

REMISSYTTRANDE

2022-01-28

Dnr 0428/21

Er referens: S2021/07285

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över utkast till lagrådsremissen Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade utkast på remiss.

Brå förordar att frågan om ändring av personnummer efter ansökan utreds grundligt och att relevanta åtgärder sätts in för att undanröja möjligheterna till missbruk. Intill dess anser Brå att man bör avvakta med lagstiftningen i den delen.

Under alla omständigheter föreslår Brå – i fråga om ansökan av ändring av barns personnummer – att barnets vilja utreds enligt de rutiner som gäller för socialtjänstens utredningar.

Ändring av personnummer

Enligt lagförslaget kan den som har fyllt 12 år få det registrerade könet ändrat. Kriteriet är att den enskilde upplever att det kön som framgår av folkbokföringen inte stämmer överens med könsidentiteten. Ansökan görs hos Skatteverket, som är folkbokföringsmyndighet. En betänketid på fyra månader löper från ansökningstillfället, därefter ska ansökan beviljas om sökanden fullföljer sin begäran.

Vid en ”första ändring” (Skatteverket) ska det inte göras någon prövning av könsidentiteten. Om en ändring ”tidigare har beviljats” ska Socialstyrelsen kopplas in och könsidentiteten fastställas.

Med andra ord kan utan närmare materiell prövning, ett *nytt* personnummer fastställas för en och samma person. Att byta tillbaka är dock svårare till följd av utredningskraven. Om en person beviljas en andra ändring går det dock inte att återta de gamla (första) personnumret, utan det kommer att tilldelas ett *tredje*.

Redan idag är det möjligt att ändra sitt namn till ett könskonträrt namn utan att förändra könet i folkbokföringen.

Byte av barns personnummer

Praktiskt och administrativt kan det antas vara svårt för en 12-åring att överblicka vad ett byte av personnummer innebär; det kan vara svårt även för äldre barn och vuxna. En möjlighet till byte av det juridiska könet kan ändå anses vara positivt för de barn som nu inte känner att de har möjlighet att leva i enlighet med sin nuvarande könsidentitet. Svårigheterna ligger i själva ändringen av individens personnummer och i de förslag som förs fram gällande ändringsförfarandet.

I förslaget anförs att barnets vårdnadshavare ansöker (första ansökan) och att barnets samtycke ska inhämtas i två omgångar, först vid ansökningstillfället och sedan vid fastställandet av ansökan fyra månader efteråt. En personlig inställelse vid Skatteverket ska också göras för att fastställa identiteten på i det här fallet barnet samt vårdnadshavarna.

Det som inte framgår är hur relationen mellan barnet och vårdnadshavarna kan påverka processen. Inte alla 12-åringar har förmåga eller möjlighet att motsätta sig ett beslut av vårdnadshavarna, inte heller har alla vårdnadshavare förmåga att lyssna till sitt barn och bedöma vad som är bäst för barnet. En 12-åring skulle exempelvis kunna utsättas för press av vårdnadshavarna och således förmås att skriva under ett samtycke. Vårdnadshavarna kan känna sig övertygade om att ett byte är bäst för barnet, medan barnet känner sig osäker. Vårdnadshavarna kan även ha egna motiv med bytet av personnummer. Ett skriftligt samtycke och personlig inställelse kan inte anses vara tillräckligt för att garantera att barnet ger sitt samtycke av fri vilja.

I stället kan en förebild vara när ett ärende aktualiseras hos socialnämnden/socialtjänsten och en eventuell utredning inleds. Då ska alltid barnets egen uppfattning kartläggas (enligt arbetssättet Barns Behov I Centrum, jfr. art. 12 barnkonventionen) och ett eller flera enskilda samtal med barnet ska äga rum (om möjligt beroende på barnets ålder och mognad). Ett liknande förfarande med enskilda samtal skulle även i processen om byte av personnummer kunna ge barnet en möjlighet att, om behov finns, uttrycka sin osäkerhet och be om mer information. Samtalet skulle alltså i detta fall handla om att fastställa barnets samtycke, inte utreda eventuell könsidentitet.

Svårighet vid uppföljning, flera identiteter, digitalisering och bedrägerier

Om byte av personnummer ägt rum två gånger förefaller det bli vissa svårigheter att koppla samman det första och tredje personnumret. Problem kan därvid uppstå att följa upp ärenden där barn utsatts för brott eller familjen varit föremål för utredning. Om familjen även flyttar mellan olika kommuner kan det bli ännu svårare att följa insatser och utredningar gällande det enskilda barnet och dess vårdnadshavare. Likartade problem med uppföljning kan gälla i situationer när barn begått brott och barn som bor i familjer med kriminell livsstil.

En ytterligare aspekt av reformen är att den kan skapa tillfällen till brott.

Om en person kan uppträda med flera identiteter skapas förutsättningar att göra sig skuldfri och ta nya krediter, bli fri från betalningsanmärkningar och brottsbelastningar, söka olika tillstånd utan tidigare problematisk historik, ansöka om flera bidrag samt undgå myndigheters kontroll och uppföljning.

I dag finns ett problem där ett antal personer agerar med flera identiteter. Flera olika modus förekommer. I vissa fall, förmodligen de flesta, utnyttjas en person genom att dennes personnummer eller samordningsnummer används i olika kriminella upplägg. I andra fall är det personen själv som missbrukar sina identiteter.

Den tekniska utvecklingen har gått dithän att digitala kanaler i mycket stor utsträckning har ersatt fysisk närvaro. Bankärenden, myndighetskontakter och inköp sker utan fysiska möten. Denna utveckling gynnar dem som opererar med flera identiteter eftersom dessa personer sällan behöver visa upp sig i verkliga livet.

Till skillnad mot den allmänna brottsutvecklingen har bedrägeribrotten kraftigt ökat. En viss nedgång har dock noterats på senare år. Enligt Nationellt bedrägericentrum är förklaringen att man i högre grad kommit till rätta med kortbedrägerierna.

Bedrägerier är något av vår tids brottslighet där den tekniska utvecklingen fört med sig att brotten gått från att "ta" till att "lura". Skälet är att det som är ekonomiskt intressant i allt högre grad återfinns i den digitala miljön genom konton, utbetalningar och tjänster. För att

komma över dessa värden måste gärningspersoner manipulera och vilseleda system och personer.

Digitaliseringen genom främst internet har även fört med sig stora möjligheter att nå många personer och verksamheter. Det skapar en helt annat utgångsläge för bedrägerier och vissa finansiella brott än vad som tidigare hade varit möjligt ("the lift").

Att uppträda med flera identiteter går därför hand i hand med att vilseleda för egen vinning och motsvarande skada för den som drabbas, vilket är de centrala rekvisiterna i bedrägeribrotten.

Lagförslaget

Förslaget om att en och samma person kan byta personnummer och därmed uppträda i en ny identitet, ska ses i ljuset av dagens samhälle där alltmer görs upp digitalt utan fysiska kontakter och där de åtråvärda värdena är digitalt tillgängliga.

Svenska Bankföreningen skrev i sitt remissyttrande att förslaget "inte får skapa ytterligare oklarheter kring identitet och identifiering i Sverige" (s. 72). Den nu aktuella lagrådsremissen innehåller en genomgång av riskerna för missbruk vid byte av personnummer och något förenklat kan de registersystem som myndigheter och större privata aktörer använder, spåra ett nytt personnummer till det gamla. Med andra ord ska därför riskerna för missbruk inte överdrivas, men i lagrådsremissen konstateras dock att det för "privata aktörer och enskilda kan vara förenat med svårigheter att spåra en person med ändrat personnummer" och att det inte kan uteslutas att "systemet i vissa fall kan komma att missbrukas" (s. 76).

Lagrådsremissens uppfattning är att "den enskildes rätt till självbestämmande väger tyngre än risken för missbruk" (s. 77). Åtskilliga lagstiftningsreformer innebär ofrånkomligt att nya tillfällen till brott skapas. Ofta är det priset man får betala för att åstadkomma en positiv förändring. Frågan är om en sådan avvägning som lagrådsremissen förespråkar kan göras även i detta fall.

Ett fundament i samhällsordningen är folkbokföringen. Därifrån utgår den juridiska identiteten som är av grundläggande betydelse för allt som rör fysiska personer i fråga om att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter, kära och svara i domstol och vara föremål för ingripanden av olika slag. Denna stabila bas ruckas när personer kan uppträda i flera identiteter och missbruka olika system.

Även om lagförslaget möjligen innebär en mindre risk för missbruk av identiteter, rör det sig om samhällsordningens fundamenta. Enligt Brås uppfattning går det inte införa regler som skapar möjlighet att uppträda i en ny identitet. Särskilt inte mot bakgrund av den skisserade brottsutvecklingen. Frågan måste i grunden utredas och lagstiftaren får därmed återkomma.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Björn Borschos efter föredragning av utredaren Maria von Bredow (barns byte av personnummer) och forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell (brottstillfällen).

Kristina Svartz

Maria von Bredow

Lars Korsell