

## Tillaga til þingsályktunar

um styrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum.

Flm.: Guðrún Ögmundsdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Dagný Jónsdóttir,  
Kolbrún Halldórsdóttir, Katrín Júlíusdóttir, Björgvin G. Sigurðsson,  
Jónína Bjartmarz, Rannveig Guðmundsdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir.

Alþingi ályktar að fela heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að setja reglur um styrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum. Styrkuppþæðir og reglur taki mið af því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum. Styrkir verði greiddir eftir komu barns til landsins og verði jafnframt skattfrjálsir. Tryggingastofnun ríkisins hafi milligöngu um greiðslu styrkjanna, eins og um annan kostnað við meðgöngu og fæðingu sé að ræða, og sjái jafnframt um nánari útfærslu á styrkjum þessum.

### Greinargerð.

Mál þetta var flutt á 130. löggjafarþingi, það var flutt aftur á 131. þingi og er nú lagt fram að nýju. Breytingar voru gerðar við síðustu framlagningu og var sú veigamesta að lagt var til að Tryggingastofnun ríkisins sæi um ferðastyrki vegna ættleiðingar frá útlöndum en ekki dómsmálaráðuneyti eins og var í fyrri tillögu. Þessi breyting er í samræmi við umsagnir sem bárust um málið á 130. löggjafarþingi og til samræmis við aðra styrki og kostnað Tryggingastofnunar ríkisins varðandi meðgöngu og fæðingu. Því er eðlilegt að þetta verði með sama hætti varðandi þennan hóp foreldra og barna þeirra.

Það er ljóst að ekki geta allir eignast börn á hefðbundinn hátt. Ástæður þessa geta verið margvíslegar en eru oftast tengdar ófrjósemi. Ekki þarf að fara mörgum orðum um það hvaða áhrif það getur haft á fólk sem á sér engan draum heitari en að eignast börn. Undanfarin ár hafa læknavísindin hjálpað mjög mörgum til barneigna með glasaftrjóvgun. Sú aðferð dugar þó ekki öllum, og oft lukkast hún ekki. Kostur þeirra fjölskyldna þar sem svo háttar til er að ættleiða barn. Í einhverjum tilvikum er um að ræða ættleiðingar barna sem fædd eru á Íslandi en afar fá slík tilvik eru á ári hverju. Jafnframt eiga sumir kost á að taka fósturbörn en það er langt í frá að allir foreldrar treysti sér í það þar sem oft er um að ræða þung og erfið barnaverndarmál. Í mun fleiri tilvikum hefur verið um að ræða ættleiðingu frá útlöndum. Á undanförunum árum og áratugum hafa allmargar íslenskar fjölskyldur nýtt sér þann möguleika. Sem dæmi má nefna að allmörg börn voru á sínum tíma ættleidd frá Sri Lanka og Indónesíu og undanfarið hafa fjölmörg börn verið ættleidd frá Indlandi. Nýlega gafst kostur á ættleiðingu frá Kína. Þau lönd sem nú eru formleg tengsl við í þessu sambandi eru Indland, Kína, Kólumbía og Taíland. Mikilvægt er líka að reyna að leita fleiri leiða til ættleiðingar. Ættleidd hafa verið á bilinu 15–24 börn á ári að jafnaði, alls um 400 börn.

Kostnaður við ættleiðingu er mismunandi eftir löndum. Greiða þarf upphald barnsins, lögfræði- og dómskostnað og ferðakostnað en væntanlegir kjörforeldrar fara oftast sjálfir til að sækja barn sitt. Þó býður félagið Íslensk ættleiðing upp á þjónustu á þessu sviði ef væntanlegir kjörforeldrar treysta sér ekki í slík ferðalög. Ekki er fjarri lagi að ætla að lágmarks-

kostnaður sé um 1 millj. kr. fyrir hverja fjölskyldu/einstakling vegna þessa. Þá fjármuni þurfa foreldrar að reiða fram á skömmum tíma. Mikilvægt er því að gefa kost á ferðastyrkjum til þess að tryggja að fólk úr öllum þjóðfélagshópum, en ekki einungis hinir efnameiri, hafi möguleika á því að ættleiða börn að utan.

Mikilvægt er líka að hafa í huga að á sama tíma og þátttaka ríkisins mundi koma til hvað varðar kostnað við ættleiðingar sem sjálfsgætur og eðlilegur hluti samtryggingar og velferðar, er hún jafnframt framlag okkar til þess að bæta aðstæður barna í fátækum löndum, sem annars bíður í mörgum tilvikum ekki annað en sár fátækt og stofnanavist til langframa. Þannig leggjum við af mörkum þann mikilvæga skerf að bæta hag margra barna sem búa við erfiðar aðstæður, þótt það liggi ekki endilega til grundvallar óskum foreldra um að ættleiða börn frá útlöndum, þar ræður fyrst og fremst þráin eftir að eignast barn og annast það sem sitt eigið.

Á 128. löggjafarþingi lagði fyrsti flutningsmaður fram fyrirspurn um ættleiðingar frá útlöndum og hvernig þeim væri háttað annars staðar á Norðurlöndum. Eftirfarandi kom m.a. fram í svari dómismálaráðherra:

- a. Að samkvæmt upplýsingum frá félaginu Íslenskri ættleiðingu eiga kjörforeldrar sem fá börn til ættleiðingar frá öðrum löndum ekki kost á styrkjum vegna ættleiðingarinnar úr ríkissjóði.
- b. Að samkvæmt upplýsingum sem gefnar eru á heimasíðum ættleiðingarfélaga í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, svo og samkvæmt upplýsingum frá Íslenskri ættleiðingu, fá kjörforeldrar barna sem ættleidd eru frá öðrum ríkjum fjárstyrki vegna ættleiðinganna fyrir hvert barn sem hér segir:
  - Danmörk: Árið 2001: 36.154 danskar kr.  
Árið 2003: 38.138 danskar kr.
  - Finnland: Árið 2003: 1.900–4.500 evrur eftir því frá hvaða landi barnið er ættleitt.
  - Noregur: Árið 2002: 22.500 norskar kr.  
Árið 2003: 23.400 norskar kr.
  - Svíþjóð: Árið 2002: 40.000 sænskar kr. (í október).

Hér er því um að ræða styrki sem nema 170–400 þús. ísl. kr. eftir því hvaðan er ættleitt. Jafnframt var spurt um ýmsar skattaívilnanir og hvort slíkir möguleikar væru fyrir hendi hér.

Í svari ríkisskattstjóra kemur eftirfarandi fram:

„1. Í skattalöggjöf og skattfrankvæmd er réttarstaða ættleiddra barna öldungis sú sama og barna sem fæðast inn í fjölskyldu.

Þannig eru greiddar barnabætur til kjörforeldra frá og með því ári þegar ættleiðing á sér stað og til fulls 16 ára aldurs barnsins.

Reglur um ívilnun í skatti á grundvelli þeirra ákvæða 66. gr. laga nr. 75/1981 [nú l. nr. 90/2003] er varða börn taka til ættleiddra barna á sama hátt og annarra barna, þ.e. ef barn er háð langvinnnum sjúkdómi eða fötlun eða foreldri ber kostnað vegna náms þess eftir að það nær 16 ára aldri.

Ekki er nein heimild í lögum til að taka tillit til kostnaðar vegna ættleiðingar barns erlendis frá.

Gerð var sérstök athugun á viðhorfum skattyfirvalda til slíkra mála og á skattfrankvæmd þeirra fyrir nokkrum árum. Liggur fyrir álit umboðsmanns Alþingis vegna þessa. Var það niðurstaðan að skattaívilnun væri ekki veitt á grundvelli þess að foreldrar bæru kostnað við ættleiðingu. Slíkt samrýmdist ekki lögum. Fram kom við umrædda athugun að til voru dæmi

úr skattfrákvæmd um hið gagnstæða þannig að skattstjóri virtist hafa ívilnað í skattstofnum vegna ættleiðingar en talið var að þar hefði ekki rétt verið staðið að málum.

2. Lausleg athugun af hálfu ríkisskattstjóra á lögum og reglum í nágrennaríkjunum sem varða skattaleg viðhorf til ættleiðingar leiðir í ljós að þar virðast ekki vera fyrir hendi heimildir til að taka tillit til kostnaðar vegna ættleiðingar við ákvörðun skatta. Uppbygging skattkerfanna á Norðurlöndunum er nokkuð svipuð frá landi til lands og virtust skattaleg viðhorf keimlík því sem áður greinir um reglur á Íslandi. Á það er að líta í þessu samhengi að félagsleg kerfi í öðrum norrænum ríkjum eru nokkuð frábrugðin hinu íslenska að því er varðar tilvik sem snerta félagslegar greiðslur, bætur, styrki, niðurgreiðslu og þátttöku í kostnaði. Hugsanlegt er að í einhverjum tilvikum taki hið opinbera þátt í að hliðra til fyrir ættleiðingum í formi slíkrar fyrirgreiðslu. Skattlagning þannig tekna og tekjuígildis frá félagslegum aðilum til fjölskyldna er síðan með ýmsu móti í þessum ríkjum. Í fljótu bragði var þó ekki fundið að gert væri ráð fyrir sérmeðferð einhverra bóta er tengdust ættleiðingum.“

Af framansögðu má vera ljóst að við skerum okkur úr hvað varðar ferðastyrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum. Finnar hafa nýlega gengið frá reglum um slíka styrki og þá erum við ein Norðurlandþjóða eftir. Því er brýnt að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra setji sem allra fyrst reglur þar að lútandi. Mikilvægt er að þær séu skýrar og gegnsæjar.

Ýmis verkalýðsfélög hafa látið sig þetta mál varða og sum stéttarfélög greiða styrki í tengslum við ættleiðingar, þó ekki þannig að um samræmdar reglur sé að ræða milli hinna ýmsu félaga.

Nýlega ályktaði Verkalýðsfélag Húsavíkur eftirfarandi og sendi jafnframt eftirfarandi bréf til alþingismanna:

„Um leið og Verkalýðsfélag Húsavíkur óskar nýkjörnum þingmönnum velfarnaðar í starfi á komandi árum vill félagið benda á ályktun og greinargerð um stöðu fólks sem ættleiða vill börn og samþykkt var á síðasta aðalfundi félagsins. Með ályktuninni vonast félagið til að hægt verði að opna augu ráðamanna fyrir því óréttlæti sem viðgengst gagnvart þeim sem vilja ættleiða börn. Í flestum tilvikum er um að ræða verulega háar fjárhæðir sem fólk, ekki síst verkafólk, á mjög erfitt með að standa straum af. Það er von félagsins að þingmenn taki málið upp á Alþingi í haust með það að markmiði að jafna aðstöðu fólks í þessari stöðu, við aðstöðu þeirra sem eignast börn eftir hefðbundnari leiðum.“

Ályktunin var svohljóðandi:

„Aðalfundur Verkalýðsfélags Húsavíkur hvetur stjórnmalaflokkana sem bjóða fram til Alþingis og væntanlega alþingismenn til að tryggja að bætt verði aðstaða fólks sem leitast við að ættleiða börn frá útlöndum. Heilbrigðiskerfið tekur þátt í margvíslegum kostnaði vegna barneigna – eins og eðlilegt er – en engar ívilnanir eru veittar því fólk sem leitar eftir að ættleiða barn frá útlöndum eins og gert er í nágrennalöndunum. Þó er ljóst að því fylgir umtalsverður kostnaður og ekki á færi láglaunafólks að fara þessa leið. Þátttaka almannatrygginga í kostnaði við ættleiðingar frá útlöndum hlýtur að eiga að vera sjálfsagður hluti velferðarkerfis – ef það á að rísa undir nafni.

Um leið skorar félagið á önnur verkalýðsfélög og Alþýðusamband Íslands að beita sér í málinu og jafna jafnframt rétt fólks til greiðslu úr sjúkrasjóðum, hvort sem um er að ræða tæknifrjövgun eða ættleiðingu frá útlöndum.

Þannig samþykkt á aðalfundi Verkalýðsfélags Húsavíkur 2. maí 2003.“

Á 131. löggjafarþingi náðist ekki að mæla fyrir málinuá nýjan leik en á 130. löggjafarþingi bárust eftirfarandi umsagnir um málið og góður stuðningur við það. Eru þær látnar fylgja hér með þar sem þar er m.a. að finna góðar og gagnlegar tillögur um framhaldsvinnu málsins ef samþykkt verður.

### Fylgiskjal.

#### **Umsagnir um tillögu til þingsályktunar um styrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum (85. mál á 130. löggjafarþingi).**

##### **Umsögn Alþýðusambands Íslands.**

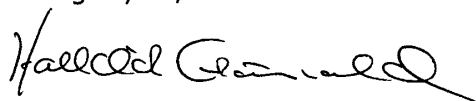
(20. mars 2004.)

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar tillögu til þingsályktunar um styrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum, 85. mál.

Alþýðusambandið styður framangreinda þingsályktunartillögu og leggur til að hún verði samþykkt.

Engar ívilnanir eru nú veittar vegna ættleiðingar frá útlöndum, líkt og gildir t.d. um tæknifrjóvgun. Ættleiðingum frá útlöndum fylgir umtalsverður kostnaður, svo mikill að þær eru ekki á færi lágtekjufólks. Að öðru leyti vísast til greinargerðar með tillögunni.

Virðingarfyllst,



Halldór Grönvold,  
aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ

## Umsögn Íslenskrar ættleiðingar.

Með bréfi, dags. 18. febrúar, sendi Allsherjarnefnd alþingis Íslenskri ættleiðingu til umsóknar þingsályktunartillögu um styrki til foreldra sem ættleiða börn frá útlöndum, 85. mál.

Stjórn Íslenskrar ættleiðingar fagnar því að nú skuli loks vera rætt um að veita ættleiðendum, sem ættleiða börn erlendis frá, styrki. Stjórnin telur að ættleiðing sé jafngild öðrum leiðum til að eignast börn og undir það taka fjölskyldur á fimmta hundrað barna sem ættleidd hafa verið frá útlöndum.

Á hátíðarstundum er talað um fjölskylduna sem hornstein þjóðfélagsins. Um 10-15% hjóna á barneignaraldri glíma við ófrjósemi og geta ekki eignast börn nema með aðstoð, annað hvort í formi tæknifrjógvagna eða með ættleiðingu. Þessar leiðir eru ekki öllum opnar vegna þess að á Íslandi greiðir fólk stóran hluta ófrjósemisaðgerða sjálf og fram til þessa hefur engin fjárhagsleg aðstoð fengist frá yfirvöldum vegna ættleiðinga. Hvað þetta varðar er Ísland langt á eftir öðrum Norðurlöndum, sbr. svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn um ættleiðingar frá útlöndum sem lögð var fram á 128. löggjafarþingi.

Þegar barn verður til á "eðlilegan hátt" hlýst af því kostnaður í heilbrigðiskerfinu sem sjálfsagt þykir að sé greiddur af almannafé. Í því sambandi má benda á umtalsverðan sparnað heilbrigðiskerfisins við ættleiðingu því verðandi kjörmóðir þarf ekki mæðraskoðanir eða skoðun í sónar, o.þ.h., enginn kostnaður er vegna fæðingar og ungbarnaeftirlit er ekki nýtt u.þ.b. fyrstu 10 mánuðina eftir fæðingu barns og oft lengur þar sem kjörnbörn eru nú oftast á aldrinum 12-18 mánaða við komuna til landsins. Eðlilegt má telja að sá kostnaður sem þarna sparast sé greiddur ættleiðendum í formi ættleiðingarstyrks.

Það er erfitt fyrir barnlaus hjón að standa frammi fyrir því að geta ekki eignast barn í gegnum ættleiðingu vegna þess að efnahagslegar forsendur eru ekki til staðar. Margir hæfir umsækjendur hafa neyðst til að hætta við ættleiðingu af efnahagslegum ástæðum. Aðrar fjölskyldur ættleiða einungis eitt barn, þótt löngun til að eignast fleiri börn sé til staðar, vegna þess að fjárhagur þeirra stendur ekki undir kostnaði við aðra ættleiðingu. Þá má benda á að öllum börnum er hollt að eignast systkin og fyrir ættleidd börn er mikill styrkur að alast upp með einstaklingi sem hefur svipaðan uppruna og bakgrunn. Það er sorglegt þegar góðar fjölskyldur sem þrá að eignast barn fá ekki tækifæri til að veita munaðarlausu barni ást, umhyggju og góða æsku af fjárhagslegum ástæðum. Einnig má benda á að "venjulegar" fjölskyldur þurfa ekki að veita efnahagslegum forsendum fyrir sér þegar áform eru gerð um frekari barneignir.

Þjóðfélaginu ber skylda til að aðstoða þau hjón sem þjást af ófrjósemi við að uppfylla þá sterku ósk að verða fjölskylda. Í mörgum tilfellum er um lífshamingju fólks að ræða. Einnig má benda á að fólk sem þráir að eignast barn en getur það ekki þjáist mjög vegna barnleysisins.

Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa amk síðustu 10 ár greitt ættleiðendum styrki til að veða að hluta á móti kostnaði við ættleiðinguna. Árið 2002 hófu Finnar að greiða slíka styrki og nú greiðir Ísland, eitt Norðurlandanna, ekki styrki til kjörforeldra. Því er mjög brýnt að koma slíkum styrkjum á héraðis.

Styrkir til norrænna ættleiðenda voru árið 2003 á bilinu 170.000 til upp 400.000 eins og fram kemur í þingsályktunartillögu Guðrúnar Ógmundsdóttur og fleiri. Fróðlegt er að skoða fjölda ættleiðinga í nágrannalöndum miðað við fólksfjölda. Þá kemur í ljós að ættleiðingar eru áberandi fleiri þar sem kjörforeldrar njóta styrkja. Samtökin EurAdopt tóku saman tölur um fjölda ættleiðinga árið 2000 miðað við 100.000 íbúa og voru ættleiðingar flestar í Noregi 14,6, Danmörku 11,8 og Svíþjóð 10,5, en í þeim löndum þar sem styrkir voru ekki greiddir voru ættleiðingar færri, þe á Íslandi 6,5 og Finnlandi 3,5. Ekki er talið að ófrjósemi sé mismikið vandamál eftir löndunum heldur má ætla að mismunandi stuðningur við kjörfjölskyldur stjórni fjölda ættleiðinga. Frá því þessar upplýsingar voru teknar saman hefur ættleiðingum á Íslandi fjölgað nokkuð og sama þróun hefur verið í flestum nágrannalöndunum. Finnar tóku upp ættleiðingarstyrki 1. desember 2002 og hafa sérstöðu í því að upphæð styrksins er mismunandi eftir því hvaðan barn er ættleitt. Nemur styrkurinn á bilinu EUR 1900 - 4500.

Reglur um greiðslu styrkjanna eru áþekkar í löndunum. Um eina upphæð er að ræða vegna hvers barns sem ættleitt er, þó hafa Finnar aðrar reglu. Íslensk ættleiðing væntir þess að reglur um ættleiðingarstyrki verði skýrar. Félagið telur ekki rétt sé að það meti umsóknir eða annist úthlutun slíkra styrkja.

Helstu atriði sem hafa þarf í huga við setningu regla um úthlutun styrkja í tengslum við ættleiðingar erlendis frá eru eftirfarandi að mati stjórnar Í.Æ.:

1. Styrkir séu einungis greiddir vegna ættleiðingar barns erlendis frá.
2. Ættleiðendur verði að hafa fengið forsamþykki yfirvalda áður en barnið kemst í þeirra umsjá.
3. Einungis séu styrktar ættleiðingar sem löggilt ættleiðingarfélög miðla.
4. Styrkur sé greiddur eftir að kjörbarnið er komið til nýju fjölskyldunnar.
5. Ættleiðendur þurfi að vara búsettir héraðis þegar forsamþykki er veitt og líka þegar ættleiðingin fer fram eða er staðfest af dómsmálaráðuneyti.
6. Styrkur sé ekki greiddur ef um er að ræða ættleiðingu annars hjóna á kynbarni eða kjörbarni maka síns.
7. Um sé að ræða eina greiðslu vegna ættleiðingar hvers barns, sé um ættleiðingu systkina að ræða greiðist sama upphæð vegna hvers barns.
8. Ættleiðingarstyrkir séu undanþegnir skatti.
9. Opinberir aðilar sjái um greiðslu styrkjanna. Í þessu sambandi má benda á Tryggingastofnun sem sér um greiðslu annara framlaga hins opinbera í tengslum við fæðingar.

Heildarkostnaður við ættleiðingu er nú um 900.000 – 1.100.000 og er þá ferð foreldranna til að sækja barnið talin með, enda gera flest erlend stjórnvöld þá kröfu að foreldrarnir sæki barn sitt. Ættleiðing er ekki dýrari á Íslandi en í nágrannalöndunum, þótt ferðakostnaður sé hér heldur hærri. Nemur sá uframkostnaður kostnaði við ferð frá Íslandi til td. Kaupmannahafnar þaðan sem flogið er til fæðingarlands barnsins.

Stjórn Íslenskrar ættleiðingar hefur ávallt stefnt að því að halda kostnaði við ættleiðingar í lágmarki, enda er um að ræða félag kjörforeldra, allir stjórnarmenn hafa ættleitt eða eru á biðlista vegna ættleiðingar.

Að lokum vill stjórn ÍÆ benda á að félagið sendi í desember 2002 erindi til forsætisráðherra þar sem þess var óskað að ráðherra kannaði með hvaða hætti styrkjum til kjörforeldra yrði komið á hér á landi. Erindið var framsent til dómsmálaráðuneytisins og þaðan til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sem síðan endursendi erindið til dómsmálaráðuneytisins. Stjórn félagsins sendi síðan nýtt erindi til dómsmálaráðuneytisins sem framsendi erindið til félagsmálaráðuneytisins. Stjórn ÍÆ barst nú nýverið svar félagsmálaráðuneytisins þar sem ráðuneytið taldi það erindið félli ekki að verksviði ráðuneytisins og benti félaginu á að senda erindið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Brýnt er því að finna slíkum styrkjum stað innan framkvæmdavaldsins. Væntir stjórn ÍÆ þess að umræða um það eigi sér stað hjá hinu háa Alþingi í umfjöllun þingsins um þingsályktunartillögu h.v. þingmanns Guðrúnar Ögmundsdóttur o.fl. og að viðunandi lausn finnist á því hver skuli annast slíkar styrkveitingar. Slíkar styrkveitingar eru ákaflega mikilvægar eins og áður hefur komið fram og þar sem ekki er um margar frumættleiðingar á ári að ræða hefur slík styrkveiting ekki í för með sér mikinn kostnað fyrir hið opinbera.

Með vinsemd og virðingu,



Lisa Karen Yoder

Formaður


### Umsögn ríkisskattstjóra.

(20. febrúar 2004.)

Með bréfi dags. 18. febrúar sl. sendi Allsherjarnefnd Alþingis ríkisskattstjóra til umsagnar tillögu til þingsályktunar um styrki til foreldra sem ættleifa börn frá útlöndum, 85. mál.

Ekki er tilefni af hálfu embættisins til að gera athugasemd við tillögu þessa.

Virðingarfyllst



Indriði H. Þorláksson  
ríkisskattstjóri