

СТАНОВИЩЕ  
на Фондация "Център за изследвания и политики за жените"  
относно узаконяването на заместващото майчинство

Тези дни Народното събрание прие на първо четене Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето, Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс, Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда (26 октомври 2011 г.), Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (2 ноември 2011 г.), като предстои приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за гражданска регистрация, с които се цели узаконяването на института на заместващото (сурогатното) майчинство, и се **вносят фундаментални промени в българското законодателство и обществените отношения по отношение на определяне на произхода от родителите, както и други, несъществуващи в сегашната законова уредба отношения като договор между желаещите да се ползват от заместващо майчинство съпрузи и заместващата майка.**

Обществените нагласи към института на заместващото майчинство, вследствие на проведената през последните две години медийна кампания от вносителката на законопроектите народната представителка от ПП "Атака" г-жа Калина Крумова и пациентски организации, защитаващи правата на хората с репродуктивни проблеми, са по-скоро положителни. Подобна е нагласата и на народното представителство, изразена както в дискусиите в парламентарните комисии, разгледали законопроектите, така и в дебатите в пленарна зала. Въпреки това редица народни представители призоваха многобройните съществени пропуски и неизяснени въпроси, които остават, да се обсъдят и решат между първо и второ четене на законопроектите.

Същевременно няколко неправителствени организации и експерти изразиха сериозни основания, с които призовават народното представителство да не приема узаконяването на заместващото майчинство или да се отложи приемането му до няколко години за по-детайлното изготвяне на нормативна уредба, която да намали възможността за **възникване на бъдещи щети**. В момента по интернет тече подписка на петиция срещу узаконяването на сурогатното майчинство, което показва, че всъщност отношението към този въпрос в обществото не е еднозначно.

Като споделяме мнението на колегите от Националната мрежа за децата, смятаме, че приемането на предложените законопроекти на второ четене трябва не само да се отложи, но на настоящия етап да се **отхвърли**. Проведените до момента две кръгли маси през 2011 г. в парламента не би трябвало да подменят необходимостта от широки обществени дискусии относно необходимостта от узаконяване на заместващото майчинство у нас, за човешко-правните аспекти на подобна уредба, за механизмите за защита правата на роденото от прилагането на практиката дете и на заместващата майка, за механизмите за превенция на комерсиализацията му, които достатъчно ясно да обяснят рисковете от възприеманото му. Международната практика по легализирането на заместващото майчинство след 1976 г., когато е сключен първият договор между семейство, което не може да има деца, и сурогатна майка, е разнопосочна – от пълно узаконяване на комерсиалното и алтруистичното сурогатство, до пълната му забрана, в това число и до непризнаване на децата, родени по този начин в други страни, за граждани в родината на родителите им. В развитите западни страни сурогатството е алтернатива за бездетните двойки там, където няма достатъчно новородени деца за осиновяване. През последните 25 години сурогатството по света е предмет на нестихващи дебати "за" и "против" с оглед последствията, които има най-

вече върху женските права и женското здраве и правата на детето, и е съпроводено с непрекъснати усилия за по-детайлна регламентация дори там, където е разрешен комерсиалният му вариант. Основания за това са оценките, че сурогатството води до **деградация на майчинството** и уредбата му съдържа потенциални рискове за експлоатация, от една страна, и за корупция и конфликт на интереси, от друга. Практиката на страните членки на ЕС в това отношение е най-рестриктивна.

Кои са основанията ни да предложим отхвърлянето на цитираните по-горе законопроекти:

1. Основен аргумент в мотивите за предлаганите промени е необходимостта от преодоляването на "демографската криза", в която се намира страната: *"В България, в която населението застарява и част от него имигрира, усилията трябва да се насочат към решаване на демографския проблем. Той може да бъде разрешен като се поеме грижа за огромния брой партньорски двойки, които искат да имат деца, но поради редица причини не могат да станат родители"*. Крайно време е политическото говорене на тази тема у нас да се огледа в международните инструменти и документи за правата на човека и да обърне внимание, че **хората имат правото репродуктивните им проблеми да се решават извън постигането на демографски цели**. Подобна опекунска аргументация принижява самата дискусия. Основателен е въпросът дали заместващото майчинство би се узаконило толкова лесно, ако не бе поставено в контекста на популистката фразеология за "демографската криза".

Според експертите аргументът с демографските загуби за обществото от неродените от бездетните двойки деца се използва доста некоректно - първо, защото всички изследвания показват **разминавания между по-високите репродуктивни намерения и по-ниските репродуктивни реализации не само при бездетните, но и при останалите двойки** поради редица причини и, второ, защото **компенсаторният ефект на новите репродуктивни технологии за повишаване на раждаемостта е малък**. Като цяло намесването на аргумента асистирано възпроизводство за решаване на демографската криза крие опасност от **подмяна на целта** - репродуктивно здраве с потенциален ефект и върху възпроизводството - и създава възможност за некоректно експлоатиране на индивидуални проблеми, свързани с раждането и отглеждането на деца. Така в контекста на демографската криза импликациите на проблема "бездетство" отклоняват социалната политика в посока решаването на специфичните проблеми на една подгрупа от населението, вместо те да се включат в по-широки социални мерки, които да имат ефект върху раждаемостта.

2. Подвеждащ е и аргументът за "огромния брой" двойки, които биха се възползвали от новата законодателна уредба. В мотивите се споменава митологичната вече цифра от 270 000 семейства с репродуктивни проблеми. Като една от причините за *"спадация брой български граждани"* се изтъква *"повишаването на броя на семействата с репродуктивни проблеми"*, без да се посочват свидетелства, че този брой расте. Нуждаещите се от заместващо майчинство обаче са още по-неясна цифра. В дискусията по законопроектите в парламентарната Комисия по здравеопазване самата вносителка заявява *"в момента ние реално не можем да дадем отговор на това колко са семействата с тези специфични потребности"* (виж стенограмата от заседанието на <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/233/steno/ID/2223>).

**Техният брой би бил нерелевантен за подкрепата на законова уредба в тяхна полза, ако заместващото майчинство не бе толкова проблематично от гледна точка на реалните механизми за защита на правата на всички субекти, участващи в него.**

3. В мотивите се изтъква, че държавните институции *"трябва да изградят дългосрочна стратегия за решаването на проблемите на стерилитета"*, но в случая

се предлага решение „на парче”, подобно на създаването на държавен фонд за финансирането на асистираната репродукция. Както се вижда от отчетите и плановете на Министерството на здравеопазването, на практика целият финансов ресурс на държавата за репродуктивно здраве отива почти изцяло за финансиране на асистираната репродукция, вместо за целеви програми за профилактика, информация и обучение на населението. Други проблеми, свързани с репродуктивното здраве и сексуалната култура, чието занемаряване в известен смисъл става причина за появата на репродуктивни затруднения: високият дял на абортите по желание, високият дял ранни бременности, високият дял онкологични заболявания на репродуктивния тракт и липсата на организирани популационни скрининги, липсата на програми по сексуално и репродуктивно образование в училищата и много други, все още не са намерили адекватен на значимостта си отговор от институциите.

Без да внушаваме противопоставяне между различните целеви групи, нуждаещи се от обгрижване от страна на държавата в областта на подобряване на репродуктивните им възможности и здраве, искаме да акцентираме, че **усилията на държавата в последните 4-5 години изцяло са насочени към въвеждането и прилагането на високотехнологични методи на асистираната репродукция, които ползват ограничени групи от обществото. Настоящите законодателни промени водят само до разширяване на обсега на ползвателите ѝ.**

4. В мотивите се изтъква, че *"тази практика намери широко място в обществото и у нас. За първи път стотици семейства публично признаха, че сурогатството е факт, само че "на черно", че практиката съществува, но извън рамките на закона, или че нуждаещите се прибегват до процедури в страни като Украйна, където сурогатството е легално и разрешено дори за чужденци"*. Подобна аргументация е несъстоятелна и неубедителна. Пак не се посочват никакви данни, а ако в такава практика участват "стотици семейства", това означава, че у нас съществува престъпна дейност, свързана вероятно с клиниките за асистирана репродукция, защото подобна високотехнологична дейност не може да се извърши къде да е от неспециалист. (Съгласно Наредба № 28 от 2008 г. на МЗ "При осъществяване на асистирана репродукция не се разрешава ..... постигането на сурогатни бременности").

Тъй като предлаганите законодателните промени са доста рестриктивни по отношение на онези, които ще могат да се възползват от заместващо майчинство чрез финансова подкрепа от държавата, вероятно **те няма да доведат до премахване или намаляване на сурогатството "на черно"**, и тук държавата би трябвало да предприеме други мерки - да го забрани напълно, като ефективно преследва нарушителите и въведе необходимите разпоредби в Наказателния кодекс, включително и за рекламиране на нуждата от или за предлагането на заместващо майчинство.

5. В мотивите изобщо отсъства каквато и да било **оценка на въздействие** – финансова, икономическа и най-вече социална - на предлаганите промени за узаконяването на заместващото майчинство в България, т.е. колко би ни струвало това като общество не само днес, но и след 20 години, и то не само в парично изражение, а в прогнозни резултати, както и като **промяна на ценности и нагласи**.

Законодателните промени предвиждат чрез промяната в чл. 136в от Закона за здравето дейностите по асистирана репродукция при заместващо майчинство **да се финансират единствено от държавата** при условия и по ред, определени от Министерски съвет. По данни на НСИ в периода 2009 - 2010 г. в България са родени 156 469 бебета. По статистически данни на Фонда за асистирана репродукция, публикувани на интернет страницата му, от 2009 г. до септември 2011 г. отделените средства за асистирана репродукция са 30 507 311,46 лв., а родените деца благодарение на тези средства са 1348. Асистираната репродукция е значително

постижение на съвременната медицина, която изисква сериозен финансов ресурс, като обществото ни е приело, че ще го отделя, за да даде възможност да се подобрят репродуктивните възможности на онези, които имат затруднения при зачеването. Тези цифри обаче трябва да се знаят и анализират от обществото и от институциите, за да се прецени какъв ресурс - финансов, социален и ценностен обществото е склонно да вложи в подобряването на репродуктивното здраве у нас, от една страна, и за преодоляване на "демографската криза" по предложения начин, от друга.

6. Основателен е въпросът алтруизмът ли е в основата на предлаганите законодателни промени. Твърди се, че те са в посока избягване на комерсиализирането на заместващото майчинство, но заложените механизми не са достатъчно убедителни. Според предвидените законодателни промени отношенията между двете страни - желаещите да се ползват от заместващо майчинство съпрузи и заместващата майка - се уреждат с договор за заместващо майчинство. Изрично се предвижда забрана за възнаграждение за заместващата майка, но и възможност за покриване на *"разумните разноски във връзка със здравословното поддържане на бременността, необходимите разноски за възстановяването ѝ след раждането, както и финансовото обезпечаване във връзка с временната ѝ нетрудоспособност"*. Термините "разумни" и "необходими" разноски и "финансово обезпечаване" поставят страните в неравностойна позиция, особено в случаите, в които заместващата майка няма друг доход. Тук идва следващата неяснота за волята на законодателя, дали заплащането на допълнителни разходи от ползващите заместващото майчинство съпрузи за евентуалната временна нетрудоспособност на заместващата майка се отнася и за случаите, когато тя е осигурено лице. В този случай тя има право да ползва обезщетенията за временна нетрудоспособност от фонда за държавно обществено осигуряване. Ако тя не е осигурена, нетрудоспособността ще трябва да бъде включена като разноски - до какъв размер или срещу какви разходооправдателни документи? Очевидно, трябва да се направи анализ дали "разумните" и "необходими" разноски и "финансовото обезпечаване" няма да поставят заместващата майка в нарушение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица. От друга страна, договорът за заместващо майчинство допуска уреждането и на *"други имуществени отношения, доколкото това не противоречи на разпоредбите на Семейния кодекс"*. Тази постановка крие две противоречия: съзнателното и информирано взето решение за заместващо майчинство, водено от алтруизъм, би следвало да изключва договорното уреждане на каквито и да било имуществени отношения. **Правата на двете страни не са уредени изчерпателно, с което се създава предпоставка заместващото майчинство да стане субект на стоково-парични отношения, да се превърне в сделка, а човешкото тяло - в стока.** В такъв случай законодателят би трябвало да регламентира само и изрично алтруистичното заместващо майчинство в рамките на семейството, за което би трябвало да има отделна обществена дискусия.

Договорът, от своя страна, който според предвидените законодателни промени би трябвало да се одобри от съд, **не може да стъпи върху правната уредба на облигационните отношения в България** по две причини. Той не би могъл да бъде определен като едностранен и безвъзмезден, тъй като все пак се предвижда покриване на даден вид разноски от едната на другата страна. Той не е и двустранен възмезден договор в чист вид, тъй като е изключено възнаграждението. Тогава възниква въпросът какъв вид договор ще е и ще се прилага ли Законът за задълженията и договорите за неуредените в него въпроси. Не попада ли този договор в обсега на чл. 26. (ал. 1 изм. - ДВ, бр. 12 от 1993 г.) от ЗЗД, който казва, че нищожни са договорите, които противоречат на закона или го заобикалят, както и договорите, които накърняват добрите нрави. Този правен въпрос е важен, тъй като алтруизмът и възмездното

договаряне взаимно се изключват и не би следвало да се търси комбинация между тях, каквато и българската правна уредба напълно изключва.

Законодателят не е посочил дали ще се допуска изменение на договора след предвиденото одобрение от съда и при какви условия, защото еднократното одобрение от съда не е достатъчна гаранция, че взаимоотношенията след започване на процедурата по асистирана репродукция няма да бъдат видоизменени от страните с оглед на това, че тя е продължителна във времето и инвазивна. С предвидените промени се гарантира, че **заместващата майка няма да има никакви юридически права** над детето след раждането му, но не е посочил **задължения за ползващите се от заместващо майчинство съпрузи** и какво се случва, ако последва отказ от тяхна страна да вземат детето и съответно да получат акта му за раждане, както е предвидено.

7. Анализът на петте законопроекта показва, че те са укорими по отношение на няколко аспекта:

7.1. Потенциал за нарушаване правата на човека:

- **Самата концепция за сурогатност на майчинството, инструментализира жената и нейното тяло, с риск при евентуална комерсиализация да го превърне в стока, което в парадигмата на правата на човека означава липса на свобода и свободен избор;**
- Законодателят изисква писмено съгласие на заместващата майка, че всички решения във връзка със запазването на бременността и заченатото дете, освен тези засягащи здравословното състояние на заместващата майка, ще се вземат от ползващите се от заместващо майчинство съпрузи. Това изискване може да има твърде широки тълкувания от страна на съпрузите, които ще ползват заместващо майчинство, и може да доведе до сериозно **нарушаване на човешките права на заместващата майка;**
- Предложените законодателни решения за уреждане на финансовите параметри и взаимоотношения между двете страни в договора за заместващо майчинство може да доведе до **експлоатация** на заместващата майка и до **загуба на икономическата ѝ независимост**, особено в случаите, когато тя е в уязвима позиция - бедна, безработна, неосигурена, самотна майка и пр.;
- **Предвидената уредба не гарантира еднаква защита на двете страни чрез договора за заместващо майчинство.** При всички изброени по-горе съображения как законодателят гарантира, че страните ще останат равнопоставени, ако едната от тях е икономически по-слаба?
- Законодателят не изисква предоставянето на заместващата майка на **независима правна помощ** за условията, правата и задълженията ѝ и **независима медицинска информация за рисковете** от асистираната репродукция, което накърнява правото ѝ да направи свободен и информиран избор. Вместо това в предлаганите промени на Закона за здравето при определяне кои могат да се ползват от заместващо майчинство, както и коя жена може да бъде заместваща майка, законодателят императивно е разписал изискването те да представят удостоверения от Министерство на здравеопазването за завършен първи етап на Програмата за психологическа помощ при заместващо майчинство и писмена декларация с нотариална заверка, че са съгласни и се задължават да продължат участието си в програмата. Как законодателят гарантира, че органът, който верифицира и контролира прилагането ѝ, ще е независим спрямо органа, който разпределя средствата за асистирана репродукция при заместващо майчинство;
- При отказ за продължаване участието в Програмата за психологическа помощ са предвидени **несъразмерно високи глоби;**

- Законодателят не се е произнесъл за начина на свързване на потенциалните родители и потенциалната заместваща майка, с което се създава възможност за **нерегламентирано посредничество**, което би могло да увреди правата и на двете страни;
- За разлика от уредбата на заместващото майчинство в други, предимно страни членки на ЕС, където се предвижда ограничен срок след раждането, в който **заместващата майка има право да реши да задържи детето**, законодателят не е предвидил подобна възможност;
- **Законодателят не предвижда правото на детето, родено при заместващо майчинство, да познава своя произход.**

7.2. Дискриминационен потенциал на предложените мерки, който създава неравнопоставеност на субектите:

- Право да ползват заместващо майчинство имат само двойките в брак, но не и двойките с репродуктивни проблеми, които живеят в партньорство и които имат по сегашната уредба право на асистирана репродукция, както и жените и мъжете, които биха могли да бъдат самотни родители;
- Предвиждат се законови ограничения за възрастта на биологичната майка и на заместващата майка, но ако заместващата майка е роднина по права или сребрена линия до четвърта степен на единия от желаещите да се ползват от заместващо майчинство съпрузи, се допуска възрастта на заместващата майка да е до 50 г., което е в нарушение на сега действащата уредба, която финансира от държавния бюджет ин-витро процедура до 43-годишна възраст, а разрешава асистирана репродукция до 50-годишна възраст, но за сметка на пациентката;
- По настоящата уредба Фондът за асистирана репродукция финансира до 3 ин-витро процедури на едно лице. В промените на Семейния кодекс се посочва, че договорът между страните се отнася само за една процедура по асистирана репродукция, а в предложените промени в Закона за здравето не се посочва броят на процедурите, с които държавата ще финансира случаите на заместващо майчинство;
- Промените в Закона за здравето предвиждат освен изброени заболявания и състояния за безплодие да се смятат и *"съпътстващи общи заболявания, несъвместими с износване на бременност"*, което според нас ще доведе до разширяване обсега на онези, които биха могли да се възползват от възможностите на заместващото майчинство чрез държавния бюджет; още повече че законодателят постановява, че *"Безплодието се установява със заключение на медицинските специалисти, членове на Обществения съвет на Център „Фонд за асистирана репродукция“, въз основа на изчерпателна медицинска документация"*. Остава открит въпросът дали ще се повиши финансовият ресурс, с който ще разполага Фондът за асистирана репродукция, за да включи и заместващото майчинство, или при запазване на сегашното финансиране ще се ограничи броят на ползващи се от асистирана репродукция, които не ползват заместващо майчинство.

Политическите, законодателните и експертните решения по темата трябва да имат предвид уязвимостта на лицата или семействата, които имат репродуктивни проблеми, и да не спекулират с очакванията и надеждите им. Като всяко постижение на науката, всяка технология може да бъде оценена като добра или лоша в зависимост от мотивите, с които се използва, от начина, по който се прилага, и от последиците, до които довежда. Ако не бъде добре преценена, процедурата, която цели резултат раждане на дете от сурогатна майка чрез асистирана репродукция, ще доведе до

разрушаването на основни ценности на обществото, а мерките, които довеждат до подобен резултат, трябва да бъдат оценени от гледна точка на това дали не са в полза на частен, но в противоречие на обществения интерес.