

Skatteutskottets yttrande 2023/24:SkU7y

Utkast till utskottsinitiativ om konstillhörighetslagstiftning

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 18 januari 2024 att ge skatteutskottet tillfälle att senast den 8 februari 2024 kl. 14.00 yttra sig över utkastet till utskottsinitiativ om konstillhörighetslagstiftning. Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över utkastet till utskottsinitiativet i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottet konstaterar att förslaget inte innebär någon ändring av Skatteverkets hantering vid tilldelning av nya person- eller samordningsnummer för den som bytt konstillhörighet. Utskottet anser dock att det kan finnas anledning att senare se över behovet av åtgärder om det finns tecken på missbruk vid byte av person- eller samordningsnummer. Skatteutskottet har inga invändningar mot förslaget i de delar som ingår i utskottets beredningsområde.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD, KD) och ett särskilt yttrande (V, MP).

Utskottets överväganden

Utkast till utskottsinitiativ om könstillhörighetslagstiftning

Ärendets beredning

År 2018 tog Socialdepartementet fram promemoriorna Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen (Ds 2018:11) och Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen (Ds 2018:17). Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 lagrådsremissen Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Lagrådet avstyrkte lagstiftning i enlighet med förslagen och regeringen gick inte vidare med en proposition. Den 31 mars 2020 redovisade Socialstyrelsen efter uppdrag från regeringen bedömningen att det är mer som talar mot än som talar för att möjliggöra aktuella kirurgiska ingrepp före 18 års ålder. I en kartläggning av barns behov av att kunna ändra det kön som framgår av folkbokföringen redovisade Socialstyrelsen inom samma uppdrag att det råder tydligt skilda meningar om huruvida ett sådant behov finns (Åldersgräns för vissa kirurgiska ingrepp och socialnämndens roll vid ändring av det kön som framgår av folkbokföringen). Mot bakgrund av Lagrådets yttrande och vad som redovisats i Socialstyrelsens uppdrag togs en promemoria i form av utkast till lagrådsremiss fram inom Socialdepartementet (S2021/07285). Utkastet till lagrådsremiss Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen innehåller en justerad version av förslag och bedömningar i Ds 2018:11 och Ds 2018:17. Utkastet remitterades den 9 november 2021.

Regeringen beslutade den 28 juli 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Förbättrade möjligheter att ändra kön. Ytrandet lämnades den 19 september 2022. Regeringen gick inte vidare med ärendet och fattade aldrig något beslut om en proposition.

Under hösten 2023 lämnade ledamöterna från Moderaterna och Liberalerna i socialutskottet in ett förslag till utskottsinitiativ om en moderniserad könstillhörighetslagstiftning baserat på förslaget i lagrådsremissen Förbättrade möjligheter att ändra kön. I detta förslag hade Lagrådets synpunkter inarbetats. Det är detta förslag som utskottet nu ska yttra sig över.

Den 25 januari 2024 lämnade Socialstyrelsen, Skatteverket, Kriminalvården, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting information i socialutskottet.

Bakgrund till förslaget i den del som avser Skatteverkets hantering vid tilldelning av nya person- eller samordningsnummer för den som bytt könstillhörighet

En persons kön i folkbokföringen fastställs i de allra flesta fall omedelbart efter födelsen genom en anmälan om barnets födelse till Skatteverket. Senare i livet råder det för de allra flesta en överensstämmelse mellan kroppen och

könsidentiteten, dvs. personens självidentifierade kön. Det finns dock personer som senare upplever att det kön som i samband med födelsen anmäldes till Skatteverket inte stämmer överens med könsidentiteten. I dag måste dessa personer ansöka om fastställande av könstillhörighet enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, kallad könstillhörighetslagen för att det kön som framgår av folkbokföringen ska ändras.

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen [1991:481]).

I 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges vilka uppgifter om en person som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter om kön omfattas inte av dessa uppgifter och registreras således inte i folkbokföringsdatabasen. Däremot framgår uppgifter om kön indirekt av folkbokföringen genom utformningen av individens person- eller samordningsnummer.

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, ett tresiffrigt födelsenummer och en kontrollsiffra. Födelsenumret är olika för män respektive kvinnor genom att det är ett udda tal för män och ett jämnt tal för kvinnor (18 § folkbokföringslagen). En person som inte är eller har varit folkbokförd kan i stället tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelsetid. Numret ska anges med två siffror vardera för år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med siffran 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra (18 a § folkbokföringslagen). Av födelsenumret respektive individnumret framgår således det kön som följer av folkbokföringen.

För att ett barn ska folkbokföras och tilldelas ett personnummer ska barnets födelse anmälas till Skatteverket. Av 24 § folkbokföringslagen framgår att om barnet föds på sjukhus eller enskilt sjukhem ska inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födseln i annat fall, ska barnmorskan göra födelseanmälan. Anmälan ska göras så snart som möjligt. Vidare framgår att i andra fall ska barnets vårdnadshavare göra anmälan inom en månad från födelsen. Det är anmälaren som uppger vilket kön som ska registreras för barnet.

På så vis tilldelas personer som folkbokförs vid födelse i Sverige det kön som framgår av folkbokföringen via personnumret.

För att tillhandahålla information som behövs för att handlägga folkbokföringsärenden får bl.a. person- eller samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen (jfr 1 kap. 4 § första stycket 2 och 2 kap. 3 § första stycket 1 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Av 2 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet följer att

ändringar av de uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen också ska registreras där. Författningarna om folkbokföring saknar dock uttryckliga bestämmelser om ändring av registrerade uppgifter i samband med ändring av könstillhörighet och personnummer. Detta hanteras i stället i enlighet med den praxis som har bildats vid tillämpningen av bestämmelserna i de lagar och förordningar som finns inom folkbokföringen, och regeringen har tidigare gjort bedömningen att det saknas behov av att införa en uttrycklig bestämmelse om tilldelning av nytt personnummer för den som har bytt könstillhörighet (jfr prop. 2011/12:142 s. 21–23 och s. 67–69).

I dag krävs ett tillstånd från Socialstyrelsen för ändrad könstillhörighet i folkbokföringen. Efter att Socialstyrelsen meddelat ett beslut om fastställelse av ändrad könstillhörighet skickas en kopia av beslutet till Skatteverket som registrerar en ändring av personens könstillhörighet i folkbokföringen. Detta sker genom ett personnummerbyte. Personen har därefter ett nytt personnummer som utvisar den nya könstillhörigheten.

Ett personnummerbyte görs manuellt av en handläggare på Skatteverket och det nya personnumret kommer därefter att vara det personnummer som är gällande i folkbokföringen. Det gamla personnumret finns kvar som en tidigare uppgift (historik). Mellan det gamla personnumret och det nya personnumret finns en hänvisning för att uppdateringar ska kunna ske hos andra myndigheter och aktörer. Vid flera personnummerändringar är det dock inte möjligt att se en hänvisning mellan det första och det tredje personnumret, men däremot mellan det första och det andra och mellan det andra och det tredje. Med dagens tekniska system finns alltså inte någon direkt koppling mellan samtliga personnummer, utan dessa måste spåras manuellt i en kedja. Personnummerändringen i folkbokföringen uppdateras även för de personer som personen i fråga har en registrerad relation till, exempelvis föräldrar, barn, make eller maka.

Enligt Skatteverkets rutiner ska en person som ändrar könstillhörighet informeras om möjligheten att få en sekretessmarkering före ändringen av personnumret.

Förslaget i den del som avser Skatteverkets hantering vid tilldelning av nya person- eller samordningsnummer för den som bytt könstillhörighet

När det gäller Skatteverkets hantering vid tilldelning av personnummer eller samordningsnummer för den som bytt könstillhörighet föreslås ingen ändring mot den hantering som sker i dag enligt nuvarande lagstiftning.

I utkastet till utskottsinitiativ föreslås att den nuvarande könstillhörighetslagen ska upphävas och att förutsättningarna för att få genomföra kirurgiska ingrepp i könsorganen för att kroppen ska stämma överens med könsidentiteten ska regleras i två nya lagar. Förutsättningarna för att genomföra kirurgiska ingrepp i könsorganen för att kroppen ska stämma överens med könsidentiteten ska regleras i en ny lag som ska benämnas lagen

om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen, och förutsättningarna för att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen ska regleras i en ny lag som ska benämnas lagen om fastställande av kön i vissa fall.

Enligt lag om fastställande av kön i vissa fall ska ett beslut om att fastställa ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen på grund av att det inte stämmer överens med könsidentiteten föregås av en prövning av könsidentiteten. Denna prövning bör vara betydligt mindre omfattande än den som krävs enligt nuvarande lag och så långt som möjligt utgå från individens uppfattning om sig själv och från den enskildes självbestämmande.

En person som har fyllt 16 år ska efter ansökan få fastställt att personen har ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen om det kön som framgår av folkbokföringen inte stämmer överens med personens upplevda könsidentitet och det kan antas att personen kommer att leva i denna könsidentitet under överskådlig tid. Ansökan ska göras skriftligen och lämnas in till Socialstyrelsen.

En förutsättning för att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen är att personen inte är registrerad partner.

Ett barn som är under 16 år och som har en medfödd avvikelse i könsutvecklingen ska efter ansökan få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen om det är i enlighet med utvecklingen av barnets könsidentitet och om det krävs med hänsyn till barnets bästa. Ansökan ska göras skriftligen och lämnas in till Socialstyrelsen.

En förutsättning för att en person ska få fastställt att personen har ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen är att personen antingen är folkbokförd i Sverige, är svensk medborgare och har varit folkbokförd i Sverige eller är svensk medborgare och har ett samordningsnummer. En förutsättning för att ett barn som är under 16 år och som har en medfödd avvikelse i könsutvecklingen ska få fastställt att barnet har ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen är att barnet är folkbokförd i Sverige.

Om ansökan avser ett barn, ska barnet få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. En ansökan för ett barn görs av barnets vårdnadshavare. En ansökan för ett barn som har fyllt tolv år får inte göras utan barnets skriftliga samtycke.

Socialstyrelsen ska besluta i ärenden enligt lagen om fastställande av kön i vissa fall.

Socialstyrelsens beslut enligt lagen om fastställande av kön i vissa fall ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

En dom eller ett beslut om att en person har ändrat kön, som har meddelats av en utländsk domstol eller myndighet och som har fått laga kraft, ska gälla i Sverige, om personen var medborgare i landet i fråga eller bosatt där när domen eller beslutet meddelades.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla och om ansökningsförfarandet i övrigt.

Enligt utkastet till utskottsinitiativ behöver det inte införas några bestämmelser om behandling av personuppgifter i den föreslagna lagen. Regleringen i EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och patientdatalagen bedöms vara tillräcklig.

Det bör inte införas några bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i den nya lagen om fastställande av kön i vissa fall.

En ändring av det kön som framgår av folkbokföringen efter ett fastställelsebeslut bör styra den enskildes rättigheter och skyldigheter i de fall där könet har rättslig betydelse. Bestämmelserna i fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) om placering av en intagen bör ändras till följd av lagförslaget om fastställande av kön i vissa fall. Några andra ändringar behövs inte enligt förslaget.

Skälen för förslagen i den del som avser Skatteverkets hantering vid tilldelning av nya person- eller samordningsnummer för den som bytt könstillhörighet

Den nya lagen ska endast reglera möjligheten att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen. Med uttrycket ”det kön som framgår av folkbokföringen” avses det kön som framgår av en persons personnummer eller samordningsnummer, dvs. antingen kvinna eller man (jfr 18 och 18 a §§ folkbokföringslagen).

Sedan den 1 september 2023 regleras systemet med samordningsnummer inte längre i folkbokföringslagen utan i den nya lagen (2022:1697) om samordningsnummer. Ett byte av s.k. juridiskt kön för en person med samordningsnummer omfattas nu inte av folkbokföringslagen utan av den nya lagen.

Ett fastställelsebeslut om att en person har ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen kommer att innebära att personen ska få ett nytt personnummer eller samordningsnummer som utvisar ett annat kön än det tidigare. På samma sätt innebär ett beslut om ändrad könstillhörighet i dag att Skatteverket fastställer ett nytt personnummer eller samordningsnummer för sökanden. Ändring av personnummer eller samordningsnummer bör enligt utkast till utskottsinitiativ inte regleras i den nya lagen utan kan även i fortsättningen hanteras enligt gällande praxis inom folkbokföringsverksamheten. För en person som har fått ett nytt personnummer fastställt kommer det nya personnumret därefter att vara det personnummer som gäller för personen. Personnummer som tidigare fastställts för en person kan inte återtas vid en eventuell förnyad ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Om en person beviljas en andra ändring, kommer denne således att tilldelas ett tredje personnummer. Detsamma gäller för den som tilldelats ett samordningsnummer.

Den som får fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen får ett nytt personnummer

Skatteverket distribuerar folkbokföringsuppgifter via de elektroniska aviseringssystemen Navet och SPAR. Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till myndigheter, kommuner och regioner. Skatteverket lämnar ut folkbokföringsuppgifter till såväl privata som offentliga verksamheter via SPAR. När en person ändrar personnummer finns det tidigare personnumret kvar som en historisk uppgift och det görs en hänvisning mellan personnumren. I situationen att en person ändrar personnummer flera gånger är det dock inte möjligt att hänvisa mellan det första och det tredje personnumret, men däremot mellan det första och det andra och mellan det andra och det tredje.

En sak som komplicerar bilden för SPAR-användare är att det inte görs någon hänvisning från det nya till det gamla personnumret. Däremot görs en hänvisning från det gamla till det nya, vilket gör att det kan vara svårare för dem som använder sig av SPAR att spåra historiska uppgifter än för dem som använder sig av Navet.

Enligt Skatteverkets rutiner ska en person som ändrar kön i folkbokföringen informeras om möjligheten att få en sekretessmarkering före ändringen av personnummer. I SPAR innebär en sekretessmarkering att de flesta uppgifter gallras bort och kvar är i princip endast uppgift om personens personnummer och datum för när personen fick sekretessmarkeringen. Via SPAR kan den som begär ut uppgifter efter en sekretessmarkering inte längre få uppgifter om personens namn eller adress.

Konsekvenser av att få ett annat kön fastställt än det som framgår av folkbokföringen i förhållande till myndigheter ...

Navet uppdateras kontinuerligt dygnet runt allteftersom ärenden och ändringar registreras i folkbokföringsdatabasen. Belastningsregistret och misstankeregistret uppdateras löpande. Vid ändringar i belastningsregistret framgår de uppgifter som registrerats (t.ex. domar) både i det gamla och i det nya personnumret och i normala fall sker en sammankoppling. Det innebär att om en person t.ex. får ett nytt personnummer, framgår som grund samtliga uppgifter (även tidigare personnummer och datum för ändring) för personen i ett och samma registerutdrag. Detta gäller även om det gamla personnumret av integritetsskäl har raderats. Av integritetsskäl framgår dock inte uppgifter om tidigare personnummer i ett utdrag som begärs av en privatperson för yrkesändamål (9 § andra stycket lagen [1998:620] om belastningsregister). Personens samtliga eventuella belastningar, såväl under det gamla som under det nya personnumret, framgår emellertid alltså även av sådana utdrag.

När Kronofogdemyndigheten tar emot en ändringsavisering om nytt personnummer i ett ärende om verkställighet sambandsregistreras det nya och det gamla personnumret automatiskt i pågående mål. Som regel bedömer Kronofogdemyndigheten att det sekretesskydd som personer som fått fastställt en ändrad könstillhörighet kan få inte utgör något hinder mot att röja uppgiften

om det nya personnumret för borgenärer. För andra verksamhetssystem än verkställighet gäller manuell hantering. När det gäller skuldsaneringsärenden har det framkommit att Kronofogdemyndigheten hittills endast handlagt ärenden där gäldenären själv angett att en ändring av könstillhörighet har skett före eller under handläggningstiden.

Transportstyrelsen, som svarar för bl.a. vägtrafikregistret, har ett system med könsneutrala identifikationsnummer. Med detta system kan Transportstyrelsen följa och koppla ihop en persons samtliga ärenden hos myndigheten.

Bolagsverket anser att det finns en risk för att personer kan komma att utnyttja den föreslagna lagen för att på ett enkelt sätt byta personnummer flera gånger och på så sätt försvåra spårning i Bolagsverkets olika register.

... i förhållande till privata aktörer och enskilda ...

Upplysningscentralen är Sveriges största kreditupplysningsföretag på personsidan och täcker ca 85 procent av marknaden. En ändring av personnummer medför som regel inga svårigheter för Upplysningscentralen, oavsett om en person ändrar sitt personnummer en eller flera gånger. Däremot anser Upplysningscentralen att en sekretessmarkering hos Skatteverket medför en begränsad möjlighet för Upplysningscentralen att lämna ut fullständig kreditinformation.

Svenska Bankföreningen ser en risk för att möjligheten att byta personnummer blir ett verktyg för den organiserade brottsligheten att undkomma myndigheters och privata företags kontroller, bl.a. de som framgår av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Förhållandet att det vid en ändring av könstillhörighet inte görs någon hänvisning från det nya personnumret till det tidigare i SPAR innebär enligt Svenska Bankföreningen att en bank som avslutar en kundrelation i enlighet med lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inte kommer att ha möjlighet att reagera om kunden kommer tillbaka med ett nytt personnummer.

... och vid utfärdande av identitetshandlingar

När en person får ett nytt personnummer på grund av en ändring av könstillhörigheten får Polismyndigheten information om personnummerbytet via Navet. Polismyndigheten får samtidigt en hänvisning till det tidigare personnumret, vilket innebär goda spårningsmöjligheter. När det gäller pass har Polismyndigheten en automatisk rutin i passregistret vid personnummerbyte som innebär att passhandläggaren kan se en historik över ändringar av t.ex. personnummer. Denna spårbarhetsfunktion gör det möjligt att vid en ny passansökan även makulera det tidigare passet.

När en ändring i folkbokföringen aviseras till Transportstyrelsen, skickas automatiskt en blankett om ansökan om förnyelse av körkort ut till personen i fråga. Det saknas dock regler för makulering av körkort i samband med att ett nytt kort utfärdas. Vid förnyelse av körkort förekommer det därför alltid en risk för att det gamla körkortet missbrukas som legitimationshandling i

situationer där det inte kontrolleras mot körkortsregistret, t.ex. i handeln eller utomlands.

Skatteverket utfärdar identitetskort för folkbokförda i Sverige. Identitetskortet ska som huvudregel återkallas om någon väsentlig uppgift som framgår av kortet är felaktig eller inte längre gäller.

Det SIS-märkta id-kortet utfärdas av privata aktörer och är inte till någon del författningsreglerat.

Eftersom det i dagsläget finns ett flertal olika utfärdare av identitetshandlingar i Sverige, kan det antas finnas en viss risk för att personer som får ett nytt personnummer eller samordningsnummer kan komma över dubbla identitetshandlingar. Risken för att en person kommer över dubbla identitetshandlingar finns dock även utan den föreslagna lagstiftningen, även om det då gäller identitetshandlingar med samma personnummer eller samordningsnummer.

Den nya lagen får inte leda till missbruk i brottsliga syften

Att ändra det kön som framgår av folkbokföringen innebär flera administrativa svårigheter för den enskilde, vilket i sig får anses innebära ett visst hinder mot obefogade ansökningar.

Mot denna bakgrund kommer inte processen att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen när det gäller lagens målgrupp att betraktas som en åtgärd som genomförs lättvindigt.

Det står dock klart att en ändring av kön i folkbokföringen, med det personnummersystem som Sverige för närvarande har, berör även andra samhällsliga intressen än individens självbestämmanderätt. Ett sådant intresse är, som framhålls av Brottsförebyggande rådet, folkbokföringen som utgör ett fundament i samhällsordningen. Grundtanken med det svenska personnummersystemet är att ett personnummer fastställs för varje folkbokförd individ vid födsel eller inflyttning och att det sedan behålls resten av livet. Det är en viktig princip för tilltron till hela folkbokföringssystemet. Ett byte av personnummer på grund av att personen i fråga önskar ändra det kön som framgår av folkbokföringen utgör ett särskilt undantag som är motiverat utifrån målgruppens behov och som också ansetts möjligt eftersom det rör sig om ett mycket begränsat antal personer varje år. Det är därför angeläget att denna möjlighet även fortsättningsvis förbehålls just de personer som har ett behov av en sådan ändring.

Det kan visserligen konstateras att risken för missbruk är lägre än vad Lagrådet gav uttryck för i sitt yttrande över lagrådsremissen Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Som framgår ovan kan exempelvis en person inte dölja tidigare brottsbelastningar genom att få sin könstillhörighet ändrad i folkbokföringen. Det kan även noteras att flera myndigheter med betydande samhällsfunktioner, såsom Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och CSN, inte har några synpunkter på det lagförslag som presenterades i utkastet.

Remissinstansernas oro för risken för missbruk bör tas på allvar och det kan konstateras att ett lagförslag som bygger på självbestämmande lämnar vissa luckor som skulle kunna missbrukas i oärliga syften. Framför allt i förhållande till privata aktörer finns en viss risk för att systemet missbrukas.

För närvarande kan konsekvenserna av en ordning för att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen som bygger enbart på självbestämmande inte helt överblickas. I nuläget går det inte att utesluta att ett system som fullt ut bygger på självbestämmande kan komma att missbrukas. I utkastet till utskottsinitiativ föreslås därför inte i nuläget att en ändring av det kön som framgår av folkbokföringen ska kunna göras utan en prövning av könsidentiteten. I stället bör en sådan ändring föregås av en prövning av könsidentiteten. Denna prövning bör dock vara betydligt mindre ingående än de prövningar som görs enligt den nuvarande könstillhörighetslagen. Syftet är att förbehålla möjligheten att ändra det kön som framgår av folkbokföringen för just de individer som upplever att könsidentiteten inte stämmer överens med det kön som framgår av folkbokföringen och alltså har ett behov av en sådan ändring.

Som redogjorts för ovan görs ett personnummerbyte manuellt av en handläggare på Skatteverket, varefter det nya personnumret är det personnummer som är gällande i folkbokföringen. Det gamla personnumret finns kvar som en tidigare uppgift (historik). Mellan det gamla personnumret och det nya personnumret finns en hänvisning för att uppdateringar ska kunna ske hos andra myndigheter och aktörer. Vid flera personnummerändringar är det dock inte möjligt att se en hänvisning mellan det första och det tredje personnumret, men däremot mellan det första och andra och mellan det andra och det tredje. Med dagens tekniska system finns alltså inte någon direkt koppling mellan samtliga personnummer, utan dessa måste spåras manuellt i en kedja. Det är således inte med dagens it-system helt enkelt att följa historiken vid upprepade personnummerändringar. Vilka förutsättningar användare av Navet och SPAR har att följa personer som får nya personnummer är också i stor utsträckning beroende av om de genomför uppdateringarna i sina egna system och att dessa system är uppbyggda på ett sådant sätt att de kan tillvarata informationen. Det är således svårt att fullt ut överblicka vilka eventuella konsekvenser upprepade personnummerbyten kan komma att medföra för myndigheter och aktörer. Det finns därför anledning att följa frågan nogsamt framöver och vid behov återkomma med åtgärder för att motverka risken för missbruk.

Folkbokföring eller svenskt medborgarskap som villkor för fastställande

I promemorian (Ds 2018:17) redogörs det för att svenska medborgare bosatta utomlands har ett behov av att kunna ändra det kön som framgår av folkbokföringen för att kunna ansöka om ett pass där personens könsidentitet återges korrekt.

I promemorian föreslås att endast en förnyad ändring av det kön som framgår av folkbokföringen ska föregås av en prövning av könsidentiteten och

att det i dessa fall ska ställas ett krav på folkbokföring. Kravet på folkbokföring i sådana ärenden motiveras i promemorian med att i princip endast personer som är folkbokförda i Sverige har rätt till planerad hälso- och sjukvård i Sverige. I utkastet till lagrådsremiss (S2021/07285) görs i stället bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att utesluta svenska medborgare från möjligheten att göra en förnyad ändring av kön i folkbokföringen och att det därför inte bör upprätthållas ett krav på folkbokföring även om det krävs ett medicinskt underlag från hälso- och sjukvård. Eftersom det i utkastet till utskottsinitiativ nu föreslås att ett fastställande av det kön som framgår av folkbokföringen alltid ska föregås av en enklare prövning av könsidentiteten, görs samma bedömning som den som gjordes i utkastet till lagrådsremiss. Mot denna bakgrund görs bedömningen att även svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige bör kunna få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen. Detta bör framgå av lag.

Till skillnad från förslaget i utkastet till lagrådsremiss bör möjligheten att ändra kön i folkbokföringen för svenska medborgare som inte är folkbokförda i landet endast avse personer som antingen tidigare har varit folkbokförda i Sverige eller som har tilldelats ett samordningsnummer. I annat fall är det inte möjligt att ändra det kön som framgår av folkbokföringen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att förslaget inte innebär någon ändring av Skatteverkets hantering vid tilldelning av nya person- eller samordningsnummer för den som bytt könstillhörighet.

Utskottet anser dock att det kan finnas anledning att senare se över behovet av åtgärder om det finns tecken på missbruk vid byte av person- eller samordningsnummer.

Skatteutskottet har inga invändningar mot förslaget i de delar som ingår i utskottets beredningsområde.

Stockholm den 8 februari 2024

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Patrik Björck (S), Fredrik Ahlstedt (M), David Lång (SD), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Bo Broman (SD), Annika Hirvonen (MP), Martin Melin (L), Sofie Eriksson (S), Crister Carlsson (M), Peder Björk (S) och Helena Vilhelmsson (C).

Avvikande mening

Utkast till utskottsinitiativ om könstillhörighetslagstiftning (SD, KD)

Per Söderlund (SD), Eric Westroth (SD), David Lång (SD), Cecilia Engström (KD) och Bo Broman (SD) anför:

Personnummer som tidigare fastställts för en person kan i dag inte återtas vid en eventuell förnyad ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Om en person beviljas en andra ändring kommer denne således att tilldelas ett tredje personnummer. Detsamma gäller den som tilldelats ett samordningsnummer.

Det gamla personnumret finns kvar som en tidigare uppgift (historik). Mellan det gamla personnumret och det nya personnumret finns en hänvisning för att uppdateringar ska kunna ske hos andra myndigheter och aktörer. Vid flera personnummerändringar är det dock inte möjligt att se en hänvisning mellan det första och det tredje personnumret, men däremot mellan det första och det andra och mellan det andra och det tredje. Med dagens tekniska system finns alltså inte någon direkt koppling mellan samtliga personnummer, utan dessa måste spåras manuellt i en kedja.

Skatteverket kan själva spåra bakåt. Det finns möjlighet att lösa detta för alla offentliga myndigheter. Eftersom de använder Navet finns inget problem när det t.ex. gäller belastningsregistret.

För privata aktörer som har SPAR är situationen en annan; där finns ingen möjlighet till korshänvisning. Man hänvisar endast från gamla personnummer till nya och inte tvärtom, och man gallrar personnummer efter tre år. En person som byter personnummer upprepade gånger kan därmed undvika att upptäckas av exempelvis banken.

Svenska Bankföreningens farhågor är därför till del befogade. I förslaget till utskottsinitiativ sägs: ”Det är svårt att fullt ut överblicka vilka eventuella konsekvenser upprepade personnummerbyten kan komma att medföra för myndigheter och aktörer.” Flera remissinstanser lyfter dessutom farhågan att upprepade personnummerbyten kan komma att bli ett verktyg för den organiserade brottsligheten för att undkomma myndigheters och privata företags kontroller, samtidigt som det också kan komma att finnas flera olika identitetshandlingar i omlopp för samma individ som bytt personnummer en eller flera gånger.

Flera remissinstanser, t.ex. JO, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, hyser farhågor om att ett sådant system som föreslås kan komma att missbrukas och anser att ytterligare åtgärder bör finnas på plats när lagen träder i kraft.

Den svenska folkbokföringen har redan omfattande brister som Skatteverket fått i uppgift att komma till rätta med, och då är det olyckligt att

införa en ny lagstiftning som riskerar att förvärra situationen innan man i den nya lagstiftningen undanröjt risken för detta.

Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna menar att det är olyckligt att man går vidare med förslaget om att göra det lättare att byta juridiskt kön innan man har en ordentlig lösning för att säkerställa spårbarheten av personer som byter personnummer flera gånger.

Med anledning av ovanstående anser vi att utskottsinitiativet bör avslås i berörda delar.

Särskilt yttrande

Utkast till utskottsinitiativ om könstillhörighetslagstiftning (V, MP)

Ilona Szatmári Waldau (V) och Annika Hirvonen (MP) anför:

Erfarenheter från andra länder som infört ett enklare förfarande för ändring av juridiskt kön är att möjligheten att ändra juridiskt kön inte används i kriminella syften eller för att få fördelar på något annat sätt.

Eftersom Skatteverket redan i dag hanterar ändringar av personnummer vid ändrat juridiskt kön ser vi inte att det nya lagförslaget innebär någon förändring i sak, och ökningen av antalet ärenden kommer troligen att vara begränsad.

Vi hade gärna sett att könstillhörighetslagen utgår från självbestämmande, som föreslogs i ett tidigare utkast till lag. Där var förslaget att ändringen av juridiskt kön vid en första ansökan inte beslutas av Socialstyrelsen utan endast handläggs av Skatteverket. Skatteverket gör då inte någon bedömning av den sökandes kön utan bedömer enbart om ansökan är korrekt.