Socialutskottets betänkande

1982/83:5

om abortlagstiftningen

Motioner

I motion 1981/82:172 av Mårten Werner (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att vad som skall avses med "synnerliga skäl" för aborter efter 18:e graviditetsveckan utreds och preciseras.

I motion 1981/82:267 av Linnea Hörlén (fp) och Kersti Swartz (fp) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen anhåller att 1980 års abortkommitté får i uppdrag att se över tillämpningen av abortlagens bestämmelser om abort efter utgången av den 18:e graviditetsveckan,
2. att riksdagen hos regeringen anhåller att 1980 års abortkommitté får i uppdrag att, om behov därav visar sig föreligga, också lägga fram förslag om ändring av bestämmelserna.

I motion 1981/82:269 av Mårten Werner m. fl. (m) hemställs att utredningen om rättsskydd för ofödda barn får sådana direktiv att utredningsarbetet kommer att omfatta rättsskydd för alla ofödda barn och inte enbart en avgränsad grupp. Motionärerna åsyftar konflikten med abortlagen.

I motion 1981/82:1302 av Arne Lindberg (c) och Ulla Ekelund (c) hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att minska antalet aborter. I motionen föreslås åtgärder för att förbättra skolans sexualundervisning samt den särskilda familjerådgivningen med avseende på abort. Motionärerna anser vidare att ett aktivt stöd bör ges enskilda och föreningar som arbetar för att hjälpa i första hand ensamma blivande mödrar.

Allmän bakgrund

Abortlagen (1974:595, ändrad senast 1980:222) trädde i kraft den 1 januari 1975. Samtidigt upphörde brottsbalkens bestämmelser om fosterfördrivning och 1938 års lag om avbrytande av havandeskap att gälla. Den äldre lagstiftningen innebar att abort i princip var förbjuden men att havandeskap fick avbrytas om vissa särskilt angivna indikationer förelåg.

Enligt abortlagen avgörs frågan om abort före utgången av 12:e havandeskapsveckan av kvinnan själv. Hon får vägras abort endast om åtgärden skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa (1 §). Denna förutsättning prövas av en läkare. För abort efter 12:e men före utgången av

18:e veckan fordras i regel, utöver vad som gäller vid tidigare abort, att det företas en särskild kuratorsutredning. Om kvinnan inte medges abort, är läkaren skyldig att omedelbart hänskjuta frågan till socialstyrelsen för förnyad prövning (2 §). Efter 18:e havandeskapsveckan får abort företas bara i undantagsfall. För abort krävs då socialstyrelsens tillstånd, som får lämnas endast om det föreligger synnerliga skäl för åtgärden. Kan det antas att fostret är livsdugligt, får tillstånd endast lämnas om havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa (3 och 6 §§).

I fråga om abort efter 18:e havandeskapsveckan anförde socialutskottet vid behandlingen av förslaget till abortlag bl. a. följande (SoU 1974:21 s. 37).

I förhållande till vad som gäller enligt 1938 års lag innebär den i propositionen föreslagna och av utskottet tillstyrkta ordningen att den tidsgräns, efter vilken abort endast får ske i undantagsfall och efter tillstånd av socialstyrelsen, sänks från utgången av 20:e havandeskapsveckan till utgången av 18:e veckan. Vidare kommer i princip alla aborter efter utgången av nämnda tidsgräns att prövas av socialstyrelsen. F. n. fordras inte tillstånd av socialstyrelsen då åtgärden sker på grund av skjukdom eller kroppsfel hos kvinnan. Slutligen tas i den nya lagen in en uttrycklig bestämmelse om att tillstånd till abort inte får lämnas om det kan antas att fostret är livsdugligt. Undantag från regeln får göras blott i fall då fortsatt graviditet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa. Enligt utskottets mening innebär den nya lagen en klar förbättring av det lagfästa skyddet för livsdugliga foster.

Beträffande de överväganden som låg till grund för den nya abortlagstiftningen hänvisas i första hand till proposition 1974:70 med förslag till abortlag, m. m. och till utskottets ovan nämnda betänkande i ärendet, SoU 1974:21, vilket i alla punkter godkändes av riksdagen.

Ärenden om tillstånd till abort handläggs fr. o. m. den 1 juli 1981 av socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor (29 § förordningen [1981:683] med instruktion för socialstyrelsen).

Vid behandlingen av propositionen med förslag till abortlag m. m. uppehöll sig utskottet även utförligt vid frågan om abortrådgivning Detta skedde bl. a. mot bakgrunden av att det i ett flertal motioner tagits upp frågan om obligatorisk information eller rådgivning i abortärenden. I detta hänseende uttalade utskottet bl. a. följande (SoU 1974:21 s. 32).

Som utskottet tidigare anfört bygger utskottets ställningstagande i fråga om utgångspunkten för abortlagstiftningen på förutsättningen att samhället på ett effektivt sätt kan erbjuda all den hjälp och allt det stöd kvinnan behöver för att fatta sitt beslut i abortfrågan. Departementschefen framhåller att det bör ingå som ett naturligt led i varje abortärende att kvinnan underrättas om sina möjligheter att få rådgivning och att hon bereds tillfälle att ta del av informationen. Sådan underrättelse bör lämnas redan när kvinnan tar den första kontakten i abortärendet, antingen det är med läkare,

kurator eller annan personal som har befattning med abortfrågan. Då abortutredning i enlighet med det nyss anförda skall göras torde ett eventuellt behov av rådgivning kunna tillgodoses inom ramen för den kontakt med kurator som ett sådant förfarande kommer att innebära.

Utskottet kan helt instämma i de synpunkter, som sålunda anförs av departementschefen.

Då det gäller frågan om rådgivning bör vara obligatorisk eller ej vill utskottet erinra om att socialstyrelsen, en del medicinska remissinstanser och Svensk kuratorsförening framhållit att det bör vara kvinnans egen önskan som blir helt avgörande. Utskottet delar denna uppfattning. I enlighet med vad som också förordas av departementschefen skall alltså ingen kvinna behöva inställa sig för rådgivning mot sin vilja.

Utskottet vill emellertid i denna del ytterligare anföra följande. Vad som anförs i de ovan redovisade motionerna visar enligt utskottets mening att det är ytterst betydelsefullt att understryka att i begreppet abortrådgivning inte får inläggas den betydelsen att verksamheten har till syfte att påverka den abortsökande kvinnan att avstå från att begära abort eller att låta utföra abort. En sådan tolkning av begreppet kan lätt få den inte önskvärda psykologiska effekten på en kvinna, som överväger abort, att hon undviker att ta del också av den information hon kan få om det bistånd, som samhället i olika avseenden kan erbjuda, om hon fullföljer graviditeten. Utskottet vill därför framhålla att det framstår som nödvändigt – och detta gäller självfallet i särskilt hög grad fall där kuratorsutredning inte är aktuell – att kvinnan muntligt underrättas såväl om att rådgivning finns tillgänglig och hur denna är utformad som om de alternativa möjligheter hon kan erbjudas i fråga om samtal med personer som har kännedom om förhållandena på olika områden av betydelse för kvinnan i en abortsituation. Många gånger torde föreliggande informationsbehov kunna tillgodoses i direkt anslutning till den första kontakten i abortärendet. I det fall då den första kontakten sker med gynekolog kan det dock inte krävas att denne alltid skall ha möjlighet att lämna några mer detaljerade upplysningar om exempelvis samhällets hjälpmöjligheter för en kvinna som är gravid. Det är därför, i enlighet med det ovan sagda, viktigt att kvinnan i ett sådant fall tillförsäkras den information hon behöver som underlag för sitt beslut. Med hänsyn till det anförda finner utskottet det angeläget att vägledande anvisningar utarbetas rörande lämplig organisation och utformning av den informationsverksamhet som utskottet ovan berört.

Anvisningar om bl. a. abortrådgivningen med utgångspunkt i de principer som lades fast vid antagandet av abortlagstiftningen har utfärdats av socialstyrelsen år 1974 (Socialstyrelsens cirkulär med anvisningar om tillämpningen av abortlagen, MF 1974:100, ändrat senast 1976:14).

Antalet aborter har minskat det sista året. Det gäller även sena aborter.

Antalet legala aborter		därav utförda fr. o. m. 18:e veckan
1979	34 709	344
1980	34 887	338
1981	33 086	262
första halvåret		
1982	16 066	136

Uppgifterna beträffande åren 1979–1980 är hämtade från statistiska centralbyråns meddelanden (HS 1982:5) och beträffande 1981 och första halvåret 1982 från socialstyrelsens preliminära uppgifter angående antalet aborter.

I ett beslut av JO, dagtecknat den 4 januari 1982, redovisas en av JO gjord utredning av socialstyrelsens tillämpning av 3 § abortlagen. Vid utredningen gjordes en genomgång av handlingar i ärenden under ett kvartal 1980 (ca 100 ansökningar). Det konstaterades att det övervägande antalet hade bifallits. JO inhämtade yttrande från socialstyrelsen i elva av dessa fall. I sin bedömning av den gjorda utredningen uttalar JO bl. a. att det krävs en mera omfattande och ingripande utredning för att kunna statistiskt belysa utfallet i de hos styrelsen anhängiggjorda ansökningsärendena om abort. Enligt JO:s mening ligger det dock, mot bakgrund av utredningen i ärendet, nära till hands att ifrågasätta om socialstyrelsen i ärenden enligt 3 § abortlagen inte blott ger tillstånd då det föreligger "synnerliga skäl" utan även då man rent allmänt anser att det föreligger sociala eller medicinska skäl som talar för tillstånd till abort. JO förordar att frågan om utformningen och tillämpningen av 3 § abortlagen utreds. Han anser att det lämpligast kan göras av abortkommittén. Exemplar av beslutet har översänts från JO till socialdepartementet och kommittén.

I regeringsbeslut dagtecknat den 4 februari 1982 har regeringen med anledning av JO:s skrivelse beslutat att överlämna ärendet till 1980 års abortkommitté.

En av socialstyrelsen tillsatt expertgrupp har under 1982 avgivit en rapport, Fosterdiagnostik (PM 27/82). I rapporten redovisas aktuella medicinska fakta inom fosterdiagnostikens område och etiska, juridiska och psykologiska aspekter som kan anläggas på fosterdiagnostik. Socialstyrelsen har med rapporten velat åstadkomma en probleminventering och en kunskapsöversikt beträffande tillgängliga metoder samt beskrivning av nuvarande fosterdiagnostiska verksamheter i Sverige. I ett senare led skall översikten revideras på basen av ett remissförfarande och byggas ut med förslag till riktlinjer för organisationen av den fosterdiagnostiska verksamheten i landet.

Rapporten innehåller inga konkreta förslag om framtida inriktning och organisation, men expertgruppen har gemensamt lämnat synpunkter och även sammanfattat vad den anser vara aktuella frågeställningar. Socialstyrelsen har inte tagit ställning till dessa synpunkter.

I förordet till rapporten anför socialstyrelsens generaldirektör Barbro Westerholm bl. a. följande.

Rapporten innehåller inga konkreta förslag om framtida inriktning och organisation. Det är dock styrelsens förhoppning att remissinstanserna skall granska sammanställningen och ge synpunkter framför allt på utformningen av fosterdiagnostiken i vårt land och belysa problem som särskilt bör beaktas i den kommande utvecklingen.

En övergripande fråga är enligt styrelsens mening om samhället skall påverka utvecklingen av den fosterdiagnostiska verksamheten. Hittills har forskningens landvinningar format verksamheten. Forskningen är dock inte uteslutande inriktad på den yttersta nyttan för samhället utan fastmer på vad som är biologiskt, medicinskt och tekniskt möjligt. Den fria forskningen kan alltså skapa möjligheter som av resursmässiga eller etiska, psykologiska och sociala skäl inte är tillrådliga. Då uppkommer frågan om verksamheten måste styras. En styrning av verksamheten kan i princip inriktas på själva diagnostiken så att man medvetet avstår från viss del av densamma eller viss information som den kan ge men naturligtvis också på själva forskningen.

Rapporten remissbehandlas f. n.

Vidare kan nämnas att ett s y m p o s i u m anordnat av perinatalgruppen i Svensk gynekologisk förening och neonatalsektionen i Svenska barnläkareföreningen hållits i Stockholm den 22–23 oktober 1981. Avsikten med symposiet var att ge en bild av den hastigt förändrade mortaliteten och morbiditeten bland nyfödda mycket omogna barn och att söka belysa vilka konsekvenser dessa förändringar har för handläggningen av förlossning och vården av det nyfödda barnet. Meningen var också att spegla utvecklingen inom detta område av perinatalmedicinen, vilket innebär att bl. a. söka klarlägga var den nedre gränsen för livsduglighet utanför livmodern ligger. En redovisning av symposiet finns i Läkartidningen nr 40 år 1982 (s. 3565 ff.).

Utvärdering av abortlagen m. m.

Efter abortlagens tillkomst har riksdagen vid åtskilliga tillfällen haft att ta ställning till motioner om ändring och översyn av abortlagens bestämmelser samt om abortrådgivning.

I samband med en av de vid 1979/80 års riksmöte aktuella motionerna om ändring av abortlagen behandlade socialutskottet också bl. a. motionsyrkanden om en utvärdering av abortlagen och en intensifierad information rörande samhällets stödåtaganden till abortsökande. I sitt av riksdagen godkända betänkande (SoU 1979/80:10) framhöll utskottet att man inte var beredd att förorda en omprövning av den huvudprincip på vilken abortlagen bygger, nämligen att om kvinnan efter moget övervägande finner att abort är den lämpligaste lösningen av de problem som en väntad graviditet medför hon också skall få abort. Enligt utskottets mening fanns dock skäl som talade för att abortlagen borde bli föremål för en utvärdering. Utskottet förordade i enlighet med vad som föreslagits i motionerna att en utvärdering skulle komma till stånd.

Beträffande den närmare inriktningen av en utvärdering framhöll utskottet bl. a. följande (s. 8 f.).

Utvärderingen bör ge en mera djupgående bild av hur lagstiftningen tillämpas och effekterna av denna än vad som är möjligt att få fram genom den statistik som erhålls genom nuvarande rapportering till socialstyrelsen över verkställda aborter. Vid utvärderingen bör man söka klarlägga såväl de positiva som de negativa konsekvenser abortlagen medfört. Då det gäller positiva konsekvenser bör belysas bl. a. betydelsen av att abort numera ofta kan utföras polikliniskt i ett tidigt skede av graviditeten. Man bör också söka utreda om framförda påståenden om att det skulle finnas en benägenhet hos vissa kvinnor att se abort som ett alternativ till användning av preventivmedel är riktiga och i så fall vad anledningen är till denna inställning.

Utskottet anser sig inte i detalj böra precisera hur utvärderingen skall utföras men finner det angeläget att peka på vissa förhållanden som måste särskilt uppmärksammas vid utvärderingen (p. 1–3 nedan).

1. En genomgång av abortförfarandet bör göras. Därvid bör särskilt abortrådgivningen beaktas. Med abortrådgivning avses vid personligt besök meddelad information om möjligheterna att vid icke önskad graviditet erhålla abort samt om samhällets stödåtgärder vid graviditet m. m. (MF 1974:100). Rådgivningen har inte till syfte att påverka den abortsökande kvinnan att avstå från att begära abort eller att låta utföra abort (se bl. a. SoU 1974:21 s. 32). Rådgivningskontakten är uteslutande avsedd att vara kvinnan till stöd och hjälp i en för henne svår situation. I första hand kuratorer bör vara verksamma i abortrådgivningen. Parentetiskt må här nämnas att utskottet vid abortlagens tillkomst underströk att då abortutredning (kuratorsutredning) skall göras – i princip för alla aborter efter 12:e havandeskapsveckan – ett eventuellt behov av rådgivning torde kunna tillgodoses inom ramen för den kontakt med kurator som ett sådant förfarande innebär. Mot den bakgrunden att utskottet och riksdagen fäste utomordentligt stor vikt vid abortrådgivningen vid abortlagens tillkomst och att det i praktiken visat sig att det förekommer mycket stora regionala variationer då det gäller förekomsten av kuratorsrådgivning bör en ingående undersökning göras av dels orsakerna till variationerna, dels den praktiska utformningen av abortrådgivningen – genom gynekolog, kurator eller genom annan – hos olika sjukvårdshuvudmän, dels ock, så långt det är möjligt, betydelsen av abortrådgivningen för kvinnans ställningstagande i abortfrågan. Då det gäller den praktiska utformningen och omfattningen av abortrådgivning bör ingående undersökas om den information som ges beträffande samhällets stödåtgärder är tillfredsställande utformad. Utskottet anser att en undersökning i detta hänseende bör bli en av de viktigaste uppgifterna vid utvärderingen.

2. Stora regionala skillnader i abortfrekvensen förekommer. Försök bör därför göras att utvärdera vilka faktorer som är av betydelse för dessa skillnader. Därvid bör särskilt beaktas frågan om sambandet mellan utbyggnaden av preventivmedelsrådgivningen och abortfrekvensen.

3. Eftersom abortlagen bygger på kvinnans egen bestämmanderätt i frågan om en graviditet skall avbrytas eller ej har ett stort ansvar lagts på kvinnan som gör att hon kan utsättas för psykiska påfrestningar såväl inför beslut om en abort som efter det att aborten utförts. Med hänsyn till de följder detta kan ha för kvinnan bör bl. a. undersökas vilka stödåtgärder exempelvis i form av en uppföljande kuratorskontakt som kan vara av betydelse för att minska dessa psykiska påfrestningar.

Vad bl. a. sålunda anförts med anledning av motionsyrkandena om en utvärdering av abortlagen ansåg utskottet att riksdagen borde som sin mening ge regeringen till känna.

Med anledning av riksdagens begäran tillkallades *1980 års abortkommitté (S 1980:02)*. Enligt direktiven bör kommittén utgå från den huvudprincip som abortlagen bygger på, nämligen kvinnans rätt att inom vissa gränser själv bestämma om hon vill fullfölja en graviditet eller ej. Vidare bör de tidsfrister som reglerar abortförfarandet gälla även i fortsättningen. Kommittén bör i första hand inrikta sitt arbete på att ge en mer djupgående bild av hur abortlagen kommit att praktiskt tillämpas i landet och kartlägga såväl positiva som negativa effekter av den nya abortlagstiftningen. Vidare framhålls att den nya abortlagen skiljer sig från tidigare lagstiftning på området framför allt genom att kvinnan fått den principiella beslutanderätten i en abortsituation och genom att utredningsförfarandet vid aborterna avsevärt har förenklats. Det är därför av särskilt intresse att kommittén redovisar vilka konsekvenser dessa förhållanden har haft för de kvinnor som övervägt abort och sedan eventuellt gått igenom abort. I detta sammanhang bör även mannens roll i abortsituationen särskilt uppmärksammas.

I direktiven erinras om att riksdagen fäst stor vikt vid att abortrådgivningen noggrant utvärderas och pekat på de regionala variationer som förekommer. Kommittén bör i sin kartläggning av hela abortförfarandet särskilt undersöka hur den rådgivning varit utformad som givits de abortsökande kvinnorna dels före, dels efter en eventuell abort. I sammanhanget bör om möjligt belysas hur kvinnan bedömer rådgivningen, kvinnors erfarenheter av olika utformning av rådgivning samt kuratorernas betydelse inom denna verksamhet. Även familjens roll i abortsituationen bör undersökas. Vidare bör om möjligt belysas vilken betydelse den nuvarande lagstiftningens utformning och abortrådgivningens innehåll och organisation har för att förhindra psykiska efterreaktioner hos kvinnor som gått igenom abort. Av stort intresse är givetvis att få del av sjukvårdspersonalens bedömning av vad som varit positivt och negativt med abortförfarandet enligt den nya lagen.

Abortutvecklingen och de regionala, arbetsmarknadsmässiga och åldersmässiga variationerna i abortfrekvensen bör enligt direktiven analyseras. Kommittén skall också studera hur förhållandena på arbetsmarknaden samt kulturella, sociala och religiösa faktorer påverkar möjligheten att fullfölja en graviditet och därmed inverkar på aborttalen. I sammanhanget måste, framhålls det, även abortutvecklingen i förhållande till födelsetal och preventivmedelsanvändning uppmärksammas. Kommittén skall även belysa hur preventivmedelsrådgivningen fungerar och barnmorskans roll i rådgivningen. Kommittén bör särskilt uppmärksamma de problem som gäller att nå ut med information och rådgivning till olika grupper.

Med utgångspunkt i analysen skall kommittén söka lägga fram konkreta förslag om abortrådgivningens utformning och innehåll samt abortförebyg-

gande åtgärder i syfte att minska abortfrekvensen i landet. Om möjligt bör särskilda åtgärdsprogram föreslås för en förbättrad information om samlevnadsfrågor och om abortförebyggande åtgärder.

Som ett led i sitt utredningsarbete har kommittén utfört en studie av abortverksamheten i landet. Studien inleddes med en probleminventering. Vidare gjordes ett begränsat antal intervjuer med kvinnor som överväger eller genomgår abort och med kuratorer och sjukvårdspersonal engagerade i abortverksamhet. Arbetet har redovisats i rapporten *Bilder och röster (Ds S 1981:24)*.

Kommittén har vidare i juni 1982 avgivit delbetänkandet *Lära leva tillsammans (Ds S 1982:8)*. I detta diskuteras samlevnadsundervisningens mål och genomförande i skolan och på vilka punkter samlevnadsundervisningen behöver förbättras. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Enligt under hand inhämtad uppgift har kommittén för avsikt att behandla frågan om tillämpningen av 3 § abortlagen i ett betänkande vilket man beräknar avge under våren 1983.

Under 1980/81 års riksmöte väcktes härefter ett antal motioner vari frågor togs upp om ändring av abortlagen, om utformningen av abortrådgivningen samt om lagstiftning till skydd för ofödda. Utskottet anförde inledningsvis i sitt betänkande (SoU 1981/82:14 s. 26) bl. a. följande.

I debatten om abortlagen har huvudprincipen om kvinnans bestämmanderätt satts i fråga. Det har gjorts gällande att den avvägning mellan kvinnans och fostrets intressen som gjorts i abortlagen medfört att fostret numera saknar rättsligt skydd. I linje härmed har framförts den åsikten att ett lagfäst skydd för foster inte kan genomföras utan en ändring av grundprincipen i abortlagen om kvinnans beslutanderätt. Enligt utskottets mening kan det riktiga i sådana tankegångar ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Abortlagen reglerar endast förfarandet då en kvinna vill avbryta sitt havandeskap. Avvägningen av kvinnans och fostrets intressen i en abortsituation har som ovan berörts lett till att kvinnan fått rätt att ensam bestämma om havandeskapet skall avbrytas fram till utgången av 18:e havandeskapsveckan och att under tiden därefter livsdugliga foster givits ett lagfäst skydd mot abortingrepp i andra fall än då kvinnans liv eller hälsa är i allvarlig fara. Enligt utskottets mening torde abortlagen inte kunna anses ge uttryck för någon mer allmän princip i fråga om vilken hänsyn som skall tas till kvinnan och fostret i olika sammanhang. Inte heller den äldre lagstiftningen på området synes ha innefattat något mera allmängiltigt ställningstagande till frågan om rättsligt skydd för det väntade barnet. Det förhållandet att kvinnan givits en viss beslutanderätt beträffande avbrytande av havandeskapet behöver med andra ord inte innebära att samhället i andra avseenden skulle låta fostrets intressen stå tillbaka för kvinnans valfrihet, t. ex. acceptera att kvinnan missbrukar alkohol till skada för det väntade barnet. Med detta synsätt föreligger det inte – som gjorts gällande i debatten – något direkt samband mellan utformningen av abortlagen och frågan om det väntade barnets rättsskydd. Abortlagen utesluter således inte att på andra områden införs lagregler beträffande rättsskydd för ofödda som bygger på en annorlunda intresseavvägning. En annan sak är att det från etiska

utgångspunkter kan te sig otillfredsställande att hänsynen till ofödas intressen skall skifta från område till område.

Vid behandlingen av de olika väckta frågorna hemställde utskottet om avslag på de motioner som avsåg ändring av abortlagen och utformningen av abortrådgivningen. Vad gällde frågan om översyn av abortlagen konstaterade utskottet att utredningsarbetet i abortkommittén skall bedrivas med utgångspunkt i principen om kvinnans beslutanderätt. Även de tidsfrister som reglerar förfarandet skall enligt direktiven gälla i fortsättningen. Enligt utskottet saknades anledning att nu frångå dessa ställningstaganden. I frågan om abortrådgivningen hänvisade utskottet till att frågan skulle behandlas av abortkommittén.

I frågan om skydd för ofödda och en lagstiftning i syfte att ge ofödda en självständig rättsställning erinrade utskottet om vad utskottet inledningsvis uttalat (se ovan) om sambandet mellan detta spörsmål och abortlagen. Vidare anförde utskottet följande (s. 30 f.).

I konsekvens med dessa uttalanden anser utskottet att det inte kan komma i fråga att införa lagregler av övergripande natur om oföddas ställning. I stället får man på varje område för sig bedöma om och i vad mån särskilda regler erfordras till skydd för ofödda. Vid bedömningen av huruvida en översyn av olika lagar är påkallad av hänsyn till fostrets intressen måste enligt utskottets mening beaktas att en lagstiftning är förenad med åtskilliga problem av mycket komplicerad beskaffenhet och kräver ett omfattande utredningsarbete. En sådan översyn bör därför komma till stånd endast om det kan anses att gällande ordning allmänt sett är otillfredsställande. Utskottet vill härvidlag framhålla att det i många avseenden torde förhålla sig så att kvinnan och det väntade barnet har samma behov av skydd mot skaderisker och att deras intressen därför sammanfaller. I andra avseenden kan visserligen fostret ha ett större behov av skydd än kvinnan men en intressegemenskap kan ändock som regel anses föreligga. Som utskottet ovan framhållit torde nämligen det helt övervägande antalet blivande föräldrar vara angelägna om att skydda det väntade barnet. Frånvaron av intressekonflikter gör att det i allmänhet inte innebär några nackdelar för fostret om lagreglerna på olika områden, såsom f. n. är fallet, endast tar sikte på kvinnan. Att införa lagregler som ger det ofödda barnet en självständig ställning skulle med andra ord inte medföra att det väntade barnets intressen i det stora flertalet fall kan tillvaratas bättre än i dag.

Det sagda utesluter emellertid inte att det i vissa avseenden kan vara befogat att närmare överväga om regler bör införas som mera uttryckligen syftar till att skydda det väntade barnet. Motionärerna har pekat på några områden där sådana regler anses erforderliga.

I det följande (s. 32) diskuterade utskottet behovet av åtgärder bl. a. i de fall modern missbrukar alkohol eller narkotika eller när fostret är i behov av sjukvårdande behandling. Utskottet anförde fortsättningsvis följande.

Även om förhållandena således i allmänhet är sådana att fostrets intressen väl kan tillvaratas av kvinnan kan det dock – både i de av motionärerna angivna fallen och i andra situationer – undantagsvis tänkas att kvinnan av olika orsaker förbiser eller inte kan inse konsekvenserna av sitt handlande

eller vidta de åtgärder som behövs för att fostret inte skall skadas eller dess intressen eljest inte skall åsidosättas. Som exempel på tänkbara sådana orsaker har socialberedningen i sitt remissyttrande pekat på att kvinnan är psykiskt sjuk eller utvecklingsstörd eller att hon är beroende av alkohol eller narkotika eller av annan anledning befinner sig i en tvångssituation. 1980 års abortkommitté har i sitt remissyttrande framhållit att kvinnan på grund av exempelvis en fatalistisk inställning kan motsätta sig en behandling av ett väntat barn i sjukdomsförebyggande syfte. Andra orsaker kan också tänkas till att kvinnan inte tar tillbörlig hänsyn till det väntade barnet. Enligt utskottets mening kan det för fall, som nu berörts, finnas ett behov av regler som ger det väntade barnet en särskilt skyddad ställning och förhindrar att kvinnan fattar för fostret skadliga beslut eller på annat sätt åsidosätter dess intressen. Närmare överväganden i frågan om införandet av sådana regler bör emellertid göras först sedan en kartläggning skett av i vilka situationer det kan finnas behov av regler till skydd för ofödda samt av de problem som kan vara förknippade med en lagstiftning. Utskottet förordar att en sådan kartläggning och analys kommer till stånd. Därvid bör också den blivande faderns roll uppmärksammas.

På arbetsmiljöområdet torde det enligt utskottet (s. 33) knappast ens undantagsvis föreligga några intressekonflikter mellan kvinnan och hennes väntade barn. Vad frågan här gäller är närmast arbetarskyddsverkets och andra myndigheters möjligheter att ingripa mot faktorer som visserligen inte är direkt farliga för arbetstagarens hälsa men innebär risk för fosterskador. En komplikation i sammanhanget är att sådana risker kan föreligga redan innan graviditet kan konstateras. Utskottet underströk vikten av att arbetarskyddsverket utnyttjar de möjligheter arbetsmiljölagen ger. Med hänsyn till frågans betydelse ansåg emellertid utskottet att det närmare borde övervägas om arbetsmiljölagen kan ändras så att den klarare än f. n. ger uttryck för ett hänsynstagande till fostrets intresse.

Sedan 1977 arbetar en kommitté med uppdrag att utreda frågan om en förstärkning av barns rättsliga ställning, *utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt.* Enligt direktiven skall utredningens uppgift allmänt vara att undersöka i vilka fall och på vilka sätt barns intressen och behov bör tillgodoses bättre än f. n. genom föreskrifter som – huvudsakligen inom ramen för lagstiftning i övrigt – särskilt tar sikte på barnens rätt. Utredningsuppgifterna ansågs inte behöva preciseras närmare. Utredningen bör enligt direktiven i en första etapp inrikta sitt arbete på att mera diskussionsvis presentera olika uppslag och förslag till lösningar, gärna i form av alternativ.

Utredningen har hittills avgett två betänkanden, *Om förbud mot aga (SOU 1978:10)* och *Om föräldraansvar m. m. (SOU 1979:63).*

I maj 1982 beslutade regeringen om vissa tilläggsdirektiv till utredningen (Dir. 1982:25). Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen bl. a. fullfölja sitt tidigare arbete vad avser talerätt och representanter för barn i mål om vårdnad m. m. Utredningen skall också överväga hur barns rättsliga ställning kan stärkas i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen (1980:620) och lagen

(1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt även behandla vissa frågor om adoption och äktenskap med minderåriga.

Med anledning av riksdagens uttalanden år 1981 (jfr ovan s. 9 f.) anförtros vidare i tilläggsdirektiven åt utredningen att analysera de problem som är förknippade med lagstiftning till skydd för fostret i de fall då en gravid kvinna befinner sig i en sådan situation att hon kan tänkas förbise eller inte inse riskerna för det väntade barnet av att hon handlar eller underlåter att handla på visst sätt. I direktiven påpekas att uppdraget inte avser frågor som hänför sig till abortlagen, fosterdiagnostiken eller arbetsmiljöområdet.

Föräldraförsäkringsutredningen (S 1980:08) tillsattes år 1980 och fick i uppdrag att göra en översyn av reglerna för rätt till ledighet för vård av barn och ersättningsreglerna inom föräldraförsäkringen m. m.

Med anledning av ett betänkande från socialförsäkringsutskottet (SfU 1980/81:5, rskr 1980/81:3) beslöt regeringen den 25 juni 1981 att uppdra åt utredningen att utreda frågan om kompensation för inkomstbortfall för gravida kvinnor som av förebyggande skäl måste avstå från förvärvsarbete utan att något sjukdomstillstånd föreligger. Uppdraget går bl. a. ut på att klarlägga i vilka fall det är motiverat att göra uppehåll i förvärvsarbetet, i vilken utsträckning och på vad sätt inkomstbortfall i så fall skall täckas och om arbetsgivares skyldighet att omplacera till annat arbete skall utvidgas.

Tilläggsdirektiv har i april 1982 lämnats utredningen (Dir. 1982:14) med anledning av socialutskottets betänkande 1981/82:14 och behandlingen av detta i riksdagen (rskr 1981/82:61; jfr ovan s. 10). Regeringen har i sitt beslut överlämnat den ifrågavarande riksdagsskrivelsen jämte utskottets betänkande och uppdragit åt utredningen att som ett led i uppdraget att utreda frågor om omplaceringsskyldighet m. m. ta upp frågan om behovet av förtydliganden av arbetsmiljölagen i fråga om skydd mot fosterskador.

Föräldraförsäkringsutredningen har i maj 1982 avgivit betänkandet *Enklare föräldraförsäkring (SOU 1982:36)*. I och med betänkandet är utredningens uppdrag avslutat vad avser översynen av föräldraledighetslagen och föräldraförsäkringen. Utredningen uttalar i betänkandet att den har för avsikt att i ett kommande betänkande behandla resterande frågor, bl. a. en översyn av havandeskapspenningen och frågan om kompensation för inkomstbortfall för gravida kvinnor som av förebyggande skäl måste avstå från förvärvsarbete och där sjukdomstillstånd inte föreligger. Enligt under hand inhämtad uppgift kommer utredningen i det kommande betänkandet även behandla den fråga som uppdragits åt den genom tilläggsdirektiven. Utredningen beräknar att kunna avge betänkande i dessa frågor under våren 1983.

Utskottet

I betänkandet behandlas fyra motioner som från olika utgångspunkter tar upp dels tillämpningen av abortlagen, dels frågan om rättsskydd för ofödda.

I *motion 1981/82:172* (m) hemställs att begreppet "synnerliga skäl" för *aborter efter 18:e graviditetsveckan* utreds och preciseras. I *motion 1981/82:267* (fp) yrkas att 1980 års abortkommitté får i uppdrag att se över tillämpningen av abortlagens bestämmelser om abort efter 18:e graviditetsveckan och att, om behov därav visar sig föreligga, också lägga fram förslag om ändring av bestämmelserna.

Enligt 1974 års abortlag avgörs frågan om abort före utgången av 12:e havandeskapsveckan av kvinnan själv. Hon får vägras abort endast om åtgärden skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa. Denna förutsättning prövas av en läkare. För abort efter 12:e men före utgången av 18:e veckan fordras i regel, utöver vad som gäller vid tidigare abort, att det företas en särskild kuratorsutredning. Om kvinnan inte medges abort, är läkaren skyldig att omedelbart hänskjuta frågan till socialstyrelsen för förnyad prövning. Efter 18:e havandeskapsveckan får abort företas endast om synnerliga skäl föreligger och då efter tillstånd av socialstyrelsen. Kan det antas att fostret är livsdugligt, får tillstånd lämnas endast om havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa.

1980 års abortkommitté, som tillkallats på riksdagens initiativ, har i uppdrag att göra en utvärdering av abortlagen. Kommittén skall i första hand ge en mera djupgående bild av hur abortlagen kommit att praktiskt tillämpas och kartlägga såväl positiva som negativa effekter av den nya lagstiftningen. Abortrådgivningen skall särskilt undersökas. Kommittén skall försöka lägga fram konkreta förslag om abortrådgivningens utformning och innehåll och om abortförebyggande åtgärder i syfte att minska abortfrekvensen här i landet. Kommitténs arbete skall bedrivas med utgångspunkt i den huvudprincip som abortlagen bygger på, nämligen kvinnans rätt att inom vissa gränser själv bestämma om hon vill fullfölja en graviditet. Enligt direktiven skall också de tidsfrister som reglerar förfarandet gälla i fortsättningen.

Utskottet delar uppfattningen att det är angeläget att få en redovisning av hur abortlagens regler beträffande aborter efter 18:e veckan tillämpas. Enligt utskottets mening ligger det dock redan inom ramen för det uppdrag som lämnats abortkommittén att undersöka detta. Utskottet vill också erinra om att frågan aktualiserats genom regeringens beslut att till kommittén överlämna JO:s beslut rörande socialstyrelsens tillämpning av abortlagen (se ovan s. 4). Kommittén torde vidare vara oförhindrad att föreslå de åtgärder som kan finnas befogade, bortsett från den begränsning som ligger i att grundprincipen om kvinnans beslutanderätt skall lämnas orubbad, liksom tidsfristerna. Ett betänkande planeras till 1983. Detta bör lämpligen avvaktas

innan riksdagen har anledning att överväga ytterligare åtgärder.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1981/82:172 och 1981/82:267.

Frågan om lagstiftning till *skydd för ofödda* behandlades av riksdagen så sent som hösten 1981. Riksdagens ställningstagande ledde till att tilläggsdirektiv lämnades dels utredningen om barnens rätt, dels föräldraförsäkringsutredningen. Den förstnämnda kommittén har sålunda fått i uppdrag att bl. a. analysera de problem som är förknippade med en lagstiftning till skydd för fostret i de fall då en gravid kvinna befinner sig i en sådan situation att hon kan tänkas förbise eller inte inse riskerna för det väntade barnet av att hon handlar eller underlåter att handla på visst sätt. I direktiven undantas från uppdraget frågor som hänför sig till abortlagen, fosterdiagnostiken och arbetsmiljöområdet. Föräldraförsäkringsutredningen skall enligt sina tilläggsdirektiv behandla frågan om behovet av förtydliganden av arbetsmiljölagen i fråga om skydd mot fosterskador.

I *motion 1981/82:269* (m) yrkas att frågan om rättsskydd för alla ofödda utreds och inte för enbart en begränsad grupp. Motionen syftar till att även abortlagens bestämmelser skall övervägas som ett led i utredningen av frågan om rättsskydd för ofödda.

I sitt av riksdagen godkända betänkande 1981/82:14 uttalade utskottet i denna del bl. a. att enligt utskottets mening abortlagen inte torde kunna anses ge uttryck för någon mer allmän princip i fråga om vilken hänsyn som skall tas till kvinnan och fostret i olika sammanhang. Det förhållandet att kvinnan givits en viss beslutanderätt beträffande avbrytande av havandeskap behövde enligt utskottet inte innebära att samhället i andra avseenden skulle låta fostrets intressen stå tillbaka för kvinnans valfrihet, t. ex. acceptera att kvinnan missbrukar alkohol till skada för det väntade barnet. Med detta synsätt föreligger det inte – som det gjorts gällande i debatten – något direkt samband mellan utformningen av abortlagen och frågan om det väntade barnets rättsskydd. Utskottet ansåg vidare att det inte kan komma i fråga att införa lagregler av övergripande natur om oföddas ställning. I stället borde man enligt utskottet på varje område för sig bedöma om och i vad mån särskilda regler erfordras till skydd för ofödda.

Enligt utskottets mening finns – särskilt med hänsyn till att abortkommittén planerar att inom en snar framtid avge slutbetänkande – inte anledning att frångå riksdagens tidigare ställningstagande. Om abortkommitténs erfarenheter skulle ge anledning till det kan frågan om innehållet i direktiven till utredningen om barnens rätt eventuellt övervägas på nytt. Utskottet avstyrker med hänvisning härtill motion 1981/82:269.

Även frågan om *abortrådgivningen* har varit föremål för tidigare behandling i riksdagen, senast hösten 1981.

I *motion 1981/82:1302* (c) hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder för att minska antalet aborter. I motionen föreslås åtgärder för att förbättra

skolans sexualundervisning samt den särskilda familjerådgivningen med avseende på abort. Motionärerna anser vidare att ett aktivt stöd bör ges enskilda och föreningar som arbetar för att hjälpa i första hand ensamma blivande mödrar.

Utskottet har vid upprepade tillfällen framhållit vikten av en god abortrådgivning och andra abortförebyggande åtgärder. Detta var ett av skälen för riksdagen att initiera en utvärdering av abortlagen. En av abortkommitténs viktigaste uppgifter är således att undersöka abortrådgivningen. Enligt direktiven skall kommittén vidare bl. a. analysera abortutvecklingen och de regionala, arbetsmarknadsmässiga och åldersmässiga variationerna i abortfrekvensen. Kommittén skall också studera hur förhållandena på arbetsmarknaden samt kulturella, sociala och religiösa faktorer påverkar möjligheten att fullfölja en graviditet och därmed inverkar på aborttalen. Även preventivmedelsrådgivning och annan information skall uppmärksammas. Med utgångspunkt i analysen skall kommittén söka lägga fram konkreta förslag om abortrådgivningens utformning och innehåll samt om abortförebyggande åtgärder i syfte att minska abortfrekvensen i landet. Om möjligt skall kommittén föreslå särskilda åtgärdsprogram för en förbättrad information om samlevnadsfrågor och abortförebyggande åtgärder.

Abortkommittén har hittills avgett bl. a. delbetänkandet Lära leva tillsammans (Ds S 1982:8). I detta diskuteras samlevnadsundervisningens mål och genomförande i skolan och på vilka punkter samlevnadsundervisningen behöver förbättras. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Enligt utskottets uppfattning får syftet med motion 1981/82:1302 anses tillgodosett genom det utredningsarbete som sålunda pågår inom abortkommittén. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida är f. n. inte påkallat. Motionen avstyrks därför.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *aborter efter 18:e graviditetsveckan*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:172 och motion 1981/82:267,
2. beträffande *rättsskydd för ofödda*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:269,
3. beträffande *abortrådgivning m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1302.

Stockholm den 23 november 1982

På socialutskottets vägnar
INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Stig Alftin (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Margareta Winberg (s), Göran Ericsson (m) och Rosa Östh (c).

Reservationer

1. Aborter efter 18:e graviditetsveckan (motiveringen till mom. 1 i hemställan)

Inga Lantz (vpk) anser

att den mening på s. 12 som börjar med "Utskottet delar" och som slutar med "veckan tillämpas" bort utgå.

2. Rättsskydd för ofödda (mom. 2 i hemställan)

Göte Jonsson (m) anser

dels att det avsnitt i utskottets betänkande på s. 13 som börjar med "I sitt" och slutar med "motion 1981/82:269" bort ha följande lydelse:

I direktiven till den år 1980 tillkallade abortkommittén anges att kommittén skall utgå från den huvudprincip som abortlagen bygger på, nämligen kvinnans rätt att inom vissa gränser själv bestämma om hon vill fullfölja en graviditet eller ej. Enligt samma direktiv bör även de tidsfrister som reglerar abortförfarandet gälla även i fortsättningen. Frågan om ett förstärkt rättsskydd för ofödda aktualiserades i riksdagen hösten 1981. Som en följd av riksdagens uttalanden meddelades i maj 1982 tilläggsdirektiv till en annan kommitté, nämligen utredningen om barnens rätt. Denna utredning fick därvid i uppdrag att analysera de problem som är förknippade med en lagstiftning till skydd för fostrets intressen i fall då en gravid kvinna befinner sig i en sådan situation att hon kan tänkas förbise eller inte inse riskerna för det väntade barnet av att hon handlar eller underlåter att handla på visst sätt. I tilläggsdirektiven påpekas emellertid att uppdraget inte avser frågor som hänför sig till abortlagen, fosterdiagnostiken eller arbetsmiljöområdet.

Man kan därför sammanfattningsvis konstatera att varken abortkommittén eller utredningen om barnens rätt har möjlighet att gå in på principfrågan om skyddet för det ofödda barnet i abortsituationer. Utskottet vill därför slå fast att foster har liv och som blivande människor har berättigade anspråk på ett långtgående rättsskydd. Härmed sammanhängande frågor måste kunna utredas förutsättningslöst. Detta är inte möjligt, med de begränsade direktiv som meddelats de båda kommittéerna. Utvidgade direktiv bör därför ges i första hand till utredningen om barnens rätt, som har att överväga den grundläggande frågan om skydd för fostrets intressen i olika situationer.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *rättsskydd för ofödda*
att riksdagen med anledning av motion 1981/82:269 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

GOTAB 72815 Stockholm 1982