

Nefndarálit

um frumvarp til laga um mannanöfn.

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ný heildarlög um mannanöfn. Um leið falli úr gildi lög um mannanöfn, nr. 45/1996. Markmið frumvarpsins er að tryggja sem ríkastan rétt og sjálfræði fólks til að bera það nafn eða þau nafn sem það kýs og jafnframt frelsi fólks til þess að skilgreina kyn sitt. Þá er lagt til að mannanafnanefnd verði lögð niður og öll ákvæði um hana felld brott.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nefndin fjallaði um ýmis atriði sem viðkoma málinu, en þar má m.a. nefna val einstaklinga á eiginnöfnum og kenninöfnum og skilgreiningar kenninafna, ábyrgð og aðkomu foreldra og forsjáradila að nafnabreytingum barna, skráningu kyns í þjóðskrá, nöfn sem eru nafnbera til ama, mannanafnanefnd og reglugerðarheimild ráðherra.

Íslensk nafnahefð og íslenskt málkerfi.

Minni hlutinn telur ekki unnt að koma fyrir beinum ákvæðum um íslenska nafnahefð og íslenskt málkerfi á neinn þann hátt sem samrýmist markmiðum frumvarpsins um frelsi til nafngifta. Ekki verður séð að ákvæði laga um mannanöfn, nr. 45/1996, um eignarfallsendingu, reglur íslensks málkerfis o.þ.h. hafi náð m.a. því markmiði að auka frelsi í nafngiftum. Minni hlutinn telur ekki að sannfærandi rök hafi verið færð fyrir því að íslensku máli stafi hættu af erlendum mannanöfnum. Mannanöfn eru svo sérstakur og afmarkaður hluti tungumálsins að það er ekki sjálfgefið að þau hafi áhrif á aðra þætti þess. Þá hafa erlend mannanöfn bæst í mannanafnaforðann frá upphafi Íslandsbyggðar án þess að ætla megi að þau hafi skaðað málkerfið. Loks ná lög um mannanöfn eingöngu til íslenskra ríkisborgara. Eftir sem áður verður hér alltaf mikill fjöldi erlendra ríkisborgara sem þarf að tala við, tala um og skrá hjá hinu opinbera. Nöfn þeirra geta verið með öllu móti. Minni hlutinn telur íslenska mannanafnahefð mikilvæga arfleifð sem ber að sýna virðingu og kynna vel fyrir öllum þeim sem velja börnum nöfn eða sjálfum sér á fullorðinsaldri.

Mannanafnanefnd.

Nokkuð var rætt um skipan mannanafnanefndar og komu fram ýmis sjónarmið um mikilvægi nefndarinnar og starfsemi hennar. Í lögum um mannanöfn er nefndinni falið nokkuð viðamikil hlutverk en með samþykkt þessa frumvarps yrði ekki þörf fyrir slíka nefnd lengur, enda talsvert minni skorður við því hvaða nöfn einstaklingar geti tekið sér. Í frumvarpinu er því lagt til að leggja nefndina niður.

Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum.

Stofnunin geymir mikilvæg söfn um íslenska menningu og menningararfleifð, þar á meðal merk söfn er varða íslenskt mál og orðaforða, örnefni og þjóðfræði. Stofnunin hefur skyldum

að gegna sem alþjóðleg miðstöð á sviði íslenskra fræða og miðlunar íslenskrar menningar. Þar er unnið að hagnýtum og fræðilegum rannsóknum á íslensku máli, bókmenntum, sögu og menningu.

Nöfn landsmanna eru einn þáttur íslenskrar menningar og menningararfleifðar og þar með þróunar íslenskrar tungu. Á síðustu áratugum hefur nánast orðið bylting í fjölda Íslendinga sem er af erlendu bergi brotinn og hefur það óhjákvæmilega haft í för með sér breytingar á nafngiftum. Sama gildir um sífella þróun og breytingar á nafngiftum sem þó má líta á að séu innan hefðbundins ramma sem venjur og siði hafa mótað í aldanna rás. Fullyrða má að nöfn landsmanna hafi aldrei verið fjölbreyttari.

Minni hlutinn telur mikilvægt að fyrir hendi sé ráðgjöf og leiðbeiningar til almennings um mannanöfn og hefðir við nafngjöf. Því leggur minni hlutinn til að Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum fái að lögum það hlutverk að vera til ráðgjafar fyrir almenning um mannanöfn, mannanafnahefðir, rithátt og beygingar. Þá er nauðsynlegt að hún geti sinnt rannsóknum á þessu sviði. Innan stofnunarinnar eru bæði nafnfræði- og málræktarsvið sem gætu tekist á við þetta verkefni. Þegar mannanafnanefnd verður lögð niður sparast fé sem minni hlutinn telur eðlilegt að renni til Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum til þess að sinna þessu nýja og mikilvæga hlutverki, en jafnframt til Þjóðskrár Íslands, sbr. síðari umfjöllun.

Eiginnöfn og kenninöfn.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að fullt nafn einstaklings sé eiginnafn hans eða eiginnöfn og kenninafn eða kenninöfn og að hver einstaklingur skuli bera bæði eiginnafn og kenninafn.

Í 2.–4. mgr. 1. gr. frumvarpsins er fjallað um kenningu barns til foreldris eða foreldra, hvernig kenninöfn eru mynduð og heimild til að nota ættarnöfn sem kenninöfn.

Með því að kveða ekki nánar á um myndun nafna eins og gert er í II.–IV. kafla laga um mannanöfn eru reglur um mannanöfn á Íslandi rýmkaðar verulega. Ekki verður lengur kveðið á um millinöfn, en einstaklingi verður heimilt að velja sér þann fjölda eiginnafna sem hann kys sem og kenninöfn. Minni hlutinn leggur til að við gildistöku laganna verði millinöfn skráð sem eiginnöfn en heimilt verði að breyta þeirri skráningu í samræmi við ákvæði laganna. Að auki er lagt til í frumvarpinu að ekki verði lengur kveðið á um að nöfn skuli uppfylla tiltekin skilyrði um íslenskt mál og málkerfi. Skilyrði þess efnis var áður að finna í 5., 6. og 8. gr. laga um mannanöfn og sneru að eiginnöfnum, millinöfnum og kenninöfnum. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að ekki verði lengur kveðið á um að stúlkum skuli gefin kvenmannsnöfn og drengjum karlmannsnöfn.

Í 3. mgr. segir að kenninöfn séu mynduð þannig að á eftir eiginnafni eða eiginnöfnum komi nafn foreldris eða foreldra í eignarfalli að viðbættu son, dóttir, barn eða bur. Minni hlutinn leggur til breytingar sem taka mið af því að nöfn foreldra taka ekki alltaf með sér sérstaka eignarfallsmynd.

Auk þess leggur minni hlutinn til að einstaklingi sem hefur hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá sé heimilt að nota nafn föður eða móður í eignarfalli án viðbótar. Slík breyting er í samræmi við frumvarp til laga um kynrænt sjálfræði (752. mál).

Nefndinni var enn fremur bent á mikilvægi þess að áfram verði heimilt að kenna börn til stjúpforeldris eða fösturforeldris, sbr. 2.–5. mgr. 14. gr. laga um mannanöfn. Minni hlutinn leggur til að bæta slíkri heimild við 1. gr. frumvarpsins.

Aðkoma foreldra og forsjáradila að nafnabreytingum.

Í 2. málsl. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins segir að foreldrar beri ábyrgð á tilkynningu óháð því

hvort barni sé gefið nafn við athöfn hjá skráðu trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi eða ekki. Við meðferð málsins hjá nefndinni komu fram athugasemdir þess efnis að þetta fyrirkomulag gæti valdið vandræðum t.d. ef foreldrar fara ekki sameiginlega með forsjá barns. Minni hlutinn leggur þess vegna til að í stað orðsins „foreldrar“ í 2. másl. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins komi „þeir sem fara með forsjá barns“. Að auki leggur minni hlutinn til orðalagsbreytingar á því hvernig barni er gefið nafn skv. 2. gr.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins segir að nafnbreytingar ólögráða einstaklinga séu háðar því skilyrði að séu forsjármenn þess tveir standi þeir báðir að beiðni um nafnbreytinguna. Þá segir í 4. mgr. sömu greinar að breyting á nafni barns undir 18 ára aldri sé háð samþykki þess hafi það náð aldri og þroska til að taka afstöðu til slíkrar breytingar.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram athugasemdir þess efnis að rétt væri að börn sem hefðu náð 15 ára aldri hefðu möguleika til þess að breyta nafni sínu án samþykkis forsjáraðila. Það væri í samræmi við hugmyndir um stigvaxandi ákvörðunarrétt barna eftir aldri og þroska. Minni hlutinn telur því að rök standi til þess að heimila börnum 15 ára og eldri, sem hafi náð þroska til að taka afstöðu til slíkrar breytingar, að geta breytt nafni sínu án aðkomu forsjáraðila. Þá skipti einnig máli að trans fólk á þessum aldri geti breytt um nafn þrátt fyrir andstöðu forsjáraðila. Á móti komu fram sjónarmið um að varhugavert væri að börn 15 ára og eldri gætu breytt nafni sínu án nokkurrar aðkomu forsjáraðila. Munur væri á því að vilji barns og afstaða fengi aukið vægi eftir því sem aldur og þroski ykist og því að taka burt ábyrgð bæði forsjáraðila og stjórnvalda í málum sem varða börn. Mikilvægt væri að börn nytu lágmarksverndar í þessum eignum af hálfu löggjafans, stjórnvalda og forsjáraðila, ekki sist ef verið væri að auka frjálshræði á sviði nafngifta almennt. Minni hlutinn telur rétt að gæta samræmis við þau aldursviðmið sem koma fram í breytingartillögum allsherjar- og menntamálanefndar við frumvarp til laga um kynrænt sjálfræði. Þar er lagt til að hækka aldursviðmið til breyta skráningu kyns og nafni samhliða því í 18 ár, en hins vegar verður starfshópi, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II, falið að endurskoða hvort lækka eigi aldursviðmið á rétti til að breyta skráningu kyns. Minni hlutinn tekur fram að æskilegt sé að lög um mannanöfn verði einnig endurskoðuð í þessu tilliti. Með hliðsjón af framangreindu leggur minni hlutinn til að 2. og 3. mgr. 3. gr. falli brott en leggur til orðalagsbreytingar á 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins þannig að breyting á nafni barns undir 18 ára aldri verði jafnframt háð samþykki forsjáraðila þess, beggja séu þeir tveir. Þá er tekið fram að ef forsjáraðilar hyggjast breyta nafni barns skal það háð samþykki barnsins í samræmi við aldur og þroska. Að auki leggur minni hlutinn til að bæta við nýjum málsgreinum sem fjalla annars vegar um nafnbreytingar einstaklings sem neytir réttar til að breyta skráningu kyns síns í þjóðskrá og hins vegar barns yngra en 18 ára sem breytir skráningu kyns.

Um nöfn sem eru nafnbera til ama.

Í 3. mgr. 5. gr. laga um mannanöfn er að finna ákvæði þess efnis að eiginnafrn megi ekki vera þannig að það geti orðið nafnbera til ama. Í frumvarpinu er ekki kveðið á um slíkt skilyrði, en í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að foreldrum eigi almennt að treysta til að velja börnum sínum nöfn sem verða þeim ekki til ama. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að mikilvægt væri að hafa heimild í lögum til að bregðast við nafngiftum sem gætu orðið nafnbera til ama og að löggjafinn fæli opinberum aðila áfram það hlutverk til þess að tryggja að því yrði fylgt eftir þrátt fyrir að mannanafnanefnd yrði lögð niður. Þau sjónarmið komu einnig fram að það væri í eðli sínu afar matskennt hvað gæti verið nafnbera til ama samkvæmt lögum um mannanöfn og engin haldföst viðmið lögju til grundvallar því mati. Skv. 22. gr. laga um mannanöfn er verkefni mannanafnanefndar m.a. að vera forsjármönnum til ráðuneytis um nafngjafir og skera úr álita- og ágreiningsefnum um nöfn sam-

kvæmt lögnum sem og að skera úr öðrum álita- og ágreiningsefni um nöfn, nafngjafir, nafnritun og fleira þess háttar. Í greinargerð með frumvarpinu er bent á að komi upp tilfelli þar sem vafi leiki á því hvort nafn barns geti orðið því til ama megi leiða að því líkur að vandi viðkomandi barns sé meiri en svo að ákvæði laga um mannanöfn, og þar af leiðandi mannanafnanefnd, geti að leiðbeina foreldrum í foreldrahlutverkinu.

Minni hlutinn tekur undir mikilvægi þess að tryggja þurfi með einhverjum hætti að börn þurfi ekki að bera nöfn sem ætla má að verði þeim til ama. Minni hlutinn leggur þess vegna til að bætt verði við nýju ákvæði sem kveður á um að ef Þjóðskrá Íslands berist tilkynning um eiginnafn barns yngra en 18 ára sem ætla má að miklar líkur séu á að geti orðið nafnbera til ama skal nafnið ekki skráð að svo stöddu í þjóðskrá. Þjóðskrá Íslands verður auk þess falið að kveða upp úrskurð í þeim efnum svo fljótt sem við verður komið og eigi síðar en fjórum vikum frá því að tilkynning um eiginnafn barst. Úrskurðum Þjóðskrár Íslands verður ekki unnt að skjóta til æðra stjórnvalds. Þá leggur minni hlutinn til að Þjóðskrá Íslands verði heimilt að afla umsagnar Stofnunar Árna Magnússonar og umboðsmanns barna í þessum efnum áður en hún kveður upp úrskurð. Skal ráðherra kveða nánar á um málsmeðferð í þessum tilvikum í reglugerð.

Þá leggur minni hlutinn til að Þjóðskrá Íslands taki við því verkefni að sjá um mannanafnaskrá þannig að enn verði aðgengileg skrá þar sem hægt er að fletta upp eiginnöfnum íslenskra ríkisborgara.

Reglugerðarheimild ráðherra.

Í 7. gr. frumvarpsins segir að ráðherra fari með mál er varði mannanöfn og að honum sé heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd laganna. Þau sjónarmið komu fram við umfjöllun nefndarinnar að með því að aflétta takmörkunum sem áður voru á vali einstaklinga á nafni standi eftir ýmsir tæknilegir þættir sem huga verði að, t.d. hvort rétt sé að kveða á um hámarks lengd nafna, hvort heimilt verði að nota önnur stafróf en hið íslenska og, ef svo er, hvernig skuli skrá þau, hvort nota megi tákni í nafni o.s.frv. Slíkir þættir um skráningu nafna eru fyrst og fremst tæknilegs eðlis og því ekki nauðsynlegt að löggjafinn setji nákvæmar reglur sem geta breyst reglulega. Minni hlutinn telur því æskilegt að kveða á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð með nánari fyrirmælum um framkvæmd laganna, m.a. um rithátt, umritunarreglur og miðlun nafna og leggur til breytingu þess efnis.

Réttindi trans fólks og skráning kyns í þjóðskrá.

Nefndin fjallaði í nokkru máli um hvaða áhrif lög um mannanöfn hefðu á líf trans fólks. Að breyta nafni einstaklings er afar langt og flókið ferli í dag. Einstaklingar geta sótt um að nafn og kyn verði leiðrétt í þjóðskrá eftir að hafa verið í formlegu ferli til kynleiðréttingar í 18 mánuði. Sækja verður um slíkt leyfi hjá sérfræðiteymi innan Landspítalans. Nafn er mikilvægur og stór þáttur í sjálfsmynd einstaklings og getur það því verið mjög hamlandi ef stjórnvöld standa í vegi fyrir því að trans einstaklingur breyti nafni sínu til að endurspeglar betur kynvitund sína óháð því hvort viðkomandi er í formlegu ferli til kynleiðréttingar. Það að geta ráðið eigin nafni án aðkomu stjórnvalda ætti að vera sjálfsagður réttur hvers einstaklings og mundi um leið fela í sér talsverða réttarbót fyrir þennan hóp að mati minni hlutans.

Þá er í 1. tölul. 9. gr. frumvarpsins lögð til breyting á barnalögum, nr. 76/2003, þess efnis að heimilt verði að skrá kyn barns í þjóðskrá sem karlkyn, kvenkyn eða annað órátt. Í b-lið 2. tölul. 9. gr. er jafnframt kveðið á um að við 8. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, bætist ný málsgrein sem segir að breytingar á skráningu kyns skulu háðar sömu takmörkunum og breytingar á skráningum nafna samkvæmt lögum um mannanöfn. Minni

hlutinn leggur til að fella brott 1. tölul. og b-lið 2. tölul. 9. gr. frumvarpsins með hliðsjón af frumvarpi til laga um kynrænt sjálfræði (752. mál) þar sem fjallað er um heimildir einstaklinga til að breyta skráðu kyni sínu í þjóðskrá. Með því að heimilt verður að skrá kyn hlutlausra félga um sjálf sig skilyrði um að allir verði að bera annaðhvort karlmanns- eða kvenmannsnafn. Með frjálstri skráningu og/eða hlutlausri skráningu kyns er augljóst að nafn getur ekki lengur verið afgerandi um það hvers kyns sá er sem nafnið ber.

Gildistaka.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið og ábendingar um vandkvæði Þjóðskrár Íslands og annarra aðila vegna þess að gagna- og upplýsingakerfi væru ekki í stakk búin til þess að takast á við þær breytingar sem frumvarpið felur í sér. Bæði þyrfti tíma og fjármagn til þess að takast á við nauðsynlegar breytingar og einnig þyrfti Stofnun Árna Magnússonar ráðrúm til að undirbúa nýjar skyldur og verkefni.

Minni hlutinn telur rétt að koma til móts við þessi sjónarmið og leggur því til að lögin taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2020 en jafnframt verði veittur frestur til 1. júlí 2021 til að laga eyðublöð, skráningarform og þess háttar að fyrirmælum 3.–4. mgr. 3. gr. laga þessara. Það er rúmur tími til undirbúnings og gefur fjárveitingarvaldinu ráðrúm til að tryggja fjármagn til breytinganna.

Ákvæði til bráðabirgða.

Til ákvörðunar lagaskila um millinöfn, á milli laga um mannanöfn og frumvarpsins, leggur minni hlutinn til að við frumvarpið verði bætt bráðabirgðarákvæði sem kveði á um að við gildistöku laganna verði millinöfn skráð sem eiginnöfn í þjóðskrá. Nafnberum verði heimilt að breyta þeirri skráningu og láta skrá umrædd nöfn sem kenninöfn í samræmi við ákvæði laganna kjósi þeir svo.

Niðurstaða.

Rétturinn til nafns nýtur verndar skv. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og skv. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Miklar breytingar hafa orðið á íslensku samfélagi undanfarna áratugi þar sem markviss skref hafa verið stigin til þess að auka frelsi einstaklingsins til að taka ákvarðanir um eigin hagi. Þegar litið er til þess hvert hlutverk löggjafans er varðandi mannanöfn er nauðsynlegt að haft verði í huga að ekki verði gengið lengra en nauðsyn krefur og að réttindi einstaklinga verði ekki skert að óþörfu. Með samþykkt frumvarpsins verður verulega dregið úr þeim skorðum sem einstaklingum hafa verið settar um nafngjöf.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 19. júní 2019.

Helgi Hrafn Gunnarsson, Guðmundur Andri Thorsson. Jón Steindór Valdimarsson.
frsm.