handelsförbudet införs ett hanteringsförbud. Enligt hanteringsförbudet ska det vara straffbart att i annat fall än som avses i 8 kap. 6 § första stycket lagen om genetisk integritet ta befattning med ett mänskligt organ som tillvaratagits med insikt om att det överlämnats eller förmedlats i vinstsyfte eller utan att förutsättningar för tillvaratagandet har förelegat enligt 3–10 §§ transplantationslagen. Bestämmelserna som hänvisas till i transplantationslagen gäller samtycke till donation (i förhållande till levande donatorer) och medgivande och andra förutsättningar (i förhållande till avlidna donatorer).

I övrigt uppfyller svensk rätt de kriminaliseringskrav som ställs i Santiagokonventionen. Detsamma gäller krav som rör domsrätt, juridiska personers ansvar och påföljder. Svensk rätt uppfyller vidare enligt vår bedömning krav enligt konventionen som gäller processrätt, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder. Vi föreslår att Polismyndigheten och närmare bestämt Internationella enheten vid Nationella operativa avdelningen (Noa) ska utses till nationell kontaktpunkt enligt artikel 22 i konventionen.

Reservationer

Vi föreslår att Sverige utnyttjar konventionens reservationsmöjligheter i två avseenden.

Det första fallet gäller samtycke till donation av underåriga och personer som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna samtycke. Sverige har för dessa personkategorier särskilda bestämmelser i transplantationslagen som kort förklarat går ut på att ett samtycke i vissa fall och under särskilda omständigheter kan lämnas av vårdnadshavare eller god man beträffande den som är underårig. På samma sätt kan ett samtycke från en person som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna samtycke i förekommande fall ges av god man eller förvaltare. Här föreslår vi att Sverige med stöd av artikel 4.2 ska avge en förklaring att förbehålla sig rätten att inte tillämpa innehållet i artikel 4.1.a i fråga om underåriga och personer som på grund av psykisk störning saknar förmåga att lämna samtycke.

Det andra fallet gäller kravet i artikel 9.2 att kriminalisera de gärningar som straffbeläggs i enlighet med konventionen på försöksstadiet. I detta avseende föreslår vi att Sverige av proportionalitetsskäl med stöd av artikel 9.3 ska avge en förklaring att Sverige förbehåller sig rätten att inte tillämpa försökskriminalisering på innehållet i artikel 7 och 8.