

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen

(S2021/07285)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade utkastet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande synpunkter. I övrigt avstår jag från att yttra mig.

Åldersgränsen om 12 år för ansökan om ändring av det kön som framgår i folkbokföringen

Tidigare chefsJO Elisabeth Rynning yttrade sig över departementspromemoriorna Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen (Ds 2018:11) och Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen (Ds 2018:17), se yttrande i JO:s ärende dnr R 45-2018 och R 56-2018. I nyss nämnda yttrande anförde Elisabeth Rynning att hon var tveksam till förslaget om att den som har fyllt 12 år ska kunna få det kön som framgår av folkbokföringen ändrat utan någon bedömning av skälen till en sådan ändring.

Det förslag som nu läggs fram är oförändrat i detta avseende, d.v.s. barn som har fyllt 12 år ska kunna ansöka om en sådan ändring utan föregående prövning av könsidentiteten.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget om 12 års gräns eller hade inget att invända mot det. I sammanhanget kan det dock finnas anledning att beakta att beredningen av förslaget enligt Lagrådet inte levde upp till de krav på beredning som framgår av 7 kap. 2 § regeringsformen. Remissen skulle besvaras inom fem veckor och under den tiden inföll midsommarhelgen. Det måste således beaktas att det finns en risk för att många remissinstanser inte hade möjlighet att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett grundligt genomtänkt remissvar.

I utkastet anges att ”några” remissinstanser har avstyrkt förslaget. Enligt vad som framgår av Lagrådets yttrande hade ”ett mycket stort antal remissinstanser” avstyrkt en möjlighet till ändring i så unga år.

Oavsett hur det förhåller sig med detta, står det dock klart att bland de remissinstanser som avstyrkt förslaget finns många med särskilda kunskaper om och erfarenheter av barn med könsdysfori, bl.a. Karolinska institutet, Sveriges nationella nätverk för DSD, Svenska barnläkarföreningen och BUP Konsultenhet Karolinska Solna. Dessa instanser anser att ett juridiskt könsbyte med föräldrarnas godkännande, tillsammans med en kvalificerad utredning, bör vara möjligt först vid 15 års ålder. De tre förstnämnda instanserna anser att det inte är förenligt med vetenskap och beprövad erfarenhet att ungdomar under 15 år ska ges möjlighet att ändra juridiskt kön utan föregående psykiatrisk, psykologisk och medicinsk utredning.

I utkastet redovisas vissa positiva remissyttranden. Därutöver anges att det för ändring av personnamn inte finns någon nedre åldersgräns och att ändra förnamn så att det bättre stämmer överens med könsidentiteten, dvs. ett byte till ett s.k. könskonträrt förnamn, är en åtgärd som på vissa sätt kan jämföras med en ändring av kön i folkbokföringen.

Jämförelsen med lagen om personnamn haltar betänkligt. Det är naturligt att det i den lagen inte har införts någon särskild reglering för könskonträra förnamn, utan att lagstiftaren har nöjt sig med de allmänna begränsningsreglerna, t.ex. den om att som förnamn endast får förvärfvas ett namn som inte kan antas leda till obehag för den som ska bära namnet. Att de vårdnadshavare som en gång givit barnet ett förnamn ska ha möjlighet att ändra det (från det att barnet fyllt 12 år med dennes samtycke) och då även till ett könskonträrt förnamn är en betydligt mindre ingripande åtgärd än en ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. En ändring av förnamn ändrar inte identitetsbeteckningen och kan, till skillnad från ändring av det kön som framgår av folkbokföringen, ånyo ändras utan en sådan prövning av könsidentiteten som föreslås i utkastet.

Slutligen anges som stöd för förslaget att en ansökan för ett barn görs av vårdnadshavarna. Den bedömningen görs, att det är vårdnadshavarna som tillsammans med barnet bäst kan göra en bedömning av barnets behov av att ändra juridiskt kön i förhållande till åtgärdens konsekvenser samt hur stabil barnet är i sin könsidentitet. Detta är en bedömning, som utan att närmare byggas under, står i kontrast till innehållet i den kritik mot förslaget som framförts av Karolinska institutet m.fl. andra remissinstanser med särskilda kunskaper om och erfarenheter av barn med könsdysfori.

Utifrån det underlag som nu redovisats anser jag att det inte finns tillräckligt övertygande skäl för förslaget och jag avstyrker det därför.

Risken för missbruk

Beträffande risk för missbruk till följd av den föreslagna lagen om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen konstateras i utkastet att det finns sådan risk på flera områden, bl.a. kring Bolagsverkets register över verkliga huvudmän. I utkastet framförs att riskerna inte väger tyngre än den enskildes

självbestämmanderätt när det gäller kön i folkbokföringen. Vidare anføres att det föreslagna systemet med att en första ändring ska kunna beviljas efter först fyra månader har preventiv verkan i detta avseende. Enligt min mening kan det förhållandet att en enskild tvingas vänta i minst fyra månader innan en ändring kan komma till stånd inte anses ha annat än en mindre preventiv effekt i detta sammanhang. I utkastet anges även att det finns behov av att överväga ytterligare åtgärder för att förebygga missbruk, dock i ett senare skede (s. 78 f.). Det hade dock varit önskvärt om fler förslag på sådana åtgärder hade presenterats i samband med remissen av utkastet. Det hade också varit välkommet med någon form av besked om hur och när detta är tänkt att ske. Avsaknaden av detta är en brist. Jag ställer mig därför tveksam till om risken för missbruk kan bortses från i detta fall.

Förutsättningar för en förnyad ändring

I utkastet föreslås att den som tidigare har beviljats ändring av det kön som framgår av folkbokföringen ska efter skriftlig ansökan hos Socialstyrelsen beviljas ändring på nytt om sökanden upplever att det kön som framgår av folkbokföringen inte stämmer överens med könsidentiteten och det kan antas att sökanden kommer att leva i denna könsidentitet även i framtiden.

Som skäl för förslaget anføres att upprepade personnummerändringar kan innebära allvarliga olägenheter för användare av folkbokföringsuppgifter, att en lag som bygger på självbestämmande när det gäller ändring av kön i folkbokföringen öppnar upp för en viss risk för missbruk och att det finns ett intresse av att identitetsuppgifter i folkbokföringen präglas av stabilitet.

Dessa skäl skulle i och för sig kunna tala för en prövning av könsidentiteten redan vid en första ansökan, särskilt som ambitionen är som det uttrycks att försöka avgränsa möjligheten att ändra det kön som framgår av folkbokföringen till just den gruppen som har behov av en ändring. Men detta är inte den väg som valts utan självbestämmandet är en utgångspunkt.

När självbestämmandet är en så viktig utgångspunkt är det lite förvånande att den inte längre ska gälla för just de som - får det ofta förutsättas - ångrar sig. Just denna grupp ska underkastas en könsidentitetsprövning när de önskar få tillbaka det juridiska kön som de levtt enligt under lång tid fram till den första ändringen. Det skulle ju kunna tyckas att de som prövat att leva med bägge de olika juridiska könen har en mer välgrundad erfarenhet än vid en första ändring och att behovet av en prövning av könsidentiteten då inte är så stort.

Förslaget väcker även frågor om det är ett verksamt medel för att undvika olägenheter för användare av folkbokföringsuppgifter, stävja missbruk och att säkerställa stabilitet i folkbokföringen. Tanken är som det får förstås att prövningen ska verka avhållande för att vilja göra en första ändring. I någon mån får detta förutsätta att det föreligger en risk för att man efter en könsidentitetsprövning inte ska få ångra sig. Det är dock svårt att tro att någon skulle kunna nekas att få tillbaka, som det väl oftast kan bli fråga om, sitt ursprungliga juridiska kön. Kravet

på utredning sätts ju inte heller högt, det kan enligt vad som framgår räcka med ett intyg från en kurator efter någon samtalskontakt.

Jag tycker att det är tveksamt om förslaget bör genomföras, dels utifrån de principiella invändningar som man kan rikta mot att just denna grupp fråntagits rätten till självbestämmande, dels utifrån att jag inte är övertygad om att det är ett verksamt medel för att nå de syften som anges. Det kan finnas anledning att överväga om det inte finns andra sätt att nå de mål som åsyftas.

Rättsverkan av en ändring av det kön som framgår av folkbokföringen

I denna del redovisar utkastet ett flertal bestämmelser i författningar där kön har rättslig betydelse (se avsnitt 8.14). Redovisningen är dock relativt kortfattad och översiktlig, varför det är svårt att överblicka vilka eventuella följder som ett införande av den föreslagna lagen om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen kan få. Jag bedömer inledningsvis att dessa frågor behöver analyseras ytterligare i det fortsatta arbetet.

Lagrådet har i yttrande från den 23 oktober 2018 pekat på konflikter som kan uppstå till följd av att en person har ändrat den uppgift av kön som framgår av folkbokföringen men av omgivningen uppfattas tillhöra det andra könet. Utgångspunkten är då enligt utkastet att personen ska behandlas rättsligt i enlighet med den ny könstillhörigheten. Vidare anges att en följd av det föreslagna systemet som bygger på självbestämmande är att intresset för självbestämmande i vissa undantagsfall får stå tillbaka och beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bör det vara möjligt att låta ett av lagstiftaren sedan tidigare identifierat intresse få företräde. Som ett exempel, och det enda, anges att det ”kan” gälla i en sådan situation där en person som har ändrat kön i folkbokföringen men utåt sett uppfattas tillhöra det andra könet ska kroppsvisitera personer av samma juridiska kön.

Det är angeläget utifrån ett rättssäkerhetsintresse med ökad tydlighet om hur konflikter av detta slag ska avgöras, dvs. vilket intresse som ska väga tyngst. Det måste kunna krävas att lagstiftaren på ett tydligare sätt anger hur den beskrivna konflikten ska lösas och att denna uppgift inte hänskjuts till arbetsledningen på den lokala arbetsplatsen eller rent av till den som har att utföra en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Det nu sagda gäller även de vardagliga situationer i form av tillträde till könsuppdelade utrymmen, t.ex. omklädningsrum, som därefter behandlas. Den vägledning som ges är att omständigheten att en person ändrat det kön som framgår av folkbokföringen inte per automatik avgör frågan om tillträde till könsuppdelade utrymmen utan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan presumtionen behöva stå tillbaka vid en intresseavvägning. Det enskilda fallet bör, anges det vidare, hanteras med utgångspunkten att hänsyn får tas inte bara till den person som ändrat juridiskt kön, utan även andra personer som kan komma att beröras.

Dessa till innehållet mycket allmänna och föga vägledande uttalanden, försätter t.ex. den enskilda badvakten i en svår situation. Det är mycket begärt av denne att, utan ytterligare vägledning beträffande intresseavvägningen, kunna lösa konflikter av förevarande slag. Lagstiftaren måste ge tydligare vägledning. Så svårt torde det heller inte vara. Jag tror att mycket skulle vara vunnet om det uttalades hur den situationen ska lösas att t.ex. en person som har ändrat sitt juridiska kön till kvinna men som utseendemässigt uppfattas som en man önskar tillträde till damernas omklädningsrum.

Enligt utkastet är det angeläget med en intresseavvägning. Eftersom utgångspunkten är att det juridiska könet har företräde, så riskerar avsaknaden av tydligare vägledning att den önskade intresseavvägningen inte kommer till stånd. Många som upplever en osäkerhet kan i ett sådant läge låta sig vägledas av att det sällan kan vara fel att handla i enlighet med en presumtion.

Följdändringar i fängelse- och häkteslagstiftningen

Utkastet presenterar förslag på följdändringar i fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611), varvid det s.k. samtyckeskravet i 2 kap. 2 § i respektive lag tas bort. Den föreslagna utformningen behandlas relativt kortfattat i utkastet (se bl.a. avsnitt 9.5). Jag efterfrågar dock en mer grundlig analys kring det nu gällande samtyckeskravets funktion och vilka konsekvenser, bl.a. ur säkerhetssynpunkt, som ett borttagande av kravet kan få inom kriminalvården.

Vissa handläggningsfrågor

Av 1 § andra stycket i den föreslagna lagen om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen framgår att Skatteverket *ska bevilja* en ansökan om ändring om minst fyra månader har förflutit från det att ansökan *kom in* till myndigheten, om sökanden då begär det. Vad en ansökan ska innehålla framgår inte av lagen. Enligt 10 § får i stället regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela forskrifter om vad en ansökan ska innehålla och om ansökningsförfarandet i övrigt. Det framstår inte som osannolikt att det kan uppkomma situationer där en ansökan som ges in till Skatteverket är bristfällig på något sätt och därför behöver kompletteras (jfr 20 och 23 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Som förslaget är utformat uppfattar jag att den tid som sökanden ges för komplettering av ansökan kommer att omfattas av den föreskrivna fristen. Det framgår inte om det har övervägts huruvida fristen borde räknas från det att en *fullständig* ansökan har kommit in till myndigheten.

Enligt 5 § i det nu aktuella lagförslaget ska en ansökan vara skriftlig och lämnas vid personlig inställelse hos Skatteverket. Av 6 § framgår att en ansökan för ett barn görs av barnets vårdnadshavare. Det framgår inte av utkastet hur bestämmelsen om personlig inställelse ska tillämpas i sistnämnda fall d.v.s. om det krävs att vårdnadshavarna, och även barnet, ska inställa sig personligen vid ansökan.

Erik Nymansson

Jag har inför detta yttrande samrått med justitieombudsmannen Katarina Pålsson.

Ärendet har föredragits av Carl-Johan Malmqvist. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.