

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. október 2018

149. löggjafarþing 2018-2019. Þingskjal 9 — 9. mál. Umsögn.

Til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis

Hjálögð er umsögn undirritaðs um drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962. Sbr. auglýsingu á vefsíðu innanríkisráðuneytisins 15. júní 2017 um samráð um breytingar á mannanafnalöggjöf.

Umsögnina ritaði undirritaður á sínum tíma og sendi ráðuneytinu, og á hún vel við um það frumvarp sem hér liggur fyrir. Vonandi verða þær röksemdir til gagns.

Þetta er ítrekað þar sem sama frumvarp var lagt fram á 148. löggjafarþingi 2017-2018. (Þingskjal 150 — 83. mál.).

Virðingarfyllst,

Hrafn Sveinbjarnarson.

Sá sem þetta ritar er sagnfræðingur og starfar sem skjalavörður við opinbera skjalavörslu.

Athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962

Drögin fela í sér brottfall mikilvægra þátta til verndar lifandi menningararfi Íslendinga þ.e. mannanafnahefðinni. Það verður að endurskoða.

Er mannréttindasáttmálinn öðruvísi á Íslandi en í Þýskalandi?

Í greinargerð er vitnað til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 31. janúar 2013 þar sem vísað er til Mannréttindasáttmála Evrópu og samhljóða ákvæðis stjórnarskrár Lýðveldisins. Úrskurði mannanafnanefndar sem starfar skv. lögum nr. 45/1996 var með þessum dómi hnekkt. Haft var eftir innanríkisráðherra í fjölmiðlum 4. febrúar 2013 að dómnum yrði ekki áfrýjað til Hæstaréttar og að mannanafnalög yrðu tekin til endurskoðunar vegna dómsins „Meðal annars með það að leiðarljósi hvort löginn kunnir að vera barn síns tíma“. Dómnum sem ógilti löggjöf með tilvísun til stjórnarskrár var því ekki áfrýjað af ráðherra. Gagnvart mannanafnanefnd og lögum Alþingis var það sérstæð ákvörðun.

Í Þýskalandi og Danmörku eru í gildi mannanafnalög um fornöfn, ekki ósvipuð í grundvallaratriðum þeim lögum sem Héraðsdómur Reykjavíkur dæmdi um 31. janúar 2013. Þýskaland og Danmörk eiga aðild að mannréttindasáttmála Evrópu og þar lúta menn þeim sáttmála. Það er því ljóst að eitthvað er að þeirri röksemdafærslu að mannréttindasáttmálinn valdi því að ekki sé hægt að hafa ákvæði í lögum til verndar íslenskri mannanafnahefð og takmarka í því skyni frelsi forsjáraðila við nafngjöf barna. Skilyrði mannréttindasáttmála Evrópu eru hin sömu á Íslandi og í Þýskalandi. Þetta þýðir að gaumgæfa verður nánar þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar þessum drögum að frumvarpi, ekki gengur að byggja þau á rangfærslum um áhrif mannréttindasáttmála Evrópu, því áhrif hans ættu að vera söm á Íslandi og í Þýskalandi og Danmörku.

Mannanafnalög, til hvers?

Mannanafnalögin nr. 45/1996 hafa á sér ágalla sem þarf að lagfæra, um það er eining meðal þeirra sem þau hafa skoðað af nokkurri skynsemi. En að fella niður sérlæg um mannanöfn og þar með mannanafnaskrá og mannanafnanefnd eru öfgakennd viðbrögð við þeim ágöllum og kunna að leiða til tjóns á mannanafnahefðinni.

Mannanafnalög eru í gildi í siðmenntuðum þjóðríkjum, snúast bæði um verndun menningararfs og mannréttindi til að tryggja einstaklingum sómasamlegt nafn.

Íslensk mannanöfn eru mikilvæg arfleifð sem er vert að skila sem best til komandi kynslóða. Það er ekki einkamál heldur samfélagslegt mál. Fámenn þjóð með eigið tungumál hefur ekki efni á að glopra þessum menningararfi og sérkennum niður. Sá skaði verður ekki bættur.

Opinber skráning mannanafna er því ekki aðeins tæknilegt skráningaratriði til þess að gera hinu opinbera kleift að halda þjóðskrá og aðrar skrár yfir borgarana.

Það sjónarmið að lög skipti ekki máli hvað þróun nafnahefðar snertir standast ekki skoðun. Kenninafnahefðinni norrænu sem enn lifir á Íslandi var kollsteypt með ítrekaðri löggjöf í Danmörku, Noregi og Svíþjóð um skyldu til að taka upp ættarnöfn. Þess vegna er þessi

kenninafnahefð nú kennd við Ísland, það er því mikilvægt að takmarka ættarnöfn með löggjöf. Aðrir þættir íslenskrar nafnahefðar eru einnig mikils virði.

Einn mikill ágalli mannanafnalaganna nr. 45/1996 var að markmiðsákvæði vantar í upphaf þeirra. Í fyrirliggjandi drögum kveður rammar að því viðhorfi, því nær öll menningarleg sjónarmið eru látin lönd og leið. Frumvarpsdrögin eru löguð að lægsta samnefnara. Sérstök mannanafnalöggjöf sem felur í sér menningarleg sjónarmið er felld brott, eins og hún hafi verið tilgangslaus.

Nafnahefð er lifandi menningararfur. Þess þarf að gæta að hefðbrjótar gangi ekki af þessum menningararfi dauðum, en þó þannig að þess sé einnig gætt að verða þessum menningararfi ekki heldur að aldurtila með því að festa hann innan svo þröngs ramma að hann stirðni. Nöfn Íslendinga eru hluti af íslenskri tungu og því eru þau aðeins að hluta til persónulegt málefni nafnhafa og hans nánustu. Nöfn, hefðir og siðir í kringum þau, eru samfélagslegt mál. Á þeim grundvelli er eðlilegt fyrir þjóðríki með eigin menningu að setja lög um hvað heimilt er í nafngjöfum og hægt að horfa til annarra evrópskra þjóðríkja til fyrirmyndar. Í mannanafnalöggjöf í Finnlandi mun vera ákvæði sem tekur tillit til íslenskrar nafnahefðar þ.e. að kenninafn með endingunni –son og –dóttir er heimilað Íslendingum. Hafi Íslendingar ekki sínar eigin mannanafnahefðir í heiðri í löggjöf sinni er ólíklegt að aðrar þjóðir sjái ástæðu til slíkrar tillitssemi framvegis. Á sama hátt er vert að sýna tilhliðrunarsemi gagnvart öðrum nafnahefðum sé um að ræða einstaklinga af erlendum uppruna sem setjast að á Íslandi, það verður þó almennt að takmarka við fyrstu kynslóð enda ekki óeðlilegt að gera kröfur um menningaraðlögun í næstu kynslóðum. Hugmynd draganna um „viðurkennt erlent nafn“ skv. nafnalöggjöf annarra ríkja til notkunar á íslenskan nafnhafa er fráleit, nema um sé að ræða innflytjanda. Því má velta fyrir sér hvort Mannréttindasáttmáli Evrópu leyfi frekar takmörkun á nöfnum við viðurkennd nöfn erlendrar nafnalaggjafar en innlendrar miðað við þá túlkun að ekki megi takmarka einstaklingsfrelsi í nafngjöfum, t.d. er þýska fornafnaskráin takmarkandi og skilyrði löggjafar þar strangari en þau drög sem hér um ræðir.

Að fella niður ákvæði um íslenska beygingu íslenskra nafna er tilræði við íslenska tungu.

Ekki er eðlilegt að líta til Bandaríkjanna um þessi efni þar sem margir menningarheimar koma saman og erfitt ef ekki ómögulegt að setja lög sem samhæfa jafn fjölskrúðugar menningarhefðir og þar eru án þess að mismuna þeim, en ekki mun koma til álita að setja t.d. upphaflega menningu frumbyggja Bandaríkjanna í öndvegi. Að lög um mannanöfn snúast þar um tæknileg atriði skýrist ekki af frelsisást gagnvart persónulegri tjáningu, heldur af því að þar er engin sameiginleg menning. Slík vandkvæði eru ekki fyrir hendi á Íslandi, enda er ekki um fjölmenningsarsamfélag að ræða á Íslandi eins og er í Bandaríkjunum. Sá misskilningur hefur reyndar orðið útbreiddur meðal fólks að telja íslenska menningu, sem er frá alda öðli evrópsk og opin gagnvart erlendum áhrifum, fjölmenningslega. Svo víðtækt er þetta eðli íslenskrar menningar ekki að ýmsum þáttum hennar verði að skipa jafnfætis við hlið erlendra menningarþátta á Íslandi. Fámenn þjóð eins og Íslendingar hafa þá skyldu að

gæta menningar sinnar og sérstöðu hennar, þannig að hún hverfi ekki í fábreytileika samsullsmenningar þar sem lægsti samnefnari ríkir.

Karlmanns nafn eða kvenmanns nafn

Ákvæðið um að stúlku skuli gefa kvenmanns nafn og dreng karlmanns nafn eru felld brott í frumvarpsdrögunum. Það er ámælisvert. Slíkt ákvæði er um mannanöfn í Danmörku og Þýskalandi.

Sú hefð að tengja ákveðin nöfn líkamlegu kyni, karl- eða kvenkyni, þarf ekki að fela í sér ákvörðun um kynhneigð eða kynferðislega sjálfsvitund. Foreldrar velja börnum nafn skömmu eftir fæðingu. Að fella í þeirra vald sérstaka ákvörðun um kynáttun barns til langframa svo snemma á lífsferli þess kann að orka tvímælis, liggi líkamlegt kyn barnsins fyrir með óbyggjandi hætti eins og algengast er við fæðingu.

Vart verður kveðið á um aðrar tegundir nafna en karlmannsnöfn og kvenmannsnöfn, tæplega er hægt að færa í lög til opinberrar skráningar nafnaforða sem ekki er til, en verður aðeins uppfinning einstaklinga eftir dyntum og duttlungum þeirra sjálfra. Með því móti færi íslensk nafnahefð forgörðum fyrir geðþótta einstaklinga.

Númer eða nafn

Rétturinn til nafns í mannréttindasáttmálum felur í sér að menn eigi rétt til nafns, séu ekki kallaðir númeri. Er það afleiðing af helförinni í Þýskalandi. Túlkun þessa hlýtur og að vera að ekki megi skrá menn krenkjandi eða niðurlægjandi nöfnum. Þetta hefur í för með sér vanda þar sem þetta kann stundum að vera smekksatriði. Þetta kallar því á aðkomu sérfræðinga á borð við mannanafnanefnd. Þetta er og umhugsunarefni í ljósi þess að fyrirbyggjandi frumvarpsdrög gera ráð fyrir meira vægi kennitölu við opinbera skráningu en áður, vegna þess að gert er ráð fyrir að með ákvæðum þeirra verði nafnbreytingar tíðari. Með þessu er í reynd horfið frá því að fólk eigi sér persónulegt nafn sem opinbert auðkenni og númerið verði ríkjandi sem slíkt.

Amaákvæði vantar

Krenkjandi og niðurlægjandi nöfn hafa tíðkast lengi á Íslandi, líklega frá öndverðu. Illu heilli eru þetta ekki einvörðungu uppnefni sem fjandmenn hafa haft uppi um fullveðja óvini sína til að lítilsvirða þá. Til eru dæmi um fólkskulega nafngjöf á ungbörnum þeim til háðungar af hálfu fólks sem hefur haft ráð þeirra í hendi sér og hefur komið fram í opinberri skráningu. Þetta hefur verið sérstakur ábyrgðarhluti húsbænda og presta, er ljót saga sem ekki hefur verið skipulega tekin saman. Árelíus Níelsson varð fyrir þessu og hefur því verið lýst á prenti og nafnið Fimmsumtrýna var ekki gefið af neinni sérstakri góðgírni á sínum tíma. Með slíkri nafngjöf er einstaklingur látinn bera frá fæðingu bagga í formi nafns sem hefur að líkindum áhrif á alla hans samfélagsstöðu og möguleika til þess að leita sér hamingju og frama. Þungbær nafngjöf getur komið til af illmennsku og heimsku þeirra sem henni ráða. Foreldrar fara með mikla ábyrgð í þessum efnum. Allflestir menn geta orðið foreldrar og er það ekki takmarkað við góðmennsku, visku eða skynsemd. Því er nauðsynlegt að reynt sé eftir megni að sporna við því að einstaklingar bíði skaða af nafngjöf, án þess þó að stjórnvöld taki sér foreldrahlutverk. Eðlilegt er að hafa amaákvæði inni í löggjöf um mannanöfn og til

álita kemur að kveða á um að komi til þess að því þurfi að beita skuli skylt að tilkynna það til viðeigandi barnaverndaryfirvalda. Markmið mannanafnalöggjafar á einkum að vera jákvætt og kveða á um leiðbeinandi hlutverk mannanafnanefndar og aðstoð við nafngjöf, en amaákvæði er mikil nauðsyn.

Nafn sem hluti einkalífs er fremur margslungið og flókið. Fjöldi fólks hefur gegnt gælunafni fremur en opinberlega skráðu nafni í sínu daglega lífi í umgengni við fjölskyldu og vini, en á opinberum vettvangi nýtt sitt opinberlega skráða nafn. Opinber skráning nafna er því, ólíkt daglegu gælunafni, ekki einkalífsmálefni, snýst fremur um opinbert auðkenni. Með opinberri skráningu nafns er ekki hlutast til um meðferð þess eða gælunafns í daglegri notkun í einkalífi fólks. Opinber skráning gælunafna eða skráning sérstakrar notkunar opinberlega skráðs nafns í einkalífi fólks kemur að sjálfsgöðu ekki til álita. Opinberlega skráð nafn verður óhjálkvæmilega hluti opinberrar sjálfsmyndar (identitets) einstaklinga. Og því hefur ópersónuleg og ill meðferð fanga sem hafa haft auðkenni í formi númers en ekki nafns leitt til þess að litið er á nafn sem mannréttindi. Ekki mannréttindi til þess að færa fram einhverja ljóðræna eða persónulega tjáningu eða viðra sig á opinberum vettvangi til þess að vekja á sér athygli. Eðlileg túlkun mannréttinda í kringum nafn er ekki einkalífslegs eðlis heldur sú að rétturinn til nafns feli í sér réttinn til mannsæmandi nafns sem þá verði ekki til hindrunar eða trafala nafnhafanum í lífi sínu eða við þau mannréttindi sín að leita hamingju í lífinu. Nafn getur markað einstaklingi bás í samfélagi og nöfn geta stéttskipt samfélagi, haft áhrif á félagslegan hreyfanleika. Þannig getur uppáfinningasemi foreldra, tjáningarþörf og dyntir við nafngjöf barns haft veruleg áhrif á framgang þess og frama í lífinu. Þeirri túlkun dómstóls á Íslandi að opinber skráning nafna og takmörkun hennar við ákveðin nöfn teljist á einhvern hátt krenkja mannréttindi þarf að hnekkja með nýrri vel orðaðri mannanafnalöggjöf, því annars mun ekki unnt að bjarga þeim sameiginlega menningararfi þjóðarinnar sem felst í íslenskri mannanafnahefð.

Birtingarnafn, opinbert gælunafn sem þjóðskrárkerfið styður

Nýjungin birtingarnafn virðist til komin í frumvarpsdrögunum af tæknilegum ástæðum, verið er að fela stafafjöldavandamálið í þjóðskrá sem hrjáð hefur íslenska nafnhafa lengi, tæknilegt vandamál sem fékkst ekki leyst þrátt fyrir að skaprauna mörgum og kostaði styttingu langra nafna í þjóðskrá. Þetta opinbera gælunafn, birtingarnafn, verður til birtingar, en opinberlega skráð nafnið í öllu sínu veldi (ótakmarkaður fjöldi nafna skv. drögunum), fullt nafn, virðist ekki eiga að rata í opinberar skrár. Hvar á það að birtast eða finnast á skrá, verður það leynilegt, eða aðeins til í tilkynningum foreldra sem þjóðskrá berst? Hvorki texti frumvarpsdraganna né greinargerð þeirra varpa ljósi á þetta og ekki sést rökstuðningur í frumvarpsdrögunum fyrir þessu.

Eina ástæðan fyrir því að ekki verði notaðir erlendir bókstafir í erlendum nöfnum skv. greinargerð um 3. grein frumvarpsdraganna er að „þjóðskrárkerfið styður ekki við aðra stafi en íslenska“. Þessi frumvarpsdrög miðast því fremur við lélegt tölvukerfi en málefnalega meðferð nafna. Ekki verður mikið úr viðurkenndu erlendu nöfnunum skv. nafnalöggjöf erlendra ríkja þegar svona er í pottinn búið.

Mannanafnaskrá, nauðsynlegt hjálpartæki

Viðmiðunarskrá mannanafna, líkt og í Þýskalandi, er nauðsynleg. Hún verður að miðast við hefðbundin og almennt góð og gild nöfn, viðurkennd skv. nafnfræðingum. Tilgangurinn yrði að upplýsa almenning og gefa kost á tafarlausri skráningu venjulegra nafna. Hún á ekki að taka til allra nafna sem gefin hafa verið, slíka mannanafnaskrá er sjálfsagt að halda einnig í nafnfræðilegu skyni. Viðmiðunarskrá verður að útbúa frá grunni. Setja verður fjöldamörk um lágmarksfjölda raunverulegra nafnhafa í áreiðanlegum ritheimildum til þess að nafn fái að komast á þá skrá. Stök nöfn, ný eða sjaldgæf verða að teljast frávik frá henni og þau verða að hljóta sérstaka meðhöndlun hverju sinni og eiga ekki ein og sér að skapa hefð eða fordæmi. Heiti trölla, dverga, yfirskilvitlegra goðmagna, skáldsagnapersóna eða goðsögulegra persóna og skepna sem annars geta ekki talist hefðbundinn hluti nafnaforðans eiga ekki að komast á viðmiðunarskrána. Frávik verður að heimila að einhverju marki, en þó þannig að þau fari ekki inn á viðmiðunarskrá sem almennt viðurkennd nöfn um aldur og æfi. Verður þar m.a. að horfa til fjölskylduhefðar einstaklinga sem í hlut eiga. Einnig verður að hafa ákvæði gegn því að vörumerki verði notuð sem mannanöfn. Allt verður að leggja þetta í hendur sérfræðingum.

Mannanafnanefnd eða mannanafnastofnun

Mannanafnastofnun (arftaki mannanafnanefndar) ætti að halda utan um mannanafnaskrá og viðmiðunarskrána og fara yfir umsóknir um frávik frá henni og með rökstuðningi veita leyfi fyrir þeim eða hafna þeim á grundvelli rökstuddrar umsóknar. Aðstoð við nafngjöf í formi fræðslu ætti nefndin að veita almenningi.

Í mannanafnalöggjöf ætti að kveða á um reglulega rannsóknarstarfsemi á mannanöfnum í tengslum við störf mannanafnastofnunar og til þess að efla þekkingu á íslenskum mannanöfnum sem menningararfi.

Niðurstaða

Frumvarpsdrögin einkennast af afstöðuleysi sem er e.t.v. viðbrögð við heiftúðugri og býsna óvandaðri fjölmiðlaumfjöllun um mannanafnanefnd. Friður er keyptur með því að láta málefnið lönd og leið.

Það þarf nýja mannanafnalöggjöf, menningarlega, faglega og sanngjarna, og mikilvægt er að formlega skipuð nefnd nafngreindra sérfræðinga fjalli um þá endurskoðun. Þessi drög eru ófullnægjandi, fela í sér flóttu frá því að takast á við viðfangsefnið af skerpu og reisu.

Virðingarfyllst,

Hrafn Sveinbjarnarson
sagnfræðingur
Stórholti 41, 105 Reykjavík