

Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 2. nóvember 2023

Tilvísun þí: 2023110034/0.1

Tilvísun sendanda:

Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til að bæta stöðu kynsegin fólks (nöfn og skilríki), 103. mál.

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 19. október sl., þar sem frumvarp um breytingu á ýmsum lögum til að bæta stöðu kynsegin fólks (nöfn og skilríki), þingskjal 103 – 103. mál, er sent til umsagnar. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

Um 1. gr.

Þjóðskrá Íslands er fylgjandi þeim breytingum sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins um breytingu á 8. gr. mannanafnalaga, nr. 45/1996.

Stofnunin telur tillögu til breytingar á ákvæðinu ekki einungis til þess fallna að auka réttindi kynsegin einstaklinga til foreldrakenningar heldur mun ákvæðið, verði það að lögum, jafna réttindi allra til foreldranafna.

Í ákvæðinu eins og það er í dag felst mismunun þar sem einstaklingum með kynhlutlausu skráningu er veittur réttur umfram aðra einstaklinga, sem felst í því að eingöngu þeim er heimilt að hafa kenningu til foreldris án endingar. Með breytingunni nær þessi réttur til allra. Þá telur stofnunin jafnframt jákvætt að breyta tilvísunum í föður og móður í foreldra. enda er breytingin til þess fallin að bæta stöðu kynsegin einstaklinga varðandi kynjaskipt foreldranöfn en nokkuð hefur borið á slíkum beiðnum frá kynsegin einstaklingum hjá stofnuninni sem ekki hefur verið hægt að verða við.

Um 2. gr.

Að því er varðar tillögu til breytingar í 2. gr. frumvarpsins þá tekur stofnunin undir mikilvægi þess að kynsegin einstaklingar geti leiðrétt kynskráningu án þess að kynskráning í ferðaskilríkjum verði þeim til trafala eða hættu á ferðalögum erlendis. Sú leið sem lögð er til í 2. gr. er hins vegar að mati stofnunarinnar ekki vænleg og mjög erfið í framkvæmd. Þjóðskrá Íslands hefur haft þetta mál til skoðunar um nokkurn tíma og leggur til aðrar tillögur sem einnig eru taldar til þess fallnar að ná markmiði ákvæðisins. Gerð verður nánari grein fyrir þeim hér að neðan en fyrst verður rökstutt af hverju stofnunin er mótfallin þeirri leið sem lögð er til í frumvarpinu.

Ástæður þess að stofnun er ekki fylgjandi þeirri leið sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins

1. Öryggisáhætta

Þjóðskrá Íslands
Registers Iceland

Borgartún 21
105 Reykjavík

515 5300
skra@skra.is

skra.is

Þjóðskrá Íslands hefur haft til skoðunar hvort mögulegt sé að gefa út aukavegabréf til kynsegin einstaklinga allt frá því að frumvarp um málið var lagt fram á síðasta löggjafarþingi, sbr. 289. mál, 153. löggjafarþing.

Sú skoðun hefur leitt í ljós að útgáfa aukavegabréfa er ýmsum vandkvæðum bundin. Í fyrsta lagi gæti þessi heimild orðið til þess að óprúttir aðilar gætu nýtt sér hana þar sem ekki er erfitt að breyta kynskráningu á Íslandi. Aðrir en kynsegin einstaklingar gætu því nýtt sér þessa heimild. Öll öryggisatriði ferðaskilríkja eru í dag orðin það góð að fölsun þeirra er mjög erfið. Því hafa brotahópar í auknum mæli beint sjónum sínum að því að fá útgefin lögleg skilríki á fölskum forsendum eða að nýta löglega útgefin skilríki fyrir annan en handhafa (Europol, 2021). Þar sem tiltölulega einfalt er fyrir hvern sem er að breyta skráningu kyns hjá Þjóðskrá Íslands mundi þessi breyting bjóða upp á að slík skráning yrði misnotuð. Þannig gæti afbrotafólk breytt skráningu kyns síns í þeim eina tilgangi að fá útgefið annað ferðaskilríki sem síðan væri hægt að selja eða misnota á annan hátt. Þessar aðferðir eru meðal annars notaðar við mansal og smygl á fólki. Er það mat stofnunarinnar að gríðarleg öryggisáhætta gæti falist í því að veita heimild til útgáfu aukavegabréfa með annarri kynskráningu. Stofnunin hefur bent á aðrar lausnir sem gætu dugað til að ná sama markmiði og frumvarpið reynir að ná sem ekki fælu í sér viðlíka öryggisáhættu. Bendir stofnunin á að í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157, sem innleidd var með lögum um nafnskírteini nr. 55/2023, kemur fram í inngangsorðum að notkun stolinna ferðaskilríkja er mikil öryggisáhætta og að skipulögð brotastarfsemi, líkt og hryðjuverk og mansal, notist í auknum mæli við stolin ferðaskilríki. Er þetta í samræmi við mat Interpol, ICAO og fleiri alþjóðlegra stofnana sem hafa skilríkjamál á sínum herðum. Óskaði stofnunin eftir upplýsingum frá nágrannaþjóðum um hvort þau höfðu tekið upp tvöföld vegabréf til þess að vernda kynsegin einstaklinga eða í öðrum tilgangi. Engin þeirra þjóða sem haft var samband við fer þessa leið, en einhverjar þjóðir hafa gripið til annars konar ráðstafana og er tillaga stofnunarinnar hér að neðan í sama anda.

2. Kerfi Þjóðskrár Íslands bjóða ekki upp á tvöfalda skráningu kyns

Kerfi Þjóðskrár Íslands bjóða ekki upp á tvöfalda skráningu kyns, og er þetta því kerfislega óframkvæmanlegt í dag. Mögulega væri hægt að endurskrifa kerfin með þessum möguleika en slík breyting myndi kalla á verulega vinnu og fjármagn sem yrði að fylgja.

Tillaga Þjóðskrár Íslands:

Eins og fram kemur hér að ofan hefur stofnunin um nokkurn tíma haft til skoðunar hvernig hægt er að tryggja réttindi kvára og stálpa til þess að geta breytt kynskráningu sinni án þess að kynskráning í ferðaskilríkjum verði þeim til trafala eða hættu á ferðalögum erlendis. Þær leiðir sem stofnunin telur færar eru eftirfarandi.

1. Möguleiki á því að skrá ekki kyn í nafnskírteini, sem eru ferðaskilríki og duga innan EES.

Á síðasta löggjafarþingi voru samþykkt lög um nafnskírteini nr. 55/2023. Eru nafnskírteinin persónuskilríki og ferðaskilríki innan EES (þó verður hægt að sækja um nafnskírteini án þess að það sé ferðaskilríki fyrir þá sem ekki uppfylla skilyrði þar að lútandi).

Í lögnum er ekki gerð krafa um skráningu kyns í nafnskírteini. Í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 (sem innleidd var með lögnum) er ekki heldur gert að skilyrði að kyn sé skráð á ferðaskilríkin, en þar segir í 2. tl. 2. mgr. 3. gr. að „[...] tilgreining kyngervis einstaklings skal vera valkvæð“.

Hefur stofnunin því lagt til við dómsmálaráðuneytið að í reglugerð um nafnskírteini, sem nú er verið að semja, verði ekki gerð krafa um skráningu kyns á umrædd skilríki, en a.m.k. Þýskaland hefur farið þessa leið til að vernda umrædda einstaklinga.

2. *Heimilað verði að kynsegin einstaklingur geti valið kyn sitt í vegbréfi óháð því sem stendur í Þjóðskrá.*

Þí leggur til að skoðað verði að breyta framlögðu frumvarpi á þann veg að kynsegin einstaklingum verði, í staðinn fyrir að fá útgefið aukavegabréf, heimilt að velja kynskráningu í vegabréfi sínu óháð kynskráningu í Þjóðskrá. Með þeim hætti er öryggi kynsegin einstaklinga tryggt á ferðalögum og komið í veg fyrir að ógrynni af aukavegabréfum verði framleidd. Þessi leið felur hvorki í sér öryggisáhættu né kerfisvandamál.

Um 3. gr.

Að lokum vekur Þjóðskrá Íslands athygli á breytingu þeirri sem lögð er til með 3. gr. frumvarpsins. Þar segir, að í stað orðanna „einu sinni nema sérstakar ástæður séu til annars“ í 7. gr. laga nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði komi: „sé meira en eitt ár liðið frá síðustu breytingu.“

Núgildandi 1. mgr. 7. gr. kveður á um að breyting á skráningu kyns samkvæmt lögnum og samhliða nafnbreyting skuli einungis heimiluð einu sinni nema *sérstakar ástæður* séu til annars. Ákvæðið gerir jafnframt þá kröfu, að ef einstaklingur óskar þess aftur að breyta um kyn skuli hann leggja fram skriflega greinargerð um ástæður beiðninnar til Þjóðskrár Íslands.

Verði 3. gr. frumvarpsins að lögum er ljóst að síðari málsl. núgildandi 1. mgr. 7. gr. verður óþarfur, enda yrði beiðni um breytta skráningu kyns þá ekki háð mati Þjóðskrár Íslands, heldur ber stofnuninni einungis að líta til þess hversu langt er liðið frá síðustu breytingu. Þjóðskrá Íslands leggur því til að þessi síðari málsl. verður felldur úr ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 80/2019.

F.h. Þjóðskrár Íslands



Telma Halldórsdóttir
Yfirlögfræðingur

Þjóðskrá Íslands
Registers Iceland

Borgartún 21
105 Reykjavík

515 5300
skra@skra.is

skra.is

