

Tilmæli 10/2018/välfärd D 2018

Fyrri númer A 1748/välfärd
Afgreiðsla Norræna velferðarnefndin

Norræna velferðarnefndin um tilmælin

Samræming á löggjöf um hinsegin fólk á Norðurlöndum (tilmæli 10/2018)**Tillaga**

Norræna velferðarnefndin leggur til að

Norðurlandaráð leggi svarið við tilmælum 10/2018 um *samræmingu á löggjöf um hinsegin fólk á Norðurlöndum* til hliðar og bíði eftir pólitísku samráði;

Bakgrunnur

Tilmælin eru svohljóðandi:

Norðurlandaráð beinir þeim tilmælum til ríkisstjórna Norðurlandanna

að samræma löggjöf sína um réttindi hinsegin fólks (1);

að að réttur samkynja para til að stofna til sambanda og fjölskyldutengsla verði viðurkenndur í öllum norrænu ríkjum (2);

að að kynleiðrétting verði grundvölluð á sjálfsmynd einstaklinga (3).

Svör frá norrænu ríkisstjórnunum

Svíþjóð gegndi formennsku í Norrænu ráðherranefndinni 2018 og tók saman sameiginlegt svar ríkisstjórna Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs, Svíþjóðar, Álandseyja, Færeyja og Grænland.

Réttindi hinsegin fólks

Hinsegin fólk á eiga að njóta sömu réttinda og annað fólk samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Norðurlöndin eiga aðild að. Enginn sáttmáli kveður beint á um að Akurhús réttindi hinsegin fólks skuli tryggð en í störfum Evrópu-dómstólsins hefur sýnt sig að bann við mismunun og önnur réttindi sem kveðið er á um í Mannréttindasáttmála Evrópu eru nothæf þegar gengið er á réttindi fólks vegna kynvitundar eða kynhneigðar. Sum réttindi og málefni eru sérlega mikilvæg fyrir hinsegin fólk. Það á til dæmis við um réttinn til kynleiðréttingar. Slík mál koma meðal annars fram í tilmælum Evrópuráðsins um vernd gegn mismunun vegna kynhneigðar eða kynvitundar sem ráðherraráðið samþykkti 31. mars 2010 Málið fjallar í rauna um að tryggja að hinsegin fólk geti notið mannréttinda án mismununar vegna kyns, kynvitundar, kyntjáningar eða kynhneigðar.



Unnið hefur verið að jöfnum rétti og tækifærum hinsegin fólks og heldur sú vinna áfram með aðgerðum víðs vegar í þjóðfélaginu. Samfélögin eru orðin opnari og formleg vernd gegn mismunun hefur aukist á Norðurlöndum. Engu að síður tíðkast enn að hinsegin fólk er beitt ofbeldi, hótunum um ofbeldi, mismunun og á því brotið með öðrum hætti. Þetta er óásættanlegt og baráttan fyrir jöfnum rétti og tækifærum hinsegin fólks er mikilvæg í öllum aðildarlöndunum.

Tilgangurinn með vinnu gegn mismunun og umburðarleysi er að standa vörð um þá grunnreglu að allar manneskjur sé jafn mikils virði og tryggja að borin sé virðing fyrir frelsi og gildi einstaklinga eins og þessar grunnreglur eru settar fram í Mannréttinda-sáttmála Evrópu. Þau lönd sem eiga aðild að Norrænu ráðherranefndinni hafa í mismunandi mæli sett lög um mismunun sem ná meðal annars til banns við mismunun á grundvelli kyns, kynvitundar, kyntjáningar og kynhneigðar.

Hér á eftir verður greint frá starfi að málefnum hinsegin fólks í löndunum.

Í júní 2018 birtu Danir fyrstu aðgerðaáætlun Dana í þeim tilgangi að auka öryggi, vellíðan og jöfn tækifæri hinsegin fólks (2018-2021). Í tilefni aðgerðaáætlunarinnar var meðal annars farið yfir löggjöf á ýmsum sviðum og metið hvort þörf væri á nýjum lögum eða breytingu á þeim sem fyrir voru. Hinsegin fólk nýtur verndar samkvæmt lögum um mismunun á vinnumarkaði en einnig að miklu leyti í lögum sem gilda utan vinnumarkaðar. Ráðist hefur verið í þverlægt löggjafarstarf til að kanna hvort þörf sé á að verndin komi skýrar fram og hvort þörf sé á að efla löggjöfina á sumum sviðum.

Ný löggjöf Noregs um jafnrétti og mismunun á við um öll svið samfélagsins. Lögin koma í stað fjögurra fyrri laga um jafnrétti og bann við mismunun og fela meðal annars í sér bann við mismunun á grundvelli kynhneigðar, kynvitundar og kyntjáningar. Nýju lögin tóku gildi 1. janúar 2018. Í Noregi er unnið samkvæmt þverlægri aðgerðaáætlun gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar, kynvitundar og kyntjáningar en gildistími hennar er 2017-2020. Rannsóknarskýrsla um vernd hegningarlaga gegn mismunun fór í umsagnarferli sem lauk 1. nóvember 2018. Í þeirri rannsókn var meðal annars metið hvort þörf væri á að efla vernd hegningarlaga gegn mismunun hinsegin fólks.

Í Svíþjóð var stefna um jöfn réttindi og tækifæri óháð kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu kynnt til sögunnar 2014 en eftir það hefur verið gripið til frekari aðgerða sem varða réttindi hinsegin fólks. Frá árinu 2016 hefur meðal annars verið vernd hegningarlaga trans fólki til handa verið aukin, krafan um virkar aðgerðir í mismununarlögunum nær nú einnig til kynhneigðar, kynsegin vitundar eða kyntjáningar, gripið hefur verið til aðgerða til að vekja meiri athygli á varnarleysi hinsegin fólks gagnvart ofbeldi og ný opinber stofnun var sett á laggirnar um málefni hinsegin fólks.

Alþingi Íslendinga samþykkti í júní 2018 lagafrumvarp um jafna meðferð á vinnumarkaði. Um er að ræða lagaramma sem á að tryggja jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu. Þá hefur velferðarráðuneytið á Íslandi unnið að aðgerðaáætlun sem á að tryggja framfarir og réttarbætur hinsegin fólks. Aðgerðaáætlunin fjallar um lagalega viðurkenningu á kynvitund, heilbrigðisþjónustu, fjölskyldulíf og réttindi hinsegin fólks



í utanríkisstefnu Íslands. Markmið ríkisstjórnarinnar er að Ísland verði meðal fremstu þjóða heims hvað varðar réttindi hinsegin fólks.

Í Finnlandi voru gerðar breytingar á jafnréttislögum kynnt þar sem bætt var við forvörnum gegn mismunun á grundvelli kynvitundar eða kyntjáningar. Um leið var vernd gegn mismunun vegna kynhneigðar aukin með breytingum á lögum um mismunun á þann veg að vernd gegn mismunun nær til svo til allrar starfsemi í opinberum geira og einkageira.

Breytingarnar sem gerðar voru 2014 á finnskum jafnréttislögum varðandi kynvitund og kyntjáningu gilda einnig á Álandseyjum með heimastjórnarlögum um aðlögun að finnskum jafnréttislögum. Álensk lög um mismunun eru hins vegar ekki eins víðtæk hvað varðar vernd gegn mismunun og finnsku lögin. Talin er þörf á að endurskoða og efla álenska löggjöf um mismunun og eru viðræður hafnar þar að lútandi.

Álensk yfirvöld vinna nú að gerð aðgerðaáætlunar um málefni hinsegin fólks á öllum sviðum sem eru á borði heimastjórnarinnar.

Á Grænlandi á sviði einkamálaréttar er kyn eina breytan sem nýtur verndar gegn mismunun og þá eingöngu á vinnumarkaði. Kynjajafnrétti er verndað í lögum grænlenska þingsins Inatsisartut nr. 3 frá 29. nóvember 2013 um jafnrétti karla og kvenna.

Grænlenska jafnréttisráðið hefur ekki unnið sérstaklega að réttindum hinsegin fólks en í stöðuskýrslu grænlenska mannréttindaráðsins 2016 er bent á að lög skorti um jafna meðferð sem verndi gegn alls kyns mismunun og einnig skorti kærunefnd.

Grænlenska mannréttindaráðið mælti í stöðuskýrslu 2016 með því að ríkisstjórnin Naalakkarsuisut legði framlagafrumvarp um að innleiða almenna vernd gegn mismunun á grundvelli kyns, kynþáttar eða uppruna, fötlunar, aldurs, kynhneigðar eða trúarbragða, á vinnumarkaði og utan hans, og tryggja samþættingu jafnréttis-sjónarmiða við gerð lagafrumvarpa, stefnumótun o.s.frv.

Þá hefur grænlenska jafnréttisráðið mælt með því að ríkisstjórnin Naalakkarsuisut legði fram lagafrumvarp um að stofnuð verði óháð kærunefnd sem fjalli um kærur vegna mismununar á grundvelli kyns, kynþáttar, þjóðernis eða uppruna, fötlunar, aldurs, kynhneigðar og trúarbragða á vinnumarkaði og utan hans.

Grænlenska jafnréttisráðið hefur í samstarfi við mannréttindaráðið, umboðsmann barna og umboðsmann fólks með fötlun, samið ýmis konar fræðsluefni um mismunun.

Um er að ræða myndir af fólki sem birtar eru á samfélagsmiðlum undir myllumerkinu #Naliga, einnig stutt myndskleið með frásögnum fólks og þrír hlaðvarpsþættir en þeir fjalla um fötlun, mun á skólum í bæjum og dreifbýli og um líf skjör karla á Grænlandi.

Vakin verður athygli á málefni á stórum opinberum viðburði um jafna meðferð sem haldinn verður 24. nóvember 2018 í norrænu stofnuninni Katuaq í samstarfi jafnréttisráðs og mannréttindaráðs.



Viðurkenning á samböndum og stofnun fjölskyldu samkynhneigðra para

Norðurlöndin hafa löngum átt samstarf um löggjöf á sviði sifjaréttar. Danmörk, Finnland, Ísland, Noregur og Svíþjóð hafa gert með sér ýmsa samninga sem auðvelda fjölskyldum að flytja búferlum milli landanna. Þar má nefna samning frá 6. febrúar 1931 milli Svíþjóðar, Danmerkur, Finnlands, Íslands og Noregs sem felur í sér einkaréttarleg ákvæði um hjúskap, ættleiðingar og forsjá (norræni hjúskapar-samningurinn).

Varðandi foreldratengsl ríkir heiðursmannasamkomulag milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar sem gefur kost á norrænni viðurkenningu á faðerni. Samkomulagið var gert á áttunda áratug 20. aldar og nær ekki til sambanda foreldra af sama kyni.

Þegar foreldrar af sama kyni eignast barn með tæknifrjóvgun einhvers staðar á Norðurlöndum geta foreldratengsl konunnar sem fæddi ekki barnið, það er sameiginlegt móðerni verið viðurkennt með samþykki ef ákveðin skilyrði eru fyrir hendi. Danmörk, Ísland og Noregur viðurkenna að öllu jöfnu sameiginlegt móðerni sem samþykkt hefur verið í öðru norrænu landi þegar barn hefur verið getið með gervi-frjóvgun. Sama mun gilda í Finnlandi þegar ný lög um móðerni ganga í gildi 1. apríl 2019. Í Svíþjóð er ekki hægt að viðurkenna sameiginlegt móðerni sem samþykkt hefur verið annars staðar á Norðurlöndum. Sú móðir sem gekk ekki með barnið þarf að ættleiða barnið til að koma til greina sem foreldri. 1. janúar 2019 taka þó nýjar reglur gildi sem fela í sér að sú móðir sem gekk ekki með barnið mun í mörgum tilvikum geta staðfest foreldratengslin með aðkomu sænskrar félagsmálanefndar í stað þess að þurfa að ættleiða. Endurskoðun er hafin á sænskum reglum um viðurkenningu á samþykktum á foreldratengslum í öðrum löndum í þeim tilgangi að gefa kost á því að viðurkenna sameiginlegt móðerni sem samþykkt hefur verið annars staðar á Norðurlöndum en í Svíþjóð.

Kyn sem byggist á sjálfsmynd einstaklingsins

Mannréttindasáttmáli Evrópu var samþykktur 1950 í Evrópuráðinu, stofnun um milli-ríkjasamstarf í Evrópu sem 47 lönd eiga aðild að, þar á meðal Norðurlönd. Mannréttindasáttmáli Evrópu nær til ýmissa réttinda sem hafa haft og hafa enn þýðingu fyrir réttarbætur hinsegin fólks. Evrópudómstólinn hefur margsinnis fjallað um mál sem varða réttindi einstaklinga til að hafa annað kyn en skráð er í stjórnsýslukerfum landanna, til að mynda þjóðskrá. Evrópudómstóllinn hefur slegið því föstu að fólk eigi rétt á kynleiðréttingu. Annað dæmi um réttarbætur hinsegin fólks er að kynjaleiðrétting krefst ekki lengur ófrjósemisaðgerðar eða annars sem bitnar á frjósemi einstaklingsins.

Í ráðherraýfirlýsingu Evrópuráðsins frá árinu 2010 kemur fram að aðildarlöndin eigi grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að kynleiðrétting sé viðurkennd lagalega á öllum sviðum lífsins, sér í lagi að hægt verði að breyta um nafn og leiðrétt kyn á hraðan, gagnsæjan og einfaldan hátt í opinberum skjölum. Víða á Norðurlöndum hefur ný löggjöf verið kynnt til sögunnar til að einfalda breytingar á upplýsingum um kyn í þjóðskrá, en annars staðar er verið að ræða þetta eða undirbúa þess háttar lagafrumvörp.

Hér á eftir verður greint frá vinnu í sumum löndum með kynleiðréttingu út frá sjálfsmynd einstaklingsins.

Árið 2014 var einstaklingum í Danmörku eldri en átján ára sem skilgreindu kynvitund sína aðra en tilheyrði kyni þeirra gefinn kostur á að fá nýja kennitölu (lagaleg kynleiðrétting). Sótt er um skriflega um nýja kennitölu en umsækjandinn þarf að staðfesta ósk sína að sex mánaða umhugsunarfresti loknum. Í þeirri endurskoðun á löggjöfinni á þessu sviði sem hófst í framhaldi af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um málefni hinsegin fólks, er meðal annars kannað hvort hægt verði að gefa börnum og unglingum undir átján ára aldri kost á lagalegri kynleiðréttingu.

Norsku lögum um lagalega kynleiðréttingu tóku gildi 1. júlí 2016. Samkvæmt lögnum eiga einstaklingar eldri en sextán ára rétt á lagalegri kynleiðréttingu án þess að krafist sé einhvers konar greiningar eða undangenginnar lyfjameðferðar. Leiðréttingin er gerð í samræmi við yfirlýsingu umsækjenda um kynvitund sína. Umsóknir um lagalega kynleiðréttingu eru afgreiddar hjá þjóðskrá. Börn og unglingar á aldrinum sex til sextán ára þurfa að sækja um ásamt foreldrum sínum. Þegar aðeins annað foreldranna sem hafa forsjá með barninu samþykkir er samt hægt að veita leyfi ef það er talið vera hagur barnsins. Í þeim tilvikum er það sýslumaðurinn í Ósló og Akershus sem afgreiðir umsóknina. Aldurstakmörk fyrir nafnbreytingu voru einnig lækkuð úr átján í sextán ár.

Í Svíþjóð eru frá árinu 2013 engar kröfur gerðar um ófrjósemisaðgerð í lögum um kynleiðréttingu. Auk þess tóku sænsk lög gildi 1. maí 2018 þess efnis að einstaklingar sem hafa áður hlýtt kröfu um ófrjósemisaðgerð í eldri lögum um kynjaleiðréttingu geta nú sótt um bætur frá ríkinu. Enn fremur var ákveðið þann 30. ágúst 2018 að senda lagafrumvarp í umsagnarferli sem felur í sér að tvenn ný lög koma í stað gömlu laganna um kynjaleiðréttingu, annars vegar um læknisfræðilegar aðgerðir á kynfærum og hins vegar breytta skráningu á kyni í stjórnsýslunni. Almenn markmið tillögunnar er að fólk geti fengið kynvitund sína viðurkennda lagalega með virðingu fyrir sjálfræði þess.

Á Íslandi eru lög um lagalega stöðu trans fólks frá 2012 sem kveða á um skilyrði fyrir opinberri skráningu á breyttu nafni og kyni. Einstaklingur sem hefur fengið læknisfræðilega greiningu sem trans einstaklingur getur sent umsókn til sérfræðinga-nefndar sem viðurkennir formlega að kyn einstaklingsins sé anað en skráð að lokinni meðferð á Háskólasjúkrahúsinu í Reykjavík. Engar kröfur eru gerðar til trans fólks um skurðaðgerð, ófrjósemisaðgerð eða skilnað.

Íslenska ríkisstjórnin er með í bígerð lagafrumvarp um sjálfræði trans fólks. Samkvæmt frumvarpinu á íslensk löggjöf að tryggja rétt fólks á kynrænu sjálfræði og á einnig að tryggja viðurkenningu á kynvitund þess. Frumvarpið á enn fremur að tryggja rétt allra til líkamlegrar friðhelgi og jafnrétti óháð kynhneigð, kynvitund og/eða kyntjáningu. Frumvarpið verður flutt á þingi vorið 2019 og mun koma í stað laga um réttindi fólks með kynáttunarbunda frá 2012.

Ríkisstjórnir Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs, Færeyja, Grænlands og Álands-eyja telja að orðið hafi við tilmælunum að hluta. Í Svíþjóð situr ríkisstjórn til bráða-birgða og getur því ekki tjáð sig um málið að svo stöddu.



Sjónarmið nefndarinnar

Norræna velferðarnefndin skráir hjá sér upplýsandi svar norrænu ríkisstjórnanna með yfirsýn yfir stöðu mála í löndunum. Aftur á móti stendur ekkert um stöðuna í Færeyjum og er það miður. Þá er greint frá yfirstandandi endurskoðun og yfirferð á gildandi löggjöf og hvort hún feli í sér nægileg réttindi. Nefndin bíður með athygli eftir niðurstöðunum.

Með tilliti til þess að ríkisstjórnirnar telja hver um sig að orðið hafi verið við tilmælunum að hluta, en engin niðurstaða liggur fyrir frá formennskulandinu vegna takmarkaðs umboðs bráðabirgðarstjórnar, óskar nefndin eftir því að norrænu ríkisstjórnirnar geri samantekt og skýri stöðuna enn frekar.

Norræna velferðarnefndin telur því að viðhalda skuli tilmælunum og bíður átekta eftir pólitísku samráði.

Reykjavík, 22. janúar 2019

Bente Stein Mathisen (H)

Eva Lindh (S)

Guðmundur Ingi Kristinsson (Flf)

Hans Wallmark (M)

Jenis av Rana (Mfl.)

Julius Graakjær Grantzau (ALT)

Kolbeinn Óttarsson Proppé (VG)

Krista Mikkonen (gröna)

Linda Ylivainio (C)

Malthe Larsen (S)

Maria Stockhaus (M)

Mika Raatikainen (saf)

Nina Sandberg (A)

Paula Bieler (SD)

Per-Arne Håkansson (S)

Ulf Leirstein (FrP)