

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar över slutbetänkandet SOU 2016:11 Olika vägar till föräldraskap

Ju2016/01712/L2

Skatteverket avger följande remissvar över rubricerat betänkande. Skatteverket avgränsar synpunkterna till att avse förslag som berör verkets folkbokföringsverksamhet.

- Skatteverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag till författningsändringar som avser föräldraskap vid ändrad könstillhörighet.
- Skatteverket avstyrker förslaget att redan i samband med registrering av ett nyfött barn per automatik registrera den födande föräldern som far när denne har ändrat könstillhörighet.
- Skatteverket ser positivt på utredningens förslag som rör utländska surrogatarrangemang. På så sätt undviks den rättsliga osäkerheten som finns idag.
- Skatteverket tillstyrker förslaget om att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får ett uppdrag att samordna informationsinsatserna.

Skatteverket lämnar i övrigt följande synpunkter.

Skatteverket delar utredningens bedömning att föräldraskapet för en förälder ska betecknas och registreras på ett sätt som avspeglar den rättsliga könstillhörigheten samt att det är nödvändigt utifrån ett rätts säkerhetsperspektiv att förfarandet regleras i författning. Skatteverket anser att det är nödvändigt att den rättsliga regleringen även ska omfatta personer som redan har en relation registrerad till en person som ändrat könstillhörighet, exempelvis ett barn som är fött före ändringen av könstillhörigheten.

En konsekvens av utredningens förslag om att registrera den födande föräldern som far är, enligt Skatteverkets mening, att det i framtiden inte kommer att finnas en uppgift i folkbokföringen som visar vem av barnets föräldrar som fött barnet och därmed, i vissa sammanhang, ska anses som barnets mor. Det kan ha särskild betydelse för framtida släktforskare eller om barnet själv vill ta del av uppgifter om sitt ursprung. Det kan även bli svårt för den som ändrat könstillhörighet att styrka de bakomliggande förhållandena om föräldraskapet inför myndigheter och organisationer i Sverige och i utlandet, exempelvis vid prövning av frågan om barnets utländska medborgarskap vid ansökan om ett utländskt pass. Skatteverkets förslag till lösning är att uppgift om vem som har fött barnet framgår som en historisk information i folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket ser positivt på övriga förslag till ändringar i föräldraskapen. Enligt Skatteverkets mening är de föreslagna ändringarna ett steg i rätt riktning. Verket anser dock att det vid den fortsatta beredningen är nödvändigt att ytterligare analysera problem som kan uppkomma för berörda personer. En del av dessa problem finns belysta i Skatteverkets

rapport ”Folkbokföring och ändrad könstillhörighet”, som lämnades till regeringen i maj 2016. I rapporten redovisar Skatteverket olika åtgärder som verket har vidtagit, bland annat ett internt ställningstagande om verkets nya rutiner för registrering i folkbokföringen vid ändrad könstillhörighet. Skatteverkets inställning framgår av rapporten och det interna ställningstagandet, vilka bifogas till remissvaret. Mot denna bakgrund anser Skatteverket därför att det är angeläget att regeringen tar ytterligare steg för att skapa ett enhetligt rättsligt könsneutralt föräldrabegrepp. Därigenom finns det lagstöd för att använda begreppet ”förälder” i stället för dagens föräldrabegrepp. Det nya begreppet ”förälder” kan exempelvis användas i personbevis.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Ingemar Hansson och föredragits av rättsliga experten Per Skogh. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Helena Dyrssen, rättschefen Gunilla Hedwall, enhetschefen Stina Ögren, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll och rättsliga experten Marie Ahlqvist Bresle.

Ingemar Hansson

Per Skogh

**PROMEMORIA**

Datum
2016-05-30

Folkbokföring och ändrad könstillhörighet

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Uppdraget	5
3	Bakgrund	6
3.1	Folkbokföringsverksamheten	6
3.2	Beslut om ändrad könstillhörighet	6
3.3	Hanteringen inom folkbokföringen	7
3.4	Rättspraxis	8
3.5	Folkbokföringsdatabasen	9
3.6	Statens personadressregister, SPAR.....	10
3.6.1	Innehållet i SPAR.....	10
3.6.2	Koppling mellan personnummer.....	10
4	Folkbokföring vid ändrad könstillhörighet	11
4.1	Ärende om ändrad könstillhörighet.....	11
4.2	Förnamn.....	11
4.3	Personnummerändring.....	11
4.4	Underrättelse om personnummerändring.....	12
4.5	Skyddade personuppgifter.....	12
4.6	Relation till make/maka.....	12
4.7	Relation till barn	13
4.8	Relation till föräldrar.....	13
4.9	Relation till vårdnadshavare	14
4.10	Föräldraskap för den som får barn efter en könsändring.....	14
4.11	Problem vid nuvarande hantering	14
4.11.1	Administrativa problem	14
4.11.2	Tillämpning av det föräldraskapsrättsliga regelverket.....	15
4.11.3	Ärenden avseende relationspersoner.....	16
4.11.4	Avisering av folkbokföringsuppgifter via Navet	16
5	Skatteverkets åtgärder	18
5.1	Rättslig utveckling	18
5.2	Vissa principer för ett nytt rättsligt ställningstagande	18
5.3	Vidtagna åtgärder för ärenden om ändrad könstillhörighet	19
5.4	Övriga konsekvenser	20
5.5	Några kvarvarande problem	20

1 Sammanfattning

I vissa fall kan en ändring av könstillhörighet i folkbokföringen göras som en konsekvens av en juridisk process efter en medicinsk utredning. Det är Socialstyrelsen som efter ansökan av en person beslutar om ändrad könstillhörighet.

Processen vid ändrad könstillhörighet inleds som regel med att personen ändrar förnamn. Efter en praxisändring från 2009 kan en namnändring för en person som avser att ändra könstillhörighet ske efter en anmälan till Skatteverket. Det tidigare hindret att få ett s.k. könskonträrt förnamn finns i praktiken inte längre.

Efter registrering i folkbokföringsdatabasen är det nya förnamnet det namn som gäller för personen. Det gamla förnamnet finns alltid kvar som en tidigare uppgift i databasen. I vissa situationer är det gamla förnamnet dock synligt utåt tillsammans med det gamla personnumret.

När underrättelsen om Socialstyrelsens beslut om ändrad könstillhörighet kommer in ska Skatteverket registrera en ändring av uppgift om personens könstillhörighet i folkbokföringen. Personen har därefter ett nytt personnummer som utvisar den nya könsidentiteten. Det tidigare personnumret finns alltid kvar i databasen som en historisk uppgift. Den hittillsvarande ordningen innebär att personer, som har en relation till den som har ändrat könstillhörighet, får uppgift om relationen presenterad som den såg ut innan bytet och med en markering att det är ett personnummerbyte. Undantag gäller för relation till en aktuell make eller maka. Då visas alltid de nya uppgifterna.

Uppgiften om ett personnummerbyte vid ändrad könstillhörighet kan vara känslig i större eller mindre grad för en person. All sekretessprövning görs individuellt utifrån den enskildes behov av skyddade personuppgifter.

Med tiden har synen på ändring av könstillhörighet förändrats i samhället och det har exempelvis blivit allt vanligare att den som ändrat könstillhörighet bor tillsammans med make/maka och barn. Det har i olika sammanhang dessutom uppmärksammats att Skatteverkets nuvarande hantering innebär vissa administrativa problem för de som berörs av ett beslut om ändrad könstillhörighet. Det kan exempelvis vara ett problem att personen står som vårdnadshavare för sitt barn i den gamla identiteten i stället för den nya. I ett par rättsliga avgöranden från kammarrätten har det dessutom slagits fast att ”den förvärvade könstillhörigheten ska vara den som styr” när det gäller föräldraskapsrättsliga beteckningar i folkbokföringen. Även andra rättsliga frågor som rör tillämpningen av föräldrabalkens bestämmelser har fått uppmärksamhet, inte minst genom regeringens initiativ till en översyn av vissa delar av lagstiftningen. Även det nu aktuella regeringsuppdraget till Skatteverket kan ses som ett steg i den riktningen. Det är en utveckling som Skatteverket välkomnar.

Mot bakgrund av den rättsliga utvecklingen inom området har Skatteverket funnit det lämpligt att ta fram ett ställningstagande avseende en ändring av verkets rutiner för ärenden om ändrad könstillhörighet i folkbokföringen. Ställningstagandet tillämpas från den 1 juni 2016 på nya ärenden eller där det finns en begäran om rättelse av en tidigare registrering. Den nya rutinen innebär i korthet att det nya namnet och personnumret för den som ändrat könstillhörighet även kommer visas för dennes barn och föräldrar. Den tidigare relationen med gammalt personnummer och namn avslutas och blir en historisk uppgift.

En effekt av den nya rutinen är att personbevis för barn innehåller vårdnadshavarens nya personnummer och namn. Motsvarande gäller för andra personbevis som innehåller en familjerättslig relation till en person som har ändrat könstillhörighet.

Skatteverket tar även initiativ för att ersätta nuvarande föräldrabegrepp med det könsneutrala begreppet "Förälder" i formuläret för personbevis.

Avslutningsvis vill Skatteverket lyfta fram att den föräldraskapsrättsliga regleringen inte är anpassad efter alla situationer som folkbokföringsverksamheten kan ställas inför. Enligt Skatteverkets mening bör principen om att den förvärvade könstillhörigheten alltid ska vara den som styr vara författningsreglerad så att det inte uppstår oklarheter för berörda personer om vad som ska gälla.

2 Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2016 lämnat uppdrag till Skatteverket att utifrån gällande lagstiftning och den rättspraxis som utvecklats redogöra för hanteringen av ärenden om ändrad könstillhörighet i folkbokföringen. I uppdraget ingår att redovisa vilka konsekvenser personnummerbytet får för den person som har ändrat sin könstillhörighet och för de personer som har eller får en relation registrerad till denna person. Vidare ska Skatteverket beskriva vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta för att förhindra eventuella problem som identifierats.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2016.

Denna promemoria utgör Skatteverkets rapportering av regeringsuppdraget.

Promemorian inleds med en beskrivning av bakgrunden för verksamheten, regelverket, rättspraxis och Skatteverkets nuvarande hantering av ärenden om ändrad könstillhörighet. Därefter följer en redogörelse för olika problem och konsekvenser som har samband med registreringen i folkbokföringsdatabasen. Promemorian avslutas med hur Skatteverket hanterat ärendena fortsättningsvis samt några kommentarer avseende kvarvarande problem.

I promemorian används begreppet MtK för att beskriva en person som har ändrat könstillhörighet från man till kvinna. Begreppet KtM används på motsvarande sätt för en person som ändrat könstillhörighet från kvinna till man.

3 Bakgrund

3.1 Folkbokföringsverksamheten

Folkbokföringsverksamhetens primära uppgift är att föra ett korrekt befolkningsregister, i syfte att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda.

Förutom att tillhandahålla information som behövs inom myndigheternas olika verksamheter ligger folkbokföringen till grund för den befolkningsstatistik som finns i Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen med redovisning av bland annat befolkningens sammansättning och familjerättsliga förhållanden. En annan betydelsefull tillämpning är i forskningssammanhang genom att folkbokföringen spelar en viktig roll för kunskapen om samhällsutvecklingen under ett längre tidsperspektiv, exempelvis vid släktforskning eller medicinska forskningsstudier.

Folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481) 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 (FdbL) får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

I FdbL finns bestämmelser om bland annat ändamålen för behandlingen och vilka uppgifter som får behandlas i databasen. Av 2 kap. 3 § FdbL framgår att uppgift får behandlas om bland annat personnummer, namn, civilstånd, make, barn, föräldrar (även adoptivförälder), vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket samma lag har den registrerade inte rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt lagen.

Registreringen av familjerättsliga förhållanden, såsom make, barn, förälder och vårdnadshavare, sker i första hand med stöd av bestämmelser i äktenskapsbalken och föräldrabalken. Vid behandlingen av personuppgifter tillämpar Skatteverket de familjerättsliga begrepp som kommit till uttryck genom lagstiftningen.

Enligt svensk rätt gäller att den som fött barnet ska betraktas som barnets rättsliga mor. Vem som är rättslig far till barnet bestäms av bestämmelserna i föräldrabalken. För ett barn framgår därför vem som är barnets rättsliga mor/far enligt bestämmelserna i 1 kap. föräldrabalken eller från den 1 juli 2006 – förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. I ett föräldraskapsrättsligt sammanhang är begreppet ”förälder” förbehållet fall då två kvinnor får barn tillsammans.

3.2 Beslut om ändrad könstillhörighet

Skatteverket registrerar uppgift om könstillhörighet för en person i samband med anmälan om födelse eller anmälan om flytt till Sverige. I vissa fall kan en ändring av könstillhörighet i folkbokföringen göras som en konsekvens av en juridisk process efter en medicinsk utredning. Det är Socialstyrelsen som efter ansökan av en person beslutar om ändrad könstillhörighet.

Bestämmelser om ändrad könstillhörighet finns i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall. För att Socialstyrelsen ska kunna meddela beslut om ändrad könstillhörighet krävs att personen är folkbokförd och har ett personnummer. Fram till 2013 var det dessutom ett krav att personen var ogift. Efter en lagändring från den 1 januari 2013 är ett aktuellt äktenskap inte längre ett hinder. Personen kan vara gift och ha barn men kan däremot inte vara registrerad partner. Om en av partnerna ändrar könstillhörighet kommer

paret inte längre ha samma kön, vilket är en förutsättning för äktenskapsformen registrerat partnerskap enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Från den 1 juli 2013 finns inget krav på sterilisering för den som ändrat könstillhörighet.

Skatteverket kan registrera en ändring av könstillhörighet även enligt en utländsk dom eller ett utländskt beslut. En sådan dom eller beslut gäller här i Sverige utan prövning av Socialstyrelsen. En förutsättning för att domen eller beslutet ska vara giltigt här är att personen var medborgare eller bodde i det landet när domen eller beslutet meddelades.

Efter en registrering av personnummerbyte vid ändrad könstillhörighet finns uppgifter som är känsliga eftersom de indirekt visar att en ändring har ägt rum. Relevanta sekretessbestämmelser finns i 21 kap. 1 § och 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Ingen av bestämmelserna innebär absolut sekretess. Båda bestämmelserna förutsätter för att sekretess ska råda att ett röjande av uppgiften med viss sannolikhet kan anses medföra men för den enskilde eller närstående. Vid en rättslig prövning har både JO och JK kommit fram till att Skatteverkets rutiner innefattar en rimlig avvägning mellan kraven på en säker och riktig registrering och behovet av integritetsskydd för personer som har en folkbokföringsmässig relation till personen.

3.3 Hanteringen inom folkbokföringen

Vid tiden för kyrkobokföringen inom Svenska kyrkan skickades den personakt på papper, som fanns i församlingen, till Riksskatteverket (RSV) tillsammans med en rekvisition om nytt personnummer. RSV upprättade en ny personakt för den som ändrat könstillhörighet. Den nya personakten innehöll inte uppgift om tidigare äktenskap i de fall personen tidigare varit gift. Information om föräldrar och personens eventuella barn fördes över till den nya personakten. Personakterna för föräldrar, barn och tidigare make/maka till den som ändrat könstillhörighet ändrades inte. Det tidigare personnumret och namnet för den som ändrat könstillhörighet fanns därför kvar i akten.

När ansvaret för folkbokföringen flyttades över från Svenska kyrkan till dåvarande Riksskatteverket omvandlades dessa rutiner till ett liknande förfarande inom den datoriserade folkbokföringsverksamheten.

Ärenden om ändrad könstillhörighet utförs på ett fåtal orter inom Skatteverkets organisation. Om personen har skyddade personuppgifter är hanteringen koncentrerad till regionens skyddshandläggare.

Hanteringsmässigt är ärendena närmast att betrakta som en särskild form av personnummerbyte som samtidigt har vissa följdverkningar för den registrerade och andra personer som har samband med denne i folkbokföringsdatabasen.

Förutom vid ändrad könstillhörighet kan Skatteverket fastställa ett nytt personnummer efter rättelse för en person om födelsetiden i numret är felaktig eller vid en felregistrering av en persons kön vid födelse eller flyttning till Sverige.

Antalet personnummerbyten kan variera men som regel är det fråga om mellan 1 500 till 3 000 byten per år. Antalet personnummerbyten vid ändring av könstillhörighet efter beslut av Socialstyrelsen är numera cirka 50-70 per år. Under åren 1960-2010 har 767 personer ansökt om tillstånd till ändrad könstillhörighet, de flesta från man till kvinna.

3.4 Rättspraxis

När det gäller rättspraxis hänvisar Skatteverket i första hand till den beskrivning som finns i betänkandet ”Olika vägar till föräldraskap” (SOU 2016:11). Av betänkandet framgår att det saknas avgöranden där Europadomstolen uttalat sig om hur man ska beteckna eller registrera en person som blivit biologisk eller genetisk förälder före eller efter en ändring av könstillhörighet. Däremot finns det ett fåtal avgöranden av domstolen som innehåller uttalanden om relationen mellan den vuxne och barnet.¹

Både svenska och utländska myndigheter ställs inför frågor som måste besvaras utifrån tillämpning av gällande regelverk och befintlig praxis.

När det gäller prövningen inom svenska domstolar har Skatteverket varit part i fyra kammarrättsmål:

- I en dom från december 2014 har Kammarrätten i Göteborg funnit att en uppgift om civilståndet ”skild partner” ska ändras till ”skild” för en person som ändrat könstillhörighet efter upplösningen av det registrerade partnerskapet.² I och med Skatteverkets registrering av domen har personen numera civilståndet ”skild”.
- Kammarrätten i Stockholm kom i maj 2015 fram till att det var rätt av Skatteverket att inte låta vissa registreringar, som gjorts av brittiska myndigheter avseende en persons ändring av könstillhörighet i Storbritannien, ligga till grund för ett personnummerbyte i svensk folkbokföring.³
- Kammarrätterna i Stockholm respektive Göteborg har under andra halvåret 2015 behandlat två olika situationer som gäller en person som efter en ändring av könstillhörighet till man föder ett barn respektive en person som fött barn långt innan han ändrat könstillhörighet till man. Kammarrätterna kommer fram till samma slutsats, dvs. att den som ändrat könstillhörighet till man ska registreras som barnets far i folkbokföringsdatabasen. Kammarrätten i Göteborg konstaterar i domen att föräldraskapet saknar uttrycklig reglering av hur föräldraskapet ska fastställas vid ändrad könstillhörighet. Det saknas även lagstöd för hur registreringen av ett barns föräldrar ska gå till. Domstolarna lägger stor vikt vid att den förvärvade könstillhörigheten ska vara styrande vid registreringen i folkbokföringen. Annan registrering kan inte anses vara förenlig med rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. I och med Skatteverkets registrering av domarna har barnen två aktuella fäder enligt folkbokföringen.⁴

Härutöver känner Skatteverket till att liknande frågor varit föremål för behandling vid myndigheter i Storbritannien respektive Tyskland. Se nedan.

- Storbritannien: En far som ändrat från manlig till kvinnlig könstillhörighet begärde därefter att bli registrerad som förälder (”parent”) med det nya namnet i barnens födelsebevis. The Administrative Court avslag kvinnans begäran med hänvisning till att födelseregistrering inte kunde anses strida mot artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna eftersom hon de facto är barnens ”biologiska far”.⁵

¹ SOU 2016:11 sid. 594

² Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 december 2014 i mål nr 7493-13.

³ Kammarrätten i Stockholms dom den 25 maj 2015 i mål nr ”sekretess”.

⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 9 juli 2015 i mål nr 3201-14 respektive Kammarrättens i Göteborgs dom den 5 oktober 2015 i mål nr 6186-14.

⁵ <http://hrlc.org.au/uk-court-rules-that-transgender-woman-is-not-entitled-to-amend-her-childrens-birth-certificates/2015-04-20>, mål R (on the application of JK) v Registrar General for England and Wales [2015] EWHC 990 (Admin).

- Tyskland: En person som ändrat från kvinnlig till manlig könstillhörighet födde därefter ett barn. Mannen ville registreras som far till barnet i stället för mor. Registreringen överklagades till Kammergericht Berlin som avlog överklagandet med motiveringen att lagen om transsexuella som tillåter ändring av könstillhörighet, inte är avsedd att påverka det rättsliga förhållandet mellan en förälder och dennes barn. En person som föder ett barn är följaktligen barnets mor.⁶

3.5 Folkbokföringsdatabasen

Folkbokföringsdatabasen består av flera olika delsystem eller register. I systemet för riksfolkbokföringen, dvs. det rikstäckande handläggningssystemet, görs alla registreringar som påverkar folkbokföringen, till exempel vid flyttning, födelse eller vigsel. Registreringen görs för varje folkbokförd person med dennes personnummer som unikt sökbegrepp. En registrering innebär att informationen i databasen uppdateras med nya uppgifter. De tidigare uppgifterna sparas som historisk information. Ingen folkbokföringsinformation gallras eller tas bort.

En folkbokförd person kan ha olika typer av familjerättsliga relationer i folkbokföringen. Det kan vara relation till föräldrar, barn, make eller vårdnadshavare.

Vid sökrutiner i riksfolkbokföringen med personnumret som sökbegrepp kan olika uppgifter i databasen presenteras på skärmen för handläggaren, exempelvis kan en personbild visas med aktuella och avslutade relationer. Exemplet nedan visar sökpersonens aktuella folkbokföringsförhållanden samt relation till en maka (791015-2383) och ett barn (151201-2384).

F_6401		PERSONBILD (6401)		16-02-05 12:48			
791011-2395	M				Tmark		
Olsson, Markus							
RIDDARGATAN 3							
114 35	STOCKHOLM	Medb.skap	Civilstånd	FBF-typ			
01 80	FLÅDERN 2	SE	G 010101	FB 080101			
Persnr	Typ	From	Tom	V	Namn	Fbf typ	SKR/ AFB
791015-2383	M	010101			Karlén, Hanna-Maria		
151201-2384	B	151201			Karlén,		

I riksfolkbokföringens s.k. referensregister ingår bland annat uppgift om alla tilldelade personnummer samt hänvisning mellan gammalt och nytt nummer. När det gäller ett personnummerbyte vid ändrad könstillhörighet är dock inte kopplingen mellan det gamla och det nya numret synlig utåt i handläggningssytan. Det som visas för handläggarna är att det gamla personnumret inte längre är personens aktuella personnummer och datum för ändringen.

Uppgifter om ändrade folkbokföringsuppgifter aviseras till andra myndigheter via det centrala aviseringssystemet (Navet). Navet uppdateras kontinuerligt under dagen med uppgifter som registreras i riksfolkbokföringen. Innehållet i Navet är, med vissa undantag, en spegling av innehållet i riksfolkbokföringen.

⁶ <http://www.rechtsindex.de/recht-urteile/4591-kammergericht-berlin-1-w-48-14-ist-ein-frau-zu-mann-transsexueller-nach-geburt-cines-kindes-vater-oder-mutter/2014-10-30>, målnummer 1 W 48/14. Domen har överklagats.

Navet innehåller en hänvisning mellan nytt och gammalt personnummer. Det gäller både om ändringen beror på ändrad könstillhörighet eller ett personnummerbyte efter rättelse. Anledningen till personnummerbytet framgår dock inte i aviseringen via Navet.

3.6 Statens personadressregister, SPAR

3.6.1 Innehållet i SPAR

Uppgifter i Navet lämnas även vidare till Statens personadressregister, SPAR. Skatteverket är huvudman för SPAR. Via SPAR kan företag med flera kontrollera folkbokföringsuppgifter och uppdatera sina befintliga kund- och medlemsregister. Det kan ske på flera olika sätt.

Vid uppdateringen med uppgifter från Navet finns de gamla uppgifterna kvar i tre år varefter de gallras. Om en person exempelvis byter personnummer finns det ursprungliga personnumret kvar i tre år varefter hela personposten gallras.

Om en uppgift avseende vårdnadshavare ändras i folkbokföringen uppdateras uppgiften även i SPAR. Den gamla uppgiften om vårdnadshavare sparas i barnets historik för att efter tre år gallras ur SPAR. Den vuxne personen, dvs. vårdnadshavaren ingår inte i SPAR, dvs. det finns ingen uppgift om vilka barn en person är vårdnadshavare för. SPAR innehåller endast uppgift om barnets vårdnadshavare.

En person med gammalt personnummer vid ändring av könstillhörighet lämnas aldrig ut vid urval för exempelvis direktreklam. Personer som har skyddade personuppgifter (sekretessmarkering) lämnas heller aldrig ut via urval.

När en person får sekretessmarkering i folkbokföringen uppdateras SPAR med motsvarande sekretessmarkering. Av säkerhetsskäl går SPAR ett steg längre. De flesta av uppgifterna rörande personer som har sekretessmarkering gallras ur SPAR. Kvar blir i princip endast uppgift om personens personnummer och datum för när personen fick sekretessmarkering i SPAR. Endast ett fåtal uppgifter behålls alltså för att aviseringstjänsterna ska fungera. Den dag sekretessmarkeringen upphör uppdateras SPAR igen med namn och aktuell adress för personen ifråga.

3.6.2 Koppling mellan personnummer

När det gäller koppling mellan gammalt och nytt personnummer vid ändring av könstillhörighet gör SPAR på följande sätt.

- Den gamla personposten innehåller hänvisning till det nya personnumret.
- Den nya personposten innehåller inte någon hänvisning tillbaka till det gamla personnumret.

Det företag som via avisering anger personnummer på sina kunder, så att SPAR ska kunna bevaka och meddela ändrad adress m.m. får uppgift om att det gamla personnumret har avregistrerats. Företaget behöver dessutom få kännedom om personens nya personnummer eftersom relationen mellan företaget och personen fortfarande lever vidare.

Det företag som har det nya personnumret och ber SPAR bevaka kommande adressändringar behöver generellt sett inte uppgift om personens tidigare uppgifter.

Under cirka ett års tid hade SPAR av integritetsskäl ingen hänvisning alls från gamla numret till nya personnummer. Detta visade sig skapa stora problem för de företag som berördes. Hänvisningspersonnummer har därför i början av 2016 återinförts i SPAR men bara från gamla till nya numret.

4 Folkbokföring vid ändrad könstillhörighet

I uppdraget ingår att redovisa vilka konsekvenser personnummerbytet får för den person som har ändrat sin könstillhörighet och för de personer som har eller får en relation registrerad till denna person.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har lång erfarenhet av ärenden om ändrad könstillhörighet. Regelverket som styr folkbokföringsverksamheten innehåller dock inga uttryckliga bestämmelser om registrering av uppgifter i samband med ändring av könstillhörighet. Ändring av registrerade uppgifter görs i stället utifrån Skatteverkets interna rutiner samt rättspraxis. De hittillsvarande åtgärderna i folkbokföringsdatabasen beskrivs närmare nedan.

4.1 Ärende om ändrad könstillhörighet

Socialstyrelsen underrättar Skatteverket om beslut om ändrad könstillhörighet. Underrättelsen sänds till folkbokföringskontoret vid Stockholmsregionen där det tas om hand av en skyddshandläggare för diarieföring. Ett ärende om personnummerändring vid ändrad könstillhörighet är sekretessmarkerat i Skatteverkets diarium.

4.2 Förnamn

Folkbokföringen vid ändrad könstillhörighet inleds som regel med att personen ändrar förnamn. En förnamnsändring, som klart utvisar motsatt könstillhörighet, krävde tidigare att Patent- och registreringsverket beslutade om personens nya förnamn med stöd av bestämmelsen i 33 § namnlagen (1982:670). Efter en praxisändring från 2009 kan en namnändring för en person som avser att ändra könstillhörighet även ske efter en anmälan till Skatteverket. Enligt verkets nuvarande bedömning ska det förhållandet att ett visst namn normalt bärs av personer med en viss könstillhörighet inte anses medföra att namnet är olämpligt för personer med motsatt könstillhörighet. Det tidigare hindret att få ett s.k. könskonträrt förnamn finns i praktiken inte längre.

Efter registrering i folkbokföringen är det nya förnamnet det namn som gäller för personen. Det gamla förnamnet finns kvar som en tidigare uppgift i databasen. I vissa situationer är det gamla förnamnet dock synligt utåt tillsammans med det gamla personnumret, se 4.6 – 4.8.

4.3 Personnummerändring

När Socialstyrelsens beslut om ändrad könstillhörighet kommer in ska Skatteverket registrera en ändring av uppgift om könstillhörighet i folkbokföringen. Detta sker i form av ett personnummerbyte. Det nya personnumret kommer därefter att vara det personnummer som framgår för personen i databasen. Det gamla personnumret finns kvar som en tidigare uppgift i databasen. I vissa situationer är det gamla personnumret dock synligt utåt tillsammans med det gamla namnet, se 4.6 – 4.8.

Det framgår tidigare i rapporten, se 3.5, att kopplingen mellan det gamla och det nya numret inte är synlig utåt i handläggningsytan. Det som visas för handläggarna är att det gamla personnumret inte längre är personens aktuella personnummer och datum för ändringen samt personens namn vid ändringen. Anledningen till detta är främst av hänsyn till den som har ändrat könstillhörighet. Ett personnummerbyte vid ändring av könstillhörighet betraktas som

ett personligt förhållande av utpräglat känslig karaktär. De nya uppgifterna blir dock inte automatiskt sekretesskyddade utan är synliga för handläggarna i den vanliga hanteringen inom folkbokföringsverksamheten. Uppgift om att en person har bytt till ett ”kvinnt” eller ”manligt” personnummer och namn är inte i sig en uppgift om att personen har ändrat könstillhörighet efter en juridisk beslutsprocess, men det är en slutsats som kan ligga nära till hands att dra om kopplingen var synlig. Ur det perspektivet är det inte nödvändigt för personen att ha en sekretessmarkering för sina uppgifter i databasen eftersom kopplingen till det tidigare numret ändå inte är synlig.

4.4 Underrättelse om personnummerändring

I samband med att ärendet om personnummerändring avslutas sänder Skatteverket en underrättelse till personen. Av underrättelsen, som kan betraktas som ett registerutdrag, framgår det nya och det gamla personnumret och att anledningen till ändringen är ”annan än ändring av födelsetid”. Syftet med underrättelsen är att personen i olika sammanhang ska kunna visa att han eller hon tidigare har haft ett annat personnummer.

4.5 Skyddade personuppgifter

Uppgiften om en personnummerändring vid ändrad könstillhörighet kan vara känslig i större eller mindre grad för en person. All sekretessprövning görs individuellt utifrån den enskildes behov av skyddade personuppgifter.

Det är inte alltid som personen önskar sekretess för sina personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det kan t.ex. innebära extra besvär, längre handläggningstider m.m. i kontakter med andra myndigheter. Enligt verkets interna rutiner blir personen informerad om möjligheten att få en sekretessmarkering redan vid ändringen av förnamn eller senast före personnummerbytet. Om det finns en sekretessmarkering blir användare i samhället på så sätt uppmärksammade på att personnummerbytet är en konsekvens av ett beslut om ändrad könstillhörighet.

4.6 Relation till make/maka

Fram till 2013 var det ett krav att personen inte hade ett pågående (aktuellt) äktenskap. Efter en lagändring är ett aktuellt äktenskap inte längre ett hinder. Personen kan vara gift och ha relation till en aktuell make eller maka.

För aktuell make eller maka till den som ändrar könstillhörighet uppdateras relationen till de nya uppgifterna om personnummer och namn.

Om personen som ändrat könstillhörighet tidigare har varit gift eller registrerad partner presenteras det tidigare personnumret och namnet för den som ändrat könstillhörighet tillsammans med koden GN som en markering för att visa att personnumret är ändrat, dvs. gammalt nummer.

Från och med maj 2009 är äktenskap könsneutralt. Om personen som ändrar kön tidigare har varit registrerad partner med sin nuvarande make/maka, dvs. en omvandling av ett registrerat partnerskap till ett äktenskap, presenteras det nya personnumret även för den avslutade partnerskapsrelationen.

Före lagändringen 2009 uppdaterades uppgifterna för relation till tidigare make/maka/registrerad partner på ett något annorlunda sätt. En ny relation skapades med nollor i fältet för civilståndsdatum och personnummer för relationspersonen och utan uppgift om namn. Det enda som kunde utläsas var alltså att personen tidigare varit gift samt att denne person ändrat personnummer.

4.7 Relation till barn

För den registrerade anges relation till hans eller hennes samtliga barn med personnummer och namn samt relationstypen Barn. Med barn avses barn oavsett ålder. Även ett avlidit barn redovisas i folkbokföringen.

Om barnet har ändrat sin könstillhörighet presenteras uppgiften om relation till barnet som de såg ut före ändringen, dvs. med barnets tidigare personnummer och namn, tillsammans med koden GN som en markering för att visa att personnumret är ändrat, dvs. gammalt nummer. Exemplet nedan visar sökpersonens relation till ett adoptivbarn (850109-2384) som ändrat könstillhörighet. Koden GN för det gamla personnumret (850109-2384) indikerar samtidigt att personen har ett nytt personnummer som behandlas i databasen.

F_6401		PERSONBILD (6401)		16-03-21 10:05			
480717-1899		M			Tmark		
Strömberg, Bo Erik							
EKTIGEN 2							
132 42		SALTSJÖ-BOO		Medb.skap	Civilstånd		
01 82		LAKEN 1		G 770212	FBF-typ		
				FB 770202			
Persnr	Typ	From	Tom	V	Namn	Fbf typ	SKR/AFB
540107-2284	M	770212			Strömberg, Solveig		
850109-2384	AB	000000			Strömberg, Hillevi	GN	0100
830704-2393	AB	000000			Strömberg, Emil		

4.8 Relation till föräldrar

I folkbokföringen registreras endast det rättsliga föräldraskapet enligt föräldrabalken, se även 3.1.

Om någon av föräldrarna har ändrat könstillhörighet presenteras relation till föräldern som de såg ut före ändringen, dvs. med den tidigare relationen till en rättslig mor, far eller förälder enligt föräldrabalken samt tidigare personnummer och namn tillsammans med koden GN som en markering för att visa att numret är ändrat, dvs. gammalt nummer. Exemplet nedan visar sökpersonens relation till en rättslig mor enligt föräldrabalken och vårdnadshavare (830425-2383) som ändrat könstillhörighet. Koden GN för det gamla personnumret (830425-2383) indikerar samtidigt att personen har ett nytt personnummer som behandlas i databasen.

F_6401		PERSONBILD (6401)		16-02-05 13:33			
080715-2392		M			Tmark		
Hamberg,							
RIDARGATAN 3							
114 35		STOCKHOLM		Medb.skap	Civilstånd		
01 80 09		FLÅDERN 2		OG	FBF-typ		
				FB 080715			
					AV 080810		
Persnr	Typ	From	Tom	V	Namn	Fbf typ	SKR/AFB
830425-2383	BM	080715		J	Hamberg, Monica	GN	0100
810930-2391	BF	080715		J	Hamberg, Paul		

4.9 Relation till vårdnadshavare

För ett barn under 18 år anges relation till vårdnadshavaren med personnummer och namn.

Om vårdnadshavaren har ändrat könstillhörighet och har ett nytt personnummer visas det gamla personnumret tillsammans med koden GN som en markering för att visa att numret är ändrat, dvs. gammalt nummer. Se även 4.8.

4.10 Föräldraskap för den som får barn efter en könsändring

För folkbokföringens del har lagändringen från 2013 om sloandet av steriliseringskravet inneburit följande vid registrering av barnets födelse och föräldrarelationer.

Födelseärendet hanteras av skyddshandläggare vid Stockholmsregionen. En anmälan om födelse görs av sjukhuset eller barnmorskan på Skatteverkets vanliga blankett för underrättelse om barns födelse. Även socialnämndens underrättelse om ett fastställt faderskap för barnet hanteras av skyddshandläggare vid Stockholmsregionen.

Skatteverket har hittills registrerat två ärenden som rör födelse och föräldraskap för den som fått barn efter en ändring av könstillhörighet. Båda ärendena avser en KtM som har fött barn. Det ena ärendet avsåg en KtM som vid barnets födelse var gift med en annan man. I det andra ärendet har socialnämnden fastställt faderskapet för en annan man.

I samband med födelsen registrerade Skatteverket den som fött barnet (KtM) som barnets rättsliga mor enligt föräldrabalken oavsett att personen har ett personnummer som visar en manlig könstillhörighet. Den som bekräftat faderskapet respektive är presumerad far registrerades som barnets rättsliga far enligt föräldrabalken. Den som registrerades som rättslig mor respektive rättslig far för barnet blev även registrerad som vårdnadshavare enligt föräldrabalken.

Med stöd av en kammarrättsdom avseende ett av ovan nämnda ärenden har verket rättat registreringen av uppgift om vem som är barnets mor. Efter rättelsen är den som har fött barnet (KtM) registrerad som barnets far enligt folkbokföringen. Barnet har därefter två fäder i folkbokföringen. Den som är barnets rättsliga mor enligt föräldrabalken avslutades och är numera en historisk uppgift.

Skatteverket känner inte till något ärende där en MtK har fått barn efter en ändring av könstillhörighet.

4.11 Problem vid nuvarande hantering

4.11.1 Administrativa problem

I Socialstyrelsens rapport ”Administrativa problem för personer som bytt juridiskt kön”⁷ har såväl intresseorganisationer som myndigheter identifierat ett antal administrativa problem som kan drabba den som har ändrat könstillhörighet.

I Socialstyrelsens rapport har Skatteverket lyft fram att det är ett problem att den som ändrat könstillhörighet står som vårdnadshavare för sitt barn i sin gamla identitet i stället för den nya. Exempelvis blir en uppgift om vårdnadshavare i ett personbevis för barnet missvisande. Vårdnadshavaren måste därför själv styrka att ett personnummerbyte har skett. Observera att uppgiften om vårdnadshavarens nya personnummer dock lämnas till andra myndigheter via Navet, se 4.11.4.

⁷ Socialstyrelsens dnr 5.3-51189/2012, 2014-12-12

Ett annat problem som behandlas i ovan nämnda rapport är att uppgift om ett barn, som ändrat könstillhörighet, presenteras med tidigare personnummer och namn i ett personbevis eller registerutdrag för en förälder. Det får praktisk betydelse i samband med att en bouppteckning ska upprättas när en förälder till den som ändrat könstillhörighet har avlidit. Skatteverkets registerutdrag för ”Dödsfallsintyg och släktutredning” innehåller uppgift om tidigare personnummer och namn avseende barnet. Det ligger då på det efterlevande barnet att för en boudredningsman berätta om sitt personnummerbyte.

Det kan även antas att Skatteverket inte har lyckats förmedla externt att ingen information går förlorad i databasen vid registrering att ändrad könstillhörighet. Även om kopplingen mellan gamla och nya uppgifter av en utomstående kan uppfattas som otydlig så återspeglar databasen aktuella rättsliga förhållanden och identitetsuppgifter avseende personen. Det kan i detta sammanhang nämnas att en tingsrätt helt i onödan medgivit adoption av eget barn enbart för att få en koppling mellan föräldrarnas och barnets personnummer.

4.11.2 Tillämpning av det föräldraskapsrättsliga regelverket

I samband med det slojade steriliseringskravet 2013 gjorde regeringen bedömningen att befintliga föräldraskapsrättsliga bestämmelser och principer kan tillämpas analogt utan att det medför rättsosäkerhet för de barn som föds i en familj där en av föräldrarna eller båda har ändrat könstillhörighet (prop. 2012/13:107 s. 19 och 20). Regeringen påpekade samtidigt att det var viktigt att rättstillämpningen följs upp. Frågan har till viss del behandlats inom en statlig utredning. Regeringens utredare konstaterar i betänkandet SOU 2016:11 att det med hänsyn till vissa tillämpningsproblem finns anledning att överväga ändringar i den föräldraskapsrättsliga regleringen.

Skatteverket har vid olika tillfällen påtalat behovet av en rättslig reglering av det föräldraskapsrättsliga begreppet vid situationer som har samband med ändrad könstillhörighet. Det har exempelvis ifrågasatts om Skatteverket kan rätta en registrering av faderskap enligt föräldrabalken för en man eller om verket kan bortse från den rättsliga principen att den som föder ett barn ska anses som barnets rättsliga mor. Det är även osäkert om ändrad könstillhörighet kan påverka registreringen av det rättsliga föräldraskapet för den andra föräldern.

I Skatteverkets remissvar i november 2007⁸ över betänkandet ”Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag” (SOU 2007:16) gör verket följande uttalande:

”I betänkandet föreslås ingen ändring av de rutiner som Skatteverket tillämpar för registrering av ett barns föräldrar efter ett beslut om ändrad könstillhörighet för en av föräldrarna. Det måste påpekas att de föreslagna rutinerna avses innebära att barnet behåller uppgifterna om den förälder som ändrat könstillhörighet oförändrade. Denna lösning är emellertid inte alltid den bästa. Om barnet är litet när föräldern ändrar könstillhörighet och barnet fortsätter att bo med denna förälder torde ordningen vara – i vart fall – opraktisk. Det är enligt Skatteverkets mening angeläget att det lagregleras hur en person ska betecknas i olika sammanhang efter ändring av könstillhörigheten. Det framstår närmast som det avses att den nya identiteten ska gälla för en person även när han eller hon är registrerad som förälder till ett barn (7 § förslaget om lag om ändring av könstillhörighet). Det är därför angeläget om en rättslig reglering av frågan.”

⁸ Skatteverkets yttrande den 12 november 2007 i ärende dnr 452617-07/112.

I regeringens prop. 2011/12:142 om Ändrad könstillhörighet, där vissa av förslagen i betänkandet SOU 2007:16 behandlas, konstaterar regeringen endast att någon ändring av Skatteverkets hantering inte är nödvändig.

4.11.3 Ärenden avseende relationspersoner

Med hänvisning till två kammarrättsavgöranden från 2015, se 3.4, har ett tiotal personer, som tidigare ändrat könstillhörighet, hört av sig till Skatteverket med önskemål om att verket rättar deras personuppgifter i folkbokföringen. Sökandena hänvisar inte till några uttalade problem med den nuvarande ordningen. Deras begäran kan i stället kopplas till en önskan om att uppgifterna i registret bör vara ”korrekta och endast visa aktuella förhållanden”. Med något undantag vill sökandena

- att aktuellt personnummer och namn ska presenteras som barnets förälder och vårdnadshavare,
- att mor eller far ska motsvara föräldrarnas könstillhörighet, och
- att aktuellt personnummer och namn ska presenteras i barn-relationen för personens mor och far (föräldrar).

I några fall vill sökanden även att kopplingen till syskon ska rättas. Någon sådan koppling finns dock inte i folkbokföringsdatabasen, varför sökandens begäran inte kan uppfyllas i denna del.

De föräldrakonstellationer som behandlas i ovan nämnda ärenden avser:

- En MtK och en kvinna.
- En KtM och en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.
- En KtM och en man.
- En KtM och en kvinna.

Berörda relationspersoner har som regel lämnat samtycke till rättelsen. I vissa fall är det dock inte möjligt att få ett medgivande för rättelsen. Främst gäller det samtycke från en förälder till den som ändrat könstillhörighet. Det förekommer även att samtycke till rättelsen saknas från barnets andra förälder eller sökandens vuxna barn. Om den som begär rättelse för sitt barn inte är barnets vårdnadshavare kan han eller hon inte anses företräda barnet. Om personen har skyddade personuppgifter kan det även tänkas att föräldrarna inte har kontakt med sitt barn eller ens känner till att barnet har ändrat könstillhörighet. Sammanfattningsvis ställs Skatteverket inför flera svårbedömda situationer där det gäller att komma fram till en rimlig avvägning mellan olika intressen som samtidigt uppfyller krav på ett rättssäkert förfarande.

4.11.4 Avisering av folkbokföringsuppgifter via Navet

Tillhandahållandet av folkbokföringsinformation via Navet sker på begäran av en myndighet i enlighet med den beställning av uppgifter som Skatteverket och myndigheten har kommit överens om. Den som beställer information är personuppgiftsansvarig för behandlingen av uppgifterna inom den egna verksamheten. Det innebär bland annat att den mottagande myndigheten är ansvarig för hur informationen hanteras och tillgängliggörs för handläggare och för andra ändamål. En ny eller ändrad uppgift om exempelvis personnummer eller barnets vårdnadshavare eller föräldrar hanteras enligt myndighetens interna rutiner. Det närmare detaljerna för behandlingen är inte kända för Skatteverket.

Det är många gånger både rimligt och nödvändigt med en rättslig koppling mellan den gamla och den nya identiteten, exempelvis i journaler för hälso- och sjukvård eller i samband med kreditupplysning. Behandlingen av personuppgifter inom den mottagande myndigheten sker

med hjälp av det nya personnumret utifrån de regler som tillämpas inom respektive verksamhet. I och med personnumrets centrala ställning inom det svenska samhället finns möjlighet till att ett nytt personnummer som en följd av ett beslut om ändrad könstillhörighet i praktiken får genomslag inom andra myndigheters verksamheter. Det innebär i sin tur att den mottagande myndigheten ansvarar för att uppgiften får ett tillräckligt skydd inom den egna verksamheten.

Om ett tidigare personnummer inte vore synligt inom olika verksamheter i samhället eller skulle kunna kopplas till en person kan detta medföra problem för den enskilde och för samhället. Rätten till pension för inkomster under tiden före ändringen påverkas liksom även t.ex. möjligheten att få lån. Andra effekter är att det blir svårt att driva in skulder eller beakta tidigare straffpåföljder.

De flesta myndigheter med avisering från Navet använder uppgiften om koppling till det tidigare personnumret, men vissa gör det inte. Exempelvis kan Lantmäteriet inte hantera hänvisningar mellan olika nummer till följd av ändring av födelsetid eller könstillhörighet.

När det gäller avisering av uppgifter som rör barn-föräldrarelationer är det i första hand uppgiften om vem eller vilka som är barnets aktuella vårdnadshavare som är av intresse inom myndigheternas verksamhet. Myndigheterna får uppgift om tidigare personnummer för barnets vårdnadshavare. Endast tre statliga myndigheter - Försäkringskassan, Migrationsverket och Polismyndigheten – har avisering om vem som är barnets rättsliga mor/far eller förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Om denna avisering i något sammanhang skulle vara ett problem för den som har ändrat könstillhörighet är det närmast en fråga som måste hanteras inom den mottagande myndigheten.

Folkbokföringsinformation lämnas även till Statistiska centralbyrån som ansvarar för att ta fram all befolkningsstatistik. I statistiksammanhang kommer en uppgift om två fäder eller två mödrar i folkbokföringen att tolkas som ett registerfel och ingen väljs. Det påverkar inte statistiken totalt sett och är därför hanterbart.⁹

⁹ Svar i mejl från handläggare vid Statistiska centralbyrån 2015-10-29.

5 Skatteverkets åtgärder

5.1 Rättslig utveckling

I regeringsuppdraget ingår att beskriva vilka åtgärder som Skatteverket har vidtagit eller avser att vidta för att förhindra eventuella problem som identifierats.

Förändringar i samhället som har samband med synen på ändrad könstillhörighet och dess påverkan för olika familjekonstellationer har under senare år gjort sig allt mer gällande, särskilt för de föräldraskapsrättsliga bedömningar som är en konsekvens av att steriliseringskravet avskaffades 2013. Det har exempelvis blivit allt vanligare att den som ändrat könstillhörighet bor tillsammans med make/maka och barn.

Skatteverkets rutiner för ärenden om ändrad könstillhörighet har under senare tid blivit ifrågasatt av personer som är berörda av den registrering i folkbokföringen som är en konsekvens av Socialstyrelsens beslut om ändrad könstillhörighet. I ett par rättsliga avgöranden från kammarrätten har det dessutom slagits fast att den föräldraskapsrättsliga beteckningen i folkbokföringen ska avspegla personens ändrade könstillhörighet.

Även andra rättsliga frågor som rör tillämpningen av föräldrabalkens bestämmelser har fått uppmärksamhet, inte minst genom regeringens initiativ till en översyn av vissa delar av lagstiftningen. I och med den pågående översynen av den föräldraskapsrättsliga regleringen finns därför förutsättningar för att konsekvenserna kommer att bli uppmärksammade och belysta. Även det nu aktuella regeringsuppdraget till Skatteverket kan ses som ett steg i den riktningen. Det är en utveckling som Skatteverket välkomnar.

Av olika rättsliga uttalanden som gjorts under senare år kan man dra slutsatsen att principen om att den förvärvade könstillhörigheten ska vara den som styr har fått allt starkare betydelse och ska gälla inom alla områden, även om det inte finns ett uttryckligt lagstöd. Det innebär i sin tur, enligt Skatteverkets mening, att enskilda personer inte kan motsätta sig den registrering i folkbokföringen som får anses följa av ett beslut om ändrad könstillhörighet för en person och för de personer som har eller får en relation registrerad till denna person. Behovet av integritetsskydd för personer som har en relation till personen som ändrat könstillhörighet är inte längre lika framträdande.

Det kan samtidigt konstateras att den föräldraskapsrättsliga regleringen inte är anpassad efter alla situationer som folkbokföringsverksamheten kan ställas inför. Rättsläget får fortfarande anses vara osäkert varför det är önskvärt med förtydligande bestämmelser i det föräldraskapsrättsliga regelverket så att det inte uppstår oklarheter om vad som ska gälla, exempelvis om vem som ska anses som rättslig far eller rättslig mor enligt föräldrabalken till ett barn som är fött före eller efter en ändring av könstillhörighet. Det skulle underlätta både för Skatteverket och för den person som har ändrat sin könstillhörighet samt de personer som har eller får en relation registrerad till denna person.

5.2 Vissa principer för ett nytt rättsligt ställningstagande

Mot bakgrund av den rättsliga utvecklingen inom området har Skatteverket funnit det lämpligt att ta fram ett ställningstagande avseende ändring av verkets rutiner för ärenden om registrering av uppgifter för den person som har ändrat sin könstillhörighet och för de personer som har eller får en relation registrerad till denna person. Ett rättsligt ställningstagande ska exempelvis tas fram när rättsläget är oklart eller det saknas svar på en fråga. Därigenom skapas förutsättningar att uppnå ett enhetligt arbetssätt inom Skatteverket.

- **Det nya ställningstagandet ska vara framåtsyftande**

Ställningstagandet tillämpas endast på nya ärenden om ändrad könstillhörighet eller där det finns en begäran om rättelse av en tidigare registrering i folkbokföringen, t.ex. uppgift om identitet för en vårdnadshavare.

- **Det måste finnas en spårbarhet för ändringen**

Utgångspunkten är att personens aktuella könstillhörighetska avspeglas inom folkbokföringen. Det måste dock alltid finnas en spårbarhet för vad som är registrerat i folkbokföringsdatabasen. Därigenom säkerställs att det går att härleda en ändrad uppgift till en historisk uppgift. Av databasen måste därför framgå att ett personnummerbyte har skett som en följd av att personen har ändrat sin könstillhörighet. Informationen kan behövas i situationer när personen behöver styrka de bakomliggande förhållandena. Utifrån ett barnperspektiv är det dessutom nödvändigt att ett barn till den som ändrat könstillhörighet får samma möjlighet som alla andra barn att få veta sitt ursprung.

- **Den enskildes inställning saknar betydelse**

Den enskilde ska inte ha möjlighet att påverka Skatteverkets registreringsåtgärder. Den enskilde kan inte välja hur identitets- och familjerättsliga förhållanden ska betecknas eller registreras i databasen.

5.3 Vidtagna åtgärder för ärenden om ändrad könstillhörighet

Skatteverkets åtgärder för att komma till rätta med de problem som identifierats framgår av verkets ställningstagande och annan rättslig information. I korthet innebär den nya rutinen, som tillämpas från den 1 juni 2016, följande.

Utgångspunkten är att personnummerbytet får genomslag i folkbokföringen, från och med registreringen, genom att uppgifter för den som har ändrat könstillhörighet presenteras med personens nya personnummer och namn i bland annat personbevis.

Vem som är barnets rättsliga mor eller far enligt föräldrabalken ska även i fortsättningen framgå av folkbokföringen. Vid ändrad könstillhörighet kommer en relation till ett barn i folkbokföringen att återspegla föräldrarnas ändrade könstillhörighet som en konsekvens av beslutet om ändrad könstillhörighet. Den som har en manlig könstillhörighet är registrerad som far enligt folkbokföringen till sitt barn och den som har en kvinnlig könstillhörighet är på motsvarande sätt registrerad som mor. Barnet kan efter ändringen ha två registrerade fäder eller två registrerade mödrar enligt folkbokföringen. Uppgift om vem som är barnets rättsliga mor respektive rättsliga far enligt föräldrabalken avslutas och blir en historisk uppgift.

Om föräldern även är vårdnadshavare för barnet ska vårdnadshavarens aktuella identitetsuppgifter visas för barnets vårdnadsrelation.

En effekt av den nya rutinen är att personbevis för barn innehåller vårdnadshavarens nya personnummer och namn. Motsvarande gäller för andra personbevis som innehåller en familjerättslig relation till en person som har ändrat könstillhörighet.

Ett personnummerbyte i samband med ändring av könstillhörighet får redan idag genomslag för den som är gift. Den nya rutinen innebär att ändringen får genomslag även för tidigare äktenskap. Om personen som ändrar könstillhörighet tidigare har varit gift eller registrerad partner presenteras i fortsättningen det nya personnumret och namnet.

Personen blir på samma sätt som tidigare informerad om möjligheten att få en sekretessmarkering redan vid ändringen av förnamn eller senast före personnummerbytet.

Skatteverket tar även ett initiativ för en ändring av formuläret för personbevis. Ändringen görs med stöd av 11 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet där det framgår att formulär för personbevis och andra utdrag ur databasen fastställs av Skatteverket. Det könsneutrala begreppet ”Förälder” kommer att ersätta ledtexten för ”Far”, ”Mor” eller ”Förälder enligt 1 kap 9 § föräldrabalken” i personbevis som redovisar uppgift om föräldrar till den som avses med personbeviset. Som regel gäller det personbevis för en person under 18 år. En ändring av formuläret förutsätter samordning med annan IT-utveckling och kan därför genomföras tidigast under 2018.

5.4 Övriga konsekvenser

Det är svårt för Skatteverket att på förhand uttala sig om konsekvenserna för alla olika föräldrakombinationer som kan uppkomma. Utgångspunkten bör vara att de som får barn efter att de ändrat könstillhörighet kommer att hanteras utifrån principen att den förvärvade könstillhörigheten ska vara den som styr vem som ska registreras som mor eller far till barnet enligt folkbokföringen. Föräldraskapet för den andra föräldern registreras i enlighet med bestämmelserna i föräldrabalken.

5.5 Några kvarvarande problem

I och med Skatteverkets ändrade rutiner kan flera av de identifierade problemen elimineras. Avslutningsvis vill dock Skatteverket beskriva några kvarvarande problem.

- En förälder till ett barn som har ändrat könstillhörighet kan ha invändningar mot att barnets nya identitet framgår av hans eller hennes egna personuppgifter i databasen. Den som är rättslig mor enligt föräldrabalken och ensam vårdnadshavare till ett barn kan på samma sätt anse att det är integritetskränkande att hennes barn får ytterligare en registrerad mor i folkbokföringen. En registrering vid ändrad könstillhörighet kan skapa konflikter inom familjen. Det är därför viktigt att det finns en tydlighet från lagstiftarens sida om vad som gäller för folkbokföringsverksamheten.
- I och med att ändring av könstillhörighet får genomslag även för ett tidigare äktenskap kan den situation uppkomma att ett tidigare äktenskap förefaller ha varit samkönat trots att detta inte var möjligt vid den tidpunkten eller att parterna har haft olika kön i ett tidigare registrerat partnerskap. Folkbokföringsinformationen kan uppfattas som ett registerfel, vilket kan leda till att förhållandena ifrågasätts av användare i samhället.
- Det finns, enligt Skatteverkets mening, inget rättsligt stöd för att genomföra en ändring beträffande civilstånd för den andra kontrahenten i ett upplöst registrerat partnerskap. Samma sak gäller för ändring av det rättsliga föräldraskapet enligt föräldrabalken för den andra föräldern. Registreringen kan medföra att ett barn får två registrerade fäder eller två registrerade mödrar enligt folkbokföringen utan att det har samband med en adoption. Det finns risk för att det uppfattas som ett registerfel av användare i samhället. En lösning kan vara att författningsmässigt skapa könsneutrala föräldraskapsrättsliga begrepp. Det skulle även lösa problem som uppkommer när en KtM har fött ett barn efter assisterad befruktning och den andra parten är en kvinna, dvs. rättslig förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Efter en ändring av könstillhörigheten för den som har fött barnet har barnet en far enligt folkbokföringen och en rättslig förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, vilket inte är förenligt med den rättsliga definitionen av begreppet förälder.
- Det kan uppstå problem för barn som ansöker om hemlandspass vid en utländsk ambassad i Sverige. Om medborgarskapet enligt landets medborgarskapsförfattning

exempelvis förvärfvas genom den rättsliga modern kan barnets far enligt folkbokföringen ha svårt att visa att han ska uppfattas som barnets rättsliga mor.

- Det kan inträffa att en person inflyttar till Sverige i sin manliga könsidentitet och senare föder ett barn. Eftersom ändringen av könstillhörighet inte framgår av folkbokföringen kan han ha svårt att visa att han i vissa sammanhang ska uppfattas som barnets rättsliga mor.

Ingegerd Widell
Marie Ahlqvist Bresle

Registrering vid ändrad könstillhörighet

1 Sammanfattning

Skatteverket har tagit fram ett ställningstagande avseende verkets rutiner för registrering av ärenden vid ändrad könstillhörighet. Rutinen innebär i korthet att det nya personnumret och namnet för den som ändrat könstillhörighet exempelvis även kommer att visas i personbevis för dennes föräldrar och barn. En familjerättslig relation med gammalt personnummer och namn avslutas och blir en historisk uppgift. En relation till ett barn i folkbokföringen kommer att återspegla föräldrarnas förvärvade könstillhörighet som en följd av beslutet om ändrad könstillhörighet.

Den enskildes inställning saknar betydelse för Skatteverkets registreringsåtgärder som görs enligt denna rutin. Den enskilde kan inte välja hur identitets- och familjerättsliga förhållanden ska betecknas eller registreras i folkbokföringen. Registreringen påverkar alla personer som har relation till den som ändrar eller har ändrat könstillhörighet.

Registreringen i folkbokföringen görs via ärenderegistrering i systemet och genom en s.k. teknisk rättelse.

Ställningstagandet tillämpas på nya ärenden om registrering i folkbokföringen vid ändrad könstillhörighet samt vid en begäran från berörd person om rättelse av tidigare registrerade uppgifter.

Detta ställningstagande ersätter motsvarande innehåll i folkbokföringshandbokens avsnitt 6 "Personnummer och samordningsnummer" respektive "Personnummer och samordningsnummer – registrering".

2 Frågeställning

Hur ska uppgift om ändrad könstillhörighet registreras i folkbokföringen för den som har ändrat sin könstillhörighet och för de personer som har eller får en relation registrerad till denna person? Kan den som har ändrat könstillhörighet begära att familjerättsliga relationer ändras i folkbokföringen, t.ex. uppgift om vem som är mor eller far till ett barn?

3 Gällande rätt m.m.

I vissa fall kan en ändring av könstillhörighet i folkbokföringen göras som en konsekvens av en juridisk process efter en medicinsk utredning. Det är Socialstyrelsen som efter ansökan av en person beslutar om ändrad könstillhörighet.

Den juridiska processen för ändring av könstillhörighet regleras i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Socialstyrelsen kan, efter ansökan, fastställa att en person tillhör ett annat kön än det registrerade, se 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall. Den som ansöker om ändrad könstillhörighet ska vara över 18 år och folkbokförd i Sverige. Personen kan vara gift, men kan däremot inte vara registrerad partner.

Skatteverket kan registrera en ändring av könstillhörighet även enligt en utländsk dom som vunnit laga kraft eller ett utländskt beslut. En sådan dom eller beslut gäller här i Sverige utan prövning av Socialstyrelsen, se 3 a § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Regelverket för folkbokföringsverksamheten innehåller inga uttryckliga bestämmelser om hur ändring av registrerade uppgifter ska ske vid ändrad könstillhörighet. Ändring av registrerade uppgifter sker i stället utifrån Skatteverkets interna rutiner samt rättspraxis.

Förändringar i samhället som har samband med synen på ändrad könstillhörighet och dess påverkan för olika familjekonstellationer har under senare år gjort sig allt mer gällande, särskilt för de föräldraskapsrättsliga bedömningar som är en konsekvens av att steriliseringskravet avskaffades 2013. Det är exempelvis vanligt att den som ändrat könstillhörighet bor tillsammans med make/maka och barn.

Den nuvarande ordningen för registrering av uppgifter i samband med ändrad könstillhörighet kan i vissa situationer innebära administrativa problem för berörda personer. Exempelvis har det lyfts fram som ett problem att den som ändrat könstillhörighet står som vårdnadshavare för sitt barn i den gamla identiteten i stället för den nya.

Kammarrätterna i Stockholm respektive Göteborg har under 2015 behandlat två olika situationer som gäller en person som efter en ändring av könstillhörighet till man föder ett barn respektive en person som fött barn långt innan han ändrat könstillhörighet till man.¹ Kammarrätterna kommer fram till samma slutsats, dvs. att den som ändrat könstillhörighet till man ska registreras som barnets far i folkbokföringen. Domstolarna lägger stor vikt vid att den förvärvade könstillhörigheten ska vara styrande vid registreringen i folkbokföringen. Annan registrering kan, enligt kammarrätten, inte anses vara förenlig med rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Mot bakgrund av den rättsliga utvecklingen inom området har Skatteverket tagit fram ett ställningstagande avseende ärenden om ändrad könstillhörighet.

4 Bedömning

4.1 Tillämpningsområde

Detta ställningstagande gäller vid registrering av ärenden om personnummerbyte i samband med ändring av könstillhörighet i folkbokföringen. Tillämpningen avser nya ärenden om registrering av beslut om ändrad könstillhörighet. Det kan dock inträffa att någon hör av sig till Skatteverket med en begäran om att hans eller hennes uppgifter ska rättas så att endast aktuella förhållanden visas i folkbokföringen. Ställningstagandet ska tillämpas även vid handläggningen av en sådan begäran.

¹ Mål nr 3201-14 resp. 6186-14

4.2 Registrering i folkbokföringen

När Socialstyrelsens beslut om könsbyte kommer in ska Skatteverket registrera en ändring av uppgift om kön i folkbokföringen, och därmed sker också ett personnummerbyte.

Handläggaren ska även i fortsättningen registrera att grunden för personnummerbytet är ändrad könstillhörighet.

Utgångspunkten är att personnummerbytet ska få genomslag i folkbokföringen, från och med registreringen, genom att det nya personnumret och namnet för den som ändrat könstillhörighet även kommer att visas i sökbilder eller personbevis för dennes föräldrar och barn. En familjerättslig relation med gammalt personnummer och namn avslutas och blir en historisk uppgift.

En relation till ett barn i folkbokföringen kommer att återspegla föräldrarnas förvärvade könstillhörighet som en följd av beslutet om ändrad könstillhörighet. Den som blivit man är efter ändringen registrerad som far till sitt barn enligt folkbokföringen och den som blivit kvinna är på motsvarande sätt registrerad som mor. Barnet kan efter ändringen ha två registrerade fäder eller två registrerade mödrar i folkbokföringen. Uppgift om vem som är barnets rättsliga mor respektive rättsliga far enligt föräldrabalken avslutas och blir en historisk uppgift.

Ett personnummerbyte i samband med ändring av könstillhörighet får redan idag genomslag för den som är gift. Rutinen innebär att ändringen får genomslag även för tidigare äktenskap. Om personen som ändrat könstillhörighet tidigare har varit gift eller registrerad partner presenteras i fortsättningen det nya personnumret och namnet.

Om föräldern även är vårdnadshavare för barnet ska vårdnaden avslutas och ersättas med en ny relation med vårdnadshavarens nya identitetsuppgifter.

För att personnummerbytet ska få avsedd verkan i förhållande till personer som har en relation registrerad till den person som ändrat könstillhörighet krävs att handläggaren utför vissa åtgärder via ärenderegistrering i systemet. Det som avses är att avsluta en relation som innehåller det gamla personnumret. En relation med aktuellt personnummer och namn för den som ändrat könstillhörighet skapas därefter via en s.k. teknisk rättelse.

Ytterligare instruktioner avseende Skatteverkets tillämpning av detta ställningstagande meddelas av produktionsavdelningen.

4.3 Skyddade personuppgifter

En person som ändrar könstillhörighet ska, på samma sätt som tidigare, bli informerad om möjligheten att få en sekretessmarkering redan vid ändringen av förnamn eller senast före personnummerbytet.

4.4 Övrigt

Den enskildes inställning saknar betydelse för Skatteverkets registreringsåtgärder. Den enskilde kan inte välja hur identitets- och familjerättsliga förhållanden ska betecknas eller registreras i folkbokföringen. Registreringen i folkbokföringen påverkar alla personer som har en relation till den som ändrar eller har ändrat könstillhörighet. Registreringen gäller oavsett relationspersonens ålder eller om han eller hon är avliden.

I samband med att ärendet om personnummerbyte avslutas sänder Skatteverket en underrättelse till den som ändrat könstillhörighet om det nya personnumret.

Vid eventuella frågor eller problem i samband med olika registreringsåtgärder bör samråd ske med skyddshandläggare vid Stockholmsregionen, produktionsavdelningen eller, vid rättsliga frågor, rättsavdelningen (ra.folkbokföringen@skatteverket.se).

Produktionsavdelningen
Rättsavdelningen Folkbokföring