



Jafnréttisstofa

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 16.11.2015
1510102 IE

Efni: Umsögn um frv. til laga um staðgöngumæðrun í velgjörðarskyni.

Jafnréttisstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis frá 23. október 2015, þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um staðgöngumæðrun í velgjörðarskyni, 229. mál, þskj. 245, lþ. 145. Jafnréttisstofa þakkar fyrir tækifæri til að senda inn umsögn um frumvarpið, en vegna anna fékk Jafnréttisstofa frest til að senda inn umsögn sína.

Jafnréttisstofa hefur áður sent frá sér umsagnir sem tengjast málinu, bæði til Alþingis vegna þingsályktunartillagna, og til velferðarráðuneytis, ásamt því að svara ýmsum spurningum frá starfshópi sem samdi frumvarpið. Í þeim umsögnum hefur Jafnréttisstofa velt upp ýmsum spurningum og sett ýmsa fyrirvara varðandi það hvort leyfa eigi staðgöngumæðrun í velgjörðarskyni. Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir hefur verið tekið á ýmsum af þeim athugasemdum og álitafnum sem fram hafa komið. Þrátt fyrir það standa eftir mörg álitamál, siðferðileg, lækisfræðileg og félagsleg, eins og réttilega kemur fram í greinargerð með frumvarpinu.

Almennar athugasemdir:

Ef staðgöngumæðrun yrði leyfð í einhverri mynd er hætt á að verið sé að markaðsvæða líkama og líf kvenna og barna, en líkami og líf fólks er ekki markaðsvara. Hætta er á að konur verði fyrir félagslegum þrýstingi frá ættingjum/vinum til þess að taka að sér að gera það góðverk að ganga með og fæða barn fyrir aðra. Frelsi konu yfir eigin líkama og frelsi konu yfir eigin lífi, taki hún að sér slíkt „verkefni“ er skert og skilyrt skv. ákvæðum í því frumvarpi sem fyrir liggur og yrði það jafnvel enn frekar í þeirri viljayfirlýsingu sem gert er ráð fyrir að liggi til grundvallar staðgöngumæðrun., sbr. 16. gr. frumvarpsins.

Norðurlöndin hafa ekki sett lög sem leyfa staðgöngumæðrun og það er hvergi krafa í alþjóðlegum samningum um að setja slíkar reglur. Í greinargerðinni með frumvarpinu, bls. 42, kemur fram að í Noregi verði beðið niðurstöðu Haag stofnunarinnar um alþjóðlegan einkamálarétt áður en tekin verði frekari afstaða til nýrrar heildarlöggjafar um foreldrastöðu barna sem alin eru af staðgöngumóður. Ljóst er að skapast geta flóknar aðstæður vegna staðgöngumæðrunar yfir landamæri sem erfitt, jafnvel ómögulegt getur verið að stemma stigu við eða setja reglur um, sem hægt er að framfylgja. Í greinargerðinni með frumvarpinu er töluvert fjallað um það hve vandasöm



Jafnréttisstofa

mál geta orðið til vegna staðgöngumæðrunar yfir landamæri og vísar Jafnréttisstofa til þeirrar umfjöllunar um þetta atriði.

Athugasemdir um 26. gr.:

Jafnréttisstofa fær ekki séð annað en að með frumvarpinu, yrði það að lögum, opnast í raun sá möguleiki að leita í auknum mæli út fyrir landsteinana til að fá (jafnvel kaupa) þjónustu staðgöngumóður. Vart er hægt að skilja 26. gr. á annan veg en þann að það verði raunverulegur kostur að verða sér úti um þjónustu/velgjörðargerning staðgöngumóður erlendis. Þar segir berum orðum að eitt af verkefnum nefndar um staðgöngumæðrun sé að taka ákvörðun um foreldrastöðu barns sem fætt er samkvæmt erlendum lögum um staðgöngumæðrun. Þannig eykst hætta á því að ýtt verði undir staðgöngumæðrun annars staðar þar sem ekki er tryggt að lög og reglur séu í samræmi við það sem væri löglegt hér á landi. Þekkt er, ekki síst frá Indlandi, að þær konur sem taka að sér að vera staðgöngumæður eru fjárhagslega og/eða félagslega í viðkvæmri stöðu og gera þetta gegn gjaldi, sem efnameira fólk er tilbúið að greiða til að uppfylla sína drauma og þrár. Valdaójafnvægi getur þá verið/skapast milli aðila og flókin og erfið tilfinningaleg og líffræðileg sambönd myndast sem erfitt getur orðið að vinna úr.

Athugasemdir um 33. gr.:

Ekki er ljóst hvernig eftirliti með því að erlend löggjöf uppfylli skilyrði laganna yrði háttáð. Í 33. gr. frumvarpsins segir einfaldlega að það sé óheimilt að nýta sér staðgöngumæðrun erlendis sem ekki uppfyllir skilyrði laganna, en ekkert er kveðið á um eftirlit. Kæmi slík staða upp þyrfti jafnframt að meta hana í ljósi þeirrar grunnreglu í íslenskum rétti að hafa alltaf hagsmuni barns að leiðarljósi. Ólíklegt er að það yrði metið sem hagsmunir barns að vera sent í burtu eftir að hafa verið með „foreldrum“ sínum hér á landi. Því er hægt að halda því fram að með því að lögfesta frumvarp þetta sé í raun opnað á þann möguleika að nýta sér staðgöngumæðrun erlendis (nánast) óhindrað. Jafnréttisstofa hefur áður bent á að sektarákvæði það sem lagt er til hafi tæplega þann fælingarmátt sem stefnt er að með því, sjá meðfylgjandi afrit af bréfi Jafnréttisstofu til velferðarráðuneytis, dags. 2. desember 2014.

Athugasemdir um atriði í XI. kafla í greinargerð:

Í greinargerðinni með frumvarpinu, bls. 48, er vísað til jafnréttislaga nr. 10/2008 að því er virðist og frumvarpið talinn liður í því að stuðla að jöfnum tækifærum karla og kvenna og jafna möguleika einstaklinga til að þroska hæfileika sína óháð kyni. Jafnréttisstofa bendir á að möguleikinn á að eignast barn með aðstoð konu sem tekur að sér það hlutverk að ganga með barn fyrir væntanlega foreldra, snúist ekki um jafnrétti kynjanna. Það er ekki réttur fólks, hvorki kvenna né karla, að eignast börn, hvaða tæknilegar leiðir sem notaðar eru til þess að aðstoða við það, sé þess þörf. Horfa þarf til stöðu þeirra konu sem tekur að sér að vera staðgöngumóðir, og það er ljóst að það verður alltaf kona. Er hún jafnsett væntanlegum foreldrum? Er það sjálfsagt að kona láni afnot af líkama sínum í níu mánuði ef svo má að orði komast til að jafna meintan rétt eða jafna stöðu kynjanna til að geta eignast barn? Jafnréttisstofa telur ekki hægt að líta á staðgöngumæðrun með þessum hætti. Sú kona sem myndi taka að sér hlutverk staðgöngumóður er sett í eða fer í það hlutverk að veita öðrum þjónustu sem felst í að



Jafnréttisstofa

veita afnot af líkama sínum með öllu sem því fylgir. Staða aðila er því tæpast sú sama og ítrekað að hætta getur skapast á þrýstingi gangvart konum til að taka þetta að sér. Rétt er að ítreka það að það er ekki talið til mannréttinda að eignast barn.

Jafnréttisstofa telur að ekki sé fyrir hendi sú samfélagslega sátt sem lagt var upp með að þyrfti að nást áður en lög um staðgöngumæðrun yrðu sett. Of mörgum álitamálum er ósvarað. Ekki eru fyrir hendi skuldbindingar samkvæmt alþjóðasamningum um að setja regluverk um staðgöngumæðrun og Norðurlöndin hafa ekki gert það.

Eftir að hafa farið yfir frumvarpið og greinargerðina með því, og með vísan til þess sem hér hefur verið rakið þá er það niðurstaða Jafnréttisstofu að leggjast gegn því að frumvarp þetta verði að lögum.

Sé óskað frekari upplýsinga eða athugasemda þá vinsamlegast hafið samband við undirritaða.

Virðingarfyllst,

Ingibjörg Elíasdóttir

lögfræðingur

Meðfylgjandi:

Afrit af bréfi Jafnréttisstofu til velferðarráðuneytis, dags. 2. desember 2014.



Jafnréttisstofa

AFRIT

Velferðarráðuneyti

Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Akureyri, 2. desember 2014
1411038 IE

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um staðgöngumæðrun í velgjörðarskyni.

Í nóvember 2014 voru drög að frumvarpi til laga um staðgöngumæðrun í velgjörðarskyni birt á heimasíðu velferðarráðuneytisins. Óskað var eftir umsögnum um frumvarpsdrögin eigi síðar en 2. desember 2014.

Jafnréttisstofa hefur farið yfir frumvarpsdrögin og vill koma eftirfarandi athugasemdum og vangaveltum á framfæri. Það athugast að Jafnréttisstofa áskilur sér allan rétt til að gera frekari athugasemdir og koma með ábendingar á síðari stigum, hvort sem það væri til ráðuneytisins eða til Alþingis, verði frumvarpið lagt þar fram.

Jafnréttisstofa hefur áður sent ýmsar athugasemdir til starfshópsins sem samdi frumvarpsdrögin. Einnig hefur Jafnréttisstofa áður sent umsagnir í tengslum við þingsályktunartillögur sem mælti fyrir um samningu frumvarpsdraganna. Vísað er til þessara gagna áfram. Rétt er að taka það fram að frumvarpsdrögin eru um margt ítarleg og reynt að taka á sem flestu sem mögulega gæti komið upp. Jafnréttisstofa setur hér fyrst og fremst fram ýmsar spurningar sem þarf að velja upp, ræða og svara.

Almennt er það um staðgöngumæðrun að segja að Jafnréttisstofa er ekki að svo stöddu viss um að almenn samfélagsleg sátt sé um að lögfesta þetta úrræði við barnleysi. Ýmsum spurningum er enn ósvarað og Jafnréttisstofa ítrekar nauðsyn þess að stíga varlega til jarðar í þessum efnum.

Um 4. mgr. 3. gr. Skilgreining á væntanlegum foreldrum. Þeir skuldbinda sig til að sækja um yfirfærslu á foreldrastöðu. Hvað þýðir það að foreldrar skuldbindi sig? Hvenær gera þeir það og hvernig? Er um samning milli þeirra og staðgöngumóður að ræða þar sem þetta kemur fram? Ef svo er hvað réttaráhrif hefur hefur slík skuldbinding, ef nokkur?

Um 5. mgr. 3. gr. Skilgreining á velgjörðarskyni. Það er snúið að lögfesta reglur um svokallaða velgjörð. Hvernig er hægt að tryggja ákveðna huglæga afstöðu, sem er skilyrði fyrir því að heimilt sé að leggja af stað í það ferli sem í frumvarpsdrögunum er lýst? Á sama stað í frumvarpinu er talað um endurgreiðslu á kostnaði. Hvernig á að tryggja að ekki skapist verð fyrir það að ganga með barn fyrir fólk?

AFRIT



Jafnréttisstofa

4. gr. Könnun á högum, m.a. fjárhagsstöðu. Hver eru viðmiðin? Gilda sömu viðmið um fjárhagsstöðu staðgöngumóður og væntanlegra foreldra? Ætti að gera kröfu um sambærilega fjárhagslega stöðu? Gæti slíkt verið liður í því að tryggja stöðu staðgöngumóður betur?

1. mgr. 7. gr. Hvaða sérþekking er það sem á að gæta að nefndarfólk hafi? Það segir að gæta skuli að því að nefndarfólk hafi sérþekkingu á þeim málefnum sem nefndin fjallar um. Verður þessu lýst eitthvað nánar í greinargerð? Hvað með upplýsingar um ýmis álitamál tengd notkun á líkama kvenna, viðskiptavæðingu barneigna o.þ.u.l.? Verður tryggt að staðgöngumóðir og verðandi foreldrar fái upplýsingar bæði um kosti en einnig galla þess að leggja af stað út í þetta ferli? Það verður að gæta þess að skilgreina ekki of þröngt þá sérþekkingu sem nefndarfólk þarf að hafa. Jafnréttisstofa minnir jafnframt á 15. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, en þar segir að kynjahlutfall í nefndum, ráðum og stjórnnum hins opinbera eigi að vera sem jafnast og aldrei minna en 40% séu fulltrúar fleiri en þrír.

2. mgr. 7. gr. Samkvæmt ákvæðinu er nefndinni skylt að tryggja faglega ráðgjöf til þeirra sem sækja um staðgöngumæðrun. Hvernig á að gera þetta? Hver greiðir kostnað af þessu?

2. mgr. 7. gr. Fram kemur að nefndin úrskurði um foreldrastöðu barns sem fæðist í samræmi við erlend lög um staðgöngumæðrun. Jafnréttisstofa setur fyrirvara við að opna á þennan möguleika með þessum hætti. Lög erlendis um staðgöngumæðrun eru misjöfn. Hvað með lönd eins og Indland þar sem staðgöngumæðrun tilkast ekki aðeins í velgjörðarskyni? Vilja stjórnvöld á Íslandi setja í lög ákvæði sem geta jafnvel ýtt undir misnotkun á þágri stöðu kvenna erlendis? Hvernig á það að vera tryggt að ekki sé réttur brotinn á þeim konum sem ganga með barn erlendis? Geta íslensk stjórnvöld hugsað sér að setja lagareglur sem hugsanlega ýta undir verslun með líkama kvenna og jafnvel með börn? Jafnréttisstofa telur ástæðu til að endurskoða þetta ákvæði og jafnvel fella það burt úr frumvarpsdrögum verði þau lögð fyrir Alþingi. Sjá umfjöllun hér á eftir um 32. gr. en allt er óljóst um að sú grein nái að girða fyrir þann möguleika að semja við staðgöngumóður erlendis.

13. gr. Í þessar grein er aftur fjallað um skyldu nefndarinnar til að tryggja umsækjendum ráðgjöf á ýmsum sviðum. Aftur er spurt hvernig eigi að greiða kostnað af ráðgjöfinni, hversu umfangsmikil þarf hún að vera til þess að geta leitt til heimildar til að fara af stað í þessa vegferð?

15. gr. Í þessari grein er fjallað um samþykki til staðgöngumæðrunar. Umsækjendum þarf að vera leiðbeint um réttaráhrif samþykkisins. Hver eru þau? Felur það í sér skuldbindingu sem hægt er að knýja fram efndir á fyrir dómi? Ef svo er það þýðir það þá? Er þá um að ræða venjulegan viðskiptagerning?

16. gr. Hér er fjallað um gagnkvæma viljayfirlýsingu. Hver eru réttaráhrif þessarar viljayfirlýsingar, ef nokkur? Hvað ef einhver aðila að yfirlýsingunni fer ekki eftir henni? Spurningar vakna um eðli þessarar yfirlýsingar, hún hefur einkenni viðskiptasamnings a.m.k. að einhverju leyti.



AFRIT

Jafnréttisstofa

17. gr. Um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar. Verður eitthvert þak sett á mögulegan útlagðan kostnað? Hvað er hæfilegur útlagður kostnaður? Hver metur það? Hér gætu verðandi foreldrar fundið sig í erfiðri stöðu, yrðu þeir krafdir um greiðslur fyrir hinu og þessu. Einnig getur skapast freisting, jafnvel hættu á því að verð myndist á staðgöngumæðrun eða fólk sem óskar að fara þessa leið býður greiðslur til hugsanlegrar staðgöngumóður. Jafnréttisstofa telur að erfitt geti orðið að fylgja því eftir að ekki sé farið gegn þessu ákvæði.

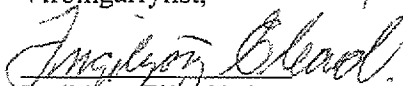
25. gr. Í þessari grein er aftur fjallað um barn sem fæðist erlendis, sbr. 2. mgr. 7. gr. Í 3. mgr. 25. gr. er vísað til þess að nefndin synji um staðfestingu gangi hin erlenda ákvörðun um foreldrastöðu í berhögg við grunnreglur íslensks réttar. Hvað felur þetta í sér? Grunnregla íslensks barnaréttar er sú að alltaf skuli hafa hagsmuni barns að leiðarljósi. Erfitt er að sjá fyrir sér að það væru hagsmunir barns að vera sent í burtu frá foreldrum sínum hér á landi, þ.e. foreldrunum sem fengu barnið í gegnum staðgöngumóður erlendis. Greinin virðist fela það í sér að erlendar ákvarðanir á þessu sviði verði samþykktar. Hér vísar Jafnréttisstofa einnig til athugasemdanna við 2. mgr. 7. gr.

31. gr. Í greininni kemur fram að bannað sé að hafa milligöngu um staðgöngumæðrun. Hvernig á að tryggja að ekki komi fram miðlarar á þessu sviði? Í 33. gr. segir að sekt fyrir að brjóta gegn bannákvæðum frumvarpsdraganna sé kr. 500.000. Þessi sektarfjárhæð er tæplega nógu há til þess að hafa þau fráfælingaráhrif sem að er stefnt.

32. gr. Hér kemur fram að bannað sé að nýta sér staðgöngumæðrun erlendis sem ekki uppfylli skilyrði laganna. Sect fyrir að brjóta gegn þessu ákvæði er kr. 500.000. Þessi sektarfjárhæð er tæplega nógu há til þess að hafa þau fráfælingaráhrif sem að er stefnt. Sjá einnig umfjöllun um 25. gr. í þessu samhengi, en sú grein getur leitt til þess að einhverjir láti sig hafa það að greiða hugsanlega sekt í trausti þess að barn verði ekki sent í burtu, sé það komið með þeim til landsins.

Sé óskað frekari upplýsinga eða athugasemda vinsamlegast hafði þá samband við undirritaða.

Virðingarfyllst,


Ingibjörg Elíasdóttir
lögfræðingur