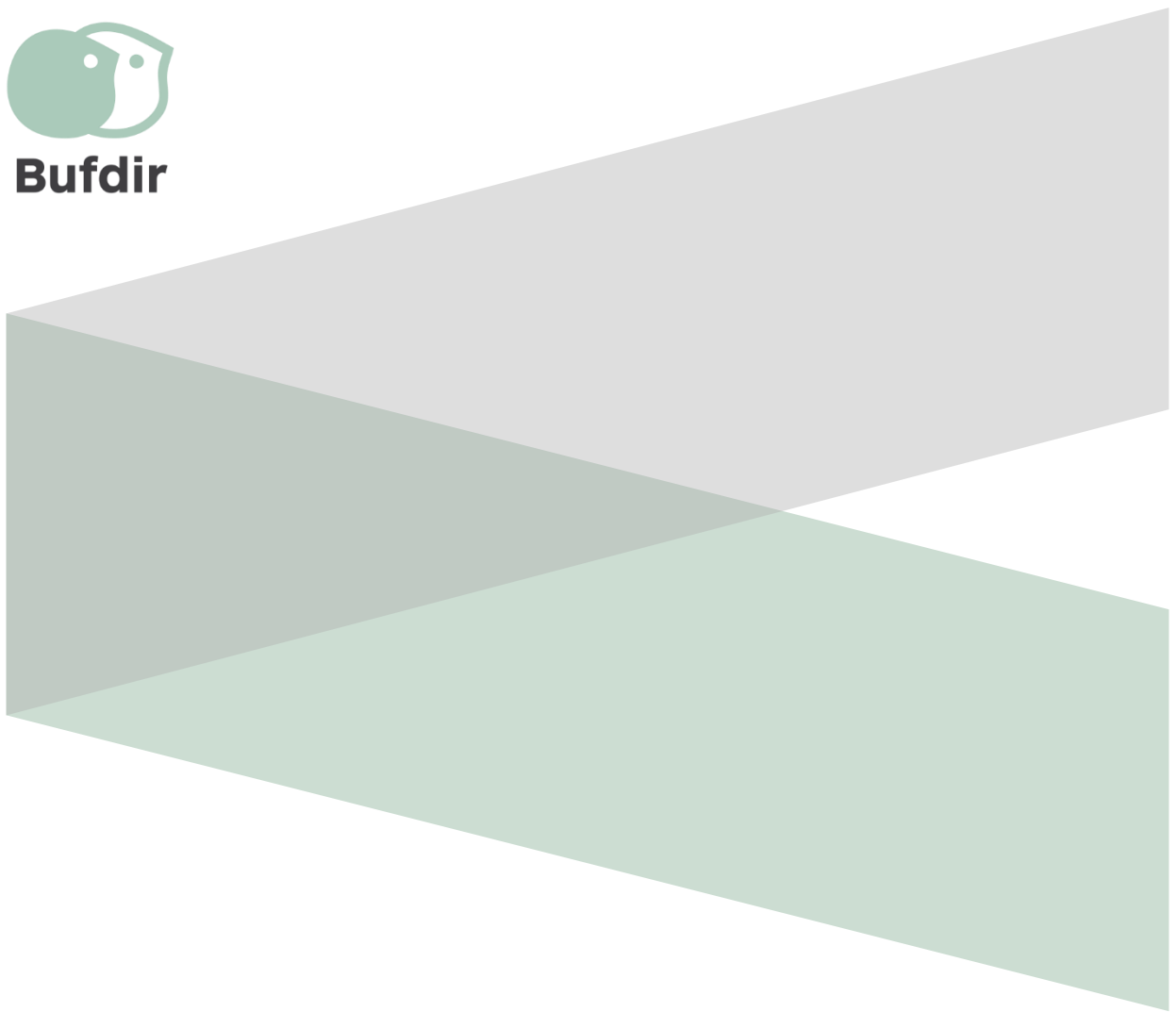


Utredning om en tredje juridisk kjønnskategori

Svar på oppdrag 3 i tillegg 2 til tildelingsbrevet 2022



Bufdir





BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2023

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-401-5

Design:
Tibe T Reklamebyrå

bufdir.no

Innhold

Oversikt over tabeller og figurer	8
Sammendrag	9
1. Innledning	16
1.0 Bakgrunn og oppdraget	16
1.1 Begrepsavklaringer	17
1.2 Omfang av utredningen	19
1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen	19
1.2.2 Vurdering av utredningsnivå	19
1.2.3 Avgrensninger og presiseringer	20
1.2.3.1 Hva vi har utredet	20
1.2.3.2 Hva vi <i>ikke</i> har utredet	20
1.3 Utredningsarbeidet	21
1.3.1 Litteraturgjennomgang	22
1.3.2 Møter med sivilt samfunn, forskere og likestillingssentrene	22
1.3.3 Møter med andre myndighetsaktører i Norge	23
1.3.4 Møter med myndighetsaktører i andre land	23
1.3.5 Juridisk betenkning	24
1.3.6 Økonomisk og administrativ analyse	25
2. Prinsipielle hensyn	26
2.0 Innledning	26
2.1 Barns rettigheter	26
2.1.1 Prinsippet om barnets beste	26
2.1.2 Barns rett til medvirkning	26
2.1.3 Barns har rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet	27
2.2 Likestillingspolitiske hensyn	27
2.2.1 Beskyttede grunnlag i likestillings- og diskrimineringslovgivningen	27
2.2.2 Likestillingspolitiske føringer i arbeidet med denne utredningen	28
2.2.2.1 Retten til anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet er ikke avklart i internasjonal rett	28
2.2.2.2 En rekke internasjonale institusjoner anbefaler anerkjennelse	29
2.2.2.3 Anerkjennelse av ikke-binære går ikke på bekostning av kvinners rettigheter	29
2.3 Personvern	31
2.3.1 Hva er personvern?	31
2.3.2 Personvernlovgivningen	31
2.3.3 Personvern og juridisk kjønn	32
3. Problembeskrivelse	34

3.0 Innledning	34
3.1 Ikke-binære har dårligere levekår og livskvalitet	34
3.2 Ikke-binære opplever utenforskap, diskriminering og vold	36
3.3 Offentlige tjenester mangler kompetanse om ikke-binære.....	37
3.4 Ikke-binære mangler tilgang på kjønnsbekreftende behandling	38
3.5 Manglende rettslig anerkjennelse gir dårligere levekår og livskvalitet	39
4. Mål for tiltakene vi utreder.....	41
4.1 Samfunns mål og effektmål	41
4.2 Målgruppe	42
5. Dagens situasjon (nullalternativet)	43
5.0 Innledning	43
5.1 Gjeldende rett nasjonalt.....	44
5.1.1 Dagens system for å registrere juridisk kjønn. Nytt system i 2032.....	44
5.1.2 Lov om endring av juridisk kjønn fra 2016	45
5.1.2.1 Vilkår for å endre juridisk kjønn	45
5.1.2.2 Konsekvenser av å endre juridisk kjønn.....	46
5.1.3 Problemstillinger som har oppstått i etterkant av lov om endring av juridisk kjønn	46
5.1.3.1 Rettslige problemstillinger	46
5.1.3.2 Problemstillinger innen helsesektoren	47
5.1.3.3 Andre problemstillinger	47
5.1.4 Vern mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk	48
5.1.5 Vern mot hatefulle ytringer og diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.....	49
5.1.6 Navneloven.....	49
5.1.7 Lovgivning som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn	49
5.1.8 Juridisk kjønn og personvern.....	51
5.2 Internasjonal gjeldende rett.....	52
5.2.1 Retten til kjønnsidentitet i de internasjonale menneskerettighetene	52
5.2.2 Internasjonale anbefalinger	53
5.2.3 Den internasjonale passtandarden	54
5.3 Anerkjennelse av ikke-binært kjønn i andre land.....	54
5.3.1 Innledning.....	54
5.3.2 Reservasjonsmodell i identifikasjonspapirer og nasjonale retningslinjer	55
5.3.3 Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	55
5.3.3.1 Europeiske land	55
5.3.3.2 Sørasiatiske land – «hirja» og «evnukker»	56
5.3.3.3 Avgjørelser fra domstoler i Europa	57
5.4 Øvrige forhold som påvirker dagens situasjon	57
6. Utredning av aktuelle tiltak	59
6.0 Innledning	59
6.1 Premisser for utredning av aktuelle tiltak	60
6.1.1 Ikke-binære kjønnsidentiteter finnes.....	60
6.1.2 Vi har utredet rettslige tiltak, eller tiltak som kan gi rettslige virkninger	60

6.1.3 Vilkårene for å endre til en tredje kjønnskategori bør være de samme som gjelder for å endre juridisk kjønn til mann eller kvinne	61
6.1.4 Det vil ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før nytt system for å registrere juridisk kjønn er på plass	61
6.2 Tiltak vi har vurdert, men ikke utredet.....	62
6.2.1 Vi har ikke utredet tiltak som går ut på å avskaffe juridisk kjønn.....	62
6.2.2 Vi har ikke utredet å innføre en tredje juridisk kjønnskategori <i>uten</i> gjennomgang av annen lovgivning	62
6.2.3 Vi har ikke utredet et tiltak som går ut på å avvike all kjønsspesifikk lovgivning ...	62
6.3 Kategorier for vurderinger av virkninger.....	63
6.3.1 Rettslige virkninger.....	63
6.3.2 Økonomiske og administrative virkninger	63
6.3.3 Psykososiale virkninger	63
6.3.4 Andre samfunnsvirkninger	64
7. Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet	65
7.0 Innledning.....	65
7.1 Endring i rundskrivet til navneloven.....	65
7.2 Endringer i bioteknologiloven	66
7.3 Utredning om foreldrebegrep og endring av juridisk kjønn.....	67
7.3.1 Dagens system.....	67
7.3.2 Problemstillinger som følge av dagens lovgivning	67
7.3.3 Bufdirs vurdering.....	68
7.4 Utredning om juridisk kjønn og personvern.....	69
7.5 Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn	70
7.5.1 Dagens aldersgrenser for å endre juridisk kjønn	70
7.5.2 Problemstillinger som reises med dagens aldersgrenser	70
7.5.3 Bufdirs vurdering.....	72
7.6 Virkninger av tiltak i minimumsalternativet.....	72
7.6.1 Rettslige virkninger.....	73
7.6.2 Psykososiale virkninger	74
7.6.3 Andre samfunnsvirkninger	75
7.6.4 Økonomiske og administrative virkninger	76
7.6.4.1 Utgifter knyttet til lovendringer som ikke krever utredning (anbefaling 1-2)...	76
7.6.4.2 Utgifter knyttet til utredninger (anbefaling 3-5).....	76
7.7 Samlet vurdering og anbefaling – minimumsalternativet.....	78
8. Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer	79
8.0 Innledning.....	79
8.1 Innføring av en reservasjonsløsning i identitetsdokumenter	80
8.2 Aldersgrenser for å kunne reservere seg mot å oppgi kjønn	81
8.3 Om personnumre på identifikasjonsdokumenter	82
8.4 Virkninger av tiltak 1.....	83
8.4.1 Rettslige virkninger.....	83
8.4.2 Psykososiale virkninger	84
8.4.3 Andre samfunnsvirkninger	85

8.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	86
8.5 Samlet vurdering av tiltak 1	87

9. Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning	89
9.0 Innledning	89
9.1 Opprette en tredje juridisk kjønnskategori	90
9.1.1 Fra kjønns spesifikt personnummer til eget informasjonsfelt i folkeregisteret	90
9.1.2 Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori gjennom endringslov	91
9.1.3 Vilkår for å endre juridisk kjønn	92
9.2 Endring i identifikasjonspapirer (pass, ID-kort og oppholdskort)	92
9.2.1 Kjønnsmarkør i identifikasjonsdokumenter	93
9.2.2 Fødselsnummer i identifikasjonsdokument	93
9.3 Gjennomgang av relevant lovgivning	94
9.3.1 Innledning	94
9.3.2 Hvordan vi har vurdert endringsbehov i lovgivningen	95
9.3.3 Bufdirs vurdering av endringsbehov i lovgivningen	96
9.3.3.1 Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn	99
9.3.3.2 Bestemmelser med likestillingsformål	99
9.3.3.3 Bestemmelser om ekteskap, foreldre og barn	101
9.3.3.4 Bestemmelser der reproduktive egenskaper er relevant	102
9.3.4 Bestemmelse om rettslige konsekvenser av å endre til en tredje juridisk kjønnskategori	103
9.3.5 Personvern og ikke-binært kjønn	104
9.3.6 Oppsummering: Lovbestemmelser Bufdir mener må endres eller innføres	106
9.4 Kjønn i statistikk	107
9.5 Virkninger av tiltak 2	109
9.5.1 Sammenheng mellom rettslig anerkjennelse og levekår	109
9.5.1.1 Sammenheng mellom ikke-binæres identitetsutvikling og bedre levekår og livskvalitet	111
9.5.1.2 Sammenheng mellom bedre holdninger i familien og omgangskretsen til ikke-binære, og ikke-binæres levekår og livskvalitet	111
9.5.1.3 Sammenheng mellom bedre holdninger i befolkningen og ikke-binæres levekår og livskvalitet	112
9.5.2 Rettslige virkninger av tiltak 2	113
9.5.3 Psykososiale virkninger av tiltak 2	114
9.5.4 Andre samfunnsvirkninger av tiltak 2	115
9.5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 2	116
9.5.5.1 Kostnader for Skatteetaten ved å opprette en tredje kjønnskategori	117
9.5.5.2 Kostnader ved å endre datasystemer som henter opplysninger om kjønn	118
9.5.5.3 Kostnader for Direktoratet for e-helse	118
9.5.5.4 Kostnader ved å endre journalsystem i sykehussektoren	119
9.5.5.5 Kostnader ved å endre journalsystem til kommunesektoren	119
9.5.5.6 Kostnader knyttet til kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten	120
9.5.5.7 Kostnader knyttet til gjennomgang av og endringer i lovverk	120
9.5.5.8 Kostnader ved å endre identitetskort	120

9.5.5.9 Samfunnsøkonomiske gevinster ved innføring av tiltak 2	120
9.6 Samlet vurdering av tiltak 2	123
10. Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold	126
10.0 Innledning	126
10.1 Utarbeidelse av en nasjonal veileder	127
10.1.1 Hva er en nasjonal veileder?	127
10.1.2 Bufdir bør være ansvarlig for utarbeidelsen av veilederen	127
10.1.3 Mulig innhold og målgruppe for en nasjonal veileder	127
10.1.4 Retningslinjer for anerkjennelse av kjønnsidentitet på Malta og i Australia	128
10.2 Virkninger av tiltak 3	129
10.2.1 Rettslige virkninger av tiltak 3	129
10.2.2 Psykososiale virkninger av tiltak 3	130
10.2.3 Andre samfunnsvirkninger av tiltak 3	130
10.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 3	131
10.3 Samlet vurdering av tiltak 3	132
11. Samlet vurdering	134
11.0 Innledning	134
11.1 Samlet vurdering av tiltakene	134
11.2 Forutsetning for vellykket implementering	138
Vedlegg	140
Referanser	141

Oversikt over tabeller og figurer

Tabeller

Tabell 1: Samfunnsmål og effektmål for utredningen.....	41
Tabell 2: Oversikt over sentrale lover som inneholder kjønsspesifikk terminologi mv.	50
Tabell 3: Oversikt over tiltakene vi har utredet.....	59
Tabell 4: Oppsummering av kostnadsanslag for anbefalte tiltak i minimumsalternativet.....	77
Tabell 5: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for minimumsalternativet.....	78
Tabell 6: Forventet grad av måloppnåelse for minimumsalternativet	78
Tabell 7: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 1	87
Tabell 8: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 1.....	88
Tabell 9: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 1	88
Tabell 10: Oversikt over lover som tillegger kjønn betydning. Bufdirs vurdering av endringsbehov ved innføring av tiltak 2	96
Tabell 11: Oppsummering av lovbestemmelser Bufdir mener må endres eller innføres i forkant av eller samtidig med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	106
Tabell 12: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 2	117
Tabell 13: Helsetapseffekter ved ulike lidelser målt i QALY	122
Tabell 14: Regneeksempel på mulige samfunnsøkonomiske gevinster ved tiltak 2.....	122
Tabell 15: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 2	125
Tabell 16: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 2	125
Tabell 17: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 3	132
Tabell 18: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 3	133
Tabell 19: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 3	133
Tabell 20: Forventet grad av måloppnåelse for alle tiltakene.....	136
Tabell 21: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for alle tiltak.....	137

Figurer

Figur 1: Illustrasjon av fødsels- og personnummer (11 siffer).....	44
Figur 2: Illustrasjon av juridisk kjønn som eget informasjonsfelt i nullalternativet og med tiltak 2.....	91
Figur 3: Sammenheng mellom rettslig anerkjennelse og levekår og livskvalitet	110

Faktabokser

Faktaboks 1: Befolkningens holdninger til en tredje juridisk kjønnskategori	17
Faktaboks 2: Hvor mange er ikke-binære?.....	42

Sammendrag

Bakgrunnen for utredningen er at ikke-binære opplever omfattende utfordringer i dagens samfunn. Kultur- og likestillingsminister Anette Trettebergstuen har uttalt i media at ønsket om å utrede en tredje juridisk kjønnskategori handler om å avklare rettighetssituasjonen til ikke-binære, og å bedre ikke-binæres levekår og livskvalitet. Ikke-binære er personer som verken definerer seg som menn eller kvinner, eller som definerer seg som begge deler. Bufdir har utredet tiltak med sikte på å bedre situasjonen for denne befolkningsgruppen. Det finnes ingen sikre tall på hvor mange som definerer seg som ikke-binære i befolkningen. Det er ingen nasjonale undersøkelser som har tallfestet dette, men statistikk og forskning fra andre land tilsier at det ikke er snakk om en stor befolkningsgruppe.

Utredningen baserer seg på et bredt **kunnskapsgrunnlag**, som blant annet omfatter litteratursøk, innspillsmøter med interesseorganisasjoner, likestillingssentrene, forskere, offentlige myndigheter i Norge og andre land, og andre berørte aktører. Bufdir har også innhentet en juridisk betenkning og en økonomisk og administrativ analyse, som begge utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utredningen.

Utredningen reiser en rekke **prinsipielle hensyn**. Vi har vurdert tiltakene opp mot disse prinsipielle hensynene, enten de støtter opp om eller svekker dem. De viktigste prinsipielle hensynene for utredningen har vært barns rettigheter, likestillingspolitiske hensyn og personvern. Med barns rettigheter sikter vi særlig til barns rett til å bli hørt og barns rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet og beskyttelse mot diskriminering. Når det gjelder likestillingspolitiske hensyn, har vi særlig vektlagt retten til kjønnsidentitet og beskyttelse mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet, og hensynet til likestilling mellom kvinner og menn. Personvern skal sikre hensynet til den enkeltes personlige integritet og privatliv.

I tråd med utredningsinstruksen har vi beskrevet hvilke problemer som eksisterer i dag, som tilsier at det er behov for å endre dagens situasjon. **Problembeskrivelsen** oppsummerer all kunnskap vi har innhentet i arbeidet med utredningen. Basert på dette har vi identifisert fem hovedutfordringer for ikke-binære:

1. Ikke-binære har dårligere levekår og livskvalitet enn andre, også andre skeive.
2. Ikke-binære er mer utsatt for utenforskap, diskriminering og vold enn andre, også andre skeive.
3. Ikke-binære opplever at offentlige tjenester har lite kunnskap om kjønnsmangfold. Dette er en barriere mot å benytte seg av offentlige tilbud, inkludert helsehjelp.
4. Ikke-binære har ikke tilgang på kjønnsbekreftende behandling i Norge.
5. Ikke-binære mangler juridisk anerkjennelse. Det påvirker livskvaliteten og levekårene til ikke-binære negativt.

Selv om manglende tilgang til kjønnsbekreftende behandling er utpekt som en av hovedutfordringene ikke-binære møter i dagens samfunn, **omhandler ikke utredningen medisinske spørsmål**. Ingen av tiltakene vi har utredet vil derfor svare på denne utfordringen.

Innledning

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen har vi utformet et **samfunnsmål** om at ikke-binære er likestilt og opplever anerkjennelse av sin kjønnsidentitet. Med anerkjennelse mener vi her både en rettslig og samfunnsmessig synliggjøring av ikke-binære. Dette målet nås gjennom tiltak som avklarer rettighetssituasjonen til ikke-binære, tiltak som gjør at ikke-binære opplever trygghet i egen identitet og tiltak som bedrer ikke-binæres levekår og livskvalitet (**effektmål 1-3**).

Målgruppen for utredningen er de som blir berørt av tiltakene. Den viktigste målgruppen er ikke-binære. Offentlige tjenester som er i kontakt med befolkningen, er også en viktig målgruppe. Dette henger blant annet sammen med punktet i problembeskrivelsen om manglende kompetanse på kjønnsidentitet i offentlige tjenester. En tredje målgruppe er samfunnet som helhet.

Dagens situasjon og forventet utvikling, utgjør det som i utredningsinstruksen kalles nullalternativet. Dette utgjør sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av aktuelle tiltak. Det er særlig to politiske vedtak som har betydning for nåsituasjonen og den forventede utviklingen i Norge:

1. Lov om endring av juridisk kjønn fra 2016
2. Innføring av nytt system for registrering av juridisk kjønn fra 2032

Lov om endring av juridisk kjønn tillater at man kan endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt, uten at det stilles krav om medisinsk behandling eller diagnose. Personer over 16 år kan bestemme dette selv, mens barn mellom 6 år og 16 år må ha samtykke fra en eller begge foreldre. Juridisk kjønn legges til grunn for alle lover som benytter kjønnsspesifikke begreper, unntatt regler om foreldre og barn.

I dag utledes juridisk kjønn fra personnummer. Det tredje sifferet er enten oddetall (mann) eller partall (kvinne). Stortinget har vedtatt at funksjonen for kjønn skal «skrus av» i 2032 fordi kapasiteten i dagens personnummersystem går tom. **Fra 2032 må juridisk kjønn derfor registreres som eget informasjonsfelt i folkeregisteret.** Dette innebærer at aktører som får opplysninger fra folkeregisteret må legge om sine datasystemer til å kunne motta informasjon om kjønn fra et eget informasjonsfelt heller enn personnummer.

Den internasjonale rettstilstanden i dag innebærer følgende:

- Kjønnsideitet og kjønnsuttrykk har et menneskerettslig vern.
- Det foreligger ikke en plikt til å anerkjenne ikke-binært kjønn i dag.
- Samfunns- og rettsutviklingen i mange land går imidlertid stadig i retning av økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Slik rettslig anerkjennelse er også anbefalt i internasjonale, ikke-bindende rettslige instrumenter.
- Det foreligger ingen menneskerettslige hindringer for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori.
- Den internasjonale passtandarden tillater at kjønn kan betegnes som «X» i pass.

På bakgrunn av problembeskrivelsen og målene for utredningen, har **Bufdir utredet følgende tiltak**:

0. Minimumsalternativet: fem tiltak for å bøte på problemstillinger som eksisterer i dag
1. Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter
2. Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning
3. En nasjonal veileder for å anerkjenne kjønns mangfold

Utredningen av tiltak baserer seg på følgende **premisser**:

- Vi har utredet rettslige tiltak, eller tiltak som kan gi rettslige virkninger.
- Vi har ikke utredet tiltak som vil svekke likestilling mellom kvinner og menn. Blant annet har vi ikke vurdert et tiltak som går ut på å avskaffe juridisk kjønn fordi Bufdir mener at juridisk kjønn har en viktig funksjon, blant annet i likestillingsammenheng.
- Vilåårene for å endre til en tredje juridisk kjønnskategori bør være de samme som for å endre til mann eller kvinne.
- Det vil ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori så lenge juridisk kjønn utledes av personnummer. Vi legger til grunn at omlegging til nytt registreringssystem skjer i 2032, og at en tredje juridisk kjønnskategori først kan innføres da.

Det overordnede temaet for utredningen er anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. **Et grunnleggende premiss for utredningen er at det finnes et mangfold av kjønnsidentiteter**, og at ikke alle passer inn i kategoriene kvinne eller mann. Både forskningen vi har gjennomgått og de fleste innspillene vi har fått i arbeidet med utredningen støtter dette synet.

Ikke-normativ kjønnsidentitet er et tema som er gjenstand for stor debatt i samfunnet. Enkelte sivilsamfunnsaktører som har gitt innspill til Bufdir er uenige i at ikke-binære finnes og/eller at dette er en gruppe som har behov for rettslig anerkjennelse. Innspillene er inntatt i vedlegg, men gjenspeiles i liten grad i vurderingene Bufdir har gjort. Bufdir erkjenner imidlertid at en ikke-binær kjønnskategori ikke vil bli fullstendig likestilt binære kjønnskategorier. Flertallet i befolkningen vil fortsatt definere seg som menn og kvinner, og en del lovgivning vil gjenspeile dette. En eventuell innføring av **en tredje juridisk kjønnskategori innebærer i hovedsak en rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet, og nødvendige endringer i lovgivning slik at ikke-binære ikke mister rettigheter** ved å benytte seg av en slik kjønnskategori.

Bufdir har vurdert virkninger av tiltakene etter følgende **virkningskategorier**, som både kan være positive eller negative:

- Økonomiske og administrative virkninger
- Rettslige virkninger
- Psykososiale virkninger
- Andre samfunnsvirkninger

Minimumsalternativet inneholder fem tiltak som Bufdir har vurdert at kan bøte på problemstillinger som gjelder i dag – uavhengig av om andre tiltak blir gjennomført eller ikke. Dette gjelder to regelendringer og tre utredninger:

1. Endring i rundskrivet til navneloven slik at enhver kan velge tradisjonelle «guttenavn», «jentenavn» eller navn som tradisjonelt ikke benyttes om verken menn eller kvinner, uavhengig av juridisk kjønn.
2. Endringer i bioteknologiloven slik at reproduktive egenskaper legges til grunn for hvem som får rettigheter etter loven, ikke juridisk kjønn.
3. Anbefaling om å utrede endringer i regler om foreldrebegrep og juridisk kjønn. Utredningen bør kartlegge om og eventuelt hvordan personer som har endret juridisk kjønn kan bli titulert med foreldrebegrep som samsvarer med deres juridiske kjønn.
4. Anbefaling om å utrede spørsmål om kjønn og personvern. Utredningen bør blant annet ta for seg hvordan opplysningen om juridisk kjønn skal kategoriseres når juridisk kjønn ikke lenger utledes av personnummer i 2023.
5. Anbefaling om å utrede aldersgrenser for å endre juridisk kjønn. Flere instanser har reist spørsmål om dagens aldersgrenser i tilstrekkelig grad ivaretar barns rett til medvirkning og til å ikke bli diskriminert. Dette er spørsmål som best besvares i en egen utredning der ulike hensyn kan veies opp mot hverandre.

Bufdirs vurdering er at de fem tiltakene i minimumsalternativet vil bidra til å løse rettslige og praktiske utfordringer som eksisterer i dag, delvis som følge av innføringen av lov om endring av juridisk kjønn. Tiltakene vil dermed bedre situasjonen for personer som har endret juridisk kjønn generelt, men også ikke-binære ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

De samlede kostnadene for alle fem tiltak i minimumsalternativet er beregnet til å være mellom 1,2 og 4,2 millioner kroner.

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer innebærer at kjønn kan betegnes som **X** fremfor **M** (mann/male) eller **K/F** (kvinne/female) i pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort. Tiltaket innebærer ingen endring av juridisk kjønn i folkeregisteret. Formålet med en slik løsning er at personer som verken definerer seg som kvinne eller mann kan slippe å oppgi hvilket juridisk kjønn de er registrert med i folkeregisteret i identifikasjonssammenhenger.

Tiltaket innebærer ikke at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, og er ikke egnet til å avklare rettighetssituasjonen til ikke-binære. Tiltaket innebærer likevel en viss rettslig anerkjennelse og bidrar til å synliggjøre at ikke alle hører hjemme i kategoriene kvinne eller mann. Slik kan tiltaket bidra til mer trygghet i egen identitet og dermed bedre levekår og livskvalitet. Identifikasjonspapirer vil fortsatt inneholde personnummer. For personer født før 2032 vil personnummer kunne avsløre hvilket juridisk kjønn man er registrert med.

De samlede kostnadene for tiltaket er beregnet til å være mellom 900 000 og 3,6 millioner kroner.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning, innebærer blant annet følgende:

- Det opprettes en tredje kjønnskategori i folkeregisteret i tillegg til mann og kvinne, kalt «ikke-binær»
- Alle aktører som får utlevert opplysninger om juridisk kjønn fra folkeregisteret må legge om sine datasystemer slik at de kan motta informasjon om en tredje kjønnskategori

Innledning

- Offentlige identifikasjonspapirer må tillate at kjønn kan betegnes som X (samme som tiltak 1)
- All lovgivning som benytter kjønns spesifikk terminologi, må gjennomgå for å vurdere behov for endringer
- Tiltaket kan ikke innføres før nytt system for registrering av juridisk kjønn er på plass i 2032

Buudir har vurdert en del sentrale bestemmelser som benytter kjønns spesifikk terminologi og kategorisert disse under «må endres», «bør endres» eller «kan endres». Buudir vurderer at følgende lover må endres i forkant av eller samtidig med innføring av en tredje juridisk kjønns kategori:

- Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn
- Enkelte bestemmelser som etter sin ordlyd ekskluderer ikke-binære, blant annet ekteskapslovens bestemmelse om hvem som kan inngå ekteskap

Buudir har i hovedsak ikke foreslått ny ordlyd eller *hvordan* bestemmelsene skal endres. Dette må gjennomføres av aktuell sektormyndighet. Buudir har ikke foreslått lovendringer som vil gå på bekostning av likestillingshensyn.

Buudir foreslår endringer i lov om endring av juridisk kjønn for å a) *opprette* en tredje juridisk kjønns kategori, og b) *tilpasse* øvrig lovgivning til en tredje juridisk kjønns kategori.

Dersom en tredje juridisk kjønns kategori innføres, vil det oppstå særskilte personvernspørsmål. Opplysningen om at en person er registrert med et ikke-binært juridisk kjønn, vil umiddelbart «avsløre» at personen har en kjønnsidentitet som ikke samsvarer med kjønn vedkommende ble tildelt ved fødsel. Buudir anbefaler en utredning om juridisk kjønn og personvern (minimumsalternativet). Dette blir særlig viktig ved en eventuell innføring av tiltak 2.

En konsekvens av å innføre en tredje juridisk kjønns kategori vil være at kjønn i større grad må skjermes i statistikk der tallene blir små av hensyn til konfidensialitet. Dette kan for eksempel gjelde statistikk om kjønnsforskjeller på en skole. Informasjon om kjønn vil fortsatt kunne inngå som en statistisk opplysning, men enkelte tabeller må *presenteres* og *formidles* på en annen måte enn i dag i statistikk som er offentlig tilgjengelig.

Buudirs vurdering er at de viktigste virkningene av tiltak 2 er følgende:

- Buudir mener at dette er det eneste tiltaket som innebærer en fullverdig anerkjennelse av ikke-binært kjønn, og dermed det eneste som vil gi ikke-binære rettslig anerkjennelse.
- Tiltaket er det eneste som vil bidra til å oppnå alle målene for utredningen: avklart rettighetssituasjon for ikke-binære, trygghet i egen identitet og bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære.
- Forskningen vi har gjennomgått, sammenholdt med innspillene fra relevante aktører, viser at rettslig anerkjennelse fører til bedre levekår og livskvalitet. Vi forventer derfor at tiltak 2 kan gi noen gevinster, blant annet i form av økt arbeidsdeltakelse og mindre behov for helse- og omsorgstjenester.

- De totale kostnadene ved tiltaket er store, men vil fordeles på mange aktører og over en lang tidsperiode. Kostnadene vil være mer betydelige for kommunesektoren og helsesektoren.
- Det vil ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før nytt system for registrering av juridisk kjønn er på plass (vedtatt: 2032). En positiv virkning av lang innføringstid er blant annet kostnadseffektivisering og kartlegging av mulige problemstillinger.

De samlede kostnadene for tiltaket er beregnet til å være mellom 56,5 og 172,8 millioner kroner.

Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønns mangfold retter seg mot offentlige tjenester som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller som innhenter og bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet. Tiltaket innebærer at Bufdir får i oppdrag å utarbeide en slik veileder. Bufdir følger etablerte arbeidsprosesser for utarbeidelse av slike produkter. Malta og Australia har nasjonale retningslinjer som kan gi eksempler på mulig innhold i en veileder.

En nasjonal veileder innebærer ingen rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn, men kan sikre en form for anerkjennelse av kjønns mangfold generelt og ikke-binære spesielt i offentlige tjenester. Veilederen kan bidra til målene om trygghet i egen identitet og til bedre levekår og livskvalitet. Veilederen kan også bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern. En veileder kan videre sikre en mer vellykket implementering av en tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2). Tiltaket står samtidig «på egne ben».

De samlede kostnadene for tiltaket er beregnet til å være mellom 1,2 og 3,6 millioner kroner.

Bufdirs samlede vurdering er at alle tiltakene vi har utredet vil bidra til å nå målet om at ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, men i varierende grad. Bufdir mener at det er et stort behov for flere tiltak fra myndighetenes side for å bedre situasjonen for ikke-binære spesifikt. Det er mulig å innføre eller vedta alle tiltakene raskt, eller å velge en mer skrittvis tilnærming. Dersom Stortinget ønsker å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, anbefaler Bufdir at tiltak 2 innføres. Dette er det eneste tiltaket som innebærer en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Tiltak 2: *Opprette en tredje juridisk kjønnskategori og gjennomgang av relevant lovgivning*, er det tiltaket som vi forventer at vil ha klart størst positive virkninger og er best egnet til å nå målene for utredningen. Tiltak 2 er samtidig det tiltaket som har størst økonomiske og administrative konsekvenser. Vi bemerker at det er grunn til å forvente besparelser ved å innføre tiltaket parallelt med innføringen av nytt system for registrering av juridisk kjønn (vedtatt: 2032).

Vi gjør oppmerksom på at denne utredningen er et nybrottsarbeid, også i internasjonal sammenheng. Problemstillingene som er behandlet i denne utredningen er derfor ikke uttømmende, selv innenfor de avgrensningene som er gjort. Vi har imidlertid bygd utredningen på et bredt kunnskapsgrunnlag, der vi ikke har avdekket noe som tilsier at det er praktisk eller rettslig umulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori. Flere problemstillinger enn de som er omtalt i denne utredningen vil kunne oppstå etter hvert, som man må finne løsninger på når de oppstår.

Innledning

Myndighetene er ikke pålagt å innføre en tredje juridisk kjønnskategori etter gjeldende rett. Samfunns- og rettsutviklingen i mange land går imidlertid i retning av en økende anerkjennelse av rettighetene til ikke-binære. I flere europeiske land har domstoler de siste årene kommet til at tokjønnsmodellen er konvensjonsstridig eller strider imot annen nasjonal rett. Flere internasjonale organer, som Europarådet, har kommet med ulike anbefalinger som går ut på å anerkjenne kjønnsmangfold – inkludert å tilby mer enn to kjønnskategorier. Samtidig vil Norge være et foregangsland i Europa og verden, dersom en tredje juridisk kjønnskategori innføres.

1. Innledning

1.0 Bakgrunn og oppdraget

Bufdir har fått i oppdrag å gjennomføre en utredning om innføring av et tredje juridisk kjønn.¹ Kultur- og likestillingsminister Anette Trettebergstuen har uttalt at utgangspunktet for å utrede en tredje juridisk kjønnskategori er å avklare ikke-binæres rettighetssituasjon, og å bedre ikke-binæres livskvalitet og levekår.² Utredningen vil danne grunnlaget for å fremme et eventuelt lovforslag om innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori.³

Bufdirs utredning bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag. Utredningen gir kunnskap om rettighetssituasjonen for ikke-binære, utfordringer for ikke-binære i dagens samfunn, og mulige tiltak for å bedre situasjonen for ikke-binære. Utredningen tar også for seg virkninger ved ulike tiltak. Utredningen er i så måte av interesse for aktører også utenfor Norge.

Ikke-binæres rettigheter, levekår og livskvalitet er et komplekst felt som er gjenstand for mye (opphetet) samfunnsdebatt. Det har derfor vært viktig for Bufdir å involvere mange ulike aktører i arbeidet, og gjennomgå den kunnskapen som finnes på feltet – både nasjonalt og internasjonalt. Det forklarer hvorfor utredningen er omfangsrik.

Et grunnleggende premiss for utredningen er likevel at kjønn er mer sammensatt enn bare mann og kvinne. Dette har i flere omganger blitt anerkjent av et stortingsflertall, første gang i forarbeidene til diskrimineringslovgivningen i 2013:

*«Samfunnet består ikke bare av menn og kvinner. Kjønn er mer sammensatt enn som så: Noen opplever at de har et annet kjønn enn det de er født med; de har en annen kjønnsidentitet. Andre føler at de er verken mann eller kvinne».*⁴

Dette synet på kjønn ble også gjentatt i forarbeidene til Likestillings- og diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2018.⁵

I 2016 vedtok Stortinget å innføre en adgang til å endre juridisk kjønn, uten at det stilles krav om en bestemt diagnose eller medisinsk behandling.⁶ Hensikten med lov om endring av juridisk kjønn er å anerkjenne at juridisk kjønn bør baseres på egen opplevelse av kjønnsidentitet.⁷ Loven beholder likevel et system med kvinne og mann som to obligatoriske kjønnskategorier. Det er per i dag ikke mulig å velge noe annet enn disse to kategoriene, og heller ikke adgang til å reservere seg

¹ Oppdrag 3 i tillegg 2 til Tildelingsbrevet 2022, mottatt gjennom virksomhetsstyringskanalen 10. mars 2022

² Aasmundsen (2022)

³ I oppdraget brukes formuleringen «et tredje juridisk kjønn». Tiltakene vi har utredet omhandler innføring av en tredje juridisk *kjønnskategori*. Det blir upresist å omtale det som innføring av et tredje kjønn. I utredningen benytter vi derfor begrepet «kjønnskategori».

⁴ Prop. 88 L (2012 – 2013) s. 110

⁵ Prop. 81 L (2016 – 2017) s. 313

⁶ Stortinget (2016)

⁷ Prop. 74 L (2015 – 2016) s.5

mot dem. Ikke-binært kjønn er derfor ikke gitt juridisk anerkjennelse i dag, verken i form av registrering i folkeregisteret eller i kjønnsmarkørene i identitetsdokumenter.

Faktaboks 1: Befolkningens holdninger til en tredje juridisk kjønnskategori

Befolkningens holdninger til en tredje juridisk kjønnskategori

Den nyeste undersøkelsen om befolkningens holdninger til lhbt+-personer ble gjennomført av Opinion, på oppdrag fra Bufdir, i 2022. Undersøkelsen er gjennomført tre ganger tidligere, i 2008, 2013 og 2017. For første gang inneholdt undersøkelsen et spørsmål om holdninger til en tredje juridisk kjønnskategori.

Omtrent 1 av 4 svarte at det bør finnes et tredje juridisk kjønn i Norge, det vil si at de var enig i utsagnet. Nesten like mange svarte verken enig eller uenig, som kan tyde på at man ikke har noen spesifikk oppfatning om tematikken. Nesten 40 prosent var uenig i at det bør finnes et tredje juridisk kjønn, hvorav hele 30 prosent var helt uenig. 12 prosent visste ikke hva de mener om spørsmålet. (Opinion 2022 s. 35)

Opinion gjentok spørsmålet i en undersøkelse gjennomført i februar 2023. I denne undersøkelsen svarte 34 prosent av befolkningen at de er enig i at Norge bør innføre et tredje juridisk kjønn, altså en tredje kjønnskategori som er likestilt med mann og kvinne. Et knapt flertall på 53 prosent er uenig, mens 12 prosent vet ikke. (Opinion 2023).

1.1 Begrepsavklaringer

Der det ikke er vist til andre kilder, er begrepene hentet fra lhbt+-ordlista på Bufdirs nettsider.⁸

Cisperson/ciskjønn/cis

Å være cisperson, ciskjønn eller cis innebærer å identifisere seg med kjønnnet man fikk tildelt ved fødsel. Begrepet er tatt i bruk som en motsats til trans-begrepene og tydeliggjør at alle har en kjønnsidentitet. Både heterofile, bifile, homofile, lesbiske og personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling kan være cispersoner.

Ikke-binær

En person som ikke opplever å passe inn i kategoriene «mann» eller «kvinne». Å være ikke-binær handler om kjønnsidentitet og ikke om hvordan kroppen ser ut. Noen ikke-binære identifiserer seg som noe midt mellom kvinne og mann, andre identifiserer seg ikke ved kjønn. I samfunnet deles ofte kjønn inn i to kategorier, jente og gutt. Denne inndelingen passer ikke for alle.

Interkjønn/intersex/variasjon i kroppslig kjønnsutvikling

Variasjon i kroppslig kjønnsutvikling er et paraplybegrep for mange normalvariasjoner i kroppslig kjønnsutvikling, som bryter med medisinske forventninger til hvordan en hankjønns- eller

⁸ Bufdir (2023a)

hunkjønnskropp skal være. Variasjon i kroppslig kjønnsutvikling omtales noen ganger som «disorders eller diversity of sex development (DSD)», og noen personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling identifiserer seg med begrepene interkjønn eller intersex.

Juridisk kjønn

Med juridisk kjønn mener vi det kjønnnet som en person er registrert med i folkeregisteret. Per dags dato finnes det bare to juridiske kjønn, «mann» og «kvinne». Juridisk kjønn får konsekvenser for hvilke rettigheter og plikter en person har i lovgivning som benytter kjønns spesifikke begreper.⁹

Kjønnsdysfori

Kjønnsdysfori er en medisinsk betegnelse for ubehag forårsaket av manglende samsvar mellom en persons kjønnsidentitet og kjønnnet en ble tildelt ved fødsel og kjønnsrollen som assosieres med dette. Kjønnsdysfori er et begrep innenfor kjønnsinkongruensspekteret.

Personer som opplever kjønnsdysfori, kan ønske å gjennomgå kjønnsbekreftende behandling for å tilpasse kroppen deres med sin kjønnsidentitet. Ikke alle transpersoner opplever kjønnsdysfori.

Kjønnsidentitet

Kjønnsidentitet vil si en persons indre opplevelse av å være kvinne, mann, både kvinne og mann eller ingen av delene. De fleste identifiserer seg med det kjønnnet de ble tildelt ved fødsel, men ikke alle. Opplevd kjønn kan brukes som et synonym til kjønnsidentitet.

Kjønnsinkongruens

Kjønnsinkongruens er en vedvarende opplevelse av at kjønnnet en ble tildelt ved fødsel ikke samsvarer med kjønnnet man selv opplever å være. Personer med kjønnsinkongruens kalles ofte for transpersoner, men ikke alle som opplever kjønnsinkongruens, definerer seg om transpersoner.

Kjønnsinkongruens er også en diagnose som erstatter alle diagnoser som tidligere begynte med «trans»- og forklares som manglende samsvar mellom opplevd kjønn og det kjønnnet man ble tildelt ved fødsel.

Skeiv

Skeiv er en norsk oversettelse av det engelske begrepet «queer». Mange bruker «skeiv» som en samlebetegnelse for alle som bryter med normer for kjønn og seksualitet, eller som et synonym til lhbt+. For andre er «skeiv» en identitet som utfordrer og overskrider kategoriene heterofil, lesbisk, homofil og bifil og som innebærer en kritikk av samfunnets heteronormativitet. Skeiv brukes også av personer som opplever at de ikke passer inn i samfunnets inndeling av mennesker i to kjønn. Ikke alle er komfortable med at ordet «skeiv» brukes om dem.

Trans*

Trans brukes som en samlebetegnelse for et mangfold av kjønnsidentiteter og -uttrykk som bryter med samfunnets normer for kjønn. For eksempel kan begrepet «trans*» innebære personer som

⁹ Lov om endring av juridisk kjønn § 6

definerer seg som transpersoner, personer som er født i feil kropp, ikke-binære, kvinne-til-mann og mann-til-kvinne.

1.2 Omfang av utredningen

1.2.1 Kravene i utredningsinstruksen

Utredningen omfatter statlige tiltak og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om for eksempel reformer eller regelendringer.¹⁰

I henhold til utredningsinstruksen er det seks spørsmål som alltid skal besvares i en utredning:

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er aktuelle?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er virkningene av tiltakene?
5. Hvilke tiltak anbefales?
6. Hva er forutsetninger for vellykket implementering av tiltakene?

1.2.2 Vurdering av utredningsnivå

Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere omfang av utredninger:

- Hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål
- Hvor store virkninger tiltaket har, det vil si hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad
- Tiden man har til rådighet
- I tillegg må omfang vurderes opp mot graden av kompleksitet i problemet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten

I utredningsinstruksen skilles det mellom tre utredningsnivåer: Minimumsanalyser, forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser. Hvilket nivå man velger avhenger av kriteriene nevnt over. I en minimumsanalyse besvares de seks spørsmålene på en enkel og kortfattet måte, mens forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser krever grundigere utredning.

Antall berørte innenfor hovedmålgruppen (ikke-binære) trekker i retning av en minimumsanalyse. Samtidig vil innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, avhengig av innretning, innebære betydelige virkninger for en rekke aktører, både offentlige og private aktører. Utredningen tar videre for seg komplekse problemstillinger, reiser en rekke prinsipielle spørsmål og tiltak som vil kunne ha store budsjettmessige virkninger.

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023); Utredningsinstruksen

På bakgrunn av disse momentene, vurderer vi at utredningen er av et relativt stort omfang. Vi vurderer at utredningen ligger et sted mellom forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse.¹¹

1.2.3 Avgrensninger og presiseringer

1.2.3.1 Hva vi har utredet

Utredningen tar for seg *tiltak som er egnet til å bedre ikke-binæres situasjon*. Det er i hovedsak rettslige tiltak vi har utredet. I tillegg har vi utredet et tiltak som går ut på å anerkjenne kjønnsmangfold i offentlige tjenester. Vi mener at et slikt tiltak kan ha *rettslige virkninger* ved å støtte opp under blant annet diskriminerings- og personvernlovgivningen. Vi har også utredet tiltak som kan bøte på problemstillinger som eksisterer i dag.

Vi har utredet følgende tiltak:

0. **Minimumsalternativet:** Tiltak som kan bøte på problemstillinger som eksisterer i dag
1. **Tiltak 1:** Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer
2. **Tiltak 2:** Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning
3. **Tiltak 3:** Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold

1.2.3.2 Hva vi ikke har utredet

Utredningen berører ikke **medisinske spørsmål**, som tilgang til kjønnsbekreftende behandling. Vi har identifisert at manglende tilgang på medisinsk behandling er en av hovedutfordringene som ikke-binære møter i dag (se kap. 3), men vi har ikke utredet tiltak som vil svare på denne utfordringen. Dette skyldes at medisinsk behandling er utenfor mandatet for denne utredningen, og at Bufdir ikke er rette instans for å foreta medisinskfaglige vurderinger.

Utredningen berører heller ikke **generelle folkeopplysningstiltak** eller tiltak for å **styrke organisasjoner som representerer ikke-binære**, selv om slike tiltak kan bidra til bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære.

Bufdir har utarbeidet en oversikt over **samfunnsområder der kjønn tillegges betydning**, men som hovedsakelig ikke er regulert av lovgivning. Dette gjelder:

- **Bruk av kjønn i forskning og statistikk**
 - Forskning på og statistikk om kjønnsforskjeller for eksempel i lønnsnivå eller skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra folkeregisteret (i dag via personnummer, etter 2032 som en egen opplysning).
- **Offentlige, kjønnsdelte arenaer**
 - Garderober og toaletter
 - Krisesenter

¹¹ Utredningsinstruksen punkt 2.2

- Fengsler
- Asylmottak
- **Kjønnsinndelte opptakskrav med videre**
 - Forskjellige, fysiske opptakskrav for kvinner og menn i forsvaret og politiet
 - Uniformsreglement blant annet i forsvaret og politiet
 - Kjønnsinndeling i idrett
- **Kjønn i helsesektoren**
 - Kjønnsspesifikke kodetekster i helsesektoren, som er basert på internasjonale kodeverk (ISO)
 - Internasjonale standarder som omhandler kjønn
 - Kjønn i nasjonale helseregistre, blant annet Norsk helsenett, Norsk pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister

Flere av disse samfunnsområdene har vært diskutert i forbindelse med tilpasninger til et mer kjønns mangfoldig samfunn. For eksempel har det blitt hevdet at lov om endring av juridisk kjønn har skapt utfordringer med hensyn til adgangen til kjønnsdelte rom.¹²

Bufdir vurderer at mange av disse problemstillingene må løses ut ifra en vurdering av diskrimineringslovgivningen (for eksempel spørsmålet om hvem som skal ha tilgang til hvilken garderobe eller toalett). Videre vurderer vi at mange av disse spørsmålene faller utenfor omfanget av denne utredningen.

Bufdir har imidlertid sett nærmere bruken av kjønn i forskning og statistikk og kjønn i helsesektoren. Dette har blitt utpekt som de viktigste samfunnsområdene i innspillsmøter med sivil samfunn og likestillingssentrene.¹³

1.3 Utredningsarbeidet

Utredningen bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag. Vi har gjennomgått relevant litteratur og involvert berørte aktører gjennom innspillsmøter med sivil samfunn og forskere, samt offentlige myndigheter. Vi har også hatt møter med danske, belgiske, nederlandske og maltesiske myndigheter om deres erfaringer med å innføre lignende tiltak som de vi har utredet.

Vi har i tillegg gjennomført et direktekjøp og to anskaffelser. Agenda Kaupang har laget en sammenstilling av muntlige innspill til utredningen fra berørte aktører. Advokatfirmaet Lund & Co har utarbeidet en juridisk betenkning. Oslo Economics har gjennomført en økonomisk og administrativ analyse av tiltakene vi har utredet.

Vedlegg 1: Oversikt over alle aktører som har vært involvert i utredningen

¹² Se for eksempel Robberstad og Halvorsen (2022)

¹³ Se kapittel 9.4 og Oslo Economics (2023) kap. 4.2.2 og 4.2.3

1.3.1 Litteraturgjennomgang

Bufdir har gjennomført litteratursøk basert på utvalgte kriterier og søkeord. Søket ga treff i 835 publikasjoner basert på tittel og sammendrag (abstract), både forskningslitteratur og grå litteratur.¹⁴ Vi gikk gjennom publikasjonene og vurderte at 82 var relevante for utredningen.

Vedlegg 2: Litteraturgjennomgang

1.3.2 Møter med sivilt samfunn, forskere og likestillingssentrene

Vi har i utstrakt grad involvert ulike berørte aktører, og aktører som kan ha synspunkter om tematikken, i arbeidet med utredningen. Sivilt samfunn, forskere og likestillingssentrene har blitt involvert i to faser: i oppstartsfasen av utredningsarbeidet (juni 2022), og etter at Bufdir hadde vedtatt hvilke tiltak som skulle utredes (januar 2023).

I **oppstartsfasen** inviterte vi sivilt samfunn, forskere og likestillingssentrene til flere innspillmøter der formålet var å få deres syn på:

- levekårsutfordringer for ikke-binære i Norge i dag
- aktuelle tiltak som kan bøte på problemene som ikke-binære opplever i dag (både juridiske og ikke-juridiske)
- aktørenes vurderinger av en tredje juridisk kjønnskategori, og eventuelle innretninger av en tredje juridisk kjønnskategori

Vi inviterte alle interesseorganisasjoner som hadde avgitt høringssvar til regjeringen i sak om konverteringsterapiforbud i 2021, basert på en antakelse om at vi dermed ville nå et bredt spekter av organisasjoner med forskjellige synspunkter knyttet til tematikken.

Hvem som ble invitert, temaene som ble drøftet og innspillene vi fikk, ble oppsummert av Agenda Kaupang og inngår som vedlegg til utredningen.

Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022). Oppsummering fra innspillmøter i Bufdir. Notat

I **januar 2023** gjennomførte vi nye innspillsrunder med et snevrere utvalg aktører sammenlignet med de som ble invitert inn i oppstartsfasen. Vi inviterte aktører som arbeider for interessene til eller er i kontakt med ikke-binære gjennom sin virksomhet. Vi inviterte også organisasjoner som jobber for kvinners rettigheter og barns rettigheter, samt juridiske forskere. Formålet med disse møtene var å få vurderinger av de tre tiltakene som Bufdir hadde besluttet å utrede. Vi inviterte aktørene til et orienteringsmøte der vi presenterte tiltakene, som de også fikk presentert skriftlig i et notat sammen med spørsmålene vi ønsket tilbakemeldinger på.

Notatet vi sendte ut, og de skriftlige innspillene vi mottok, inngår som vedlegg.

¹⁴ Grå litteratur er publikasjoner og forskning gjennomført av organisasjoner og institusjoner utenfor de tradisjonelle forskningsinstitusjonene og academia. Mye av dette er rapporter og lignende fra for eksempel organer i FN, EU og Europarådet, sivilsamfunnsorganisasjoner mv, se Universitetet i Agder (2023).

Vedlegg 4: Innspill til tiltakene som har vært utredet

1.3.3 Møter med andre myndighetsaktører i Norge

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, vil store deler av forvaltningen bli påvirket ved at de blant annet må gjennomgå lovgivning, forskrifter og hvordan de håndterer opplysninger om kjønn. Bufdir har derfor involvert andre myndighetsaktører i flere omganger i løpet av arbeidet med utredningen. Oslo Economics har også vært i kontakt med en rekke offentlige aktører, både på direktorats- og departementsnivå, i forbindelse med deres utarbeidelse av en økonomisk og administrativ analyse.¹⁵ Formålet med møtene har vært å kartlegge virkninger av de tre tiltakene vi har utredet, både tilsiktede og utilsiktede.

Skatteetaten er ansvarlig for folkeregisteret, og har dermed ansvar for opplysninger om kjønn i folkeregisteret. Bufdir har hatt møter med saksbehandlere fra Skatteetaten i april og september 2022, der formålet har vært å forstå hvordan en tredje juridisk kjønnskategori kan implementeres i folkeregisteret, og hva slags konsekvenser dette vil få for brukere av folkeregisteropplysninger.

Bufdir gjennomførte et orienteringsmøte på direktoratsnivå i september 2022 der vi presenterte rammene for utredningen. Vi sendte også ut et notat i forkant av møtet. Vi ba om innspill på tre punkter:

1. Aktørenes vurderinger av hvilke utfordringer transpersoner og ikke-binære møter i dagens samfunn
2. Hvordan aktørene vil bli påvirket dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori og hvilke innretninger en tredje juridisk kjønnskategori kan ha
3. Om det finnes andre tiltak (både rettslige og ikke-rettslige) som kan bedre situasjonen for ikke-binære

Notatet som vi sendte ut til de offentlige aktørene, og de skriftlige innspillene vi har mottatt, er inntatt i vedlegg. I samme vedlegg inngår også andre skriftlige innspill vi har fått underveis fra offentlige myndighetsaktører.

Vedlegg 5: Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge

1.3.4 Møter med myndighetsaktører i andre land

Bufdir har gjennomført en rekke møter med myndighetsaktører i andre land som enten har innført en form for anerkjennelse av ikke-binært kjønn, eller som har en pågående prosess med å utrede eller innføre slike tiltak. Formålet med møtene har vært å utveksle erfaringer.

Bufdir vurderer at erfaringsutvekslingen har gitt mange nyttige innsikter med hensyn til hvilke tiltak det har vært relevant for oss å utrede, og implikasjonen av de ulike tiltakene.

¹⁵ Se Oslo Economics (2023) s. 10-11.

Erfaringer fra Danmark og Malta tilsier at innføringen av en reservasjonsmodell mot å oppgi kjønn i passet (tiltak 1) vil være enkel å gjennomføre, både administrativt og kostnadmessig. Det samme gjelder innføring av en nasjonal veileder (tiltak 3), som Malta har innført.

Når det gjelder innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2), er det ingen av landene Bufdir har snakket med som har gjennomført dette. Belgiske myndigheter er i en prosess med å vurdere om de skal innføre en tredje juridisk kjønnskategori (eller flere), eller å *fjerne* juridisk kjønn.

Bufdirs vurdering er at det er vanskelig å overføre kunnskap direkte fordi landene vi har snakket med blant annet har litt forskjellige forvaltningsstrukturer og lovgivning. For eksempel har ikke alle land et nasjonalt folkeregister som inneholder de samme opplysningene som folkeregisteret vårt.

Et overordnet inntrykk er at det er flere prosesser som pågår i forskjellige europeiske land akkurat nå, der landene vurderer ulike modeller for å anerkjenne ikke-binære. Samtidig er vårt inntrykk at Norge skiller seg ut med å gjennomføre en utredning av mulige modeller for å anerkjenne ikke-binært kjønn og konsekvenser av slike modeller. Norge er i så måte et foregangsland i dette arbeidet.

Se vedlegg for en nærmere redegjørelse om møter med myndighetsaktører i andre land.

Vedlegg 6: Erfaringsutveksling med myndighetsaktører i andre land

1.3.5 Juridisk betenkning

Bufdir ga advokatfirmaet Lund & Co oppdraget med å utarbeide en kunnskapsoversikt (betenkning) over juridiske problemstillinger knyttet til innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Arbeidet med betenkningen ble gjennomført i perioden juli til september 2022.

Den juridiske betenkningen inngår som vedlegg og tar for seg:

- Alternative modeller for anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori
- En vurdering av menneskerettslige og europaretslige forpliktelser i dag
- Menneskerettslige spørsmål og konflikter som vil kunne oppstå ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori
- Hvilke lover, forskrifter, offentlige registre med videre som vil kunne påvirkes av en tredje juridiske kjønnskategori ved ulike modeller
- Hvordan en tredje juridisk kjønnskategori er innrettet og begrunnet i sammenlignbare land
- Andre juridiske tiltak enn en tredje juridisk kjønnskategori som kan belyse og bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære

Betenkningen tar kun for seg det juridiske handlingsrommet.

Vedlegg 7: Lund & Co (2022). Juridisk betenkning. En tredje kjønnskategori i lovverket

1.3.6 Økonomisk og administrativ analyse

Bufdir ga Oslo Economics i oppdrag å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av de tre ulike tiltakene som har vært utredet, sammenlignet med dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Analysen ble gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023.

Den økonomiske og administrative analysen inngår som vedlegg og tar for seg:

- Vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av de tre aktuelle tiltakene sammenlignet med nullalternativet
- Som en del av tiltak 2 belyses også to øvrige problemstillinger som mer generelt omhandler bruk av kjønn i statistikk og forskning, samt gjennomgang av og endringer i kodeverk i elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet og i relevante helseregistre.
- Analysen har vurdert kostnader som oppstår både i offentlig sektor, samt for virksomheter i næringslivet avgrenset til grupper hvor det oppstår effekter av et visst omfang og viss betydning.
- Oslo Economics har ikke vurdert nyttevirksomheter av tiltakene, inkludert samfunnsøkonomiske gevinster.

Vi bemerker at oppdragsbeskrivelsen Oslo Economics fikk, med beskrivelse av hvilke tiltak vi skulle utrede, har blitt justert og endret noe underveis av oss. Vi har derfor justert enkelte av anslagene fra Oslo Economics i tråd med endringer i vårt arbeid, men vi har basert oss på samme beregningsmodeller. For eksempel har vi brukt beregningsmodellen fra Oslo Economics til å anslå kostnader knyttet til utredninger som vi anbefaler, og som ikke var en del av oppdragsbeskrivelsen til Oslo Economics. Kostnadsoversiktene i denne utredningen avviker derfor noe fra kostnadsoversiktene i analysen fra Oslo Economics.

Vedlegg 8: Oslo Economics (2023). Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori

2. Prinsipielle hensyn

2.0 Innledning

Utredningen reiser en rekke prinsipielle hensyn. Vi har vurdert tiltakene opp mot disse prinsipielle hensynene, enten de støtter opp om eller svekker dem. I noen tilfeller kan det være tungtveiende grunner til å iverksette tiltak til tross for at de er i konflikt med prinsipielle hensyn. Da kan det være aktuelt å samtidig anbefale kompenserende tiltak. I andre tilfeller kan det være at tiltaket ikke bør gjennomføres fordi det er i konflikt med et eller flere sentrale forpliktelser. Slike prinsipper vil ofte være menneskerettslige forpliktelser.¹⁶

I dette kapittelet redegjør vi for de viktigste prinsipielle hensynene som har betydning for tiltakene vi har utredet, og hvorfor de er relevante.

2.1 Barns rettigheter

Ikke-binære er både voksne og barn. En del barn vokser også opp med foreldre som er ikke-binære. Barns rettigheter er derfor viktige prinsipielle hensyn for denne utredningen. Med «barns rettigheter» sikter vi særlig til:

- Prinsippet om barnets beste
- Barns rett til å bli hørt
- Barns rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet og beskyttelse mot diskriminering

2.1.1 Prinsippet om barnets beste

Barnets beste er et rettslig prinsipp som skal sikre at barns interesser løftes frem og vektlegges når det tas stilling til spørsmål som har betydning for barn. Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og i flere særlover. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette innebærer at det må gjøres en vurdering av mulige konsekvenser for barn i alle beslutninger som kan påvirke barn, enten direkte eller indirekte, på individ- eller gruppenivå.

Vurderinger om barns beste har særlig vært viktig for anbefalingen om å utrede aldersgrenser i lov om endring av juridisk kjønn, vurderinger knyttet til foreldrebegrepene i barneloven og generelt i vurderingen av om tiltakene kan bedre situasjonen for ikke-binære.

2.1.2 Barns rett til medvirkning

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette prinsippet er også tatt inn i Grunnloven § 104 første ledd. Barns rett til medvirkning i møte med offentlige tjenester er videre hjemlet i en rekke lover og forskrifter innen ulike sektorer.

¹⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023)

I denne utredningen har vi fått innspill fra aktører som representerer barn og unge som definerer seg utenfor det binære kjønnsystemet, blant annet Skeiv Ungdom og Helsestasjonen for kjønn og seksualitet. Press – Redd Barnas ungdomsorganisasjon har også gitt innspill ut ifra barns perspektiv. Barns rett til medvirkning har vært særlig viktig i vurderingen om å anbefale utredning om aldersgrenser for å kunne endre juridisk kjønn.

2.1.3 Barns har rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet

Barnekonvensjonen artikkel 8 gir barn rett til å bevare sin identitet uten innblanding. I barnekomiteens generelle kommentar nr. 20 (2016) om barns rettigheter i tenårene, fremhever barnekomiteen respekten for barns fysiske og psykologiske integritet, kjønnsidentitet og økende autonomi. Dette står under overskriften «Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents».¹⁷ En rekke forskere har lagt til grunn at artikkel 8 derfor også omfatter barns rett til kjønnsidentitet.¹⁸ Tidligere leder av FNs barnekomité og jussprofessor Kirsten Sandberg argumenterer for at artikkel 8 og 16 (barns rett til privatliv) innebærer at barn har rett til å endre juridisk kjønn.¹⁹

Retten til å ikke bli diskriminert etter barnekonvensjonen artikkel 2 er også et relevant hensyn for utredningen. I barnekomiteens generelle kommentar til artikkel 2, nevnes kjønnsidentitet uttrykkelig som grunnlag som er vernet mot diskriminering.²⁰

I arbeidet med utredningen har derfor barns rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet, herunder som ikke-binær, og barns rett til vern mot diskriminering, vært viktige for utformingen av tiltak og avveininger som vi har tatt i våre anbefalinger.

2.2 Likestillingspolitiske hensyn

2.2.1 Beskyttede grunnlag i likestillings- og diskrimineringslovgivningen

Med likestilling menes likeverd, like muligheter og rettigheter. For å nå målet om likestilling er fravær av diskriminering viktig.²¹ Diskriminering er forskjellsbehandling uten saklig grunn, og kan enten være direkte eller indirekte. Diskrimineringsgrunnlag er et kjennetegn ved en person som kan føre til at noen stiller dårligere enn andre (uten samme kjennetegn) i en tilsvarende situasjon.

Diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven er kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn,

¹⁷ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 20 (2016), avsnitt 34.

¹⁸ Se blant annet Jessen og Sandberg (2021) s. 239, Jones (2005) s. 129, Hodgkin og Newell (2007) s. 115.

¹⁹ Sandberg (2015) s. 343. Førsteamanuensis i rettsvitenskap, Anniken Sørli, kommer til samme konklusjon, jf. Sørli (2015) s. 375-378.

²⁰ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 15 (2013) avsnitt 8.

²¹ Likestillings- og diskrimineringsloven § 1

funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller andre vesentlige forhold ved en person.²²

Norge er forpliktet til å fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom en rekke internasjonale konvensjoner, traktater og avtaler, og har lovfestet forbud mot diskriminering i nasjonale rettsregler.²³

2.2.2 Likestillingspolitiske føringer i arbeidet med denne utredningen

I arbeidet med utredningen har vi vurdert tiltakenes konsekvenser for likestilling og ikke-diskriminering. Å vurdere konsekvensene for likestilling innebærer å analysere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

I denne utredningen er særlig beskyttelse mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og hensynet til likestilling mellom kvinner og menn, viktige hensyn.

I tillegg til føringene i nasjonalt og internasjonalt regelverk (nevnt over), er det noen særlige føringer som har vært viktige i arbeidet med denne utredningen:

1. Retten til anerkjennelse av kjønnsidentitet i internasjonal rett
2. Internasjonale anbefalinger om anerkjennelse av kjønnsidentitet
3. Forholdet mellom kvinners rettigheter og ikke-binært kjønn

2.2.2.1 Retten til anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet er ikke avklart i internasjonal rett

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere avgjørelser slått fast at en persons kjønnsidentitet regnes som et personlig forhold som er beskyttet av retten til privatliv etter artikkel 8 i den europeiske menneskerettskonvensjonen.²⁴ Det er derfor klart at staten er forpliktet til å beskytte individets rett til kjønnsidentitet, som inkluderer en juridisk anerkjennelse. Det er foreløpig ikke avklart om statene også har en plikt til å anerkjenne *flere enn to* kjønnskategorier.

Utviklingen i det menneskerettslige vernet av kjønnsidentitet har særlig vært viktig på to områder for denne utredningen. For det første går samfunns- og rettsutviklingen i mange land i retning av stadig mer omfattende vern av kjønnsidentitet som menneskerettighet.²⁵ Myndighetene kan derfor bli pålagt å gå lenger i å anerkjenne ikke-binært kjønn i fremtiden. For det andre har det menneskerettslige vernet om kjønnsidentitet vært viktig for Bufdirs vurderinger av barnelovens foreldrebegrep. Se kapittel 2.1.3 over.

²² Likestillings- og diskrimineringsloven § 1

²³ Blant annet gjennom likestillings- og diskrimineringsloven og menneskerettighetsloven

²⁴ Dette er utdypet nærmere i kapittel 5.2.1

²⁵ Se Lund & Co (2022) s. 23

2.2.2.2 En rekke internasjonale institusjoner anbefaler anerkjennelse

En rekke internasjonale institusjoner går langt i å *anbefale* statene å anerkjenne mer enn to kjønnskategorier. Dette kan få betydning for rettsutviklingen i enkeltland, og for den videre praksisen til den europeiske menneskerettighetsdomstolen.²⁶

Yogyakartaprinsippene, utarbeidet av internasjonale menneskerettighetsekspertene i 2006 (oppdatert i 2017), tolker hvordan menneskerettighetene skal anvendes overfor seksuelle minoriteter og kjønnsminoriteter. Prinsippene sier blant annet at alle har rett på anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, uten at det stilles krav om diagnose eller behandling. Statene oppfordres videre til å fjerne informasjon om kjønn fra identitetsdokumenter, og å tilby mer enn to kjønnsmarkører der kjønn oppgis.²⁷

Europarådet har kommet med tilsvarende anbefalinger i en rekke resolusjoner siden 2010.²⁸

Anbefalingene har vært en del av grunnlaget Bufdir har vurdert i utformingen av de tre tiltakene.

2.2.2.3 Anerkjennelse av ikke-binære går ikke på bekostning av kvinners rettigheter

En særlig problemstilling som har vært vurdert i arbeidet med utredningen, er spørsmålet om juridisk anerkjennelse av ikke-binært kjønn kan være i konflikt med Norges forpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (kvinnekonvensjonen). I kjølvannet av lov om endring av juridisk kjønn har det oppstått en debatt om hvorvidt loven bidrar til å svekke kvinners rettigheter.²⁹

Et overordnet spørsmål er om innføringen av en ikke-binær juridisk kjønnskategori vil utfordre formålet med kvinnekonvensjonen, der positiv særbehandling av kvinner er et viktig virkemiddel for å fremme likestilling mellom kvinner og menn.

FNs kvinnekomite har ansvar for å overvåke at medlemslandene følger opp sine plikter etter konvensjonen. I sin forrige rapport om Norge fra 2017, advarte komiteen om at kjønnsnøytral lovgivning kan lede til at kvinner får et dårligere vern mot diskriminering:

“The Committee notes that, as a general rule, legislation adopted in Norway is gender-neutral. The Committee repeats its concern that gender-neutral legislation, policies and programmes might lead to the inadequate protection of women against direct and indirect discrimination and hinder the achievement of substantive equality between women and men (...).”³⁰

Norske Kvinners Sanitetsforening har også gitt innspill til Bufdir om å beholde kjønnsdimensjonen i lovgivning.³¹

²⁶ Dette er utdypet nærmere i kapittel 5.2.1 og 5.2.2

²⁷ Yogyakartaprinsippene (2017). Dette punktet er utdypet i kapittel 5.2.2

²⁸ Se mer om dette i kapittel 5.2.2

²⁹ For eksempel Halvorsen (2018) og Robberstad og Halvorsen (2022)

³⁰ FNs kvinnekomité (2017) avsnitt 12

³¹ Norske Kvinners Sanitetsforening, Vedlegg 4 s. 18

Bufdir har på bakgrunn av dette bedt advokatfirmaet Lund & Co om å særskilt vurdere spørsmålet om innføringen av et ikke-binært kjønn er problematisk vurdert opp mot Norges forpliktelser etter kvinnekonvensjonen.

Lund & Co konkluderer på følgende måte i sin betenkning:

«I utgangspunktet er det (...) vanskelig å se at kvinnekonvensjonens formål vil utfordres dersom innføringen en tredje juridisk kjønnskategori ikke kombineres med en avvikling eller reduksjon av kjønns spesifikk bestemmelse som tar sikte på å fremme likestilling av kvinner. Det må etter vårt syn også gjelde dersom en tredje juridiske kjønnskategori kombineres med positive rettigheter for ikke-binære i øvrig lovgivning. Synspunktet måtte eventuelt være at en positiv særbehandling av ikke-binære personer i form av kvoteringsregler eller liknende, trer i stedet for – eller skjer på bekostning av – den særbehandling som ellers ville funnet sted av kvinner. Tatt i betraktning at ikke-binære personer utgjør en relativt liten gruppe mennesker, er dette etter vårt syn en lite aktuell problemstilling. Kvinnekonvensjonens bestemmelser gir ellers i liten grad grunnlag for å konstruere en slik rettighetskonflikt. Tvert imot kan det argumenteres for at konvensjonsteksten i noen grad faktisk adresserer (ikke-binære) transpersoners rettigheter.»³²

Bufdir slutter seg til Lund & Cos konklusjoner om at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i seg selv ikke vil være i konflikt med FNs kvinnekonvensjon.

Bufdir vurderer videre at uttalelsen fra FNs kvinnekomité ikke innebærer at *enhver* bestemmelse som endres fra en kjønns spesifikk til kjønnsnøytral ordlyd er problematisk. Bufdir mener at det går et viktig skille mellom bestemmelser som har som formål å fremme likestilling og hindre diskriminering av kvinner, og bestemmelser der det for eksempel vises til biologiske egenskaper. Også her slutter Bufdir seg til Lund & Cos vurderinger.

Vurderingene fra både FNs kvinnekomité, innspillene vi har fått fra sivilt samfunn og Lund & Co har vært viktig for flere av avveiningene Bufdir har gjort i arbeidet med utredningen. Dette gjelder særlig:

- Bufdir har ikke vurdert et tiltak som går ut på å *avskaffe* juridisk kjønn
- Bufdir har gjennomgått lover som benytter kjønns spesifikk terminologi (se kap. 9.3). I den sammenheng har vi:
 - ikke foreslått å *avvikle* regler som differensierer på bakgrunn av kjønn, og som tar sikte på å fremme likestilling og hindre diskriminering av kvinner
 - vurdert hvorvidt bestemmelsen har som *formål* å fremme likestilling. I slike tilfeller har vi ikke foreslått at bestemmelsen skal *gjøres* kjønnsnøytral

³² Lund & Co (2022) s. 35-36

2.3 Personvern

2.3.1 Hva er personvern?

Personvern handler om at alle mennesker har rett på en privat sfære som man selv kontrollerer, der man kan handle fritt uten tvang eller innblanding fra staten eller andre mennesker.

Personvern handler dermed om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne opplysninger.³³

På individnivå skal personvern sikre hensynet til den enkeltes personlige integritet og privatliv. På samfunnsnivå skal personvern bidra til å sikre felles goder i et demokratisk samfunn. Datatilsynet beskriver at et dårlig ivaretatt personvern vil

«(...) sette demokratiet i fare ved at borgerne begrenser sin deltakelse i åpen meningsutveksling og politisk aktivitet. Den enkelte kan frykte at opplysninger om personlige forhold kan bli trukket frem og gjort til allmenn oppmerksomhet. Man kan også sette begrensninger på seg selv fordi man frykter at myndighetene registrerer og lagrer opplysninger om ens kommunikasjon med andre, ens ferdsel, interesser eller uttrykk for holdninger.»³⁴

I arbeidet med denne utredningen har vi vurdert ivaretagelsen av personvernet til personer som har endret juridisk kjønn, både innenfor et binært kjønnssystem og ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

2.3.2 Personvernlovgivningen

Personvernforordningen (GDPR) er gjort til norsk rett gjennom personopplysningsloven.³⁵

Personopplysningsloven har i tillegg noen særegne, nasjonale bestemmelser. Det finnes også bestemmelser i annen lovgivning som skal sikre personvern på spesifikke samfunnsområder.³⁶

Personvernforordningen skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandling av personopplysninger. Typiske eksempler på behandling er innsamling, registrering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling og sletting. Forordningen oppstiller blant annet grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger, som den behandlingsansvarlige skal sikre etterlevelsen av. Et slikt prinsipp er at bruk av personopplysninger skal begrenses til spesifikke og berettigede formål. På denne måten er personvernlovgivningen også et sentralt verktøy for å ivareta retten til privatliv.³⁷

³³ Datatilsynet (2023)

³⁴ Datatilsynet (2023)

³⁵ Personopplysningsloven

³⁶ For eksempel politiregisterloven, pasientjournalloven og helseregisterloven

³⁷ Retten til privatliv fremgår av Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. Retten til privatliv består av flere komponenter, blant annet retten til å råde over egne opplysninger. Se Arnesen (2021) s. 116-119.

2.3.3 Personvern og juridisk kjønn

Opplysninger om juridisk kjønn er en personopplysning og må derfor behandles i tråd med personvernlovgivningen.³⁸ Som nevnt over, innebærer «behandling» all innsamling, lagring, bruk, utlevering og lignende av opplysningen om en persons juridiske kjønn.

To grunnleggende regler som følger av personvernlovgivningen, er at enhver bruk av personopplysninger må ha et *definert formål* og et *lovlig behandlingsgrunnlag*. Dette betyr at den som ønsker å bruke opplysninger om juridisk kjønn, må ha et reflektert forhold til hva opplysningen skal brukes til. Personvernreglene gir også den enkelte rett til blant annet å få innsyn i, korrigere og slette egne personopplysninger. Et lovlig grunnlag kan blant annet være samtykke eller rettslig forpliktelse.³⁹

Per i dag er ikke juridisk kjønn regnet som en taushetsbelagt opplysning etter folkeregisterloven. Dette innebærer at enhver myndighet eller privat virksomhet kan få utlevert opplysninger om juridisk kjønn. Privatpersoner kan også få tilgang til slike opplysninger såfremt opplysningene brukes til private formål.⁴⁰ Juridisk kjønn er heller ikke regnet som en sensitiv personopplysning («særlig kategori») etter personvernforordningen.⁴¹

Lov om endring av juridisk kjønn gir personer over 16 år rett til å bestemme selv hvilket juridisk kjønn man vil være registrert med (begrenset til mann eller kvinne).⁴² På denne måten knytter loven *juridisk kjønn* til en persons *kjønnsidentitet* (for binære personer). Opplysninger om juridisk kjønn vil derfor i de fleste tilfeller *også* gi opplysninger om kjønnsidentitet.

Advokat og forsker Lars Arnesen har skrevet om juridisk kjønn i et personvernperspektiv. Han poengterer at juridisk kjønn kan være sensitivt for mange, særlige for de som har endret juridisk kjønn. Personer som har endret juridisk kjønn, kan ha behov for å holde sitt tidligere juridiske kjønn skjult. Det kan også være ubehagelig å måtte ta kontakt med en rekke myndigheter og virksomheter for å sørge for at det juridiske kjønnnet blir korrigert eller slettet, i tråd med rettighetene etter personvernordningen.⁴³

Det er en rekke personvern vurderinger som er relevante for temaet i denne utredningen, blant annet:

- I hvilke sammenhenger er det relevant for en aktør å få informasjon om juridisk kjønn?
- I hvilke sammenhenger er det relevant for en aktør å få informasjon om det kjønnnet en person ble tildelt ved fødsel (fødselskjønn)?
- Hvilke regler bør gjelde for innsamling av opplysninger om juridisk kjønn direkte fra enkeltpersoner?

³⁸ Personopplysningsloven § 1, jf. personvernforordningen artikkel 4(1), jf. artikkel 2(1)

³⁹ Arnesen (2021) s. 117-118, som viser til Personvernforordningen artikkel 5, 6 og 9, samt kap. III

⁴⁰ Folkeregisterloven kap. 10, omtalt i Arnesen (2021) s. 118

⁴¹ Personvernforordningen artikkel 9

⁴² Lov om endring av juridisk kjønn § 1

⁴³ Arnesen (2021) s. 118

- Hva slags «status» skal opplysningen om juridisk kjønn ha når juridisk kjønn ikke lenger skal utledes av personnummer fra 2032 (taushetsbelagt opplysning eller ikke)?
- Dersom det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, vil de som velger denne kategorien være registrert med et kjønn som er utenfor normen. En ikke-binær juridisk kjønnskategori vil automatisk avsløre at man har en annen kjønnsidentitet enn den man ble tildelt ved fødsel. Dette medfører at opplysningen om juridisk kjønn i slike tilfeller er mer sensitiv enn for de som er registrert som kvinne eller mann.

Overordnet er det viktig at lovgiver har et bevisst forhold til de personvernrelaterte utfordringene som kan knyttes til opplysninger om kjønn, særlig med tanke på deling av opplysninger om juridisk kjønn. Mange av disse problemstillingene gjelder i dag, innenfor rammene av et binært kjønnssystem. For eksempel gjelder dette historiske opplysninger om kjønn og navn for personer som har endret juridisk kjønn.⁴⁴ I tillegg vil det reises nye, personvernrelaterte problemstillinger dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori.⁴⁵

⁴⁴ Se kapittel 7.4

⁴⁵ Se kapittel 9.3.5

3. Problembeskrivelse

3.0 Innledning

I tråd med utredningsinstruksen vil vi beskrive hvilke problemer som tilsier at det er behov for å endre på dagens situasjon, før vi beskriver mål og vurderer tiltak.

Problembeskrivelsen er en oppsummering av all kunnskap vi har innhentet i arbeidet med utredningen.⁴⁶ Mye av litteraturen vi har gjennomgått omhandler transpersoner generelt, som både omfatter binære og ikke-binære transpersoner. Litteraturen som omhandler ikke-binære spesifikt, sammenholdt med innspillene vi har fått, tilsier at problemstillingene i stor grad samsvarer. Samtidig viser litteraturen og innspillene at ikke-binære på de fleste områder opplever større utfordringer enn binære transpersoner. I avsnittene under brukes begrepene ikke-binære og transpersoner i samsvar med litteraturen som vi refererer til.

Oppsummert har vi identifisert fem hovedutfordringer for ikke-binære:

1. Ikke-binære har dårligere levekår og livskvalitet enn andre, også andre skeive.
2. Ikke-binære er mer utsatt for utenforskap, diskriminering og vold enn andre, også andre skeive.
3. Ikke-binære opplever at offentlige tjenester har lite kunnskap om kjønnsmangfold. Dette er en barriere mot å benytte seg av offentlige tilbud, inkludert helsehjelp.
4. Ikke-binære har ikke tilgang på kjønnsbekreftende behandling i Norge.
5. Ikke-binære mangler juridisk anerkjennelse. Det påvirker livskvaliteten og levekårene til ikke-binære negativt.

3.1 Ikke-binære har dårligere levekår og livskvalitet

Overordnet er det et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om transpersoners levekår⁴⁷ og livskvalitet⁴⁸ generelt, og om ikke-binære spesielt. Dette skyldes blant annet at kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i liten grad har blitt innlemmet i representative undersøkelser.⁴⁹

⁴⁶ Se kapittel 1.3, og vedlegg 2 til 8

⁴⁷ Lavekår handler om «de ressurser den enkelte disponerer, og hvilke muligheter folk har til å dra nytte av ressursene og til å skape gode liv for seg og sine. Lavekår handler også om hvordan folk opplever at de har det, hvilken livskvalitet de har og hvor tilfreds og lykkelig de er, se St.meld. nr. 31 (2006-2007) s. 33.

⁴⁸ Livskvalitet handler om «subjektive opplevelser som tilfredshet, glede, mestring og mening, samt fravær av psykiske plager og negative følelser. I andre sammenhenger benyttes det om ytre, objektive levekårsforhold, som inntekt, sosial deltakelse og boforhold.», se Folkehelseinstituttet (2021)

⁴⁹ For eksempel gir ikke SSBs livskvalitetsundersøkelse fra 2020 og 2021 kunnskap om livskvaliteten til verken binære eller ikke-binære transpersoner ettersom respondentenes kjønn er hentet fra folkeregisteret

Det finnes likevel flere norske enkeltstudier om transpersoners livssituasjon som har blitt publisert de siste årene, samt kvalitative og kvantitative undersøkelser fra de andre nordiske landene. Det gjennomgående funnet er at transpersoner rapporterer om dårligere levekår og livskvalitet sammenlignet med befolkningen ellers.⁵⁰

Rapporten «Seksuell orientering, kjønnsmangfold og levekår»⁵¹ fra 2021 presenterer funn fra en nasjonal spørreundersøkelse om levekår blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. I rapporten skilles det for første gang mellom binære og ikke-binære transpersoner. Levekårsundersøkelsen viser blant annet at:

- Hele 58 prosent ikke-binære oppga at de hadde en psykisk sykdom, skade eller lidelse som nedsetter funksjoner i dagliglivet, sammenlignet med 24 prosent blant cispersoner.⁵²
- Et signifikant lavere antall ikke-binære hadde lønnet arbeid som hovedbeskjeftigelse (29 prosent blant ikke-binære, sammenlignet med 57 prosent av cispersonene).⁵³
- 67 prosent av de ikke-binære rapporterte om symptomer på depresjon og angst som tilsier behov for profesjonell oppfølging, og 1 av 3 oppga at de har forsøkt å ta sitt eget liv.⁵⁴

Undersøkelser fra sammenlignbare land viser også betydelige levekårsutfordringer for transpersoner. Verdens største levekårsundersøkelse blant lhbt+-personer ble gjennomført i Storbritannia i 2017.⁵⁵ Studien viser at transpersoner og ikke-binære skåret lavere enn alle andre grupper (den generelle befolkningen og andre skeive) på tilfredshet med livet.

En systematisk gjennomgang av forskning om ikke-binære, fant at ikke-binære rapporterte om betydelig verre helse og velvære sammenlignet med binære transpersoner. Manglende tilgang til kjønnsbekreftende behandling hadde en signifikant negativ påvirkning på rapportert velvære.⁵⁶

En svensk levekårsundersøkelse blant unge skeive, sammenligner levekårene til ulike grupper skeive ungdommer og den øvrige ungdomsbefolkningen. Undersøkelsen fant følgende om ikke-binære:⁵⁷

- Ikke-binære skårer betydelig lavere enn samtlige andre grupper på egen bedømmelse av psykisk helse.
- Ikke-binære så mindre positivt på egen fremtid sammenlignet med de andre respondentene, og var mindre fornøyd med «livet i sin helhet» enn samtlige andre grupper.

⁵⁰ Anderssen et al. (2016), Stokke et al. (2018), Frisch et al. (2019), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022), Folkhälsomyndigheten i Sverige (2015), van der Roos (2013), Siverskog, A. og Måwe, I. (2021), Johansen et al. (2015).

⁵¹ Anderssen et al. (2021)

⁵² Anderssen et al. (2021) s. 94

⁵³ Anderssen et al. (2021) s. 45

⁵⁴ Anderssen et al. (2021) s. 100 og 98

⁵⁵ Government Equalities Office (2018).

⁵⁶ Scandurra et al. (2019)

⁵⁷ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022) s. 48–57.

- Ikke-binære var i betydelig mindre grad fornøyd med sine familierelasjoner sammenlignet med binære transpersoner, andre skeive og den øvrige befolkningen.
- Ikke-binære var i minst grad åpne om sin kjønnsidentitet i møte med helsevesenet.

Innspill vi har mottatt fra sivilsamfunnsorganisasjoner og forskere på lhbt+-feltet i Norge understøtter utfordringene identifisert i nasjonale og internasjonale undersøkelser.⁵⁸

Levekårsutfordringer er også grundig tematisert i skriftlige innspill Bufdir har mottatt fra Helsedirektoratet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.⁵⁹

3.2 Ikke-binære opplever utenforskap, diskriminering og vold

Levekårsundersøkelsen fra 2021⁶⁰ viser at sammenlignet med cispersoner så oppgir:

- en høyere andel binære og ikke-binære transpersoner å ha opplevd mobbing i grunnskole, videregående skole og på jobb eller studiested.⁶¹
- 1 av 5 ikke-binære svarer at de har følt seg diskriminert på grunn av kjønnsuttrykk, sammenliknet med om lag 1 av 50 cispersoner.⁶²
- signifikant flere ikke-binære oppgir at de har blitt fysisk eller seksuelt overfalt⁶³ og tvunget til seksuelle handlinger.⁶⁴ Mens nesten 1 av 4 transpersoner rapporterte om å ha opplevd direkte trusler om vold, rapporterte 14 prosent av cispersonene om det samme.⁶⁵

Når det kommer til befolkningens holdninger til lhbt+-personer, viser en nasjonal kartlegging fra 2022 at det er flere som har negative holdninger overfor transpersoner og ikke-binære, enn overfor personer med andre seksuelle orienteringer enn heterofil. Nesten én av ti er enig i utsagnet «når jeg tenker på transpersoner, grøsser jeg».⁶⁶ På spørsmål om overordnede holdninger til lhbt+-personer, er det flest som er negative til personer som enten ser på seg selv som både kvinne og mann, eller som verken ser på seg selv som kvinne eller mann.⁶⁷

⁵⁸ Sivilsamfunnsorganisasjoner, forskere, direktorat m.fl. har gitt innspill til Bufdir i forbindelse med denne utredningen. Transpersoners levekårsutfordringer ble blant annet fremhevet av Kirkens bymisjon, Press, forsker Anniken Sørli, Skeiv Ungdom, Foreningen FRI, Sex og Politikk, Likestillingssenteret på Hamar og Skeiv Verden i innspillsmøter i juni 2022. Se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) side 4-6.

⁵⁹ Se Vedlegg 5: Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge, kap. 3 (Helsedirektoratet) og kap. 4 (Likestillings- og diskrimineringsombudet).

⁶⁰ Anderssen et al. (2021)

⁶¹ Anderssen et al. (2021) s. 88

⁶² Anderssen et al. (2021) s. 71

⁶³ Binære transpersoner (30 %), ikke-binære (26 %) sml med cispersoner (9 %), se Anderssen et al. (2021) s. 83

⁶⁴ Binære transpersoner (37%), ikke-binære (36%) sml med cispersoner (15%), se Anderssen et al. (2021) s. 86

⁶⁵ Anderssen et al. (2021) s. 87

⁶⁶ Opinion (2022) s. 21

⁶⁷ Opinion (2022) s. 13

Sammenlignet med befolkningen ellers, er personer som bryter med normer for kjønn mer utsatt for mobbing og sosial utestenging, hatefulle ytringer og vold i det offentlige rom, vold i nære relasjoner og seksuell vold.⁶⁸

Den skeive befolkningen er langt mer utsatt for hatytringer og konkrete trusler sammenlignet med majoritetsbefolkningen.⁶⁹ Dette medfører blant annet at lhbt-personer i større grad føler seg utrygge og er mer forsiktige med å si sin mening.⁷⁰

Likestillings- og diskrimineringsombudet trekker frem hat mot transpersoner i samfunnet generelt, og i det offentlige ordskiftet spesielt, som et stort problem. Ombudet nevner at transpersoners eksistens og identitet kontinuerlig er debattert i det offentlige ordskiftet. De nevner som eksempel at politikere og samfunnsdebattanter bruker media til å understreke at det bare finnes to kjønn, eller bevisst feilkjønn personer. Ombudet fremhever at ytringene ikke nødvendigvis rammes av straffeloven, men kan likevel gi betydelige skadevirkninger. Ombudet trekker blant annet frem at det kan gi en opplevelse av å ikke høre til eller heve terskelen for å delta i samfunnsdebatten. De beskriver dette som et demokratisk problem, som i ytterste konsekvens kan bidra til mer trakassering, diskriminering og vold mot enkeltpersoner, samt holde liv i fordommer.⁷¹

Oppsummert sammenfaller funn fra internasjonal forskning med nasjonale funn, og dette understøttes igjen av tilbakemeldinger fra sivilsamfunnsaktører, likestillingssentrene og forskere vi har fått innspill fra.⁷²

3.3 Offentlige tjenester mangler kompetanse om ikke-binære

Helsetjenester, velferdstjenester og omsorgstjenester er universelle arenaer som alle innbyggere på et tidspunkt kommer i kontakt med. Både nasjonale og internasjonale studier finner imidlertid at transpersoner ikke opplever tjenestene som likeverdige, blant annet på grunn av manglende kompetanse og lite forståelse for kjønnsmangfold.⁷³ Sivilsamfunnsorganisasjonene fremhever også dette.⁷⁴

En undersøkelse blant LHBT+-personer utført av EU viser at nesten halvparten av respondentene hadde opplevd diskriminering eller trakassering på grunn av seksuell orientering i møte med offentlige tjenester de siste tolv månedene. Én av ti LHBT+-personer oppgav at de følte seg

⁶⁸ Neupane et al (2022), Frisch et al. (2019), Johansson et al (2022)

⁶⁹ Fladmoe et al. (2019) s. 76

⁷⁰ Fladmoe et al. (2019) s. 69

⁷¹ Vedlegg 5: Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge, side 30

⁷² Dette fremheves av Kirkens bymisjon, FRI, Skeiv Ungdom, Likestillingssenteret KUN, Senter for likestilling, Likestillingssenteret på Hamar, Skeiv Verden og forsker Anniken Sørli. Se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 4-6, 14, 23, 27, 29-31

⁷³ Solberg (2017), van der Roos (2013), Reform (2020) s. 11-15, Stubberud et al. (2018)

⁷⁴ Dette fremheves av Kirkens bymisjon, Helsestasjonen for kjønn og seksualitet, Skeiv Ungdom, Foreningen FRI, Sex og Samfunn, forsker Anniken Sørli, Likestillingssenteret KUN, Likestillingssenteret på Hamar og Skeiv Verden. Se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 4-6 og s. 10-11, s. 14, s. 16, s. 23-24 og s. 28

personlig diskriminert av helsepersonell. Andelen var dobbelt så høy blant transpersoner.⁷⁵ Transpersoner i Sverige oppgir at de utsettes for diskriminering og krenkelser på alle livsarenaer, inkludert i helsesektoren.⁷⁶

Konsekvenser av manglende kompetanse, er at transpersoner får lav tillit til tjenestene. Dette utgjør en viktig barriere for å ta kontakt med tjenesteapparatet.⁷⁷ Manglende kompetanse medfører også at transpersoner opplever diskriminering og trakassering i møte med tjenestene.⁷⁸ Mange velger derfor å ikke være åpne om sin kjønnsidentitet, som har negative innvirkning på levekår og livskvalitet.⁷⁹

3.4 Ikke-binære mangler tilgang på kjønnsbekreftende behandling

Buudir presiserer innledningsvis at kjønnsbekreftende behandling ikke er tema for denne utredningen.⁸⁰ Manglende kjønnsbekreftende behandling for ikke-binære fremheves imidlertid som en av hovedutfordringene for ikke-binære i litteraturen vi har gjennomgått og i innspillene vi har fått i arbeidet med utredningen.

Behandling av personer med kjønnsinkongruens ble introdusert i en tid hvor tokjønnsmodellen var rådende. I Verdens helseorganisasjons (WHO) diagnosemanual var transseksualisme definert som en psykisk diagnose, beskrevet som et «sterkt ønske om å leve og bli akseptert som tilhørende et annet kjønn».⁸¹ I 2019 oppdaterte WHO temaet kjønnsinkongruens, slik at kjønnsinkongruens ikke lenger regnes som en psykisk forstyrrelse.⁸²

I 2020 ble nasjonal retningslinje for helsetjenestetilbud til personer med kjønnsinkongruens ferdigstilt. Retningslinjen gjelder alle som opplever kjønnsinkongruens, også ikke-binære.⁸³ Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens (NBTK) ved Oslo universitetssykehus gir imidlertid ikke behandling til ikke-binære. NBTK begrunner dette med manglende vitenskapelig dokumentasjon på at det har effekt.⁸⁴

Innspillene Buudir har fått er at den nasjonale retningslinjen som trådte i kraft i 2020 foreløpig ikke har medført de endringene i helsetilbudet som retningslinjen skulle bidra til.⁸⁵ I innspillene

⁷⁵ European Union Agency for Fundamental Rights. European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results. Wien, Østerrike.: European Union Agency for Fundamental Rights, 2015. s. 105

⁷⁶ Folkhälsomyndigheten i Sverige (2015).

⁷⁷ Stubberud et al. (2018), Lassemo et al. (2020), McDermott et al (2018), Westerbotn et al. (2017),

⁷⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (2014), Folkhälsomyndigheten i Sverige (2015), Westerbotn et al. (2017), Solberg (2017)

⁷⁹ Blant annet van der Roos (2013) s. 5

⁸⁰ Se kapittel 1.2.3 om avgrensninger og presiseringer og 6.1.2 om premisser for tiltakene vi har utredet

⁸¹ Direktoratet for e-helse (2017) s. 181

⁸² Helsedirektoratet (2020a) kap. 6

⁸³ Helsedirektoratet (2020a)

⁸⁴ Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens (2019) s. 6-7

⁸⁵ Dette fremheves blant annet av forsker Anniken Sørli, Helsestasjonen for kjønn og seksualitet, FRI, Skeiv Ungdom, Sex og Samfunn og Skeiv Verden, se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 5, 10 og 30.

poengteres blant annet at ikke-binære fortsatt mangler tilgang på kjønnsbekreftende behandling, til tross for at ikke-binære er inkludert i retningslinjen.⁸⁶ Et annet innspill er at NBTK krever at pasienter henvises etter først å ha fått utredning ved DPS. Der blir mange avvist fordi kjønnsinkongruens ikke lenger er en psykisk lidelse etter ICD-11, og vedkommende har ikke nødvendigvis andre psykiske lidelser som kvalifiserer til utredning ved DPS.⁸⁷

En annen overordnet tilbakemelding fra aktørene som har gitt innspill, er manglende tillit mellom de som henvises til behandling og NBTK.⁸⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet beskriver at mistilliten mellom pasientgruppen og NBTK skyldes blant annet feilkjønnning av de som søker behandling, maktubalanse mellom behandler og pasient og enkeltpersoners opplevelse av utrygghet i møte med behandlere.⁸⁹ Sivilsamfunnsorganisasjonene melder om at en del pasienter reiser til utlandet for å få behandling på grunn av manglende tilbud i Norge. Enkelte skaffer seg også medikamenter via internett for selvmedisinering.⁹⁰ Dette trekkes frem som særlig aktuelt for ikke-binære, ettersom det ikke finnes et offentlig behandlingstilbud for dem i Norge.

3.5 Manglende rettslig anerkjennelse gir dårligere levekår og livskvalitet

Ikke-binære mangler rettslig anerkjennelse i dagens rettssystem. Litteraturen vi har gjennomgått viser at mangel på rettslig anerkjennelse i form av juridisk kjønn, har en negativ innvirkning på ikke-binæres levekår og livskvalitet. Denne sammenhengen løftes også frem i innspillene vi har fått i arbeidet med utredningen.⁹¹

Forskning fra Norge og utlandet har blant annet funnet at:

- Mangel på rettslig anerkjennelse kan ha en negativ innvirkning på **ikke-binæres identitetsutvikling**. Identitetsutviklingen påvirker hvordan man forstår seg selv, egen selvrespekt og selvfølelse. Manglende anerkjennelse bidrar til emosjonelt ubehag, kjønnsdysfori⁹² og minoritetsstress hos den enkelte.⁹³

⁸⁶ Skeiv Ungdom, FRI, Press, se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 6, 8, PKI, Skeiv Ungdom, FRI og Skeiv Verden og Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Vedlegg 4 s. 11 og 27, Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 29

⁸⁷ Skriftlig innspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 29

⁸⁸ Dette ble tematisert av flere organisasjoner, se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 4, 5 og 6 og Vedlegg 5 s. 29.

⁸⁹ Se Vedlegg 5 s. 29.

⁹⁰ Dette tas opp av blant annet Skeiv Verden, Sex og Politikk, Senter for likestilling og Likestillingssenteret på Hamar. Se Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 11, 23 og 27

⁹¹ Blant annet Vedlegg 4 s. 9 (Helsestasjonen for kjønn og seksualitet), s. 13-14 (Kirkens Bymisjon), s. 17 (Likestillingssenteret på Hamar), s. 25-26 og 29 (Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI), Vedlegg 5 s. 13 og 17 (Helsedirektoratet), s. 28 (Likestillings- og diskrimineringsombudet)

⁹² Kjønnsdysfori viser det til et bredt spekter av ulike former for subjektivt ubehag og misnøye knyttet til hele eller deler av kroppen, eller de sosiale og kulturelle forventningene knyttet til fødselskjønn, se Jessen (2022)

⁹³ Se blant annet Newman og Peel (2022); Sørli (2015); Fineman (2014); Flatnes (2018)

- Å bli utelatt fra et rettslig system, kan ha en negativ innvirkning på **ikke-binæres psykiske helse**. Det å ikke være anerkjent, kan skape en opplevelse av å være en unormal borger. Gjennom å føle seg som «den andre», eller av mindre verdi på grunn av manglende rettigheter, svekkes følelsen av selvrespekt. Lovgivningen kan på denne måten ha en undertrykkende effekt når man ikke anerkjennes på linje med andre borgere.⁹⁴
- Manglende rettslig anerkjennelse kan bidra til **manglende synlighet, sosial deltakelse og tilhørighet til samfunnet**. Motsatt vil en rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn kunne bidra til endrede, mer positive holdninger og økt kunnskap om kjønnsmangfold i samfunnet. Dette kan igjen bidra til bedre levekår for ikke-binære, blant annet gjennom synliggjøring og anerkjennelse.⁹⁵

⁹⁴ Sørli (2015); Hartline (2020)

⁹⁵ Se for eksempel Gostin et al (2019)

4. Mål for tiltakene vi utreder

4.1 Samfunnsmål og effektmål

Målene vi har utformet tar utgangspunkt i problemene som er beskrevet i problembeskrivelsen. Problembeskrivelsen er bred, og det er derfor ikke mulig å ivareta alle problemstillinger innenfor mandatet for denne utredningen. For eksempel har vi ikke utredet tiltak som omhandler tilgang til kjønnsbekreftende behandling, selv om dette er en av fem hovedutfordringer for ikke-binære.⁹⁶ Målene vi har utformet tar imidlertid sikte på å løse de øvrige hovedutfordringene for ikke-binære. Primært handler det om at ikke-binære skal få bedre levekår og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet.

Tabell 1: Samfunnsmål og effektmål for utredningen

Samfunnsmål: Ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet ⁹⁷		
Effektmål 1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Effektmål 2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Effektmål 3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet
- Ikke-binær kjønnsidentitet får en rettslig status - Ikke-binære får avklart sine rettigheter i lovgivning der kjønn tillegges betydning	- Ikke-binære opplever trygghet i seg selv med egen identitet - Ikke-binære opplever å være trygg i egen identitet blant familie og venner - Ikke-binære opplever å være trygg i egen identitet på skole og i arbeidslivet - Ikke-binære opplever å være trygg i egen identitet i møte med offentlige tjenester	- Ikke-binære opplever mindre grad av diskriminering, stigmatisering og vold enn i dag - Ikke-binære har bedre psykisk og fysisk helse enn i dag - Ikke-binære opplever at de har gode liv - Ikke-binære opplever at de kan delta i samfunnet på lik linje med andre

⁹⁶ Se kapittel 1.2.3 om avgrensninger og kapittel 3.4 om problembeskrivelse

⁹⁷ Med anerkjennelse mener vi her både en rettslig og samfunnsmessig synliggjøring av ikke-binære.

4.2 Målgruppe

Målgruppen for utredningen er de som blir berørt av tiltakene vi utreder. Den viktigste målgruppen for tiltakene er ikke-binære spesielt, men også transpersoner generelt. Målene vi har utarbeidet er ment å bedre situasjonen for disse gruppene spesifikt.

Offentlige tjenester som er i direkte kontakt med befolkningen er også en viktig målgruppe. En av hovedutfordringene vi har identifisert for ikke-binære, er manglende kompetanse om ikke-binært kjønn i offentlige tjenester.

En tredje målgruppe er samfunnet som helhet. Tiltakene vi har utredet skal bidra til å bedre holdninger og kunnskap i samfunnet om ikke-binært kjønn spesielt, men også kjønnsmangfold generelt.

Faktaboks 2: Hvor mange er ikke-binære?

Hvor mange er ikke-binære?

Det finnes ingen sikre tall over antallet eller andelen ikke-binære eller transpersoner i befolkningen. I Norge har ingen undersøkelse forsøkt å tallfeste dette, men statistikk og forskning fra andre land gir et visst inntrykk av størrelsen på gruppene. I SSB sin livskvalitetsundersøkelse fra 2022 ble spørsmålet om kjønnsidentitet revidert slik at det, når resultatene foreligger, kan være mulig å komme nærmere å tallfeste andelen med annen kjønnsidentitet enn den de fikk tildelt ved fødselen i Norge.

I folketellingen til England og Wales fra 2021 svarte 0,5 prosent av befolkningen 16 år og eldre at deres nåværende kjønnsidentitet er annerledes fra kjønnnet de ble tildelt ved fødsel. 0,06 prosent i hele befolkningen identifiserte seg som ikke-binær, 0,10 prosent som transmann og 0,10 prosent som transkvinne (Office for National Statistics, 2023).

Basert på forskning fra andre land, anslår Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens at mellom 0,1 og 2,7 prosent av befolkningen er ikke-binære (sitert i Dokument 8:276 S (2021-2022)). Dersom dette anslaget er riktig, innebærer det at mellom 5 400-145 000 mennesker i Norge er ikke-binære. Dersom anslaget fra folketellingen i England og Wales er representativ for norske forhold, innebærer det at om lag 3 240 personer er ikke-binære.

5. Dagens situasjon (nullalternativet)

5.0 Innledning

Dagens situasjon og forventet utvikling, utgjør det som i utredningsinstruksen kalles nullalternativet. Dette utgjør sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av aktuelle tiltak.

I dette kapittelet redegjør vi for gjeldende rett nasjonalt, gjeldende rett og mulig rettsutvikling internasjonalt, internasjonale anbefalinger og øvrige forhold som påvirker dagens situasjon.

Det er særlig to politiske vedtak som har betydning for nåsituasjonen og den forventede utviklingen i Norge:

1. Innføring av lov om endring av juridisk kjønn fra 2016
2. Innføring av nytt system for registrering av juridisk kjønn fra 2032

I internasjonal rett har særlig rettspraksis fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) betydning. EMD har i flere dommer slått fast at kjønnsidentitet har et menneskerettslig vern. Dette innebærer at statene har en plikt til å anerkjenne kjønnsidentiteten til de som har endret mellom kvinne og mann, men statene er foreløpig ikke pålagt å anerkjenne ikke-binær kjønnsidentitet.

Oppsummering av kapittelet

- Alle som bor i Norge er registrert med et juridisk kjønn, som enten kvinne eller mann.
- Frem til 2032 utledes juridisk kjønn fra personnummer. Fra 2032 skal informasjonen om kjønn «skrues av» slik at juridisk kjønn i stedet må registreres i et eget felt.
- Lov om endring av juridisk kjønn fra 2016 gir personer over 16 år rett til å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt.
- I kjølvannet av lov om endring av juridisk kjønn har det oppstått en rekke praktiske og juridiske problemstillinger.
- Kjønsidentitet har et menneskerettslig vern.
- Per i dag er ikke statene pålagt å anerkjenne ikke-binært kjønn. Det kan derfor ikke sies å foreligge en *plikt* til å anerkjenne ikke-binært kjønn.
- Samfunns- og rettsutviklingen går imidlertid stadig i retning økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Slik rettslig anerkjennelse er også anbefalt i internasjonale ikke-bindende rettslige instrumenter.
- Det foreligger ingen menneskerettslige *hindringer* for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori.
- Den internasjonale passtandarden tillater at kjønn kan betegnes som «X» i pass.

5.1 Gjeldende rett nasjonalt

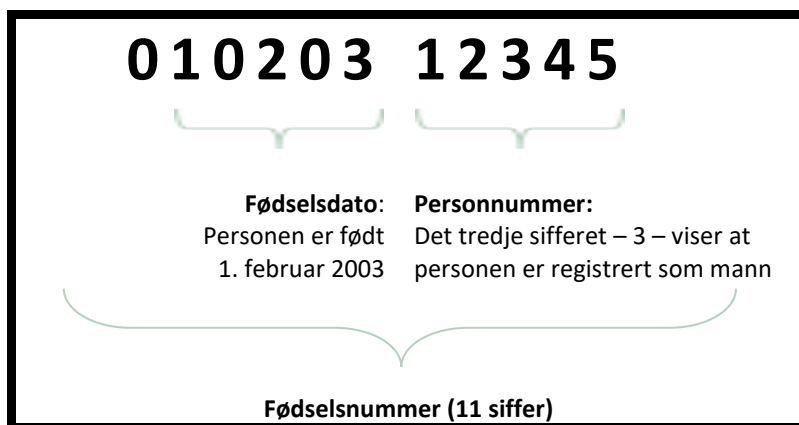
Oppsummering

- Per i dag er alle som er bosatt i Norge registrert som mann eller kvinne i folkeregisteret. Opplysningen om juridisk kjønn utledes av personnummeret, der det tredje sifferet er enten oddetall (mann) eller partall (kvinne).
- Fra 2032 skal informasjonen om kjønn «skrues av» i personnummeret. Kjønn vil i stedet registreres som et eget informasjonsfelt i folkeregisteret. Alle aktører som får opplysninger om kjønn fra folkeregisteret, må derfor legge om sine datasystemer for å kunne motta informasjon om kjønn fra 2032.
- Fra 2016 har alle som er over 16 år kunnet endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt, uten krav om medisinsk behandling eller diagnose.
- I kjølvannet av lovendringen fra 2016 har det oppstått en rekke praktiske og juridiske problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i andre lover og praksiser.

5.1.1 Dagens system for å registrere juridisk kjønn. Nytt system i 2032

Alle som er født eller bosatt i Norge er registrert med et juridisk kjønn i folkeregisteret, enten som mann eller kvinne. Juridisk kjønn er ikke registrert som en egen opplysning, men utledes av personnummer eller D-nummer.⁹⁸ Det tredje sifferet i personnummeret er enten oddetall (mann) eller partall (kvinne). D-nummeret er bygd opp på samme måte.⁹⁹

Figur 1: Illustrasjon av fødsels- og personnummer (11 siffer)



Kapasiteten i dagens personnummersystem er i ferd med å bli brukt opp. Stortinget har derfor vedtatt et nytt personnummersystem som skal være på plass i 2032.¹⁰⁰ Personnumrene vil bli

⁹⁸ D-nummer er identifikasjonsnummer for personer med midlertidig opphold i Norge, se Skatteetaten (2023a)

⁹⁹ Lund & Co (2022) s. 14

¹⁰⁰ Skatteetaten (2023b)

seende like ut som i dag, men opplysningen om kjønn i det tredje sifferet vil «skrus av». Dette betyr at datasystemene som i dag «leser» informasjon om juridisk kjønn ut ifra personnummer, må motta denne informasjonen på en annen måte enn i dag. Bufdir har derfor fått opplyst at folkeregisteret innen 2032 vil registrere juridisk kjønn som et eget informasjonsfelt, eller «informasjonsbokser».¹⁰¹

5.1.2 Lov om endring av juridisk kjønn fra 2016

Lov om endring av juridisk kjønn ble vedtatt 17. juni 2016, og trådte i kraft 1. juli samme år. Loven gir personer som er bosatt i Norge og som «*opplever å tilhøre det andre kjønn*et enn det *vedkommende er registrert med i folkeregisteret*» rett til å få endret sitt juridiske kjønn.¹⁰² Loven viderefører imidlertid systemet med to kjønnskategorier: mann og kvinne.

Den som vil endre juridisk kjønn, gjør dette gjennom å sende en søknad til Skatteetaten.¹⁰³ Søker får tilsendt informasjon om virkningene av å endre juridisk kjønn, og en svarslipp som skal returneres som en bekreftelse på at søknaden opprettholdes.

Lov om endring av juridisk kjønn regulerer *ikke* spørsmålet om hvem som har rett til kjønnsbekreftende eller annen medisinsk behandling etter pasient- og brukerrettighetsloven.

5.1.2.1 Vilkår for å endre juridisk kjønn

Det stilles ingen krav til verken diagnose eller medisinsk behandling for å kunne endre juridisk kjønn.¹⁰⁴ En person kan endre juridisk kjønn basert på en erklæring til staten om sin opplevde kjønnsidentitet.

Lov om endring av juridisk kjønn oppstiller tre aldersgrenser¹⁰⁵ for å kunne endre juridisk kjønn:

- Barn over 16 år kan selv søke om endring av juridisk kjønn
- Barn mellom 6 år og 16 år må søke om endring av juridisk kjønn sammen med den eller de som har foreldreansvar.
- Den eller de som har foreldreansvar må søke om endring av juridisk kjønn for barn under 6 år. Barnet skal informeres og gis anledning til å uttale seg.

Barn mellom 6 år og 16 år må søke sammen med den eller de som har foreldreansvar. Dersom foreldre har felles foreldreansvar, men søknaden fremmes sammen med bare en av dem, kan det juridiske kjønn likevel endres dersom dette er til barnets beste. Vurderingen av barnets beste er

¹⁰¹ Skatteetaten (2023b)

¹⁰² Lov om endring av juridisk kjønn § 2

¹⁰³ Lov om endring av juridisk kjønn § 5

¹⁰⁴ Frem til loven trådte i kraft måtte personer som skulle bytte juridisk kjønn diagnostiseres og gjennomgå kjønnsbekreftende behandling, inkludert fjerning av reproduktive organer. Den som ønsket å endre sitt juridiske kjønn måtte fremvise en bekreftelse fra Rikshospitalets Nasjonale behandlingstjeneste for transseksualisme (NBTS) som dokumenterte at ens kjønn var konvertert ved hormonbehandling og kirurgiske inngrep, se Prop. 74 L (2015-2016) s. 5

¹⁰⁵ Lov om endring av juridisk kjønn § 4

lagt til Statsforvalteren i Oslo og Viken, med klagemulighet til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten.¹⁰⁶

For barn under 6 år, er det stilt som vilkår for endring av juridisk kjønn at barnet har medfødt usikker somatisk kjønnsutvikling. Foreldrene søker på vegne av barnet, og må fremlegge dokumentasjon fra helsepersonell.¹⁰⁷

5.1.2.2 Konsekvenser av å endre juridisk kjønn

Det følger av lov om endring av juridisk kjønn at juridisk kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av annen lovgivning og forskrifter som benytter kjønns spesifikk terminologi.¹⁰⁸

Et unntak fra denne hovedregelen, er regler som gjelder etablering av foreldreskap og foreldreansvar etter barneloven. For disse tilfellene legges *fødselskjønn* til grunn. Det innebærer blant annet at den som føder et barn regnes som barnets mor, selv om personen har endret juridisk kjønn til mann. En person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap. Regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn, gjelder på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn.¹⁰⁹ Dette innebærer for eksempel at en juridisk mann som ammer sitt barn har krav på ammeferie på lik linje med juridiske kvinner som ammer, selv om det står «kvinner som ammer» i lovteksten.¹¹⁰

5.1.3 Problemstillinger som har oppstått i etterkant av lov om endring av juridisk kjønn

I kjølvannet av innføringen av lov om endring av juridisk kjønn, har det oppstått en rekke problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i annen lovgivning og praksis. Problemstillingene har blitt løftet for Bufdir i innspillsrunder med sivilsamfunn, forskere og offentlige etater i forbindelse med vår utredning. Problemstillingene oppstår i stor grad som følge av at juridisk kjønn og fødselskjønn ikke lenger er det samme.

5.1.3.1 Rettslige problemstillinger

Det har blitt påpekt i innspillsrundene at flere lover som benytter kjønne begreper som «mann» og «kvinne», «mor» og «far», skaper problemer.¹¹¹

Lov om endring av juridisk kjønn slår fast at juridisk kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover, unntatt for bestemmelsene om foreldreskap og foreldreansvar i barneloven, der fødselskjønn legges til grunn. Juridiske menn som føder barn, vil derfor bli registrert som «mor» etter dagens lovgivning. På samme måte vil juridiske kvinner som har bidratt med sæd til å lage

¹⁰⁶ Lov om endring av juridisk kjønn § 5

¹⁰⁷ Lov om endring av juridisk kjønn § 4 andre ledd

¹⁰⁸ Lov om endring av juridisk kjønn § 6 første setning

¹⁰⁹ Lov om endring av juridisk kjønn § 6 andre og tredje setning

¹¹⁰ Arbeidsmiljøloven § 12-8

¹¹¹ Blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 28

barn, bli registrert som «far». Dette kan være i strid med forbudet mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet.¹¹²

En annen rettslig problemstilling er knyttet til at juridiske menn, som ble tildelt kvinnelig fødselskjønn, ikke har tilgang på assistert befruktning etter bioteknologiloven.¹¹³

5.1.3.2 Problemstillinger innen helsesektoren

Helsedirektoratet har nevnt enkelte utfordringer innen helsetjenesten for personer som har endret juridisk kjønn. For eksempel har juridiske menn (som ble tildelt kvinnelig fødselskjønn) ikke blitt innkalt til mammografi selv om flere trolig ville hatt nytte av det. På samme måte har det vært tilfeller der juridiske kvinner (som var tildelt mannlig fødselskjønn), ikke har fått tilbud om prostataundersøkelse.

Disse uheldige konsekvensene kan aktualisere behovet for et «skyggeregister» med informasjon om fødselskjønn som helseaktører bør ha tilgang til. Det er særlig i behandlingsøyemed at informasjon om biologiske egenskaper hos en pasient vil være relevant. Helsedirektoratet fremhever at et slikt «skyggeregister» bør vurderes uavhengig av en eventuell innføring av tredje juridisk kjønnskategori fordi denne problemstillingen uansett er aktuell i dag.¹¹⁴

5.1.3.3 Andre problemstillinger

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i innspill til Bufdir vist til en rekke praksiser der registrering av kjønn og/eller navn enten ikke lar seg endre eller at det å endre fører til ulemper. Dette gjelder alt fra større nasjonale registre og systemer, til enkeltvirksomheters registrering, for eksempel vitnemål eller fødselsattester.¹¹⁵

Utlendingsdirektoratet (UDI) har påpekt overfor Bufdir, og i intervju med Oslo Economics, at det i dag kommer personer til Norge som verken er registrert som mann eller kvinne i sine identitetspapirer (oppført med X i kjønnsfeltet i passet). UDI registrerer disse personene med «ukjent [kjønn]» i sine systemer. Når UDI sender innflyttingsmelding til folkeregisteret, blir disse «oversatt» til mann i folkeregisteret ettersom det ikke finnes en tredje juridisk kjønnskategori eller kjønnsnøytrale personnummer. Det oppstår dermed et avvik mellom vedkommendes identitetspapir fra hjemlandet og oppholdskort utstedt fra folkeregistret.¹¹⁶

¹¹² Likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Innspill fra blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet, se Vedlegg 5 s. 29-30. Se også Sørli (2021) s. 145.

¹¹³ Bioteknologiloven kap. 2. Innspill fra blant annet Helsedirektoratet, se Vedlegg 5 s. 20. Se også Sørli (2021) kap. 4.2.

¹¹⁴ Oslo Economics (2023) s. 14

¹¹⁵ Blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet i innspill til Bufdir, Vedlegg 5 s. 27

¹¹⁶ Oslo Economics (2023) s. 14 og Vedlegg 5 s. 44

5.1.4 Vern mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på bakgrunn av blant annet kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.¹¹⁷ Det fremgår av forarbeidene til loven at det «*med kjønnsidentitet siktes det til hva slags kjønn vi opplever oss selv som*», og «*opplevelsen kan være i samsvar eller bryte med ens biologiske kjønn*».¹¹⁸ Diskrimineringsvernet omfatter «*personer som opplever seg selv som verken mann eller kvinne*».¹¹⁹

Loven forbyr både direkte og indirekte forskjellsbehandling som er begrunnet i en persons kjønnsidentitet.¹²⁰ En forskjellsbehandling er ikke i strid med loven dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende for den som rammes.¹²¹

Alle offentlige myndigheter er pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det er presisert i forarbeidene at plikten omfatter all myndighetsutøvelse og all tjenesteyting på alle samfunnsområder og at plikten blant annet omfatter «*utforming og tildeling av tjenester, regelverksutforming, budsjettering og samfunnsplanlegging*».¹²²

Det er forbudt for arbeidsgivere å innhente opplysninger om en søkers «*seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk*» i ansettelsesprosessen, herunder under intervju eller på annen måte. Forbudet er absolutt.¹²³

Lund & Co fremhever i sin betenkning at selv om diskrimineringsvernet i likestillings- og diskrimineringsloven omfatter ikke-binære, illustrerer loven at samfunnet fortsatt bygger på en binær kjønnsmodell.¹²⁴ Det er flere formuleringer i loven som synliggjør dette, som at «begge kjønn» skal være representert i offentlige utvalg¹²⁵ og at «kvinner og menn» skal ha lik lønn for samme arbeid.¹²⁶

¹¹⁷ Likestillings- og diskrimineringsloven § 6

¹¹⁸ Forarbeidene til 2013-loven om diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, Prop. 88 L (2012–2013) s. 110

¹¹⁹ Prop. 81 L (2016–2017) s. 313.

¹²⁰ Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 7 og 8

¹²¹ Likestillings- og diskrimineringsloven § 9

¹²² Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 og Prop. 63 L (2018–2019) s. 93

¹²³ Prop. 81 L (2016–2017) s. 275

¹²⁴ Lund & Co (2022) s. 16

¹²⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven § 28

¹²⁶ Likestillings- og diskrimineringsloven § 34

5.1.5 Vern mot hatefulle ytringer og diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk er innlemmet i straffeloven som vernede grunnlag i bestemmelsene om hatefulle ytringer og diskriminering.¹²⁷

Formålet med bestemmelsene er «å verne transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger». Det fremgår videre uttrykkelig at personer «som verken identifiserer seg som kvinne eller mann, er blant dem som omfattes av vernet».¹²⁸

5.1.6 Navneloven

Navneloven pålegger alle personer som er registrert i folkeregisteret og som er bosatt i riket, en plikt til å ha fornavn og etternavn.¹²⁹ Loven gir også en rett til å velge navn, med visse begrensninger.¹³⁰

Rundskriv G-20/2002 til navneloven gir utdyper hvordan bestemmelsene i navneloven skal forstås. Navneloven § 10 sier at søknader om navneendringer skal avslås dersom navn ikke godtas dersom navnet «kan bli til vesentlig ulempe for vedkommende». I rundskrivet fremgår det at et eksempel på en slik «vesentlig ulempe», er guttenavn for jenter eller omvendt. Det er gitt et unntak for transpersoner, men rundskrivet har ingen omtale av ikke-binære personers adgang til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet.¹³¹

Endring av juridisk kjønn og endring av navn henger ofte sammen. Aldersgrensen for å endre navn uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, ble endret fra 18 til 16 år samtidig med innføringen av lov om endring av juridisk kjønn.¹³² Dermed samsvarer aldersgrensene for når man kan endre juridisk kjønn og navn.

5.1.7 Lovgivning som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn

Den norske lovgivingen er i hovedsak kjønnsnøytralt utformet.¹³³ Det er likevel viktige unntak, blant annet i bestemmelser som har som formål å fremme likestilling mellom kvinner og menn, men også i bestemmelser som omhandler reproduksjon, foreldreskap med videre. Disse lovene er binært utformet, det vil si at de er bygget på en forutsetning om at alle mennesker kan deles inn i kategoriene kvinne og mann.

¹²⁷ Straffeloven §§ 185 og 186

¹²⁸ Prop. 66 L (2019–2020) s. 70 og s. 153–154. I HR-2022-1843-A tok Høyesterett for første gang stilling til terskelen for hva som utgjør hatefulle ytringer basert på en persons kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

¹²⁹ Navneloven §§ 1 og 2

¹³⁰ Navneloven §§ 3 til 10

¹³¹ Rundskriv G-20/2002 kapittel 2.3.7.1

¹³² Prop. 74 L (2015–2016) s. 34

¹³³ Sørli (2015) s. 376.

Dagens situasjon (nullalternativet)

En rekke kjønnsrelevante praksiser er ikke regulert i lovgivningen. Et klassisk eksempel er kjønnsdelte garderober og toaletter. Det samme gjelder kjønnsdelte soningsplasser.

Lund & Co har i sin betenkning gjennomgått lovgivning som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn. Disse er omtalt i kapittel 2.7 i betenkningen.¹³⁴

I kapittel 9.3 har vi listet opp alle lover vi har identifisert som benytter kjønsspesifikk terminologi. Bufdir har også vurdert endringsbehov i disse lovene ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Se tabell 10.

Tabell 2: Oversikt over sentrale lover som inneholder kjønsspesifikk terminologi mv.

Lov	Innhold
Abortloven	Bruker «kvinne» gjennomgående
Aksjeloven	Representasjon av «begge kjønn» i styret i statsaksjeselskap, jf. § 20-6
Allmennaksjeloven	Representasjon av «begge kjønn» i styret, jf. § 6-11a
Arbeidsmiljøloven	Bruker «mor» og «kvinne» i regler om permisjon etter fødsel og ammefri, kap. 12
Barnelova	Bruker begrepene «mor», «far» og «medmor» gjennomgående
Bioteknologilova	Bruker «kvinne» og «mann» gjennomgående, blant annet i regler om assistert befruktning, inseminasjon og befruktning utenfor kroppen
Domstolloven	Bruker «kvinner» og «menn» i regler om valg av medlemmer til forliksrådet, om hvem som kan velges som dommer og om utvalg av meddommere
Ekteskapsloven	«To personer av motsatt eller samme kjønn kan inngå ekteskap», jf. § 1. Bruker også «kvinner» og «menn» andre steder i loven
Folketrygdloven	Bruker «mor», «far», «kvinne» og «mann» gjennomgående i regler om ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon, om stønad til enslig mor eller far, meldeplikt for samboere mv
Kommuneloven	Bruker «kvinne», «mann», «begge kjønn» i regler om valg til folkevalgte organer, valg av kommuneråd eller fylkesråd og representasjon i styret i aksjeselskaper
Krisesenterloven	Om fysisk atskilt botilbud for kvinner og menn i § 2
Likestillings- og diskrimineringsloven	Bruker «kvinner» og «menn» i regler om kjønnsbalanse i offentlige utvalg og lik lønn for likt arbeid, jf. §§ 28 og 24

¹³⁴ Lund & Co (2022)

Lov om endring av juridisk kjønn	Personer som «opplever å tilhøre det andre kjønn» kan endre juridisk kjønn, jf. § 2
Offentleglova	Krav om registrering av kjønn i ansettelsesprosesser i det offentlige, jf. § 25
Straffeprosessloven	Ransaking kan utføres av en person av «samme kjønn» som den ransakingen gjelder, jf. § 201

5.1.8 Juridisk kjønn og personvern

Folkeregisteret har i dag ikke en egen registrering av kjønn, dette utledes av personnummeret der det tredje sifferet er enten oddetall (menn) eller partall (kvinner).¹³⁵ Alle aktører som har behov for å innhente personnummer, får derfor automatisk også vite juridisk kjønn.

Opplysninger om en persons juridiske kjønn er ikke anerkjent som en sensitiv personopplysning (særlig kategori) etter personvernregelverket.¹³⁶ Offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver på vegne av det offentlige og finansforetak har et direkte krav på slike opplysninger etter loven.¹³⁷ I tillegg skal enhver som kan angi «et begrunnet behov» også få utlevert opplysninger om fødselsnummer, og dermed også juridisk kjønn.¹³⁸

Som tidligere nevnt vil opplysningen om kjønn «skrus av» i personnummeret fra 2032. Juridisk kjønn vil derfor bli registrert som en egen opplysning. Spørsmålet blir dermed hvordan denne opplysningen skal kategoriseres (på samme måte som i dag, eller som en taushetsbelagt opplysning med begrenset tilgang).¹³⁹

¹³⁵ Se avsnitt 5.1.1 over

¹³⁶ Personvernforordningen artikkel 9

¹³⁷ Folkeregisterloven § 10-1 første ledd

¹³⁸ Folkeregisterloven § 10-1 andre ledd

¹³⁹ Se mer om dette i kapittel 7.4

5.2 Internasjonal gjeldende rett

Oppsummering

- Kjønnssidentitet og kjønnsuttrykk har et menneskerettslig vern.
- Per i dag er ikke statene *pålagt* å anerkjenne ikke-binært kjønn.
- Samfunns- og rettsutviklingen i flere land går imidlertid stadig i retning økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnssidentitet. Slik rettslig anerkjennelse er også anbefalt i internasjonale ikke-bindende rettslige instrumenter.
- Det foreligger ingen menneskerettslige *hindringer* for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori.
- Den internasjonale passtandarden tillater at kjønn kan betegnes som «X» i pass.

5.2.1 Retten til kjønnssidentitet i de internasjonale menneskerettighetene

Advokatfirmaet Lund & Co har i sin betenkning oppsummert den internasjonale rettstilstanden når det gjelder menneskerettslig anerkjennelse av kjønnssidentitet generelt, og ikke-binært kjønn spesielt. De følgende avsnittene er Lund & Cos egen oppsummering av rettstilstanden internasjonalt,¹⁴⁰ som er videre utdypet i kapittel 3 i deres betenkning.¹⁴¹

Kjønnssidentitet og kjønnsuttrykk har et menneskerettslig vern, både som en del av retten til privatliv og som en del av diskrimineringsvernet. Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har konvensjonsstatene en positiv forpliktelse til å sikre transpersoners rett til juridisk anerkjennelse av endret kjønnsstatus fra mann til kvinne eller omvendt. Så langt foreligger det imidlertid verken rettsavgjørelser fra nasjonale domstoler eller internasjonale håndhevingsorganer som konkret behandler spørsmål om juridisk anerkjennelse av ikke-binære personers kjønnssidentitet.

I mangel på autoritativ avklaring, må det legges til grunn at det per i dag ikke foreligger en plikt etter konstitusjonelle og internasjonale menneskerettigheter til å anerkjenne mer enn to juridiske kjønnskategorier. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at dagens binære tokjønnsmodell er i strid med menneskerettighetene. Samfunns- og rettsutviklingen går imidlertid stadig i retning økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnssidentitet. Slik rettslig anerkjennelse er også anbefalt i internasjonale ikke-bindende rettslige instrumenter.

Det foreligger ikke noen menneskerettslige hindringer for å anerkjenne en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett. Dersom en tredje kjønnskategori skal innføres i lovverket, er

¹⁴⁰ Lund & Co (2022) s. 23

¹⁴¹ Lund & Co (2022) kapittel 3. Rettstilstanden internasjonalt gjennomgås også av Alaattinogilu, Arnesen og Sørli (2021).

det likevel viktig å sikre at menneskerettslige forpliktelser overholdes, særlig med hensyn til kvinners og barns rettigheter. I tillegg legger retten til ekteskap enkelte føringer.¹⁴²

5.2.2 Internasjonale anbefalinger

Det foreligger en rekke anbefalinger, som ikke er rettslig bindende, blant annet fra internasjonale organer. De mest sentrale anbefalingene er gjennomgått av Lund & Co i deres betenkning.¹⁴³ De følgende avsnittene er en sammenfatning av deres kapittel.

Yogyakartaprinsippene ble utarbeidet av internasjonale menneskerettighetseksperter i 2006, der formålet var å tolke internasjonale menneskerettigheters anvendelse i relasjon til seksuell orientering og kjønnsidentitet. Prinsippene er ikke rettslig bindende, men er forankret hos både FN og Europarådet. Prinsippene ble lagt til grunn ved utformingen av diskrimineringsloven fra 2014.

Prinsipp nr. 3 slår fast at alle mennesker skal ha rett til juridisk anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, uten at slik anerkjennelse gjøres betinget av medisinsk behandling, herunder kjønnsbekreftende kirurgi eller sterilisering. Verken ekteskap eller foreldreskap skal kunne påberopes som grunnlag for å forhindre juridisk anerkjennelse av en persons kjønnsidentitet.¹⁴⁴

Prinsipp nr. 31 sier blant annet at statene oppfordres til å gradvis fjerne informasjon om kjønn fra identitetsdokumenter, herunder pass, ID-kort, fødselsattester, førerkort med videre. Inntil dette er gjort, pålegges statene en plikt til å gjøre et mangfold av kjønnsmarkører tilgjengelige. Dette tilsier at statene som et minimum bør åpne for et tredje alternativ.

Statene pålegges videre å sikre at kvalifikasjonskrav, slik som aldersgrenser, medisinske inngrep eller psykiatriske diagnoser, ikke stilles som vilkår for å endre navn, kjønn eller kjønnsidentitet.¹⁴⁵

Europarådet har siden 2010 kommet med en rekke anbefalinger knyttet til å sikre menneskerettighetene til personer som bryter med normer for kjønn. Anbefalingene går ut på å gradvis *slutte å registrere opplysninger om kjønn* i fødselsattester og andre identitetspapirer. Informasjon om kjønn og kjønnsidentitet skal bare registreres der det er nødvendig for å oppnå konkrete, lovlige og legitime formål. Der slik registrering er nødvendig, oppfordres statene til å tilby flere kjønnsmarkører enn bare mann og kvinne. Anbefalingene understreker videre at anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet bør baseres på retten til selvbestemmelse. Statene bes om å sikre at det ikke stilles krav om medisinsk behandling, psykiatriske diagnoser eller aldersgrenser for å kunne endre juridisk kjønn.¹⁴⁶

¹⁴² Lund & Co (2022) s. 23

¹⁴³ Lund & Co (2022) kap. 3.5

¹⁴⁴ Lund & Co (2022) s. 45

¹⁴⁵ Lund & Co (2022) s. 46

¹⁴⁶ Se Lund & Co (2022) s. 44–50. Eksempler på slike anbefalinger: Europarådet (2010), avsnitt 21, Yogyakartaprinsippene (2017), prinsipp 31, United Nations Development Programme (2013) s. 25–28

Lund & Co påpeker at de internasjonale anbefalingene, sammenholdt med uttalelser fra EMD, aktualiserer spørsmålet om hvorvidt ikke-binære kan ha rettigheter som ikke fullt ut møtes av dagens tokjønnsmodell.¹⁴⁷

Lund & Co påpeker videre at samfunns- og rettsutviklingen på feltet stadig utvikler seg i favør av økt anerkjennelse av ikke-binære personers kjønnsidentitet. De omtalte anbefalingene pålegger statene mer omfattende plikter med hensyn til juridisk anerkjennelse av kjønnsidentitet enn det som så langt er slått fast av internasjonale håndhevingsorganer ved fortolkningen av rettslig bindende menneskerettighetskonvensjoner.

Oppsummert går en rekke internasjonale institusjoner langt i å *anbefale* statene å anerkjenne mer enn to kjønnskategorier. Dette kan få betydning for rettsutviklingen i enkeltland, og for den videre praksisen til den europeiske menneskerettighetsdomstolen.¹⁴⁸

5.2.3 Den internasjonale passtandarden

Norske pass er i dag underlagt den internasjonale standarden ICAO 9303, som angir hvordan pass skal utformes og kontrolleres. Standarden åpner for at en stat kan unnlate å identifisere borgerens kjønn i pass og reisedokumenter. Dette benevnes med «X» i kjønnsfeltet og står for uspesifisert (unspecified).¹⁴⁹ «X i passet» er i så måte ikke en benevnelse på en tredje juridisk kjønnskategori, men i stedet fravær av informasjon om kjønn. Norge har foreløpig ikke tatt i bruk en slik løsning.¹⁵⁰

5.3 Anerkjennelse av ikke-binært kjønn i andre land

5.3.1 Innledning

Lund & Co har i sin betenkning gjennomgått rettstilstanden i andre land. Lund & Co har særlig sett hen til land som har likhetstrekk med norsk rettstradisjon og -kultur, og som er bundet av de samme menneskerettslige og europaretslige forpliktelsene som Norge (Danmark, Island, Malta og Tyskland). Lund & Co har også sett hen til enkelte land utenfor Europa (Australia, Nepal, Pakistan, Bangladesh og India). Vi viser til betenkningen for en nærmere beskrivelse av status i enkeltland.¹⁵¹

Lund & Co beskriver at det har vært vanskelig å finne informasjon om enkeltlandenes *begrunnelse* for de lovendringene som har vært gjennomført med sikte på anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Grunnen til dette er at lovendringene som er gjennomført «ikke er basert på grundige utredninger,

¹⁴⁷ Lund & Co (2022) s. 32

¹⁴⁸ I *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* (2017) så for eksempel domstolen hen til rettsutviklingen i forskjellige europeiske land. Selv om det ikke kunne etableres en europeisk konsensus, vektla domstolen at flere enkeltland hadde endret sin lovgivning. Se avsnitt 122-125 i dommen.

¹⁴⁹ Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (2021) s. 14

¹⁵⁰ Se tiltak 1 i kapittel 8

¹⁵¹ Lund & Co (2022) kap. 4. Se også Desloovere (2019), som gir en oppsummering av europeiske domstolars rettspraksis i spørsmålet om anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet i nasjonal rett per august 2019.

større lovarbeider og lignende, men synes heller å ha blitt innført gradvis».¹⁵² I enkelte land er også lovendringene gjennomført som et resultat av domstolsprosesser, der enkeltpersoner har gått til søksmål med krav om anerkjennelse for sin kjønnsidentitet.¹⁵³

De to neste underkapitlene tar for seg modeller for anerkjennelse av ikke-binært kjønn i andre land, som kan sammenlignes med de tre tiltakene vi har utredet. Vi beskriver først andre land som har innført en reservasjonsmodell (tilsvarende tiltak 1)¹⁵⁴ og nasjonale retningslinjer (tilsvarende tiltak 3).¹⁵⁵ Deretter beskriver vi modeller for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i andre land, som er det nærmeste vi kommer det som tilsvarer det vi har utredet som tiltak 2.¹⁵⁶

5.3.2 Reservasjonsmodell i identifikasjonspapirer og nasjonale retningslinjer

Danmark, Island og Malta er eksempler på land som tillater at man kan reservere seg mot å oppgi kjønn i pass og andre identifikasjonspapirer. Reservasjonen mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter innebærer imidlertid ingen endring av hvilket kjønn vedkommende er registrert med i folkeregisteret. I de tre landene er det bare mulig å være registrert som enten mann eller kvinne i folkeregisteret, slik som i Norge.¹⁵⁷

I Australia og Malta er det innført nasjonale retningslinjer som har som formål å sikre retten til anerkjennelse av kjønnsidentitet.¹⁵⁸ Disse retningslinjene innebærer heller ingen innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, men skal medvirke til å sikre en *faktisk* anerkjennelse av borgernes kjønnsidentitet i møte med offentlige myndigheter.¹⁵⁹

5.3.3 Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

5.3.3.1 Europeiske land

Det er ingen europeiske land som har innført en tredje juridisk kjønnskategori som tilsvarer det vi har utredet som tiltak 2.¹⁶⁰ Tyskland har imidlertid innført en tredje juridisk kjønnskategori som kan benyttes av personer med variasjon i kroppslig kjønnsuttrykk (interkjønn), og som kan fremlegge medisinsk dokumentasjon på dette.¹⁶¹ Ikke-binære har ikke anledning til å benytte denne tredje kjønnskategorien.¹⁶² Innføringen av kjønnskategorien «divers» var et resultat av en

¹⁵² Lund & Co (2022) s. 54

¹⁵³ Se Lund & Co (2022) kap. 4.8 om avgjørelser fra europeiske konstitusjonelle domstoler

¹⁵⁴ Se kapittel 8

¹⁵⁵ Se kapittel 10

¹⁵⁶ Se kapittel 9

¹⁵⁷ Dette tilsvarer det vi har utredet som tiltak 1, se kapittel 8. Se ellers Lund & Co (2022) kap. 4.2 (Danmark), 4.3 (Island) og 4.5 (Malta)

¹⁵⁸ Dette tilsvarer det vi har utredet som tiltak 3, se kapittel 10. Se ellers Lund & Co (2022) kap. 4.5 (Malta) og 4.6 (Australia).

¹⁵⁹ Se kapittel 10.1.3 og 10.1.4

¹⁶⁰ Se kapittel 9

¹⁶¹ Se begrepsavklaringer i kapittel 1.1

¹⁶² Dette ble eksplisitt slått fast i en avgjørelse fra Tysklands føderale høyesterett for sivil- og straffesaker (Bundesgerichtshof) av 22. april 2020

sak som ble behandlet av den tyske føderale konstitusjonsdomstolen, der en interkjønnperson vant frem med sitt krav om å bli registrert som «inter» eller «divers».¹⁶³ Loven trådte i kraft 1. januar 2019.¹⁶⁴ Ordningen som gjelder interkjønnpersoner er regulert i en egen lov, mens transpersoners rett til å endre kjønn reguleres av lov om transpersoner fra 1980. Loven om transpersoner krever at vedkommende som ønsker å endre kjønnsregistrering innhenter to ekspertvurderinger, som vedkommende så må fremlegge og få anerkjent av en domstol.¹⁶⁵

I juni 2022 la den tyske regjeringen frem et forslag om å utarbeide en ny lov som baseres på en selvbestemmelsesmodell. Lovforslaget skal erstatte loven om transpersoner fra 1980 og loven som gjelder interkjønnpersoner. Ifølge forslaget skal både transpersoner, interkjønnpersoner og ikke-binære får mulighet til å endre juridisk kjønn ved å avgi en erklæring til folkeregisteret, uten at det stilles medisinske krav. Barn over 14 år skal kunne endre juridisk kjønn med samtykke fra foresatte. Forslaget er foreløpig ikke behandlet.¹⁶⁶

Maltesiske myndigheter vurderer også å innføre en tredje juridisk kjønnskategori i lovgivningen. Ifølge regjeringens lhbtq-handlingsplan for perioden 2018-2022, skal dette være tema for rundebordssamtaler mellom myndighetene og aktører på feltet.¹⁶⁷

5.3.3.2 Sørasiatiske land – «hirja» og «evnukker»

Forsker Lars Arnesen bruker betegnelsen «flerkjønnsmodell» for å beskrive rettslige reguleringer i Nepal, Pakistan, Bangladesh og India, som gir en form for anerkjennelse til personer som befinner seg utenfor tokjønnsmodellen.¹⁶⁸ I sørasiatiske land er «hirja» brukt som betegnelse på personer «av et tredje kjønn». I 2014 kom indisk høyesterett frem til at hirjaer kan registrere seg som mann, kvinne eller en tredje kjønnskategori. Arnesen fremhever at hirja har et mangefasettert meningsinnhold, som blant annet kan vise til religiøse praksiser, yrker og sosial status. Spørsmålet fra et juridisk perspektiv blir derfor hva som anerkjennes når hirjaene blir anerkjent av myndighetene – et alternativt kjønn eller kulturell eller religiøs minoritet.¹⁶⁹ I 2009 kom pakistansk høyesterett til at «evnukker» er «respektable borgere» som blant annet har arverett på lik linje med andre, og i 2011 kom samme domstol til at de også har stemmerett. Høyesterett i Bangladesh fastslo at hirjaer har stemmerett i 2009. Arnesen peker på at disse sakene «illustrerer at anerkjennelsen av et tredje kjønn har en ganske annen betydning i sørasiatiske land», og at «[e]nkelte rettigheter fortsatt er uavklarte». Arnesen mener derfor at «[a]nerkjennelsen av et tredje kjønnsalternativ i sørasiatiske land må ses i lys av en svakere juridisk tokjønnsmodell enn det vi er vant med i Norge, der det ikke er selvsagt at alle mennesker er anerkjent som menn og

¹⁶³ Bundesverfassungsgerichts avgjørelse av 10. oktober 2017 i sak BvR 2019/16.

¹⁶⁴ Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben (Lov om endring av opplysninger som skal føres inn i fødselsregisteret) av 18. desember 2018.

¹⁶⁵ Transsexuellengesetz (1980)

¹⁶⁶ Se Lund & Co (2022) s. 54-55, som viser til Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022)

¹⁶⁷ Lund & Co (2022) s. 56, som henviser til Government of Malta (2018a) s. 10.

¹⁶⁸ Arnesen (2017) s. 92

¹⁶⁹ Arnesen (2017) s. 92

kvinner i alle tilfeller».¹⁷⁰ Lund & Co, som henviser til Arnesen, oppsummerer derfor med at erfaringene fra disse landene i liten grad er overførbare til en norsk kontekst.¹⁷¹

5.3.3.3 Avgjørelser fra domstoler i Europa

Lund & Co har gjennomgått sentrale avgjørelser fra konstitusjonelle domstoler i Europa som gjelder anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Dommen fra den tyske konstitusjonsdomstolen i 2017, som medførte at personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling (interkjønn) nå kan registreres som «divers», er omtalt i punkt 5.3.3.1 over. På samme måte har Østerrikes konstitusjonsdomstol slått fast at interkjønnpersoner har krav på registrering som gjenspeiler deres kjønnsidentitet. Interkjønnpersoner kan derfor velge mellom å ikke registrere kjønn eller å registreres med en ikke-binær kjønnsmarkør i folkeregisteret. Som i Tyskland er denne løsningen forbeholdt personer som kan fremlegge medisinsk dokumentasjon på at de har en variasjon i kroppslig kjønnsutvikling.

Enkelte nederlandske domstoler har også behandlet spørsmålet om ikke-binær kjønnsregistrering i fødselsattester for interkjønnpersoner.¹⁷²

Den belgiske forfatningsdomstolen kom i 2019 frem til at fraværet av ikke-binære kjønnsmarkører utgjør et brudd på det konstitusjonelle vernet mot diskriminering og rett til likestilling, sett i sammenheng med retten til privatliv etter den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. Belgiske myndigheter la frem et lovforslag i januar 2022 som går ut på å fjerne kjønnsmarkører i identitetsdokumenter. Ifølge lovforslaget skal kjønnsstatus fortsatt registreres i folkeregisteret.¹⁷³

Dommene referert til over, viser at utviklingen i mange europeiske land går i retning av økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Det er imidlertid også saker som har gått i motsatt retning. Frankrikes ankedomstol kom til at staten ikke er forpliktet til å innføre en ikke-binær kjønnskategori i folkeregisteret, og High Court of Justice i Storbritannia kom til at myndighetene ikke er forpliktet til å innføre kjønnsnøytral markør i pass. Sistnevnte sak er imidlertid anket inn for britisk høyesterett.¹⁷⁴

5.4 Øvrige forhold som påvirker dagens situasjon

En beskrivelse av dagens situasjon (nullalternativet), skal inneholde alle vedtatte tiltak som enten er iverksatt eller har fått bevilget midler fra Stortinget.¹⁷⁵ Et eksempel på slike tiltak, er de statlige støtteordningene som skal bidra til aktiviteter og drift for organisasjoner som fremmer kjønns- og seksualitetsmangfold.¹⁷⁶ Bufdir er imidlertid ikke kjent med at noen av prosjektene som det er gitt støtte til gjennom tilskuddsordningen, spesifikt retter seg mot å bedre forholdene for ikke-binære. Et annet eksempel er den nylig vedtatte handlingsplanen for kjønns- og seksualitetsmangfold, som

¹⁷⁰ Arnesen (2017) s. 92-93.

¹⁷¹ Lund & Co (2022) s. 60

¹⁷² Lund & Co (2022) s. 61

¹⁷³ Lund & Co (2022) s. 61

¹⁷⁴ Lund & Co (2022) s. 61

¹⁷⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023)

¹⁷⁶ Bufdir (2023b)

Dagens situasjon (nullalternativet)

gjelder for perioden 2023-2026.¹⁷⁷ Tiltak 17 i handlingsplanen gjelder denne utredningen («utrede innføring av en tredje juridisk kjønnskategori»)¹⁷⁸ Det er utover dette ingen tiltak som retter seg direkte mot ikke-binære.

Oppsummert er det derfor verken avsatt penger eller fattet vedtak fra statlig hold om tiltak som går ut på å bedre levekårene og livskvaliteten til ikke-binære spesifikt, med unntak av denne utredningen.

¹⁷⁷ Kultur- og likestillingsdepartementet (2023)

¹⁷⁸ Kultur- og likestillingsdepartementet (2023) s. 19

6. Utredning av aktuelle tiltak

6.0 Innledning

Bufdir har utredet tre tiltak som vi mener vil bedre levekårene og livskvaliteten til ikke-binære. I tillegg har Bufdir identifisert en rekke problemstillinger som eksisterer i dag. Vi har foreslått flere tiltak for å møte disse problemstillingene, og omtaler dem som «minimumsalternativet».

Hvert av tiltakene kan innføres alene eller i kombinasjon med hverandre. De er altså ikke gjensidig utelukkende. Tiltakene er utførlig beskrevet i kapittel 8, 9 og 10. Minimumsalternativet er beskrevet i kapittel 7.

Før vi går nærmere inn på tiltakene, beskriver vi premissene som er lagt til grunn for utredningen av tiltakene og vår kategorisering av tiltakenes virkninger.

Tabell 3: Oversikt over tiltakene vi har utredet

Tiltak	Innhold
Minimumsalternativet: Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag	• Endring i rundskrivet til navneloven • Endringer i bioteknologiloven • Anbefaling om å utrede endringer i regler om foreldreskap og juridisk kjønn • Anbefaling om å utrede spørsmål om kjønn og personvern • Anbefaling om å utrede aldersgrenser for å endre juridisk kjønn
Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter	Personer som ikke ønsker å oppgi kjønn i pass, nasjonalt id-kort eller oppholdskort kan markere dette med en «X» i stedet for «M» (mann) eller «K»/«F» (kvinne). Juridisk kjønn i folkeregisteret blir ikke endret.
Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning	Opprette en tredje kjønnskategori i folkeregisteret, i tillegg til kvinne og mann. Dette vil også medføre endring av kjønnsmarkøren på id-kort. Bufdir har gjennomgått lovgivning som benytter kjønsspesifikke begreper og vurdert

	behovet for endring i disse dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori.
Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold	En nasjonal veileder rett mot offentlige og private aktører som utøver offentlig tjenester, som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller innhenter og som bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet.

6.1 Premisser for utredning av aktuelle tiltak

6.1.1 Ikke-binære kjønnsidentiteter finnes

Det overordnede temaet for utredningen er anerkjennelse av ikke-binære kjønnsidentiteter. Et grunnleggende premiss for utredningen er at det finnes et mangfold av kjønnsidentiteter, og at ikke alle passer inn i kategoriene kvinne eller mann. Dette synet støttes blant annet av et flertall på Stortinget, forskningen vi har gjennomgått i arbeidet med utredningen og innspillene fra både offentlige aktører og de fleste sivilsamfunnsaktørene.¹⁷⁹

Ikke-normativ kjønnsidentitet er et tema som er gjenstand for stor debatt i samfunnet. Enkelte sivilsamfunnsaktører som har gitt innspill til Bufdir er uenige i at ikke-binære finnes og/eller at dette er en gruppe som har behov for rettslig anerkjennelse.¹⁸⁰ Innspillene fra disse aktørene er inntatt i vedlegg 3, men gjenspeiles i liten grad i vurderingene Bufdir har gjort ettersom de går på tvers av dette grunnleggende premisset for utredningen.

Bufdir erkjenner imidlertid at en ikke-binær kjønnskategori ikke vil bli fullstendig likestilt binære kjønnskategorier. Flertallet i befolkningen vil fortsatt definere seg som menn og kvinner, og en del lovgivning vil fortsatt gjenspeile dette. En eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori innebærer i hovedsak en rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet, og nødvendige endringer i lovgivningen slik at ikke-binære ikke mister rettigheter ved å benytte seg av en slik kjønnskategori.

6.1.2 Vi har utredet rettslige tiltak, eller tiltak som kan gi rettslige virkninger

I problembeskrivelsen skisseres en rekke utfordringer som ikke-binære møter i dagens samfunn. Bufdir vurderer at en rekke tiltak ville gitt positive virkninger for gruppen, men faller utenfor mandatet for denne utredningen. Dette gjelder for eksempel holdnings- og

¹⁷⁹ Se f.eks. Prop. 88 L (2012 – 2013), s. 110 og Prop. 81 L (2016 – 2017), s. 313

¹⁸⁰ Se vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022) s. 17-21 (For Bibel og Bekjennelse), s. 4, 7 og 9 (Womens Declaration International Norge), s. 5, 7 og 9 (Society for Evidence-Based Gender Medicine) og s. 13 (Lesbiske feminister).

informasjonskampanjer. Bufdir har heller ikke sett på tiltak som berører tilgang på medisinsk behandling, selv om dette er listet opp som en av hovedutfordringene for ikke-binære.¹⁸¹

Tiltak 3, som går ut på å utarbeide en nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold, er ikke et rent rettslig tiltak. Bufdir vurderer imidlertid at tiltaket kan bygge opp under og utfylle sentrale rettigheter i diskriminerings- og personvernlovgivningen, og på den måten kan gi rettslige virkninger. Bufdir mener i tillegg at tiltaket er egnet til å nå flere av målene for utredningen.

6.1.3 Vilkårene for å endre til en tredje kjønnskategori bør være de samme som gjelder for å endre juridisk kjønn til mann eller kvinne

Bufdir anser ikke at det er behov for å stille andre krav til personer som vil endre til en tredje juridisk kjønnskategori, enn til personer som vil endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt.

Bufdir har derfor lagt til grunn at juridisk kjønn skal baseres på en persons egen oppfatning av sin kjønnsidentitet, slik lov om endring av juridisk kjønn gjør i dag.¹⁸² Bufdir mener også at de samme aldersgrensene skal gjelde for endring av juridisk kjønn til en ikke-binær kjønnskategori som til en binær kjønnskategori.¹⁸³

Bufdir har derfor lagt disse vilkårene til grunn ved utformingen av tiltak 1 og 2.

6.1.4 Det vil ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før nytt system for å registrere juridisk kjønn er på plass

Etter dagens system utledes juridisk kjønn av personnummer. Det tredje sifferet i personnummeret er enten oddetall (mann) eller partall (kvinne). Juridisk kjønn er ikke registrert som en egen opplysning i folkeregisteret.

Stortinget har vedtatt at et nytt personnummersystem skal være på plass i 2032. I det nye systemet vil funksjonen for kjønn «skrus av». Det betyr at personnumrene blir seende like ut som i dag, men at kjønn i stedet skal registreres som et eget informasjonsfelt i folkeregisteret.¹⁸⁴

Bufdir tar derfor til etterretning at så lenge juridisk kjønn utledes av personnummer, vil det ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori. Dette er fordi alle tall enten er oddetall eller partall.¹⁸⁵ Med mindre Stortinget fremskynder datoen for innføringen av det nye personnummersystemet, innebærer det at tiltak 2 ikke kan innføres før i 2032.

¹⁸¹ Se kapittel 1.2.3 om avgrensninger og presiseringer

¹⁸² Lov om endring av juridisk kjønn § 2, som baserer seg på en selverklæringsmodell. Bufdir bemerker imidlertid at loven bare åpner for to juridiske kjønn.

¹⁸³ Bufdir har imidlertid anbefalt at aldersgrensene i lov om endring av juridisk kjønn utredes. Se kapittel 7.5

¹⁸⁴ Skatteetaten (2023b)

¹⁸⁵ Skatteetaten har i samtaler med Bufdir opplyst om at de har undersøkt tallet 0. Dette regnes som partall, og personer med 0 som tredje siffer vil derfor «leses» som kvinne i dagens system.

6.2 Tiltak vi har vurdert, men ikke utredet

6.2.1 Vi har ikke utredet tiltak som går ut på å avskaffe juridisk kjønn

Som vist til i kap. 2.2, er likestillingspolitiske hensyn et av de sentrale, prinsipielle hensynene som har vært førende for våre vurderinger. Bufdir som likestillingsdirektorat vurderer at informasjon om kjønn spiller en viktig rolle i enkelte sammenhenger, blant annet i likestillingsarbeid. Informasjon om kjønn er for eksempel viktig for forskning og statistikk om kjønnsforskjeller i utdanningsvalg, arbeidsvilkår og levekår.

Bufdir har derfor ikke utredet et tiltak som går ut på å *avskaffe* juridisk kjønn.

6.2.2 Vi har ikke utredet å innføre en tredje juridisk kjønnskategori *uten gjennomgang av annen lovgivning*

Teoretisk sett kan man åpne for en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret, uten at ikke-binære tilkjennes ytterligere rettigheter. Den eneste konsekvensen av et slikt tiltak, er at man er folkeregistrert som ikke-binær. Samtidig vil det medføre at ikke-binære havner i en usikker, rettslig situasjon i alle bestemmelser som gir rettigheter basert på kjønn. Sannsynligvis vil det medføre at ikke-binære mister rettigheter fordi det er uklart om de er innlemmet av bestemmelsen eller ikke.

Bufdir har derfor ikke vurdert at dette er et aktuelt tiltak.¹⁸⁶

6.2.3 Vi har ikke utredet et tiltak som går ut på å avvikle all kjønnsspesifikk lovgivning

Den norske lovgivningen er i hovedsak kjønnsnøytralt utformet, men med en del viktige unntak.¹⁸⁷ Dette gjelder blant annet en del lovgivning med likestillingsformål, som gir rettigheter basert på kjønn. Dette gjelder for eksempel bestemmelser om kjønnssammensetning i offentlige utvalg eller tilleggspoeng for opptak til høyere utdanning.

En tredje juridisk kjønnskategori kunne vært kombinert med et tiltak som går ut på å avvikle *all* kjønnsspesifikk terminologi i lovgivningen. Bufdir har ikke utredet et slikt tiltak fordi vi mener at det er behov for bestemmelser som skal sikre likestillingshensyn basert på kjønn. Bufdir har derfor heller ikke anbefalt lovendringer som vi mener vil *svekke* likestillingsformål i lovgivningen.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Se også Lund & Co (2022) s. 67 om dette

¹⁸⁷ Se kapittel 9.3.3

¹⁸⁸ Se kapittel 9.3

6.3 Kategorier for vurderinger av virkninger

Basert på kunnskapsgrunnlaget har vi forsøkt å identifisere både positive og negative virkninger av de tre tiltakene, for alle berørte aktører.¹⁸⁹

Vi har vurdert fire kategorier virkninger, som både kan være positive, negative og/eller nøytrale:

- Rettslige virkninger
- Økonomiske og administrative virkninger
- Psykososiale virkninger
- Andre samfunnsvirkninger

De psykososiale virkningene og andre samfunnsvirkninger er i hovedsak kvalitative.

Vi vurderer at ikke-binære og utvalgte offentlige tjenester er aktører som vil bli særlig berørt av tiltakene. Samfunnet som helhet (både nasjonalt og internasjonalt) vil også bli berørt.

6.3.1 Rettslige virkninger

Med rettslige virkninger mener vi at et tiltak medfører en endring av en rettstilstand, typisk en regelendring. En rettslig virkning er dermed noe annet enn en endring i moralske eller sosiale normer. En rettslig virkning kan være både positiv, negativ og nøytral avhengig av hvem som blir berørt og hvilket perspektiv man legger til grunn.¹⁹⁰

6.3.2 Økonomiske og administrative virkninger

Med økonomiske konsekvenser mener vi alle økonomiske utslag et tiltak kan ha, både det som medfører utgifter og inntekter. Dette gjelder både for statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter, næringsliv og enkeltpersoner.

Med administrative konsekvenser mener vi endringer i endringer i offentlige oppgaver, nye stillinger som må opprettes, utredninger som må gjennomføres, endringer i saksbehandlingsprosedyrer og lignende.¹⁹¹

6.3.3 Psykososiale virkninger

Psykososial er en fellesbetegnelse på *psykiske* og *sosiale* forhold som påvirker helse og mental fungering. *Sosiale forhold* kan angå oppvekstsvilkår, hjemmeforhold, forhold på skolen, arbeidsplassen med mer. *Psykiske forhold* viser til en persons måte å håndtere de sosiale forholdene på, kognitivt og emosjonelt.¹⁹²

¹⁸⁹ Se kapittel 1.3 om kunnskapsgrunnlaget for utredningen

¹⁹⁰ For eksempel vil en mulighet til å reservere seg fra å oppgi kjønn i passet være positivt for ikke-binære som ønsker dette, men nøytralt for cispersoner som ikke har noe problem med å oppgi kjønnsmarkør.

¹⁹¹ Oslo Economics (2023) s. 11

¹⁹² Svartdal (2020)

Vi forstår psykososiale virkninger som forhold som påvirker enkeltindivider, positivt eller negativt. Vi anser psykososiale virkninger for å være tett forbundet med livskvalitet og levekår.

6.3.4 Andre samfunnsvirkninger

Vi har også vurdert hvordan tiltakene påvirker hele eller deler av samfunnet. Dette vil si virkninger ut over individnivå, men som verken er rettslige, økonomiske eller administrative virkninger. Dette kan for eksempel være holdningsendringer i befolkningen eller økt kompetanse i forvaltningen.

7. Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

7.0 Innledning

I forbindelse med denne utredningen har Bufdir blitt oppmerksom på en rekke problemstillinger som eksisterer i dag, og som Bufdir mener bør løses. Dette gjelder blant annet lovendringer som burde vært gjennomført i forbindelse med innføringen av lov om endring av juridisk kjønn, og tre spørsmål som Bufdir mener bør utredes nærmere.

Dette kapittelet tar for seg fem tiltak som Bufdir anbefaler at blir iverksatt, uavhengig av om tiltak 1, 2 og 3 innføres eller ikke.

Bufdir anbefaler at følgende tiltak blir iverksatt som følge av problemstillinger i dag:

1. Endring i rundskrivet til navneloven
2. Endringer i bioteknologiloven
3. Anbefaling om å utrede endringer i regler om foreldrebegrep og juridisk kjønn
4. Anbefaling om å utrede spørsmål om kjønn og personvern
5. Anbefaling om å utrede aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

7.1 Endring i rundskrivet til navneloven

Oppsummering

Bufdir anbefaler at rundskrivet til navneloven endres, slik at enhver kan velge tradisjonelle «guttenavn», «jentenavn» eller navn som tradisjonelt ikke benyttes om verken menn eller kvinner, uavhengig av juridisk kjønn.

Rundskriv G-20/2002 til navneloven utdyper hvordan bestemmelsene i navneloven skal forstås. Navneloven § 10 sier at søknader om navneendringer skal avslås dersom navnet «kan bli til vesentlig ulempe for vedkommende». I rundskrivet fremgår det at et eksempel på en slik «vesentlig ulempe», er guttenavn for jenter eller omvendt. Det er gitt et unntak for transpersoner, men rundskrivet har ingen omtale av ikke-binære personers adgang til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet.¹⁹³

¹⁹³ Rundskriv til navneloven kapittel 2.3.7.1

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

Bufdir anbefaler at rundskrivet oppdateres. Rundskrivet bør presisere at enhver kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og «jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes om verken menn eller kvinner, uavhengig av deres juridiske kjønn.¹⁹⁴

7.2 Endringer i bioteknologiloven

Oppsummering

Bufdir anbefaler at bioteknologiloven endres slik at reproduktive egenskaper, ikke juridisk kjønn, legges til grunn for hvem som får rettigheter etter bioteknologiloven.

Bioteknologiloven gjelder humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. og omfatter blant annet regler om hvem som kan motta assistert befruktning og eggdonasjon.¹⁹⁵

Bioteknologiloven benytter begrepene «kvinne» og «mann» i utstrakt grad. Etter dagens ordlyd må man for eksempel være registrert som juridisk kvinne for å ha krav på assistert befruktning.¹⁹⁶ Dette innebærer at verken juridiske menn eller personer som i fremtiden blir registrert som ikke-binær i folkeregisteret, har krav på assistert befruktning med mindre ordlyden endres.¹⁹⁷

I høringsnotatet til lov om endring av juridisk kjønn fra 2015 foreslo Helse- og omsorgsdepartementet at fødselskjønn i enkelte tilfeller skulle legges til grunn.¹⁹⁸ Forslaget ble støttet av et flertall i Bioteknologirådet. Flertallet begrunnet dette med at «personene det gjelder bør få anledning til å bruke sine egne kjønnsceller til å lage barn, uavhengig av hvilket juridisk kjønn de har». Flertallet så ingen tungtveiende grunner til å nekte personer assistert befruktning kun fordi de har endret juridisk kjønn, forutsatt at de innfrir lovens øvrige vilkår.¹⁹⁹

I forarbeidene til lov om endring av juridisk kjønn, uttalte departementet at de ville «komme tilbake til spørsmålet om assistert befruktning til personer som har skiftet juridisk kjønn i egen sak om evaluering av bioteknologiloven».²⁰⁰ Dette har foreløpig ikke blitt fulgt opp.²⁰¹

Bufdir er enig i vurderingen til flertallet i Bioteknologirådet. Bufdir mener at dagens lovgivning medfører en forskjellsbehandling mellom personer med de samme reproduktive egenskapene på bakgrunn av deres kjønnsidentitet. Bufdir mener at dette innebærer en indirekte diskriminering som verken er nødvendig eller saklig begrunnet.²⁰² Bufdir anbefaler derfor at bioteknologilovens

¹⁹⁴ Dette er også foreslått av Lund & Co (2022) s. 84-85

¹⁹⁵ Bioteknologiloven § 1-2

¹⁹⁶ Bioteknologiloven kapittel 2

¹⁹⁷ Lund & Co (2022) s. 19

¹⁹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2015) s. 5. I høringsnotatet benyttes begrepet «kroppslig kjønn», men ble endret til «fødselskjønn» i den endelige lovteksten.

¹⁹⁹ Bioteknologirådet (2015) s. 8.

²⁰⁰ Prop. 74 L (2015–2016) s. 5 og s. 32.

²⁰¹ St. Meld. 39 (2016–2017) kap. 4.14

²⁰² Likestillings- og diskrimineringsloven § 8

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

bestemmelser endres slik at personers reproduktive evner legges til grunn for vurderingen av hvem som skal få rett til behandling etter bioteknologiloven.

7.3 Utredning om foreldrebegrep og endring av juridisk kjønn

Oppsummering

Bufdir anbefaler at reglene om foreldrebegrep og endring av juridisk kjønn utredes. Utredningen bør kartlegge om og hvordan personer som har endret juridisk kjønn kan bli omtalt med foreldrebegrep som samsvarer med deres juridiske kjønn.

7.3.1 Dagens system

Hovedregelen i lov om endring av juridisk kjønn, er at juridisk kjønn skal legges til grunn for anvendelse av andre lover og forskrifter.²⁰³ Det er gitt ett unntak fra denne hovedregelen: «fødselskjønn» skal legges til grunn for å etablere foreldreskap og foreldreansvar etter barnelova. Videre fremgår det at en person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap. Regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn, gjelder på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn.

Oppsummert betyr dette at det er personens «fødselskjønn», ikke juridiske kjønn, som blir avgjørende for regler om foreldreskap og foreldreansvar. Dette innebærer at foreldre som har endret juridisk kjønn, uavhengig av om de endret juridisk kjønn før eller etter de ble foreldre, blir omtalt med foreldrebegrep som ikke samsvarer med deres juridiske kjønn. For eksempel vil en juridisk mann som har født et barn, vil bli benevnt som «mor» i lovgivning som gjelder foreldre og barn.

7.3.2 Problemstillinger som følge av dagens lovgivning

Dagens lovgivning har blitt problematisert av både sivilt samfunn, forskere og offentlige aktører.²⁰⁴ Det var også tema i barnelovutvalgets utredning fra 2020. Det er særlig to problemstillinger som har blitt fremhevet:

- Dagens lovgivning innebærer at foreldre som har endret juridisk kjønn, ikke får definert sin egen kjønnsidentitet fullt ut.²⁰⁵
- Dagens lovgivning innebærer et mulig brudd på forbudet mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet.²⁰⁶

²⁰³ Lov om endring av juridisk kjønn § 6

²⁰⁴ Se for eksempel Arnesen (2017) s. 86, Sørli (2021), innspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 29, barnelovutvalget i NOU 2020:14 s. 18.

²⁰⁵ Sørli (2021) s. 145

²⁰⁶ Se Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015) s. 5 og i Vedlegg 5 s. 29

Manglende samsvar mellom juridisk kjønn og foreldrebetegnelse, kan også innebære en risiko for at en persons kjønnshistorikk blir «avslørt» i møte med for eksempel offentlige myndigheter og andre. Dette kan oppleves som belastende for de det gjelder.²⁰⁷

Barnelovutvalget foreslo i sin utredning at barneloven burde benytte kjønnsnøytrale begreper. Ifølge barnelovutvalget er en mer nøytral terminologi bedre «i takt med tiden», ettersom barn i dag vokser opp i svært ulike familier. Utvalget skriver at de «ønsker å tilstrebe en lov som i størst mulig grad inkluderer ulike familiekonstellasjoner» og at de vurderer «at det ikke er nødvendig at bestemmelsen viser til «kvinnen» som føder barnet, men at det heller skal vises til «den» som føder barnet slik at bestemmelsen vil inkludere juridiske menn som føder barn.²⁰⁸ På grunn av kapasitetshensyn, fikk barnelovutvalget likevel ikke gjennomført den kjønnsnøytrale terminologien fullstendig i lovutkastet.²⁰⁹

Domstoler i Sverige og Danmark har behandlet flere saker der foreldre som har endret juridisk kjønn ikke blir omtalt med foreldrebegrep som samsvarer med deres kjønnsidentitet.²¹⁰ Svensk rett har blitt endret som en konsekvens av disse sakene, slik at personer som har endret juridisk kjønn nå registreres som forelder i tråd med kjønnsidentiteten deres.²¹¹

Tyskland ble i 2018 klaget inn for den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i to saker som gjaldt hvordan foreldreregistreringen avslører at klagerne har endret juridisk kjønn.²¹² Sakene ble nylig avgjort av EMD. EMD ga ikke klagerne medhold i at reglene utgjorde en krenkelse av deres privatliv. EMD begrunnet dette med at barna har en rett til å kjenne til sitt biologiske opphav.²¹³ Statene har dessuten en vid skjønnsmargin i saker der ulike menneskerettigheter veies opp mot hverandre, og det finnes ingen europeisk konsensus på dette området.²¹⁴

7.3.3 Bufdirs vurdering

Bufdir mener at det er grunn til å gjennomgå gjeldende regler om foreldreskap for personer som har endret juridisk kjønn med bakgrunn i problemstillingene som er gjengitt over. Bufdir anbefaler derfor at spørsmålet utredes. En utredning bør kartlegge om og hvordan personer som har endret juridisk kjønn kan bli omtalt med foreldrebegrep som samsvarer med deres juridiske kjønn. Utredningen bør også se på om dagens regler medfører at personer som har endret juridisk kjønn

²⁰⁷ Se Sørli (2021) s. 140 og 144-145

²⁰⁸ NOU 2020: 14 s. 119 og 125.

²⁰⁹ NOU 2020: 14 s. 120.

²¹⁰ Se blant annet Østre Landsrets kjennelse av 24. november 2017 i sak B-1570-17 (Danmark), omtalt i Sørli (2021) s. 143.

²¹¹ Föräldrabalk (1949:381) §§ 11 og 14.

²¹² Se *O.H og G.H. mot Tyskland* (2023)

²¹³ Det er uklart for Bufdir hva som er begrunnelsen bak dette, og det fremgår ikke av EMDs pressemelding om saken. Etter norsk rett vil barn uansett ha krav på informasjon om sitt genetiske opphav. Blant annet har foreldre en plikt til å opplyse barn om de har blitt til ved hjelp av sæd- eller eggdonasjon etter bioteknologiloven § 2-7.

²¹⁴ Avgjørelsen kom i slutfasen i denne utredningen og foreligger kun på fransk. Hovedpunktene fremgår imidlertid av den offisielle uttalelsen fra domstolen, se Den europeiske menneskerettsdomstol (2023). Se også Kolsrud (2023).

risikerer å få avslørt sin kjønnsendring i møte med det offentlige og andre på grunn av manglende samsvar mellom juridisk kjønn og foreldrebeteignelse.²¹⁵

7.4 Utredning om juridisk kjønn og personvern

Oppsummering

Bufdir anbefaler at spørsmål knyttet til personvern og juridisk kjønn utredes før overgangen til et nytt system for registrering av juridisk kjønn i 2032.

Juridisk kjønn er det kjønn som er registrert i folkeregisteret. Folkeregisteret har ikke i dag en egen registrering av kjønn, dette utledes av personnummeret der det tredje sifferet er enten oddetall (menn) eller partall (kvinner).²¹⁶ Alle aktører som har behov for å innhente personnummer, får derfor automatisk også vite juridisk kjønn.

Opplysninger om en persons juridiske kjønn er ikke anerkjent som en sensitiv personopplysning (særlig kategori) etter personvernregelverket.²¹⁷ Offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak har et direkte krav på slike opplysninger etter loven.²¹⁸ I tillegg skal enhver som kan vise til «et begrunnet behov» også få utlevert opplysninger om fødselsnummer, og dermed også juridisk kjønn.²¹⁹

Selv om det etter dagens regelverk er mulig å endre juridisk kjønn mellom mann og kvinne, kan bruk av juridisk kjønn være problematisk for den enkelte. Det er for det første ikke alle som identifiserer seg som mann eller kvinne, og mange av disse vil gjerne slippe å være registrert med en kjønnsmarkør de ikke identifiserer seg med. For det andre kan juridisk kjønn skape problemer for personer som identifiserer seg som mann eller kvinne, men som har et normbrytende kjønnsuttrykk.²²⁰

Når informasjonen om kjønn «skrur av» i personnummeret fra 2032, må opplysninger om juridisk kjønn i stedet hentes ut fra et eget informasjonsfelt i folkeregisteret.²²¹ Spørsmålet blir dermed hvordan denne opplysningen skal kategoriseres – på samme måte som i dag, eller som en taushetsbelagt opplysning med begrenset tilgang. At en aktør har et legitimt behov for å få informasjon om personnummer, innebærer ikke automatisk at aktøren også har behov for opplysninger om juridisk kjønn.

Bufdir anbefaler derfor at spørsmålet om personvern og juridisk kjønn utredes før overgangen til et nytt system for registrering av juridisk kjønn i 2032, uavhengig av om andre tiltak innføres eller

²¹⁵ Dette har Bufdir også tatt opp i høringsuttalelse til lov om endring av juridisk kjønn, se Bufdir (2015).

²¹⁶ Se mer i kapittel 5.1.1

²¹⁷ Personvernforordningen artikkel 9

²¹⁸ Folkeregisterloven § 10-1 første ledd

²¹⁹ Folkeregisterloven § 10-1 andre ledd

²²⁰ Arnesen (2021) s. 109-110 og Alaattinoglu, Arnesen og Sørli (2021) s. 88-89

²²¹ Se mer i kapittel 5.1.1

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

ikke. Se også kap. 9.3.5 om personvernkonsekvenser ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori.

7.5 Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

Oppsummering

Buudir anbefaler at spørsmålet om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn utredes særskilt. Flere instanser har reist spørsmål om dagens aldersgrenser i tilstrekkelig grad ivaretar barns rett til medvirkning og til å ikke bli diskriminert på bakgrunn av kjønnsidentitet. Dette er spørsmål som Buudir mener at best besvares i en egen utredning der ulike hensyn kan veies opp mot hverandre.

7.5.1 Dagens aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

Lov om endring av juridisk kjønn oppstiller tre aldersgrenser²²² for å kunne endre juridisk kjønn:

- Barn over 16 år kan selv søke om endring av juridisk kjønn.
- Barn mellom 6 år og 16 år må søke om endring av juridisk kjønn sammen med den eller de som har foreldreansvar.
- Den eller de som har foreldreansvar må søke om endring av juridisk kjønn for barn under 6 år. Barnet skal informeres og gis anledning til å uttale seg.

Barn mellom 6 år og 16 år må søke sammen med den eller de som har foreldreansvar. Dersom foreldre har felles foreldreansvar, men søknaden fremmes sammen med bare en av dem, kan det juridiske kjønn likevel endres dersom dette er til barnets beste. Vurderingen av barnets beste er lagt til Statsforvalteren i Oslo og Viken, med klagemulighet til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten.²²³

For barn under 6 år, er det stilt som vilkår for endring av juridisk kjønn at barnet har medfødt usikker somatisk kjønnsutvikling (interkjønn/intersex). Foreldrene søker på vegne av barnet, og må fremlegge dokumentasjon fra helsepersonell.²²⁴

7.5.2 Problemstillinger som reises med dagens aldersgrenser

Både generelle, menneskerettslige føringer (blant annet den europeiske menneskerettskonvensjonen)²²⁵ og barnekonvensjonen spesielt, gir et vern mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet.²²⁶

²²² Lov om endring av juridisk kjønn § 4

²²³ Lov om endring av juridisk kjønn § 5

²²⁴ Lov om endring av juridisk kjønn § 4 andre ledd

²²⁵ Se kapittel 2.1.3 og 2.2.2.1

²²⁶ Barnekonvensjonen artikkel 2, jf. artikkel 8

Flere av høringsinstansene til lov om endring av juridisk kjønn var kritiske til at barn mellom 6 år og 16 år kan nektes å endre juridisk kjønn dersom foreldrene ikke samtykker.²²⁷ Enkelte av høringsinstansene tok til orde for et ytterligere alderssegment for barn mellom 12 og 16 år, der barn selv fikk søke om å endre juridisk kjønn uten godkjenning fra foreldrene. Det ble blant annet vist til at det skal legges stor vekt på hva barnet mener før det blir tatt avgjørelser om «personlige forhold» etter fylte 12 år, jf. barnelova § 31.²²⁸

Bufdir skrev følgende i høringssvar til lov om endring av juridisk kjønn:

«Barn ned til syv-års alder har rett til å bli hørt, og når barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Endring av juridisk kjønn er et slikt personlig forhold.

Endring av juridisk kjønn handler ikke om et kroppslig inngrep, men en handling som relativt enkelt kan reverseres. Departementet setter heller ikke noen begrensninger i antall ganger en person kan endre juridisk kjønn. Samtidig er det en grunnleggende handling som krever en viss alder og modenhet.

Bufdir deler departementets syn på at en person ved syv-års alder ikke har nådd et tilstrekkelig modenhetsnivå for å kunne ta denne typen beslutninger selv. For barn over 12 år med et sterkt ønske om å endre juridisk kjønn, vil det kunne virke urimelig at en forelder motsetter seg barnets ønske. De antatte negative helsemessige konsekvensene er trolig større enn risikoen for at barn velger «feil» kjønn.

Bufdir mener at barn ned til 12 år skal kunne få søke om å endre juridisk kjønn, selv om en eller begge foreldre motsetter seg et slikt ønske. Bufdir mener at det bør utredes om det bør etableres en nemd som tar stilling til om endring av juridisk kjønn er til barnets beste i disse tilfellene.»²²⁹

Lund & Co har også problematisert de aldersgrensene som gjelder for endring av juridisk kjønn i dag i sin juridiske betenkning.²³⁰

Lund & Co fremhever at aldersgrensene i lov om endring av juridisk kjønn etter omstendighetene kan komme i konflikt med både hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem selv. Lund & Co viser til at kjønnsidentitet etter EMDs praksis regnes som «one of the most intimate areas of a person's private life».²³¹ Også prinsippet om barns gradvise utvikling

²²⁷ Dette gjaldt blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Amnesty International, Den Norske Advokatforening, Redd Barna, Helsedirektoratet, Skeiv Ungdom og LLH (nå: Foreningen FRI), se Prop. 74 L (2015-2016) s. 22.

²²⁸ Prop. 74 L (2015-2016) s. 22-25

²²⁹ Bufdir (2015) s. 2-3

²³⁰ Lund & Co (2022) s. 74-75

²³¹ Van Kück mot Tyskland (2003) avsnitt 56

kan tilsi at individuelle forhold ved barnet, herunder modenhet og utvikling, bør vektlegges i større grad enn alder.²³²

Lund & Co at påpeker videre at barnekonvensjonens bestemmelser, herunder hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, tilsier en fornyet vurdering av dagens ordning for barn under seks år.

«Kravet om at barnet må være født med usikker somatisk kjønnsutvikling medfører at retten til å endre kjønn for barn under seks år langt på vei er avskåret. Videre innebærer det at loven i praksis knytter et helsefaglig krav til endring av juridisk kjønn. Dette strider mot lovens intensjoner om å bryte båndene mellom spesifikke diagnoser og retten til selv å definere sin kjønnsidentitet. Det at et barn er født med uklare kjønnskarakteristika, sier ingenting om barnets kjønnsidentitet.»²³³

Lund & Co stiller spørsmål ved om det bør være en absolutt nedre grense for endring av juridisk kjønn, og hvor denne grensen eventuelt bør settes. Graden av selvbestemmelse øker med alder og modenhet, og hvor gammelt et barn må være for å kunne bestemme at det vil endre juridisk kjønn kan variere. Lund & Co anbefaler derfor at aldersgrenser for å kunne endre juridisk kjønn underlegges en fornyet vurdering.²³⁴

7.5.3 Bufdirs vurdering

Bufdir mener at problemstillingene som vi har redegjort for over tilsier at dagens aldersgrenser for endring av juridisk kjønn bør gjennomgås, og vi anbefaler derfor en egen utredning om dette. En vurdering av aldersgrenser for å endre juridisk kjønn må veie ulike hensyn opp mot hverandre, og var en for omfattende oppgave til at det var naturlig å ta det med som en del av denne utredningen. En utredning bør særlig se på om dagens regler er problematiske i lys av barns rett til selvbestemmelse og barns rett til å ikke bli diskriminert på bakgrunn av kjønnsidentitet. Bufdir anbefaler derfor en slik utredning uavhengig av om andre tiltak innføres eller ikke.

7.6 Virkninger av tiltak i minimumsalternativet

Oppsummering

Bufdir mener at de fem tiltakene som vi anbefaler i dette kapittelet vil bidra til å løse rettslige og praktiske utfordringer som eksisterer i dag, delvis som følge av innføringen av lov om endring av juridisk kjønn. Tiltakene vil dermed bedre situasjonen for personer som har endret juridisk kjønn generelt, men også ikke-binære ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

²³² Lund & Co (2022) s. 74

²³³ Lund & Co (2022) s. 75

²³⁴ Lund & Co (2022) s. 75

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

Bufdir har vurdert tiltakene etter fire virkningskategorier: (a) rettslige virkninger, (b) psykososiale virkninger, (c) andre samfunnsvirkninger og (d) økonomiske og administrative konsekvenser.²³⁵

7.6.1 Rettslige virkninger

Anbefaling 1: Endring i rundskrivet til navneloven

- **Positive virkninger:** En endring i rundskrivet vil medføre en form for rettslig anerkjennelse av kjønnsidentitet slik den uttrykkes gjennom navn, ved at navn ikke utelukkende knyttes til binære kjønnskategorier (effektmål 1, 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente negative virkninger

Anbefaling 2: Endring i bioteknologiloven

- **Positive virkninger:**
 - Endringer i bioteknologiloven vil føre til at personer som i dag ikke har rettigheter etter loven, vil få det. For eksempel vil juridiske menn (og eventuelt personer registrert som ikke-binær) få rett på assistert befruktning så lenge de øvrige vilkårene i loven er oppfylt (effektmål 1).
 - Dagens lovgivning medfører en forskjellsbehandling mellom personer med de samme reproduktive egenskapene på bakgrunn av deres kjønnsidentitet. Bufdir mener at dette utgjør en indirekte diskriminering som verken er nødvendig eller saklig begrunnet.²³⁶ En endring i loven vil dermed bidra til å oppnå effektmål 1 og 3.
- **Negative virkninger:** Ingen kjente negative virkninger.

Anbefaling 3: Utredning om foreldreskap og endring av juridisk kjønn

- **Positive virkninger:**
 - En utredning som skissert vil kartlegge muligheten for å anerkjenne kjønnsidentiteten til foreldre som har endret juridisk kjønn i form av de foreldrebegrepene som benyttes. En eventuell endring kan derfor bidra til at diskrimineringsvernet i større grad realiseres for foreldre som har endret juridisk kjønn (effektmål 1, 2 og 3).²³⁷
 - Utredningen kan kartlegge om dagens regler medfører at personer som har endret juridisk kjønn risikerer å få avslørt sin kjønnsendring i møte med det offentlige og andre (effektmål 1, 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente negative virkninger. I en utredning som skissert, må det vurderes om tiltakene som foreslås vil ha negative virkninger.

Anbefaling 4: Utredning om juridisk kjønn og personvern

²³⁵ Se kapittel 6.3 for nærmere beskrivelse av virkningskategoriene.

²³⁶ Likestillings- og diskrimineringsloven § 8

²³⁷ Se innspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 29

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

- **Positive virkninger:** En utredning vil lede til at utfordringer knyttet til juridisk kjønn og personvern vil bli kartlagt. Regelendringer som foreslås i utredningen kan bidra til å bedre sikre personvernet til alle som har endret juridisk kjønn (effektmål 1 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente negative virkninger. I en utredning som skissert, må det vurderes om tiltakene som foreslås vil ha negative virkninger.

Anbefaling 5: Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

- **Positive virkninger:** En utredning bør særlig ta for seg dagens lovgivning opp mot barns rett til selvbestemmelse, en vurdering av barns beste og barns rett til å ikke bli diskriminert på bakgrunn av sin kjønnsidentitet. En utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn kan bidra til at barns rettigheter ivaretas på en bedre måte enn i dag (effektmål 1, 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente negative virkninger. I en utredning som skissert, må det vurderes om tiltakene som foreslås vil ha negative virkninger.

7.6.2 Psykososiale virkninger

Anbefaling 1: Endring i rundskrivet til navneloven

- **Positive virkninger:** Endring i rundskrivet vil bidra til å anerkjenne sammenhengen mellom ikke-binært kjønn og personers behov for å benytte navn som samsvarer med egen kjønnsidentitet. En endring i rundskrivet vil medføre at ikke-binære unngår avslag på søknader om navneendringer. En praksis som anerkjenner kjønnsidentitet slik den uttrykkes gjennom navn, kan blant annet medføre bedre psykisk helse (effektmål 2 og 3).²³⁸
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 2: Endring i bioteknologiloven

- **Positive virkninger:** Endringer i loven som likestiller personer basert på reproduktive egenskaper, vil bidra til å anerkjenne kjønnsmangfoldet i samfunnet og mangfoldet av familier. Tiltaket kan på den måten bidra til å minske dysfori og minoritetsstress, og dermed bidra til bedre levekår (effektmål 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 3: Utredning om foreldreskap og endring av juridisk kjønn

- **Positive virkninger:** En utredning om gjeldende regler kan kartlegge hvordan mangfoldige familier generelt kan ivaretas på en best mulig måte i lovgivningen. Eventuelle regelendringer som følge av dette kan bidra til blant annet bedre psykisk helse og mindre minoritetsstress, som igjen kan bidra til bedre levekår (effektmål 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

²³⁸ Se kapittel 9.5.1 om sammenheng mellom (rettslig) anerkjennelse og bedring i levekår og livskvalitet

Anbefaling 4: Utredning om juridisk kjønn og personvern

- **Positive virkninger:** Det er behov for å kartlegge på hvilken måte og i hvilke sammenhenger opplysningen om juridisk kjønn skaper personvernutfordringer. Dagens regler medfører at veldig mange aktører har tilgang til opplysninger om juridisk kjønn. Dette kan skape stressende og ubehagelige situasjoner for personer som ikke opplever samsvar mellom kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk og juridisk kjønn. En gjennomgang av personvernspørsmål med påfølgende tiltak forventes derfor å gi positive, psykososiale virkninger for alle som bryter med normer for kjønn (effektmål 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 5: Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

- **Positive virkninger:** Forskning viser hvordan anerkjennelse av identitet kan ha en direkte påvirkning på hvordan vi oppfatter oss selv, identitetsutvikling, selvforståelse og -respekt med videre, og dermed igjen påvirke levekår og livskvalitet (effektmål 1, 2 og 3).²³⁹ En utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn kan kartlegge hvordan barns rett til å definere egen kjønnsidentitet kan vektes opp mot hensynet til (små) barns modenhetsnivå i slike beslutninger.
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

7.6.3 Andre samfunnsvirkninger

Anbefaling 1: Endring i rundskrivet til navneloven

- **Positive virkninger:** En endring i rundskrivet vil bidra til å synliggjøre kjønnsmangfoldet i samfunnet (effektmål 2).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 2: Endring i bioteknologiloven

- **Positive virkninger:** Endringer i loven som likestiller personer basert på reproduktive egenskaper, vil bidra til å anerkjenne kjønnsmangfoldet i samfunnet og mangfoldet av familier (effektmål 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 3: Utredning om foreldreskap og endring av juridisk kjønn

- **Positive virkninger:** En utredning vil bidra til å kartlegge dagens regler, og hvordan reglene fungerer i dagens samfunn, og med nye familiekonstellasjoner (effektmål 1).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

²³⁹ Se kapittel 9.5.1 og figur 3

Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag – minimumsalternativet

Anbefaling 4: Utredning om juridisk kjønn og personvern

- **Positive virkninger:** En utredning vil bidra til å kartlegge utfordringene som juridisk kjønn og personvern reiser, og dermed også synliggjøre i hvilke kontekster opplysninger om kjønn *ikke* er relevant. Dette kan bidra til å skape en større bevissthet i befolkningen om behandling av personopplysninger, spesifikt om kjønn, men også generelt (effektmål 1 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

Anbefaling 5: Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn

- **Positive virkninger:** En utredning om aldersgrenser kan bidra inn i generelle diskusjoner om ivaretagelse av barns rett til medvirkning, og særlig retten til å bli hørt i personlige forhold (effektmål 1, 2 og 3).
- **Negative virkninger:** Ingen kjente, negative virkninger.

7.6.4 Økonomiske og administrative virkninger

Oslo Economics har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av hvert enkelt av tiltakene som Bufdir har utredet, sammenlignet med nullalternativet. Oslo Economics har ikke vurdert nyttevirksomheter av tiltakene, inkludert samfunnsøkonomiske gevinster.

Oslo Economics har ikke blitt forelagt anbefalingene som Bufdir kommer med i dette kapittelet, og har derfor ikke vurdert kostnader for disse anbefalingene direkte. Bufdir har imidlertid anslått kostnader på tiltakene basert på Oslo Economics' øvrige anslag. Det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene.

Rapporten fra Oslo Economics inngår som vedlegg til utredningen.

7.6.4.1 Utgifter knyttet til lovendringer som ikke krever utredning (anbefaling 1-2)

Tilbakemeldingen Oslo Economics har fått fra departementer de har vært i kontakt med, er at kostnader knyttet til lovendringer (som ikke krever utredning) vil være begrensede, og at arbeidet kan håndteres innenfor alminnelige budsjetter.²⁴⁰

7.6.4.2 Utgifter knyttet til utredninger (anbefaling 3-5)

Bufdir benytter Oslo Economics' beregningsmodell for kostnader per årsverk.²⁴¹ Før vi presenterer kostnadsanslagene, redegjør vi for hvilket omfang utredningene vil ha.

Utredning om foreldrebegrep og endring av juridisk kjønn: Vi vurderer at utredningen vil være av begrenset omfang, sammenlignet med for eksempel denne utredningen. Vi legger til grunn at det

²⁴⁰ Oslo Economics (2023) s. 31.

²⁴¹ Oslo Economics (2023) s. 39

vil være behov for å innhente innspill fra berørte aktører, men at en utredning ellers kan bygges på eksisterende kunnskap og erfaringer fra for eksempel Sverige.

Utredning om juridisk kjønn og personvern: Vi vurderer at en slik utredning vil være av begrenset omfang, blant annet sammenlignet med denne utredningen. Omfanget vil blant annet påvirkes av hvor mange bestemmelser som skal utarbeides eller endres. Vi legger til grunn at det vil være behov for å innhente innspill fra berørte aktører, og kanskje også delutredninger gjennomført av eksterne oppdragstakere.

Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn: Vi vurderer at utredningen vil være av et begrenset omfang, sammenlignet med for eksempel denne utredningen. Vi legger til grunn at det vil være behov for å innhente innspill fra berørte aktører, men at en utredning ellers kan bygges på eksisterende kunnskap om barns rettigheter og modningsprosesser med hensyn til å ta valg på egne vegne. En utredning kan også bygge på en evaluering av hvordan reglene har fungert i tiden etter at lov om endring av juridisk kjønn ble innført.

Tabell 4: Oppsummering av kostnadsanslag for anbefalte tiltak i minimumsalternativet

Anbefaling	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Endring i rundskrivet til navneloven ²⁴²	Anslås til 0 kr		
Endringer i bioteknologiloven	Anslås til 0 kr		
Utredning om foreldrebegrep og endring av juridisk kjønn	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Utredning om juridisk kjønn og personvern	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Utredning om aldersgrenser for å endre juridisk kjønn	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Anslått samlet kostnad for tiltak i minimumsalternativet	1 200 000 kr	2 400 000 kr	4 200 000 kr

²⁴² Oslo Economics har beregnet denne kostnaden som en del av tiltak 3, se Oslo Economics (2023) s. 37

7.7 Samlet vurdering og anbefaling – minimumsalternativet

Oppsummert vurderer vi at tiltakene omtalt i dette kapittelet vil bidra til å:

- anerkjenne kjønnsidentitet slik den uttrykkes gjennom navn, gjennom en endring av rundskrivet til navneloven
- motvirke diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet gjennom å endre reglene i bioteknologiloven
- kartlegge utfordringer som finnes i dag og utarbeide gode løsninger på disse utfordringene gjennom de tre utredningene som vi anbefaler

Buudir mener at de fem tiltakene bør igangsettes (utredninger) eller gjennomføres (lov- og rundskrivendringer) så snart som mulig.

Tabell 5: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for minimumsalternativet

		Sum prissatte virkninger	Rettslige virkninger	Psykososiale virkninger	Andre samf.-virkninger
Min.alt.	Lavt anslag	kr 1 200 000	Middels/høy positiv	Middels positiv	Middels positiv
	Middels anslag	kr 2 400 000			
	Høyt anslag	kr 4 200 000			

Tabell 6: Forventet grad av måloppnåelse for minimumsalternativet

Effektmål	Nullalternativet	Minimumsalternativet
E1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Lav	Middels/høy
E2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Lav	Middels
E3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet	Lav	Middels

8. Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

8.0 Innledning

Oppsummert innebærer tiltak 1 følgende elementer:

1. Innføre en mulighet til å reservere seg mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter, slik at kjønnnet kan betegnes som **X** fremfor **M** (mann/male) eller **K/F** (kvinne/female)
2. Reservasjonsløsningen innføres gjennom en endring i passloven og ID-kortloven
3. Endring i passloven og ID-kortloven slik at aldersgrenser for reservasjonsløsningen samsvarer med aldersgrensene for å endre juridisk kjønn
4. Endringer i politiets IT-systemer og tilpasning av skjemaer

Tiltak 1 omtales som en «reservasjonsmodell» eller «X i passet-løsning» i juridisk teori.²⁴³ Tiltaket er det minst omfattende av de tiltakene Bufdir har utredet, og innebærer at man kan reservere seg mot å oppgi kjønn i identifikasjonspapirer som inneholder kjønnsmarkør (pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort). Med en slik løsning vil alle borgere fortsatt være registrert som mann eller kvinne i folkeregisteret (juridisk kjønn), men man kan få en X-markør i identifikasjonsdokumentene i stedet for en «M» (mann/male) eller «F/K» (female/kvinne). En rekke land har innført en slik reservasjonsmulighet.²⁴⁴

Formålet med en slik løsning, er at personer som opplever at de ikke hører hjemme i kategoriene kvinne og mann kan slippe å oppgi hvilket juridisk kjønn de er registrert med i sammenhenger der man må vise legitimasjon. Dette gjelder for eksempel i passkontroll i forbindelse med reise, når man henter en pakke på posten, ved opprettelse av bankkonto eller når man henter ut resept på apoteket.

Ettersom tiltaket ikke innebærer at man endrer juridisk kjønn i folkeregisteret, vil ikke andre lover og regler som bruker kjønns spesifikk terminologi bli påvirket av tiltaket. Tiltaket går derfor først og fremst ut på å endre den fysiske utformingen av identifikasjonsdokumenter som inneholder kjønnsmarkør. Per dags dato gjelder dette pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort.

Tiltaket kan gjennomføres som eneste tiltak, eller sammen med en eller begge de to andre tiltakene Bufdir har utredet (se kapittel 9 og 10).

²⁴³ Se for eksempel Arnesen (2017) pkt. 2.1

²⁴⁴ Blant annet Danmark, Island og Malta

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

Under redegjør vi for hvordan en reservasjonsløsning kan innføres, og hvilke aldersgrenser som bør gjelde. I tillegg vil vi beskrive utfordringen med kjønns spesifikke personnumre, som per i dag er inkludert på identifikasjonsdokumentene.

8.1 Innføring av en reservasjonsløsning i identitetsdokumenter

Oppsummering:

Bufdir anbefaler at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i passloven § 6 og ID-kortloven § 6, gjennom å legge til en ny setning i bestemmelsenes andre ledd: «Politiet kan tillate at kjønn betegnes som X.

I dag er det tre, offentlige identifikasjonsdokumenter som benytter kjønnsmarkør: pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort.²⁴⁵ Det er politiet som har ansvar for å utstede disse identifikasjonsdokumentene.

Passloven²⁴⁶ regulerer hvem som har rett til pass, og hvordan pass skal se ut. Norske pass er i dag underlagt den internasjonale standarden ICAO 9303, som angir hvordan pass skal utformes og kontrolleres. Standarden åpner for at en stat kan unnlate å identifisere borgernes kjønn i pass og reisedokumenter. Dette benevnes med «X» i kjønnsfeltet og står for uspesifisert (unspecified).²⁴⁷ «X i passet» er i så måte ikke en benevnelse på en tredje juridisk kjønnskategori, men i stedet *fravær* av informasjon om kjønn. Land som Danmark, Island og Malta har allerede benyttet seg av denne løsningen.²⁴⁸

Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) bestemmer hvem som har rett til nasjonalt ID-kort, og hvordan disse skal se ut. De nasjonale ID-kortene er ikke underlagt en internasjonal standard, i motsetning til pass.²⁴⁹ Oppholdskort er omtalt i utlendingsloven, som viser til en Schengen-standard.²⁵⁰

Verken passloven eller ID-kortloven sier noe om hvilke kjønnsmarkører som kan brukes. Pass- og ID-forskriften bestemmer imidlertid at personopplysningene i identitetsdokumentene skal samsvare med opplysningene om innehaveren i folkeregisteret.²⁵¹ Dersom en person reserverer seg fra å oppgi kjønn i ID-kort, vil ikke opplysningene om kjønn lenger samsvare med opplysningene i folkeregisteret. Dersom det skal innføres en reservasjonsløsning, må det derfor presiseres at dette ikke gjelder der vedkommende vil reservere seg mot å oppgi kjønn.

²⁴⁵ Oppholdskort er et plastkort i kredittkortformat som beviser at en utlending har oppholdstillatelse i Norge, se Utlendingsdirektoratet (2023).

²⁴⁶ Passloven

²⁴⁷ Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (2021) s. 14

²⁴⁸ Se Lund & Co (2022) kap. 4

²⁴⁹ Arnesen (2021) s. 106

²⁵⁰ Utlendingsloven § 64 a

²⁵¹ Pass- og ID-kortforskriften § 2-4 første ledd

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

Bufdir anbefaler at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i passloven § 6 og ID-kortloven § 6, gjennom å legge til en ny setning i bestemmelsenes andre ledd: «Politiet kan tillate at kjønnnet betegnes som X».²⁵²

8.2 Aldersgrenser for å kunne reservere seg mot å oppgi kjønn

Oppsummering

Bufdir anbefaler at passloven § 4 og ID-kortloven § 4 endres slik at aldersgrensene for en reservasjonsadgang mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter blir de samme som aldersgrensene for å endre juridisk kjønn.

Etter dagens løsning kan alle som har fylt 16 år endre juridisk kjønn uten samtykke fra foresatte, men man må være 18 år for å kunne bestille (nytt) pass eller nasjonalt ID-kort.

Bufdir har lagt dagens system for endring av juridisk kjønn til grunn for tiltakene vi har utredet. Vi viser til kapittel 6.1.3 om premisser for utredningen.

Aldersgrensene for å endre juridisk kjønn er beskrevet i lov om endring av juridisk kjønn § 4. Barn som har fylt 16 år kan selv søke om å endre juridisk kjønn, mens barn under 16 år må søke sammen med den eller de som har foreldreansvar. I kapittel 7.5 skriver vi om aldersgrensene i lov om endring av juridisk kjønn. Bufdir anbefaler at dette spørsmålet utredes særskilt.

Selv om tiltak 1 ikke innebærer en *endring* av juridisk kjønn, mener vi at det er naturlig at aldersgrensene for å endre juridisk kjønn og å benytte seg av en reservasjonsløsning følger hverandre. Ettersom reservasjonsløsningen gjelder identitetspapirer, er aldersgrensene i identitetskortlovgivningen aktuelle her.

Det fremgår av passloven § 4 og ID-kortloven § 4, at mindreårige under 18 år må ha samtykke fra verge eller den/de som har foreldreansvar for å få utstedt pass eller nasjonalt ID-kort. Dette innebærer at bare personer over 18 år på egenhånd vil få mulighet til å reservere seg mot å oppgi kjønn i id-dokumenter, med mindre disse bestemmelsene endres.

Bufdir anbefaler derfor at passloven § 4 og ID-kortloven § 4 endres slik at aldersgrensene for en reservasjonsadgang mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter, blir de samme som aldersgrensene for å endre juridisk kjønn. Dette kan enten gjøres ved å endre ordlyden i bestemmelsene, eller å vise til lov om endring av juridisk kjønn § 4.

²⁵² Dette er formuleringen som er foreslått av Lund & Co (2022) på s. 71

8.3 Om personnumre på identifikasjonsdokumenter

Oppsummering

Personnummer vil fortsatt være synlig i pass og ID-kort. Frem til 2032 vil personnummer avsløre juridisk kjønn.

Etter dagens regelverk skal personnumre fremgå av både pass og nasjonalt ID-kort.²⁵³ Som vi har beskrevet i kapittel 5.1.1, er personnumre kjønnsespesifikke frem til en ny ordning er på plass i 2032. Dette betyr at den som har reservert seg mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter, markert med en X i kjønnsfeltet, samtidig vil ha et personnummer i samme identifikasjonsdokument som avslører juridisk kjønn.

Buudir har derfor undersøkt om personnummer kan fjernes fra pass og ID-kort. Politidirektoratet viser til at fødselsnummer²⁵⁴ er den sterkeste identifikatoren som tildeles personer som oppholder seg i Norge over tid. Alle offentlige og private virksomheter (for eksempel bank- og forsikringsvirksomheter) forholder seg til fødselsnummer i møte med innbyggerne, enten de yter en tjeneste eller foretar en identitetskontroll. Pass og nasjonalt ID-kort er de eneste offentlig godkjente ID-dokumentene som knytter annen personinformasjon og biometriske data (for eksempel foto) til det unike fødselsnummeret.

Politidirektoratet opplyser at dersom fødselsnummeret fjernes fra passet, reduseres passet til å kun være et reisedokument. Passet og nasjonalt ID-kort vil ikke kunne benyttes som ID-dokument innenlands i møte mellom innbyggere og tjenesteytere, hverken i det offentlige eller det private. Fjernes fødselsnummeret fra ID-dokumenter, må det erstattes med en annen unik personidentifikator fra folkeregisteret.²⁵⁵

Buudir tar dette til etterretning og vurderer derfor at det er lite aktuelt å fjerne fødselsnummer fra pass og ID-kort. En reservasjonsløsning vil dermed ha størst betydning for ikke-binære som er født etter 1. januar 2032, når de kjønnsnøytrale personnumrene skal innføres. Buudir bemerker imidlertid at Danmark også har kjønnsespesifikke personnummer,²⁵⁶ og har innført en reservasjonsmodell som er beskrevet her. Ettersom flere danske borgere har benyttet denne løsningen, er det grunn til å tro at også ikke-binære i Norge vil ønske å gjøre det samme. Det er også usikkert hvor mange som kjenner til at det tredje sifferet i personnummeret viser til juridisk kjønn.

²⁵³ Pass- og id-kortforskriften § 2-4 andre ledd

²⁵⁴ Fødselsnummer består av fødselsdato og personnummer (fem siffer). Se figur 1.

²⁵⁵ Oslo Economics (2023) s. 20

²⁵⁶ Samtale med danske myndigheter i januar 2023, se Vedlegg 6.

8.4 Virkninger av tiltak 1

Oppsummering

Tiltaket innebærer *ikke* at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, og er derfor ikke egnet til å avklare rettighetssituasjonen til ikke-binære. Tiltaket innebærer likevel en viss rettslig anerkjennelse og bidrar til å synliggjøre at ikke alle hører hjemme i kategoriene kvinne eller mann. Slik kan tiltaket bidra til mer trygghet i egen identitet og dermed bedre levekår og livskvalitet. Identitetskortene vil fortsatt inneholde personnummer. For personer født før 2032 vil personnummer kunne avsløre hvilket juridisk kjønn man er registrert med.

Bufdir har vurdert tiltakene etter fire virkningskategorier: (a) rettslige virkninger, (b) psykososiale virkninger, (c) andre samfunnsvirkninger og (d) økonomiske og administrative konsekvenser.²⁵⁷

8.4.1 Rettslige virkninger

Positive virkninger

- **Tiltaket medfører en viss rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn**

Selv om tiltaket ikke innebærer at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, vil en reservasjonsadgang likevel medføre en viss rettslig anerkjennelse av at ikke alle hører hjemme i kategoriene kvinne og mann (effektmål 1).²⁵⁸ Dette kan bidra til at ikke-binære opplever større grad av trygghet i egen identitet (effektmål 3) i identifikasjonssammenhenger.

- **Tiltaket gir den enkelte mer kontroll over hvem som får opplysninger om ens juridiske kjønn**

Reservasjonsadgangen gir den enkelte anledning til å slippe å oppgi juridisk kjønn i identifikasjonssammenhenger. Juridisk kjønn er en personopplysning, men er i dag ikke regnet som en *sensitiv* personopplysning. Det er derfor svært mange aktører som har tilgang til opplysninger om juridisk kjønn etter dagens regler. Dersom tiltaket innføres, vil det bidra til å begrense kretsen av utenforstående som får tilgang til denne opplysningen.²⁵⁹ På denne måten kan tiltaket bidra til mindre diskriminering og stigmatisering (effektmål 3).

Negative virkninger

- **Tiltaket innebærer ikke en fullstendig, rettslig anerkjennelse av ikke-binære**

Tiltaket innebærer ikke at det opprettes en ny, juridisk kjønnskategori, og dermed heller ikke en fullstendig rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn. En reservasjonsadgang vil heller ikke

²⁵⁷ Se kapittel 6.3 for nærmere beskrivelse av virkningskategoriene.

²⁵⁸ Se for eksempel Arnesen (2021) s. 111, Lund & Co (2022) s. 65

²⁵⁹ Arnesen (2021) s. 111

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

påvirke øvrig lovgivning som regulerer kjønn. Tiltaket vil dermed ikke bidra til å avklare ikke-binæres rettighetssituasjon (effektmål 1).

- **Kjønnsespesifikke personnumre kan avsløre juridisk kjønn**

Frem til 2032 vil kjønnsespesifikke personnumre bidra til at juridisk kjønn avsløres selv om man har reservert seg mot å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter. Tiltaket vil derfor primært bedre situasjonen for ikke-binære født etter 2032.

8.4.2 Psykososiale virkninger

Positive virkninger

- **Tiltaket vil bidra til å anerkjenne at ikke alle hører hjemme i kategoriene kvinne og mann**

Ved å gjøre det mulig å skjule juridisk kjønn i ID-sammenhenger, vil myndighetene sende et signal om at de anerkjenner at ikke alle hører hjemme i binære kjønnskategorier og at det derfor ikke er ønskelig for alle å oppgi juridisk kjønn.²⁶⁰ Tiltaket kan dermed bidra til at ikke-binære opplever mer trygghet i egen identitet (effektmål 2), og dermed bedre livskvalitet (effektmål 3).

- **Tiltaket kan bidra til å minske sosial dysfori og minoritetsstress, og dermed bidra til å bedre levekår for ikke-binære**

Sosial dysfori er ubehag i sosiale sammenhenger. Mange ikke-binære opplever et ubehag i tilfeller der de er nødt til å legitimere seg, og dermed også oppgir juridisk kjønn. Ved å få mulighet til å skjule sitt juridiske kjønn, vil ikke-binære kunne oppleve mindre ubehag og minoritetsstress i legitimeringssituasjoner (effektmål 3).²⁶¹

- **Tiltaket kan lette ikke-binæres møter med det offentlige og private tjenester i alle sammenhenger der man må legitimere seg**

I forlengelsen av forrige punkt, er det mange som bryter med normer for kjønn som kvier seg for å benytte tjenester der det kreves at man legitimerer seg. Dette gjelder blant annet på apotek, i banken eller på postkontoret. Tiltaket vil bidra til å gjøre det lettere for ikke-binære å benytte seg av ulike tjenester som krever legitimering, og på den måten bidra til mindre ubehag i slike sammenhenger. Det vil igjen føre til bedre levekår og livskvalitet (effektmål 3).²⁶²

Negative virkninger

- **En synlig X-markør kan skape risiko for diskriminering og hatkriminalitet**

²⁶⁰ Blant annet Lund & Co (2022) s. 65, Arnesen (2021) s. 111 og Vedlegg 4 s. 22 (innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI)

²⁶¹ Med «sosial dysfori» menes ubehag knyttet til manglende samsvar mellom registrert kjønn og kjønnsidentitet i sosiale situasjoner. Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i Vedlegg 4 s. 23.

²⁶² Innspill fra Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Vedlegg 4 s. 11

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

Selv om formålet med en X-markør er at personer som ønsker dette skal slippe å opplyse om juridisk kjønn, vil det samtidig avsløre at vedkommende potensielt har en annen kjønnsidentitet enn mann eller kvinne.²⁶³ En X-markør kan på denne måten øke risikoen for at vedkommende blir utsatt for negative kommentarer, diskriminering eller hatkriminalitet fra den eller de som observerer X-markøren.²⁶⁴

- **En X-markør i passet vil kunne skape utfordringer når man reiser**

En synlig X-markør kan skape utfordringer i forbindelse med reiser til andre land, spesielt til land der det er mye fiendtlige holdninger til kjønns mangfold.²⁶⁵ Bufdir mener imidlertid at det er usikkert om en X-markør i passet vil skape *mer* utfordringer enn det gjør i dag for personer som har et normbrytende kjønnsuttrykk.

- **Reservasjonen mot å oppgi kjønn vil bare ha virkning for legitimeringssituasjoner**

Tiltaket går ut på å reservere seg fra å oppgi kjønn i identifikasjonsdokumenter, men ikke i andre sammenhenger. Når man oppsøker legen, vil for eksempel legen få opp det juridiske kjønn til pasienten i journalsystemet. Selv om tiltaket innføres, vil juridisk kjønn fortsatt bli avslørt i mange andre sammenhenger som kan skape ubehag for ikke-binære.²⁶⁶

8.4.3 Andre samfunnsvirkninger

Positive virkninger

- **Tiltaket vil til en viss grad bidra til å synliggjøre kjønns mangfoldet som finnes i samfunnet**

Det at det finnes en ordning der man kan reservere seg mot å oppgi kjønn, tilsier at en del personer synes dette er problematisk. Det å innføre tiltaket vil derfor i seg selv ha potensiale til å synliggjøre kjønns mangfoldet i samfunnet, og skape en større bevissthet om utfordringer knyttet til å oppgi juridisk kjønn (effektmål 2).

Politiet opplyser om at de avslår passøknader der de opplever at kjønns markøren ikke stemmer overens med bildet av passinnehaveren, med mindre innehaveren er i en «kjønnskiftesituasjon».²⁶⁷ En X-markør vil synliggjøre variasjoner i kjønnsuttrykk og kjønnsidentiteter, og forhåpentligvis lede til at personer med normbrytende kjønnsuttrykk ikke får avslag på søknad om pass og id-kort (effektmål 3).

- **Tiltaket kan bidra til holdningsendringer i befolkningen**

En økt bevissthet om kjønns mangfold i samfunnet, kan etter hvert lede til endrede *holdninger* til personer som bryter med normer for kjønn. For eksempel har befolkningens holdninger til

²⁶³ Tiltaket kan også benyttes av cispersoner som vil markere at de mener at kjønns markør i ID-kort er unødvendig

²⁶⁴ Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i vedlegg 4 s. 23 og 24

²⁶⁵ Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i vedlegg 4 s. 23

²⁶⁶ Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i vedlegg 4 s. 24

²⁶⁷ Politidirektoratet (2015) s. 1

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

seksuelle minoriteter bedret seg i takt med blant annet et utvidet rettsvern, informasjonstiltak og økt synlighet i samfunnet.²⁶⁸ På samme måte er det grunn til å tro at tilsvarende tiltak vil bidra til bedre holdninger til kjønnsminoriteter (effektmål 3). Dette vil videre bidra til at ikke-binære også kan oppleve mer trygghet i egen identitet, og dermed bedre levekår og livskvalitet (effektmål 2 og 3).

- **Tiltaket kan bidra til å synliggjøre at kjønn benyttes i mange sammenhenger der det ikke er relevant**

Det at myndighetene gir anledning til å reservere seg fra å oppgi kjønn, tilsier i seg selv at dette ikke er en opplysning som det er nødvendig å dele i enhver sammenheng.²⁶⁹

Negative virkninger

- **En reservasjonsløsning vil ikke bidra til å løse utfordringene som følger av en binær kjønnsdeling på de fleste samfunnsarenaer**

Tiltaket vil først og fremst ha virkninger for situasjoner der man blir bedt om å legitimere seg. Tiltaket vil dermed ikke avhjelpe utfordringene som oppstår på grunn av inndeling etter binære kjønnskategorier på andre samfunnsarenaer.²⁷⁰

8.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo Economics har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av hvert enkelt av tiltakene som Bufdir har utredet, sammenlignet med nullalternativet. Oslo Economics har ikke vurdert nyttevirksomheter av tiltakene, inkludert de samfunnsøkonomiske gevinstene.

Rapporten fra Oslo Economics inngår som vedlegg til utredningen. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 1 er omtalt i rapportens kapittel 4.1.²⁷¹

Oslo Economics anslår at de samlede kostnadene ved tiltak 1 ligger på mellom **0,9-3,6 millioner kroner**. Det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene.

Oslo Economics har oppsummert virkningene av tiltak 1 på følgende måte:

«[T]iltak 1, som omhandler adgang til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet») vil være av tiltakene som gir lavest merkostnader, med kostnader grovt anslått til mellom 1 og 4 millioner kroner. Basert på foreliggende informasjon forventer vi at det vil være svært begrensede utviklingskostnader knyttet til å kunne angi en «X» i pass og nasjonalt ID-kort, samt ved å utstede nye pass og ID-kort til de som søker om dette. Disse kostnadene vil oppstå hos ID-seksjonen til Politidirektoratet,

²⁶⁸ Opinion (2022) s. 2

²⁶⁹ Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i vedlegg 4 s. 23

²⁷⁰ Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI i vedlegg 4 s. 24

²⁷¹ Oslo Economics (2023)

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

samt hos UDI som også vil få noen kostnader knyttet til å endre utforming av oppholdskort som utstedes til utenlandske borgere fra land utenfor EU/EØS. Ved behov for forskriftsendringer vil det tilkomme noen ytterligere kostnader, men trolig av et begrenset omfang. Kommunikasjonsarbeid knyttet til å skulle informere offentligheten om reservasjonsmuligheten, vil trolig også innebære en begrenset kostnad.»

Oslo Economics har oppsummert kostnadene i tabellen under:

Tabell 7: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 1

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Saksbehandling av søknader om X i passet	Anslås til 0 kr		
Kommunikasjonsarbeid (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Lovarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet m.fl.)	Anslås til 0 kr		
Utviklingskostnader (UDI)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Anslått samlet kostnad for tiltak 1	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr	3,6 mill. kr

8.5 Samlet vurdering av tiltak 1

Oppdraget fra departementet er å utrede innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Tiltak 1: reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identitetspapirer, innebærer ingen fullstendig, rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Dette synet kommer tydelig frem i tilbakemeldingene fra sivilt samfunn, i forskningen vi har gjennomgått og i vurderingene til Lund & Co. En felles tilbakemelding er imidlertid at tiltaket vil bidra til en viss rettslig anerkjennelse gjennom å synliggjøre at ikke alle hører hjemme i kategoriene kvinne eller mann. Bufdir er enig i disse vurderingene.

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer

Av de tiltakene Bufdir har utredet, er tiltak 1 den løsningen som er tatt i bruk i flest andre land. Erfaringene fra blant annet Danmark tyder på at det er interesse for et slikt tiltak.²⁷²

Bufdirs samlede vurdering er at tiltaket vil bidra til at ikke-binære opplever trygghet i egen identitet (effektmål 2) og til at ikke-binære får bedre levekår og livskvalitet (effektmål 3). Tiltaket er ikke egnet til å *avklare* rettighetssituasjonen til ikke-binære (effektmål 1), men vil likevel bidra til en viss rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Anslagene fra Oslo Economics viser at tiltaket er forbundet med beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

Bufdir anbefaler at tiltak 1 gjennomføres.

Tabell 8: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 1

		Sum prissatte virkninger	Rettslige virkninger	Psykososiale virkninger	Andre samf.-virkninger
Tiltak 1	Lavt anslag	kr 900 000	Middels/liten positiv	Middels/liten positiv	Middels/liten positiv
	Middels anslag	kr 1 800 000			
	Høyt anslag	kr 3 600 000			

Tabell 9: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 1

Effektmål	Nullalternativet	Tiltak 1
E1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Lav	Middels/lav
E2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Lav	Middels/lav
E3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet	Lav	Middels/lav

²⁷² Samtale med Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet i Danmark 23. januar 2023, se vedlegg 6. De kunne fortelle at 20 personer endret til en X-kjønnsmarkør i passet første året dette var mulig. Se også Oslo Economics (2023) s. 21

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9. Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.0 Innledning

Oppsummert innebærer tiltaket fire elementer:

1. Folkeregisteret oppretter en kjønnskategori, i tillegg til kvinne og mann, som heter «ikke-binær»
2. Aktører som innhenter og bruker opplysninger om kjønn må ha systemer som kan motta informasjon om tre juridiske kjønnskategorier
3. Endring i identifikasjonspapirer (pass, ID-kort og oppholdskort)
4. En gjennomgang av relevant lovgivning for å vurdere behov for endringer

Med juridisk kjønn, menes kjønn man er registrert med i folkeregisteret. I den norske lovgivningen finnes det i dag to juridiske kjønn: mann og kvinne.²⁷³ Det er ikke oppstilt noen kriterier i lovgivningen for hvem som kan ha mannlig eller kvinnelig kjønnsidentitet. Lov om endring av juridisk kjønn gir imidlertid en rett til å *endre* juridisk kjønn i folkeregisteret for personer «som opplever å tilhøre det andre kjønn». ²⁷⁴ Lov om endring av juridisk kjønn bygger derfor på at personer selv definerer sin kjønnsidentitet, men opprettholder samtidig tokjønnsmodellen.²⁷⁵

Tiltak 2 går ut på å opprette en ny, rettslig kjønnskategori i folkeregisteret, i tillegg til kvinne og mann. Formålet med tiltaket er å gi ikke-binære en *fullstendig*, rettslig anerkjennelse. Tiltaket innebærer derfor at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, en gjennomgang av lovgivning som benytter kjønns spesifikk terminologi for å sikre at ikke-binæres rettigheter blir ivaretatt og en endring av kjønnsmarkører på identitetskort.

Bufdir tar utgangspunkt i at man skal kunne endre juridisk kjønn til en tredje kjønnskategori etter de samme vilkårene som gjelder for å endre juridisk kjønn i dag.²⁷⁶

Bufdir har ikke fått innspill på hva en tredje juridisk kjønnskategori bør hete. Bufdir har lagt til grunn at en tredje juridisk kjønnskategori skal hete "ikke-binær". Alternative benevelser kunne vært "annet" eller "uspesifisert". Bufdirs vurdering er at selve formålet med tiltaket er å

²⁷³ Folkeregisterforskriften § 3-1-1

²⁷⁴ Lov om endring av juridisk kjønn § 2

²⁷⁵ Se kapittel 5.1.2

²⁷⁶ Se kapittel 6.1.3 om premissene for utredning av aktuelle tiltak

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

anerkjenne ikke-binære som gruppe, og at dette dermed bør synliggjøres i benevnelsen av kategorien.

9.1 Opprette en tredje juridisk kjønnskategori

9.1.1 Fra kjønnsspesifikt personnummer til eget informasjonsfelt i folkeregisteret

Oppsummering

Fra 2032 skal opplysningen om kjønn i personnummer «skrus av», og juridisk kjønn skal i stedet utledes fra et eget informasjonsfelt i folkeregisteret. Å opprette en tredje juridisk kjønnskategori innebærer å opprette en tredje «kjønnsboks», eller informasjonsfelt, i folkeregisteret.

I dag er identifikasjonsnummer (personnummer og D-nummer²⁷⁷) kjønnsspesifikke.²⁷⁸ Juridisk kjønn er ikke registrert som en egen opplysning, men utledes av personnummeret eller D-nummeret (se kapittel 5.1.1 og figur 1).

Hvis det tredje sifferet i personnummeret er oddetall, vil en person bli lest som mann, og motsatt vil partall leses som kvinne. Når en person endrer juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt, får personen utstedt et nytt personnummer som gjenspeiler den «nye» kjønnset.

Alle datasystemer som bruker opplysninger om kjønn, mottar informasjon om juridisk kjønn *via personnummer*. Dette gjelder for eksempel datasystemer hos NAV eller på et sykehus. Så lenge juridisk kjønn utledes av personnummeret vil det ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori fordi alle tall er enten oddetall eller partall.²⁷⁹

Innen 2032 skal som nevnt juridisk kjønn ikke lenger utledes fra personnummer.²⁸⁰ Personnumrene vil bli seende like ut som i dag, men opplysningen om kjønn i det tredje sifferet vil «skrus av». Dette betyr at datasystemene som i dag «leser» informasjon om juridisk kjønn ut ifra personnummer, må motta denne informasjonen på en annen måte. Bufdir har derfor fått opplyst at Folkeregisteret innen 2032 vil registrere juridisk kjønn som et eget informasjonsfelt, eller «bokser». Dersom det skal opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, må det derfor opprettes en tredje «kjønnsboks», det vil si eget informasjonsfelt, i Folkeregisteret. Dette medfører at alle aktører som i dag innhenter og bruker informasjon om kjønn hentet fra Folkeregisteret, må legge om sine datasystemer slik at opplysninger om kjønn kan hentes ut fra egne informasjonsfelt fremfor personnummer. Denne omleggingen følger dermed av Stortingets vedtak om at

²⁷⁷ D-nummer er et midlertidig identitetsnummer for personer som har midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Se skatteetaten (2023a)

²⁷⁸ Folkeregisterforskriften § 2-2-1 (personnummer) og § 2-2-2 (d-nummer)

²⁷⁹ Skatteetaten har i samtale med Bufdir opplyst om at de har undersøkt tallet 0. Dette regnes som partall, og personer med 0 som tredje siffer vil derfor «leses» som kvinne i dagens system.

²⁸⁰ Skatteetaten (2023b)

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

personnumrene blir kjønnsnøytrale fra 2032.²⁸¹ Dersom det innføres en tredje kjønnskategori, må systemene hos brukerne av folkeregisteropplysninger også klare å motta informasjon om en tredje kjønnskategori.

Figur 2: Illustrasjon av juridisk kjønn som eget informasjonsfelt i nullalternativet og med tiltak 2

Juridisk kjønn – i nullalternativet	Juridisk kjønn – med tiltak 2
☐ Mann	☐ Mann
☐ Kvinne	☐ Kvinne
	☐ Ikke-binær

9.1.2 Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori gjennom endringslov

Oppsummering

Bufdir anbefaler at en tredje juridisk kjønnskategori innføres gjennom en endring av *lov om endring av juridisk kjønn*, det vil si gjennom endringslov.

Lund & Co beskriver to lovtekniske fremgangsmåter for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori: gjennom å opprette en ny lov (særlov) eller å endre en eksisterende lov (endringslov). I sistnevnte tilfelle er det nærliggende å endre lov om endring av juridisk kjønn, fordi denne loven allerede angir reglene for å endre juridisk kjønn.

Bufdir mener at en tredje juridisk kjønnskategori bør innføres gjennom en endring av lov om endring av juridisk kjønn, det vil si som endringslov. Bufdir legger til grunn at vilkårene for å endre juridisk kjønn til en tredje kategori, skal være de samme som i dag gjelder for endring mellom de to kategoriene kvinne og mann.²⁸² Disse reglene fremgår av lov om endring av juridisk kjønn, og det er derfor naturlig å innlemme en ikke-binær kjønnskategori i denne loven.

Da lov om endring av juridisk kjønn ble vedtatt i 2016, opprettholdt den et system med to kjønnskategorier. Loven har derfor blitt kritisert for å sementere og forsterke tokjønnsmodellen.²⁸³ Lund & Co argumenterer for at det derfor har en egenverdi å innlemme ikke-binære i denne loven. Motsatt kan en særlov bidra til å skape et inntrykk av at ikke-binære er noe unormalt eller særegent. Bufdir slutter seg til Lund & Cos vurdering.²⁸⁴

På bakgrunn av dette anbefaler Bufdir at en tredje juridisk kjønnskategori opprettes på følgende måte:

²⁸¹ Se kapittel 5.1.1 om dagens system for å registrere juridisk kjønn, og endringen i 2032

²⁸² Se kapittel 6.1.3 og neste delkapittel.

²⁸³ Arnesen (2017) del 5, Lund & Co (2022) s. 72

²⁸⁴ Se Lund & Co (2022) s. 71-72 for en nærmere beskrivelse av de to løsningene og begrunnelse, som Bufdir slutter seg til.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

1. Lov om endring av juridisk kjønn § 2, første setning endres slik at også ikke-binære innlemmes i bestemmelsen.
 - **Dagens ordlyd:** «Personer som er bosatt i Norge og som opplever å tilhøre det andre kjønnnet enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn.»
 - **Forslag til ny ordlyd:** «Personer som er bosatt i Norge og som opplever å tilhøre et annet kjønn enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn.»
2. Forskrift til folkeregisterloven § 3-1-1 første ledd bokstav c endres ved at «ikke-binær» tas inn som nytt strekpunkt i opplistingen.

9.1.3 Vilkår for å endre juridisk kjønn

Oppsummering

Buudir anbefaler at vilkårene for å endre juridisk kjønn til en tredje kategori, blir det samme som gjelder for endring av juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt. Etter dagens regler innebærer dette at det ikke kreves medisinsk behandling eller diagnose. Barn over 16 år kan endre juridisk kjønn uten samtykke fra foreldre.

Som nevnt i kapittel 6.1.3 om premissene for utredningen, legger Buudir til grunn at vilkårene for å endre juridisk kjønn til en tredje kategori, skal være de samme som gjelder for å endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt. Buudir ser ikke noen grunn til at det skal være vanskeligere eller enklere å endre juridisk kjønn fra kvinne eller mann til ikke-binær, sammenlignet med å endre mellom kvinne og mann.

Vilkårene som gjelder for å endre juridisk kjønn i dag, fremgår av lov om endring av juridisk kjønn. Disse vilkårene er omtalt i kapittel 5.1.2.1.

Se mer om aldersgrenser for endring av juridisk kjønn i kapittel 7.5. Buudir anbefaler at aldersgrenser for å kunne endre juridisk kjønn utredes særskilt.

9.2 Endring i identifikasjonspapirer (pass, ID-kort og oppholdskort)

Oppsummering

Personer som er registrert med en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret vil få en «X» i kjønnsfeltet i pass og ID-kort.

Buudir anbefaler at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i passloven.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.2.1 Kjønnsmarkør i identifikasjonsdokumenter

En innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil få betydning for offentlige identifikasjonsdokumenter som inneholder opplysninger om kjønn. I dag er det tre, offentlige identifikasjonsdokumenter som benytter kjønnsmarkør: pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort.²⁸⁵

Verken passloven eller ID-kortloven med forskrifter sier noe om hvilke kjønnsmarkører som kan benyttes. Pass- og ID-kortforskriften bestemmer imidlertid at personopplysningene skal *samsvare* med opplysningene om innehaveren i folkeregisteret.²⁸⁶ Ved en innføring av tiltak 2, vil personer som er registrert som ikke-binære i Folkeregisteret dermed få en ny kjønnsmarkør i pass og nasjonale ID-kort med mindre dagens lovgivning endres.²⁸⁷

Ifølge den internasjonale passtandarden (ICAO-dokument 9303) er opplysninger om kjønn et obligatorisk felt i alle pass, men man kan velge mellom kategoriene mann, kvinne eller «X» for uspesifisert.²⁸⁸ Ettersom norske pass følger av denne passtandarden, innebærer det at norske myndigheter må benytte «X» som benevnelse for ikke-binært kjønn i pass dersom tiltaket innføres.

For nasjonalt ID-kort foreligger det ikke en internasjonal standard, slik det gjør for pass.²⁸⁹ Bufdir anbefaler imidlertid at det benyttes lik kjønnsmarkør i pass og ID-kort.

På bakgrunn av dette anbefaler Bufdir at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i passloven § 6 og ID-kortloven § 6, gjennom å legge til en ny setning i bestemmelsenes andre ledd: «Politiet kan tillate at kjønnnet betegnes som X».²⁹⁰

9.2.2 Fødselsnummer i identifikasjonsdokument

Oppsummering

Fødselsnummer vil fortsatt være synlig i pass og ID-kort.

²⁸⁵ Oppholdskort er et plastkort i kredittkortformat som beviser at en utlending har oppholdstillatelse i Norge, se Utlendingsdirektoratet (2023).

²⁸⁶ Pass- og ID-kortforskriften § 2-4 første ledd

²⁸⁷ Bufdir har henvendt seg til Politidirektoratet for å spørre om det vil være mulig å ha en binær kjønnsmarkør (M eller F/K) i passet, men samtidig være registrert som ikke-binær i Folkeregisteret. Dette kan for eksempel være ønskelig for personer som er ikke-binære, men som frykter å reise med et pass som viser dette. Politidirektoratet fraråder en slik løsning og skriver «En åpning for valgfri informasjon om kjønn ved innlevering av søknad [om pass] fører til at informasjonen verken er pålitelig eller kontrollerbar og informasjonen vil ikke kunne karakteriseres som sann. Saksbehandlerne på pass- og IDkontorene kan ikke pålegges en oppgave med å kontrollere om den binære kjønnsidentiteten som søkeren opplyser er korrekt. Politidirektoratet anbefaler derfor på det sterkeste at praksisen med å benytte Folkeregisteret som autoritativ kilde videreføres.» Se vedlegg 5 s. 47.

²⁸⁸ Den internasjonale luftfartsorganisasjonen (2021) s. 22.

²⁸⁹ Arnesen (2021) s. 106

²⁹⁰ Lund & Co (2022) s. 71

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Som for tiltak 1 vil fødselsnummer fortsatt være synlig i pass og ID-kort. Se kapittel 8.3 for en nærmere beskrivelse.

9.3 Gjennomgang av relevant lovgivning

Oppsummering

1. Bufdir har vurdert behovet for endring i sentrale lover som benytter kjønnsspesifikk terminologi.
2. Bufdir foreslår ingen endringer i lover som vil svekke likestillingshensyn.
3. Bufdir vurderer at følgende lover må endres samtidig med eller i forkant av en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori:
 - a. Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn
 - b. Ekteskapslovens bestemmelse om hvem som kan inngå ekteskap
 - c. Enkelte andre bestemmelser som etter sin ordlyd ekskluderer ikke-binære

9.3.1 Innledning

Den norske lovgivingen er i hovedsak kjønnsnøytralt utformet.²⁹¹ Det er likevel viktige unntak, blant annet i bestemmelser som har som formål å fremme likestilling mellom kvinner og menn, men også i bestemmelser som blant annet omhandler reproduksjon og foreldreskap.

En rekke kjønnsrelevante praksiser er ikke særskilt regulert i lovgivningen. Et klassisk eksempel er kjønnsdelte garderober og toaletter. Det samme gjelder kjønnsdelte soningsplasser.²⁹²

Ved å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, vil det opprettes en ny, rettslig identitet. Bufdir fraråder å innføre en tredje juridisk kjønnskategori uten å samtidig vurdere hvilken betydning dette skal ha for ikke-binæres øvrige rettigheter og plikter. Hvis man ikke gjennomgår øvrig lovgivning, vil det etterlate ikke-binære i en usikker, rettslig situasjon. En slik løsning vil være problematisk i lys av alminnelige prinsipper om forutberegnelighet og rettssikkerhet.²⁹³ Lund & Co, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og Likestillingssenteret KUN har alle påpekt at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori må kombineres med en gjennomgang av øvrig lovgivning.²⁹⁴

Dersom det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori, oppstår det et behov for å gjennomgå all lovgivning som i dag benytter kjønne begreper som «mann», «kvinne», «far» og «mor», «begge kjønn» og tilsvarende for å vurdere om det er behov for å endre ordlyden.

²⁹¹ Sørli (2015) s. 376.

²⁹² Kriminalomsorgsdirektoratet (2018)

²⁹³ Lund & Co (2022) s. 67

²⁹⁴ Lund & Co (2022) s. 67, Vedlegg 5 s. 40 og Vedlegg 3 s. 15

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Bufdir anbefaler:

1. at sektormyndighetene gjennomgår relevant lovgivning med formål om å vurdere *om det er behov for endring* i lovgivningen tilhørende sektoren, og i så fall *hvilken endring* som er hensiktsmessig
2. at det gjennomføres endringer i spesifikke lover som Bufdir har vurdert at «må» endres (se kapittel 9.3.3 og tabell 11)
3. en endring i lov om endring av juridisk kjønn som avklarer hvordan den øvrige lovgivningen skal tilpasses tre juridiske kjønnskategorier

9.3.2 Hvordan vi har vurdert endringsbehov i lovgivningen

Oppsummering

Bufdir skiller mellom lover som *må* endres, *bør* endres og *kan* endres.

Som en del av utredningen, har Bufdir gjennomgått lover som vi anser gir rettigheter eller plikter av vesentlig velferdsmessig betydning basert på kjønn. Vi har vurdert endringsbehovet i lovene. Advokatfirmaet Lund & Co har i sin juridiske betenkning gjennomgått mange av de samme lovene, og foreslått ny ordlyd til enkelte bestemmelser.

Et overordnet spørsmål for vurdering av endringsbehov i lover, er hva som er *hensikten* bak benevnelsen av kjønn i de enkelte bestemmelsene. Enkelte steder har kjønn et sosialt formål, typisk likestillingshensyn. Dette gjelder for eksempel bestemmelsen om kjønnsbalanse i offentlige utvalg.²⁹⁵ I annen lovgivning knyttes kjønnsbegreper opp mot reproduktive egenskaper, for eksempel i abortloven og bioteknologiloven.²⁹⁶

Bufdir har delt inn lovgivningen vi har gjennomgått i kategoriene «må endres», «bør endres» og «kan endres». Vi legger følgende til grunn for kategoriseringen:

- **Må endres:** Vi vurderer at mangel på endring kan få betydelige negative eller uheldige virkninger for ikke-binære. Vi legger også til grunn at bestemmelsen må endres *samtidig med* eller *i forkant av* innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.
- **Bør endres:** Vi vurderer at det vil være fordelaktig å endre bestemmelsen, men det er mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori uten endring i bestemmelsen.
- **Kan endres:** Vi vurderer at sektormyndigheten må foreta en avveining mellom forskjellige hensyn, men at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kan gjennomføres uten

²⁹⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven § 28

²⁹⁶ Se for eksempel abortloven § 2: «Fører et svangerskap til alvorlige vansker for en kvinne, skal hun tilbys informasjon og veiledning om den bistand som samfunnet kan tilby henne» og bioteknologiloven § 2-1 om assistert befruktning

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

endring av bestemmelsen. Enkelte av disse bestemmelsene er det ikke behov for å endre, men sektormyndigheten kan likevel velge å gjøre tilpasninger.

I de følgende avsnittene utdyper vi mer om våre vurderinger knyttet til endringsbehov i enkelte av lovene.

9.3.3 Bufdirs vurdering av endringsbehov i lovgivningen

Tabellen under viser hvilke lover vi har vurdert og vår vurdering av endringsbehov. Etter tabellen utdyper vi hvilke vurderinger vi har gjort tilknyttet enkelte bestemmelser.

Lovene er sortert tematisk etter følgende inndelinger:

- Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn
- Bestemmelser med likestillingsformål
- Bestemmelser om ekteskap, foreldre og barn
- Bestemmelser der reproduktive egenskaper er relevant
- Andre bestemmelser som legger kjønn betydning m.v

Bufdir har utarbeidet en oversikt over alle lover vi kjenner til at benytter kjønnsspesifikk terminologi med henvisninger til lovenes paragrafer:

Vedlegg 9: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvisninger

Tabell 10: Oversikt over lover som legger kjønn betydning. Bufdirs vurdering av endringsbehov ved innføring av tiltak 2

Lov	Innhold	Endringsbehov
Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn		
Folkeregisterloven med forskrift	Må tillate at en tredje juridisk kjønnskategori kan registreres	Må endres
Lov om endring av juridisk kjønn	Må tillate å endre til tredje kjønnskategori	Må endres
Lov om nasjonalt identitetskort	Må tillate at kjønn kan benevnes som «X» i nasjonalt ID-kort	Må endres
Passloven	Må tillate at kjønn kan benevnes som «X» i pass	Må endres
Bestemmelser med likestillingsformål		
Aksjeloven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper	Bør endres
Allmennaksjeloven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Bør endres
Arbeidsmiljøloven	Krav om at virksomheten skal innrettes for arbeidstakere av begge kjønn	Kan endres

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Bustadbyggjelagslova	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Bør endres
Domstolloven	Krav om representasjon av kvinner og menn i Forliksrådet	Kan endres
Domstolloven	Bestemmelser om meddommerutvalg for kvinner og menn	Kan endres
Domstolloven	Bestemmelse om kjønnsbalanse ved oppnevning av mer enn én fagkyndig meddommer	Kan endres
Eierseksjonsloven	Forbud mot diskriminering på bakgrunn av blant annet kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk	Kan endres
Fagskoleloven	Bestemmelse om at læringsmiljøet skal være innrettet for studenter av ulike kjønn	Kan endres
Finnmarksloven	Om kjønnsbalanse ved forholdsvalg	Kan endres
Folkehøgskoleloven	Bestemmelse om at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av begge kjønn	Kan endres
Forsikringsvirksomhetsloven	Bestemmelse om kjønn som faktor ved beregning av risiko	Kan endres
Helseforetaksloven	Bestemmelser om kjønns sammensetning i foretakets styre og revisjonsutvalg	Kan endres
IKS-loven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres
Innskuddspensjonsloven	Om fastsettelse av pensjonssats for kvinner og menn	Bør endres
Jordskiftelova	Krav om representasjon av begge kjønn til utvalg av jordskiftemeddommere	Kan endres
Kommuneloven	Krav om representasjon av begge kjønn til folkevalgte organer og styrever i kommunale aksjeselskap	Kan endres
Likestillings- og diskrimineringsloven	Kjønnsbalanse i offentlige utvalg. Bør tilpasses slik at ikke-binære kan velges.	Bør endres
Likestillings- og diskrimineringsloven	Bestemmelse om lik lønn for likt arbeid. Gjelder mellom «[k]vinner og menn»	Kan endres
Lov om Innovasjon Norge	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Markedsføringsloven	Krav om at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn ut ifra hensynet til likestilling mellom kjønnene og at ikke reklame fremmer en støtende eller nedsettende vurdering av kvinne eller mann	Kan endres
NIM-loven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres
Norfundloven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres
Reindriftsloven	Krav om mest mulig lik representasjon av begge kjønn i reindriftsstyret	Kan endres
Samvirkelova	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Bør endres
Statsforetaksloven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres
Stiftelsesloven	Krav om kjønnsrepresentasjon i stiftelsesstyret når dette oppnevnes av staten, en fylkeskommune eller kommune	Kan endres
Svalbardloven	Krav om representasjon av begge kjønn i Longyearbyens lokalstyre	Kan endres
Universitets- og høyskoleloven	Bestemmelse om at underrepresenterte kjønn skal oppfordres til å søke undervisnings- og forskerstillinger	Kan endres
Universitets- og høyskoleloven	Bestemmelse om kjønnsbalanse i sakkyndige bedømmelsesutvalg	Kan endres
Universitets- og høyskoleloven	Bestemmelser om kjønnsbalanse offentlige og private i universitets- og høyskolestyrer	Kan endres
Vinmonopolloven	Krav om representasjon av begge kjønn i styret	Kan endres
Bestemmelser om ekteskap, foreldre og barn		
Arbeidsmiljøloven	Særlig kap. 12 om rettigheter til foreldre, bl.a rett til ammefri.	Bør endres
Barneloven	Særlig bestemmelser om hvem som skal regnes som mor og far til barnet	Bør endres
Ekteskapsloven	I dag kan to personer av «samme eller motsatt kjønn» inngå ekteskap. Bestemmelsen må tillate at ikke-binære kan forbli gift og inngå ekteskap	Må endres

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Folketrygdloven	Rettigheter knyttet til svangerskap, fødsel og adopsjon i kap. 14	Bør endres
Bestemmelser der reproduktive egenskaper er relevant		
Abortloven	Bør tilpasses slik at reproduktive evner blir avgjørende for rett til abort	Bør endres
Bioteknologiloven	Bør tilpasses slik at reproduktive evner blir avgjørende for rett til assistert befruktning	Bør endres
Andre bestemmelser som tillegger kjønn betydning m.v		
Domstolloven	Bestemmelse om at dommere må være menn eller kvinner i § 53	Må endres
Ekteskapsloven	Bestemmelse om at kvinner og menn har rett til å fritt velge ektefelle	Bør endres
Foretaksregisterloven	Bestemmelse om plikt til å registrere styremedlemmers og varamedlemmers kjønn for aksjeselskaper som omfattes avplikten til å ha kjønnsbalanse i styret	Bør endres
Krisesenterloven	Botilbud for menn og kvinner skal være fysisk atskilt.	Bør endres
Psykisk helsevernloven	Kroppssvitasjon skal foretas av en person av samme kjønn som pasienten	Bør endres
Straffeprosessloven	Bestemmelse om at ransaking kan utføres av en av «samme kjønn» når hensynet til ærbarhet tilsier det	Kan endres

9.3.3.1 Bestemmelser som regulerer juridisk kjønn

Dette er lovendringer som må på plass ved opprettelse av en tredje juridisk kjønnskategori. Disse endringene må til for å tillate at kjønn kan betegnes som noe annet enn mann eller kvinne. Bufdir viser til nærmere begrunnelser for disse endringene i avsnitt 9.1.2.

9.3.3.2 Bestemmelser med likestillingsformål

Det finnes ulike bestemmelser som har som formål å fremme likestilling. De fleste av disse er regler om kjønnsbalanse i sammensetning av styrer og utvalg.

Som omtalt i kapittel 2.2 om prinsipielle hensyn, foreslår ikke Bufdir endringer som går på bekostning av likestillingshensyn. Når vi har vurdert behov for endring i bestemmelser som har et likestillingsformål, har vi vurdert om ikke-binære vil bli *utelukket* dersom dagens ordlyd beholdes. I slike tilfeller har vi vurdert at bestemmelsen bør endres.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Særlig om bestemmelser om kjønnsbalanse i utvalg og styrer

Flere av bestemmelsene som stiller krav til kjønnsbalanse mellom kvinner og menn er bygd opp etter samme modell som likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelse om krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg.²⁹⁷ I bestemmelsen fremgår det at «begge kjønn [skal] være representert». Krav til antall kvinner og menn varierer med utvalgets størrelse. Bestemmelsens første ledd ser slik ut:

§ 28. Kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv.

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder, delegasjoner mv., skal begge kjønn være representert på følgende måte:

- a. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.*
- b. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.*
- c. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.*
- d. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire.*
- e. Har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 pst.*

I bestemmelsens tredje ledd fremgår det at «Departementet kan gi dispensasjon fra kravet om kjønnsbalanse dersom det ikke har latt seg gjøre å finne et tilstrekkelig antall kvalifiserte medlemmer av begge kjønn». Det fremgår av forarbeidene at departementet mottar om lag 3-4 slike søknader i året, og at det gis dispensasjon i de fleste saker. Det fremgår også at en gjennomgang av praksis viser at dispensasjonsadgangen praktiseres noe mer lempelig enn det lovteksten gir anvisning på.²⁹⁸

Formålet med bestemmelsene om kjønnsbalanse er å sikre en balansert representasjon av begge de kjønnene som anerkjennes juridisk i dag. Det følger av lov om endring av juridisk kjønn at det er det juridiske kjønn som skal legges til grunn for blant annet disse bestemmelsene.²⁹⁹ Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, blir spørsmålet hvordan man skal forstå bestemmelsens ordlyd i tilfeller der styret eller utvalget har henholdsvis to, fire eller seks medlemmer (bokstav a-c). I disse tilfellene vil man ikke kunne velge en ikke-binær person og samtidig ha like mange kvinner og menn. Det vil altså *ikke* oppstå problemer i styrer eller utvalg med henholdsvis tre, fem eller syv medlemmer fordi menn og kvinner i så fall kan være representert med likt antall selv om en ikke-binær person blir medlem. For styrer eller utvalg med ni medlemmer eller mer, er det krav

²⁹⁷ Likestillings- og diskrimineringsloven § 28. Dette gjelder svært mange av lovene som det er referert til i tabell 10 over under overskriften «Bestemmelser med likestillingsformål», blant annet aksjeloven § 20-6, allmennaksjeloven § 6-11a og kommuneloven § 21-1. Se også vedlegg 9: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvisninger

²⁹⁸ Prop. 81 L (2016-2017) s. 259-260

²⁹⁹ Lov om endring av juridisk kjønn § 6

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Ordlyden i bokstav e trenger derfor ingen endring ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Buudir antar at problemstillingen knyttet til representasjon av ikke-binære i små styreverv og utvalg ikke vil bli aktualisert i veldig mange saker fordi kunnskapsgrunnlaget vårt tilsier at det er få ikke-binære i befolkningen. Buudir mener likevel at det er behov for at aktuelle sektormyndigheter gjennomgår reglene og tar stilling til hvordan reglene kan tilpasses en tredje juridisk kjønnskategori, slik at dette er avklart dersom problemstillingen blir aktualisert. Det er flere måter å løse problemstillingen på som vil ivareta formålet om å oppnå kjønnsbalanse. En løsning er at ikke-binære telles som det underrepresenterte kjønn. Denne løsningen benyttes blant annet av Malta.³⁰⁰ En annen løsning er at ikke-binære ikke teller med i kravet om kjønnsbalanse, slik at styret eller utvalget i praksis utvides med et ekstra medlem.

Regler om kjønnsbalanse gjenspeiler den forskjellsbehandlingen som særlig kvinner har blitt utsatt for gjennom tidene. Buudir anbefaler derfor at de ansvarlige sektormyndighetene påser at endringene i disse reglene ikke går på bekostning av den positive særbehandlingen av kvinner som reglene er ment til å fremme.

Andre bestemmelser med likestillingsformål

Domstollovens bestemmelser om sammensetning av forliksråd³⁰¹ sier at «det [skal] være både kvinner og menn» blant medlemmene og varamedlemmene». Ikke-binære blir dermed ikke utelukket. Buudir vurderer derfor at det ikke er nødvendig med endring. Buudir vurderer at det samme gjelder for kommunelovens bestemmelser om valg til folkevalgte organer.³⁰²

I domstollovens bestemmelser om utvalg av meddommere til tingrettene og lagmannsrettene, står det at det skal opprettes to utvalg av meddommere, ett for kvinner og ett for menn.³⁰³ Etter dagens ordlyd er det derfor uklart om ikke-binære kan velges som meddommer. En mulig løsning er å legge til en formulering om at ikke-binære også kan velges. Buudir vurderer at bestemmelsen kan endres.

9.3.3.3 Bestemmelser om ekteskap, foreldre og barn

Ekteskap

Ordlyden i dagens ekteskapslov åpner for at to av samme eller motsatt kjønn kan inngå ekteskap, jf. § 1. Denne ordlyden utelukker ikke-binære. Spørsmålet blir derfor om ikke-binære blir forhindret fra å kunne inngå ekteskap eller om ikke-binæres allerede inngåtte ekteskap blir ugyldige dersom en eller begge parter endrer juridisk kjønn til en tredje kategori. Det å nekte ikke-binære anerkjennelse og beskyttelse av sitt parforhold på grunn av kjønnsidentitet kan være menneskerettsstridig.³⁰⁴

³⁰⁰ Møte med maltesiske myndigheter 20. september 2022. Se vedlegg 6 s. 3

³⁰¹ Domstolloven §§ 27 og 57

³⁰² Kommuneloven kapittel 7

³⁰³ Domstolloven §§ 64 og 65

³⁰⁴ Lund & Co (2022) s. 78

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Bufdir mener derfor at ekteskapsloven § 1 må endres samtidig med eller i forkant av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Foreldre og barn

Lov om endring av juridisk kjønn sier at juridisk kjønn skal legges til grunn for annen lovgivning, unntatt barnelovens bestemmelser om foreldreskap og foreldreansvar.³⁰⁵ Dette medfører at personer som har endret juridisk kjønn, og som er foreldre, benevnes med foreldrebegreper som ikke samsvarer med deres juridiske kjønn. For eksempel vil en juridisk mann som føder barn, bli betegnet som barnets mor.

Barnelovens foreldrebegreper gjenspeiles i en rekke skjemaer og dokumenter. Dette medfører at kjønnsendringen kan bli avslørt i ulike sammenhenger. Denne løsningen innebærer et mulig brudd på diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet.³⁰⁶

Bufdir anbefaler derfor en gjennomgang av dagens regler om foreldreskap og endring av juridisk kjønn, uavhengig av om en ny juridisk kjønnskategori blir innført eller ikke. Se en mer utførlig begrunnelse for anbefalingen i kapittel 7.3.

9.3.3.4 Bestemmelser der reproduktive egenskaper er relevant

Flere bestemmelser benytter kjønnsspesifikke begreper for å betegne personers reproduktive egenskaper. Flere av disse formuleringene gjør at verken personer som har endret juridisk kjønn mellom mann og kvinne eller personer som eventuelt endrer til en tredje juridisk kjønnskategori, vil være omfattet av ordlyden. Det er derfor uklart hvordan reglene skal anvendes overfor personer som har endret juridisk kjønn generelt.

Bufdir har sett på to lover som knytter kjønnsbegreper til reproduktive evner: abortloven og bioteknologiloven. Se også avsnitt 9.3.4 under om en ny bestemmelse om rettslige konsekvenser av å endre til en tredje juridisk kjønnskategori.

Abortloven

I abortloven benyttes begrepene «kvinne» og kjønnspronomen «hun»/«henne» gjennomgående. Bufdir er ikke kjent med at juridiske menn som har ønsket abort, har blitt nektet tilgang til dette.

Bufdir har mottatt innspill fra kvinnerettighetsorganisasjoner som advarer mot å fjerne kjønnsspesifikke begreper i lovgivningen. Bufdir har også fått innspill om at abortloven har en særlig symbolsk betydning for kvinnebevegelsen, og at det derfor ikke er ønskelig at denne loven får et kjønnsnøytralt språk.³⁰⁷

Bufdir anbefaler at loven bør endres for å sikre at personer som har juridisk kjønn som ikke-binær (eller mann) får tilgang til abort. For å ivareta innspillet fra kvinnebevegelsen, kan man legge til en

³⁰⁵ Lov om endring av juridisk kjønn § 6

³⁰⁶ Blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet i Vedlegg 5 s. 29.

³⁰⁷ Innspill fra Norske kvinners sanitetsforening, se Vedlegg 4 s. 8. Norges kvinnelobby ga uttrykk for det samme i muntlig innspill til Bufdir.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

innledende bestemmelse i loven om at bestemmelsene også gjelder for personer som har andre juridiske kjønn enn kvinne.

Bioteknologiloven

Buudir anbefaler at bioteknologilovens bestemmelser bør endres slik at personers reproduktive evner legges til grunn for vurderingen av hvem som skal få rett til behandling etter bioteknologiloven.

Personer som har endret juridisk kjønn har ikke rett til assistert befruktning etter loven i dag, og det samme vil gjelde for personer som endrer til en tredje juridisk kjønnskategori i fremtiden. Buudir anbefaler derfor endringer i bioteknologiloven uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori eller ikke. Se kapittel 7.2 for en nærmere begrunnelse.

9.3.4 Bestemmelse om rettslige konsekvenser av å endre til en tredje juridisk kjønnskategori

Oppsummering

Buudir anbefaler en endring i lov om endring av juridisk kjønn § 6 som skal sikre at øvrig lovgivning tilpasses en tredje juridisk kjønnskategori.

I lov om endring av juridisk kjønn, er det en egen bestemmelse om de rettslige konsekvensene av å endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt.³⁰⁸ Bestemmelsen sier at juridisk kjønn skal legges til grunn for anvendelsen av andre lover og forskrifter, unntatt enkelte bestemmelser om etableringen av foreldreskap og foreldreansvar etter barneloven. Videre fremgår det at regler som gjelder for en kvinne som føder barn, skal gjelde på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn.

Oppsummert bestemmer lov om endring av juridisk kjønn § 6 at:

- Juridisk kjønn legges til grunn når annen lovgivning bruker kjønnebegreper
- Dette gjelder ikke for etablering av foreldreskap, foreldreansvar og rettigheter man får etter å ha født et barn. Da legges fødselskjønn til grunn.

Ettersom det ikke finnes bestemmelser i lovgivningen i dag som benytter begrepet «ikke-binær», gir ikke § 6 i lov om endring av juridisk kjønn veiledning i hvordan kjønnet lovgivning kan tilpasses en ikke-binær kjønnskategori. Dette er bakgrunnen for at Buudir har gjennomgått lovgivningen for å vurdere endringsbehov.

I tillegg mener Buudir at det er hensiktsmessig med en endring i lov om endring av juridisk kjønn som gir en *generell veiledning* for annen lovgivning som benytter kjønnebegreper, uavhengig av om ordlyden i andre bestemmelser blir endret eller ikke. En slik formulering kan fungere som en «sikkerhetsventil», som kan fange opp tilfeller som for eksempel har blitt oversett. Buudir foreslår

³⁰⁸ Lov om endring av juridisk kjønn § 6

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

at et slikt tillegg kan angi at der ikke-binære er utelukket etter ordlyden i en bestemmelse, så skal bestemmelsen anvendes analogisk der det er mulig.

Buudir anbefaler at lov om endring av juridisk kjønn § 6 endres på to måter for å tilpasse lovgivningen til et system med tre juridiske kjønnskategorier.

Buudir anbefaler følgende endringer i lov om endring av juridisk kjønn § 6:

1. Reproduktive egenskaper er bestemmende for rettigheter i lovgivning der dette er relevant

En slik formulering kan eventuelt henvise direkte til abortloven og bioteknologiloven, som særlig har blitt trukket frem i innspill og i Buudirs vurderinger. En ny formulering om at reproduktive evner skal legges til grunn, vil for eksempel innebære at en ikke-binær person (eller juridisk mann) som har livmor og eggstokker kan få assistert befruktning etter bioteknologiloven eller få gjennomført en abort etter abortloven, så lenge de øvrige vilkårene for dette er oppfylt. En slik formulering kan også benyttes i annen helselovgivning med tilhørende forskrifter, rundskriv med videre.

2. En generell formulering om tilpasning til øvrig, kjønnnet lovgivning

Det bør tas inn en formulering om at der ordlyden i en kjønnsspesifikk bestemmelse *utelukker* ikke-binære, skal bestemmelsen anvendes analogisk. En analogisk anvendelse av bestemmelsen vil innebære at man skal forsøke å likebehandle de som har ikke-binært kjønn med de som har binært kjønn. I svensk rett finnes det en slik løsning som anvendes for personer som har endret juridisk kjønn til mann eller kvinne.³⁰⁹ En analogisk anvendelse vil ikke fungere i bestemmelser om likebehandling av kvinner og menn.

9.3.5 Personvern og ikke-binært kjønn

Oppsummering

Buudir anbefaler at spørsmål knyttet til juridisk kjønn og personvern utredes. Utredningen bør blant annet ta for seg hvorvidt juridisk kjønn bør bli en taushetsbelagt opplysning når juridisk kjønn skilles ut som eget informasjonsfelt i folkeregisteret i 2032. Dette er særlig viktig ved innføring av tiltak 2, fordi ikke-binært juridisk kjønn automatisk avslører kjønnsidentitet. Dersom juridisk kjønn blir en taushetsbelagt opplysning, vil det innebære at bare aktører som har et begrunnet behov for opplysninger om juridisk kjønn kan få utlevert opplysninger om juridisk kjønn.

Se kapittel 5.1.8 om personvern og juridisk kjønn etter gjeldende rett og kapittel 7.4 der vi anbefaler en utredning som et av tiltakene i minimumsalternativet. Buudir anbefaler at spørsmål knyttet til juridisk kjønn og personvern utredes uavhengig av om andre tiltak blir innført eller ikke.

³⁰⁹ Prop. 2012/13: *Upphävande av kravet på sterilisering för ändrad könstillhörighet*, kap 5, omtalt i Sørli (2021) s. 143.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, vil det oppstå *ytterligere* personvernspørsmål som bør utredes nærmere.

Opplysninger om en persons juridiske kjønn er ikke anerkjent som en sensitiv personopplysning («særlig kategori») etter personvernregelverket.³¹⁰ Etter dagens regler får alle som har et «begrunnet behov for [å få utlevert] fødselsnummer og d-nummer»,³¹¹ også opplysninger om juridisk kjønn ettersom dagens personnumre er kjønsspesifikke. Når juridisk kjønn ikke lenger skal utledes av personnummer fra 2032, må myndighetene ta stilling til hvordan opplysningen om juridisk kjønn skal kategoriseres.³¹² Dette gjelder uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori eller ikke.

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, vil det reises noen særlige personvernspørsmål. Opplysningen om at en person er registrert med et ikke-binært juridisk kjønn, vil umiddelbart «avsløre» at personen har en kjønnsidentitet som ikke samsvarer med kjønnnet vedkommende ble tildelt ved fødsel. Selv om innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori er ment å synliggjøre og anerkjenne ikke-binæres identitet, kan ikke-binære samtidig ha et behov for å slippe å bli konfrontert med dette i situasjoner der registrering av juridisk kjønn ikke er nødvendig.

Problemstillingen har likhetstrekk med dagens utfordringer knyttet til *historiske opplysninger* om endring av juridisk kjønn, det vil si informasjon om at en person har endret juridisk kjønn. Historiske opplysninger om endring av juridisk kjønn er derfor underlagt taushetsplikt.³¹³ Skatteetaten praktiserer også det samme for opplysninger om *navneendring* dersom vedkommende også har endret juridisk kjønn.³¹⁴ Dette betyr at kjønns- og navnehistorikk bare deles med aktører som har hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret.³¹⁵

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven at det er forbudt å innhente opplysninger om en persons *kjønnsidentitet* i ansettelsesprosesser.³¹⁶ Å innhente opplysninger om juridisk kjønn for en person som er registrert som ikke-binær vil dermed også være forbudt, fordi det juridiske kjønnnet også avslører kjønnsidentitet.³¹⁷

Når kjønn etter 2032 ikke lenger utledes fra personnummer og d-nummer, men fra et eget informasjonsfelt, vil det være behov for å vurdere hvilken «status» opplysningen om juridisk kjønn skal ha. Det er gode grunner til å vurdere om juridisk kjønn skal kategoriseres som en

³¹⁰ Personvernforordningen artikkel 9

³¹¹ Folkeregisterforskriften § 10-1-1

³¹² Se kapittel 5.1.8

³¹³ Prop. 164 L (2015-2016) s. 40.

³¹⁴ Se Lund & Co (2022) s. 81

³¹⁵ Folkeregisterloven § 10-2

³¹⁶ Likestillings- og diskrimineringsloven § 30 første ledd bokstav e og Prop. 81 L (2016-2017) s. 275

³¹⁷ Lund & Co (2022) s. 82

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

taushetsbelagt opplysning. Dette vil medføre at bare aktører som har *behov* for opplysninger om juridisk kjønn vil få denne informasjonen.³¹⁸

På bakgrunn av dette anbefaler Bufdir at en utredning om juridisk kjønn og personvern gjennomføres i god tid før 2032, og at utredningen blant annet tar for seg hvordan juridisk kjønn skal kategoriseres (se også kapittel 7.4).

9.3.6 Oppsummering: Lovbestemmelser Bufdir mener må endres eller innføres

Tabell 11: Oppsummering av lovbestemmelser Bufdir mener må endres eller innføres i forkant av eller samtidig med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Lov	Innhold	Endringsbehov
Folkeregisterloven med forskrift	Må tillate at en tredje juridisk kjønnskategori kan registreres	Må endres
Lov om endring av juridisk kjønn	Må tillate å endre til tredje kjønnskategori	Må endres
Lov om nasjonalt identitetskort	Må tillate at kjønn kan benevnes som «X» i nasjonalt ID-kort	Må endres
Passloven	Må tillate at kjønn kan benevnes som «X» i pass	Må endres
Ekteskapsloven	I dag kan to personer av «samme eller motsatt kjønn» inngå ekteskap. Bestemmelsen må tillate at ikke-binære kan forbli gift og inngå ekteskap	Må endres
Domstolloven	Bestemmelse om at dommere må være menn eller kvinner	Må endres

I **vedlegg 9** fremgår paragrafhenvisninger til de enkelte bestemmelsene.

³¹⁸ I forbindelse med Konseptvalgutredningen som ligger til grunn for avgjørelsen om ny modell for personidentifikator, ble det anslått at 10 prosent av de 3500 brukerne av folkeregisteropplysninger vil ha behov for opplysninger om juridisk kjønn, se Oslo Economics (2023) s. 39.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.4 Kjønn i statistikk

Oppsummering

En konsekvens av å innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil være at kjønn i større grad må skjermes i statistikk der tallene blir små, av hensyn til konfidensialitet. Dette kan for eksempel gjelde statistikk om kjønnsforskjeller på en skole. Informasjon om kjønn vil fortsatt kunne inngå som en statistisk opplysning, men enkelte tabeller må *presenteres og formidles* på en annen måte enn i dag der statikken er offentlig tilgjengelig.

Informasjon om kjønn brukes i dag på en rekke områder innen forskning og fremstilling av statistikk. Bufdir ba derfor Oslo Economics om å utrede mulige konsekvenser for statistikk dersom en tredje juridisk kjønnskategori innføres. Oslo Economics har snakket med Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet om mulige virkninger for statistikk som inneholder opplysninger om kjønn. De følgende avsnittene er en oppsummering av hva Oslo Economics har skrevet om dette.³¹⁹

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvar for statistikk om det norske samfunnet. Kjønn som statistisk variabel brukes i all personstatistikk de produserer, blant annet befolkningsstatistikk og lønnsstatistikk. SSB oppgir til Oslo Economics at det fra et teknisk perspektiv vil være uproblematisk å innføre en tredje kjønnskategori i deres statistikker. Konsekvensene dreier seg først og fremst om praktiske utfordringer og vurderinger knyttet til hvordan statistikken skal *fremstilles*.

Den største utfordringen SSB peker på, er at ikke-binære vil utgjøre en liten gruppe (og dermed utgjøre små tall). Tabeller ut over nasjonalt nivå, eventuelt regionalt nivå, vil trolig ikke kunne inneholde informasjon om en tredje kjønnskategori. Det henger sammen med at statistikk «skal formidles slik at det ikke er mulig, verken direkte eller indirekte, å identifisere en statistisk enhet og dermed avsløre enkeltopplysninger».³²⁰

Dersom tre kjønnskategorier skal vises i en statistisk tabell, må SSB vurdere hvordan små tall skal behandles. De skisserer tre mulige løsninger:

- **«Prikking»** av kategorier (tall fjernes og erstattes med «..»)
- **Avrunding**³²¹, hvilket medfører at tallene blir upålitelige

³¹⁹ Se Oslo Economics (2023) s. 30-31

³²⁰ Statistikkloven § 7

³²¹ SSB beskriver avrunding slik i en annen sammenheng: «I mange tabeller fordeler vi også etter ulike variable som kjønn, alder, utdanning, landbakgrunn, mv. Dette fører til at det i noen tilfeller ligger svært få personer til grunn for tallet i en celle, noe som kan føre til at en person blir identifisert. Av hensyn til personvernet blir derfor alle ett- og to-tall avrundet til enten '0' eller '3'. Dette gjelder alltid når vi fordeler etter fylke og kommune. Det er noen unntak på landsnivå, da det i de fleste tilfeller vil være svært vanskelig å identifisere enkeltpersoner.», se Statistisk sentralbyrå (2017).

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

- **Tilfeldig fordeling** av den tredje kjønnskategorien på mann eller kvinne. Den tredje kjønnskategorien blir i så fall skjult i statistikken

Utdanningsdirektoratet innhenter en rekke data om elever i grunnskolen og videregående skole, blant annet gjennom Elevundersøkelsen, og publiserer statistikk helt ned på skolenivå. I statistikken skilles det mellom gutter og jenter. Statistikken brukes til å kartlegge kjønnsforskjeller i skolen, blant annet på trivsel og skoleprestasjoner.

Utdanningsdirektoratet peker på de samme utfordringene som SSB, og legger til grunn at kjønn i større grad enn i dag må skjermes (prikkes) i statistikken som gjelder skolenivå og kommunenivå. Hvis antall elever totalt for en skole blir publisert, i tillegg til antall gutter og antall jenter, vil det være mulig å regne seg frem til antall personer i den tredje kjønnskategorien med mindre antall gutter eller jenter fjernes. Utdanningsdirektoratet forventer derfor at de ikke lenger vil kunne presentere informasjon om kjønnsforskjeller i skolen slik det gjøres i dag, dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori.

Buudir har ansvar for statistikk om blant annet barn og unge med barnevernstiltak. Dette er også en liten befolkningsgruppe som aktualiserer behovet for skjerming i formidling av statistikken på kommunenivå. I barnevernsstatistikken vises alle tall på nasjonalt nivå, men på regionalt nivå vises bare andeler, ikke antall. Der andeler ikke er tilstrekkelig til å sikre konfidensialitet, kan man bruke deskriptiv tekst uten å kvantifisere.

Presisjon er viktig i statistikk, men Buudir vurderer at utfordringene som er skissert her ikke er til hinder for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori. Informasjon om kjønn vil fortsatt kunne inngå som en statistisk opplysning, men enkelte tabeller må *presenteres og formidles* på en annen måte enn i dag i statikk som er offentlig tilgjengelig. Når det gjelder statistikk om kjønnsforskjeller i skolen, vil skolene fortsatt få opplysninger om skoleprestasjoner fordelt på kjønn. Skolene, kommunene og utdanningssektoren generelt vil derfor fortsatt få informasjon om kjønnsforskjeller i skolen. Dermed vil det fortsatt være mulig å vurdere behov for eventuelle tiltak som et resultat av slike forskjeller. I presentasjon av statistikk som *gjøres offentlig tilgjengelig*, vil man imidlertid måtte velge en av de nevnte metodene i dette kapittelet: skjerming, avrunding, tilfeldig fordeling eller å presentere analyser deskriptivt.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.5 Virkninger av tiltak 2

Oppsummering

- Bufdir mener at dette er det eneste tiltaket som innebærer en fullverdig anerkjennelse av ikke-binært kjønn.
- Tiltaket vil bidra til å oppnå alle målene for utredningen: avklart rettighetssituasjon for ikke-binære, trygghet i egen identitet og bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære.
- Forskningen vi har gjennomgått, sammenhold med innspillene fra relevante aktører, viser at rettslig anerkjennelse fører til bedre levekår og livskvalitet.
- De totale kostnadene ved tiltaket er store, men vil fordeles på mange aktører og over en lang tidsperiode.
- Det vil ikke være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før nytt system for registrering av juridisk kjønn er på plass (vedtatt: 2032). En positiv virkning av lang innføringstid er blant annet kostnadseffektivisering og kartlegging av mulige problemstillinger.

Bufdir har vurdert tiltakene etter fire virkningskategorier: (a) rettslige virkninger, (b) psykososiale virkninger, (c) andre samfunnsvirkninger og (d) økonomiske og administrative konsekvenser.³²² Virkningskategoriene glir over i hverandre og påvirker hverandre. For eksempel kan en rettslig virkning lede til en samfunnsvirkning, som igjen leder til positive psykososiale virkninger for ikke-binære.

Bufdir har identifisert bedre levekår og livskvalitet som følge av rettslig anerkjennelse som den viktigste virkningen av tiltak 2. Vi beskriver denne sammenhengen før vi oppsummerer virkninger etter de fire virkningskategoriene beskrevet over.

9.5.1 Sammenheng mellom rettslig anerkjennelse og levekår

Bufdir mener at en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori og gjennomgang av relevante lover er det eneste tiltaket som vil gi ikke-binære en fullverdig rettslig anerkjennelse (effektmål 1). Vi forventer videre at en rettslig anerkjennelse vil lede til en rekke positive virkninger, der den viktigste er bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære (effektmål 3). Forskningen vi har gjennomgått og innspillene vi har fått fra blant annet sivil samfunn og offentlige aktører, tilsier at en rettslig anerkjennelse av ikke-binær identitet vil påvirke:

1. Ikke-binære selv
2. Ikke-binæres familie og omgangskrets
3. Samfunnet for øvrig

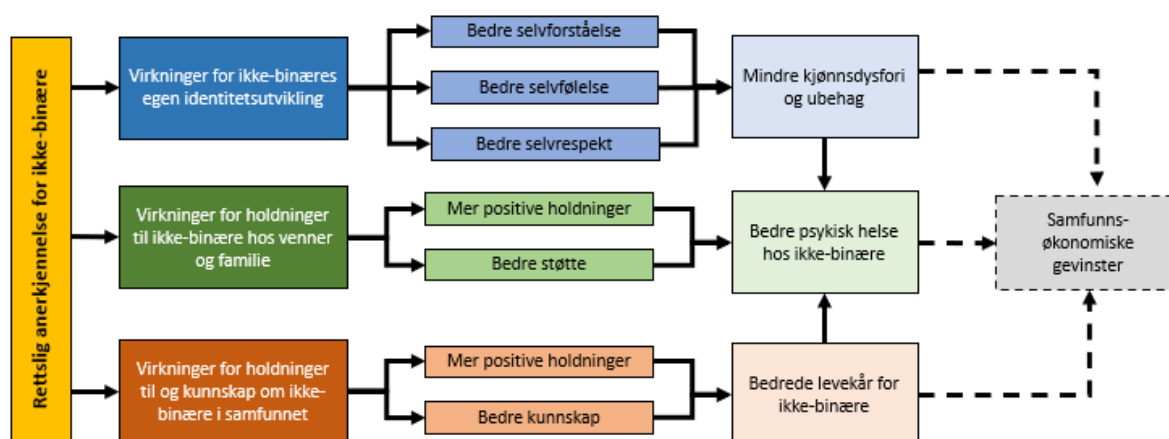
³²² Se kapittel 6.3 for nærmere beskrivelse av virkningskategoriene.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Oppsummert forventer vi at en rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn vil:

- **For ikke-binære selv:** ha en positiv innvirkning på **ikke-binæres identitetsutvikling**. Tiltaket forventes å bedre ikke-binæres forståelse av seg selv, fremme deres selvrespekt og selvfølelse. Dette vil blant annet bidra til mindre emosjonelt ubehag og kjønnsdysfori³²³ hos den enkelte (effektmål 2 og 3).³²⁴
- **For ikke-binæres familie og omgangskrets:** bidra til mer positive holdninger til ikke-binær kjønnsidentitet blant ikke-binæres familie, venner og øvrige omgangskrets.³²⁵ Støtte i familien og omgangskretsen er blant de viktigste faktorene for god helse og velvære, særlig psykisk helse.³²⁶ Blant annet har ungdom som får støtte for sin kjønnsidentitet fra foreldrene, mindre symptomer på depresjon (effektmål 2 og 3).³²⁷
- **For samfunnet for øvrig:** bidra til endrede, mer positive holdninger og økt kunnskap om kjønnsmangfold i samfunnet for øvrig. Dette vil igjen bidra til bedre levekår for ikke-binære, blant annet gjennom synliggjøring og anerkjennelse (effektmål 1, 2 og 3).³²⁸

Figur 3: Sammenheng mellom rettslig anerkjennelse og levekår og livskvalitet



³²³ Kjønnsdysfori viser det til et bredt spekter av ulike former for subjektivt ubehag og misnøye knyttet til hele eller deler av kroppen, eller de sosiale og kulturelle forventningene knyttet til fødselskjønn, se Jessen (2022).

³²⁴ Se blant annet Newman og Peel (2022); Vedlegg 4: innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold s 27-29 og Helsestasjonen for kjønn og seksualitet s. 10, Helsedirektoratet i Vedlegg 5 s. 12, 17 og 22 Sørli (2015) 356 flg, Fineman (2014), Flatnes (2018)

³²⁵ Fineman (2014)

³²⁶ McCann et al (2021) s. 14 og 20

³²⁷ McCurdy og Russell (2023)

³²⁸ Se for eksempel Gostin et al (2019); Hartline (2020) s. 46

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.5.1.1 Sammenheng mellom ikke-binæres identitetsutvikling og bedre levekår og livskvalitet

Sørli har beskrevet hvordan juridisk kjønn er sammenvevd med opplevelse av anerkjennelse, selvtilit, selvrespekt og selvfølelse hos barn som har en annen kjønnsidentitet enn kjønn de fikk tildelt ved fødsel. Artikkelen er basert på kvalitative intervjuer med ti transbarn og foreldre. Funnene i studien viser hvordan juridisk kjønn bestemmer hvilke identiteter og kropper som er inkludert og ekskludert i det norske samfunnet. Disse kjønnsgransene får stor betydning for barn og unge som er trans eller ikke-binære. Studien konkluderer med at dersom barna fikk et juridisk kjønn som samsvarer med deres kjønnsidentitet, ville det bidra til mindre trakassering og diskriminering, og øke deres grad av selvfølelse. Samtidig vil lovgivning som åpner for flere kjønnskategorier bidra til en holdningsendring i samfunnet, som igjen kan bidra til at barna aksepterer seg selv som den de er.³²⁹ Sørli fant blant annet at:

- Å bli utelatt fra et rettslig system, påvirker personen psykisk og hvordan man ser på seg selv
- Det å ikke være anerkjent, skaper en opplevelse av å være en unormal borger. Transpersoner blir «den andre». Lovgivningen har på denne måten en undertrykkende effekt ved at man føler seg mindre verdifull enn andre borgere.
- Gjennom å føle seg som «den andre», eller av mindre verdi på grunn av manglende rettigheter, svekkes følelsen av selvrespekt.
- Undertrykkelse av ens kjønnsidentitet kan hindre en positiv utvikling generelt og identitetsutvikling spesielt.

Mange av de samme funnene ble gjort av Flatnes.³³⁰

I en britisk studie fra 2022 om ikke-binæres syn på juridisk kjønn, viste deltakerne overordnet en stor støtte til en rettslig reform av det binære kjønnsystemet i Storbritannia. For samtlige deltakere kom det frem at deres nåværende juridiske kjønn, og kravet om å velge mellom to binære kjønn, hadde en negativ innvirkning i livene deres. Manglende rettslig anerkjennelse ble satt i sammenheng med manglende synlighet, sosial deltakelse og tilhørighet til samfunnet. Deltakerne uttrykte at en rettslig anerkjennelse ville gjøre livene deres mer «levelig», og blant annet medføre mindre emosjonelt ubehag. Det å måtte velge mellom «kvinne» eller «mann» i et utall, dagligdagse situasjoner, opplevdes som begrensende og undertrykkende.³³¹

9.5.1.2 Sammenheng mellom bedre holdninger i familien og omgangskretsen til ikke-binære, og ikke-binæres levekår og livskvalitet

Anerkjennelse av kjønnsidentitet fra foreldre, familie og venner, har en positiv innvirkning på transpersoner og ikke-binæres helse og velvære, særlig psykisk helse. Motsatt har mangel på

³²⁹ Sørli (2015) s. 379

³³⁰ Flatnes (2018) s. 50. Flatnes fant at manglende kunnskap om ikke-binært kjønn i samfunnet, gjorde det vanskelig for ikke-binære å være åpne om og finne ut av sin kjønnsidentitet. Informantene opplevde at de var ekskludert og usynliggjort i samfunnet. Positive tanker om egen identitet og støttende sosiale relasjoner bidro til å motvirke minoritetsstress.

³³¹ Newman og Peel (2022) s. 12. Sørli (2015) s. 379

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

anerkjennelse av kjønnsidentitet en negativ innvirkning, og bidrar blant annet til økt grad av minoritetsstress.³³²

Fineman beskriver sammenhengen mellom anerkjennende lovgivning og foreldre til transbarn sitt syn på kjønnsidentitet. I demokratiske samfunn har befolkningen bidratt til å skape lovene. Befolkningen navigerer livene sine etter lovene, og i denne konteksten skapes våre identiteter. For transpersoner formes identiteten ved siden av ulike modeller for juridisk kjønn. Disse juridiske kjønnsmodellene vil igjen påvirke i hvilken grad transbarn får støtte fra foreldre, og dermed også deres mulighet til å skape sin egen identitet.³³³

Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI - Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold fremhever at en statlig anerkjennelse av kjønns mangfold bidrar til holdningsendringer i familien og omgangskretsen. De viser til at lov om endring av juridisk kjønn bidro til at transpersoners familiemedlemmer fikk et endret syn på kjønnsidentitet, og at transpersoner dermed ble utsatt for mindre diskriminering innad i familien.³³⁴

9.5.1.3 Sammenheng mellom bedre holdninger i befolkningen og ikke-binæres levekår og livskvalitet

På generelt grunnlag viser forskning at juridiske virkemidler (lovgivning) kan fremme, understøtte og påvirke helse og livskvalitet i befolkningen.³³⁵ På samme måte kan lovgivning som åpner for mer enn to kjønnskategorier spesifikt bidra til bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære.³³⁶ Helsedirektoratet fremhever at en tredje kjønnskategori blir en tredje norm for kjønn, og på den måten vil bidra til å bygge ned strukturelt stigma.³³⁷

Der transkjønnet eller ikke-binær identitet ignoreres, nektes eller minimeres, har dette en betydelig negativ innvirkning på holdninger i samfunnet, synlighet, grad av inkludering og ivaretagelse av deres menneskerettigheter.³³⁸ Hartline beskriver hvordan statens anerkjennelse eller manglende anerkjennelse av kjønnsidentitet, er med på å skape et bilde av hva som er en «ideallinnbygger», og som dermed bidrar til at de som ikke inkluderes blir marginalisert.³³⁹

Dennis har beskrevet en «byråkratisk dysfori», som viser til transpersoners erfaringer med sykeligjøring og annerledesgjøring fra offentlig forvaltning som har sammenheng med manglende forståelse og kunnskap om kjønns mangfold.³⁴⁰ Helsestasjonen for kjønn og seksualitet fremhever

³³² McCann et al (2021) s. 14 og 20

³³³ Fineman (2014)

³³⁴ Vedlegg 4 s. 29

³³⁵ Se for eksempel Gostin et al (2019)

³³⁶ Sørli (2015); Vedlegg 4 s. 29 (innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI, Vedlegg 5 s. 29 (innspill fra Helsedirektoratet) og s. 40 (innspill fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter), Hartline (2020) s. 130

³³⁷ Vedlegg 5 s. 12

³³⁸ McCann og Donohue (2021)

³³⁹ Hartline (2020) s. 16

³⁴⁰ Dennis (2019).

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

at anerkjennelse av ikke-binært kjønn vil føre til mer kunnskap i byråkratiet og helsevesenet, som igjen vil gjøre det lettere for ikke-binære å benytte seg av offentlige tjenester.³⁴¹

Dersom Norge rettslig anerkjenner en ikke-binær kjønnskategori, vil dette kunne bidra til en rettsutvikling internasjonalt. I saker for den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), vil domstolen ofte se hen til rettsutviklingen i de europeiske landene og om det kan etableres en «europeisk konsensus». I saker om anerkjennelse av kjønnsidentitet, har domstolen også vektlagt rettsutviklingen i *enkeltland* i kombinasjon med uttalelser fra for eksempel internasjonale menneskerettsinstitusjoner.³⁴²

Det er en pågående rettsutvikling i andre land, både i Europa og ellers i verden, som vurderer inkludering av ikke-binært kjønn i sin lovgivning.³⁴³ I den forbindelse er det stor interesse for hvordan ulike land gjør slike tilpasninger i sine rettssystem.³⁴⁴ En rettsutvikling i Norge vil derfor ikke bare få positive virkninger for ikke-binære nordmenn, men potensielt også for ikke-binære i andre land.

9.5.2 Rettslige virkninger av tiltak 2

Positive virkninger

- Bufdir mener at tiltak 2 – innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret – er det eneste tiltaket som vil gi ikke-binære en fullverdig rettslig anerkjennelse (effektmål 1). Det er bare dette tiltaket som skaper en ny, rettslig kjønnskategori. Denne vurderingen støttes av både Lund & Co, sivilt samfunn, offentlige aktører og forskningen vi har gjennomgått.³⁴⁵
- Tiltak 2 innebærer også en gjennomgang av øvrig lovgivning som benytter kjønsspesifikk terminologi. En gjennomgang av lovverket bidrar til å avklare rettighetene til ikke-binære på ulike samfunnsområder (effektmål 1).
- Flere av aktørene som har gitt innspill til Bufdir, fremhever også at en rettslig anerkjennelse av ikke-binær identitet innebærer en anerkjennelse av ikke-binæres menneskerettigheter (effektmål 1).³⁴⁶
- Tiltaket vil gi mulighet til å anerkjenne tredjelandsborgere som kommer til Norge med en ikke-binær identitet. I dag blir disse automatisk registrert som «mann» i Folkeregisteret

³⁴¹ Vedlegg 4 s. 10 (innspill fra Helsestasjonen for kjønn og seksualitet)

³⁴² Dette ble blant annet vektlagt i *A.P. Garçon og Nicot mot Frankrike* (2017), avsnitt 122-125, som omhandlet krav om sterilisering for å endre juridisk kjønn.

³⁴³ Se Lund & Co (2022) kap. 4

³⁴⁴ Dette ble bekreftet gjennom møter vi har gjennomført med Belgia, Nederland, Danmark og Malta. Se Vedlegg 6.

³⁴⁵ Se for eksempel Lund & Co (2022) s. 5; Vedlegg 4 s. 10 (Helsestasjonen for kjønn og seksualitet), s. 12 (Kirkens Bymisjon), s. 24-25 (PKI, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI), s. 38 (PRESS – Redd Barna Ungdom)

³⁴⁶ Se blant annet vedlegg 4 s. 29 (innspill fra PKI, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI) og s. 11 (Helsestasjonen for kjønn og seksualitet)

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

fordi Folkeregisteret ikke har en mulighet til å kategorisere etter andre kjønn enn kvinne og mann (effektmål 1).³⁴⁷

- Gjennom å innføre tiltak 2, vil Norge være et foregangsland innen anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Dette vil igjen kunne bidra til en rettsutvikling i andre land på dette området.³⁴⁸
- En gjennomgang av lovgivning som benytter kjønnsspesifikk terminologi vil sikre at ikke-binære får en avklart rettighetssituasjon generelt i lovgivningen (effektmål 1).
- En ny bestemmelse i lov om endring av juridisk kjønn som avklarer hvordan ikke-binært kjønn skal forstås i annen lovgivning, vil bidra til å avklare ikke-binæres rettighetssituasjon (effektmål 1).
- En ny bestemmelse i lov om endring av juridisk kjønn som sier at reproduktive evner skal legges til grunn i lovgivning der dette er relevant, vil gjøre at personer ikke diskrimineres på bakgrunn av kjønnsidentitet og avklare rettighetssituasjonen til alle som har endret juridisk kjønn (effektmål 1).
- Dersom juridisk kjønn kategoriseres som taushetsbelagt opplysning i folkeregisterloven, vil det sikre at bare aktører som har behov for slike opplysninger får denne informasjonen. Dette vil bidra til å bedre sikre personvernet til alle som har endret juridisk kjønn, men særlig de som endrer til en ikke-binær kjønnskategori (effektmål 1).

Negative virkninger

- Ikke-binære som er født før 2032 vil beholde et personnummer som kan avsløre det juridiske kjønn de hadde før 2032. Dette medfører at ikke-binære som er født før 2032 risikerer at utenforstående kan få tilgang til deres tidligere juridiske kjønnsstatus i sammenhenger der personnummeret oppgis.
- Lovgivning, forskrifter, rundskriv, retningslinjer med videre bruker i utstrakt grad kjønnsspesifikke begreper. Ved en innføring av en ikke-binær kjønnskategori er det derfor sannsynlig at det ikke vil være klart hvilke rettigheter som vil gjelde for ikke-binære ved anvendelsen av regler som viser til kjønn.

9.5.3 Psykososiale virkninger av tiltak 2

Positive virkninger:

- En rettslig anerkjennelse av ikke-binæres kjønnsidentitet vil medføre en bedring av levekårene til ikke-binære, blant annet ved at ikke-binære vil oppleve mindre kjønnsdysfori og få bedre psykisk helse (effektmål 3).³⁴⁹

³⁴⁷ Innspill fra Utlendingsdirektoratet i vedlegg 5 s. 44

³⁴⁸ Dette ble bekreftet i møter Bufdir hadde med andre lands myndigheter, se Vedlegg 6. I tillegg ser den europeiske menneskerettsdomstolen hen til rettsutviklingen i europeiske land når de behandler klagesaker. Se for eksempel *A.P., Garçon og Nicot mot Frankrike* (2017), avsnitt 122-125

³⁴⁹ Se kapittel 9.5.1 over

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

- En rettslig anerkjennelse vil gjøre det lettere å være åpen om egen identitet i møte med andre (effektmål 2).³⁵⁰
- Ikke-binæres familie, venner og øvrig nettverk vil få en økt forståelse og aksept for ikke-binær kjønnsidentitet ved at samfunnet anerkjenner ikke-binært kjønn (effektmål 2 og 3).³⁵¹
- Det vil være lettere for ikke-binære å oppsøke offentlige tjenester. Ikke-binære vil kjenne på mindre «byråkratisk dysfori» (effektmål 2 og 3).³⁵²
- En større åpenhet i samfunnet vil sannsynligvis lede til holdningsendringer i befolkningen, som i sin tur kan medføre mindre diskriminering, utenforskap og vold. Dette vil igjen føre til bedre levkår og livskvalitet for ikke-binære (effektmål 3).³⁵³

Negative virkninger:

- Ikke-binære som er født før 2032 kan oppleve frykt for å få sitt tidligere juridiske kjønn avslørt gjennom sitt personnummer
- Ikke-binære som benytter seg av den nye, juridiske kjønnskategorien vil synliggjøre at de har en kjønnsidentitet som bryter med tokjønnsmodellen. Selv om formålet med tiltaket er anerkjennelse og synliggjøring, kan det å synliggjøre en kjønnsidentitet som bryter med samfunnets forventninger bidra til økt grad av minoritetsstress hos ikke-binære i sammenhenger der man må legitimere seg. Minoritetsstress kan for eksempel utløses av usikkerhet knyttet til om man blir møtt på en god måte av den som skal undersøke legitimasjonen. Bufdir vurderer at denne virkningen er kortsiktig, og at bedre kunnskap og holdninger i samfunnet vil bidra til å gjøre det lettere å være åpen om egen identitet på lengre sikt.

9.5.4 Andre samfunnsvirkninger av tiltak 2

Positive virkninger:

- En rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet vil bidra til mer åpenhet i samfunnet om ikke-binære spesielt, og kjønnsmangfold generelt (effektmål 2 og 3).³⁵⁴
- Tiltaket vil bidra til økt bevissthet om kjønnsmangfold blant alle aktører som må gjøre tilpasninger i sine systemer og rutiner som følger av innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori (effektmål 2 og 3).
- En innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil gjøre det mulig å få statistisk informasjon om ikke-binære på en rekke samfunnsområder. Dette vil blant annet gjøre det

³⁵⁰ Se kapittel 9.5.1 over

³⁵¹ Se kapittel 9.5.1 over

³⁵² Se kapittel 9.5.1 over

³⁵³ Se kapittel 9.5.1 over

³⁵⁴ Se kapittel 9.5.1 over

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

mulig å få en bedre oversikt over utfordringene denne gruppen lever med, følge utviklingen over tid og dermed iverksette mer treffsikre tiltak.³⁵⁵

Negative virkninger:

- Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil skape noen utfordringer når det gjelder fremstilling og formidling av statistikk fordelt på kjønn fordi gruppen ikke-binære vil være liten. Dersom alle tre kategoriene for kjønn skal vises, vil det innebære en omlegging av alle kjønnsfordelte tabeller i SSBs statistikkbank. Det vil være en stor oppgave ressursmessig og praktisk sett.
- Flere av løsningene for å sikre konfidensialiteten til ikke-binære i statistikk, vil innebære at den tredje kjønnskategorien må skjules. Dette gjelder primært statistikk «på lavere nivå», som skoler og kommuner.³⁵⁶
- Statistikk om kjønn må i større grad enn i dag skjermes av hensyn til konfidensialitet fordi det vil være få personer som er ikke-binære. For eksempel må statistikk om kjønnsforskjeller i skolen på skolenivå, eventuelt også kommunenivå, presenteres som andeler eller overordnede analyser fremfor antall.

9.5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 2

Oslo Economics har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av hvert enkelt av tiltakene som Bufdir har utredet, sammenlignet med nullalternativet. Oslo Economics har ikke vurdert nyttevirkninger av tiltakene, inkludert samfunnsøkonomiske gevinster.

Rapporten fra Oslo Economics inngår som vedlegg til utredningen. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 2 er omtalt i rapportens kapittel 4.2.³⁵⁷

Bufdir har følgende bemerkninger til estimatene fra Oslo Economics:

- Bufdir bemerker at Oslo Economics har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av tiltaket slik Bufdir hadde beskrevet det i anbudsprosessen i november 2022. I etterkant har Bufdir foretatt en rekke presiseringer og avklaringer som får betydning for kostnadene. Vi har derfor satt opp vår egen oversikt basert på anslagene til Oslo Economics for å tydeliggjøre de faktiske kostnadene ved tiltak 2.
- Bufdir bemerker videre at estimatene fra Oslo Economics angir de *totale* kostnadene for alle som blir berørt av hver konsekvens. Som Oslo Economics fremhever i sin analyse, vil kostnadene bli fordelt på mange aktører og kan fordeles over mange år. Det er usikkerhet rundt kostnadsanslagene, og vi kan ikke utelukke at kostnadene kan bli større enn de Oslo Economics har anslått. Dette gjelder særlig kostnader knyttet til følgeeffektene av å endre

³⁵⁵ For eksempel trekker både Folkehelseinstituttet og Utdanningsdirektoratet frem dette i samtale med Oslo Economics (2023) s. 30-31

³⁵⁶ Oslo Economics har skrevet mer utførlig om konsekvenser for statistikk ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, basert på intervjuer med SSB og Utdanningsdirektoratet. Se Oslo Economics (2023) s. 30-31.

³⁵⁷ Oslo Economics (2023)

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

systemene. Kostnadene vil være mer betydelige for helsesektoren og kommunesektoren.³⁵⁸

Tabell 12: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 2³⁵⁹

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader for Skatteetaten ved å opprette en tredje kjønnskategori	~ 7 000 000 kr	~ 14 000 000 kr	~ 21 000 000 kr
Totale utviklingskostnader for alle brukere som må oppdatere sine datasystemer for å kunne registrere og «lese» tre kjønnskategorier ³⁶⁰	~ 25 000 000 kr	~ 50 000 000 kr	~ 75 000 000 kr
Oppdateringer av standarder innen e-helse, evt. forskriftsendring	1 200 000 kr (1 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)	6 000 000 kr (5 årsverk)
Implementere en tredje kjønnskategori i journalsystem til sykehussektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Implementere en tredje kjønnskategori i journalsystem til kommunesektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Totale kostnader knyttet til endringer i kjønnsmarkører i ID-kort. ³⁶¹	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr	3,6 mill. kr
Anslått samlet kostnad for tiltak 2	56,5 mill. kr	113 mill. kr	172,8 mill. kr

9.5.5.1 Kostnader for Skatteetaten ved å opprette en tredje kjønnskategori

Oslo Economics beskriver følgende: «Utviklingskostnader for Skatteetaten er beregnet av etaten selv og inkluderer om lag 14 millioner kroner (engangskostnad) knyttet til å lage funksjonalitet for

³⁵⁸ Se Oslo Economics (2023) s. 5-6

³⁵⁹ Tallene er hentet fra Oslo Economics' sammenstilling av tallfestede kostnader ved tiltak 2, Oslo Economics (2023) s. 34

³⁶⁰ Bufdir bemerker at kostnaden for *hver bruker* er beregnet til å være mellom 200 000 kr og 600 000 kr. Beregningen er tatt ut i en egen tabell som vedlegg, se Oslo Economics (2023) s. 39.

³⁶¹ Se kapittel 8.4.4 for en detaljert oversikt over kostnadsestimatene

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret og 1 million kroner i årlige forvaltningskostnader som følge av økt oppgaveomfang. Dette er en kostnad som det følgelig anses å være lite usikkerhet ved. For øvelsens skyld har vi beregnet et høyt og lavt anslag (+/- 50 prosent) basert på Skatteetatens estimat.»³⁶²

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader for Skatteetaten ved å opprette en tredje kjønnskategori	~ 7 000 000 kr	~ 14 000 000 kr	~ 21 000 000 kr

9.5.5.2 Kostnader ved å endre datasystemer som henter opplysninger om kjønn

Oslo Economics beskriver følgende: «Det er om lag 3 500 unike brukere av folkeregisteret. Av disse antar vi at 10 prosent har behov for informasjon om kjønn. Andelen er hentet fra tidligere konseptvalgutredning (KVU) om ny personidentifikator (PID) om hvor mange konsumenter som bruker kjønn derivert fra personidentifikatoren. Vi antar videre at 50 prosent av systemene vil oppdrages/byttes ut før 2032 slik at det ikke er behov for å gjøre endringer i disse. Videre antar vi en viss grad av konsolidering av systemer (30 prosent), noe som innebærer at færre systemer må oppdateres. Dette gir et anslag på om lag 125 systemer som må oppdateres. Faktisk antall systemer og kostnad per system ved tilpasning, er forbundet med stor usikkerhet.»³⁶³

I tabellen under angir den første raden Oslo Economics' beregning av kostnadene til *hver enkelt bruker* knyttet til å oppdatere sine datasystem for å kunne registrere og «lese» tre kjønnskategorier. Den nederste linjen er *de totale utviklingskostnadene* de har anslått for alle de 125 systemene de har lagt til grunn at må oppdateres.

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader for hvert datasystem som må oppdateres til å kunne registrere og «lese» tre kjønnskategorier ³⁶⁴	200 000 kr	400 000 kr	600 000 kr
Totale utviklingskostnader for alle brukere som må oppdatere sine datasystemer for å kunne registrere og «lese» tre kjønnskategorier ³⁶⁵	~ 25 000 000 kr	~ 50 000 000 kr	~ 75 000 000 kr

9.5.5.3 Kostnader for Direktoratet for e-helse

Oslo Economics beskriver følgende: «Direktoratet for e-helse vil pådra seg noen kostnader ved innføring av en tredje kjønnskategori. Her legger Oslo Economics til grunn tidligere oppgitte anslag fra direktoratet selv. Dette gir grunnlag for å gi tre anslag på lav (1 årsverk), middels (3 årsverk) og

³⁶² Oslo Economics (2023) s. 33

³⁶³ Oslo Economics (2023) s. 39

³⁶⁴ Beregningen er tatt ut i en egen tabell som vedlegg, se Oslo Economics (2023) s. 39.

³⁶⁵ Bufdir bemerker at kostnaden for *hver bruker* er beregnet til å være mellom 200 000 kr og 600 000 kr. Beregningen er tatt ut i en egen tabell som vedlegg, se Oslo Economics (2023) s. 39.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

høy (5 årsverk) ressursbruk. Det lave anslaget består kun av ressursbruk knyttet til oppdatering av standarder knyttet til kjønn og annen dokumentasjon. Middels og høyt anslag inkluderer også ressursbruk ved forskriftsendring.»³⁶⁶

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Oppdateringer av standarder innen e-helse, evt. forskriftsendring	1 200 000 kr (1 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)	6 000 000 kr (5 årsverk)

9.5.5.4 Kostnader ved å endre journalsystem i sykehussektoren

Oslo Economics beskriver følgende: «Det er stor usikkerhet knyttet til kostnadene forbundet med implementering av en tredje kjønnskategori i helsetjenesten. I Tabell 4-3 skiller vi mellom spesialisthelsetjenesten (sykehussektoren) og kommunehelsetjenesten. I beregningen av kostnaden for sykehussektoren, har vi tatt utgangspunkt i regneeksempelet på side 26. Gitt at det finnes to store journalsystemløsninger som leveres til sykehussektoren per i dag, har vi doblet estimatet i regneeksempelet for å få et samlet anslag for hele spesialisthelsetjenesten. Grunnet usikkerhet om faktiske kostnader, beregnes tre ulike anslag. Det understrekes at anslagene kun gjelder for journalsystemer og at det vil kunne være kostnader knyttet til å endre andre fagsystemer i sykehussektoren, som ikke fanges opp i anslagene.»³⁶⁷

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til sykehussektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr

9.5.5.5 Kostnader ved å endre journalsystem til kommunesektoren

Oslo Economics beskriver følgende: «Videre har vi beregnet et samlet anslag for journalsystemer og andre fagsystemer som leveres til kommunesektoren, basert på eksempelet for kommunesektoren på side 26. Her legger vi til grunn om lag en dobling av estimatet fra eksempelet, med et noe høyere nivå på det øverste anslaget. Generelt vil disse anslagene være forbundet med særlig stor usikkerhet, da det ikke er kartlagt hvor mange leverandører som leverer fagsystemer til kommunesektoren (hvor kjønn er en variabel) og i hvilken grad kostnadene vil kunne variere mellom leverandørene.»³⁶⁸

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til kommunesektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr

³⁶⁶ Oslo Economics (2023) s. 33

³⁶⁷ Oslo Economics (2023) s. 33

³⁶⁸ Oslo Economics (2023) s. 33

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

9.5.5.6 Kostnader knyttet til kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten

Oslo Economics har ikke utdypet dette punktet i sin analyse. Bufdir antar at Oslo Economics sikter til kommunikasjon innad i helsetjenesten om de nødvendige systemendringene som må gjennomføres for å kunne ta i bruk en ny kjønnskategori.

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)

9.5.5.7 Kostnader knyttet til gjennomgang av og endringer i lovverk

Oslo Economics beskriver følgende: «[E]n gjennomgang av lovverk som berører kjønn eller kjønnebegreper, samt mindre språklige endringer, [vil] være håndterbart innenfor departementenes alminnelige budsjetter. Vi gir tre ulike anslag for kostnaden ved et slikt arbeid avhengig av antall årsverk som vil medgå. Ved behov for utredningsarbeid knyttet til vurderinger av rettigheter som skal følge for en tredje kjønnskategori, vil det oppstå større kostnader. På bakgrunn av innspill fra sekretariatet til ekspertgruppen bak rapport «Rett til rett kjønn» drøftet tidligere, har vi beregnet tre ulike anslag avhengig av antall årsverk som vil medgå.»³⁶⁹

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn eller bruker kjønnebegreper.	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)

9.5.5.8 Kostnader ved å endre identitetskort

Oslo Economics har anslått at de samlede kostnadene ved tiltak 1, som går ut på å endre kjønnsmarkører i identitetskort, vil være mellom 0,9 millioner kroner og 3,6 millioner kroner. Dette gjelder endringer i pass, nasjonalt ID-kort og oppholdskort. Se kapittel 8.4.4 for en nærmere beskrivelse av de enkelte estimatene.

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Anslått samlet kostnad for å endre kjønnsmarkører i identitetsdokumenter	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr	3,6 mill. kr

9.5.5.9 Samfunnsøkonomiske gevinster ved innføring av tiltak 2

Vår gjennomgang av forskning viser at rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn bidrar til bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære (se kapittel 9.5). Vi forventer derfor at tiltaket vil

³⁶⁹ Oslo Economics (2023) s. 33

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

medføre samfunnsøkonomiske gevinster. Flere av instansene som har gitt innspill til denne utredningen løfter også frem muligheten for samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til bedring av ikke-binæres levekår og livskvalitet som en følge av rettslig anerkjennelse.³⁷⁰

Oslo Economics har ikke vurdert samfunnsøkonomiske gevinster av tiltakene, men skriver at

«[m]ulige nyttevirksomheter [av tiltak 2] kan være økt livskvalitet for ikke-binære personer som følge av juridisk anerkjennelse, som i sin tur kan gi økt produktivitet og økt arbeidstilbud. Størrelsen på nyttevirksomhetene vil avhenge av antall personer som berøres.»³⁷¹

Som vist i problembeskrivelsen i kapittel 3.1, angir ulike nasjonale og internasjonale undersøkelser at ikke-binære har betydelig større levekårsutfordringer enn befolkningen for øvrig. I den siste levekårsundersøkelsen i Norge oppga 58 prosent av de ikke-binære at de hadde en psykisk sykdom, skade eller lidelse som nedsetter funksjoner i dagliglivet, 67 prosent av de ikke-binære rapporterte om symptomer på depresjon og angst som tilsier behov for profesjonell oppfølging og 1 av 3 ikke-binære svarte at de har forsøkt å ta sitt eget liv. I samme undersøkelse oppga 29 prosent av ikke-binære at de har lønnet arbeid som hovedbeskjeftigelse.³⁷²

I kapittel 9.5.1 har vi gjengitt forskning som viser en sammenheng mellom rettslig anerkjennelse og bedre levekår. På bakgrunn av dette antar Bufdir at en innføring av tiltak 2 kan gi samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til at ikke-binære får bedre levekår. Slike gevinster kan være knyttet til mindre behov for behandling i helse- og omsorgstjenesten, mindre oppfølging hos enkelte offentlige tjenester og økt arbeidsdeltakelse. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste slike nyttevirksomheter. Usikkerheten i slike beregninger er blant annet knyttet til hvor sterk årsaks-virkningsforholdet er mellom kortsiktige og langsiktige virkninger, valg av beregningsmetoder og antall berørte av virkningene.

I forbindelse med koronapandemien gjennomførte Bufdir en samfunnsøkonomisk analyse for å tallfeste konsekvensene av pandemien og tilhørende tiltak som rammet barn og unge. I den forbindelse beregnet vi kostnader knyttet til redusert arbeidsdeltakelse og redusert psykisk helse og livskvalitet.³⁷³ Vi benytter regneeksempler derfra til å illustrere hva redusert arbeidsdeltakelse, psykisk helse og livskvalitet kan medføre i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette kan gi et bilde av mulige samfunnsøkonomiske *gevinster* ved å innføre tiltak rettet mot målgruppen i denne utredningen. Gevinstene forutsetter som nevnt at det er et tydelig årsaks-virkningsforhold mellom tiltak og gevinst.

Kvalitetsjusterte leveår (QALY) benyttes ofte for å beskrive endringer i livskvalitet i helseøkonomiske og samfunnsøkonomiske analyser. 1 QALY tilsvarer om lag 1,5 millioner kroner i slike analyser. 1 QALY kan tolkes som et leveår med 100 prosent livskvalitet.³⁷⁴ En modell for å

³⁷⁰ Se blant annet innspill fra Likestillingssenteret på Hamar i vedlegg 4 s. 16

³⁷¹ Oslo Economics (2023) s. 4

³⁷² Anderssen et al (2021) s. 45, 94, 97 og 100

³⁷³ Bufdir (2022) s. 8

³⁷⁴ Helsedirektoratet (2020b) s. 18

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

måle reduksjon i livskvalitet på, er å *sammenligne* belastninger som bidrar til reduksjon i livskvalitet med helsetapseffekten av ulike lidelser. Man kan for eksempel sammenligne reduksjonen i livskvalitet med belastningene knyttet til å leve med mild angst, mild depresjon eller alvorlig depresjon. Å benytte kategorien «mild angst» betyr ikke at individet nødvendigvis vil *oppleve* «mild angst», men at reduksjonen i livskvalitet *kan sammenlignes med* belastningene knyttet til å leve med «mild angst».

Tabell 13: Helsetapseffekter ved ulike lidelser målt i QALY

Lidelse	Helsetapseffekt (QALY)
Mild angst	0,03 (3 %)
Moderat angst	0,13 (13 %)
Alvorlig angst	0,52 (52 %)
Mild depresjon	0,15 (15 %)
Moderat depresjon	0,40 (40 %)
Alvorlig depresjon	0,66 (66 %)

Kilde: Folkehelseinstituttet (2016)

Tabell 14: Regneeksempel på mulige samfunnsøkonomiske gevinster ved tiltak 2³⁷⁵

Virkning	Antall berørte / tidsrom	Gevinst
Bedre livskvalitet fra tilsvarende «mild angst» til «ingen lidelse»	Ett individ, per år	45 000 kroner
	Ett individ, periode på 30 år	1,35 millioner kroner
	Ett individ, periode på 60 år	2,7 millioner kroner
Bedre livskvalitet fra tilsvarende «mild depresjon» til «ingen lidelse»	Ett individ, per år	225 000 kroner
	Ett individ, periode på 30 år	6,75 millioner kroner
	Ett individ, periode på 60 år	13,5 millioner kroner

³⁷⁵ Beregningsmodellen tar blant annet utgangspunkt i reduksjon i livskvalitet målt i QALY og antall år virkningen inntreffer. Se Bufdir (2022) s. 36-38. Beregningsmodellen for redusert arbeidsdeltakelse er redegjort for på sidene 31-34.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Et livsløp med arbeid	Ett individ, arbeid i 35 år	13,9 millioner kroner

Dersom tiltak 2 bidrar til at ett individ går fra en livskvalitet tilsvarende lidelsen «mild angst» til «ingen lidelse», vil den samfunnsøkonomiske gevinsten knyttet til livskvalitet være en forbedring på tre prosent eller 45 000 kroner per år.³⁷⁶ Dersom man antar at den reduserte livskvalitet i utgangspunktet er en mer langvarig virkning, kan den reduserte livskvaliteten i løpet av en periode på 30 år summere seg til 1,35 millioner kroner per individ eller 2,7 millioner kroner over 60 år. Dersom man legger til grunn en annen lidelse med høyere helsetapsvekt enn «mild angst», vil de samfunnsøkonomiske gevinstene bli større. For eksempel vil leveårsbelastninger som kan sammenlignes med «mild depresjon» tilsvare en helsetapseffekt sammenlignet med «ingen lidelse» på 15 prosent, eller 225 000 kroner per år.³⁷⁷ Dette utgjør 6,75 millioner kroner over 30 år eller 13,5 millioner kroner over 60 år.

Vi har ikke grunnlag for å si at «mild angst» eller «mild depresjon» er et egnede måleenheter for den reduserte livskvaliteten mange ikke-binære opplever. Eksempelene over er ment som en illustrasjon på hva en reduksjon i livskvalitet gjør med de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Vi har i utredningen vist at tiltak 2 vil kunne medføre at flere ikke-binære deltar i arbeidslivet. Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvor mange individer det i så fall vil være snakk om. Vista Analyse beregnet nåverdien for samfunnet av å flytte en ungdom fra et livsløp uten arbeid til et livsløp med arbeid i 35 år til 11,6 millioner kroner (2013-kroner).³⁷⁸ Oppjustert med veksten i grunnbeløpet blir dette 13,9 millioner 2020-kroner. Dette kan være en illustrasjon på mulige gevinster knyttet til tiltak 2.

Buudir understreker at dette kun er ment som regneeksempler for å illustrere størrelsen på potensielle samfunnsøkonomiske gevinster forbundet med økt arbeidsdeltakelse og bedre livskvalitet.

9.6 Samlet vurdering av tiltak 2

Oppdraget fra departementet er å utrede innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Tiltak 2 er det eneste tiltaket Buudir har utredet som innebærer at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori. Denne oppfatningen deles av samtlige aktører som har gitt innspill til Buudir i forbindelse med utredningen, vurderingene som er gjort av Lund & Co og av Buudir selv.

Tiltaket er klart best egnet til å oppnå de tre effektmålene for utredningen:

1. Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon
2. Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet

³⁷⁶ Folkehelseinstituttet (2016), omtalt i Oslo Economics (2017) s. 60

³⁷⁷ Folkehelseinstituttet (2016)

³⁷⁸ Vista Analyse (2014) s. 63

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

3. Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet

Tiltaket er omfattende, og som vil medføre en rekke administrative og økonomiske konsekvenser. Bufdir presiserer at selv om totalkostnadene i tiltaket er betydelige, vil utgiftene fordeles på mange aktører og over flere år. Kostnadene for den enkelte aktør vil for det meste ikke være svært omfattende.³⁷⁹ Det er imidlertid usikkerhet knyttet til mange av kostnadsanslagene fra Oslo Economics, og vi kan derfor ikke utelukke at kostnadene blir større enn det de har anslått. Særlig gjelder dette følgeeffektene av å endre datasystemene til aktørene som henter opplysninger fra folkeregisteret.

En konsekvens av å innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil være at kjønn i større grad må skjermes i statistikk, der tallene blir små, av hensyn til konfidensialitet. Dette kan for eksempel gjelde statistikk om kjønnsforskjeller på en skole. Informasjon om kjønn vil fortsatt kunne inngå som en statistisk opplysning, men enkelte tabeller må *presenteres og formidles* på en annen måte enn i dag i statikk som er offentlig tilgjengelig

Oppsummert har Bufdir gjort følgende vurderinger av tiltak 2:

- Ikke-binære har betydelige levekårsutfordringer i dagens samfunn. Kunnskapsgrunnlaget for denne utredningen tilsier at en rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn vil føre til en bedring av levekår og livskvalitet for ikke-binære, blant annet i form av bedre psykisk helse, mindre diskriminering og vold og mindre fordommer i samfunnet.³⁸⁰
- Bufdir legger til grunn at en rettslig anerkjennelse av ikke-binære kan lede til at ikke-binære i større grad enn i dag kan delta i samfunnet på lik linje med andre. I tillegg til at dette er viktig for at ikke-binære kan leve gode liv, mener Bufdir at tiltaket dermed også kan gi samfunnsøkonomiske besparelser. De samfunnsøkonomiske besparelsene kan blant annet bestå i at flere kan være yrkesaktive og at færre vil ha behov for oppfølging i helse- og omsorgstjenesten.
- Som vi har redegjort for i kapittel 5, er ikke myndighetene *pålagt* å innføre en tredje juridisk kjønnskategori etter gjeldende rett. Samfunns- og rettsutviklingen i flere land går imidlertid i retning av en økende anerkjennelse av rettighetene til ikke-binære. I flere europeiske land har domstoler de siste årene kommet til at tokjønnsmodellen er konvensjonsstridig eller strider imot annen nasjonal rett.³⁸¹ Det er derfor en pågående rettsutvikling på dette feltet som tilsier at myndighetene kan komme til å bli pålagt større plikter i fremtiden. Ved å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, vil Norge bli et foregangsland i Europa og verden, og kan på den måten bidra til å påvirke rettsutviklingen internasjonalt.

³⁷⁹ Oslo Economics (2023) s. 6. Se eksempel i kapittel 9.5.5.2 over om hva det vil koste å endre datasystemet hos én bruker.

³⁸⁰ Se kapittel 9.5.1

³⁸¹ Dette gjelder blant annet Belgia, Nederland og Tyskland. Se Lund & Co (2022) s. 60-61.

Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning

Tabell 15: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 2

		Sum prissatte virkninger	Rettslige virkninger	Psykososiale virkninger	Andre samf.-virkninger
Tiltak 2	Lavt anslag	kr 56 500 000	Høy positiv	Høy positiv	Middels/høy positiv
	Middels anslag	kr 113 000 000			
	Høyt anslag	kr 172 800 000			

Tabell 16: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 2

Effektmål	Nullalternativet	Tiltak 2
E1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Lav	Høy
E2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Lav	Høy
E3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet	Lav	Høy

10. Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold

10.0 Innledning

Oppsummert innebærer tiltak 3:

- Bufdir får i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold.
- Den nasjonale veilederen skal rette seg mot offentlige og private aktører som utøver offentlige tjenester, som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller innhenter og bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet.

Oppdraget Bufdir fikk fra departementet har i hovedsak rettet seg mot å utrede tiltak som gir en rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Kunnskapsinnhenting har imidlertid synliggjort en rekke utfordringer som ikke-binære møter i sin hverdag, blant annet i kontakt med offentlige tjenester.³⁸²

På bakgrunn av dette har Bufdir utredet et tiltak som innebærer å utarbeide en nasjonal veileder som skal øke kompetansen om kjønnsmangfold i det offentlige tjenesteapparatet.³⁸³ Formålet til en slik veileder vil være å gi nasjonale føringer, anbefalinger og råd med mål om å øke kvaliteten og sikre likebehandling i de ulike tjenestene. En veileder kan også bidra til å støtte opp under diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet, offentlige virksomheters aktivitetsplikt og personvernlovgivning'.

Bufdir er statens fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering. Det er derfor naturlig at Bufdir får i oppdrag å utarbeide en slik veileder. Bufdir har etablerte arbeidsprosesser for utarbeidelse av veiledere, som vanligvis innebærer involvering av berørte aktører, kunnskapsinnhenting, plan for implementering og oppdatering, mv.

Bufdir ser for seg at veilederen skal rette seg mot offentlige og private aktører som utøver offentlige tjenester, som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller innhenter og bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet. Veilederen kan for eksempel ha som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn, samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse for sin kjønnsidentitet i møte med offentlige tjenester.

Tiltaket kan gjennomføres som eneste tiltak, eller sammen med en eller begge de to andre tiltakene Bufdir har utredet (se kap. 8 og 9).

³⁸² Se kapittel 3.3

³⁸³ Både Malta og Australia har utarbeidet nasjonale veiledere med formål om å anerkjenne kjønns- og seksualitetsmangfold i forvaltningen, se Lund & Co (2022) kap. 4.5 og 4.6.

10.1 Utarbeidelse av en nasjonal veileder

10.1.1 Hva er en nasjonal veileder?

En nasjonal veileder er en kategori normerende produkt, sammen med blant annet retningslinjer og faglige råd. Formålet med normerende produkter er å gi nasjonale føringer, anbefalinger eller råd, med mål om å øke kvaliteten og få ned uønsket variasjon. Målgruppen kan være ansatte i ulike tjenester, befolkningen eller noen grupper i befolkningen.

10.1.2 Bufdir bør være ansvarlig for utarbeidelsen av veilederen

Vi anbefaler at Bufdir får i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder for anerkjennelse for kjønnsidentitet. Begrunnelsen for dette er at:

- Bufdir er statens fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering.
- Bufdir har etablerte prosesser for utarbeidelse av nasjonale veiledere.³⁸⁴
- Bufdir har erfaring med å utarbeide nasjonale veiledere.³⁸⁵

10.1.3 Mulig innhold og målgruppe for en nasjonal veileder

En nasjonal veileder kan ha som formål å bedre og belyse rettighetssituasjonen for ikke-binære i de offentlige tjenestene.

Bufdir ser for seg at veilederen skal rette seg mot offentlige og private aktører som utøver offentlige tjenester, som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller innhenter og bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet.

Både australske og maltesiske myndigheter har vedtatt nasjonale retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet. Disse retningslinjene har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn, samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter.³⁸⁶ Retningslinjene ligner på hverandre og omhandler mange av de samme temaene.

Ettersom tiltaket omhandler å utarbeide en veileder, er det for tidlig å konkludere med hva Bufdir mener bør inngå som en del av en slik veileder. Innholdet må utarbeides i tråd med den etablerte arbeidsprosessen for utarbeidelse av veiledere, som blant annet innebærer å involvere relevante aktører. I det neste avsnittet oppsummerer vi de viktigste temaene i de maltesiske og australske retningslinjene. Det vil være naturlig å se hen til disse i prosessen med å utarbeide en veileder i

³⁸⁴ Bufdir tar utgangspunkt i Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer ved utarbeidelsen av veiledere, se Helsedirektoratet (2012)

³⁸⁵ Bufdir har blant annet utarbeidet en nasjonal veileder for arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt (ARP), samt en lignende veileder for offentlige myndigheter.

³⁸⁶ Lund & Co (2022) kap. 4.5 og 4.6

Norge. Innholdet i de maltesiske og australske retningslinjene er derfor veiledende for våre vurderinger av hvilke virkninger en nasjonal veileder i Norge kan ha.

10.1.4 Retningslinjer for anerkjennelse av kjønnsidentitet på Malta og i Australia

Den australske retningslinjen ble innført i 2013, mens den maltesiske retningslinjen ble innført 1. januar 2022. Begge retningslinjene har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn og kjønnsidentitet på tvers av ulike etater. I Australia utgjør retningslinjene en del av regjeringens strategi for å motarbeide diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet. I Malta er de ment å støtte opp om regjeringens diskrimineringslovgivning.

Oppsummert inneholder retningslinjene følgende punkter:³⁸⁷

- En anerkjennelse av at en persons biologiske kjønn («sex») og opplevde kjønn («gender») ikke nødvendigvis samsvarer med hverandre. Myndighetene skal i første rekke registrere informasjon om en persons kjønnsidentitet, mens informasjon om biologisk kjønn bare skal registreres der det foreligger et legitimt behov for det.³⁸⁸
- Alle offentlige institusjoner og etater som samler inn informasjon om kjønn/kjønnsidentitet, bør løpende vurdere om slik innsamling er nødvendig (jf. personvernforordningen).³⁸⁹
- Offentlige institusjoner som har behov for å registrere opplysninger om kjønn, skal tilby den enkelte muligheten til å velge mellom tre kategorier: M, F og X, der sistnevnte står for «indeterminate/intersex/unspecified».³⁹⁰
- Opplysninger om kjønnshistorikk (tidligere navn og/eller kjønn) bør slettes der slik informasjon ikke er påkrevd. Opplysningene skal kun være tilgjengelig for myndighetspersonell med saklig behov for tilgang.³⁹¹
- Offentlige tjenestemenn skal avstå fra å gjøre antakelser om en persons kjønn og/eller kjønnsidentitet basert på indikatorer som for eksempel navn, stemme eller utseende.³⁹²

³⁸⁷ Listen over temaer er ikke uttømmende. Vi tar forbehold om at det kan være noen variasjoner mellom de maltesiske og australske retningslinjene som ikke fremgår av den oppsummerende listen. Punktene er hentet fra Lund & Co (2022) kap. 4.5 og 4.6

³⁸⁸ Government of Malta (2018b) s. 6-7

³⁸⁹ Government of Malta (2018b) s. 11

³⁹⁰ Government of Malta (2018b) s. 8-9; Australian Government (2013) s. 5

³⁹¹ Government of Malta (2018b) s. 13

³⁹² Government of Malta (2018b) s. 8 og 12

10.2 Virkninger av tiltak 3

Oppsummering

En nasjonal veileder vil ikke innebære rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn, men sikre en form for anerkjennelse av kjønnsmangfold og ikke-binære i offentlige tjenester. Veilederen kan bidra til målene om trygghet i egen identitet og til bedre levekår og livskvalitet. Veilederen kan også bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern. En veileder kan videre sikre en mer vellykket implementering av en tredje juridisk kjønnskategori, selv om tiltaket også «står på egne ben».

Bufdir har vurdert tiltakene etter fire virkningskategorier: (a) rettslige virkninger, (b) psykososiale virkninger, (c) andre samfunnsvirkninger og (d) økonomiske og administrative konsekvenser.³⁹³

10.2.1 Rettslige virkninger av tiltak 3

Positive virkninger

- **En veileder kan støtte opp om forbudet mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk**

En nasjonal veileder kan støtte opp om likestillings- og diskrimineringslovens forbud mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk ved å bidra til at ikke-binære opplever mindre diskriminering i kontakt med offentlige tjenester (effektmål 1, 2 og 3).³⁹⁴

- **En veileder kan støtte opp under de to andre tiltakene**

Dersom tiltak 1 og/eller 2 innføres, kan veilederen bidra til å støtte opp under disse tiltakene og sikre en mer vellykket implementering.

En veileder kan bidra til å støtte opp under tiltak 1 og/eller 2 gjennom å bidra til å spre kunnskap om tiltakene, og dermed sikre at ikke-binære får kjennskap til sine rettigheter.³⁹⁵

- **En veileder kan bidra til å styrke personvernet til ikke-binære**

En veileder kan gi anbefalinger om å begrense bruken av juridisk kjønn til de formålene der det er nødvendig. Dette vil i så fall skape en større bevissthet om kjønn i et personvernperspektiv. På denne måten kan tiltaket bidra til å styrke ikke-binæres personvern (effektmål 1, effektmål 2).³⁹⁶

³⁹³ Se kapittel 6.3 for en nærmere beskrivelse av virkningskategoriene.

³⁹⁴ Lund & Co (2022) s. 83

³⁹⁵ Vedlegg 4 s. 32-33 (innspill fra Skeiv Ungdom, FRI, Skeiv Verden og PKI)

³⁹⁶ Arnesen (2021) s. 120

Negative virkninger

- **En veileder vil ikke medføre nye rettigheter for ikke-binære**

En veileder er et normerende produkt, men ikke et rettslig dokument. Veilederen kan altså bidra til å skape en (ny) *norm* for hvordan det offentlige tjenesteapparatet og forvaltningen for eksempel innhenter og bruker opplysninger om kjønn, men ikke nye *rettigheter*. Dette innebærer blant annet at «brudd» på veilederen ikke vil gi noen konsekvenser, slik brudd på rettigheter kan medføre.

10.2.2 Psykososiale virkninger av tiltak 3

Positive virkninger

- **Ikke-binære slipper å gi opplæring til offentlige tjenesteytere**

Det er viktig å få anerkjennelse for den man er fra mennesker rundt seg. En nasjonal veileder gjør at ansatte i offentlige tjenester får økt kunnskap om ikke-binært kjønn. De ansatte blir dermed i mindre grad avhengig av «opplæring» fra ikke-binære som oppsøker tjenesten. Dette vil i så fall kunne gjøre det lettere for ikke-binære å benytte offentlige tjenester (effektmål 2 og 3).³⁹⁷

- **Ikke-binære får bedre levekår**

Tiltaket vil bidra til synliggjøring og anerkjennelse av ikke-binæres kjønnsidentitet, for eksempel gjennom at offentlige skjemaer benytter flere enn to kjønnskategorier, og at personer som er ansatt i offentlige tjenester har mer kunnskap om ikke-binære. Dette kan medføre en bedring av levekårene til ikke-binære, blant annet ved at ikke-binære vil oppleve mindre kjønnsdysfori og får bedre psykisk helse (effektmål 2 og 3).³⁹⁸

Negative virkninger

- Ingen kjente negative, psykososiale virkninger

10.2.3 Andre samfunnsvirkninger av tiltak 3

Positive virkninger

- **De offentlige tjenestene får mer kunnskap om kjønnsmangfold og ikke-binært kjønn**

Forskning viser at ikke-binære kvier seg for å benytte en rekke offentlige tjenester i frykt for blant annet fremmedgjøring og diskriminering på grunn av manglende kunnskap hos de ansatte.³⁹⁹ En

³⁹⁷ Vedlegg 4 s. 11 (Helsestasjonen for kjønn og seksualitet), s. 32 (Skeiv Ungdom, FRI, Skeiv Verden og PKI)

³⁹⁸ Vedlegg 4 s. 14 (Kirkens Bymisjon), s. 32-33 (innspill fra Skeiv Ungdom, FRI, Skeiv Verden og PKI)

³⁹⁹ Blant annet Stubberud et al (2018)

Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold

nasjonal veileder vil bidra til et kunnskapsløft i tjenestene over hele landet, og på den måten bidra til at ikke-binære kan benytte tjenesten på lik linje med andre (effektmål 2 og 3).⁴⁰⁰

- **En veileder vil bidra til en økt bevissthet om kjønnsmangfold i befolkningen generelt**

En nasjonal veileder kan være et godt virkemiddel for å øke bevisstheten om at samfunnet ikke bare består av menn og kvinner, og dermed sikre ikke-binære en større grad av faktisk anerkjennelse i samfunnet.⁴⁰¹ For eksempel kan en veileder bidra til at de offentlige tjenestene i større grad enn i dag åpner for flere enn to kjønnskategorier i offentlige skjema. Slik kan en veileder bidra til økt bevissthet om kjønnsmangfold i befolkningen (effektmål 2 og 3).

- **En veileder vil bidra til en holdningsendring i samfunnet**

En økt bevissthet om kjønnsmangfold i samfunnet, kan etter hvert lede til endrede *holdninger* til personer som bryter med normer for kjønn. Befolkningens holdninger til seksuelle minoriteter har bedret seg i takt med blant annet et utvidet rettsvern, informasjonstiltak og økt synlighet i samfunnet.⁴⁰² På samme måte er det grunn til å tro at tilsvarende tiltak vil bidra til bedre holdninger til kjønnsminoriteter (effektmål 2 og 3). Dette har blant annet blitt fremhevet av Likestillingssenteret på Hamar i innspill til Bufdir.⁴⁰³

Negative virkninger

- Ingen kjente

10.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 3

Oslo Economics har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av hvert enkelt av tiltakene som Bufdir har utredet, sammenlignet med nullalternativet. Oslo Economics har ikke vurdert nyttevirkinger av tiltakene.

Rapporten fra Oslo Economics inngår som vedlegg til utredningen. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak 3 er omtalt i rapportens kapittel 4.3.⁴⁰⁴ Det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene.

Oslo Economics har oppsummert virkningene av tiltak 3 på følgende måte:

«Vi anslår at utarbeiding av en nasjonal veileder på kjønn, og tilhørende informasjonsarbeid ved lansering av veileder, vil innebære en ressursbruk på ett årsverk,

⁴⁰⁰ McCann et al. (2021); Vedlegg 4 s. 14 (Kirkens Bymisjon), s. 32-33 (innspill fra Skeiv Ungdom, FRI, Skeiv Verden og PKI)

⁴⁰¹ Lund & Co (2022) s. 84

⁴⁰² Opinion (2022) s. 14-15 viser en bedring av befolkningens holdninger over tid (fra 2008-2022), der det parallelt har blitt innført en rekke rettigheter for lhbt-befolkningen. Holdningsundersøkelsen ser imidlertid ikke på denne årsakssammenhengen direkte.

⁴⁰³ Vedlegg 4 s. 11

⁴⁰⁴ Oslo Economics (2023)

Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold

tilsvarende 1,2 mill. kroner. Anslaget er basert på antall årsverk ved tidligere utarbeiding av andre veiledere e.l. Grunnet usikkerhet om tiltaket, er det utarbeidet et lavt og høyt anslag på henholdsvis 0,5 og 1,5 årsverk.

Det er usikkerhet knyttet til hvordan en slik veileder skal implementeres, og i hvilken grad det vil følge kostnader til opplæring og kursing av offentlige ansatte. Dersom det legges til grunn utvikling av et elæringskurs e.l. anslår vi at kostnadene vil være lignende som for utarbeiding av veilederen. Når det gjelder tiltaket om endring i rundskriv til navneloven, antar vi at det ikke vil følge noen vesentlige kostnader. Eventuelle kostnader ved behov for å gjøre endringer i offentlige skjemaer er vurdert som ubetydelige.»

Tabell 17: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 3 ⁴⁰⁵

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utarbeiding av nasjonal veileder og tilhørende informasjonsarbeid	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Opplæring og kursing for offentlig ansatte	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Anslått samlet kostnad for tiltak 3	1,2 mill. kr	2,4 mill. kr	3,6 mill. kr

10.3 Samlet vurdering av tiltak 3

Oppdraget fra departementet er å utrede innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Tiltak 3: en nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold, innebærer ingen rettslig anerkjennelse av ikke-binært kjønn. Formålet med tiltaket er imidlertid å sikre en form for anerkjennelse av kjønnsmangfold og ikke-binært kjønn i tjenester som er i kontakt med befolkningen og som innhenter og/eller bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet. På denne måten kan en veileder sikre en mer vellykket *implementering* av en tredje juridisk kjønnskategori, samtidig som tiltaket også «står på egne ben» og forventes å gi positive virkninger i seg selv. Bufdirs vurdering er også at en veileder kan støtte opp under diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet, offentlige virksomheters aktivitetsplikt og personvernlovgivning.

Bufdirs samlede vurdering er at tiltaket vil bidra til at ikke-binære vil oppleve større grad av trygghet i egen identitet (effektmål 2), og at ikke-binære får bedre levekår og livskvalitet (effektmål 3). Tiltaket er ikke egnet til å *avklare* rettighetssituasjonen til ikke-binære (effektmål 1), men vil sannsynligvis bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern og til en større bevissthet om

⁴⁰⁵ Oslo Economics (2023) s. 37

Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold

innhenting og bruk av opplysninger om kjønn. Sistnevnte vil på den måten sikre en bedre beskyttelse av personvernet til ikke-binære.

Anslagene fra Oslo Economics viser at tiltaket er forbundet med beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

Tabell 18: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltak 3

		Sum prissatte virkninger	Rettslige virkninger	Psykososiale virkninger	Andre samf.-virkninger
Tiltak 3	Lavt anslag	kr 1 200 000	Liten positiv	Middels	Middels/høy positiv
	Middels anslag	kr 2 400 000			
	Høyt anslag	kr 3 600 000			

Tabell 19: Forventet grad av måloppnåelse for tiltak 3

Effektmål	Nullalternativet	Tiltak 3
E1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Lav	Lav
E2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Lav	Middels
E3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet	Lav	Middels

11. Samlet vurdering

Oppsummering

Buudir har vurdert hvilket handlingsrom som finnes for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori. I dette kapittelet presenterer vi vår samlede vurdering av hvilke tiltak som er best egnet for å nå samfunnsmålet om at ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet. Vi vurderer at alle tiltakene vi har utredet vil bidra til å nå samfunnsmålet, men i varierende grad. Det er mulig å innføre eller vedta alle tiltak raskt, eller å velge en mer trinnvis tilnærming.

Særlig om tiltak 2 *opprette en tredje juridisk kjønnskategori og gjennomgang av relevant lovgivning*. Tiltaket er det eneste som vil bidra til å oppnå alle målene for utredningen: avklart rettighetssituasjon for ikke-binære, trygghet i egen identitet og bedre levekår og livskvalitet for ikke-binære. Tiltak 2 er det eneste tiltaket som vil innebære en fullverdig, rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Det er dette tiltaket vi vurderer har klart størst positive virkninger og er best egnet til å nå målene for utredningen. Tiltak 2 er samtidig det tiltaket som har størst økonomiske og administrative konsekvenser. Vi bemerker at det er grunn til å forvente besparelser ved å innføre tiltaket parallelt med innføringen av nytt system for registrering av juridisk kjønn (vedtatt: 2032).

11.0 Innledning

Buudir har fått i oppdrag å utrede en tredje juridisk kjønnskategori. Vi har fulgt utredningsinstruksen i vårt arbeid. Vi har utredet aktuelle tiltak for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, og vurdert virkningene ved tiltakene. Vi vurderer at alle tiltakene vi har utredet er egnet til å nå samfunnsmålet om at ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, men i varierende grad. Tiltakene vi har utredet er ikke gjensidig *avhengig* av hverandre, men er heller ikke gjensidig *utelukkende*. Det betyr at hvert enkelt tiltak kan innføres hver for seg, men også at alle eller flere tiltak kan innføres sammen.

Vi gjør oppmerksom på at denne utredningen er et nybrottsarbeid, også i internasjonal sammenheng. Problemstillingene som er behandlet i denne utredningen er derfor ikke uttømmende, selv innenfor de avgrensningene som er gjort. Vi har imidlertid bygd utredningen på et bredt kunnskapsgrunnlag. Vi har ikke avdekket noe som tilsier at det ikke er mulig praktisk eller rettslig å innføre tiltakene. Flere problemstillinger enn de som er omtalt i denne utredningen vil kunne oppstå etter hvert, og som man må finne løsninger på deretter.

11.1 Samlet vurdering av tiltakene

Problembeskrivelsen i kapittel 3 viser at ikke-binære opplever omfattende utfordringer i dagens samfunn. Ikke-binære skiller seg negativt ut sammenlignet med omtrent alle andre grupper i samfunnet på parametere som levekår, livskvalitet, utenforskap, diskriminering og vold. Ikke-binære mangler også juridisk anerkjennelse for sin kjønnsidentitet. Etter det Buudir kjenner til, er

det iverksatt få tiltak fra myndighetenes side for å bedre situasjonen for ikke-binære spesifikt. Det er derfor et behov for flere innsatser på dette feltet.

På bakgrunn av dette har Bufdir utredet følgende tiltak:

Tiltak	Innhold
Minimumsalternativet: Tiltak som følge av problemstillinger som eksisterer i dag	• Endre rundskrivet til navneloven • Endringer i bioteknologiloven • Utrede endringer i regler om foreldreskap og juridisk kjønn • Utrede spørsmål om kjønn og personvern • Utrede aldersgrenser for å endre juridisk kjønn Gjennomføring: Ingen begrensninger på tidspunkt for gjennomføring
Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter	• Personer som ikke ønsker å oppgi kjønn i pass, nasjonalt ID-kort eller oppholdskort kan markere dette med en X i stedet for M (mann) eller K/F (kvinne). Juridisk kjønn i folkeregisteret blir ikke endret. Gjennomføring: Ingen begrensninger på tidspunkt for gjennomføring
Tiltak 2: Opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kombinert med en gjennomgang av relevant lovgivning	1. Opprette en tredje kjønnskategori i folkeregisteret, i tillegg til kvinne og mann. 2. Dette vil også medføre endring av kjønnsmarkøren på ID-kort (samme som tiltak 1) 3. Sektormyndigheter må gjennomgå lovgivning innen sitt ansvarsområde for å vurdere behov for endringer 4. Bufdir har gjennomgått sentrale lover og har noen konkrete endringsforslag Kan ikke gjennomføres før ny registrering av juridisk kjønn er på plass (vedtatt: 2032).
Tiltak 3: Nasjonal veileder for å anerkjenne kjønnsmangfold	• Bufdir får i oppdrag å utarbeide en nasjonal veileder rettet mot aktører som utøver offentlig tjenester, som er i direkte kontakt med befolkningen og/eller innhenter og som bruker opplysninger om kjønn i sin virksomhet. Gjennomføring: Ingen begrensninger på tidspunkt for gjennomføring

Bufdir vurderer at alle tiltakene er egnet til å oppnå flere eller alle målene som er satt for denne utredningen. Graden av måloppnåelse varierer imidlertid mellom de ulike tiltakene (se tabell 20 under).

Tabell 20: Forventet grad av måloppnåelse for alle tiltakene

Effektmål	Nullalternativet	Minimumsalt.	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3
E1: Ikke-binære har en avklart rettighetssituasjon	Lav	Middels/høy	Middels/lav	Høy	Lav
E2: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet	Lav	Middels	Middels/lav	Høy	Middels
E3: Ikke-binære har bedre levekår og livskvalitet	Lav	Middels	Middels/lav	Høy	Middels

Tiltak 2: Opprettelse av en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret, kombinert med gjennomgang av relevant lovgivning, er best egnet til å nå samtlige mål for utredningen (se tabell 20). Dette er det eneste tiltaket som vil innebære en fullverdig, rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. På denne måten er tiltak 2 det eneste som vil lede til en avklart rettighetssituasjon for ikke-binære (effektmål 1). Kunnskapsgrunnlaget som utredningen bygger på, viser at rettslig anerkjennelse fører til mer trygghet i egen identitet (effektmål 2) og bedre levekår og livskvalitet (effektmål 3).⁴⁰⁶

Tiltak 2 er forbundet med størst økonomiske og administrative konsekvenser (se tabell 20 under). Vi vil bemerke at anslagene viser de *totale* kostnadene knyttet til tiltaket for samtlige aktører. Kostnadene knyttet til tiltak 2 går i hovedsak ut på at aktører som innhenter opplysninger om juridisk kjønn fra folkeregisteret må legge om datasystemene sine for å kunne motta og «lese» informasjon om en tredje kjønnskategori. Slike kostnader avhenger blant annet av hvor vanskelig det er å endre datasystemene til den enkelte aktør. Fordi det er snakk om mange aktører, blir de totale beløpene store. Det er usikkerhet rundt kostnadsanslagene, og vi kan ikke utelukke at kostnadene kan bli større enn de Oslo Economics har anslått. Dette gjelder særlig kostnader knyttet til følgeeffektene av å endre systemene. Kostnadene vil være mer betydelige for helsesektoren og kommunesektoren.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Se figur 3 og kapittel 9.5.1.

⁴⁰⁷ Se Oslo Economics (2023) s. 5-6

Bufdir bemerker at kostnadene ved tiltak 1, også er inntatt i tiltak 2. Dette er fordi tiltak 1 automatisk følger av tiltak 2, fordi en innføring av ikke-binært kjønn i folkeregisteret vil medføre at kjønnsmarkører i identitetskort må endres.

Kostnadene ved tiltak 2 kan fordeles over mange år, fordi det ikke er mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før nytt system for registrering av juridisk kjønn er på plass i 2032 (se kap. 9.1.1). Det er grunn til å tro at lang innføringstid generelt vil medføre besparelser.

Bufdir antar at tiltak 2 kan gi samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til at ikke-binære får bedre levekår. Forskingen vi har gjennomgått, sammenholdt med innspillene fra relevante aktører, viser at rettslig anerkjennelse fører til bedre levekår og livskvalitet. Vi forventer derfor at tiltaket kan igjen gi noen gevinster, blant annet i form av mindre behov for behandling i helse- og omsorgstjenesten, mindre oppfølging hos enkelte offentlige tjenester og økt arbeidsdeltakelse. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste slike nyttevirksomheter. Usikkerheten i slike beregninger er blant annet knyttet til hvor sterk årsaks-virkningsforholdet er mellom kortsiktige og langsiktige virkninger, valg av beregningsmetoder og antall berørte av virkningene.

Tabell 21: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger for alle tiltak

		Sum prissatte virkninger	Rettslige virkninger	Psykososiale virkninger	Andre samf.-virkninger
Min.alt.	Lavt anslag	kr 1 200 000	Middels/høy positiv	Middels positiv	Middels positiv
	Middels anslag	kr 2 400 000			
	Høyt anslag	kr 4 200 000			
Tiltak 1	Lavt anslag	kr 900 000	Middels/liten positiv	Middels/liten positiv	Middels/liten positiv
	Middels anslag	kr 1 800 000			
	Høyt anslag	kr 3 600 000			
Tiltak 2	Lavt anslag	kr 56 500 000	Høy positiv	Høy positiv	Middels/høy positiv
	Middels anslag	kr 113 000 000			
	Høyt anslag	kr 172 800 000			
Tiltak 3	Lavt anslag	kr 1 200 000	Liten positiv	Middels positiv	Middels/høy positiv
	Middels anslag	kr 2 400 000			
	Høyt anslag	kr 3 600 000			

Som vi har redegjort for i kapittel 5, er ikke myndighetene *pålagt* å innføre en tredje juridisk kjønnskategori etter gjeldende, internasjonal rett. Samfunns- og rettsutviklingen i flere land går imidlertid i retning av økende anerkjennelse av rettighetene til ikke-binære. Blant annet har en rekke nasjonale og regionale domstoler i Europa kommet til at tokjønnsmodellen er konvensjonsstridig eller strider imot annen nasjonal rett.⁴⁰⁸ Flere internasjonale organer, som Europarådet, har kommet med ulike anbefalinger som går ut på å anerkjenne kjønnsmangfold – inkludert å tilby mer enn to kjønnskategorier.⁴⁰⁹ Samtidig vil Norge være et foregangsland i Europa og verden, dersom en tredje juridisk kjønnskategori innføres.

Buudir vurderer at alle tiltakene er egent til å nå samfunns målet om at ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, men i varierende grad. Det er mulig å innføre eller vedta alle tiltak raskt, eller å velge en mer skrittvis tilnærming. Dersom Stortinget ønsker å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, anbefaler Buudir at tiltak 2 innføres. Dette er det eneste tiltaket som innebærer en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

11.2 Forutsetning for vellykket implementering

Fra 2032 vil ikke lenger juridisk kjønn utledes av personnummer, men i stedet fra et eget informasjonsfelt i folkeregisteret (se kap. 5.1.1). En tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2) kan derfor ikke innføres før denne omleggingen er gjennomført. Stortinget har vedtatt at overgangen skal skje i 2032. Dersom lovgiver vedtar å innføre en tredje juridisk kjønnskategori i nær fremtid, vil det gi mulighet for en lang innføringstid for tiltaket. Dette kan være positivt på følgende måte:

- Alle aktører som har behov for informasjon om juridisk kjønn, må endre sine datasystemer innen 2032 slik at de fortsatt kan motta denne informasjonen etter at den nye registreringsordningen er innført. Flere aktører har påbegynt denne omleggingen, og Buudir er kjent med at enkelte har lagt inn mulighet for å motta informasjon om tre kjønnskategorier allerede.⁴¹⁰ Et eventuelt vedtak om å innføre en tredje juridisk kjønnskategori kan ses i sammenheng med omleggingen av datasystemene som allerede må gjennomføres. Buudir forventer, i likhet med Oslo Economics, at dette kan medføre besparelser.
- Alle lover som Buudir anbefaler må endres eller gjennomgås som en del av tiltak 2, kan gjennomføres i perioden frem mot 2032.
- Den lange innføringstiden vil generelt gjøre det mulig å gi god informasjon om endringer som må gjennomføres til alle berørte aktører, i god tid før endringene må skje

⁴⁰⁸ Dette gjelder blant annet Belgia, Frankrike, Nederland, Storbritannia, Tyskland og Østerrike. Se Lund & Co (2022) s. 60-61 og Desloovere (2019).

⁴⁰⁹ Se Lund & Co (2022) s. 50.

⁴¹⁰ Dette gjelder blant annet Utlendingsdirektoratet, se vedlegg 5 s. 44. Et annet eksempel er at Personregisteret, som skal erstatte dagens Personregister, allerede har tilrettelagt for å ta i bruk kjønnsnøytral personidentifikator ved at kjønn er skilt ut i et eget felt, se Oslo Economics (2023) s. 24.

Samlet vurdering

Dersom alle tiltak gjennomføres, vil tiltakene kunne gjensidig styrke hverandre, og på den måten sikre en mer vellykket implementering. Gjennomføringstakten må vurderes opp mot kostnadssiden.

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over alle aktører som har vært involvert i utredningen

Vedlegg 2: Litteraturgjennomgang

Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022). Oppsummering fra innspillsmøter i Bufdir. Notat

Vedlegg 4: Innspill til tiltakene som har vært utredet

Vedlegg 5: Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge

Vedlegg 6: Erfaringsutveksling med myndighetsaktører i andre land

Vedlegg 7: Lund & Co (2022). Juridisk betenkning. En tredje kjønnskategori i lovverket

Vedlegg 8: Oslo Economics (2023). Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori

Vedlegg 9: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvvisninger

Referanser

Norske lover

Grunnloven: Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

Abortloven: Lov av 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd

Aksjeloven: Lov av 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper

Allmennaksjeloven: Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper

Arbeidsmiljøloven: Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Barneloven: lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre

Bioteknologiloven: lov av 5. Desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m

Bustadbyggjelagslova: Lov av 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag

Domstolloven: lov av 13. August 1915 nr. 5 om domstolene

Eierseksjonsloven: Lov av 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner

Ekteskapsloven: lov 4. Juli 1991 nr. 47 om ekteskap.

Fagskoleloven: Lov av 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning

Finnmarksloven: Lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark

Folkehøyskoleloven: Lov av 6. desember 2022 nr. 72 om folkehøyskoler

Folkeregisterloven: Lov av 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering

Folketrygdloven: lov av 22. Februar 1997 nr. 19 om folketrygd

Foretaksregisterloven: Lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak

Forsikringsvirksomhetsloven: Lov av 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet

Helseforetaksloven: Lov av 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m.

Helseregisterloven: Lov av 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger

IKS-loven: Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper

Innskuddspensjonsloven: Lov av 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold

Jordskiftelova: Lov av 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eighet m.m.

Kommuneloven: Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

Krisesenterloven: Lov av 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud

Likestillings- og diskrimineringsloven: lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering

Lov om endring av juridisk kjønn: lov 17. juni 2016 nr. 46 om endring av juridisk kjønn

Lov om Innovasjon Norge: Lov av 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge

Markedsføringsloven: Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

Menneskerettighetsloven: lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Navneloven: Lov av 7. juni 2022 nr. 19 om personnavn

NIM-loven: Lov av 22. mai 2015 nr. 33 om Norges institusjon for menneskerettigheter

Norfundloven: Lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland

Offentleglova: Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

Pasientjournalloven: Lov av 20. juni 2014 nr. 42 om behandling av helseopplysninger ved ytelse av helsehjelp

Passloven: lov 19. Juni 1997 nr. 82 om pass

Personopplysningsloven: Lov av 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger

Politiregisterloven: Lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten

Referanser

Psykisk helsevernloven: Lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern
Reindriftsloven: Lov av 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift
Samvirkeforetak: Lov av 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak
Statistikkloven: Lov av 21. juni 2019 nr. 32 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
Statsforetaksloven: Lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak
Stiftelsesloven: Lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser

Straffeloven: lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.
Straffeprosessloven: lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.
Svalbardloven: lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard
Universitets- og høyskoleloven: lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler
Utlendingsloven: lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her
Vinmonopolloven: Lov av 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet

Forskrifter

Folkeregisterforskriften: Forskrift av 14. juli 2017 nr. 1201. Forskrift til folkeregisterloven.
Pass- og ID-kortforskriften: Forskrift av 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort
Utredningsinstruksen: Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), fastsatt ved kgl. Res. 19 februar 2016.

Konvensjoner

Barnekonvensjonen: FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.
EMK: Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950
Kvinnekonvensjonen: FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner av 18. desember 1979

Norsk rettspraksis

HR-2022-1843-A

Saker fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

Van Kück mot Tyskland, (2003). Dom av 12. juni 2003. Klagenummer 35968/97.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61142>
Y.Y. mot Tyrkia (2015). Dom av 10. juni 2015. Klagenummer 14793/08.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153134>
A.P., Garçon og Nicot mot Frankrike (2017). Dom av 6. juli 2017. Klagenummer 79885/12, 52471/13 og 52596/13. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-172556%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-172556%22]})
O.H og G.H. mot Tyskland (2023). Dom av 4. april 2023. Klagenummer 53568/18 og 54741/18.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7615815-10480497>

Andre internasjonale kilder

Europarådet (2010). Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
FNs barnekomité (2013). Generell kommentar nr. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art 24), CRC/C/GC/15
FNs barnekomité (2016). Generell kommentar nr. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20

Referanser

FNs kvinnekomité (2017). Kvinnekomiteens avsluttende merknader til Norges niende rapport, 22. november 2017, CEDAW/C/NOR/CO/9

Personvernforordningen GDPR: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

Yogyakartaprinsippene (2017). The Yogyakarta Principles plus 10 (YP+10).
<http://yogyakartapriniciples.org/principles-en/yp10/>

Forarbeider og representantforslag

Dokument 8:276 S (2021-2022). *Representantforslag om å innføre en tredje juridisk kjønnskategori og et styrket og desentralisert behandlingstilbud for personer med kjønnsinkongruens.*

NOU 2020:14 *Ny barnelov: Til barnets beste.*

Prop. 88 L (2012–2013) *Om diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*

Prop. 74 L (2015-2016). *Om lov om endring av juridisk kjønn.*

Prop. 164 L (2015-2016) *Om lov om folkeregistrering (folkeregisterloven)*

Prop. 81 L (2016 – 2017) *Om lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*

Prop. 66 L (2019-2020) *Om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)*

St.meld. nr. 31 (2006-2007) Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion – Hovedstadsmeldingen

St.meld. nr. 39 (2016-2017) Evaluering av bioteknologiloven

Rundskriv

Rundskriv til navneloven. G-20/2002. Rundskriv om ny navnelov. 15. November 2002. Justis- og politidepartementet.

Utenlandsk lovgivning, praksis mv.

Danmark

Østre Landsrets kjennelse av 24. november 2017 i sak B-1570-17. Danmark.

Sverige

Föräldrabalk (1949:381). Justitiedepartementet, Sverige.

Proposition 2012/13:107. Upphävande av kravet på sterilisering för ändrad könstillhörighet. Sverige.

Tyskland

Bundesgerichtshofs avgjørelse av 22. april 2020 i sak XII ZB 383/19. Tyskland.

Bundesverfassungsgerichts avgjørelse av 10. oktober 2017 i sak BvR 2019/16. Tyskland.

Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben (lov om endring av opplysninger som skal føres inn i fødselsregisteret) av 18. desember 2018.

Transsexuellengesetz (lov om transpersoner). Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen av 10.09.1980.

Nettsteder

Buudir (2023a). Lhbt+-ordlista. Sentrale begreper knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika. Hentet fra <https://www.buudir.no/likestilling/lhbtqi-ordlista/>

- Bufdir (2023b). Tilskudd til å styrke kjønns- og seksualitetsmangfold. Hentet fra <https://www.bufdir.no/tilskudd/kjonns-og-seksualitetsmangfold/>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022). Eckpunkte für das Selbstbestimmungsgesetz vorgestellt. Hentet fra <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/eckpunkte-fuer-das-selbstbestimmungsgesetz-vorgestellt-199378>
- Center for Law and Policy Research (u.d.). National Legal Services Authority (NALSA) vs. Union of India. Hentet fra <https://translaw.clpr.org.in/case-law/nalsa-third-gender-identity/>
- Datatilsynet (2023). Hva er personvern? Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023). Veileder til utredningsinstruksen. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>
- Folkehelseinstituttet (2021). Livskvalitet i Norge. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/livskvalitet-i-norge/>
- Office for National Statistics (2023). Gender identity, England and Wales: Census 2021. Hentet fra [https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/genderidentity/bulletins/genderidentityenglandandwales/census2021#:~:text=The%20census%20question%20on%20gender,and%20over\)%20answered%20the%20question](https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/genderidentity/bulletins/genderidentityenglandandwales/census2021#:~:text=The%20census%20question%20on%20gender,and%20over)%20answered%20the%20question)
- Skatteetaten (2023a). D-nummer. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/utenlandsk/norsk-identitetsnummer/d-nummer/>
- Skatteetaten (2023b). Nye fødselsnummer og d-nummer fra 2032. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/deling/folkeregisteret/pid/>
- Statistisk sentralbyrå (2017). Om avrunding av små tall i sysselsettingsstatistikkene. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/om-avrunding-av-sma-tall-i-sysselsettingsstatistikkene>
- Stortinget (2016). Voteringsoversikt for sak: Lov om endring av juridisk kjønn. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=64488&dnid=1>
- Universitetet i Agder (2023). Grey literature – databases. Hentet fra <https://libguides.uia.no/systlitt/grey-literature>
- Utlendingsdirektoratet (2023). Oppholdskort. Hentet fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/oppholdskort/>

Litteratur og rapporter

- Aasmundsen, J. S. (2022). Norge kan få et tredje kjønn. *Aftenposten*.
<https://www.aftenposten.no/kultur/i/L5dq1V/norge-kan-faa-et-tredje-kjoenn>
- Alaattinoglu, D., L.A.S. Arnesen og A. Sørli (2021). Retten til kjønnsidentitet og juridisk registrering av kjønn: utviklingslinjer fra menneskerettsdomstolens praksis og norsk rett. I A. Hellum og A. Sørli (Red.), *Frihet, likhet og mangfold. Kjønnsidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (s. 121-145). Gyldendal.
- Anderssen et al. (2016). *Kartlegging av levekår blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Et indikatorsett for ti års oppfølging*. Universitetet i Bergen.
<https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003758>
- Anderssen et al. (2021). *Seksuel orientering, kjønnsmangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020*. Universitetet i Bergen.
<https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005350>
- Arnesen, L. (2017). Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn? Retten til egen kjønnsidentitet og diskrimineringsvern på bakgrunn av lov om endring av juridisk kjønn. *Kritisk juss* 2017/2, Årgang 43, s. 84-112. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2017-02-03>

- Arnesen, L. (2021). Rettslig anerkjennelse av kjønnsmangfold: bør registrering av juridisk kjønn avvikes? I A. Hellum og A. Sørli (Red.), *Frihet, likhet og mangfold. Kjønnssidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (s. 94-120). Gyldendal.
- Australian Government (2013). Australian Government Guidelines on the Recognition of Sex and Gender. Oppdatert 18. november 2015.
- Bioteknologirådet (2015). Høringssvar: Forslag til lov om endring av juridisk kjønn. 2. november 2015.
- Buudir (2015). Høringssvar til lov om endring av juridisk kjønn. 28. oktober 2015.
- Buudir (2022). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av pandemien og tilhørende tiltak som rammer barn og unge. ISBN: 978-82-8286-373-5.
https://www2.buudir.no/globalassets/global/nbbf/buudir/samfunnsokonomiske_konsekvenser_av_pandemien_og_tilhoerende_tiltak_som_rammer_barn_og_unge.pdf
- Den europeiske menneskerettsdomstol (2023). Press Release: Refusal by German courts to allow transgender parent who gave birth to a child to be recorded as father did not violate Convention. 4. april 2023.
- Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (2021). 'Doc 9303 - Machine Readable Travel Documents. Part 4: Specifications for Machine Readable Passports (MRPs) and other TD3 Size MRTDs.' 8. utgave, International Civil Aviation Organization.
- Dennis, L. (2019). "I Do Not Suffer from Gender Dysphoria. I Suffer from Bureaucratic Dysphoria": An Analysis of the Tax Treatment of Gender Affirmation Procedures Under the Medical Expense Deduction. *Berkeley Journal of Gender, Law & Justice*. Vol. 34, Issue 1.
<https://doi.org/10.15779/Z38CJ87M01>
- Desloovere, T. (2019). Transgender Laws in Transition: European Courts on Non-Binary Gender Recognition. *Oxford Human Rights Hub*. Hentet fra <https://ohrh.law.ox.ac.uk/transgender-laws-in-transition-european-courts-on-non-binary-gender-recognition/>
- Direktoratet for e-helse (2017). *ICD-10: Den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og beslektede helseproblemer 2017*. IE-1002. Direktoratet for e-helse. Hentet fra <https://www.ehelse.no/kodeverk-terminologi/kodeverket-icd-10-og-icd-11#Last%20ned%20ICD-10%202019>
- Direktoratet for e-helse (2020). *Endringsdokument for norsk utgave av ICD-10 2019-2020*. Direktoratet for e-helse. Hentet fra <https://www.ehelse.no/kodeverk-terminologi/kodeverket-icd-10-og-icd-11#Last%20ned%20ICD-10%202019>
- Europarådet (2010). *Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity*. Europarådet. <https://www.coe.int/en/web/sogi/rec-2010-5>
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results*. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Hentet fra https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results_tk3113640enc_1.pdf
- Fineman, M.A. (2014). Vulnerability, Resilience, and LGBT Youth. *Temple Political & Civil Rights Law Review*. Forthcoming, Emory Legal Studies Research Paper No. 14-292. Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2434246>
- Fladmoe, A. og Nadim, M. (2019). *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*. Rapport 2019:4. Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2584665/Erfaringer%20med%20hatytringer.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Flatnes, K. (2018). «'Jeg er ganske mye mer enn bare det at jeg ikke identifiserer meg som mann eller kvinne'. En kvalitativ undersøkelse av opplevelsen av å ha en ikke-binær kjønnsidentitet.». Masteroppgave, Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo, Oslo.

- Folkehelseinstituttet (2016). *Sykdomsbyrden i Norge 1990-2013. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2013 (GBD 2013)*. Rapport 2016:1.
<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2016/rapport-20161-pdf.pdf>
- Folkhälsomyndigheten i Sverige (2015). *Hälsan och hälsans bestämningfaktorer för transpersoner - En rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige*. Folkhälsomyndigheten.
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publikationer-och-material/publikationsarkiv/h/halsan-och-halsans-bestamningsfaktorer-for-transpersoner--en-rapport-om-halsolaget-bland-transpersoner-i-sverige/>
- Folkhälsomyndigheten i Sverige (2020). *Psykisk ohälsa, suicidalitet och självskada bland unga transpersoner – En kvalitativ intervjustudie om riskfaktorer, skyddsfaktorer och möjliga förbättringar i samband med psykisk ohälsa*. Folkhälsomyndigheten. Artikelnummer: 19096.
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publikationer-och-material/publikationsarkiv/p/psykisk-ohalsa-suicidalitet-och-sjalvskada-bland-unga-transpersoner/?pub=75747>
- Frisch et al. (2019). *Sex i Denmark: Nøgletal fra Projekt SEXUS 2017-2018*. Statens Serum Institut.
https://files.projektsexus.dk/2019-10-26_SEXUS-rapport_2017-2018.pdf
- Goetz, T.G. & Acromano, A.C. (2022). "X" marks the transgressive gender: A qualitative exploration of legal gender-affirmation. *Journal of Gay & Lesbian Mental Health*. 10.1080/19359705.2021.2008572
- Gostin, L.O., Monahan, J.T., Kaldor, J. DeBartolo, M., Friedman, E.A., Gottschalk, K., Kim, S.C, Alwan, A., Binagwaho, A, Burci, G.L., Cabal, L., DeLand, K., Evans, T.G, Goosby, E., Hossain, S., Koh, H., Ooms, G., Periago, M.R, Uprimny, R. og Yamin, A.E. (2019). The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development. *The Lancet*, 4-10 May 2019, 393 (10183). utg.: 1857-1910. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30233-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30233-8)
- Government Equalities Office (2018). *National LGBT Survey: Summary report*. Government Equalities Office.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722314/GEO-LGBT-Survey-Report.pdf
- Government of Malta (2018a). *LGBTIQ Equality Strategy & Action Plan. 2018-2022*. Human Rights and Integration Directorate.
https://meae.gov.mt/en/Documents/LGBTIQ%20Action%20Plan/LGBTIQActionPlan_20182022.pdf
- Government of Malta (2018b). *Maltese Government Guidelines on the Recognition of Sex, Sexuality and Gender*. Human Rights Directorate, Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics (SOGIGESC) Unit.
- Halvorsen, Marit (2018). Om lov om endring av juridisk kjønn. *Lov og Rett*. Vol. 57, Iss.8, s. 457-473.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2018-08-02>
- Hartline, france rose (2020). "The (trans)gender equality paradox: Challenging Norway's 2016 law on gender recognition." Doktorgradsavhandling, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, Senter for kjønnsforskning, NTNU, Trondheim, 2020.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015). Høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet. Forslag til lov om endring av juridisk kjønn. 25. juni 2015.
- Helsedirektoratet (2012). *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*. Veileder IS-1870.
- Helsedirektoratet (2015). *Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn. Utredning av vilkår for endring av juridisk kjønn og organisering av helsetjenester for personer som opplever kjønnsinkongruens og kjønnsdysfori*. IS-nummer: IS-0496 (Helsedirektoratet).
<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/rett-til-rett-kjonn/>
- Helsedirektoratet (2020a). *Nasjonal faglig retningslinje for helsetjenestetilbud til personer med kjønnsinkongruens*. Hentet fra
<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/kjonnsinkongruens>
- Helsedirektoratet (2020b). *Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet. 22. mai 2020 (versjon etter korrektur levert 26. mai). Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19/>

- Hodgkin, R., and Newell, P. (Red.) (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 3rd edition. UNICEF.
- Human Rights Centre at Ghent University (2020). *European Court of Human Rights - Y v. France (Application no. 76888/17). Third Party Intervention by the Human Rights Centre at Ghent University in collaboration with the Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles*. Human Rights Centre at Ghent University og Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles.
https://hrc.ugent.be/wp-content/uploads/2020/11/Third-Party-Intervention-Y-v-France_HRC-AND-ELC.pdf
- Høyesterett (2022). HR-2022-1843-A. <https://lovdata.no/dokument/HRSTR/avgjorelse/hr-2022-1843-a?q=HR-2022-1843-A>
- Jessen, R. (2022). Kjønnsdysfori. *Store medisinske leksikon*. Sist oppdatert 16. november 2022. Hentet fra <https://sml.snl.no/kj%C3%B8nnsdysfori>
- Jessen, R. S. og Sandberg K. (2021). Psykologisk og medisinsk behandling av barn og ungdom med kjønnsinkongruens – en fagetisk og menneskerettslig diskusjon. I A. Hellum og A. Sørli (Red.), *Frihet, likhet og mangfold. Kjønnsideidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (s. 225-265). Gyldendal.
- Johansen et al. (2015). *LGBT-sundhed. Helbred og trivsel blandt lesbiske, bøsser, biseksuelle og transpersoner*. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.
https://www.sdu.dk/da/sif/rapporter/2015/lgbt_sundhed
- Johansson, C., Kullgren, C., Bador, K., & Kerekes, N. (2022). Gender non-binary adolescents' somatic and mental health throughout 2020. *Frontiers in Psychology*, Vol. 13. Doi: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.993568>
- Jones, M. (2005). Adolescent Gender Identity and the Courts. *International Journal of Children's Rights* Vol. 13(1), s. 121–148. doi: 10.1163/1571818054545150.
- Jones, B. A., Bouman, W. P., Haycraft, E. & Arcelus, J. (2019). Gender congruence and body satisfaction in nonbinary transgender people: A case control study. *International Journal of Transgenderism*, 20:2-3, 263-274, DOI: 10.1080/15532739.2018.1538840
- Kolsrud, K. (2023). Transpersoner tapte klagesaker om foreldreskap i Strasbourg. *Rett* 24.12. april 2023. <https://rett24.no/articles/transpersoner-tapte-klagesaker-om-foreldreskap-i-strasbourg>
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2018). Retningslinjer for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring. Fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet 02.11.2018.
- Kultur- og likestillingsdepartementet (2023). *Regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cae838ecc4204787857a0499fd8b7c11/no/pdfs/regjeringens-handlingsplan.pdf>
- Lassemo et al. (2020). *Kartlegging spørsmål fra lhbtq-ungdom, ung.no*. Rapport 2020:00454. Sintef Digital. Helsetjenesteforskning. https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/2020_00454_endelig-rapport_lhbtq-ungdom.pdf/
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015). *Høringsuttalelse – forslag til lov om endring av juridisk kjønn*. 23. oktober 2015.
- Lund & Co (2022). *En tredje kjønnskategori i lovverket. Juridisk betenkning*. 25. november 2022. https://www2.buudir.no/globalassets/global/nbbf/kjonn_identitet/en_tredje_kjonnkategori_i_lovverket_korrigert.pdf
- McCann, E., Donohue, G. og Brown, M. (2021). Experiences and Perceptions of Trans and Gender Non-Binary People Regarding Their Psychosocial Support Needs: A Systematic Review of the Qualitative Research Evidence. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol. 18, Issue 7. <https://doi.org/10.3390/ijerph18073403>
- McCurdy, A.L. og Russell, S.T. (2023). Perceived parental social support and psychological control predict depressive symptoms for lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, or questioning youth in the United States. *Child Development*. Vol. 94, Issue 3. DOI: 10.1111/cdev.13894

- McDermott, E., E. Hughes & Rawlings, V. (2018). Norms and normalisation: understanding lesbian, gay, bisexual, transgender and queer youth, suicidality and help-seeking. *Culture, Health & Sexuality*, Vol. 20, 2018, s. 156-172. <https://doi.org/10.1080/13691058.2017.1335435>
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *Jag är inte ensam, det finns andra som jag. Unga hbtqi-personers levnadsvillkor*. <https://www.mucf.se/publikationer/jag-ar-inte-ensam-det-finns-andra-som-jag>
- Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens (2019). *Informasjon om utrednings- og behandlingstilbudet til pasienter over 18 år*. Oslo universitetssykehus, Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens, Avdeling for kjønnsidentitetsutredning (AKV). Hentet fra <https://oslo-universitetssykehus.no/behandlinger/documents/utrednings-%20og%20behandlingstilbud%20i%20norge%20for%20pasienter%20over%2018%20%C3%A5r%20med%20kj%C3%B8nnsinkongruens.pdf>
- Nesheim, B-I (2021). Evnukk. *Store medisinske leksikon*. Sist oppdatert 30. november 2021. Hentet fra <https://sml.snl.no/evnukk>
- Neupane, S. P., Fjelli, N., et al. (2022). *Selvmondsproblematikk blant utsatte for og utøvere av vold og overgrep: En systematisk gjennomgang av oversiktsartikler*. ikke publisert, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).
- Newman, H.J.H. & Peel, E. (2022) 'An impossible dream'? Non-binary people's perceptions of legal gender status and reform in the UK. *Psychology & Sexuality*, DOI: 10.1080/19419899.2022.2039753
- Opinion (2022). *Befolkningens holdninger til LHBTIQ-personer. Rapport fra en spørreundersøkelse*. Bufdir. <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005535>
- Opinion (2023). <https://opinion.no/2023/03/en-av-tre-er-positive-til-tre-kjonn/> [lest: 22.03.2023].
- Oslo Economics (2017). *Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak fra barnevernet*. Utført på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. OE-rapport 2017-1. https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Samfunnsokonomisk_analyse_av_hjelpetiltak_fra_barnevern_et.pdf
- Oslo Economics (2023). *Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori*. Utført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Mars 2022.
- Parlamentarikerforsamlingen i Europarådet (2015). *Resolution 2048 (2015). Discrimination against transgender people in Europe*. Europarådet. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21736>
- Parlamentarikerforsamlingen i Europarådet (2017). *Resolution 2191 (2017). Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people*. Europarådet. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24232>
- Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens (2020). NBTK's INKOMPETANSE. [kjønnsinkongruens.no](https://kjønnsinkongruens.no/nbtk-inkompetanse/). <https://kjønnsinkongruens.no/nbtk-inkompetanse/>
- Politidirektoratet (2015). Høringssvar – forslag til lov om endring av juridisk kjønn. 13. november 2015. https://www.regjeringen.no/contentassets/30840fd8995949ada8305a28376d8987/mars_pdir_kjoen.pdf?uid=Politidirektoratet
- Reform – Ressurssenter for menn (2020). Maskulinitetsnormer – en trussel for transmenns helse? En kvalitativ sammenlikning av trans- og cismenns helse. Hentet fra <https://reform.no/wp-content/uploads/2020/05/Maskulinitetsnormer-%E2%80%93-en-trussel-for-transmenns-helse.pdf>
- Regjeringen (2021). *Hurdalsplattformen 2021-2025. Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Robberstad, Anne og Halvorsen, Marit (2022). Menn i damegarderoben? Utfordringer i kjølvannet av loven om endring av juridisk kjønn. *Lov og Rett*. Vol 61, No 3. <https://doi.org/10.18261/lor.61.3.4>
- Sandberg, K. (2015). The Rights of Igbti Children under the Convention on the Rights of the Child. *Nordic Journal of Human Rights* Vol.33, Iss.4, s. 337–352.. doi: 10.1080/18918131.2015.1128701.

- Scandurra, C., Mezza, F., Maldonato, N. M., Bottone, M., Boichichio, V., Valerio, P. & Vitelli, R. (2019). Health of Non-binary and Genderqueer People: A Systematic Review. *Front Psychol.* 2019 Jun 25(10):1453. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.01453>
- Siverskog, A. og Måwe, I. (2021). *Hälsa, välmående och livsvillkor bland unga LGBTI-personer i Norden. En forskningsöversikt och kartläggning av insatser.* (Rapport 2021:527). Nordisk ministerråd. <https://www.norden.org/sv/publication/halsa-valmaende-och-livsvillkor-bland-unga-lgbti-personer-i-norden>
- Solberg, A. (2017). *Skeiv i Helse-Norge. Kartlegging av tilbud for skeive i innlandet og helsepersonells kompetanse om seksuell orientering, kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet.* Rapport 2/2017. Likestillingssenteret. <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004115>
- Stokke et al. (2018). *Skeives levekår i Agder. En kvantitativ og kvalitativ kartlegging.* (Rapportnr. 2018/10). Østlandsforskning. <https://www.ostforsk.no/publikasjoner/skeives-levekar-i-agder-en-kvantitativ-og-kvalitativ-kartlegging/>
- Stubberud et al. (2018). *Den eneste skeive i bygda? Unge lhbt-personers bruk av kommunale helsetjenester.* Likestillingssenteret KUN. https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/stubberud_pr%C3%B8itz_og_hamidiasl_2018_-_den_eneste_skeive_i_bygda_-_web.pdf
- Støren, K. S. og E. Rønning (2021). *Livskvalitet i Norge 2021.* (Rapporter 2021/27). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/livskvalitet-i-norge-2021/_attachment/inline/c2d3a9a8-5dad-4745-ac05-e5f2417ffec0:b844119bf0cfaaf253f214b7ac75c316792b4624/RAPP2021-27_web.pdf
- Svartdal, Frode (2020). Psykososial. *Store norske leksikon.* Sist oppdatert 12. juni 2020. Hentet fra <https://snl.no/psykososial>
- Sørli, A. (2015). Legal Gender Meets Reality: A Socio-Legal Children's Perspective. *Nordic Journal of Human Rights* 2015 (33(4)), 353–379. doi: 10.1080/18918131.2016.1123831.
- Sørli, A. (2021). Lov om endring av juridisk kjønn, bioteknologiloven og barnelova – reproduksjon og foreldreskap i kontinuitet og endring. I A. Hellum og A. Sørli (Red.), *Frihet, likhet og mangfold. Kjønnssidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (s. 121-145). Gyldendal.
- Thorsnes, IE (2018). *Tredje juridisk kjønnsalternativ – ei utgreiing.* På oppdrag fra FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold, Skeiv Ungdom, Skeiv Verden og Forbundet for transpersoner Norge. Hentet fra <https://www.xn--trejuridiskekjnn-yxb.no/wp-content/uploads/2021/02/Tredje-juridisk-kjønnsalternativ-Ei-utgreiing2018.pdf>
- United Nations Development Programme (2013). *Discussion Paper: Transgender Health and Human Rights.* UNDP, New York.
- van der Ros, Janneke (2013). *Alskens Folk. Levekår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnssidentitetstematikk.* Likestillingssenteret. <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00001926>
- Vista Analyse (2014). *Effekter og verdier.* Rapport nummer 2014/09. Hentet fra https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5689/va-rapport_2014-09_effekter_og_verdier.pdf
- Westerbotn, M., Blomberg, T., Renström, E., Saffo, N., Schmidt, L., Jansson, B. og Aanesen, A. (2017). Transgender people in Swedish healthcare: The experience of being met with ignorance. *Nordic Journal of Nursing Research.* Vol. 37, Issue 4. <https://doi.org/10.1177/2057158517695712>
- Westerlund, U., Sevedag, V., Hård, V., Karlsson, K. og Lidmark, J. (2022). *"Jag är inte ensam, det finns andra som jag". Unga hbtqi-personers levnadsvillkor.* MUCF, Myndigheten för ungdoms- og civilsamhällesfrågor. <https://www.mucf.se/publikationer/jag-ar-inte-ensam-det-finns-andra-som-jag>



Bufdir.no

Vedlegg 1: Oversikt over involverte aktører

Under følger en oversikt over aktører som har blitt involvert i utredningsarbeidet, og hva slags involvering aktørene har blitt invitert til. Totalt har 73 forskjellige aktører blitt invitert inn, både offentlige myndigheter i Norge, utenlandske myndigheter, interesseorganisasjoner, forskere, likestillingssentre og andre.

Innspillene vi har fått fra aktørene er inntatt i andre vedlegg:

Vedlegg 3: Agenda Kaupang (2022). Oppsummering fra innspillsmøter i Bufdir. Notat

Vedlegg 4: Innspill til tiltakene som har vært utredet

Vedlegg 5: Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge

Vedlegg 6: Erfaringsutveksling med myndighetsaktører i andre land

Vedlegg 8: Oslo Economics (2023). Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori

Hvem	Aktør	Involvering
Direktoratet for e-helse	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Helsedirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022
Kriminalomsorgsdirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022
Norad	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022
Politidirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Utdanningsdirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Utlendingsdirektoratet	Offentlig myndighet, direktorat	Innspill høst 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Barne- og familiedepartementet	Offentlig myndighet, departement	Økonomisk og administrativ analyse
Finansdepartementet	Offentlig myndighet, departement	Økonomisk og administrativ analyse
Helse- og omsorgsdepartementet	Offentlig myndighet, departement	Økonomisk og administrativ analyse
Justis- og beredskapsdepartementet	Offentlig myndighet, departement	Økonomisk og administrativ analyse
Folkehelseinstituttet	Offentlig myndighet, annet	Økonomisk og administrativ analyse
Forsvaret	Offentlig myndighet, annet	Innspill høst 2022

Vedlegg 1 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over involverte aktører

Likestillings- og diskrimineringsombudet	Offentlig myndighet, annet	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill høst 2022, Innspill til tiltak vinter 2023, Økonomisk og administrativ analyse
Nasjonal institusjon for menneskerettigheter	Offentlig myndighet, annet	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill høst 2022
NAV	Offentlig myndighet, annet	Økonomisk og administrativ analyse
Norsk Helsenett SF	Offentlig myndighet, annet	Økonomisk og administrativ analyse
Sekretariatet til ekspertgruppen bak rapporten "Rett til rett kjønn"	Offentlig myndighet, annet	Økonomisk og administrativ analyse
Skatteetaten	Offentlig myndighet, annet	Møter i april og september 2022, Økonomisk og administrativ analyse
Statistisk sentralbyrå	Offentlig myndighet, annet	Økonomisk og administrativ analyse
Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Danmark	Utenlandsk myndighet	Erfaringsutveksling
Menneskerettighetsdirektoratet i Malta	Utenlandsk myndighet	Erfaringsutveksling
Institute for the Equality of Women and Men, Belgia	Utenlandsk myndighet	Erfaringsutveksling
LGBTIQ+ Equality, Directie Emancipatie, Nederland	Utenlandsk myndighet	Erfaringsutveksling
Likestillingscenteret KUN	Likestillingssenter	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Likestillingssenteret på Hamar	Likestillingssenter	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Reform - Ressurssenter for menn	Likestillingssenter	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Senter for likestilling ved Universitetet i Agder	Likestillingssenter	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Anniken Sørlie	Forsker	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Lars Arnesen	Forsker	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Antirasistisk senter	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Finans Norge	Interesseorganisasjon	Økonomisk og administrativ analyse
For Bibel og Bekjennelse	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Foreningen for transpersoner	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
FRI - Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Garmeres	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Genid Norge/Society for Evidence Based Gender	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022

Vedlegg 1 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over involverte aktører

Medicine		
Harry Benjamin Ressurssenter	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Helseutvalget	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Hjelpekilden	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Humanetsik forbund	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Kirkens Bymisjon	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
KS - Kommunesektorens organisasjon	Interesseorganisasjon	Økonomisk og administrativ analyse
Kvinnefronten	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Landsorganisasjonen	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Minotenk	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Minotenk	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Nasjonale minoriteter i Norge	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Noereh	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Norges Kristne Råd	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Norges Kvinnelobby	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Norske Kvinners Sanitetsforening	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Pensjonistforbundet	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Press - Redd Barna Ungdom	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
SAFO - Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Salam Norge	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Sex og Politikk	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Sex og Samfunn	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Skeiv Ungdom	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Skeiv Verden	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Skeivt kristent nettverk	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Stiftelsen MorFarBarn	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Til Helhet	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Women's Human Rights Campaign Norge	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022

Vedlegg 1 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over involverte aktører

Åpen Folkekirke	Interesseorganisasjon	Muntlig innspillsmøter i juni 2022
Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Oslo	Annet	Muntlig innspillsmøter i juni 2022, Innspill til tiltak vinter 2023
Leverandører av fagsystemer til helse- og omsorgs- og kommunesektoren	Annet	Økonomisk og administrativ analyse
Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold i Oslo kommune	Annet	Muntlig innspillsmøter i juni 2022

Litteraturgjennomgang

Innledning

Bufdir har gjennomført et litteratursøk i forbindelse med utredningen. Formålet med litteratursøket var å få en oversikt over forskningspublikasjoner og grå litteratur som primært omhandler a) ikke-binæres levekår og livskvalitet, og b) rettigheter, herunder former for (rettslig) anerkjennelse av ikke-binært kjønn, og erfaringer med dette.

Inklusjonskriterier

Litteratursøket er basert på utvalgte kriterier og søkeord. Vi gjennomførte søk etter både forskningslitteratur og grå litteratur.¹ Tabell 1 gir en oversikt over kildene og databasene det ble søkt i. I dette vedlegget oppsummerer vi hvilke søkekriterier og søkeord vi har brukt, og hva slags type publikasjoner vi fikk treff i.

Vi valgte ut studier i henhold til følgende inklusjonskriterier:

Populasjon	Ikke-binære, transpersoner
Interesseområder	Levekår, livskvalitet, rettigheter, tiltak for å bedre levekår og livskvalitet, modeller for rettslig anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet
Publikasjonsår	Primært 2015-2022
Land	Norge, Sverige, Danmark, Island, Storbritannia, Malta, USA
Språk	Norsk, svensk, dansk, engelsk
Publikasjonstyper	Forskningslitteratur, grå litteratur, retningslinjer, håndbøker, veiledere, handlingsplaner mv.

Enkelte publikasjoner ble inkludert selv om de falt utenfor inklusjonskriteriene (år og land) fordi de ble ansett som relevant med hensyn til andre inklusjonskriterier.

¹ Grå litteratur er publikasjoner og forskning gjennomført av organisasjoner og institusjoner utenfor de tradisjonelle forskningsinstitusjonene og akademien. Mye av dette er rapporter og lignende fra for eksempel organer i FN, EU og Europarådet, sivilsamfunnsorganisasjoner mv.

Sentrale søkeord

Norsk	Levekår; livskvalitet; transpersoner; ikke-binær; tredje kjønn; tredje juridisk kjønn; x i passet; kjønnsinkongruens; personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling; Intersex; interkjønn; reservasjonsmodellen; flerkjønnsmodellen
Svensk	hbtq (hbtqi); transsexuell; transperson; ickebinära; könstillhörighet (ändrad könstillhörighet); åtgärd; insatser
Dansk	lgbt; transkønnet; transgender; kønsidentitet; seksuel orientering; nonbinær; indsatser Ordliste fra Transviden.dk http://www.transviden.dk/vidensbankens-ordbog/#Transfobi
Engelsk	legal gender recognition; Legal recognition of non-binary gender; third (legal) gender; third gender option; (social) disadvantages; welfare problems; well-being; intervention; recommendation; measures; policy/policies; gender creative; non-binary

Resultat av litteratursøk

Søket ga treff på 835 publikasjoner basert på tittel og sammendrag (abstract). Halvparten av publikasjonene er fagartikler, og en tredjedel er rapporter. Rapportene er primært utgitt av underliggende organer i FN, EU, Europarådet og Norden, og fra ulike forskningsinstitusjoner i de skandinaviske landene.

Tabell 1: Fordeling type publikasjoner – alle treff

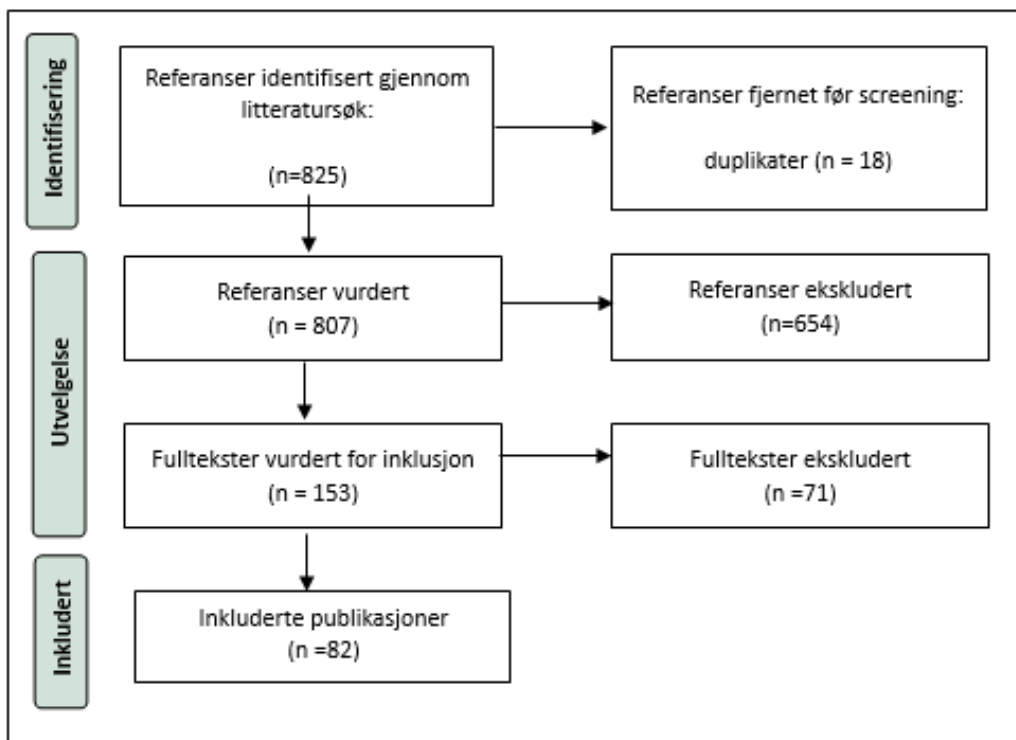
Type publikasjon	Antall	Prosent
Fagartikkel	416	49,8 %
Rapport	255	30,5 %
Annet	40	4,8 %
Brosjyre	17	2,0 %
Masteroppgave	17	2,0 %
Bokkapittel	13	1,6 %
Resolusjon	12	1,4 %
Bok	10	1,2 %
Doktorgrad	9	1,1 %
Handlingsplan	9	1,1 %

Anbefaling	7	0,8 %
Faktaark	7	0,8 %
Strategi	6	0,7 %
Antologi	3	0,4 %
Artikkel, annet	3	0,4 %
Retningslinjer	3	0,4 %
Nettside	2	0,2 %
Foredrag, konferanseinnlegg	2	0,2 %
Bacheloroppgave	1	0,1 %
Lovforarbeid	1	0,1 %
Oppsummering av rapport	1	0,1 %

Oversikt over utvelgelsesprosessen

Vi gjennomgikk tittel og sammendrag i samtlige publikasjoner. Enkelte publikasjoner ble også gjennomgått ved hjelp av tekstsøk eller fulltekst lesing. 18 publikasjoner ble sortert ut som dubletter. 82 publikasjoner ble vurdert som relevante i henhold til inklusjonskriteriene.

Figur 1: Oversikt over utvelgelsesprosessen



Bufdir har ikke gjort systematiske kvalitetsvurderinger av de enkelte publikasjonene. Mer enn halvparten av de inkluderte publikasjonene (se **tabell 2**) er imidlertid fagfellevurdert og i så måte kvalitetssikret. 40 % av de inkluderte publikasjonene er rapporter fra organer i FN, EU, Europarådet og Norden, eller fra skandinaviske forskningsinstitusjoner. En majoritet av rapportene tar for seg skeives/transpersoners levekår eller spørsmål om skeives/transpersoners rettigheter.

Tabell 2: Inkluderte publikasjoner – fordeling av type publikasjon

Type publikasjon	Antall	Prosent
Fagartikkel	41	50,00 %
Rapport	33	40,24 %
Anbefaling	1	1,22 %
Annet	1	1,22 %
Bok	1	1,22 %
Brosjyre	1	1,22 %
Doktorgrad	1	1,22 %
Lovforarbeid	1	1,22 %
Masteroppgave	1	1,22 %
Lovforarbeid	1	1,22 %
Resolusjon	1	1,22 %
Totalsum	82	100,00 %

Tabell 3: Kilder det er søkt i, som ga (relevante) treff

ALS Research - https://www.als.org/research
Amnesty Europe - https://www.amnesty.eu/
Amnesty Sverige - https://amnesty.se/
Beskæftigelsesministeriet Danmark - https://bm.dk/
Bufdirs nettbibliotek - https://www2.bufdir.no/Bibliotek/
Campbell Collaboration - https://www.campbellcollaboration.org
Cochrane Library - https://www.cochranelibrary.com/search
Cristin - https://www.cristin.no/
EEA Grants - https://eeagrants.org/
Equinet Europe - https://equineteurope.org/
ERIC - https://eric.ed.gov/
EU Parliament - https://www.europarl.europa.eu/portal/en
European Commission against Racism and Intolerance – ECRI - https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance
Folkhälsomyndigheten Sverige - https://www.folkhalsomyndigheten.se/
Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold (FRI) - https://www.foreningenfri.no/
FORTE - https://forte.se/
European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) - https://fra.europa.eu/en

GATE - https://gate.ngo/resources/publications/
Gendered intelligence - https://genderedintelligence.co.uk/
GLAAD (USA) - https://www.glaad.org/
GLSEN (USA) - https://www.glsen.org/
Google Scholar - https://scholar.google.com
Government Equalities Office (Storbritannia) - https://www.gov.uk/
IGLYO - https://www.iglyo.com/
ILGA Europe - https://www.ilga-europe.org/
Institut for Menneskerettigheder - https://menneskeret.dk/
Kunskapsguiden - https://www.kunskapsguiden.se/
LGBT Danmark - https://lgbt.dk/
Likestillingssenteret - https://likestillingssenteret.no/
Likestillingssenteret KUN - https://www.kun.no/
Myndigheten för familjerätt och förelldraskapsstöd (MFoF) - https://mfof.se/
Network of European LGBTIQ* Families Associations (NELFA) - http://nelfa.org/
Nordens velferdssenter - https://nordicwelfare.org/nb/
Nordisk Ministerråd - https://www.norden.org/no/nordisk-ministerrad
OECD - https://www.oecd.org/
Office of the High Commissioner of Human Rights of the United Nations (OHCHR) - https://www.ohchr.org/
Oria - https://oria.no/
Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens (PKI) - https://kjonnsinkongruens.no/
Rainbow Project - https://www.rainbow-project.org/research-and-publications/
Reform - https://reform.no/
RFSL - https://www.rfsl.se/
RFSU - https://www.rfsu.se/
Socialstyrelsen Vidensportalen - https://vidensportal.dk/
Social- og Boligstyrelsen - https://sbst.dk/
Socialstyrelsen - https://www.socialstyrelsen.se/
Stonewall - https://www.stonewall.org.uk/
Sundhedsstyrelsen - https://www.sst.dk/da/
Transgender Europe (TGEU) - https://tgeu.org/
The Council of Europe - https://www.coe.int/en/web/portal
The LGBT+ Business Champion - https://www.gov.uk/government/consultations/lgbt-business-champions-call-to-engage-inclusion-at-work
The Malta Gay Rights Movement (MGRM) - http://maltagayrights.org/
The National Queer Organization - https://www.gayice.is/
United Nations Free & Equal - https://www.unfe.org/
United Nations High Commissioner for Refugees - https://www.refworld.org/
VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd - https://www.vive.dk/
Web of Science - https://www.webofscience.com/

Tabell 4: Kilder det er søkt i, men som ikke ga (relevante) treff

Affirmation Scotland - https://affirmationscotland.org.uk/
AKT - https://www.akt.org.uk/
Blikk - https://blikk.no/
CliniQ - https://genderedintelligence.co.uk/
ECSOL – The European Commission on Sexual Orientation Law https://www.sexualorientationlaw.eu/
Forbundet for transpersoner i Norge (FTPN) https://ftpn.forening247.no/
Galop - https://galop.org.uk/
GreyNet - http://www.greynet.org/opengreyrepository.html
Kvinna til kvinna - https://kvinnaatillkvinna.se/publikationer/
Likestillings- og diskrimineringsombudet - https://www.ldo.no/
Mental Helse - https://mentalhelse.no/
Mermaids - https://mermaidsuk.org.uk/research/
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) https://www.mucf.se/hbtqi
NIKK (Nordic Information on Gender) https://nikk.no/
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) – https://www.nhri.no/
Open Grey https://onlinelibrary.london.ac.uk/resources/databases/opengrey
Press For Change http://www.pfc.org.uk/
Rosa kompetanse – https://www.foreningenfri.no/rosa-kompetanse/ressurser/
Skeivt Arkiv - https://skeivtarkiv.no/
Skeiv Ungdom https://skeivungdom.no/
Skeiv Verden https://www.skeivverden.no/
Trans United Europe https://transunitedeurope.eu/
Transiness https://www.transiness.com/
Unite.uk https://uniteuk1.com/
World Bank https://www.worldbank.org/
World Health Organization (WHO) - https://www.who.int/

Oppsummering fra innspillsmøter i Bufdir

Utredning tredje juridiske kjønn

15. september 2022

Vedlegg: Skriftlige innspill

1 Innledning

1.1 Hensikt

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) å utrede innføring av et tredje juridisk kjønn. Bufdir er bedt om at oppdraget gjennomføres i dialog med og gjennom involvering fra berørte aktører. I den forbindelse ble det arrangert innspillsmøter der interessegrupper og enkeltaktører ble invitert inn for å gi sine innspill.

Overordnet tema for møtene var

- ▶ Levekårsutfordringer for transpersoner generelt, og ikke binære-spesielt
- ▶ Aktuelle tiltak aktørene kjenner til, som kan bøte på levekårsutfordringene til transpersoner (både juridiske og ikke-juridiske tiltak)
- ▶ Aktørenes vurderinger av innføring av et tredje juridisk kjønn, og eventuelle innretninger av et slikt tiltak

Dette notatet oppsummerer innspillene som kom fram i møtene og vil inngå i kunnskapsgrunnlaget til utredningen.

1.2 Rammer for møtene

Det ble arrangert tre møter og møtene fant sted i Bufdir sine lokaler i Oslo den 13., 14. og 16. juni 2022. Rammen for hvert av møtene var tre timer. Møtene ble fasilitert av Kjell E Værnor og Guro Schmidt Øvregard fra Agenda Kaupang. Seniorrådgiver i Bufdir, Eirik Aimar Engebretsen var til stede på alle møtene. Tema for møtene og de konkrete problemstillingene som skulle diskuteres ble sendt ut til deltakerne i forkant av møtene, slik at de hadde mulighet til å forberede seg.

Disse ble invitert til å delta på møtene:

Salam Norge, Skeiv verden, Garmeres, Harry Benjamin ressurscenter, Sex og samfunn, sex og politikk, helseutvalget, Lars Arnesen, senter for likestilling ved UiA, Reform, Kvinnefronten, humanetisk forbund, Rådet for kjønns- og seksualitetsmangfold i Oslo kommune, JURK, LDO, Skeivt kristent nettverk, Hjelpekilden, Press, NIM, Likestillingssenteret på Hamar, Likestillingssenteret KUN, Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Anniken Sørli, Foreningen for transpersoner, Helsestasjon for kjønn og seksualitet (Oslo), Til helhet, Kirkens bymisjon, Mor far barn, WHRC, Genid Norge, Norges kristne råd, For bibel og bekjennelse, LO, Åpen folkekirke.

I tillegg ble medlemmene av Bufdirs likestillingsråd invitert (Reform, FRI, Likestillingssenteret KUN, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, norske kvinners sanitetsforening, antirasistisk senter, Norges kvinnelobby, pensjonistforbundet, nasjonale minoriteter i Norge, FFO, Minotenk, Skeiv verden, SAFO, Noereh).

Bufdir hadde også lav terskel for å la andre interessenter delta, dersom de ønsket dette. Bufdir skal også samle innspill fra andre, offentlige aktører i løpet av utredningsprosessen.

Deltakerne på møtene var der enten i kraft av sine roller og som representanter for sine organisasjoner, eller som privataktører. Følgende personer deltok på de tre møtene:

Møte 1 (13.6.2022): Christina Ellingsen, leder den norske avdelingen av Women's Declaration International (WDI), Avi Ring, som privatperson og medlem av Society for Evidence Based Gender Medicine (SEGM) og Olav Lægdene, Kirkens bymisjon

Møte 2 (14.6.2022): Jane-Victorius Bonsaksen, påtroppende leder i Skeiv Ungdom, Luca Ovedie Amundsen, Skeiv Ungdom, Cecilie Nordenfelt, Helsestasjon for Kjønn og Seksualitet, Anniken

Sørli, forsker ved Institutt for offentlig rett, UiO og Isaac Elstad Røssnes, fungerende leder i Press, Redd Barna Ungdom

Møte 3 (16.6.2022): Christine Marie Jentoft, Foreningen FRI, Anneli Rønnes, Sex og samfunn og Antonio Mihajlov fra Sex og politikk

De som var invitert, men ikke hadde anledning til å møte fysisk, fikk tilbud om å sende skriftlig innspill i for- eller etterkant av møtene. Det kom inn 6 skriftlige innspill fra følgende aktører: Lesbiske Feminister, Likestillingssenteret KUN, For Bibel og Bekjennelse (FBB), Kompetanseenheten for kjønns- og seksualitetsmangfold ved Senter for likestilling og Likestillingssenteret Hamar, Skeiv Verden og Genid Norge. Disse innspillene er samlet i et vedlegg til dette notatet. Deltakerne på møtene fikk også tilbud om å ettersende skriftlige innspill. Vi mottok skriftlige innspill fra Avi Ring, Foreningen FRI og Women's Declaration International (WDI). Disse innspillene er inkludert i oppsummeringen i dette notatet.

Deltakerne på møtene fikk alle anledning til å lese gjennom og kvalitetssikre oppsummeringene av egne innspill. Alle endringsønskene er hensyntatt i denne oppsummeringen.

1.3 Problemstillinger

I henhold til *utredningsinstruksen* skal utredningen beskrive dagens situasjon og problemer (utfordringsbilde). Aktuelle tiltak for videre utredning tar deretter utgangspunkt i problemene som bør løses. I tillegg ber oppdraget fra KUD spesifikt om en utredning av et tredje juridisk kjønn. Til sist skal det også vurderes om det er andre tiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønn som kan være aktuelle for å bedre levekårene og rettighetssituasjonen til transpersoner.

På bakgrunn av dette var det satt opp følgende tre problemstillinger for innspillsmøtene:

Problemstilling del 1 – Dagens utfordringsbilde

- ▶ Hva synes dere er de største levekårsutfordringene transpersoner møter?
 - ▶ Hva er det som gjør at disse områdene/temaene byr på de største utfordringene?
 - ▶ Hvilke andre arenaer/temaer kan by på utfordringer for transpersoner?
- ▶ I hvilken grad blir transpersoners rettigheter ivaretatt i dagens samfunn?
- ▶ Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Problemstilling del 2 – Tredje juridisk kjønn

- ▶ På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - ▶ Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?
- ▶ Hvilke mulige innretninger kjenner dere til?
 - ▶ Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?
- ▶ På hvilken måte vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke situasjonen til andre grupper, og deres rettigheter?

Problemstilling del 3 – Andre tiltak

- ▶ Hvilke tiltak fins det i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?
- ▶ Finnes det tiltak i sammenlignbare land, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?

- ▶ Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridiske kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?
- ▶ Er det andre problemstillinger dere har tenkt på nå, som ikke har kommet fram?

1.4 Oppsummering av hovedtrekk

- ▶ Det mangler generelt **kunnskap og kompetanse** om transpersoners situasjon i flere sektorer (arbeidsliv, skolen, kriminalomsorg, helse, etc).
- ▶ Særlig kritisk er manglende kompetanse i **helsevesenet**, der transpersoner opplever å møte utdaterte holdninger og utilstrekkelig tilbud om behandling og oppfølging.
- ▶ Det var bred enighet om at innføring av tredje juridisk kjønn vil bidra til **offentlig anerkjennelse**, og at det kan bidra til en positiv norm- og holdningsendring i samfunnet generelt.
- ▶ Det var bred enighet om at dette er et **skritt i riktig retning** for å bedre levevilkårene for transpersoner, men ikke nok på lengre sikt.
- ▶ Christina Ellingsen (WDI) og Avi Ring var gjennomgående **skeptiske til premissene** for utredningen og stilte seg kritiske til kunnskapsgrunnlaget for utredningen. De etterspør større fokus på eventuelle bakenforliggende årsaker til kjønnsdysfori hos barn og unge, knyttet til psykiske helseutfordringer.

2 Oppsummering av innspill fra møtene

2.1 Problemstilling del 1 – Dagens utfordringsbilde

- ▶ Hva synes dere er de største levekårsutfordringene transpersoner møter?
 - ▶ Hva er det som gjør at disse områdene/temaene byr på de største utfordringene?
 - ▶ Hvilke andre arenaer/temaer kan by på utfordringer for transpersoner?
- ▶ I hvilken grad blir transpersoners rettigheter ivaretatt i dagens samfunn?
- ▶ Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Innspill fra deltakerne, oppsummert:

- ▶ Christina Ellingsen (WDI) er gjennomgående kritisk til premissene i spørsmålene og til bruken av begrepet transpersoner. Hun peker på at det ikke er klart hva begrepet transperson favner, og at denne manglende klarheten og usikkerheten rundt hva det egentlig er medfører en rekke følgefeil i utredningen. Hun sier at spørsmålet om levekårsutfordringer for transpersoner er et ledende spørsmål fordi det tar for gitt at transpersoner er en bestemt gruppe når det i virkeligheten er en samlebetegnelse som inneholder mange ulike forhold.
- ▶ Olav Lægdene (Kirkens bymisjon) erfarer at transpersoner og ikke-binære som Kirkens bymisjon er i kontakt med, opplever store utfordringer knyttet til hjelpetiltak, og at praktiske anliggender, som besøk på offentlige toaletter etc., byr på utfordringer fordi det meste er organisert binært, altså definert for kvinner eller menn. Det samme gjelder for ulike hjelpetiltak, og ikke-binære har derfor problemer med å få den hjelpen og støtten de trenger. De er også mer utsatt for vold og trakassering. Transpersoners rett og tilgang til lavterskeltilbud er dårligere enn for andre grupper, er hans erfaring.

- ▶ Avi Ring (privatperson/SEGM) trekker frem at levekårsutredningen viser at minoriteter er overrepresentert blant de som definerer seg som trans, og han mener at det viser at kjønnsdysfori kan være knyttet til mentale helseproblemer, i dette tilfellet forårsaket av minoritetsstress. Han peker også på at levekårsutredningen ikke har gjort gode nok undersøkelser av bakenforliggende psykiske problemer hos de som identifiserte seg som trans, og at spørsmålene bare rettet seg mot mentale problemer etter å ha kommet ut som trans. Ring peker på at en mer komplett undersøkelse bedre kunne klargjort i hvilken grad kjønnsdysfori også kan være et uttrykk for underliggende utfordringer knyttet til mental og psykisk helse, og at sammenhengen mellom kjønnsdysfori og mental helse må utredes nærmere.
- ▶ Isaac Elstad Røssnes (Press) nevner flere utfordringer for unge transpersoner, særlig psykiske helseproblemer, som i verste fall kan føre til selvmord. Disse utfordringene er knyttet til manglende forståelse og anerkjennelse fra storsamfunnet, og særlig rammer dette ikke-binære personer.
- ▶ Anniken Sørli (forsker, Institutt for offentlig rett, UiO) trekker fram at dårlig psykiske helse kan ha ringvirkninger inn på en rekke ulike arenaer, som utdanning, arbeidsliv osv. Manglende kompetanse i helsevesenet, på helsestasjoner, sykehus etc. er problematisk. Sørli nevner at retningslinjen for kjønnsinkongruens er et fremskritt, men at det fortsatt er uklarheter når det gjelder organisering, rollefordeling etc. Uenighet rundt kunnskapsgrunnlaget preger dialogen mellom de ulike aktørene, og påvirker involverte transpersoner. Hun peker videre på at det mangler en systematisk gjennomgang av rekkevidden av diskrimineringsvernet. Dette er ikke utredet i særlig grad i forhold til endring av juridisk kjønn. Det gjelder også diskrimineringsvernets møte med annet lovverk, og hvorvidt lovverket passer for skeive liv. Mange lover har ikke tatt høyde for denne problemstillingen, og flere lover henviser til menn og kvinner ut fra kjønn tillagt ved fødselen. Det gjelder blant annet bioteknologiloven. Sørli støtter loven om endring av juridisk kjønn, men peker på at forarbeidene er mangelfulle og at det gjenstår avklaring av hvor langt transpersoners diskrimineringsvern rekker. En annen utfordring hun trekker fram er samfunnsdebatten og motstanden mot transpersoners rettigheter. Mange av påstandene og henvisningene i debatten er ikke basert på anerkjente forskningsstudier, og villedende informasjon brukes for å svekke transpersoners rettigheter. Hun savner en overordnet ivaretagelse av transpersoners rettigheter. Mange rettigheter 'på papiret', men svakheter ved ivaretagelsen i praksis.
- ▶ Cecilie Nordenfelt (Helsestasjon for Kjønn og Seksualitet) sier helsetilbudet er et av de viktigste områdene å få ryddet opp i. I dag er det en nasjonal behandlingstjeneste som har monopol på kjønnskorrigerende behandlinger ved Rikshospitalet. Men ifølge Helsedirektoratets faglige retningslinjer for behandling av personer med kjønnsinkongruens fra 2020, skal det være mulig å få hormonbehandling og toppoperasjoner andre steder enn på Rikshospitalet, men det følges ikke opp godt nok. Nordenfeldt sier de møter pasienter som har fått større plager fordi de er blitt behandlet dårlig eller blitt avvist av helsetjenestene. Den nasjonale behandlingstjenesten mangler tillit fordi de ikke følger retningslinjene og ikke forholder seg til eksisterende forskning på feltet, sier hun. Det er for lite kunnskap i de fleste behandlingstjenestene, og mye usikkerhet og skepsis på feltet. Det fører til at transpersoner ikke får den hjelpen de trenger.
- ▶ Luca Ovedie Amundsen (Skeiv Ungdom) peker på at transpersoner møter mye fordommer, blant annet i arbeidslivet. Det finnes forskning og kunnskap som ikke når fram, og holdningene i samfunnet preges av fordommer og manglende kunnskap. Det mangler informasjon om transpersoners situasjon i helsevesenet, og helsetjenestene

preges av et lite inkluderende språk. Et eksempel som trekkes fram er at man ikke får tak i p-piller fordi man står som mann i passet. I møte med behandlingstjenesten ved Rikshospitalet blir ikke pasientene lyttet til eller vist forståelse for sin situasjon. Ifølge Amundsen tilbys ikke ikke-binære behandling, og forklaringen er manglende forskning. På flere områder, innen helse, utdanning og i lovverk blir man aktivt diskriminert, sier Amundsen. Skeiv Ungdom tror at innføring av tredje juridisk kjønn vil kunne bidra til økt toleranse og forståelse.

- ▶ Christine Marie Jentoft (FRI) sier transpersoner utsettes for hets, trakassering, umyndiggjøring, diskriminering og manglende kompetanse hos alle relevante offentlige instanser. Tilgang til god, individuell behandling er dårlig. Ikke-binære opplever liten anerkjennelse, både juridisk og i det offentlige behandlingssystemet. Usynlighet i lovverket bidrar til usynlighet i samfunnet, påpeker Jentoft. Anerkjennelse på arbeidsmarked, helsetjenester, skolen og på fritiden er prisgitt ålreite sjefer, lærere, helsepersonell og venner. Videre peker Jentoft på manglende kompetanse, manglende opplæring i relevante utdanninger, manglende lovverk, utdaterte behandlingsmodeller, negative holdninger, bruk av nedsettende språk og invalidering av minoritetsgrupper i den offentlige debatten som forklaringer på utfordringene for transpersoner. Jentoft trekker også fram manglende rettigheter for flyktninger og asylsøkere som er transpersoner. Disse får ikke tilbud om behandling mens de er på flyktningmottak. Andre arenaer som byr på utfordringer for transpersoner, er svømmehaller, garderober, toaletter, offentlige systemer, diskrimineringslovverk, arbeidsplasser, skoler, sykehus, datingapper, reise og fremvisning av pass etc. Jentoft trekker også fram manglende behandlingstilbud som en utfordring. Mange opplever å bli avvist, og det eksisterer ikke noe tilbud til ikke-binære. Derfor er tilliten til behandlingstjenesten lav blant målgruppen. Jentoft sier videre at svært få saker havner hos Diskrimineringsnemda og at det trolig er høye mørketall når det gjelder hatkriminalitet. Bioteknologiloven gjør det heller ikke mulig for transpersoner å få samme behandling som andre, for eksempel eggdonasjon. Også i det private helsetilbudet opplever transpersoner diskriminering, for eksempel når transpersoner blir nektet kosmetiske kirurgiske tjenester (som toppkirurgi) med den begrunnelse at de er transpersoner. Juridisk anerkjennelse av større mangfold vil kunne bidra til å dempe negative holdninger i samfunnet, sier Jentoft.
- ▶ Anneli Rønnes (Sex og samfunn) sier de er opptatt av lavterskeltilbudet for unge transpersoner og fremhever viktigheten av at ansatte på eksempelvis helsestasjoner for ungdom har et minimum av kompetanse, og at de vet hvem de kan henvise ungdommen til for oppfølging. Rønnes sier ansatte etterspør mer kompetanse på feltet, og at denne kompetansen er nødvendig, uansett om du har befatning med få eller mange ungdommer i denne gruppen. Helsestasjonene og fastlegene må også ha grunnleggende kompetanse i hvordan å stille åpne spørsmål slik at også pasienter med kjønnsinkongruens som tar kontakt for annen behandling blir møtt på en god måte. Dette gjelder alle offentlige ansatte som møter mennesker i sitt arbeid, understreker hun. Sex og samfunn ønsker seg en seksualvaneundersøkelse som kan få disse problemstillingene frem i lyset, for det er mange som har mye å lære. Videre peker Rønnes på andre praktiske utfordringer, som at tilgangen på kjønnsbekreftende hjelpemidler via NAV er for dårlig.
- ▶ Antonio Mihajlov (Sex og politikk) trekker fram selvmordstanker, psykiske lidelser, nedsatt funksjonsevne, lange sykemeldinger, dårlige forhold til egen familie, følelse av utenforskap og manglende tilhørighet, færre nære tillitspersoner, større bruk av rusmidler for å håndtere hverdagen, og manglende behandlingstilbud for kjønnsbekreftende behandling. Han fremhever behovet for kunnskapsinnhenting.

2.2 Problemstilling del 2 – Tredje juridisk kjønn

- ▶ På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - ▶ Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?
- ▶ Hvilke mulige innretninger kjenner dere til?
 - ▶ Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?
- ▶ På hvilken måte vil innføringen av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke situasjonen til andre grupper, og deres rettigheter?

Innspill fra deltakerne, oppsummert:

- ▶ Avi Ring (privatperson/SEGM) sier at hans sentrale innspill er at helsevesenet må ha større fokus på å utrede hvert barns eventuelle bakenforliggende helseutfordringer og uhelse som kan ha vært årsak til kjønnsdysfori. Han mener at WPATH og Endocrine Society, Holländska klinikkerna, Finland, Sverige og Storbritannia, samt American Academy of Pediatrics er tydelige på at psykiatrisk utredning og stabilisering er nødvendig og må gjennomføres før utredning og behandling av barn med kjønnsdysfori kan igangsettes. Han stiller seg kritisk til premissene i utredningen fordi Helsedirektoratet etter hans mening har absurde og negative retningslinjer vedrørende psykiatrisk utredning av barn. Hans oppfatning er at det mangler kunnskap og anerkjennelse av sammenhengen mellom kjønnsdysfori og psykisk helse hos barn og unge. Under nåværende premisser mener Ring at innføring av X i passet er et akseptabelt kompromiss, og at det er et praktisk grep som kan gjøre det lettere for enkelte når de skal identifisere seg i ulike sammenhenger. Hans hovedinnvending mot innføringen av tredje juridisk kjønn er at han mener det utsetter barn for risiko ved at det innebærer en transidentifisering av barn som er usikker på sin feminitet/maskulinitet. Dette, mener Ring, leder dem inn i en risikabel sosial transisjon. Han påpeker at de nederlandske pionerene på feltet advarer mot at dette vil lede til kjønnsdysfori. Ring mener at et tredje kjønn kan være praktisk for voksne, men er risikabelt for unge. Han stiller seg kritisk til kunnskapsgrunnlaget som Helsedirektoratet og Bufdir har presentert i utredningen. Han mener at den speiler falske rapporter og studier fra interesseorganisasjoner i Norge som ikke anerkjennes av noen pålitelig, statlig utredning, ei heller ekspertene i Folkehelseinstituttet. Utredningen må vurdere risikoen innføringen av et tredje juridisk kjønn vil ha for barn og unge.
- ▶ Olav Lægdene (Kirkens bymisjon) er positiv til forslaget om tredje juridisk kjønn, men stiller spørsmål ved om det er nok. Hans oppfatning er at det vil kunne løse en rekke utfordringer og at flere som ikke definerer seg som mann eller kvinne vil kunne få det bedre med en tredje kategori. Dette er Lægdenes personlige innspill.
- ▶ Christine Ellingsen (WDI) vil heller ikke akseptere premisset om at det er meningsfullt å snakke om et tredje kjønn. Hun trekker fram at kjønn ikke kun er en praktisk innretning, men en faktor som utløser rettigheter. Som eksempel trekker hun fram kvinners rettigheter. Men det å knytte vern og rettigheter til et kjønn som ikke finnes, gir ikke mening, ifølge Ellingsen. Hun frykter at konsekvensene av endret språkbruk som sier at det er identitet som skaper kjønn, kan føre til en form for dehumanisering der eksempelvis kvinner i møte med helsevesenet reduseres til kroppslige funksjoner, som

'person med livmor'. Hun mener derfor innføring av tredje juridisk kjønn i stor grad er et feilgrep.

- ▶ Jane-Victorius Bonsaksen og Luca Ovedie Amundsen (Skeiv Ungdom) tror at innføring av tredje juridisk kjønn vil bidra til følelsen av å bli sett og anerkjent som ikke-binær. Innretningen med X i passet vil oppleves som dokumentasjon på en offentlig anerkjennelse. De trekker fram at dette vil kunne bidra til en holdningsendring i samfunnet for øvrig og en generell aksept for at det eksisterer flere enn to kjønn. Det vil åpne opp for en aksept for mangfold som er viktig i møte med blant annet helsevesen og kriminalomsorg. Skeiv Ungdom har i sin politiske plattform uttalt at de ønsker å fjerne juridisk kjønn, men anerkjenner at det er vanskelig å få gjennomført. De anser innføring av tredje juridisk kjønn som et godt alternativ. De kan ikke se at en slik innretning vil få negative konsekvenser for andre grupper.
- ▶ Cecilie Nordenfelt (Helsestasjon for Kjønn og Seksualitet) sier at det å ha et eget begrep som tilsier at kjønn er noe bredere, vil bidra til å gjøre det lettere for transpersoner i møte med det offentlige. Eksempelvis er det slik i dag at de rettighetene vi har i helsesystemet ikke nødvendigvis følger den kroppen du faktisk har, men det kjønn du er oppført med, og det er problematisk, sier hun.
- ▶ Anniken Sørli (forsker, Institutt for offentlig rett, UiO) sier det vil kunne gi opplevelse av anerkjennelse, bedre selvfølelse og ha helsefremmende effekt på psykisk helse for transpersoner. Hun understreker at det er viktig man innhenter oppdatert kunnskap og undersøker hvilke innvirkninger og konsekvenser tiltak kan ha, når dette skal utredes. Å innføre X i passet, men la personnummer stå, er ikke et fullgodt alternativ. Personnummeret vil fortsatt vise enten juridisk mann eller juridisk kvinne, og dermed også avsløre tillagt kjønn ved fødselen. Alternativet kan føre til at en eventuell prosess for å utrede det å fjerne juridisk kjønn helt, eller et annet alternativ, stopper opp. Dette er eksempel på risiko man må ta høyde for i utredningen av mulige innretninger av tredje juridisk kjønn. I tillegg sikre at et tredje juridisk kjønn ikke fører til uheldige virkninger ved tildeling av juridisk kjønn ved fødselen. Sørli understreker at det er viktig at en tredje kategori ikke blir en restkategori med svakere rettslig vern, og at det derfor er viktig med en gjennomgang av hele lovverket slik at man unngår uheldige konsekvenser for denne gruppen, men også for øvrige grupper, som følge av kjønns spesifikke og kjønnsbinære lover og forskrifter.
- ▶ Isaac Elstad Røssnes (Press) er enig i at innføring av tredje juridisk kjønn vil bidra til anerkjennelse, men at ikke dette vil løse alle utfordringer transpersoner møter. De tror det vil bidra til at transpersoner møtes på en bedre måte i behandlingstilbudet ved Rikshospitalet og andre deler av helsevesenet, fordi behandlerne vil måtte forholde seg til denne endringen. Røssnes tror også det kan ha positive ringvirkninger for andre grupper, som intersex-personer. Å fjerne kjønnskategoriene bør ikke være et mål, så det viktige er å utvide bildet og anerkjenne mangfoldet. Om innretningen X i passet sier Røssnes at det innebærer en reservasjon mot å velge kjønn mann/kvinne, for passet inneholder fortsatt andre kjønnsmarkører, som personnummer. Det er altså flere ting som må gjøres for å anerkjenne ikke-binære fullt ut.
- ▶ Christine Marie Jentoft (FRI) trekker også fram anerkjennelse fra staten som en viktig effekt. Det vil sende et tydelig signal som kan bidra til å endre negative holdninger i samfunnet og redusere diskriminering av transpersoner og andre grupper. Når det gjelder innretningen X i passet, fremstår det mer som en symbolsk handling enn noe som vil ha stor effekt, og det vil først og fremst gjelde når man skal ut å reise, ikke nødvendigvis endre noe 'hjemme'. FRI ønsker ikke å oppheve kjønn eller fjerne kjønnskategorier.

Kjønnskategorier er viktig for mange, ikke bare for transpersoner. FRI ønsker en full innføring av et tredje juridisk kjønn, på alle nivåer i samfunnet. Det vil være mest holdbart på lang sikt. De kan ikke se at dette skulle ha negative konsekvenser for andre grupper, kun positiv påvirkning for dem som trenger det.

- ▶ Anneli Rønnes (Sex og samfunn) tror heller ikke innføring av tredje juridisk kjønn vil gå ut over andre gruppers rettigheter. Det vil bidra til synlighet og har positiv effekt på levekår og helsetilbud for en sårbar gruppe. I møte med mennesker som søker helsehjelp er det viktig at man ikke blir stående å anta noe om et menneske. Vi trenger på sikt å gå mer bort fra kjønn, for hva slags behandling du trenger handler om hvordan du faktisk er.
- ▶ Antonio Mihajlov (Sex og politikk) støtter innspillene fra Jentoft/FRI og er positiv til innføring av tredje juridisk kjønn, med X i passet som en start.

2.3 Problemstilling del 3 – Andre tiltak

- ▶ Hvilke tiltak fins det i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?
- ▶ Finnes det tiltak i sammenlignbare land, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?
- ▶ Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?
- ▶ Er det andre problemstillinger dere har tenkt på nå, som ikke har kommet fram?

Innspill fra deltakerne, oppsummert:

- ▶ Christine Ellingsen (WDI) stiller igjen spørsmål ved premisset for problemstillingen og definisjonen av transpersoner. Hun tror ikke innføring av tredje juridisk kjønn vil hjelpe noen. Ellingsen er kritisk til at kjønn fremstilles som en trang kategori. Kjønn handler om biologi og er derfor i seg selv ikke diskriminerende, sier hun.
- ▶ Avi Ring (privatperson/SEGM) gjentar at det viktige er å utrede bakenforliggende årsaker for det han kaller 'identitetsforvirring', som han mener blant annet kan komme til uttrykk som kjønnsidentitetsforvirring, på grunn av 'kroppsdysmorf' (oppfatning om at man ikke ser bra nok ut eller at deler av kroppen er feil), dårlig selvfølelse, utenforskap, mobbing, internalisert homofobi, traumatiske opplevelser av seksuell natur og andra mentale helseproblem (autisme, angst, selvskading, depresjon). Ring mener at det er internasjonal konsensus om en høy forekomst av psykiske helseproblem blant ungdom som utredes for kjønnsdysfori. Han mener at den svenske sosialstyrelsen har påvist en større suicidrisiko knyttet til ulike mentale helseproblem enn suicidrisiko på grunn av kjønnsdysfori. Han frykter at barn og unge ikke blir utredet og behandlet godt nok gjennom å bekrefte deres ønske om et tredje kjønn. Ring mener det er spesielt risikabelt med det han beskriver som den ideologisk baserte behandlingen ved Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Oslo. Han peker på at verdens største barne- og ungdomsklinikk, Tavistock i England, skal legges ned, og at begrunnelse for dette fra helsemyndighetenes side er risikoen ved det han karakteriserer som et ideologisk basert helsetilbud. Ring sier at han er mest urolig for at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig og at departementet driver arbeidet på dette feltet basert på ideologi, ikke kunnskap. Han mener at de nåværende retningslinjene for behandling av kjønnsinkongruens kan lede til at barn og unge unødig bli «værende» i kjønnsdysfori, mens de etter hva forskning viser skulle ha vokst det fra

seg. Han sier at American Academy of Pediatrics, som tidligere var for anerkjennelse («pro affirmative») nå har snudd og mener at majoriteten av barn og unge skal ha «alternativ» behandling.

- ▶ Olav Lægdene (Kirkens bymisjon) sier det er viktig med levekårsundersøkelsene og at de følges opp. Det er mange som opplever mobbing og andre utfordringer, og derfor er det så viktig at dette settes på agendaen. Transpersoner må høres i en slik debatt.
- ▶ Isaac Elstad Røssnes (Press) nevner igjen at levekårsutfordringene for transpersoner og ikke-binære først og fremst bunner i mangel på kunnskap, og at vi trenger et kunnskapsløft, særlig knyttet til ikke-binære. Røssnes understreker at det er viktig i forhold til barn og unge som trenger å finne ut av sin kjønnsidentitet tidlig. Seksualundervisningen i barnehager og skoler bør derfor starte tidligere. Skolen er en god arena for å gi transpersoner større respekt.
- ▶ Anniken Sørli (forsker, Institutt for offentlig rett, UiO) understreker også at det er stort behov for økt kunnskap og mer forskning knyttet til levekår og helse for denne gruppen. Det er også behov for blant annet klargjøring av diskrimineringsvernets rekkevidde, fri rettshjelp i diskrimineringsaker og styrke veiledningen i diskrimineringsaker, sikre et effektivt diskrimineringsvern.
- ▶ Cecilie Nordenfelt (Helsestasjon for Kjønn og Seksualitet) trekker også fram at det trengs mer kunnskap i alle helseutdanninger. I dag er det lite kunnskap om seksuell helse i relevante fagplaner. Lærere bør også bli tryggere på å oppfordre barn til å utforske egen kjønnsidentitet, sier hun.
- ▶ Jane-Victorius Bonsaksen og Luca Ovedie Amundsen (Skeiv Ungdom) nevner Danmark og Malta som eksempler på land vi kan se til, og også Island trekkes fram. De etterspør kjønnsnøytral kommunikasjon og opplysninger, at Rikshospitalet utfordres på sitt monopol på kjønnskorrigerende behandling og at man vurderer muligheter for et skandinavisk/nordisk samarbeid rundt en del høyspesialiserte, lavfrekvente inngrep.
- ▶ Christine Marie Jentoft (FRI) sier det er mange gode tiltak som allerede er iverksatt (blant annet lov om endring av juridisk kjønn, hatkriminalloven, vern mot diskriminering, opprettelsen av organisasjonen Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens og Helsestasjonen for Kjønn- og Seksualitet i Oslo). Også økonomisk støtte til LHBTQ+ organisasjoner som jobber for kjønns mangfold, trekkes fram. Viktig i fortsettelsen er å sørge for at eksisterende retningslinjer faktisk følges, kompetanseløft i alle relevante utdanninger og en 'second opinion' modell mot Rikshospitalets behandlingstilbud. Jentoft understreker at desentraliseringen som ligger i førende retningslinjer ikke er gjennomført og at flere behandlingssteder ikke følger instruksene og at behandlingstilbudet er organisert uhensiktsmessig og at pasientene opplever maktesløshet i møte med systemet.
- ▶ Anneli Rønnes (Sex og samfunn) støtter Jentofts innspill. Sex og samfunn mener de nasjonalfaglige retningslinjene er gode, men at det trengs mer kunnskap og kompetanse på kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og seksuell orientering. Også ansatte ved helsestasjon for ungdom etterspør dette, ifølge Sex og samfunns nasjonale undersøkelse «Har ungdom i kommunene et likeverdig tilbud? Rapport om helsestasjon for ungdom i Norge.». De nasjonale retningslinjene for behandling av kjønnsinkongruens må etterfølges i alle deler av helsetjenesten og det må gis kompetanseheving i disse. Generelt mangler det kunnskap og kompetanse på feltet, sier hun. Hun etterspør også en

gjennomgående brukerevaluering for å se om de tjenestene som finnes fungerer etter sin hensikt, og hvordan brukerne opplever tjenestene.

- ▶ Antonio Mihajlov (Sex og politikk) trekker fram utfordringer knyttet til psykisk helse for denne gruppen. Det er utbredt ensomhet, depresjon og angst blant denne gruppen, og manglende helsetilbud fører til egenbehandling og risiko, sier Mihajlov.

Vedlegg: Skriftlige innspill

Innsendte innspill fra aktører som ikke deltok på innspillsmøtene er samlet i dette vedlegget. Det kom inn skriftlige innspill fra følgende aktører:

1. Lesbiske Feminister v/ Tonje Gjevjon
2. Likestillingssenteret KUN
3. For Bibel og Bekjennelse (FBB) v/ Erik A.H. Okkels
4. Kompetanseenheten for kjønns- og seksualitetsmangfold ved Senter for likestilling v/ Elanor Halvorsen Brendmo og Likestillingssenteret Hamar v/Silje Mathisen
5. Skeiv Verden v/Aleks Jelin-Gosto og Maruwa Kerella Ibrahim
6. Genid Norge

1. Innspill fra Lesbiske Feminister ved Tonje Gjevjon

From: Tonje Gjevjon <gjevjon@icloud.com>

Sent on: Monday, June 13, 2022 8:30:03 AM

To: Eirik Aimar Engebretsen <eirik.aimar.engebretsen@bufdir.no>

CC: firmapost@bymisjon.no; Anna Bjørshol <anna.bjorshol@bufdir.no>; Anja Wedde Sveen <anja.sveen@bufdir.no>; Yngve Bråten <yngve.braten@bufdir.no>; Karen Sofie Pettersen <karensofie.pettersen@bufdir.no>; Kjell Egil Værnor <Kjell.Vaernor@agendakaupang.no>; Guro Schmidt Øvregard <guro.schmidt.ovregard@agendakaupang.no>

Subject: Re: Spørsmål til innspillsmøte, tredje juridisk kjønn.

Vedrørende innspill 3 juridisk kjønn 130622

Lesbiske feminister stiller seg bak WDINorge sitt innspill,
Vi har dessverre ikke anledning til å stille på dagens innspill-møte som vi for øvrig mener burde foregå på zoom så folk som bor utenfor Oslo kan få anledning til å delta.
Vi oppfordrer til transparente og demokratiske prosesser der folk og organisasjoner over hele landet får delta.

Tonje Gjevjon
,

8. jun. 2022 kl. 20:27 skrev Eirik Aimar Engebretsen <eirik.aimar.engebretsen@bufdir.no>:

Hei

Vedlagt finner dere spørsmålene vi ønsker å høre deres mening om på innspillsmøtet neste uke. De av dere som skal lever skriftlige innspill bes også om å følge oppsettet i vedlagte dokument etter beste evne.

Møtene finner sted i Bufdirs lokaler, i Fredrik Selmers vei 3 på Helsfyr.

Vi ser fram til å høre fra dere, og er noe uklart kan dere kontakte meg.

Med vennlig hilsen/Best regards

Eirik Aimar Engebretsen, Seniorrådgiver/Senior adviser

Tlf: 93 04 02 19

Han/ham – He/him

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Kunnskapsdivisjonen

Avdeling for likestilling og universell utforming

<[image001.png](#)>

<Spørsmål til innspillsmøter utredning tredje juridisk kjønn - til utsendelse .docx>

2. Innspill fra KUN

Utredning tredje juridisk kjønn m.v.

Svar fra Likestillingssenteret KUN

Kort om KUN

KUN er et likestillingssenter med kontor i Steigen og Steinkjer. Vi jobber med likestilling, inkludering og ikke-diskriminering på tvers av diskrimineringsgrunnlag i Norge og internasjonalt. Vi holder foredrag, kurs og workshops, skriver rapporter og kunnskapsgrunnlag, og driver informasjons- og pådriverarbeid om likestilling og mangfold på tvers av diskrimineringsgrunnlag.

KUN er ikke minst en viktig aktør på det skeive feltet. Her følger en oversikt over noen prosjekter innenfor dette fagområdet de siste årene

- **Alene og skeiv.** En studie av livssituasjonen for skeive enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre og asylmottak. Les rapport [her](#)
- **Skeive livsløp** En kvalitativ studie av levekår og sammensatte identiteter blant lhbtis-personer i Norge. I samarbeid med Nordlandsforskning. Les rapport [her](#)
- **Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge** I samarbeid med Nordlandsforskning. Les rapport [her](#)
- **Interkjønn og variasjon i kroppslig kjønnsutvikling.** Refleksjoner om identitet, helsetilbud og politikk. I samarbeid med Nordlandsforskning og UiB. Les rapport [her](#).
- **Den eneste skeive i bygda?** Les rapport [her](#)
- **Skeiv.** En grafisk novelle om og av skeive med minoritetsbakgrunn. Les den [her](#).
- **Plass til meg? – film og veileder om kjønnsnormer i barnehagen.** I samarbeid med Rosa kompetanse
- **Skeiv og voldsutsatt? – en veileder for de som er utsatt for vold og hjelpeapparatet**
- **E-læringsverktøy for likeverdige helsetjenester til transpersoner**

- **Del 1 – dagens utfordringsbilde:**

- Hva synes dere er de største levekårsutfordringene transpersoner møter?
 - Hva er det som gjør at disse områdene/temaene byr på de største utfordringene?
 - Hvilke andre arenaer/temaer kan by på utfordringer for transpersoner?
- I hvilken grad blir transpersoners rettigheter ivaretatt i dagens samfunn?
- Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Heller enn å se på hva vi mener om levekårsutfordringer, så vil vi vise til den omfattende kunnskapen som eksisterer om dette, både gjennom den siste levekårsundersøkelsen, så vel som levd kunnskap fra transpersoner selv og deres organisasjoner. Disse peker blant annet på

- Manglende helsetilbud, og å dårlige erfaringer i møte med helsetjenestene
- Diskriminering i arbeidslivet, fritidstilbud og sosiale arenaer
- Mobbing, trakassering og psykisk uhelse
- Utsatthet for vold

Mer enn arenaer for utsatthet, så bunner utfordringene ofte i (manglende) forståelse og kunnskap om kjønn i samfunnet generelt. Dette krever tidlig innsats på alle samfunnsområder: helse, utdanning, administrasjon, arbeidsliv og mye mer. Som vi peker på i høringen for ny handlingsplan så er det et omfattende behov for systematisk strukturert kunnskapsarbeid

Del 2 – tredje juridisk kjønn:

- På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?
- Hvilke mulige innretninger kjenner dere til?
 - Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?
- På hvilken måte vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke situasjonen til andre grupper, og deres rettigheter?

I dag tvinges ikke-binære tvinges til å velge mellom to kjønn de ikke er. Innføring av en 3. juridiske kjønn er et viktig steg på veien for å anerkjenne de av oss som faller utenfor to-kjønnsmodellen som reelle mennesker med reelle liv og identiteter og på sikt bedre livene til en gruppe som i dag blir utsatt for mye diskriminering, hatefulle ytringer og mobbing.

Statlig anerkjennelse vil også være et stort steg mot å allmenngjøre kunnskapen om at kjønn er mer mangfoldig og komplisert enn det mange tidligere har trodd. Det vil også kunne bidra til bedre og mer presis forskning og tall i levekårsundersøkelser. Levekårsundersøkelsen av 2021 er et godt eksempel da det var den første som inkluderte transpersoner

En lovendring vil slå positivt ut særlig for to grupper, som ikke-binære og interkjønn-personer. Det vil i et større perspektiv også slå positivt ut for resten av befolkningen, da en lovendring vil kunne ha en holdningsendrende effekt, og skape et større rom for alle mennesker å bevege seg i.

Vi kan ikke se at innføring av tredje juridisk kjønn vil kunne påvirke situasjonen og rettighetene til andre grupper i seg selv. Tvert imot vil styrke det aktuelle lovverket og ivareta flere mennesker, ikke færre. Når det er sagt så vil det være nødvendig med en gjennomgang av eksisterende lovverk.

Om de ulike modellene så er det vår oppfatning at innføring av «X» i passet er et viktig steg på veien og bør innføres så fort som mulig. Vi mener at det likevel er mulig å gå lenger. Innføring av tredje juridisk kjønn vil per definisjon kreve en gjennomgang av eksisterende lovverk, både for å sikre at ikke-binære sikres på samme måte som andre i det eksisterende lovverket og at lover med kjønns spesifikt språk ikke ender opp med å begrense rettighetene til transpersoner og kanskje særlig ikke-binære. Noen eksempler på sistnevnte kan være bioteknologi-loven.

Det kan være eksempler på lover der kjønn som kategori ikke er relevant, og i de sammenhengene kan det å redusere dets viktighet bidra til å sikre flere gruppers rettigheter. Når det er sagt så er ikke vi ikke enige i at man skal fjerne eller redusere viktigheten av kjønn i lovverket i sin helhet. Kjønn er fortsatt en viktig kategori i flere sammenhenger, som blant annet i den nevnte likestillings- og diskrimineringsloven, eller regler om kvotering. Her vil det på sin side være relevant med innføring av en tredje kjønnskategori i alle lover der kjønn er relevant for hva loven er ment å beskytte.

Del 3 – andre tiltak

- Hvilke tiltak fins det i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?
- Finnes det tiltak i sammenlignbare land, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?
- Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?
- Er det andre problemstillinger dere har tenkt på nå, som ikke har kommet fram?

For tiltak for å bedre levekår og rettighetssituasjonen til transpersoner, så vil vi nok en gang vise til eksisterende forskning og erfaringsbasert kunnskap. Det foreligger ganske mye kunnskap om viktige tiltak. Noen av dem er på trappene og andre gjenstår fortsatt, til eksempel kan vi nevne (listen er ikke uttømmende):

- Trygge likeverdige tjenester for personer av alle kjønn
- Behov for systematisk kunnskapsarbeid i skole- og helsevesen, så vel som rettsvesen, organiserte fritidsaktiviteter, i arbeidslivet, og egentlig alle arenaer der vi mennesker beveger oss gjennom et liv.
- Garantere et verdig og desentralisert helsetilbud for transpersoner, som er basert på samtykke. Det betyr blant annet å avvikle NBTS sitt behandlingsmonopol og trygge et helsetilbud som ikke diskriminerer ikke-binære, så vel som overvektige personer og flere.
- Forbud mot såkalt konverteringsterapi
- Sikre skeive og særlige transpersoner sin rettsikkerhet
- Jobbe aktivt mot hatprat, hatkriminalitet og trakassering
- Styrke DEMI, LDO og andre aktører som skal bistå personer som er trakassert eller diskriminert i arbeidslivet eller andre arenaer
- Styrke kunnskapsmiljøer både på forskningssiden og på det praksisorienterte kunnskapsarbeidet som blant annet Rosa kompetanse. Ikke minst, sikre støtte til den største pasientorganisasjonen for transpersoner i dag, nemlig PKI.

3. Innspill fra For Bibel og Bekjennelse (FBB) v/ Erik A.H. Okkels

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Kunnskapsdivisjonen
Avdeling for likestilling og universell utforming
v/seniorrådgiver Eirik Aimar Engebretsen
eirik.aimar.engebretsen@bufdir.no

Råde 30. juni 2022

FBB: INNSPILL TIL UTREDNING TREDJE JURIDISK KJØNN M.V.

FOR BIBEL OG BEKJENNELSE (FBB) hadde ikke anledning til å delta i møtet som Bufdir inviterte til mandag 13. juni 2022, og takker for anledning til å sende kommentarer innen 30. juni 2022.

Regjeringen har gitt Bufdir i oppdrag å utrede innføring av et tredje juridisk kjønn. Utredningen skal:

- Gjennomgå og styrke tilbudet til personer med kjønnsinkongruens
- Danne grunnlaget for det videre arbeidet med tredje juridisk kjønn

Med lov om endring av juridisk kjønn har staten opphevet objektive kriterier for kjønnskategoriene mann og kvinne. I følge lovens § 6 skal juridisk kjønn, ikke fødselskjønnet, legges til grunn ved anvendelse av andre lover og forskrifter. Samfunnet plikter i alle sammenhenger å legge juridisk kjønn til grunn. Juridisk kjønn stiller ingen krav til diagnose, kjønnsidentitet, utredning eller annet.

Dersom Stortinget vedtar en ny lov, eventuelt endringer i lov om juridisk kjønn, og innfører et tredje juridiske kjønn, må det antas at heller ikke dette vil stille krav til personlige forhold som kjønnsinkongruens, levekårutfordringer eller annet. Registrering i en tredje juridisk kjønnskategori vil heller ikke forutsette andre kriterier enn melding til registreringsmyndighet, uansett motiv.

FBB mener at det foreligger manglende konsistens i myndighetenes samlede prosjekt for kjønn, ved at begrepet kjønn på samme tid tømmes for innhold og samtidig etableres med nye kategorier som må finnes sine nye begrunnelser og kriteriegrunnlag, enten de er objektive eller helt individuelle.

Så lenge begrepet kjønn eksisterer, så må begrepet ha noe å relatere seg til for å gi mening. Et kjønnsuttrykk relaterer seg til en forståelse av kjønn. Kjønnsoverskridende atferd, ord og identitet gir bare mening dersom det finnes en forståelse av kjønn å overskride. Transkjønn og transseksualitet gir bare mening dersom det finnes en forståelse av kjønn å være trans i forhold til.

DEL 1: UTFORDRINGSBILDE

Bufdir stiller noen spørsmål:

Hva synes dere er de største levekårutfordringene transpersoner møter?

FBB: Dette er spørsmål som transpersoner selv står nærmest å besvare.

Fra vår side vil vi anføre at det ikke nødvendigvis er en politisk rettighetskamp som vil bedre levekår. Dersom transpersoners levekår bedres ved politiske reformer som tømmer kjønn for innhold som kategori, så endrer det levekårene, juridiske forhold, språket og identiteten til alle personer i Norge. Det er et prosjekt med risiko for levekårsutfordringer og folkehelse langt utover den gruppen som i dag er berørt.

FBB vurderer at temaet dessverre er politisert i en grad som kan komme til å frata helsetjenesten mandat til faglig forsvarlig utredning og behandling av transpersoner.

Særlig for barn og ungdom anser vi det som et brudd på menneskerettighetenes rett til helse, at transseksualitet og kjønnsverskridende kjønnsidentitet pr definisjon ikke er en diagnose, og derfor kun skal vurderes som en identitet uten hjemmel for å gi hjelp til å søke tilbake til trygg identitet med det kjønn som kroppen har.

Hva er det som gjør at disse områdene/temaene byr på de største utfordringene?

Hvilke andre arenaer/temaer kan by på utfordringer for transpersoner?

I hvilken grad blir transpersoners rettigheter ivaretatt i dagens samfunn?

Transpersoner representerer diskrimineringsgrunnlag som seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Spørsmålene som Bufdir stiller er relevante for transpersoner, men likestillings- og diskrimineringsloven lister opp flere diskrimineringsgrunnlag. Tiltak for transpersoner bør ha en innretning som avveier og balanserer universelle og like rettigheter for alle diskrimineringsgrunnlag.

Myndighetene har ansvar for å vurdere og dokumentere om de krav som fremmes av transpersoner, eller av grupper med en ideologisk og teoretisk forståelse av kjønn som avviser kroppens mandat til å normere kjønn, har hjemmel i menneskerettighetene.

Verken den europeiske menneskerettskonvensjonen eller FNs erklæring om menneskerettigheter gir etter vår vurdering hjemmel for å pålegge nasjonalstatene å fravike kroppens kjønn som kriterium for juridisk kjønn, eller å innføre et tredje juridisk kjønn slik det utredes i Norge.

DEL TO: TREDJE JURIDISK KJØNN

Bufdir viser til alternative modeller for innretning av et tredje juridisk kjønn:

- X i passet: Alle er registrert som mann og kvinne, men man kan reservere seg mot å markeres som mann eller kvinne i passet.
- Innføring av en tredje kjønnskategori i hele lovverket», for eksempel i likestillingsloven om kjønnsfordeling i offentlige utvalg og forskrift om høyere utdanning.
- Fjerne eller redusere viktigheten av kjønn i lovverket.

Buudir ber om vurdering av følgende problemstillinger:

På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?

FBB: Utredningen forutsetter at levekårene følger av juridiske rettigheter. Dette er sammenfallende med hvordan det argumenteres for LHBTQ-reformer generelt. Det vises til reduserte levekår og helseutfordringer som argument for reformer.

FBB savner utredning av om det er forhold ved orienteringen / identiteten / uttrykket i seg selv som inngår i en mer krevende helse- og levekårssituasjon enn i befolkningen for øvrig. Det etterlyses kunnskap om rettighetsreformer på noen måte kan være rekrutterende, og dermed bidra til levekårs- og folkehelsebelastninger.

Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?

FBB: Dette står transpersoner selv nærmere å gi svar på. Vi understreker at samfunnet plikter å gi like rettigheter og beskyttelse til alle diskrimineringsgrunnlag.

Hvilke mulige innretninger kjenner dere til? Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?

FBB: Reformene på området kjønn har et omfang og en ideologisk og filosofiteoretisk begrunnelse som ikke er synliggjort. Transpersoners forhold anvendes etter vår vurdering til å legitimere reformer som henter sin reelle inspirasjon fra kilder utover den enkelte transpersons forhold og erfaringer (Michel Foucault, Judith Butler m.fl.).

FBB anser at begrepet kjønn allerede langt på vei er tømt for innhold. Formuleringen «*tredje juridisk kjønn*» forutsetter et meningsinnhold for kjønn som allerede er fjernet både fra norsk lovgivning og fra resonnementene for en slik ny kategori.

Dersom konklusjonen likevel blir en slik ny tredje juridiske kategori, vil FBB anbefale at denne ikke betegnes som en kategori for juridisk kjønn, men en kategori for alle som ikke ønsker å stå registrert med kjønn i Folkeregisteret.

Ingen behøver å ha innsyn i begrunnelse for ikke å registrere kjønn. Grunnen kan være ikke-binær kjønnsidentitet eller noe helt annet.

En ny kategori kan betegnes «KJØNN IKKE REGISTRERT»

På hvilken måte vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke situasjonen til andre grupper, og deres rettigheter?

FBB: Det er allerede lagt betydelige restriksjoner på samfunnets forståelse og frihet til å ha sin egen forståelse av kjønn. Lov om endring av juridisk kjønn regulerer i § 6 rekkevidden av juridisk kjønn vs. kroppens kjønn (fødselskjønn). Juridisk kjønn overstyrer kroppens kjønn og er gitt mandat til dette i alle sammenhenger.

Lovens ordlyd pålegger resten av samfunnet en forståelse av kjønn uavhengig av hvilken forståelse andre har av kjønn. Dette er videreført med et nytt moment i 2022, hvor Pride markeres i skoler og barnehager med obligatorisk deltagelse, bl.a. basert på en forståelse av kjønn som for mange bryter med egne verdier.

En ny tredje kategori for juridisk kategori som verken er mann eller kvinne, forventes å kreve samme tilslutning fra det øvrige samfunnet. Dette vil medføre brudd på menneskerettighetene, ytringsfriheten, den akademiske friheten og friheten til helsetjenesten til å levere faglig forsvarlig utredning og behandling.

DEL 3: ANDRE TILTAK

Hvilke tiltak fins det i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?

FBB: Norge bør ha en objektiv tilnærming til menneskerettighetene.

Lov om helse og omsorgstjenester i kommunene, handlingsplaner for aksept og inkludering og mot mobbing, økonomisk politikk, innsats for utdanning og arbeid, læreplaner og all offentlig forvaltning må være universelt innrettet og ikke øke reformarbeidet på enkelte rettighetsområder med reduserte rettigheter for andre.

Finnes det tiltak i sammenlignbare land, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?

FBB: Vi har ingen særlig kommentar til dette.

Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?

FBB: Det antas at myndighetenes og det offentlige rommets fokus på kjønn og transseksualitet er en feilkilde ved forståelsen av omfanget av slike forhold.

En nøktern tilnærming til og samtale om transseksualitet, kjønn og kjønnsidentitet, kan bidra til at personer ser en større bredde av utfordringer, utover å stadig bli speilet som utsatt gruppe som må få gjennomslag for politiske reformer.

FBB mener også at begrepet «*kjønnsroller*» må hentes frem for bevisstgjøring.

Vi har registrert både i offentlig debatt og i nye læremidler i skolene, at stereotypiske kjønnsroller for hva som er mandig og hva som er kvinnelig, blir anvendt som mulige grunnlag for å hevde at en gutt kanskje har identitet som jente, med behov for kjønnskorrigerende, og tilsvarende for at en jente kanskje egentlig er gutt.

Dette er uheldig. Barnehage, skole, oppvekstarenaer og samfunnet må bevisstgjøres på at trange kjønnsroller heller må utfordres enn å bidra til kroppspress.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

FBB ønsker å knytte noen avsluttende merknader til den offentlige debatten og samtalen om kjønn, kjønnsidentitet og transseksualitet.

Vi ser dessverre daglige eksempler på nedsettende og stigmatiserende kommentarer om religion, kristen tro og kristne menigheter og trossamfunn på grunn av deres forståelse av disse emnene.

FBB er grunnlagt på forståelsen av Bibelen som Den hellige skrift og den evangelisk-lutherske kirkes bekjennelsesskrifter. Vi opplever dessverre stadig oftere at dette blir fremstilt i offentligheten som et statisk verdi- og identitetsgrunnlag uten rett til å definere livserfaringer og borgerrettigheter. Dette oppleves fordomsfullt og kunnskapsløst, uten innsikt i livet til den enkelte troende og i menighetene.

Den kristne kirken har i århundrene fungert i alle typer samfunn og kulturer, og vist seg livskraftig på en måte som bekrefter unik evne til både å ha sitt eget verdigrunnlag, og samtidig være i dialog med samfunnet. Det er urettferdig å frata en kirke evnen til også å være inkluderende.

Mange kristne kjenner seg ikke igjen i slike beskrivelser som vi ofte møter i samfunnsdebatten, også fra statens representanter og våre folkevalgte. Den kristne kirke lever i en sosial, økonomisk og menneskelig realisme, med et samtidig blikk inn i bibelske perspektiver.

I dette ligger spenninger og kontraster som gir kirken kompetanse vi nå savner hos sekulære myndigheter, som synes å hevde enkle svart / hvitt løsninger fremfor krevende avveininger.

Også begrepet kjønn åpnes i Bibelen for sammensatte refleksjoner.

I skapelsen formes mannen og kvinnen, med forutsetninger i sitt kjønn for å føre den menneskelige slekten videre ved reproduksjon. Dette er grunnleggende, og endres ikke ved statens lover.

Samtidig henviser Jesus i sin undervisning til at det finnes gildinger (1930) / evnukker (2011), og at dette kan være medfødt, selvvalgt eller påført (Matt. 19, 11).

Vi kan også vise til den store tekstfremstillingen i Det nye testamentet av Kristus som en himmelsk brudgom og den kristne menigheten som brud. Det maskuline aspektet har ikke blitt utfordret eller skapt uklar kjønnsidentitet, selv om kirken samlet er fremstilt som en brud.

Dette er tekster, bilder og scenarioer som den kristne kirke og den enkelte kristne har forkynt, lest, sunget salmer om og samlet seg om i liturgien, uten å rokke ved kjønnskategoriene mann og kvinne.

KONKLUSJON

1. FBB ser ingen grunn til å innføre et tredje juridisk kjønn.
2. Regulering av kjønn og kjønnskategorier må ivareta universelle og like rettigheter for alle.
3. Samfunnets aksept og inkludering kan ivaretas uten å regulere og normere hele samfunnet.
4. Dersom staten likevel vil innføre en ny kategori, bør den hete «KJØNN IKKE REGISTRERT».
5. Dersom staten innfører ny kategori, bør kategoriene MANN og KVINNE igjen følge kroppen/biologien.

Med vennlig hilsen for FBB

Erik A.H. Okkels, nestformann (sign)

Boe Johannes Hermansen, daglig leder (sign)

Hovlandgata 2, 1643 Råde – mail: bojohermansen@gmail.com

4. Kompetanseenheten for kjønns- og seksualitetsmangfold ved Senter for likestilling v/ Elanor Halvorsen Brendmo og Likestillingssenteret Hamar v/Silje Mathisen

Innspill til utredning tredje juridisk kjønn

Del 1 – dagens utfordringsbilde:

I henhold til utredningsinstruksen skal vi beskrive dagens situasjon og problemer (utfordringsbilde). Aktuelle tiltak for videre utredning tar deretter utgangspunkt i problemene som bør løses.

Vi trenger derfor en vurdering fra dere på hva deres anser som dagens utfordringer som (særlig ikke-binære) transpersoner møter/oplever, for eksempel knyttet til levekår og rettigheter. Svar ut fra deres kjennskap eller erfaringer:

- *Hva synes dere er de største levekårsutfordringene transpersoner møter?*
 - *Hva er det som gjør at disse områdene/temaene byr på de største utfordringene?*
 - *Hvilke andre arenaer/temaer kan by på utfordringer for transpersoner?*
 - *I hvilken grad blir transpersoners rettigheter ivaretatt i dagens samfunn?*
 - *Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?*
- 1) Fra levekårsundersøkelsen Skeives levekår i Agder og den nasjonale levekårsundersøkelsen fra 2021 som sammenlignet levekårene til den skeive befolkningen med majoritetsbefolkningen ser vi at særlig transpersonene i undersøkelsen er utsatt. De av oss som er trans scorer dårligere på psykisk helse og er mer utsatt for trakassering, diskriminering, vold og seksuelle overgrep. Forskerne i disse levekårsundersøkelsene peker på minoritetsstress, sterkt normpress gjennom heteronormen (og herunder tokjønnsnormen) og befolkningens holdninger som mulige årsaksforklaringer. Å stadig møte på tokjønnsnormen og konsekvensene av den på alle arenaene en befinner seg på er en utfordring for de av oss som er normbrytere.
- 2) Transpersoners rettigheter er ikke fullt ut beskyttet i Norge i dag. Retten til et trygt og tilgjengelig helsetilbud er ikke oppfylt.

Ikke-binære mangler helsetilbud gjennom Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens (NBTK), noe som kan medføre en stor psykisk og økonomisk belastning for den pasientgruppen det gjelder. Da NBTK er den eneste offentlige tilbyderen av kirurgisk kjønnsbekreftende behandling, må ikke-binære personer oppsøke private behandlere og betale av egen lomme hvis kirurgisk behandling er aktuelt. Hvis man ikke er i stand til å få time hos en av de få offentlige fastlegene med transkompetanse i Norge kan man risikere å måtte betale for hormoner i de tilfellene det er aktuelt. I levekårsundersøkelsen Skeives levekår i Agder svarte 1 av 5 transpersoner at de ikke ville ha hatt råd til å foreta inngrep, på spørsmålet: «Hva er årsakene til at du ikke har fått foretatt noe inngrep for å endre din kropp?» (Stokke m.fl. 103, 2018).

Gjennom de siste årenes levekårsundersøkelser kommer det frem at flere av informantene kritiserer Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens for et

utdatert syn på kjønn og seksualitet (Stokke m.fl. 105:2018). NBTK står for en binær tankegang rundt kjønn, noe som gjør at de med en mer flytende kjønnsidentitet, eller de som ikke presenterer som utpreget maskulin eller feminin i møte med helsetjenesten, risikerer å stå uten et offentlig tilbud.

- 3) Senter for likestilling holder til ved Universitetet i Agder hvor vi jevnlig er i kontakt med studenter og fagpersoner som erfarer at det er for lite fokus på kjønns- og seksualitetsmangfold i profesjonsutdanningene, slik som sykepleie, sosialt arbeid og lærerutdanningen. Når studiene som utdanner ansatte i helse- og sosialsektoren innrømmer at de er for dårlige på å inkludere mangfoldige perspektiver, er det ikke rart at et av hovedfunnene fra levekårsundersøkelsen Skeives levekår i Agder er manglende kompetanse på kjønns- og seksualitetsmangfold i særlig helsesektoren og utdanningssektoren.

Del 2 – tredje juridisk kjønn:

Oppdraget fra KUD ber spesifikt om en utredning av et tredje juridisk kjønn. Derfor er det viktig at vi grundig vurderer om innføring av tredje juridisk kjønn er et godt tiltak, og at vi vurderer ulike innretninger av et tredje juridisk kjønn.

Problemstillinger vi ønsker at dere skal vurdere er:

- På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?

Innføring av tredje kjønnskategori er nødvendig for å kunne ivareta de av oss som ikke definerer oss som entydig mann eller kvinne, som begge eller ingen. Vi vet at mange av oss definerer oss som ikke binære. Juridiske rettigheter må følge virkeligheten slik den leves. De av oss som er ikke-binære har ikke i dag et juridisk kjønn som stemmer overens med kjønnsidentitet. Anerkjennelse av egen identitet fra statlig hold kan ikke undervurderes. Hva det gjør med følelse av selv, ens integritet og verdighet som menneske, å leve i et land hvor du ikke er fullt ut akseptert som hele deg kan de av oss som er cis bare tenke seg.

Innføring av et tredje juridisk kjønn vil forplikte. Innføring av kjønnsnøytrale toaletter eller garderobetilbud til de av oss som ikke føler oss komfortable i dame- eller herregarderobe i frykt for trakassering, vil nødvendigvis måtte følge med en juridisk anerkjennelse. Et helsetilbud som også inkluderer og anerkjenner ikke-binære vil også måtte opprettes i offentlig regi og ikke primært gjennom private behandlere. Hverdagslige gjøremål som å bestille flybilletter, svare på en forbrukerundersøkelse eller spørreskjema i en forskningsundersøkelse du har takket ja til, vil kunne forenkles ved at du får en tredje kategori for kjønnsidentitet som passer mer overens med din egen selvoppfattelse enn det mann eller kvinne gjør.

I høringsrunde i forbindelse med lov om juridisk kjønn kunne politiet selv informere om at de rutinemessig avslår passøknader der passbildet ikke stemmer overens med passbilde. Politiet ser da ut til å ha anvendt folkeregistrert kjønn som en

identifikasjonsindikator på et bestemt utseende, som de så kan kontrollere opp mot faktisk utseende på frembrakt bilde eller ved fremmøte (Strøm Arnesen 102-103:2021). Et samfunn hvor politiet, passkontrollører, ansatte i apotek, legekantor osv. blir stilt i situasjoner hvor de må vurdere kjønnsuttrykket til en person opp mot det juridiske kjønnet i identifikasjonspapirene er ikke ønskelige scenarioer. For det første er det ikke mulig å vurdere en persons kjønn ut fra ytre karakteristika. For det andre fremmer ikke en slik praksis den friheten individet har til å uttrykke seg fritt og uhemmet av samfunnsmessige normer og forestillinger om kjønn. Vi ønsker oss et samfunn hvor det skal være mulig å uttrykke seg fritt og kreativt i kjønnsuttrykket sitt. Å måtte vurdere kjønnsuttrykket ut ifra hvilke hverdagslige situasjoner kjønnsuttrykket kan komme til å bli vurdert opp mot identifikasjonspapirer er ikke i overensstemmelse med en slik frihet. På sikt vil kjønnsnøytrale pass være en god løsning for alle, for å sikre trygge reiser på tvers av land.

Et tredje juridisk kjønn er ingen fix all-løsning, men er et nødvendig første steg. Samtalen om hvorvidt vi skal beholde juridisk kjønn må fortsette. Juridisk kjønn eller kjønnsidentitet er ikke regnet som en sensitiv opplysning, slik seksuell orientering og religiøs eller politisk praksis er det (Strøm Arnesen 119:2021). I lys av tallene vi ser fra de seneste årenes levekårsundersøkelser hvor trakassering og diskriminering av transpersoner og bifile (mennesker som på ulike måter bryter med tokjønnsmodellen) er utbredt både i helsevesenet, utdanning, yrkesliv og offentligheten, er det kanskje verdt å vurdere hvorvidt ens kjønnsidentitet bør være allment tilgjengelig i alle registre. Det er i alle fall, som Strøm Arnesen konkluderer i sitt kapittel Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold, god grunn til å begrense bruken av juridisk kjønn (Strøm Arnesen 119: 2021).

5) Hvilke mulige innretninger kjenner dere til?

a) Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?

Vi kjenner ikke til andre innretninger enn de tre som ble nevnt innledningsvis. Det viktigste er at en ny innretning ikke blir mer annengjøring. At de av oss som ikke passer inn i kategoriene mann eller kvinne får muligheten til å krysse av med et X i passet vil, selv om det er en mulighet til å unngå å måtte bruke kategorier man ikke føler seg hjemme i, ikke nødvendigvis utfordre tokjønnsnormen nevneverdig.

6) På hvilken måte vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke situasjonen til andre grupper, og deres rettigheter?

Forskning og statistikk

Hva gjelder forskning har Strøm Arnesen i kapittelet «Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold» i boka Frihet, likhet og mangfold, oppsummert med at forskning og statistikk på kjønnsforskjeller vil bli vanskeliggjort ved en avvikling av juridisk kjønn. Men, det finnes flere muligheter slik som anonym behandling av aggregerte data eller på en måte der juridisk kjønn er frakoblet andre personidentifiserbare data (Strøm Arnesen 109, 2021). Når det gjelder innsamling av data på andre sensitive grunnlag slik som etnisitet, seksuell orientering og funksjonsvariasjoner, finnes det andre etisk forsvarlige metoder for datainnsamling.

I denne innspillsrunden er det imidlertid snakk om innføring av et tredje kjønn og ikke en avvikling av juridisk kjønn. En innføring av tredje kjønn vil kunne være en forskningsmessig styrke, snarere enn en svakhet, ved at man da får tilgang til en gruppe mennesker som i lang tid har vært usynliggjort i forskning, nemlig de av oss som er ikke-binære.

Rett til å uttrykke seg selv og sin identitet

Innføring av tredje kjønn vil ikke bare være gunstig for de av oss som er trans, ikke binære eller kjønnsflytende, men også for alle de av oss som er cis, men har kjønnskreative uttrykk eller som ikke finner oss til rette i normative uttrykk.

Del 3 – andre tiltak

Vi er også forpliktet å vurdere om det er andre tiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønn som kan være aktuelle for å bedre levekårene og rettighetssituasjonen til transpersoner. Dette kan være både rettslige og ikke-rettslige tiltak. Nærmere utredning av eventuelle andre tiltak vil måtte vurderes opp mot tiden vi har til rådighet.

- Hvilke tiltak fins det i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?
- Finnes det tiltak i sammenlignbare land, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?
- Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?
- Er det andre problemstillinger dere har tenkt på nå, som ikke har kommet fram?

Vi ser at mange av tiltakene som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen til transpersoner enten skjer på frivillig basis eller med svært få midler fra det offentlige. Organisasjoner som jobber ut fra et interseksjonelt perspektiv og som jobber aktivt med transpersoners og ikke-binæres rettigheter og som vi ønsker å løfte frem her er Pasientorganisasjon for kjønnsinkongruens, Skeiv verden, Salam og Garmeres. Disse organisasjonene mottar svært lite i offentlige midler selv om vi ser at deres bidrag i det offentlige ordskifte, i rettighetsarbeid og sosiale aktiviteter for skeive med sammensatte identiteter er monumentale. Vi trenger å sikre driftsmidler til disse organisasjonene slik at de kan fortsette aktiviteten og utvide sine tilbud og ivareta sine frivillige og ansatte.

Vennlig hilsen

Kompetanseenheten for kjønns- og seksualitetsmangfold ved Senter for likestilling ved/Elanor Halvorsen Brendmo

og

Likestillingssenteret Hamar ved/ Silje Mathisen

Innspill til innføring av tredje juridisk kjønn

• **Levekårsutfordringer for transpersoner generelt, og ikke binære-spesielt**

- Transpersoner uten varig opphold har ikke tilgang til spesialisthelsetjenester da kjønnsbekreftende behandling ikke er sett som “nødvendig hjelp.” Dette kan særlig være vanskelig for dem som har startet kjønnsbekreftende behandling i utlandet. Da står de uten tilgang til helsehjelpen de trenger eller må navigere systemet (finne hormoner andre steder og uten veiledning fra lege, som kan ha negative konsekvenser for deres helse). Med de nye nasjonale retningslinjer for kjønnsinkongruens har dette blitt litt bedre, fordi HKS har utarbeidet dokumenter om kjønnsinkongruens for fastleger som kan skrive ut hvit resept. Men det koster mye å kjøpe hormoner og de som er asylsøkere får lite penger som de skal ha til mat og noen andre nødvendige ting, og har ofte ikke råd til hormoner. De som vil starte med kjønnsbekreftende behandling må vente til de har fått varig opphold i Norge først, som kan ta årevis, og for å få kjønnsbekreftende behandling kan også ta årevis. I mellomtiden transpersoner som søker asyl bor på asylmottak der de blir trakassert av andre beboere, ansatte som har lite eller ingen kompetanse på trans feltet, går på voksenopplæring der de igjen blir trakassert. Da har dere en person som har opplevd kanskje krig, vold, og kommer hit for å bli retraumatisert på nytt og i tillegg har ikke tilgang til den essensielle helsehjelpen.
- En annen utfordring som våre medlemmer kan møte når det gjelder tilgang til kjønnsbekreftende behandling er å reise til Oslo alene. De har ofte ikke støtte fra familie eller støttende nettverk der de bor, særlig de som bor små steder i Norge. Når de er nye i Norge og kjenner ikke eller lite språk kan det være utfordrende for dem å komme i en ny og stor by. De føler seg ofte ikke trygge å komme i ny by, kjenner ikke språk, kanskje det er synlig at de bryter med kjønnsnormer, de er

traumatiserte fra før pga av sitt utseende, og de er redde å komme alene rett og slett. Og når de skal i tillegg møte noen på Rikshospitalet som mange transpersoner vet kan være veldig skummelt, kan det påvirke deres psykiske helse i stor grad. Da trenger de hjelp med å finne sted, kommunisere og eller støtte ved møte med Rikshospitalet. Vi har vært flere ganger med våre medlemmer på møter hos Rikshospitalet, fordi det var både skummelt og vanskelig å kommunisere.

- Fastleger har ofte lite eller ingen kunnskap og kompetanse på trans feltet, og det er også mangel på oppfølging. De av oss som er trans vet veldig godt hvor mye energi og tid brukte vi til å opplære dem og hvor ofte har vi følte skam for den vi er, bare fordi de ikke vet noe om temaet og gjør feil. Når man har innvandrerbakgrunn i tillegg, kan møte med fastlege være enda mer belastende. Noen fastleger kommuniserer over google translate med våre medlemmer som er trans som kan føre til miskommunikasjon og misforståelse, hvor for eksempel lege skriver feil informasjon til spesialisthelsetjenesten som da påvirker deres tilgang til kjønnsbekreftende behandling og kan ta mye lengre tid til de kan få den helsehjelpen de trenger.
- En annen ting som er problematisk, er at mange som ikke har støtte fra familie og de må vente til de er 18 for å begynne med kjønnsbekreftende behandling som kan ha irreversible kroppslige endringer som kan føre senere at de har behov for mer operasjoner enn de hadde trengt hvis de fikk den hjelpen før puberteten. Og ikke bare det, når de ikke får støtte fra familie og venter lenge på å få noen operasjoner kan det føre at de er tvunget til å ta en pause fra andre viktige deler av livet, som skole for eksempel. Noen av våre medlemmer måtte droppe skolen for å jobbe å spare penger for å gå privat. De «mister» et hele året eller mer for å få den helsehjelpen de burde fikk fra helsevesenet. I mellomtiden har de et ganske begrenset liv der de ikke kan være med på noen aktiviteter, for eksempel, bade, trene og lignende.
- Kulturell forståelse er veldig viktig og noe som ofte mangler i møte med helsevesenet. Helsepersonell må være oppmerksom på at kjønn tolkes på ulike måter i forskjellige kulturer. Hvis de har bare en vestlig forståelse av kjønn, risikerer de å gi avslag til noen som kunne hatt krav på hjelp. For noen er kjønn er mer fast for andre er det mer flytende. For eksempel, en person som ikke har støtte fra familie og vil starte kjønnsbekreftende behandling kan ha behov for å ikke endre kjønnsuttrykk men å gjøre noen kroppslige endringer. Dette blir

derimot ikke godtatt av rikshospitalet. Rikshospitalet har for det første et krav om at man må leve ut sin kjønnsidentitet i minst 1 år for å kunne motta helsehjelp, for å bevise at man er «virkelig trans». For de som ikke har et støttenettverk og da spesielt blant familien sin er dette svært problematisk. Fordi man er utsatt for diskriminering i det offentlige rom, og i tillegg at man ikke har støtte rundt seg i denne prosessen. I tillegg kan noen transpersoner f.eks ønske enkelte typer kjønnsbekreftende behandling, men ikke alt som er tilgjengelig. Dette må de kunne være frie til å uttrykke i møte med helsevesenet uten at de skal bli stemplet som mindre troverdige som transpersoner av den grunn.

- Et ikke-binært kjønnsuttrykk kan gjøre det vanskeligere for asylsøkere å “bevise” at de er trans, særlig når de mangler språk for å uttrykke hvordan de opplever deres kjønnsidentitet. Å kunne «bevise» at man er trans kan ha avgjørende utslag for om man vil få innvilget asyl i Norge eller ikke. Det kan også ta lengre tid å få beskyttelse pga. dette som igjen betyr at det vil ta lengre tid å få den helsehjelpen de trenger.
- En annen utfordring er også at ikke-binære personer som har behov for kjønnsbekreftende behandling blir tvunget inn i helsesystem som kun anerkjenner binære transidentiteter. For å kunne få tilgang til hormoner på blå resept (som i hovedsak skjer gjennom rikshospitalet) vil en ikke-binær person måtte innordne seg dette systemet for å få hjelp. Det kan føre til at de må uttrykke ønske om eller si ja til ulike former kjønnsbekreftende behandling som de kanskje ikke har hatt behov for eller vil gjennomføre, men de føler seg presset fordi de må late som at de er binære transfolk for å komme gjennom nåløyet og få tilgang på hormoner. I tillegg har ikke-binære asylsøkere allerede måttet bevise at de er trans for å få asyl. Dersom de senere oppsøker kjønnsbekreftende behandling kan de også oppleve et press til å følge en binær transmodell fordi de er redde for at hvis de ikke gjør det så kan det ha negative konsekvenser av hensyn til informasjon de har gitt i asylprosessen.
- Transpersoner og ikke-binære med minoritetsbakgrunn er også ofte i en så vanskelig livssituasjon eller bærer med seg mange traumer og tør ofte ikke å rapportere til politiet eller andre instanser hvis de blir utsatt for diskriminering, hatefulle ytringer eller vold, noe de er særlig utsatt for i hjemmet og i det offentlige rom. De kan også være redde for at det kan negativt påvirke deres oppholdstatus, at de vil møte sterke reaksjoner fra eget miljø, eller at de rett og

slett ikke har ressurser eller informasjon om hvordan man går frem for å rapportere. Hvis de har opphold i Norge pga. partner eller familie så kan det gjøre de mer sårbare grunnet redsel for å anmelde eller gå fra voldsutøver i nære relasjoner av frykt for å miste oppholdsgrunnlaget deres. Dette gjelder spesielt hvis en har opphold pga. partner/ektefelle.

- For transpersoner og ikke-binære ser vi også at det å ha binære id-dokumenter (reisebevis, pass, etc) som ikke samsvarer med eget kjønnsuttrykk kan føre til diskriminering i mange ulike settinger. Det er spesielt farlig for målgruppen når de skal reise utenlands, men også ved kjøp av alkohol/tobakk, på apotek, bar/klubb, postkontoret og andre steder der man må vise gyldig ID.
- Det er også utfordringer med plasseringen av transpersoner på krisesentre der de pleier å ha todelt avdelinger for menn og kvinner. De har ofte ikke en tilrettelagt bolig for transpersoner og den eneste løsningen foreløpig er å plassere dem på en ganske isolerte steder der de kan føle seg som om de er i fengsel og kan bli retraumatisert om igjen, særlig asylsøkere og flyktninger. På asylmottak er transkvinner ofte plassert med cis menn og trans menn med cis kvinner og blir utsatt for ganske ubehagelige og utrygge situasjoner.

Aktuelle tiltak dere kjenner til, som kan bøte på levekårsutfordringene til transpersoner (både juridiske og ikke-juridiske tiltak).

- Et desentralisert tilbud for kjønnsbekreftende behandling som også inkluderer ikke-binære må på plass. Tilbudet må falle inn under Blå reseptordningen, noe som ikke er praksis i dag og som rammer mange av våre medlemmer. Per dags dato er det eneste desentraliserte tilbudet som tilbyr hormoner Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Oslo, men de er ikke under blå reseptordningen. De regionale sykehusene må følge retningslinjene fra Helsedirektoratet for at transpersoner skal få raskere hjelp og at det skal baseres på informert samtykke der transpersoner har autonomi i sin egen bestemmelse av sin egen kropp og helse. For transpersoner som er mellom 16 og 18 år, trenger de også samtykke fra foreldre for å kunne starte hormonbehandling. Dette er spesielt vanskelig for transpersoner med minoritetsbakgrunn som vi erfarer at ofte ikke mottar den

støtten fra foreldre. Derfor bør prinsippet om informert samtykke også gjelde de som ikke er «heldige» nok til å ha foreldre som støtter dem. Jenter som er 15 år kan i dag få tilgang på p-piller uten samtykke fra foreldre. Transungdommer fra 12 år og oppover burde også få tilgang til irreversible pubertetsblokkere uten samtykke fra foreldre for å kunne utsette puberteten og få litt rom til å tenke uten at puberteten setter inn og gjør kroppslige endringer som vil være vanskelige å endre senere og som gjør at det kreves mer kirurgiske endringer enn hvis de hadde sluppet å gjennomgå puberteten.

- Disse er uoffisielle tiltak: Mutal aid – det skeive felleskapet har mobilisert seg for å samle inn penger for den nødvendige helsehjelpen transpersoner og ikke-binære trenger og ikke får det innen helsevesenet, eller det tar alt for lang tid til å få det. Fond frivillige organisasjoner bruker til å hjelpe transpersoner å få helsehjelp (hormoner på hvir resept, for eksempel); Terapeutisk oppfølging innad frivillige organisasjoner som mangler i helsevesenet, eller tar for lang tid til å få. Ansatte fra frivillige organisasjoner blir med medlemmene våre på møter med Rikshospitalet eller hjelper dem med å finne sted, informasjon de trenger osv; Donasjoner av klær, parykk, bindere osv innad det skeive felleskapet.

Deres vurderinger av innføring av et tredje juridisk kjønn, og eventuelle innretninger av et slikt tiltak

- Som nevnt ovenfor er det kritisk at transpersoner og ikke-binære er utsatt for vold, diskriminering og hatefulle ytringer hver gang de må presentere sine id-dokumenter. Dette skaper en utrygghet og utenforskap blant målgruppen som en tredje juridisk kjønnskategori kan hjelpe med å bøte på. Vi vet at ikke-binære og transpersoner vil fortsette å bli utsatt for ulike former for diskriminering pga. utbredte negative holdninger mot dem i samfunnet, men å ha et juridisk id-dokument som et tydelig juridisk vern fra staten kan bøte på den belastningen det allerede er å tørre å leve fritt og bryte med kjønnsnormen i Norge. Det vil også inkludere en gruppe som lenge har vært uten fullverdige rettigheter, dette er personer som betaler skatt, bidrar til samfunnet og øker mangfoldet vårt, men som ikke blir anerkjent som den de er. Fra et internasjonalt perspektiv er det også

viktig at Norge står for rettigheter som kan bedre levekårene til en sårbar gruppe, og at de følger i tråd med andre mer liberale land på dette feltet som allerede har innført en tredje kjønnskategori som f.eks Argentina, India, Danmark, Island og New Zealand.

- Det er også viktig å presisere at en tredje kjønnskategori må inkludere en innføring av et mer kjønnsnøytralt språk i alle nåværende lover og praksis hos de ulike offentlige instansene. F.eks NAV, Helsevesenet, bioteknologi loven etc. for å sørge for at transpersoner og ikke-binære ikke blir utsatt for diskriminering i møte med det offentlige, noe som er tilfellet i dag. I dag kan f.eks ikke transmenn fryse ned egg, donere egg til partneren sin eller ta abort når de har endret juridisk kjønn til mann fordi i dagens lover er disse rettighetene kun forbeholdt cis-kvinner.

Ta gjerne kontakt med maruwa@skeivverden.no og/eller aleks@skeivverden.no for spørsmål om innspillet.

6. Innspill fra Genid Norge

Innspill fra Genid – Utredning av et tredje juridisk kjønn

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) å utrede innføring av et tredje juridisk kjønn. Genid Norge er invitert som høringsinstans til denne utredningen, og vi vil i dette skriftlige innspillet argumentere for at utredningsarbeidet baserer seg på et feilaktig kunnskapsgrunnlag og at ideen om et tredje juridisk kjønn er bærer av et dehumaniserende tanke sett. Vårt primære standpunkt er at forslaget om et tredje juridisk kjønn må skrinlegges. Vårt sekundære standpunkt er at en tredje juridisk registreringskategori kan innføres, forutsatt at vi går tilbake til en biologisk forståelse av kjønn, hvor da en tredje kategori kan favne de som ikke identifiserer seg med sitt biologiske kjønn.

Hvem er Genid Norge?

Vi er en politisk og religiøs uavhengig organisasjon for pårørende som har barn med kjønnsdysfori¹. I tillegg til pårørende er også profesjonsutøvere og forskere tilknyttet nettverket vårt.

Vi jobber for å sikre grundig utredning av barn og unge som opplever at de har en kjønnsidentitet som ikke samsvarer med det biologiske kjønn. Vi jobber også for å sikre at behandlingen til personer med kjønnsdysfori er faglig forsvarlig og i tråd med evidensbasert kunnskap.

DEL 1 – DAGENS UTFORDRINGSBILDE

Som pårørende til barn med kjønnsdysfori har vi svært god innsikt i denne tematikken. I nettverket vårt har vi barn som identifiserer seg som det motsatte kjønn og vi har også flere barn som identifiserer seg som ikke-binære. Foruten å være diagnostisert med kjønnsdysfori, har barna også psykiatriske tilleggslidelser som depresjon, angstlidelser, selvskading, spiseforstyrrelser m.m. En høy andel har også nevropsykiatriske tilstander som autisme og ADHD.

Vår felles erfaring er at de psykiske plagene oppstod *i forkant* av kjønnsdysforien, og at barna har hatt psykiske problemer en god stund før de identifiserte seg som transpersoner. Vi har også en erfaring av at kjønnsdysforien inntrådte plutselig og i sammenheng med starten av puberteten.

Vi har møtt et hjelpeapparatet (skole/helsevesen) som i all hovedsak har bekreftet barnas følelser og hvor det har vært lite utredning eller utforskning med tanke på om det kan finnes andre årsaker som kan ha forledet barna inn i tanker om at de er trans.

I den siste nasjonale levekårsundersøkelsen for lhbt-personer², som ligger til grunn for hele dette utredningsarbeidet, kommer det frem at transpersoner opplever levekårsutfordringer, da særlig på området psykisk helse. Dette samsvarer også med flere andre rapporter; En svensk spørreundersøkelse³ viser at 21 % av transpersoner har utført selvmordsforsøk og der tilsvarende

¹ https://genderchallenge.no/hjem-1/om_oss/om-oss2.html#1

² <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005350>

³ <https://www.yumpu.com/sv/document/read/20818641/halsa-och-livsvillkor-bland-hbt-personer-statens-folkhalsainstitut>

andel var 12 % for homofile og bifile og 5 % for heterofile. En ny svensk rapport⁴ viser også at det er svært høy andel av selvmord hos transpersoner sammenlignet med den generelle befolkningen.

Samtlige av disse rapportene gir inntrykk av at det er kjønnsdysforien som har forårsaket den psykiske uhelsen hos transpersoner. Som tidligere nevnt, stemmer ikke dette med våre erfaringer (psykisk uhelse var til stede før kjønnsdysforien). Heller ikke empiriske undersøkelser kan påvise dette med sikkerhet. Eksempelvis viser den ovennevnte svenske rapporten at selvmordsrisikoen til transpersoner er betydelig høyere sammenlignet med den generelle befolkningen, men hvor den ligger på samme nivå som ved vanlige psykiske lidelser som for eksempel depresjon og bipolar lidelse. Det betyr at vi ikke kan konkludere med at den psykiske uhelsen er en konsekvens av kjønnsdysforien.

Per dags dato mangler vi kunnskap om sammenhengen mellom kjønnsdysfori og psykiske plager. Det betyr at vi ikke kan skille mellom følgende to grupper: 1) De som har psykiske plager som har oppstått før kjønnsdysforien (hvor da kjønnsdysforien kan endre seg/forsvinne ved hjelp av tiltak rettet mot de psykiske plagene); 2) De som har psykiske plager som en konsekvens av kjønnsdysfori, hvor de påfølgende psykiske plagene kan endre seg/forsvinne ved hjelp av tiltak rettet mot kjønnsdysforien (eks. et tredje juridisk kjønn).

Denne kunnskapsmangelen gjør også at premisset om utredning av et tredje juridisk kjønn faller bort, da hele utredningsarbeidet bygger på en udokumentert påstand om at psykisk uhelse er et resultat av kjønnsdysfori, hvor målet er å bedre transpersoner sin livskvalitet og levekår gjennom å legge til rette for et tredje juridisk kjønn.

Med bakgrunn i denne kunnskapsmangelen mener vi at ideen om et tredje juridisk kjønn må skrinlegges frem til vi får mer kunnskap om sammenhengen mellom kjønnsdysfori og psykisk uhelse. Det er etter vårt syn både faglig, etisk og juridisk uforsvarlig å innføre et nytt lovverk uten at vi har mer kunnskap på dette feltet.

DEL 2 – TREDJE JURIDISK KJØNN

Vårt primære standpunkt er at ideen om et tredje juridisk kjønn må forkastes. Dette på bakgrunn av kunnskapsmangelen nevnt ovenfor. I tillegg er vi også kritisk til å innføre en tredje kjønnskategori basert på at lovverket vårt legger opp til at det ikke lenger er mulig å definere hva kjønn er.

I 2013 ble kjønnsidentitet som begrep for første gang innlemmet i lovverket (diskrimineringsloven). Ved denne loven ble det klart at Norge ikke lenger anser kjønn som koblet til en biologisk og materiell virkelighet, men at kjønn fra da av er subjektivt betinget. Det vil si at vi er det vi føler oss som, uavhengig av kroppslige realiteter. Og ifølge proposisjonen til samme lov er det også klart at vi også kan føle oss som noe annet enn mann eller kvinne. Det «tredje kjønn» er slik sett allerede innført, dog ikke i juridisk betydning.

Utfordringen er altså at Stortinget i 2013 i prinsippet opphevet kravet om at det skal være mulig å definere et kjønn. Enhver er det han, hun eller hen ønsker å være, uten at vi har en felles forståelse for hva som definerer de ulike kategoriene.

⁴ <https://soc-pub.store.elanders.com/soc2020-2-6600.html>

Når ord og begreper blir uten en fast definisjon, blir de også uten mening. I den virkelighet vi nå lever i, blir selv påstanden om han, hun eller hen umulige, ettersom vi alle kan skifte fra det ene til det andre, alt etter hva vi føler oss som.

Spørsmålet blir da om det gir mening med enda et kjønn som ikke kan defineres? Når alle objektive krav til kjønnsidentitet oppheves, står vi kun tilbake med én kategori, og det er at vi alle er mennesker.

Genid mener at vi bør våge å drøfte hva som skjer i et samfunn når de viktigste begrepene knyttet til det å være menneske, blir meningsløse. Helt konkret ønsker vi en prinsipiell drøfting av følgende spørsmål:

- Hva vil det si å være et kjønn? Hva er definisjonen på mann, kvinne og ikke-binær?
- Hvis en felles og objektiv forståelse av kjønn er opphevet, hvorfor trenger en da å innføre en tredje kjønnskategori?

Vår opplevelse i Genid er at den nye forståelsen av kjønn, skaper total forvirring hos barn og unge. Når barn ikke lenger har en objektiv standard eller definisjon å måle sin egen kjønnsidentitet opp imot, så blir de også overlatt til å definere sin egen virkelighet og forståelse av hva det vil si å være mann, kvinne, evt. et tredje kjønn. Dette grenser til omsorgssvikt etter vårt syn.

Ideen om at du er det kjønn du føler du er, er et dehumaniserende og destruktivt tankesett. Tankesettet er bærer av et dualistisk menneskesyn (kropp og personlighet er atskilte enheter), der personligheten har definisjonsmakt over det kroppslige. Dette synet gir grobunn til en stadig konflikt mellom jeg-et og kroppen (såkalt kjønnsdysfori), og som fører en videre inn på en vei med irreversible medisinske og kirurgiske inngrep for å korrigere kroppen til å samstemme med opplevd kjønn.

Barn er umodne mennesker og er spesielt sårbare for dette tankesettet med tanke på at de enda ikke har etablert en fast identitet (dette skjer vanligvis ikke før i midten av 20-års-alderen). At vi nå ser en eksplosiv økning i kjønnsdysfori hos barn og unge (20-doblet økning på 10 år) er vel et ganske tydelig tegn på at dette tankesettet bidrar til stor forvirring i samfunnet vårt?

Genid sitt primære og sekundære standpunkt

Med bakgrunn i at vi mangler kunnskap om sammenheng mellom kjønnsdysfori og psykiske lidelser, samt at vi mangler en felles forståelse av hva kjønn er, er Genid sitt primære standpunkt at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori må forkastes.

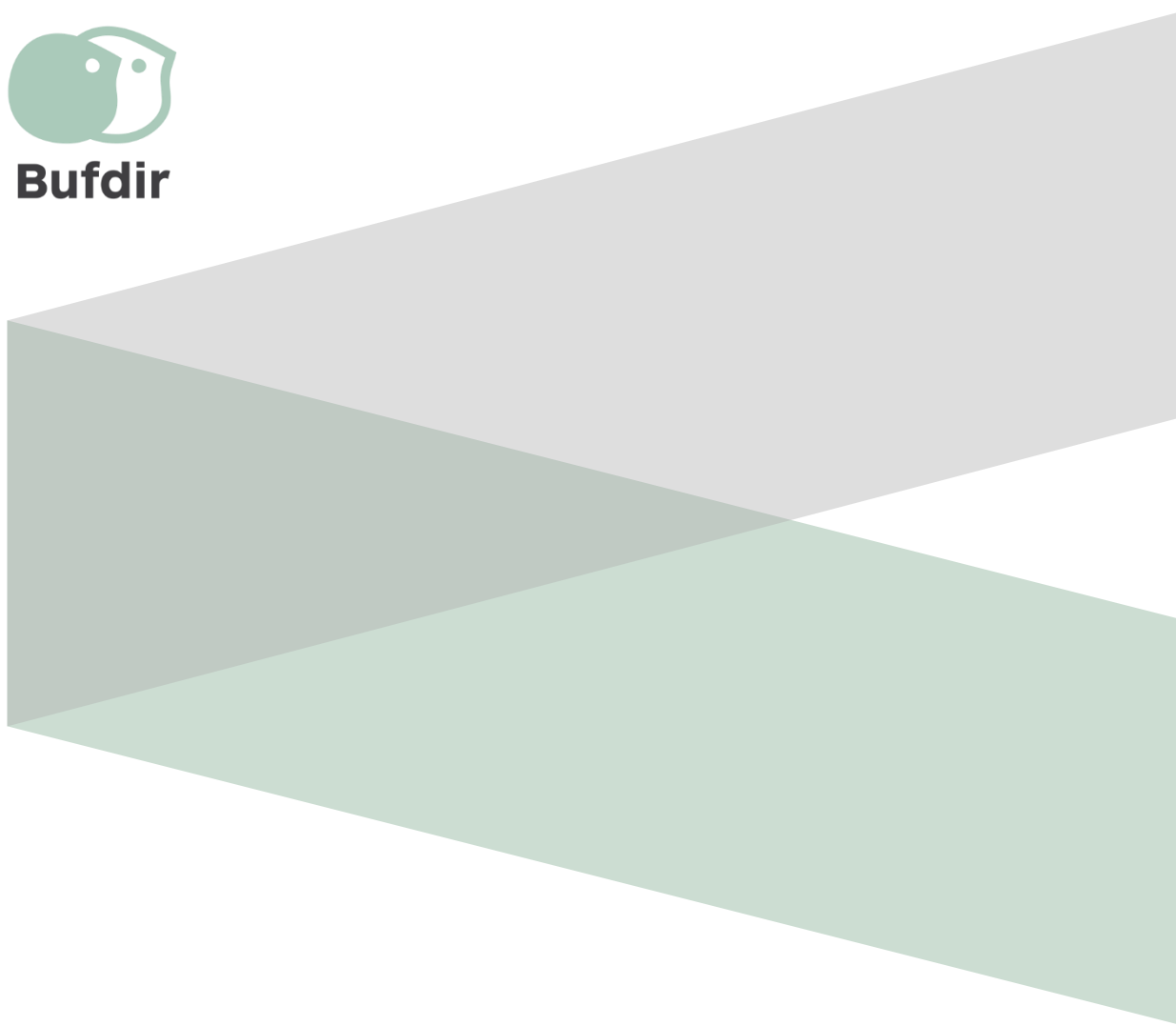
Vårt sekundære standpunkt er at en tredje juridisk registreringskategori kan godtas forutsatt at vi går tilbake til en biologisk forståelse av kjønn i lovverket, slik vi hadde det før 2013. Da kan en evt. tredje kategori innebefatte alle de som ikke ønsker å bli registrert som biologisk mann eller kvinne. Vi tror dette kan være en pragmatisk og god løsning som vil kunne favne alle de som har en kjønnsidentitet som samsvarer med det biologiske kjønn, samt også de som ikke identifiserer seg med sitt biologiske kjønn.

Skriftlige innspill til tiltakene som har vært utredet

Innspill fra utvalgte aktører vinteren 2023



Bufdir



Innhold

Innledning.....	2
Notat fra Bufdir sendt til aktørene i forkant av innspillene.....	3
1. Innspill fra Helsestasjonen for kjønn og seksualitet	10
2. Innspill fra Kirkens Bymisjon	13
3. Innspill fra Likestillingssenteret på Hamar	16
4. Innspill fra Norske Kvinners Sanitetsforening	18
6. Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	21
7. Innspill fra PRESS – Redd Barna Ungdom	38

Innledning

I januar og februar 2023, kalte Bufdir inn utvalgte aktører til et orienteringsmøte om hvilke tiltak som Bufdir hadde besluttet å utrede. Aktørene fikk mulighet til å komme med skriftlige innspill i etterkant. Formålet var å få aktørenes syn på tiltakene og mulige virkninger av tiltakene – både positive og negative.

Bufdir inviterte aktører som enten jobber for interessene til ikke-binære, eller som møter ikke-binære i sin virksomhet. Vi inviterte også representanter fra kvinnebevegelsen, og ba om en særlig vurdering av tiltakenes virkning overfor kvinner. Vi inviterte PRESS for å vurdere tiltakene ut ifra et barnerettighetsperspektiv. Vi hadde også møter med to juridiske forskere med formål om å diskutere utvalgte, rettslige problemstillinger.

Følgende aktører ble invitert til orienteringsmøtet og til å gi etterfølgende, skriftlige innspill:

- Anniken Sørli, forsker
- Foreningen for transpersoner
- FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
- Garmeres
- Harry Benjamin Ressurssenter
- Helsestasjonen for kjønn og seksualitet i Oslo – HKS
- Helseutvalget
- Kirkens Bymisjon
- Lars Arnesen, forsker
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Likestillingssenteret KUN
- Likestillingssenteret på Hamar
- Norges kvinnelobby
- Norske kvinners sanitetsforening
- Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens
- PRESS – Redd Barna Ungdom
- Salam Norge
- Senter for likestilling ved Universitetet i Agder
- Sex og Politikk
- Sex og Samfunn
- Skeiv Ungdom
- Skeiv Verden
- Skeivt kristent nettverk

Notat fra Bufdir sendt til aktørene i forkant av innspillene

Notat: Utredning om en tredje juridisk kjønnskategori

Med dette notatet ønsker vi å orientere om hvor langt Bufdir har kommet i utredningen og sentrale avgrensninger vi har foretatt. Vi ønsker videre å få deres tilbakemeldinger på hvordan tiltakene vi har valgt å utrede videre berører dere.

Oppbyggingen av notatet er som følger:

- Status for utredningen (punkt 1)
- Sentrale avgrensninger i utredningen (punkt 2)
- Problembeskrivelse og mål for utredningen (punkt 3 og punkt 4)
- Beskrivelse av tiltakene (punkt 5)
- Spørsmålene Bufdir ønsker innspill på (punkt 6)

Vi vil gjennomgå innholdet av notatet under orienteringsmøtet 25. januar 2023. Der vil dere få anledning til å stille spørsmål. Deretter ønsker Bufdir å få tilsendt **skriftlige tilbakemeldinger** på våre spørsmål.

1. Status for utredningen – en kort oppsummering

Bufdir har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Arbeidet følger utredningsinstruksen. Utredningen skal ferdigstilles i mai 2023.

I juni-september 2022 gjennomførte Bufdir innspillsmøter med sivilt samfunn, forskere og andre offentlige aktører der vi ba om beskrivelser av utfordringene som ikke-binære opplever i dag, og innspill til hvordan en rettslig anerkjennelse av ikke-binære kan se ut. I august 2022 gjennomgikk vi relevant litteratur.¹

I oktober 2022 mottok Bufdir en juridisk betenkning fra advokatfirmaet Lund & Co, som vurderer ulike innretninger for å gi en rettslig anerkjennelse av ikke-binære identiteter. Lund & Co har også vurdert om de ulike tiltakene vil komme i konflikt med øvrig lovgivning eller internasjonale forpliktelser, særlig Kvinnekonvensjonen.

¹ 835 forskningsartikler og andre publikasjoner som omhandler transpersoner og ikke-binære.

Med utgangspunkt i hva vi har identifisert som hovedutfordringene på feltet (se punkt 3) og målene for utredningen (se punkt 4), har Bufdir besluttet å utrede følgende tre tiltak²:

- **Tiltak 1:** Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- **Tiltak 2:** Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer
- **Tiltak 3:** Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

I desember 2022 inngikk Bufdir avtale med Oslo Economics om å gjennomføre en analyse av økonomiske og administrative konsekvenser ved en eventuell innføring av hvert tiltak Bufdir utreder. Analysen skal ferdigstilles i mars 2023.

2. Sentrale avgrensninger

- Bufdirs utredning vil ikke berøre grunnleggende diskusjoner om hva det vil si å være mann eller kvinne, og heller ikke rene biologiske spørsmål og debatter. **Denne utredningen vil omhandle egen opplevelse av kjønnsidentitet, uavhengig av eventuelle ønsker knyttet til medisinsk behandling.**
- Selv om flere av tiltakene vil kunne ha positive ringvirkninger for transpersoner generelt, er tiltakene først og fremst rettet inn mot å bedre situasjonen for ikke-binære. Vi utreder derfor tiltak som kan ha en positiv virkning for **ikke-binære**.
- I oppdraget ber departementet Bufdir spesifikt om å utrede en tredje juridisk kjønnskategori. Vi vil derfor grundig vurdere ulike innretninger som en tredje juridisk kjønnskategori kan ha, og virkninger av ulike mulige innretninger opp mot dagens situasjon. Med utgangspunkt i problembeskrivelsen ville det også være naturlig å også vurdere ulike ikke-rettslige tiltak, som informasjonsarbeid, kompetanseheving i offentlig sektor m.v. Av tidshensyn, det tydelige mandatet fra departementet og kompleksiteten i å utrede en tredje juridisk kjønnskategori, vil Bufdir **ikke utrede ikke-juridiske tiltak**.³
- Bufdir tar til etterretning at det **ikke vil være mulig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori så lenge kjønn fortsatt utledes av fødselsnummeret**. Nye, kjønnsnøytrale fødselsnummer er forventet innført i 2032.⁴

² Se punkt 5 for utfyllende beskrivelse av tiltakene.

³ Konsekvensen av denne avgrensningen vil være at tiltakene vi foreslår ikke vil bøte på alle utfordringene som er omtalt i problembeskrivelsen. Bufdir vil imidlertid peke på andre tiltak som vi mener bør utredes på et senere tidspunkt

⁴ Datasystemer i offentlig forvaltning leser juridisk kjønn ut av personnummeret – dette registreres per i dag ikke som en egen kategori i Folkeregisteret. Det tredje sifferet i personnummeret er enten partall (mann) eller oddetall (kvinne). Fordi det ikke finnes tall som verken er partall eller oddetall, vil det ikke være mulig å innføre kjønnsnøytrale personnummer i dagens system.. Hele den offentlige forvaltningen har derfor fått frist til å endre sine datasystemer innen 2032 slik at disse kan registrere opplysninger om kjønn på en annen måte.

3. Kort problembeskrivelse av situasjonen for ikke-binære

Basert på innspill fra sivilt samfunn i juni 2022 og forskningen vi har gjennomgått, har Bufdir identifisert fem hovedutfordringer for ikke-binære:

- 1. Ikke-binære opplever dårligere levekår og livskvalitet enn befolkningen for øvrig**
Både norske og internasjonale studier finner gjennomgående at transpersoner generelt, og ikke-binære spesielt, opplever dårligere levekår enn befolkningen ellers. Dette gjelder blant annet psykiske helseproblemer, inkludert suicidalitet, lav tilfredshet med livet, arbeidsuførhet mm. Risikofaktorene knyttes til manglende sosial støtte, negative holdninger, manglende kunnskap om kjønn i samfunnet og tokjønnsnorm som skaper krav og forventninger. Innspillsmøtene vi har hatt med sivilt samfunn bekrefter denne beskrivelsen.
- 2. Ikke-binære opplever mer utenforskap, diskriminering og vold enn befolkningen for øvrig**
Langt flere transpersoner enn cispersoner har opplevd vold eller direkte trusler om vold. En av fem ikke-binære oppgir å ha blitt diskriminert på grunn av kjønnsuttrykk.⁵ Oppsummert internasjonal forskning viser at sammenlignet med befolkningen ellers, er personer som bryter med normer for kjønn mer utsatt for mobbing og sosial utestenging, hatefulle ytringer og vold i det offentlige rom, vold i nære relasjoner og seksuell vold. Sivilsamfunnsaktørene i Norge bekrefter disse funnene.
- 3. Det er manglende kompetanse om ikke-binære i offentlige tjenester**
Manglende kompetanse på kjønnsmangfold i offentlige tjenester i Norge har blitt dokumentert i flere omganger.⁶ Dette går også igjen i tilbakemeldingene fra sivilsamfunnet.
- 4. Ikke-binære har manglende tilgang på kjønnsbekreftende behandling⁷**
Nasjonal behandlingstjeneste for kjønnsinkongruens (NBTK) gir ikke behandling til ikke-binære. Mange ikke-binære som ønsker behandling, sørger for selvmedisinering eller oppsøker helsetjenester i utlandet.
- 5. Ikke-binære mangler juridisk anerkjennelse av sin kjønnsidentitet**
Det er bare mulig å velge mellom de juridiske kjønnene mann og kvinne, og det er heller ikke adgang til å reservere seg fra å oppgi kjønn. Ikke-binære er derfor ikke sikret juridisk anerkjennelse. Internasjonale studier viser sammenheng mellom anerkjennelse av kjønnsidentitet og livskvalitet.⁸ Sivilsamfunnet i Norge uttaler at juridisk anerkjennelse er viktig for å anerkjenne ikke-binære, og å bygge ned stigma knyttet til å bryte samfunnets forventninger til kjønn.

⁵ Opinion/Bufdir (2022): Befolkningens holdninger til lhbtq-personer. Rapport fra en spørreundersøkelse.

⁶ Se for eksempel van der Roos, J. (2013): Alskens folk – Levekår, livskvalitet og livssituasjon for personer med kjønnsidentitetstematikk. Likestillingssenteret og Stubberud et al. (2018): Den eneste skeive i bygda? Unge lhbt-personers bruk av kommunale helsetjenester. Likestillingssenteret KUN.

⁷ Utredningen vil ikke berøre dette spørsmålet fordi vi avgrenser mot spørsmål om medisinsk behandling. Se punkt 2 om avgrensinger.

⁸ For eksempel Teddy G. Goetz & Amanda C. Arcomano (2022) "X" marks the transgressive gender: A qualitative exploration of legal gender-affirmation, Journal of Gay & Lesbian Mental Health og Hannah J. H. Newman & Elizabeth Peel (2022) 'An impossible dream'? Non-binary people's perceptions of legal gender status and reform in the UK, Psychology & Sexuality

4. Mål for utredningen

Med bakgrunn i problembeskrivelsen har Bufdir definert følgende mål:

Samfunns mål: At ikke-binære er likestilt og opplever en anerkjennelse⁹ av sin kjønnsidentitet

1. Effektmål 1: Ikke-binære har en mer avklart rettighetssituasjon

I dag har ikke personer som definerer seg utenfor tokjønnsnormen en rettslig kategori. Dette gjenspeiles også i lovgivning som benytter kjønnede begreper. Vi vil vurdere tiltakene vi utreder opp mot et mål om at den rettslige statusen til ikke-binære blir bedre.

2. Effektmål 2: Ikke-binære har bedre levekår

Transpersoner generelt, og ikke-binære spesielt, skårer dårlig på en rekke levekårsparametere sammenlignet med befolkningen ellers. Vi vil vurdere tiltakene vi utreder opp mot et mål om at ikke-binære får bedre levekår.

3. Effektmål 3: Ikke-binære opplever trygghet i egen identitet i møte med andre

Ikke-binære opplever det som belastende å bli møtt med fordommer og diskriminering, og det er krevende å stå i slike situasjoner over tid. Vi vil derfor vurdere tiltakene vi utreder opp mot et mål om at ikke-binære skal oppleve trygghet og bli møtt med forståelse knyttet til sin identitet.

5. De tre tiltakene Bufdir utreder

I oppstarten av utredningen definerte vi fem forskjellige, mulige innretninger for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.¹⁰ Det er i hovedsak disse fem innretningene vi har fått innspill på, og som har vært utgangspunkt for Lund & Cos betenkning. Bufdir har besluttet å utrede tre av de fem innretningene, listet opp som tiltak 1-3 under.

Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)

Denne modellen sikrer ikke-binære muligheten til å registrere seg som verken mann eller kvinne i offentlige id-dokument (pass, førerkort, nasjonalt ID-kort m.v.), markert med en «X» i stedet for M

⁹ Med anerkjennelse mener vi her både en rettslig og samfunnsmessig synliggjøring av ikke-binære. Å opprette en tredje juridisk kjønnskategori vil skape en ny rettslig identitet, som også kan knyttes til rettigheter og plikter i lovgivningen ellers.

¹⁰ De ulike modellene er i hovedsak hentet fra Arnesen (2017). Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn? – Retten til egen kjønnsidentitet og diskrimineringsvern på bakgrunn av lov om endring av juridisk kjønn. Kritisk juss 2017/2, Årgang 43, s. 83-112.

Notat fra Bufdir sendt til aktørene i forkant av innspillene

eller K/F. Tiltaket innebærer *ikke* at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret.¹¹

Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer

Dette tiltaket går ut på å opprette en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret. En forutsetning for at dette kan gjennomføres er at kjønn ikke lenger utledes av personnummer, slik det gjør i dag.

Fra 2032 vil ikke lenger fødselsnummeret inneholde individualsiffer som skiller på kjønn. Dette betyr at folkeregisteret innen den tid må ha på plass et annet system for registrering av kjønn. I samtaler med Skatteetaten fremkommer det at et slikt system vil kunne inneholde tre kjønnskategorier, og at det isolert sett ikke vil være problematisk å opprette en tredje kategori i deres systemer.

Vi antar at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i stor grad kan følge arbeid som den enkelte aktør uansett må gjennomføre i forbindelse med omleggingen med nye personnummer, der kjønn ikke lenger vil fremgå.

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, vil alle sektormyndigheter måtte gjennomgå lovgivning, forskrifter, normerende produkter¹² og praksiser som faller innenfor deres ansvarsområde for å vurdere behov for endringer der kjønn tillegges betydning eller det benyttes kjønnede begreper. I utredningen vil vi gi *eksempler* på hvordan ulike sektorer blir berørt ved en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, men utredningen vil ikke kartlegge alle berørte områder innen hver sektor. Basert på nåværende kunnskapsoversikt har vi sett at en rekke sentrale lover benytter kjønnede begreper, og som bør gjennomgås i forbindelse med en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.¹³

Tiltak 3: Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

Anerkjennelse av kjønnsidentitet i offentlig forvaltning, i tjenesteytelse mv.

¹¹ Malta, Danmark, Tyskland, Island, Australia har en variant av denne modellen i dag, jf. Lund & Co, «Rettsstilstanden i andre land».

¹² Normerende produkter kan være veiledere, retningslinjer, anbefalte standarder, obligatoriske standarder m.v.. Normerende produkter er som regel ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for myndighetenes oppfatning av for eksempel hva som er god praksis, hvordan regelverk skal tolkes, hvilke prioriteringer som er i samsvar med vedtatt politikk o.l.

¹³ Dette gjelder særlig ekteskapslovens bestemmelser om hvem som kan inngå ekteskap. Disse bestemmelsene må vurderes for å unngå at personer som er registrert med en tredje kjønnskategori ikke kan gifte seg eller at eksisterende ekteskap blir ugyldige. Andre lover som har bestemmelser knyttet til kjønn, er blant annet allmennaksjeloven § 6-11 a om krav til representasjon av begge kjønn i styret og likestillings- og diskrimineringsloven § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg. Andre lover benytter kjønnede begreper, som barneloven, abortloven, arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, straffeloven mm. Offentleglova § 25 stiller krav til registrering av kjønn i ansettelsesprosesser i det offentlige.

Det kan være aktuelt å innføre en nasjonal veileder for å sikre en god ivaretagelse av kjønnsminoriteter i møte med offentlige myndigheter. En veileder kan for eksempel ta sikte på en enhetlig klassifisering av kjønn i offentlige systemer som inneholder informasjon om juridisk kjønn, skape standarder for hvordan kjønnsminoriteter skal bli møtt som bruker av offentlige tjenester og/eller bidra til en konsistent praksis for når og på hvilken måte offentlige myndigheter registrerer, lagrer og benytter opplysninger om kjønn.¹⁴

Endring i rundskriv om navneendring

Det følger av rundskriv G-20/2002 til navneloven at det som utgangspunkt ikke kan velges guttenavn for jenter og omvendt. Det gjelder et unntak for transpersoner, men rundskrivet omtaler ikke ikke-binære personers adgang til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet. Et tiltak for å bedre ikke-binæres rettighetssituasjon, kan være å oppdatere nevnte rundskriv slik at det presiseres at personer som verken identifiserer seg som menn eller kvinner kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og «jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes om verken menn eller kvinner.

6. Hva Bufdir ønsker innspill på

Bufdir ønsker særlig å få deres innspill på **hvordan de tre tiltakene vi utreder vil berøre dere**. Utredningen skal beskrive forventede virkninger for alle som berøres. Dette omfatter både positive og negative virkninger. Vi ønsker deres tilbakemeldinger på forventede **virkninger for ikke-binære** for hvert av de tre tiltakene

Vi ønsker også innspill på behov for endring på **samfunnsområder der kjønn tillegges formell betydning**.

Vi ber dere derfor gi innspill på:

1. *Hvordan vil en innføring av de tre tiltakene Bufdir utreder berøre ikke-binære? Hva kan være positive og negative virkningene av tiltakene for ikke-binære? Vi ber dere svare for hvert av de tre tiltakene vi har listet opp under.*
 - 1.1. Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
 - 1.2. Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer
 - 1.3. Tiltak 3: Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

¹⁴ Et eksempel på slike tiltak, er at både australske og maltesiske myndigheter har vedtatt nasjonale retningslinjer som har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn, samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter.

Basert på innspillene vi har fått fra sivilt samfunn og offentlige myndigheter, har Bufdir laget en oversikt over **samfunnsområder der kjønn tillegges formell betydning**. I utredningen vil vi gi *eksempler* på hvordan ulike sektorer blir berørt ved en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, men utredningen vil ikke kartlegge alle berørte områder innen hver sektor. Vi har foreløpig identifisert følgende samfunnsområder:

- **Bruk av kjønn i forskning og statistikk**
 - Forskning på og statistikk om kjønnsforskjeller for eksempel i lønnsnivå eller skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra folkeregisteret (i dag via personnummer, etter 2032 som en egen opplysning).
- **Inkludering av ikke-binære i offentlige, kjønnsdelte arenaer¹⁵**
 - Garderober og toaletter på skoler
 - Krisesenter
 - Asylmottak
- **Kjønnsinndelte opptakskrav m.v**
 - Forskjellige, fysiske opptakskrav for kvinner og menn i forsvaret og politiet
 - Uniformsreglement blant annet i forsvaret og politiet
 - Kjønnsinndeling i idrett
- **Helsesektoren**
 - Kjønnsspesifikke kodetekster i helsesektoren, mulig behov for endringer/nasjonale tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn, som er basert på internasjonale kodeverk (ISO)
 - Internasjonale standarder som omhandler kjønn, må få nasjonale tilpasninger
 - Endringer i nasjonale helseregistre, blant annet Norsk helsenett, Norsk pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister

1.4. Bufdir vil gjerne få deres vurdering av om det også er andre samfunnsområder som bør inntas i oversikten, der kjønn tillegges formell og/eller rettslig betydning.

1.5. Vi ber dere også om å rangere samfunnsområdene vi nevner, og eventuelle områder dere har lagt til, etter hvor mye det haster at disse områdene i større grad enn i dag er tilpasset ikke-binæres behov.¹⁶

¹⁵ I dette punktet har vi ikke listet opp fengsler fordi Kriminalomsorgen allerede har utarbeidet retningslinjer om transpersoner i varetekt eller straffegjennomføring.

¹⁶ Bufdir vil måtte foreta en vurdering av hvilke samfunnsområder der kjønn tillegges betydning som er egnet til å inngå som en del av selve utredningen. Andre områder som spilles inn, vil uansett kunne belyses selv om det ikke vurderes, og på den måten ivaretar vi disse innspillene.

1. Innspill fra Helsestasjonen for kjønn og seksualitet

Oslo, 07.02.2023

Tilbakemelding på Notat: Utredning om en tredje juridisk kjønnskategori

Bufdir ber i sitt notat om innspill på 3 tiltak som dere har satt opp for å svare på oppdrag om å utrede innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Dere ber spesifikt om at vi fokuserer på hva som kan være konsekvenser for personer med kjønnsinkongruens, i særdeleshet ikke -binære, ved innføring av hver av de tre tiltakene (hver for seg eller kombinert).

- **Tiltak 1:** Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlig identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- **Tiltak 2:** Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer
- **Tiltak 3:** Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

Tiltak 2:

Slik vi tolker det er det først og fremst tiltak 2 som representerer en full innføring av 3. kjønnskategori. Med bakgrunn i vår kliniske erfaring med ikke-binære og kjønnsinkongruente personer, anbefaler vi at tiltak 2 blir gjennomført, da det er dette tiltaket som vil gi en full anerkjennelse av ikke-binæres identitet.

Vår klare kliniske erfaring, er at ikke-binære opplever en betydelig psykisk uhelse på grunn av manglende anerkjennelse av sin identitet. En juridisk anerkjennelse ved å innføre en positiv tredje kjønnskategori, utover det å bare gi mulighet til å skjule hvilken kategori man tilhører i enkelte sammenhenger, vil utvilsomt ha en enorm positiv betydning for ikke-binæres psykiske helse:

Det har blitt beskrevet i en «byråkratisk dysfori» (referanse mangler) knyttet til opplevelsen mange transpersoner har i møte med det offentlige, der man må møte med feil identifikasjonspapirer og kjønn. Dette gjelder selvfølgelig også i mange andre sammenhenger der man må legitimere seg. En kombinasjon av tiltakt 1 og 3 vil kunne møte en del av disse problemene, men gir ikke mulighet for det i alle sammenhenger, som i møte med skole- eller helsevesenet.

Manglende anerkjennelse av egen kjønnsidentitet er en uttalt årsak til psykisk uhelse som vi erfarer i terapi.

I dag anerkjennes personer med kjønnsinkongruens å ha behov for juridisk kjønn som samsvarer med egen identitet i og med retten til å endre juridisk kjønn slik det ble innført i 2016; dette er

også basert i menneskerettighetenes bestemmelser. I WHO's diagnosemanualer og internasjonal forskning på kjønnsinkongruens anerkjennes personer med ikke-binær identitet å være en betydelig andel av de som opplever kjønnsinkongruens (se kap 3 i Standards of Care for the Health of Transgender and Gender Diverse People, Version 8). Likevel har de ingen juridisk kjønnskategori å velge.

Enkelte velger å skifte til et nytt binært kjønn, og å endre utseende for å uttrykke sin kjønnsinkongruens, men dette framstår for de fleste av de det gjelder som dårlige alternativer. Vi vet også at i Norge har denne gruppen ikke tilgang til kjønnsbekreftende behandling, til tross for stadig økende mengde studier som viser at personer med ikke-binær identitet har bruk for og nytte av slik behandling, og at WHO og helsefaglig retningslinje fra Helsedirektoratet i Norge eksplisitt anbefaler å gi slik behandling uavhengig av binær/ikke-binær identitet. **Dette er en dobbel byrde av manglende anerkjennelse å bære for ikke-binære i Norge.**

Vi mener derfor at anerkjennelse av menneskerettighetene til ikke-binære gjennom innføring av en tredje juridisk kategori, vil ha enorm positiv virkning i seg selv. Det vil også gjøre det lettere i alle situasjoner der man må legitimere seg, det vil gjøre det lettere å oppsøke helsehjelp (også annet enn kjønnsbekreftende helsehjelp), da mange i dag kvier seg for å bli møtt som feil kjønn i samhandling med helsepersonell (for eksempel kan det for HKS sine klienter være en påkjenning å møte opp med «feil» papirer på Furst laboratorier for å ta blodprøver).

Vi tror også ringvirkningene ved at byråkrati og helsepersonell blir nødt til å lære mer om kjønn vil være viktige over tid.

Tiltak 1 og 3:

Alle tiltak for å lette ikke-binæres møter med det offentlige og på steder de må legitimere seg vil være skritt i riktig retning, og gjøre hverdagen enklere.

Våre hovedinnspill er at kun tiltak 2 vil kunne anerkjenner ikke-binære fullt ut på linje med binære personer med kjønnsinkongruens, og dermed ha størst effekt på psykisk helse for denne sårbare gruppen.

Vi tenker at en kombinasjon av alle tre tiltakene vil være det beste. I enkelte land og sosiale situasjoner vil det kanskje være tryggere å reise med et X i passet enn med eksplisitt ikke-binær kjønnsidentitet? Dette er noe vi antar andre grupper enn HKS bedre kan gi innspill om.

Når det gjelder praktiske sider ift registrering av kjønn innen helsefeltet for eksempel, representerer allerede personer som får kjønnsbekreftende behandling en gruppe som ikke «passer inn» i forventede kjønnskategorier. Helsepersonell må allerede forholde seg til hva slags *kropper* folk har, da kvinner kan ha operert bort livmor og eggstokker, for eksempel, og dermed ikke skal behandles på samme måte som kvinner med livmor og eggstokker. Behovet for individuell pasienttilnærming vil om noe bli tydeligere for personer med ikke-binær juridisk identitet, og juridisk kategori vil eventuelt understreke behovet for å være oppmerksom på dette for helsepersonell. Når det gjelder ulike sporter, garderober, kriesenter og asylmottak, er vi på samme måte allerede i en situasjon der vi må finne gode løsninger for hver enkelt situasjon slik det er gjort i fengselsvesen – i og med at transpersoner finnes, og er spesielt utsatte på disse arenaene

Innspill fra Helsestasjonen for kjønn og seksualitet

(særlig på asylmottak). Innføringen av en tredje juridisk kategori endrer ikke på dette. Vi velger for øvrig å ikke uttale oss om mulige praktiske sider ved innføringer, da det er utenfor vårt felt.

Takk for muligheten til å komme med innspill!

Med vennlig hilsen

Helsestasjon for kjønn og seksualitet – HKS

Oslo kommune

2. Innspill fra Kirkens Bymisjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Frederik Selmers vei 3
0663 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
17.02.2023

Innspill til Bufdirs utredning av tredje juridisk kjønnskategori

Kirkens Bymisjon ønsker å takke Bufdir for invitasjon til orienteringsmøte 25. januar og muligheten til å gi innspill til utredningen av tredje juridisk kjønnskategori.

Kirken Bymisjon har ikke tatt stilling til de politiske implikasjonene av disse forslagene, og dette er å betrakte som faglige innspill.

Bufdir ber om innspill på både positive og negative virkninger av tre foreslåtte tiltak.

Hvordan vil en innføring av de tre tiltakene Bufdir utreder berøre ikke-binære? Hva kan være positive og negative virkningene av tiltakene for ikke-binære?

- Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer
- Tiltak 3: Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

Tiltak 2 og 3 er de mest foretrukne tiltakene som vil kunne svare på Bufdirs definerte effektmål om avklart rettighetssituasjon, bedre levekår og trygghet i egen identitet i møte med andre.

Tiltak 2; Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer vil gi juridisk anerkjennelse, tilgang til rettigheter og beskytte mot diskriminering og forskjellsbehandling. Å innføre et tredje kjønnsalternativ vil kreve en godt planlagt gjennomgang av relevante lovverk i de tilfeller hvor det er en persons kjønn som gir tilgang til rettigheter og tjenester og/eller beskyttelse i lovverket.

Virksomheter i Kirkens Bymisjon treffer i sitt arbeid flere transpersoner, noen også ikkebinære, som erfarer at hvordan vi kategoriserer i to kjønn i dag både gir praktiske utfordringer og diskriminerende opplevelser. Mange hjelpetiltak og lavterskeltilbud er organisert binært, altså definert for kvinner eller menn. Eksempler på dette er overnattingstilbud og krisesentre, hvor transpersoner har blitt avvist. Vi har erfart hvordan dette gjør det vanskelig for transpersoner, uavhengig av om de definerer seg binært eller ikke, å få tilgang til den hjelpen de trenger. Det er

derfor viktig at det jobbes med holdninger, utvikles retningslinjer og veiledere for hvordan ivareta og inkludere ikke-binære i ulike samfunnsområder - som foreslått i tiltak 3, i tillegg til tiltak 2.

Tiltak 1, som gir muligheten til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter, for eksempel ved å få en x i passet, mener vi kun vil ha begrensede positive virkninger, og kan ha potensielle negative virkninger. Det vil handle om en reservasjonsrett mer enn en full anerkjennelse som gir tilgang til rettigheter og beskyttelse i lovverket. Det gir heller ikke en rett til en fullstendig reservasjon mot å oppgi kjønn nettopp fordi det utledes av tredje siffer i personnummeret som også vil stå oppført i identifikasjonspapirene. Om det skal innføres som en midlertidig løsning i påvente av nye personnummeret er det viktig at det blir utviklet retningslinjer og veiledere, som foreslått i tiltak 3, for hvordan behandle personopplysninger inkludert personnummer. Det er bekymringsfullt at det ikke skal innføres kjønnsnøytrale personnummer før 2032, når dette oppleves som en prekær situasjon for mange.

Det er viktig å juridisk anerkjenne ikke-binæres eksistens, og at dette vil være et avgjørende skritt på veien for å kunne utvikle bedre velferdstilbud, levekår, tilgang til helsehjelp, og anerkjennelse i offentlige instanser som man må forholde seg til (helsetjenester, utdanning og arbeid). Om en ikke eksisterer eller anerkjennes, kan en ikke ivaretas.

Rangering av samfunnsområdet der kjønn tillegges formell betydning etter hvor mye det hastet at disse områdene i større grad blir tilpasset ikke-binæres behov.

Helsesektoren

- Kjønnsspesifikke kodetekster i helsesektoren, mulig behov for endringer/nasjonale tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn, som er basert på internasjonale kodeverk (ISO)
- Internasjonale standarder som omhandler kjønn, må få nasjonale tilpasninger
- Endringer i nasjonale helseregistre, blant annet Norsk helsenett, Norsk pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister

2. Inkludering av ikke-binære i offentlige, kjønnsdelte arenaer

- Krisesenter
- Asylmottak
- Rusomsorg og andre kjønnsinndelte behandlingstjenester (inkludert akuttovernattingstilbud)
- Garderober og toaletter på skoler

3. Bruk av kjønn i forskning og statistikk

- Forskning på og statistikk om kjønnsforskjeller for eksempel i lønnsnivå eller skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra folkeregisteret (i dag via personnummer, etter 2032 som en egen opplysning).

4. Kjønnsinndelte opptakskrav m.v

- Forskjellige, fysiske opptakskrav for kvinner og menn i forsvaret og politiet
- Uniformsreglement blant annet i forsvaret og politiet
- Kjønnsinndeling i idrett

Registrering av tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer vil gi en viktig anerkjennelse til mennesker som opplever mye stigma og diskriminering. Det vil ikke løse de utfordringer transpersoner møter knyttet til vold, trakassering og utenforskap mange steder, men vil være en viktig anerkjennelse av mangfoldet, bidra til å bevege holdninger, utvide normalitetsbegrepet og gi rom for flere.

Det er vanskelig å se at det vil føre til særlige negative konsekvenser for noe eller noen, gitt at det kommer gode praktiske løsninger, for eksempel for å kunne gi målrettet helseinformasjon eller for innhenting av statistikk. Vi tenker og at kvinnekamp og likestillingskamp tåler å inkludere alle kjønn; mer likestilling til noen bør ikke bety mindre til andre. Vi mener det bør jobbes for å sikre likestilling mellom alle kjønn.

Med vennlig hilsen,



Nora Blaasvær
Avdelingsdirektør
Inkludering og mangfold



Kjell Erik Ullmann Øie
Avdelingsdirektør
Samfunn og utvikling

3. Innspill fra Likestillingssenteret på Hamar

Dato: 06.02.2023

Innspill til notat til «Notat: Utredning om en tredje kjønnskategori

Likestillingssenteret ønsker å anerkjenne hvor involverende Bufdir har vært i denne prosessen og at det rettes fokus på ikke-binæres identitet, levekår og hvordan de av oss som er ikke-binære kan bli bedre inkludert og anerkjent i samfunnet vårt.

Nedenfor kommer først innspill på positive og negative aspekter ved de ulike tiltakene. Deretter følger andre samfunnsområder som bør tas med i oversikten, og til slutt er vår rangering på hva som brenner mest.

Tiltak 1 (X i offentlig dokumentasjon):

Positive aspekter: Anerkjennelse av kjønn, men ikke like omfattende og gjennomgående som tiltak 2. Hvis tiltak 2 blir for dyrt å innføre over en kort periode, kan tiltak 1 være en mellomløsning til tiltak 2 er på plass.

Negative aspekter: Fører ikke nødvendigvis med seg juridisk vern og praktiske endringer for ikkebinære da dette ikke påvirker lovverk eller synlig identitetsmarkør i møte med helsevesen og andre offentlige tjenester. Tiltaket vil mest sannsynlig også begrense muligheter for internasjonal reise, sammenlignet med hvis det står «F» eller «M» i passet. En X i passet kan føre til overvåking ved passkontroll og innreise i land, avhengig av landet det reises til.

Tiltak 2 (registrere tredje juridisk kjønnskategori, kombinert med relevante lovendringer):

Positive aspekter: Tiltaket vil bidra til bedre kjønnsstatistikk, da transpersoner og ikke-binære ofte har blitt utelatt av statistikken.

Negative aspekter: Hvis det nye systemet til Skatteetaten ikke tillater kjønnsbasert statistikk, så kan denne innføringen hindre fremtidig likestillingsarbeid.

Overordnet: Tiltak 2 er potensielt det dyreste tiltaket å innføre. Her er det viktig at vi husker på hvordan juridisk anerkjennelse i statsforvaltningen kan bidra til bedret helse for transpersoner og ikkebinære. Siden disse gruppene blant oss skårer lavest på levekårsundersøkelser kan juridisk anerkjennelse og strukturelle endringer i samfunnet (som lovverk) bidra til bedret helse. Dette kan igjen bidra til reduserte samfunnsutgifter ved at de på sikt forhåpentligvis ikke har de samme psykiske og fysiske plagene. I tillegg kan bedre helse bidra til at flere har mulighet til å jobbe mer, som på sikt vil føre med seg mer inntekter til samfunnet og igjen større økonomisk frihet for ikke-binære.

Tiltak 3 (andre tiltak for anerkjennelse, nasjonal veileder, endringer i rundskriv etc):

Positive aspekter: Dette tiltaket kan bidra til holdningsendring i samfunnet, spesielt med tanke på nasjonal veileder. Ungdommen vi på Likestillingssenteret har snakket med etterspør arbeid som fokuserer på holdningsendring slik at Norge blir mer likestilt. Tiltak om en nasjonal veileder vil være i tråd med dette.

Vi mener at en veileder må utarbeides.

Negative aspekter: Slik det fremstår i teksten kan formuleringen i rundskriv om navneendring muligens være punkt for backlash, avhengig av hvor stor oppmerksomhet dette får i media og samfunnet for øvrig. Presisering i f.eks. rundskrivet vil fortsatt være et godt tiltak, men dette er noe å være obs på. Motstandere kan velge å feste seg i punktet om at rundskrivet ikke tillater ciskjønnede å velge navn som ikke tradisjonelt benyttes om verken kvinner eller menn.

Andre samfunnsområder som bør tas med i oversikten:

Det er nødvendig å ha noen tanker rundt hvordan dette påvirker internasjonal reise for ikke-binære og hvordan Norge skal ivareta de av oss med X i passet dersom det skulle oppstå utfordringer på utenlandsreiser, ved visumsøknader og utfordringer ved/tilgang til å krysse ulike landegrenser.

Rangere områdene etter hastegrad:

1. Helsesektoren
2. Bruk av kjønn og forskning i statistikk
3. Inkludering av ikke-binære i offentlige, kjønnsdelte arenaer
4. Kjønnssinndelte opptakskrav m.m.
5. Internasjonal reise

Med vennlig hilsen



Goro Ree-Lindstad
Direktør



Kristina Miklavic
Rådgiver

4. Innspill fra Norske Kvinners Sanitetsforening

20.02.2023

Norske Kvinners Sanitetsforenings innspill til forslag om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Sanitetskvinnene mener at alle har rett til å leve ut sin kjønnsidentitet og sitt kjønnsuttrykk. Ingen skal oppleve diskriminering på bakgrunn av seksuell identitet eller kjønnsidentitet.

Dersom det skal innføres en tredje juridisk kjønnskategori er det nødvendig å gjennomgå et utvalg av lovverk for å sikre inkludering av gitte kjønnskategori. Sanitetskvinnenes innspill vil derfor legge vekt på å sikre at man beholder kjønnsdimensjonen i lovgivning. I tillegg mener vi at dersom lovverk først skal gjennomgås, bør det sikres at kjønnsdimensjonen er ivaretatt i større grad enn det den er i dag.

Kjønnsdimensjonen ligger til grunn for å forstå for eksempel forskjeller i helse, eller strukturelle problemer knyttet til vold. Derfor er det i en del sammenhenger viktig å løfte frem kjønn for å verne og fremme. Det er viktig med en bevissthet rundt språk og begrep knyttet til alle kjønn i all lovgivning.

For utdypende innspill ønsker vi å referere til norsk sivilt samfunns skyggerapport til Norges 10. rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité (CEDAW) 2021¹⁷. Bak rapporten står 18 organisasjoner. Utdraget er hentet fra side 5 og 6:

«Norsk lovgivning er som klar hovedregel kjønnsnøytral i sin utforming. Dette er utslaget av en villet politikk og har vært hovedlinjen siden 1970-tallet.

CEDAW-komiteen var i sine «concluding observations» fra 2017 svært kritisk til Norges kjønnsnøytrale utforming av lovverk og programmer og etterlyser informasjon og dokumentasjon på at dette ikke svekker kvinners rettigheter.

I sin siste nasjonale rapportering til CEDAW (2021) bekrefter myndighetene at norsk lovgivning i hovedsak er kjønnsnøytral og begrunner dette med oppnådde rettigheter og muligheter for kvinner – og at også menn kan bli utsatt for diskriminering, vold og overgrep. Det vises til at likestillings- og diskrimineringsloven i sin formålsparagraf tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling – uten å reflektere over at den bestemmelsen ble stående etter sterkt påtrykk fra sivilt samfunn, inkludert fagbevegelsen. Den norske rapporten gir ingen data eller statistikk, men slår fast at «(v)i ser ingen indikasjoner på at lovers og lovbestemmelers kjønnsnøytrale utforming har negativ effekt for kvinner.» Dette blir stående som udokumenterte påstander.

Departementet skriver at «Norge iverksetter spesifikke tiltak rettet mot kvinner der det er behov for det». Det vises til «Handlingsplan for kvinnelige grundere», Jobbsjansen for innvandrerkvinner, CORE Topplederbarometer og prosjektet «Jenter og teknologi». Tiltakene gir et skjevt bilde på hvor

¹⁷ [Norsk sivilsamfunns skyggerapport til Norges 10. rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité \(CEDAW\) 2021.](#)

de store likestillingsutfordringene ligger. Utfordringer som følger av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, det faktum at 70 prosent av ansatte i offentlig sektor er kvinner og at mange kvinnedominerte utdanningsgrupper har sitt arbeidsmarked i offentlig sektor, nevnes for eksempel ikke.

Vi opplever tydelig at kjønnsnøytral lovgivning fører til at kvinner kommer dårligere ut enn menn på flere områder. Et eksempel er i relasjon til ILO konvensjonen 190. Konvensjonens artikkel 4 angir at medlemsstatene skal vedta en inkluderende og kjønns spesifikk tilnærming for å forebygge og avskaffe vold og trakassering i arbeidslivet. I konvensjonens fortale erkjennes at «kjønnsbasert vold og trakassering rammer kvinner og jenter i uforholdsmessig stor grad» og at «det er behov for en inkluderende, integrert og kjønns spesifikk tilnærming som håndterer underliggende årsaker og risikofaktorer, inkludert kjønnsstereotyper, ulike og overlappende former for diskriminering og ulikhet i kjønnsbaserte maktrelasjoner, for å avskaffe vold og trakassering i arbeidslivet». Dette er en erkjennelse norske myndigheter har sluttet seg til. I høringen knyttet til implementering av ILO 190 konkluderer Arbeids- og inkluderingsdepartementet med at artikkel 4 i konvensjonen er oppfylt uten å problematisere at det stilles krav om at arbeidet med å forebygge og avskaffe vold og trakassering i arbeidslivet må ha en kjønns spesifikk tilnærming. Departementet fremhever kun formålsparagrafen i likestilling- og diskrimineringsloven og de kjønnsnøytrale bestemmelsene arbeidsmiljøloven og straffeloven.

I punkt 17 i Regjeringens rapport til CEDAW omtaler departementet at det ikke lenger følger uttrykkelig av Utredningsinstruksen at likestillingskonsekvenser skal utredes for statlige tiltak. I 2016, med hjemmel i regjeringens instruksjonsmyndighet, og dermed uten å forelegge instruksen for Stortinget, ble utredningsinstruksen forenklet og «obligatoriske krav ble gjort tydeligere». Samtidig ble viktigheten av å vurdere likestillingskonsekvenser usynliggjort.

Regjeringen fremhever at det finnes en veileder som er et tillegg til Utredningsinstruksen og som sier noe om hvordan vurdere konsekvenser for likestilling. Veilederen stadfester at «det som oftest er relevant å omtale konsekvenser for likestilling i alle saker». Det foreligger likevel ikke offentlig tilgjengelig informasjon om, og eventuelt hvor ofte likestillingskonsekvenser blir vurdert i forbindelse med statlige tiltak. Det vises også til at offentlige myndigheter gjennom likestillings- og diskrimineringsloven er forpliktet til å gjøre en situasjonsanalyse for alle diskrimineringsgrunnlag for å avdekke likestillingsutfordringer i sin virksomhet. Heller ikke her viser Regjeringen til informasjon om hvordan denne plikten følges opp.

Norske myndigheter oppgir i sin rapport til kvinnekomiteen at arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt har blitt forsterket. Alle offentlige virksomheter og arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte har nå en aktivitetsplikt. Dette innebærer at de skal jobbe med likestilling og diskriminering gjennom en lovbestemt metode, og annethvert år kartlegge lønn og ufrivillig deltid. Plikten gjelder også arbeidsgivere med mellom 20 og 50 ansatte, såfremt en av partene på arbeidsplassen krever det. Resultatene fra kartleggingen og en beskrivelse av hvordan virksomheten arbeider med likestilling- og diskriminering skal så publiseres i årsberetningen eller et annet offentlig og tilgjengelig dokument. Dette kalles redegjørelsesplikten. Den styrkede aktivitets- og redegjørelsesplikten er et viktig verktøy for å sikre økt likestilling i arbeidslivet. LDO har i den forbindelse en viktig oppfølgingsrolle, og de kan gjennomgå private virksomheters redegjørrelser, foreslå forbedringstiltak og komme på oppfølgingsbesøk.

Muligheten til å håndheve og sanksjonere brudd på aktivitets- og redegjørelsesplikten er likevel begrenset. Diskrimineringsnemnda har kun myndighet til å håndheve arbeidsgivers redegjørelsesplikt etter ldl. § 26 a. Diskrimineringsnemnda har ikke myndighet til å håndheve arbeidsgiveres brudd på aktivitetsplikten og i relasjon til offentlige virksomheter har Nemnda ingen håndhevingsmyndighet. Avgjørende for at den styrkede plikten skal ha en reell funksjon blir dermed at LDO har nok ressurser til å kunne følge opp og klage inn virksomheter som bryter redegjørelsesplikten.

Tiltak:

- *Det må undersøkes om kjønnsnøytrale lover har negativ effekt på kvinners rettigheter.*
- *Innføre kjønnssensitiv lovgivning der det er nødvendig for å oppnå reell likestilling.*
- *Gjeninnføre kravet i utredningsinstruksen om at alle forslag og tiltak fra offentlige organer må utredes i et kjønnsperspektiv, med mindre dette beviselig ikke er relevant.*
- *Informasjon om brudd på etterlevelse av utredningsinstruksen må offentliggjøres.*
- *Likestillings- og diskrimineringsombudet må sikres ressurser til å sikre at arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt oppfylles, og slik at LDO har ressurser til å prioritere å klage inn brudd på redegjørelsesplikten til Diskrimineringsnemnda.»*

6. Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

6. mars 2023

Innspill til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

vedrørende utredning av tredje juridisk kjønn

fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

Pasientorganisasjonen for Kjønnssinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI - Foreningen for Kjønnss- og Seksualitetsmangfold vil takke for muligheten til å sende inn vårt innspill til utredningen av tredje juridisk kjønn. Vår prosess med dette har vært intens, til tross for at det oppstod en vanskelig situasjon mellom møtet hos dere og innspillsfristen. At Espen Esther Pirelli Benestad mistet autorisasjonen som lege, førte til at en stor andel transpersoner mistet det eneste behandlingstilbudet de har hatt, uten andre alternativer å gå til. Dette fordi mange allerede er avvist behandling i det offentlige, av forskjellige grunner. Deriblant får ikke ikke-binære noen medisinsk behandling i det offentlige per i dag. Benestad har vært en av to tilbud som gir behandling til ikke-binære i tråd med nasjonale og internasjonale retningslinjer. Det andre alternativet er Helsestasjonen for Kjønn og Seksualitet i Oslo, som begrenses av å kun være et tilbud til personer under 30, i Oslo.

Det førte også til at mange fastleger nektet å overta livsnødvendig behandling, bare i kraft av at pasienten hadde fått utskrevet behandling hos Benestad. Våre organisasjoner er de som har vært nødt til å plukke opp bitene av det raserte behandlingstilbudet og sette inn

alle kluter med fokus på skadereduksjon, samt alternative løsninger. Vi mottar store mengder henvendelser fra transpersoner, deres foreldre og andre som er desperate etter løsninger for å få videreført sin behandling før de går tom for medikamenter. I tillegg ble vi nødt til å arrangere demonstrasjoner over det ganske land, som naturligvis også tok tid og ressurser. Denne hendelsen har berørt transpersoner så kraftig at vi er bekymret for folks mentale og fysiske helse. Til tross for dette, har vi har sammen og hver for oss jobbet for å få tilbakemeldinger fra frivillige, ansatte, medlemmer og personer med særskilt erfaring og kompetanse med denne tematikken.

Det har også vært gjennomført workshops internt i organisasjonene på denne tematikken. Dette for å sørge for at vi leverer et grundig innspill til de spesifikke tiltakene Bufdir ønsker innspill på. Nedenfor er disse listet og fordelt i positive og negative måter tiltakene kan berøre ikke-binære, samt noen ekstra kommentarer der vi opplevde dette som nødvendig. Skulle noe være uklart eller ønskes utbrodert, ikke nøl med å ta kontakt.

I det følgende svarer vi på følgende spørsmål fra dere:

«Hvordan vil en innføring av de tre tiltakene Bufdir utreder berøre ikke-binære? Hva kan være positive og negative virkningene av tiltakene for ikke-binære?»

Vi har også svart på hvorvidt andre samfunnsområder bør inkluderes i arbeidet samt en eventuell rangering av disse.

1. Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)

1.1 Positive virkninger av tiltaket:

- 1.1.1 Noen vil kunne oppleve dette som en start på veien mot et samfunn hvor ikke-binære blir anerkjent fullt og helt, hvor man slipper merkelappene M eller F i passet, eller man tenker at man gir mindre informasjon om en del personlige detaljer om seg selv, deriblant hvilket kjønn man ble tildelt ved fødsel.

- 1.1.2 Kan gagne flere enn ikke-binære, deriblant folk som av forskjellige grunner ikke ønsker at staten skal ha spesifikk informasjon registrert på dem, kanskje grunnet lav tillit til staten eller frykt for overvåkning.
- 1.1.3 Det kan også være positivt hvis cispersoner ønsker å benytte muligheten til å reservere seg på id-papirer, fordi det kan normalisere det å reservere seg fra å oppgi kjønn i kontekster hvor det ikke er relevant.
- 1.1.4 Kan potensielt være med på å minske sosial dysfori hos enkelte ikke-binære og bedre levekår noe ved at man i det minste slipper å føle seg tvunget til å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter, annen dysfori vil dog ikke reduseres.

1.2 Negative virkninger av tiltaket:

- 1.2.1 En av utfordringene med tiltak 1 er at selv om at dine id- papirer har en eventuell X i passet så befinner du deg potensielt i en risikosituasjon når du må dokumentere din identitet, i kraft av å være trans eller ikke-binær, eller i kraft av å ha en bokstav(X) i passet som mottaker har negative holdninger/lite erfaring med. Med risiko så kan man risikere avvisning på dette grunnlag om ansatte har negative holdninger til ikke-binære, men også mer negative reaksjoner, slik som utvisning, trakassering og potensielt vold. Dette kan videre forsterkes om den spesifikke ansatte/person man treffer på, eller land man reiser til, innehar lav kompetanse og fordommer, eller at landet selv har negativt lovverk mot skeive. Man kan også risikere at legitimasjonen blir ansett som ugyldig.
- 1.2.2 Transpersoner som reiser er allerede utsatt for ekstra belastninger i inn- og utreisekontroller, spesielt om de ikke blir lest av andre som menn eller kvinner. Dette blir videre forhøyet om id-papirer ikke stemmer overens ved hva en kontrollør leser personen som. (Eksempelvis om man blir lest som mann, men passet sier "K")

- 1.2.3 Med bakgrunn i punktene over, og andre faktorer vi kanskje ikke klarer å forespeile oss(f.eks de som bruker pass som legitimasjon når de er vil inn på utesteder o.l.) så vil en synlig X i passet utsette innehaver for høyere risiko for hatkriminalitet basert på kjønnsidentitet. Det eksisterer også usikkerhet rundt hvorvidt ikke-binære vil være beskyttet av "kjønnsidentitet" i lovverket når loven selv ikke fullt ut anerkjenner ikke-binære.
- 1.2.4 Med kjønnet personnummer i tillegg til en X, hvor nummeret angir at man "egentlig" er mann eller kvinne, kan man risikere å at folk ser X og så ser på nummeret for å avdekke kjønn. Det i seg selv kan være ubehagelig, men kan også føre til at man utsettes for diskriminering, trakassering eller tilogmed vold.
- 1.2.5 Vil potensielt føre til flere utfordringer når man reiser, slik som avvising, ekstra kontroller, trakassering m.m. uten de positive sidene ved å være anerkjent som ikke-binær av Norge til å veie opp.
- 1.2.6 Den unngår fullstendig å adressere problemene med binære kjønnskategorier i de ulike samfunnsområdene.
- 1.2.7 Kan bli oppfattet som en slags "kompromissløsning" i relasjon til ikke-binære, som ikke i hovedsak ivaretar ikke-binære sine behov. Binære transpersoner er godt kjent med risikoene knyttet til å endre juridisk kjønn, eller å ha et kjønnsuttrykk som utfordrer andre menneskers forventninger til kjønn, men enhver gjør en vekting av verdien av full anerkjennelse av seg selv, fra staten, opp mot de potensielle utfordringer det vil medføre. Det stiller seg annerledes å utsette seg for potensielle negative situasjoner på f.eks flyplasser når man vet at ens eget land anerkjenner ens kjønn fullt og helt. Dette vil ikke gjelde i samme grad for ikke-binære om Tiltak 1 blir innført alene, da man ikke vil være anerkjent fullt og helt på lik linje med binære.

- 1.2.8 Det vil bli tolket og brukt politisk som at Norge anerkjenner rettighetene til ikke-binære, når det i realiteten ikke er en faktisk anerkjennelse av ikke-binære. Dette vil kunne motvirkes om tiltak 1 innføres sammen med tiltak 2 og 3 for eksempel.
- 1.2.9 Det vil stride mot hensikten når man ikke opplyser om kjønn på et pass og på samme dokument finner man et personnummer som definerer kjønnnet ditt innen kategorien M eller K. (Altså: Man får sitt registrerte kjønn som mann eller kvinne automatisk "outet", ved å ha kjønnnet personnummer er det fortsatt åpenbart.)
- 1.2.10 Mange vil nok ikke se dette som en faktisk anerkjennelse av ikke-binære, av grunner nevnt ovenfor, men også fordi det ikke fører med seg faktiske medisinske eller rettslige rettigheter, som gruppen desperat trenger.

2. Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer

2.1 Positive virkninger av tiltaket

- 2.1.1 Transpersoner og ikke-binære har eksistert så lenge vi vet, selv om begreper og forståelser har endret seg gjennom historien. Men vi vet det er folk som opplevde seg som andre kjønn enn mann og kvinne historisk, på tvers av kulturer og århundrer. Noen vil derfor hevde at da Norge innførte juridisk kjønn, så burde det vært innført tre alternativer fra start, noe det ikke ble. Dermed vil dette tiltaket gå lengst i å rette opp i den feilen som var å ikke gi muligheten for en tredje juridisk kjønnskategori fra start.
- 2.1.2 Ikke-binære får lovstatus og får anerkjennelse på lik linje med andre, som de burde hatt fra start. Dette illustreres godt i et sitat fra en av respondentene i RFSL sin rapport om Sveriges helsetilbud til transpersoner: "In safe trans rooms I can (live

according to my gender identity). In society I don't exist, so it's impossible to be who I am. I am misgendered in ALL situations.” Lovverket vårt gir rettigheter og plikter, samtidig som det jo også fører til normdannelser i samfunnet.

2.1.3 Grunnet feil juridisk kjønn i papirer og ID/systemer, opplever en andel ikke-binære å ikke bli anerkjent i møte med helsepersonnel, og kan oppleve at behandlere velger å fokusere på at man er ikke-binær, fremfor det personen er der for å søke hjelp for. Skeive generelt er godt vandt med å være ambassadører og drive folkeopplysning hvor enn man går, men i en helsesituasjon, så skal man kun trenge å snakke om ens kjønnsidentitet når man ønsker det selv. Man kan også oppleve å bli nektet behandling som følge av å være ikke-binær, hvor noen har opplevd at f.eks fastlegen har “reservert” seg mot å behandle ikke-binære, selv for temaer som ikke angår personens kjønnsidentitet. Dette kommer på toppen av det faktum at ikke-binære ikke har noe tilbud om kjønnsbekreftende behandling i det offentlige i dag. Et tredje juridisk kjønn vil gjøre det lettere for ikke-binære å få alle typer behandling i det offentlige, som seg selv, og vil redusere den skepsisen og overfokuset på sin kjønnsidentitet som ikke-binære møter selv for andre utfordringer enn kjønnsinkongruens.

2.1.4 Som nevnt i forrige punkt så står ikke-binære som ønsker medisinsk behandling for sin kjønnsinkongruens i det offentlige uten et behandlingstilbud. Vi vet at ikke-binære velger derfor å ikke være åpen ovenfor alt av helsepersonnel da det kan medføre at de blir nektet behandling. F.eks kan det oppleves som utrygt å si det til fastlegen, da fastlegen må skrive henvisning videre, og den nasjonale behandlingstjenesten avviser henvisninger det står “ikke-binær” i. Derfor kan ikke-binære hevde å ha en binær identitet som mann eller kvinne, i håp om at det i det minste vil utløse behandling. En tredje juridisk kjønnskategori vil kunne gå langt i å bidra til dette, ved å anerkjenne og likestille alle kjønn juridisk.

- 2.1.5 Vi har sett lignende tilfeller av ingen åpenhet fra binære transpersoner i møte med behandlingstjenesten også, med grunnlag i at behandlingen er et standardisert pakkeforløp, så hevder pasienten at de ønsker å gjennomføre hele pakkeforløpet ved den nasjonale behandlingstjenesten, for så å avbryte behandlingsforløpet når de f.eks har mottatt hormonell behandling i det offentlige. Dette kan være fordi de ønsker bedre kirurgiske alternativer som ikke er tilgjengelig i Norge, eller at de ikke ønsker kirurgi overhodet da de ikke opplever sin kjønnsdysfori som sterk nok til at eventuell nedre kirurgi (vaginoplasty/falloplasty) veier opp for utfordringene med et omfattende kirurgisk inngrep.
- 2.1.6 Det er også svært lite tall og statistikk på ikke-binære og deres levekår, og et tredje juridisk kjønnsalternativ vil gjøre innsamlingen av data både i samfunn og i helsetjenester lettere. Som nevnt tidligere er det også tilfellet at flere ikke-binære har hevdet seg binære, og derfor blitt registrert som trans menn og kvinner i f.eks den nasjonale behandlingstjenestens innsamling av data. Å anerkjenne ikke-binære vil føre til tydeligere tall for menn og kvinner, samt gi oss viktig informasjon om ikke-binæres levekår, erfaringer og behov.
- 2.1.7 Da vi vet at ikke-binære ikke mottar behandling for kjønnsinkongruens i det offentlige per i dag, vil også en tredje juridisk kjønnskategori, og hvor mange som endrer sitt juridiske kjønn til det tredje alternativet kunne bidra til å se hvor mange som faktisk står uten et behandlingstilbud i det offentlige, frem til det eventuelt åpnes for at også ikke-binære skal kunne få behandling for kjønnsinkongruens i det offentlige, i tråd med nasjonale og internasjonale retningslinjer, som Norge i dag ikke følger.
- 2.1.8 Det kan styrke retten for ikke-binære innvandrere som allerede har id-papirer fra andre land som anerkjenner deres kjønnsidentitet. Når de kommer til Norge burde også de ha rett til å få denne retten ivaretatt.
- 2.1.9 Det vil bidra positivt til å redusere de negative holdningene til ikke-binære. Selv mediemotstand mot et tredje juridisk kjønn vil få en lavere grad av skade på ikke-

binære om de vet at de blir anerkjent av staten. Dette basert på erfaringer vi fikk etter innføringen av Lov om endring av juridisk kjønn i 2016.

2.1.10 Dette kan bidra til å skape flere tiltak som mer tilrettelegging for ikke-binære med minoritetsbakgrunn og mer generell kompetanseheving i samfunnet. Dette er også viktig for å kunne nå mindre etniske og/eller religiøse minoritetsmiljøer. Tiltak 2 og anerkjennelse fra det offentlige kan hjelpe oss å ta kampen videre i samfunnet.

2.1.11 Det vil på sikt bidra til mindre forvirring og diskriminering om «at man verken er mann eller kvinne», og motvirke at folk tvinges inn i båser man ikke føler seg hjemme i. Det vil også kunne bidra til å øke rommet for variasjoner av identiteter og bidra til å utfordre de binære kjønnsnormene.

2.1.12 Av mindre anerkjennende mennesker oppleves ikke-binære som en utfordring til tokjønnsmodellen, eller de ikke blir anerkjent sosialt fordi noen mener det finnes kun to kjønn i alle aspekter av livet. Andre som noen ønsker å kjempe for å holde juridisk kjønn binært slik det er i dag. Dette fører til ekstra belastning og diskriminering av ikke-binære, både i personlige settinger men også på overordnet plan for eksempel via den pågående mediedebatten med krass og nedverdiggende ordbruk. Dette påvirker ikke bare ikke-binære negativt, men det fører også til at de rundt en adopterer den retorikken og bruker den aktivt mot og om ikke-binære. Med dette tiltaket vil ikke-binære bli anerkjent som et eget juridisk kjønn, noe som vil gå langt i å roe de som aktivt bruker “vi har bare to kjønn”-retorikken. Tiltaket vil dermed for noen kunne bidra til å motvirke diskriminering, da ikke-binære ikke lenger vil bli oppfattet som en utfordring til to-kjønnsmodellen, da modellen ikke lenger vil være binær. Det vil også kunne forhindre en del av diskrimineringen og trakasseringen som kommer når folk mener ikke-binære er “forvirrede folk som ikke vet hvilket kjønn de egentlig er”, fordi man vil ha sin egen kategori, og full anerkjennelse av staten.

2.1.13 De samme faktorene som nevnt over, samt rettighetene og statlige anerkjennelsen som vil medfølge et tredje juridisk kjønn vil potensielt ha ekstra positiv verdi i mer konservative og religiøse miljøer.

2.1.14 Flere av våre medlemmer erfarte i 2016 at Lov om endring av juridisk kjønn bidro positivt til å hjelpe mot diskriminering også innad i familier. En statlig anerkjennelse har enorm verdi i det ganske land, og blir oppfattet førende. Sitat et medlem:
“(...)Familien min sa selv at de ble mer overbevist da staten anerkjente min rett til å bryte med kjønnsnormer.”

2.1.15 Selv om overgangsperioden kan bli vanskelig, tror vi det vil bli en positiv utvikling for samfunnet, og at byråkratiet vil få en dypere forståelse for hvor mye av samfunnet som styres av unødvendig kjønne systemer.

2.1.16 Norge vil anerkjenne også ikke-binæres menneskerettigheter.

2.1.17 Vil uten tvil minske dysfori hos ikke-binære og derfor bedre levekårene.

2.1.18 På samme måte som vi så at å juridisk anerkjenne binære transpersoner førte til at folk følte seg sett og anerkjent av staten, samt gav en større følelse av å ha råderett over egen kropp og liv, så vil et tredje juridisk kjønn anerkjenne dette for ikke-binære og andre som trenger det.

2.1.19 Rapporten “Seksuell orientering, Kjønnsmangfold og levekår”(2021) hadde 6% binære transpersoner, altså menn og kvinner, og 5% ikke-binære, som respondenter. Det sier noe om mengden mennesker som trenger dette.

2.2 Negative virkninger av tiltaket

- 2.2.1 Vil i kort tid få en del motstand fra en voksende bevegelse med konservative stemmer som ikke liker fremgang på noe som helst relatert til kjønns- og seksualitetsmangfold.
- 2.2.2 Potensielt det dyreste tiltaket, for å rette opp i systemet, slik at det speiler samfunnet bedre.
- 2.2.3 Avhengig av hvordan systemet for gamle og nye personnummer blir, så kan det potensielt “oute” personer, altså avsløre at en person er trans eller ikke-binær. Eksempelvis er bekymringen at de av oss født før endringen i systemet for personnummer vil ha et nummer som reflekterer dette, altså et personnummer fra det gamle systemet. Hvis de så endrer sitt juridiske kjønn og får et nummer tilhørende det nye systemet, som kanskje ser annerledes ut, så vil det avsløre at de på et tidspunkt har endret personnummer, noe som kan føre til spørsmål man kanskje ikke vil ønske å dele med alle. Dette kan gjelde alle over en viss alder med lengre botid i Norge. Dette til forskjell fra om man får et kjønnsløst nummer som ser ut til å tilhøre det gamle systemet, slik at personens endring av juridisk kjønn ikke avsløres. Eventuelt at nye og gamle nummer forblir såpass like i form og funksjon at ingen vil se forskjell uansett. Vi var litt usikre på hva som var planen her, så denne er tatt med for sikkerhets skyld.
- 2.2.4 Slik vi oppfatter Bufdir, vil dette kanskje la vente på seg i ti år, med bakgrunn i når nytt personnummersystem vil bli innført. Da må vi få til en akseptabel løsning i mellomtiden, som ivaretar ikke-binære. Vi er usikre på hva en slik løsning vil være, da vi nok ikke har fullstendig innsikt i hva som vil være mulig slik systemene og lovverk fungerer. Men å fremskynde det nye personnummersystemet kan være en løsning. En kombinasjon av deler av tiltakene frem til 2032 og det så blir full innføring kan være en annen. Det er viktig for oss å understreke at det vil oppleves svært negativt om vi ender i en situasjon hvor Norge forteller sine ikke-binære innbyggere at “joda, du skal få ditt kjønn, men du må vente til det passer oss”. Det viktige er at ikke-binære føler seg anerkjent, ivaretatt og får sitt kjønn så snart som mulig, fremfor å bli bedt om å vente ti år.

- 2.2.5 Tiltak 2 vil trolig kreve noe opplæring av ansatte, som lite tyder på at tiltak 1 vil kreve. Kompetanseheving er naturligvis viktig, dette vil kunne føre til at flere motsetter seg å innføre dette, eller rett og slett nekter/reserverer seg mot det, av personlige, religiøse eller andre grunner. Hvis det ikke finnes gode rutiner for å fange opp og løse disse utfordringene, så vil ikke-binære kunne finne seg i en vanskelig situasjon hvor de kanskje ikke får tilgang til de samme tjenestene som binære, fordi de ikke har andre alternativer lokalt.
- 2.2.6 Et omfattende tiltak som tiltak 2 vil kunne igangsette mer omfattende retningslinjer, bevissthet og informasjon rundt tematikken. Selv om vi som står bak dette innspillet ikke oppfatter dette for ikke-binære sin del, så kan det være andre, både skeive og ikke, som kan tenke at det blir “for mye å kreve av majoritetsbefolkninga”. Vi vet også av erfaring at, for eksempel, medieoppmerksomhet fører til mer minoritetsstress. Dette skyldes at mediebildet er såpass lite nyansert, og i stor grad aktivt polarisert, hvor mange ytrer meninger om andre sine identiteter og liv, som kan oppfattes sårende.

2.3 Tilleggs kommentarer

- 2.3.1 Det vil også være svært utfordrende for ikke-binære personer, som møter, og vil møte, mye motstand. Derfor er det viktig at Bufdir også ser på dette. Hvordan kan Bufdir ta ansvar og gjøre det tryggere for ikke-binære personer i samfunnsdebatten som vil oppstå rundt lansering av utredningen i mai?
- 2.3.2 Tydelig og god formidling av den allerede planlagte endringen av personnummer, vil bidra til å roe noe av de negative fordommene og diskursen som kommer.
- 2.3.3 Det er viktig å se på hvem som skal ha tilgang til informasjon om kjønn tildelt ved fødsel, hvis noen i det hele tatt skal ha det. Vi har tidligere rådgitt skatteetaten til å langt på vei holde denne informasjonen tilbake.

2.3.4 Det kan også være lurt å se på muligheten til å slippe å bytte både juridisk kjønn og personnummer på likt. Hvis man har mulighet til å velge om man ønsker en eller begge deler samtidig, vil man hensynta de som ikke kan være åpen om sin kjønnsidentitet ovenfor familie/nettverk, unge som bor hjemme og andre som er utsatt for negativ sosial kontroll og overvåkning; men samtidig gi de muligheten til å oppleve seg anerkjent. Denne utgår kanskje hvis det er slik at man skal beholde personnumre, og bare endre på betydningen av de individuelle sifrene.

3. Tiltak 3: Andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet (nasjonal veileder e.l., endring i rundskriv)

3.1 Positive virkninger av tiltaket

3.1.1 Vil bidra godt som et tilleggstiltak for enten tiltak 1 eller 2. Tiltaket er ikke nok i seg selv, men kan bidra til å styrke andre tiltakene.

3.1.2 Det vil bli opp til den enkelte å måtte utdanne ansatte i offentlig sektor om inkludering av ikke-binære personer hvis vi ikke har tilrettelagt for et system hvor ansatte i offentlig sektor også får sin kompetanse hevet, spesielt med tanke på hva denne endringen betyr og hvorfor den kommer. Derfor tenker vi at det er positivt om det kommer et kompetansehevingstiltak.

3.1.3 Kompetanse om kjønnsmangfold vil lettere kunne styrkes i offentlig sektor.

3.1.4 Det er viktig å ha anerkjennelse fra andre og at mennesker rundt deg gir deg mer aksept. Når ansatte også har en nasjonal veileder og se til og ikke kun må lene seg på informasjon fra den individuelle ikke-binære selv. Dette vil lette byrden for ikke-binære personer slik at de ikke står alene ansvarlig for opplæring av ansatte i offentlig sektor, slik de i stor grad gjør per i dag.

3.1.5 Vil påvirke positivt i retning av å lage rom til ikke-binære, også der vi ikke er

3.1.6 Vil styrke samfunnet som helhet.

3.1.7 Vi tenker tiltak 3 burde være selvsagt. At vi som samfunn har ansvaret for å legge til rette for mangfold og trygghet for alle, helt uavhengig av om andre har lovmessige rettigheter til det eller ei. Minstrekravet må være at man har gode nasjonale veiledere og rundskriv å forholde seg til, som opplyser og anerkjenner slik at alle, uansett rettighetsstatus, kan føle seg inkludert. .

3.2 Negative virkninger av tiltaket

3.2.1 Kan risikere å ikke være til gangs for ikke-binære overhodet. Når man snakker om kjønnsmangfold eller lignende er det viktig å spesifikk nevne mangfoldet av kjønn, da en del vil tenke at man sikter til mangfoldet innad i de binære kjønnskategoriene.

3.2.2 Er ikke et tiltak som anerkjenner de juridiske rettighetene til ikke-binære personer.

4. Vurdering av om andre samfunnsområder bør tas inn i oversikten

Buudir har utover dette bedt om vår vurdering av om det også er andre samfunnsområder som bør inntas i oversikten, der kjønn tillegges formell og/eller rettslig betydning.

Vi opplever at Buudir i stor grad har dekket de samfunnsområdene der kjønn tillegges formell og/eller rettslig betydning. Vi vil gjerne peke ut at også lovverket er et området hvor kjønn tillegges formell og/eller rettslig betydning, og det er ikke listet blant samfunnsområdene. Man kan nok argumentere for at lovverket ikke er et fysisk samfunnsområde, men vi anser det som relevant å nevne da det er styrende for øvrige samfunnsområder. Vi anbefaler også å legge til “Økonomiske markeder” som eget område. Se forklaring under.

4.1 Våre merknader til det allerede opplistede

- 4.1.1** Lovverket må sikre ikke-binære mot kjønnen diskriminering og hatkriminalitet i høyere grad enn det som gjelder i dag, særlig opp mot arbeidsplasser, utdanning og bomarked. Det er vanskelig å si spesifikt hvilke relevante paragrafer som må endres, men det må også jobbes med hvordan lov forstås, formidles og brukes i praksis. Det hjelper lite å si “vi har tre juridiske kjønn i Norge”, om en person aktivt kan diskrimineres under påskudd av f.eks avsender ikke vet bedre, eller ikke “tror” på tre juridiske kjønn. Det må også gjøres enklere å vite når man skal bruke diskrimineringsnemnda, konfliktrådet eller politiet. Videre må man kunne være trygg på at kompetansen hos de relevante man møter på er høy nok til at man ikke selv trenger å ha fullstendig innsikt i juss og rettigheter og hvordan forstå disse.
- 4.1.2** Kjønnsbekreftende behandling for transpersoner er kjønnsdelt etter det binære i det offentlige i dag. Når Bufdir synliggjør at det er utfordringer med behandlingstilbudet for ikke-binære, selv om det ikke er direkte relevant for denne utredningen, kan det føre til at terskelen blir senket for at også andre etater kan gjennomgå sine interne og eksterne prosesser.
- 4.1.3** Fengsler har allerede retningslinjer når det kommer til transkjønnede fanger, men vi håper at ikke-binære sine behov vil bli ivaretatt fremfor å lempes inn inn med det kjønnen en komité mener det er best at de soner sammen med. Det er også viktig å huske på at ikke-binære kan havne i arresten, og her kan også kjønn tillegges vekt.
- 4.1.4** Religiøse institusjoner. Hvordan vil religiøse institusjoner forholde seg til et eventuelt nytt lovverk? F.eks hvis bønnerom er inndelt etter kjønnskategoriene mann og kvinne, hvor skal ikke-binære passe inn? Hva med presteskap, imamer, rabbinere? Vil disse stillinger/ verv kunne inkludere ikke-binære? Vil en evt. veileder og informasjonsarbeid også inkludere religiøse stiftelser og organisasjoner? Dette er spørsmål som må adresseres i samråd med aktuelle aktører.

4.1.5 Garderober og toaletter i alle offentlige bygninger må gjøres tilgjengelige for alle, uansett om noen av tiltakene blir innført.

4.1.6 Aldershjem og omsorgssentre bør tas med.

4.1.7 Eget punkt om “Flyplasser, togstasjoner, rutebilstasjoner og andre transportplasser”
Her tenker vi spesielt at informasjon/kommunikasjon for turister og reisende som ikke snakker/leser norsk være godt dekket på andre språk, i tillegg til andre utfordringer som dekkes av de andre punktene.

4.2 Fullverdig liste til offentlig kjønnsdelte arenaer kan se mer slik ut:

- Garderober og toaletter på skoler
- Krisesenter
- Asylmottak
- Svømmehaller, idrettsanlegg, treningsstudio, spa, utendørs bade- og strandanlegg
- Sykehus, legevakt, psykiatrisk, fysioterapeuter, øvrige helsetilbydere og behandlere
- Fengsler, arresten, politistasjoner
- Aldershjem, omsorgssenter
- Kirker, synagoger, moskeer og andre gudshus
- Flyplasser, togstasjoner, rutebilstasjoner og andre transportplasser
- Kulturarenaer som teater, kino, opera, museum osv.

4.3 Spesifikt om økonomiske markeder

4.3.1 Arbeidsmarkedet; Kjønnskvoter. Minimum 40% ikke-binære? Vil den prosenten endre seg?

- 4.3.2 Boligmarkedet: Per i dag gir banken ulikt lån til kvinner og menn på bakgrunn av betjeningsevne og at det f.eks. er beregnet (fra SSB) at kvinner bruker mer kroner per måned på kosmetikk. Hvordan vil Finanstilsynet, SSB og bankene beregne betalingsevne for ikke-binære?
- 4.3.3 Forsikringsmarkedet: mange forsikringspremier og -priser bestemmes på bakgrunn av kjønn. Hvilke forsikringspremier er der på livsforsikring, helseforsikring osv for ikke-binære?
- 4.3.4 Erstatninger: F.eks. NPE beregner erstatningsnivå ut i fra forventet levealder, og denne er kjønnsbestemt. Hvor mange år med erstatning får ikke-binære? Det samme med voldsoffererstatning, hvordan beregne erstatningssum for ikke-binære?

5. Vedrørende rangering av samfunnsområder

Buudir etterspør videre om en rangering av samfunnsområdene som er nevnt og eventuelle områder vi har lagt til, etter hvor mye det haster at disse områdene i større grad enn i dag er tilpasset ikke-binæres behov.

Det er vanskelig å skulle rangere hva som burde prioriteres, da det vil også bety at noe nedprioriteres, samt at vi ikke vet hvor lang tid eller kostnader de ulike endringene nødvendig vil ta. Vi har allikevel forsøkt oss på en prioritering:

Vi anser lovsituasjon og helse som de to viktigste, med kjønnsdelte arenaer og forskning/statistikk tett etter. Vi vil også eksplisitt synliggjøre at helsesituasjonen til transkjønnede flyktninger og asylsøkere er såpass graverende mtp lite reell tilgang til kjønnsbekreftende behandling i det offentlige og utrygge plasseringer, at vi anser det nødvendig å synliggjøre dette spesifikt. Opptakskrav og økonomiske markeder, samt andre, kan følge etter dette.

Ved spørsmål knyttet til innholdet i dette dokumentet kan undertegnede kontaktes.

Innspill fra Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens, Skeiv Verden, Skeiv Ungdom og FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

Med vennlig hilsen

Christine Marie Jentoft

Rådgiver på kjønnsmangfold

FRI - Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

På vegne av

Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens

Skeiv Verden

Skeiv Ungdom

FRI - Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

7. Innspill fra PRESS – Redd Barna Ungdom

Skriftlig innspill til Bufdirs utredning om en tredje juridisk kjønnskategori fra Press - Redd Barna Ungdom

Press er den eneste ungdomsorganisasjonen i Norge som jobber utelukkende med barns rettigheter slik de er nedfelt i FNs konvensjon for barns rettigheter.

Vårt fokus er dermed barn og unges rettigheter, samt deres egne opplevelser.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori påvirker flere artikler i

Barnekonvensjon. Blant disse er artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 8 om identitet og artikkel 12 om å kunne si sin mening og bli hørt. Press ser på det som viktig for ikke-binære barn og unges livskvalitet at tredje juridisk kjønnskategori innføres.

Innspill til tiltakene

Press veier tiltak 1 om reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter og tiltak 2 om registrering av en tredje kjønnskategori mot hverandre. Mellom disse er vi mest positive til det sistnevnte. Vi tror tiltakene i praksis kan virke relativt like, men at registrering av en tredje juridisk kjønnskategori vil anerkjenne ikke-binæres kjønnsidentitet på en måte som reservasjon mot å oppgi kjønn ikke kan.

Samtidig som en tredje kjønnskategori kan gi en bedre opplevelse for ikke-binære, særlig på lang sikt, er det også en mulighet for at reservasjon mot å oppgi kjønn vil gi en mindre byråkratisk byrde. Mye av statsforvaltningen er i dag basert på juridisk kjønn, noe som medfører en del arbeid fra binære transpersoner som endrer juridisk kjønn i dag. Det vil trolig bli ytterligere arbeid for ikke-binære personer, med tanke på at vi ikke har en presedens for ikke-binære kjønnskategorier i Norge i dag.

Press - Redd Barna Ungdom mener likevel at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil utgjøre den mest meningsfulle anerkjennelsen av ikke-binære sin kjønnsidentitet og mener dermed at det er viktig at dette innføres så raskt som mulig.

Med tanke på innføringen av kjønnsnøytrale personnummer som er forventet i 2032 anerkjenner vi at det kan bli vanskelig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori før dette er på plass. Å innføre en tredje juridisk kjønnskategori uten at personnummeret er kjønnsnøytralt kan gjøre at innføringen ikke er fullkommen. Ideelt sett skulle vi sett at prosessen for kjønnsnøytrale personnummer gikk hyppigere, men forstår at det kan medføre vanskeligheter for tjenestene som i dag er avhengig av bruk av personnummer.

Likevel er det viktig at ikke-binære anerkjennes nå. Det kan ikke vente til 2032. Ikke-binære barn og unge har ventet lenge nok. Derfor anser Press det som en mulighet å gjøre det mulig å reservere seg fra å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter før en tredje juridisk kjønnskategori innføres i etterkant av 2032.

Når det kommer til andre tiltak for å jobbe for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet tror vi at dette vil være en nødvendighet uavhengig av hvilke av de andre tiltakene man velger å innføre. Vi

ser en fare for, til tross for en eventuell innføring av tredje juridisk kjønn, at samfunnets holdninger og praksis fortsetter å forholde seg til dagens binære kjønnsforståelse. Vi mener det er viktig at denne bekymringen kommer med i Bufdir sin utredning. Derfor er det viktig at, for eksempel, en nasjonal veileder utvikles slik at flere får kunnskap om ikke-binære. Samtidig er det viktig at det sikres at den nasjonale veilederen følges opp, brukes og får effekt. Vi ser også et behov for ytterligere tiltak for å gi ikke-binære en likeverdig plass i samfunnet.

Samfunnsområder

Press - Redd Barna Ungdom har ingen ytterligere forslag til samfunnsområder som kan berøres av en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Vi mener det viktigste å vurdere når det kommer til hvilke samfunnsområder som bør prioriteres i arbeidet med en tredje juridisk kjønnskategori er hvordan det påvirker hverdagen til ikke-binære, særlig når det kommer til barn og unge. Selv om bruk av kjønn i forskning og statistikk er viktig, er det inkludering av ikke-binære i offentlige, kjønnsdelte arenaer som vil påvirke barn og unges hverdag. Det er viktig at Bufdir ikke fokuserer på hva som er mest utfordrende når det kommer til administrative arenaer, men hva som er viktigst for at ikke-binære skal få en bedre livskvalitet.

På vegne av Press - Redd Barna Ungdom



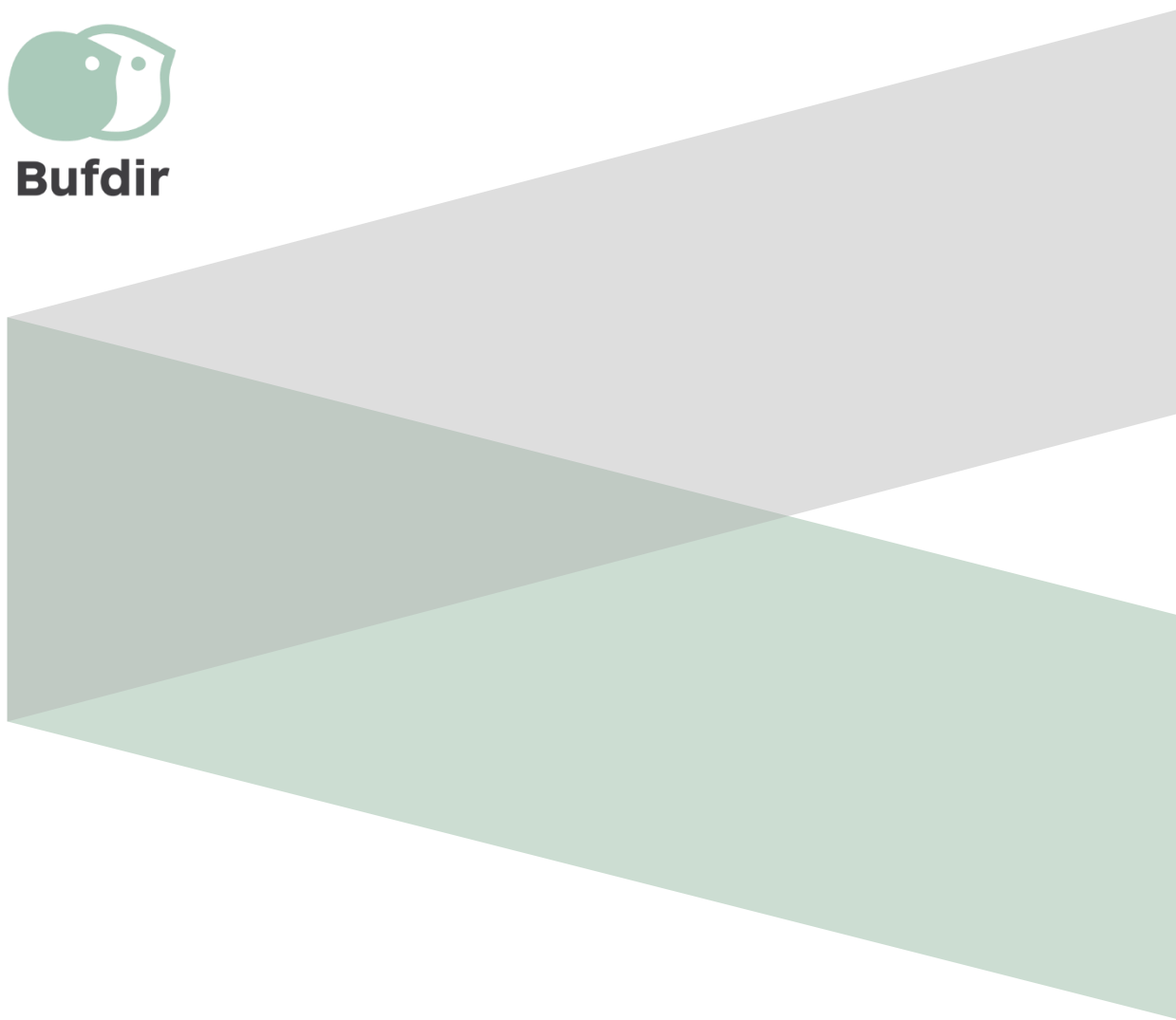
Isaac Elstad Røssnes, leder i Press - Redd Barna Ungdom

Skriftlige innspill fra myndighetsaktører i Norge

Sammenstilling av skriftlige innspill til Bufdirs utredning om en tredje juridisk kjønnskategori fra direktorat og andre offentlige aktører



Bufdir



Innhold

Innledning.....	2
1. Innspill fra Direktoratet for e-helse.....	5
2. Innspill fra Forsvaret.....	9
3. Innspill fra Helsedirektoratet	12
4. Innspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	26
5. Innspill fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter	32
6. Innspill fra Utdanningsdirektoratet	41
7. Innspill fra Utlendingsdirektoratet	44
8. Svar fra Politidirektoratet på spørsmål om kjønnsmarkør i identitetskort.....	47
Spørsmål fra Bufdir	47
Svar fra Politidirektoratet	47

Innledning

Bufdir inviterte en rekke statlige aktører til å gi innspill til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori. Bufdir arrangerte først et orienteringsmøte 14. september 2022 der deltakerne fikk en presentasjon av hvilke problemstillinger som utredes, og mulighet til å stille spørsmål. Deltakerne fikk også tilsendt et notat i forkant av orienteringsmøtet.

I etterkant ble aktørene invitert til å sende inn forankrede, skriftlige innspill. Innspillene er inntatt i denne sammenstillingen.

Følgende, statlige aktører ble invitert til å gi skriftlige innspill:

- Direktoratet for e-helse
- Forsvaret
- Helsedirektoratet
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Ligestillings- og diskrimineringsombudet
- Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
- Norad
- Politidirektoratet
- Utdanningsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet

Aktørene ble bedt om å svare på en rekke spørsmål knyttet til tre overordnede problemstillinger:

1. Dagens utfordringsbilde
2. Er en tredje juridisk kjønnskategori som tiltak
3. Andre aktuelle tiltak

Bufdir ba om at følgende spørsmål ble besvart:

Del 1 – dagens utfordringsbilde:

I henhold til utredningsinstruksen skal vi beskrive dagens situasjon og problemer (utfordringsbilde). Aktuelle tiltak for videre utredning tar deretter utgangspunkt i problemene som bør løses.

Vi trenger derfor en vurdering fra dere på hva deres anser som dagens utfordringer som (særlig ikke-binære) transpersoner møter/opplever, for eksempel knyttet til levekår og rettigheter. Svar ut fra deres kjennskap eller erfaringer:

- Hva er de største utfordringene (blant annet om rettigheter og levekår) transpersoner møter på deres område(r)?
- Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Del 2 – tredje juridisk kjønn:

Oppdraget fra KUD ber spesifikt om en utredning av et tredje juridisk kjønn. Derfor er det viktig at vi grundig vurderer om innføring av tredje juridisk kjønn er et godt tiltak, og at vi vurderer ulike innretninger av et tredje juridisk kjønn.

Med innretning mener vi rett og slett mulige måter en lov om tredje juridisk kjønn kan bli seende ut på.

Lund&Co har i sin arbeidsdisposisjon for oppdraget de gjennomfører for Bufdir skissert følgende alternative modeller for anerkjennelse av et tredje juridisk kjønn:

- Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- Alternativ II: Registrering av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret (en tredje juridisk kjønnskategori)
- Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter i øvrig lovgivning
- Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter
- Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor

Problemstillinger vi ønsker at dere skal vurdere er:

- På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?
- Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?
- Vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke deres sektor?
 - Hvis ja, hvordan da?
 - Blant annet lurte vi på hvilke økonomiske og/eller administrative konsekvenser det vil kunne gi?
 - Vil valg av modell påvirke i hvor stor grad deres fagområder berøres?
- Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Del 3 – andre tiltak

Vi er også forpliktet å vurdere om det er andre tiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønn som kan være aktuelle for å bedre levekårene og rettighetssituasjonen til transpersoner. Dette kan være både rettslige og ikke-rettslige tiltak. Nærmere utredning av eventuelle andre tiltak vil måtte vurderes opp mot tiden vi har til rådighet.

- Hvilke tiltak fins det på deres fagområde i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?
- Finnes det tiltak i sammenlignbare land på deres fagområder, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?
- Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?
- Er det andre problemstillinger som ikke har kommet fram dere mener det er sentralt for Bufdir å kjenne til?

1. Innspill fra Direktoratet for e-helse



Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Postboks 2233
3103 TØNSBERG

Deres ref.:
Vår ref.: 22/706-2
Saksbehandler: Minna Maria Hernandez
Dato: 30.09.2022

Svar på: Invitasjon til orienteringsmøte og innspillsrunde, utredning tredje juridisk kjønn

Regjeringen ønsker å gjennomgå og styrke tilbudet til personer med kjønnsinkongruens.

Bufdir har fått i oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) å gjennomføre en utredning om innføring av et tredje juridisk kjønn. Utredningen vil danne grunnlaget for det videre arbeidet med innføring av et tredje juridisk kjønn. Bufdir er bedt om at oppdraget gjennomføres i dialog med og gjennom involvering fra berørte aktører. (Bufdir 2022).

Bakgrunn for arbeidet

Med juridisk kjønn sikter man til samfunnets offisielle registrering av kjønn. Juridiske kjønn er kjønn man er registrert med i Folkeregisteret. Det samsvarer ikke nødvendigvis med opplevd kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. «*Lov om endring av juridisk kjønn trådte i kraft i 2016.*

Ikrafttreddelsen innebærer at det ikke lenger stilles krav om en bestemt diagnose eller medisinsk behandling for å endre hvilket kjønn du står registrert som i Folkeregisteret. Loven gjelder for personer som har fylt 16 år, men personer mellom 6 og 16 år kan søke om å endre sitt juridiske kjønn med samtykke fra foreldre. Barn under 6 år kan få endret juridisk kjønn dersom de har en medfødt, usikker somatisk kjønnsutvikling. Tilstanden må dokumenteres av helsepersonell. Det er skattekontoret som fatter vedtak om endring av juridisk kjønnsstatus og tildeler nytt fødselsnummer. Det er kun mulig å endre kjønn fra mann til kvinne, og motsatt.» (Bufdir 2022).

Bufdir utreder fem alternativer som skal vurderes opp mot 0-alternativet, som er å beholde dagens tokjønnsystem:

- Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- Alternativ II: Registrering av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret (en tredje juridisk kjønnskategori)
- Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter i øvrig lovgivning
- Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter
- Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor

Advokatfirmaet Lund & co har fått et oppdrag, hvor de skal gjennomføre en juridisk gjennomgang av tredje kjønn.

Direktoratet for e-helses rolle i arbeidet

Direktoratet for e-helse er en faglig rådgiver, pådriver og premissgiver i digitaliseringsarbeid i helse- og omsorgssektoren. Et av Direktoratets faste oppdrag er å utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale veiledere og retningslinjer om standarder, kodeverk, klassifikasjoner, terminolog, arkitektur, informasjonssikkerhet mv.

Mye av samhandlingen i helse- og omsorgssektoren foregår i form av meldinger som sendes på Helsenet. Vi forvalter flere meldingsstandarder, blant annet henvisning og epikrise. Disse kan inneholde informasjon om kjønn, men dette er valgfri informasjon siden kjønn per i dag kan utledes fra fødsels- og d-nummer.

Ved tidligere høringsuttalelser har Direktoratet for e-helse påpekt viktigheten av standardiseringsarbeid knyttet til kjønn, og avklaringer av helsesektorens rolle mht. innrapportering av informasjon om kjønn. Dersom helsesektoren skal produsere informasjon om kjønn til Folkeregisteret, må man finne ut hvordan dette skal gjøres og om det vil/skal være reservasjonsmuligheter.

Direktoratet for e-helse gir innspill på følgende spørsmål:

Vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke deres sektor?

- Hvis ja, hvordan da?
- Blant annet lurte vi på hvilke økonomiske og/eller administrative konsekvenser det vil kunne gi?
- Vil valg av modell påvirke i hvor stor grad deres fagområder berøres?

Konsekvenser for arbeidet i Direktoratet for e-helse ved innføring av et tredje juridisk kjønn

Direktoratet for e-helse utgir normerende produkter innen e-helseområdet. De normerende produktene skal gi rammer og retningslinjer for digitaliseringen, og være til hjelp og støtte for virksomheter, leverandører og prosjekter. De normerende produktene er delt inn i fire nivå: veiledere, retningslinjer, anbefalte standarder og obligatoriske standarder. Ved innføring av et tredje juridisk kjønn bør det fullføres en systematisk gjennomgang av alle normerende produkter på alle nivå. Dette for å se om det er krav og anbefalinger knyttet til kjønnsangivelser som må oppdateres.

Når det gjelder kodeverk og terminologi vil endring føre til at blant annet kodetekster må gjennomgås. Enkelte kodeverk på kjønn er basert på internasjonale kodeverk (ISO), og det er lite sannsynlig at de vil bli endret. I så fall må vi gjøre nasjonale tilpasninger eller bytte ut kodeverk.

Det er vanskelig å estimere hvilke merkostnader dette vil føre til, her må det gjøres en egen utredning.

I hvilken grad Direktoratet for e-helse blir berørt av de ulike alternativene er uklart inntil den eventuelle utredningen er gjennomført.

Øvrig påvirkning av vår sektor vi mener er viktig å få fram

Internasjonale standarder er førende for standardisering og normering som gjøres i Norge.

Dersom Norge velger en løsning som ikke er i samsvar med internasjonalt standardiseringsarbeid på kjønn, så vil dette påvirke hele sektoren i form av merarbeid med nasjonale tilpasninger.

IKT-systemer hos alle aktører og nasjonale e-helseløsninger vil bli påvirket av innføring av tredje juridisk kjønn. Dette er fordi man må implementere støtte for det i systemene. Dette gjelder også helseregistre, og alle som innrapporterer til disse.

I dag kan fagsystemer, nasjonale e-helseløsninger og helseregistre hente informasjon om kjønn fra fødselsnummer. Utredning av et tredje juridisk kjønn bør ses i sammenheng med innføring av kjønnsnøytralt personnummer fra 2032.

Det vil være flere aktører som blir berørt av de eventuelle endringene, som for eksempel Norsk helsenett (NHN), Norsk pasientregister (NPR) og Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR). Disse bør involveres i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen

Lucie Aunan divisjonsdirektør

Georg Fredrik Ranhoff
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

2. Innspill fra Forsvaret



1 av 3

Vår saksbehandler

RÅD Danel Hammer, dahammer@mil.no
+4798890904
FST/J1/AG-SEK

Vår dato

2022-10-10

Vår referanse

2022/038155-001/FORSVARET/ 271

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Buudir
Postboks 2233
3103 TØNSBERG

Kopi til

Forsvarets innspill til Buudir's utredning om et tredje juridisk kjønn

1. Bakgrunn

Buudir har fått i oppdrag å gjennomføre en utredning av konsekvensene ved innføring av et tredje juridisk kjønn, som et ledd i arbeidet med å forbedre ikke-binære og transpersoners levekår. Oppdraget gjennomføres i dialog med/gjennom involvering fra berørte aktører, og Forsvaret er gitt anledning til å gi sin initielle vurdering som statlig etat. Spørsmålene Forsvaret her vil svare ut er hvorvidt innføring av et tredje juridisk kjønn vil kunne påvirke vår virksomhet.

2. Drøfting

Fagområdet som i størst grad vil berøres av en eventuell innføring av et tredje juridisk kjønn for ikkebinære personer i folkeregisteret, avhengig av valg av modell som innføres, er Militær idrett og trening (MIT). MIT er et gjennomgående basisfag i Forsvaret. Fagfeltet inngår som et av kjerneområdene i all utdanning, trening og øving. Fagfeltet MIT har som overordnet målsetting å bidra til å styrke den operative virksomheten. I tillegg skal MIT være et viktig bidrag i det helseforebyggende arbeidet og ivareta personellens trivsel og motivasjon. Fysisk yteevne er en del av grunnmuren i et troverdig forsvar, og må være integrert i all militær aktivitet i fred, krise og krig.

Forsvaret har i dag følgende tester:

- Årlig fysisk test, kjønns- og aldersdelt tabell
- Seleksjon til førstegangstjeneste, kjønnsdelt tabell
- Seleksjon til militær utdanning, kjønnsdelt tabell
- Arbeidskravstester, eksempelvis spesialjegere og røykdykkere, kjønnsnøytrale

Forsvaret gjennomfører ulike former for fysiske tester, slik som løptest, medisinballstøt, stille lengde mm. Testene har ulike tabeller for kjønn og i noen grad alder. Videre gjennomføres også fysiske tester som arbeidskravstester. For årlig fysisk test, seleksjon til førstegangstjeneste og seleksjon til militær utdanning går karakterskalaen fra 1-9, hvorav karakterene 1-8 har kjønnsdelte krav. Karakteren 9 har like krav. Se eksempel under.

Medisinballstøt		—
Minimumskrav	Prestasjon (meter)	
9	5,2	
8	3,7	
7	3,5	
6	3,4	
5	3,3	
4	3,2	
3	3,0	
2	2,8	
1	2,5	

Eksempel tabell kvinner

Medisinballstøt		—
Minimumskrav	Prestasjon (meter)	
9	5,2	
8	5,0	
7	4,8	
6	4,6	
5	4,4	
4	4,2	
3	4,0	
2	3,8	
1	3,6	

Eksempel tabell menn

Differensiering på kjønn i fysiske tester innebærer at kvinner møter krav som er lavere enn de menn møter, tilpasset de fysiske kapasitetene som cis-kvinner flest har. Dette er det flere årsaker til. Forsvaret ønsker blant annet å selekttere, rekruttere og utdanne kvinner som har høy fysisk yteevne. Dette er i dag gjennomførbart fordi Forsvaret kan tilpasse tester og krav til gjennomsnittlige ciskvinnens fysikk.

Karaktertabellene for kvinner vil imidlertid være lite krevende for cis-menn flest å møte. Det betyr at for å sikre Forsvaret tilgang til menn med høy nok fysisk yteevne, så må menn måtte møte krav som er vesentlig høyere enn dem som kvinner møter. Dette har

også et helse- og vernemessig element, da skadepotensialet øker betraktelig dersom personellet ikke innehar de fysiske kapasitetene som tjenesten faktisk krever. Dersom tester og krav blir gjort kjønnsnøytrale i tråd med dagens nivå for kvinner, risikerer en at de aller fleste menn vil kvalifisere, uten at en har mulighet til å sikre at disse faktisk er i stand til å tåle den fysiske belastningen som tjenesten medfører.

Forsvaret har tillegg vurdert hvorvidt andre fagområder eller deler av virksomheten kan bli berørt av en slik endring:

- Forsvarsloven er allerede gjort kjønnsnøytral
- Datasystemer og IKT-systemer, som SAP og P3, kan tilpasses relativt raskt - Nybygg, toaletter og garderober bygges allerede kjønnsnøytralt.
- Uniformer og uniformstillegg: Uniformsreglementet er i dag kjønnsdelt, og uniformstillegget til kvinner er høyere, da kvinner må kjøpe både skjørt og bukse.

3. Konklusjon

Forsvaret støtter regjeringens arbeid for rettsvern for ikke-binære, og forbedring av ikke-binæres livskvalitet og levekår. Overnevnte problematikk knyttet til fysiske kapasiteter og kjønn kan samtidig føre til utfordringer for Forsvaret og måten personell selekteres, spesielt i helseperspektiv. Forsvaret imøteser muligheten til ytterligere samarbeid og dialog med Bufdir i den sammenheng.

Tom Simonsen (ef)
HR- direktør/J1
Forsvarsstaben

3. Innspill fra Helsedirektoratet

Innspill til utredning om tredje kjønn

Bakgrunn

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet har invitert Helsedirektoratet til å komme med innspill til en pågående utredning om innføring av et tredje juridisk kjønn.

På grunn av kort tidsfrist har det ikke vært anledning til en bred høring av Helsedirektoratets innspill. Våre innspill må forstås som et faglig innspill som svar på de spørsmål Bufdir stiller i sin invitasjon. En bredt sammensatt intern arbeidsgruppe har jobbet sammen om innspillene, og disse er forankret hos respektive avdelingsdirektører/divisjonsdirektører.

Innspillene bør sees i nær sammenheng med innspill fra Direktoratet for e-helse.

Kort sammendrag

Å bryte med sosiale normer for kjønn og seksualitet ser ut til å ha stor innvirkning på psykisk helse. Utenforskap, minoritetsstress og diskriminering kan forsterke sårbarhetsfaktorer som gjør den enkelte mer sårbare for fysisk, psykisk og seksuell uhelse. En tredje kjønnskategori blir en tredje norm for kjønn, og kan slik bidra til å bygge ned strukturelt stigma, slik at færre opplever å leve i et normbrudd. Kunnskap om viktigheten av åpenhet og aksept for psykisk helse og livskvalitet understøtter at en slik offentlig anerkjennelse kan bidra til bedre psykisk helse og livskvalitet. En variant av alternativ III, det vil si en løsning hvor en eventuell tredje juridisk kjønnskategori følges av positive rettigheter, vil være det antatt mest helsefremmende alternativet, dersom man innfører en tredje kjønnskategori.

Del 1 – Utfordringsbildet

Verdens Helseorganisasjon har identifisert kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsnormer som viktige helsedeterminanter.¹ Europarådets kommissær for menneskerettigheter stadfester at kjønnsidentitet er en av de mest grunnleggende aspektene ved livet (Europarådet 2009). Videre adresserer kommissæren at menneskerettighetssituasjonen til transpersoner over lang tid har blitt ignorert og neglisjert. Transpersoner opplever høy grad av diskriminering, intoleranse og direkte

¹ [Gender EURO \(who.int\)](http://www.who.int/gender)

vold, og kommissærens vurdering er at transpersoners grunnleggende menneskerettigheter er krenket, inkludert retten til liv, retten til fysisk integritet og rett til helse (Europarådet 2009). Europarådet oppfordrer alle sine medlemsland til å gi alle borgere full juridisk annerkjennelse for sin kjønnsidentitet som ledd i ikke-diskrimineringsarbeidet (Europarådet 2022). Fra 2016 har binære transpersoner i Norge hatt mulighet til å endre juridisk kjønn. Ikke-binære transpersoner mangler imidlertid fortsatt denne rettigheten i Norge. At lovverket tar utgangspunkt i kjønn som binært kan betegnes som et strukturell stigma, det vil si stigmatisering som skjer i private og offentlige institusjoner i form av lover, regler og policy (Folhälsomyndigheten 2019).

Livskvalitet og helse hos transpersoner

Hvordan kjønn forstås og hva slags forventninger som knyttes til personers kjønnsidentitet og/eller kjønnsuttrykk, varierer mellom kulturer og samfunn. I juridisk forstand har Norge, som de fleste andre land, en tokjønnsmodell, hvor befolkningen blir kategorisert enten som mann eller kvinne. Modellen samsvarer med majoritetsbefolkningens kjønnsforståelse og -identitet. De juridiske rammene former sosiale forventninger og normer for hva slags atferd som anses som "naturlig" for de to kjønnene, særlig assosiert med klesdrakt og fysisk fremtoning (Helsedirektoratet 2015).

Å bryte med normer for kjønn refererer til at en persons kjønnsidentitet, kjønnsrolle, og/eller kjønnsuttrykk skiller seg fra de sosiale og kulturelle normene som gjelder i samfunnet for det kjønnnet vedkommende ble tillagt ved fødselen. Det at en person på denne måten skiller seg ut fra kulturelle normer innebærer ikke nødvendigvis at personen opplever kjønnsinkongruens og eventuelle plager tilknyttet dette.

Mens vi begynner å få bedre og mer representative data for seksuelle minoriteters helse og levekår, er kunnskapsgrunnlaget om transpersoners livskvalitet og levekår fortsatt mangelfullt kartlagt i Norge. Dette skyldes at mål for kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i liten grad er integrert i representative undersøkelser. Et eksempel på dette er den store nasjonale livskvalitetsundersøkelsen gjennomført i 2020 og 2021 (Støren og Rønning 2021). Undersøkelsen viser at ikke-heteroseksuelle og personer med funksjonsutfordringer skårer lavest på alle parametere for subjektiv livskvalitet. Analysen av data tar imidlertid utgangspunkt i respondentens kjønn hentet fra folkeregisteret, ikke selvrapportert kjønnsidentitet, og undersøkelsen kan derfor ikke si noe nærmere om livskvalitet hos binære eller ikke-binære transpersoner.

På tvers av flere kvalitative og kvantitative undersøkelser i nordiske land rapporterer transpersoner om lavere tilfredshet med egen helse enn befolkningen for øvrig (Anderssen, Buer, et al. 2016, Stokke, et al. 2018, Frisch, et al. 2019, Folhälsomyndigheten i Sverige 2015, van der Roos 2013). Dette bildet bekreftes i en landsdekkende spørreundersøkelse om levekår blant lesbiske, homofile og transpersoner i Norge, gjennomført i 2020 (Anderssen, Eggebø, et al. 2021).

Undersøkelsen fant at både binære og ikke-binære transpersoner oppga lavere tilfredshet med egen helse sammenliknet med cispersoner. Blant cispersonene var andelen som oppga god eller meget god helse 65%, mens den blant transpersoner var 57%. Det var signifikant flere transpersoner enn cispersoner som oppga nedsatt funksjonsevne av fysisk art, av psykisk art og redusert arbeidsevne på grunn av psykiske helseproblemer siste 12 måneder. Blant transpersonene var andelen med høyt symptomtrykk på angst og depresjon høyere enn blant cispersoner, og 1 av 3 transpersoner i undersøkelsen oppga at de i løpet av livet har forsøkt å ta sitt eget liv (Anderssen, Eggebø, et al. 2021).

At transpersoner er særlig utsatt når det gjelder levekårsutfordringer bekreftes også av undersøkelser i sammenliknbare land. Verdens største levekårsundersøkelse blant LHBT-personer ble gjennomført i Storbritannia i 2017 (Government Equalities Office 2018). Studien viser at LHBTpersoner i snitt er mindre fornøyde med livet sammenlignet med gjennomsnittet i befolkningen. På spørsmål om hvor fornøyd de var med livet, skåret LHBT-personer 6,5 av 10 mot 7,7 av 10 i den generelle befolkningen. Ciskjønnede homofile og lesbiske skåret 6,9. Transmenn hadde lavest skår (5,1), fulgt av transkvinner og ikke-binære transpersoner (begge grupper scoret 5,5) (Government Equalities Office 2018). Funnene samsvarer godt med SSBs undersøkelse blant LHB-personer omtalt over.

En svensk kvalitativ intervjustudie har sett på unge transpersoners erfaringer knyttet til suicidalitet og selvskading. Undersøkelsen identifiserte en rekke risikofaktorer for selvskading og suicidalitet hos transpersoner. Blant risikofaktorer som omtales er manglende sosial støtte, negative holdninger, manglende kunnskap i samfunnet, vold og krenkelser, lav selvfølelse og en tokjønnsnorm som skaper krav og forventninger (Folhälsomyndigheten i Sverige 2020). Studien identifiserer også sentrale beskyttelsesfaktorer, blant annet støtte fra nærstående og skolen, å få adekvat helsehjelp for sin kjønnsdysfori og ev. psykiske helseplager, og å bli sett og bekreftet i sin kjønnsidentitet (Folhälsomyndigheten i Sverige 2020).

Utenforskap, minoritetsstress og diskriminering kan forsterke sårbarhetsfaktorer som gjør den enkelte mer sårbar for fysisk, psykisk og seksuell uhelse. Minoritetsstress brukes ofte som begrep for å beskrive den tilleggsbelastningen man kan bli utsatt for som minoritet. Det kan handle om å oppleve negative reaksjoner, eller frykte at de oppstår, men også skam og vonde følelser knyttet til hvordan man ser på sin egen identitet som minoritet. Hvordan minoritetsstress oppleves vil også kunne henge sammen med grad av sosial støtte og felles identitet. Blant personer som har opplevd diskriminering er det dobbelt så mange som ikke er tilfreds med livet, sammenlignet med dem som ikke har opplevd diskriminering (Støren og Rønning 2021). (Eggebø, E. og Andressen 2019) Tilhører man flere av gruppene som skårer dårligere på livskvalitet samtidig, øker

sannsynligheten for at man skårer dårlig på individuelt nivå. For eksempel om man er homofil med funksjonsnedsettelse eller har en etnisk minoritetsbakgrunn (Støren og Rønning 2021, Eggebø, E. og Andressen 2019).

Vekselvirkningene mellom de ulike sårbarhetsfaktorene er komplekse, og kunnskap om og forståelse for denne kompleksiteten er en forutsetning for å utforme offentlige tjenester, inkludert helse- og omsorgstjenester, som er reelt likeverdige.

Diskriminering og vold

Oppsummert internasjonal forskning viser at sammenlignet med befolkningen for øvrig, er personer som bryter med normer for kjønn mer utsatt for mobbing og sosial utestenging, hatefulle ytringer og vold i det offentlige rom, vold i nære relasjoner og seksuell vold (Neupane, et al. 2022). Anderssen og kolleger fant i sin levekårsundersøkelse blant annet at en høyere andel transpersoner rapporterer å ha opplevd mobbing i grunnskole, videregående skole og på jobb eller studiested sammenlignet med cispersoner (Anderssen, Eggebø, et al. 2021).

En eldre norsk undersøkelse fant at transpersoner er mer utsatte for vold, trakassering og diskriminering på grunn av sin kjønnsidentitet og/eller -uttrykk (van der Roos 2013). Binære og ikkebinære transpersoner i Norge rapporterer fortsatt om mer diskriminering på samtlige diskriminerings-grunnlag sammenlignet med cispersoner, med unntak av diskriminering på bakgrunn av etnisitet, religion og hudfarge. I Norge svarer 1 av 4 binære transpersoner og 1 av 5 ikke-binære transpersoner å ha følt seg diskriminert på grunn av kjønnsuttrykk, sammenliknet med om lag 1 av 50 cispersoner (Anderssen, Eggebø, et al. 2021). Langt flere transpersoner rapporterer om å ha blitt utsatt for trusler og krenkelser, for å ha blitt fysisk eller seksuelt overfalt, og for å ha blitt tvunget eller presset til seksuelle handlinger. Mens nesten 1 av 4 transpersoner rapporterte om å ha opplevd direkte trusler om vold, rapporterte 14% blant cispersonene om det samme (Anderssen, Eggebø, et al. 2021). En dansk undersøkelse fant tilsvarende at transpersoner rapporterte høyere forekomst av seksuelle overgrep sammenlignet med cispersoner, og 20-60% av transpersoner oppgav å ha blitt mobbet eller sjikanert på grunn av sin kjønnsidentitet (Frisch, et al. 2019).

Tilgang til likeverdige helsetjenester

Helsetjenester, velferdstjenester og omsorgstjenester er universelle arenaer som alle innbyggere på et tidspunkt kommer i kontakt med. Det finnes imidlertid lite nasjonale data om i hvilken grad tjenester oppleves som likeverdige for transpersoner.

LHBT-personer opplever mange av de samme barrierene for å søke hjelp, sammenlignet med andre som opplever stigma eller skam knyttet til en diagnose (Lassemo, Sand og Tøndel 2020). En

britisk studie blant 800 skeive ungdommer viser at ikke-normativ seksuell identitet, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika representerer en tilleggsbarriere for å søke helsehjelp (McDermott, Hughes og Rawlings 2018). Dersom tjenestene har implisitte eller eksplisitte kjønnsstereotypiske forventninger til individet og dets livssituasjon kan det forsterke fremmedgjøring og marginalisering. En systematisk litteraturstudie av internasjonal forskning viser at heteronormative holdninger blant tjenesteytere i helsesektoren fører til at seksuelle minoriteter bruker helsetjenester i mindre grad enn befolkningen for øvrig (Alberquerque, et al. 2016). Frykt for å møte homofobi og transfobi fungerer som distinkte barrierer for om LHBT-befolkningen opplever helsetjenestene som likeverdige. Dette er spesielt bekymringsfullt dersom høyere terskel for kontakt med helsetjenester bidrar til høyere forekomster av dårlig helse.

En undersøkelse blant LHBT-personer utført av EU viser at nesten halvparten av respondentene hadde opplevd diskriminering eller trakassering på grunn av seksuell orientering i møte med offentlige tjenester siste 12 måneder (European Union Agency for Fundamental Rights 2015). Én av ti LHBT-personer oppgav at de følte seg personlig diskriminert av helsepersonell. Andelen var dobbelt så høy blant transpersoner. Transpersoner i Sverige oppgir at de utsettes for diskriminering og krenkelser på alle livsarenaer, inkludert i helsesektoren (Folkhälsomyndigheten i Sverige 2015). Tilsvarende er tidligere dokumentert i Norge (van der Roos 2013).

Helsedirektoratet og tilsynsmyndighetene har mottatt klager fra transpersoner, deres pårørende og sivilsamfunnsaktører gjennom flere år. Det store omfanget klager og henvendelser indikerer at både kompetanse om og behandlingstilbudet for personer med kjønnsinkongruens er mangelfullt i både kommunal sektor og spesialisthelsetjenesten. Paradigmeskiftet i forståelsen av kjønnsinkongruens internasjonalt som er gjenspeilet i WHO's ICD-11 og tilsvarende endringer i revidert versjon av ICD-10 i Norge allerede i 2020 (se omtale senere i dok), betyr at den kliniske praksisen må videreutvikles og tilpasses. En eventuell innføring av et tredje juridisk kjønn vil kunne bidra til at den enkelte som søker eller mottar helsehjelp for kjønnsinkongruens vil oppleve annerkjennelse og mer åpenhet i kontakt med helse- og omsorgstjenestene.

Helsedirektoratet publiserte i 2020 en retningslinje om kjønnsinkongruens (se omtale nedenfor). Retningslinjen gir overordnede føringer for organisering av helsetjenestetilbudet og prinsipper for utredning, behandling og oppfølging. Nasjonal behandlingstjeneste for transseksualisme har ansvar for utredning og behandling til personer med kjønnsinkongruens som har behov for høyspesialisert behandling. Ny retningslinje for behandlingstilbudet til personer med kjønnsinkongruens legger til grunn at de øvrige skal få helsetjenestetilbud på et lavere nivå. De regionale helseforetakene skal etablere tilbud om utrednings- og behandlingssentre, men dette er imidlertid ikke etablert i tilstrekkelig grad per nå. For øvrig er det private helseaktører (leger,

psykologer mv.), samt en helsestasjon for kjønn og seksualitet (HKS) i Oslo som utreder og behandler pasienter. De fleste tilbudene er lokalisert i hovedstadsregionen.

Fagmiljøene er bedt om å utarbeide konkrete faglige prosedyrer som inkluderer henvisningskriterier til den nasjonale behandlingstjenesten. HOD har gitt RHF-ene i oppdrag om å beskrive innholdet i regionale sentre med frist 1.oktober 2022. Tjenesteinnholdet i de regionale sentre skal være i tråd med de overordnede føringene i den nasjonale retningslinjen. Pr. dags dato er det etablert et regionalt senter i HSØ (Vestfold/Ahus) som i liten grad tilbyr pasientbehandling; i de øvrige regionene er sentrene i planleggingsfasens. Pga. manglende tilbud i Norge reiser en del pasienter til utlandet for å få behandling, enkelte skaffer seg også medikamenter via internett for selvmedisinering.

Del 2 – tredje juridisk kjønn

På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?

Utredning av en tredje juridisk kjønnskategori er i tråd med anbefalingene til ekspertgruppen bak rapporten *Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn* (Helsedirektoratet 2015).

En binær forståelse av kjønn speiler ikke bredden av kjønnsidentiteter, kjønnsuttrykk og variasjon i kroppslig kjønnsutvikling som finnes i befolkningen. Dagens inndeling i to juridiske kjønnskategorier betyr at ikke-binære transpersoner, det vil si personer som ikke identifiserer seg som kvinne eller mann, likevel blir definert som det ene eller det andre i blant annet pass og offentlige systemer som baserer seg på fødselsnummer. Å bryte med sosiale normer for kjønn og seksualitet ser ut til å ha stor innvirkning på psykisk helse (Siverskog og Måwe 2021). I ytterste konsekvens kan en snever juridisk definisjon av kjønn bidra til å forsterke opplevelsen og ubehaget (kjønnsinkongruens / kjønnsdysfori) ved å bryte med normer for kjønn. Motsatt kan muligheten for et bedre samsvar mellom opplevd kjønnsidentitet og offentlig registrert kjønnsidentitet bidra til økt opplevelse av aksept og anerkjennelse fra omgivelsene. En tredje kjønnskategori blir en tredje norm for kjønn, og bidrar slik å bygge ned strukturelt stigma, slik at færre opplever å leve i et normbrudd. Hvordan lovverk (juridiske virkemidler) kan fremme, understøtte og påvirke helse og livskvalitet i befolkningen er bredt omtalt i en Lancet-rapport fra 2019 (Gostin, et al. 2019). Kunnskap om viktigheten av åpenhet og aksept for psykisk helse og livskvalitet (Siverskog og Måwe 2021, Folhälsomyndigheten i Sverige 2020) understøtter at en slik offentlig anerkjennelse kan bidra til bedre psykisk helse og livskvalitet.

Mangfoldet av identiteter er samtidig større enn tre kategorier, og en tredje kategori vil dermed bli en juridisk "samlebetegnelse" for ikke-binære transpersoner med ulike identiteter og uttrykk. En tredje juridisk kjønnskategori som omfatter bredden av identiteter som ikke passer inn under betegnelsene mann eller kvinne, vil kunne bidra til å synliggjøre omfanget av kjønns mangfold i data og statistikk sammenheng. Krav til representativitet kan imidlertid gjøre at det vil være krevende å si noe om ikke-binære transpersoner som gruppe. Vi vil kunne si noe om hva som kjennetegner gruppen av ikke-binære som velger å endre juridisk kjønn til en tredje kjønnskategori, men det kan bli metodisk utfordrende å si noe om hvorvidt denne gruppen omfatter alle som definerer seg som ikke-binære, og dermed er representative for ikke-binære transpersoner som gruppe.

Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?

Jf. orienteringen fra Bufdir utredes fem alternativer som skal vurderes opp mot 0-alternativet, det vil si å beholde dagens tokjønnsystem.

- Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- Alternativ II: Registrering av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret (en tredje juridisk kjønnskategori)
- Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter i øvrig lovgivning
- Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter
- Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor

En vesentlig del av utfordringsbildet for transpersoner er, jf. norske og internasjonale data, sosialt stigma og opplevd diskriminering og hatkriminalitet. Dette kan som tidligere nevnt føre til at mange opplever minoritetsstress som kan gi betydelige psykiske belastninger. Dersom målet er å redusere negativ påvirkning på helse og livskvalitet, er det sentralt at en juridisk kjønnskategori knyttes mot konkrete rettigheter i lovverket. En variant av alternativ III, det vil si en løsning hvor en eventuell tredje juridisk kjønnskategori følges av positive rettigheter, vil være det antatt mest helsefremmende alternativet, dersom man innfører en tredje kategori.

Sammen med positive rettigheter og et tydelig diskrimineringsvern vil det også være nødvendig med en fortsatt innsats for å sikre at offentlige råd og anbefalinger til tjenester, kompetansekrav og kunnskapsinnhenting ivaretar ulike kjønnsidentiteter, og inkluderer ivaretagelse av interseksjonalitet og minoritetsstress. En eventuell tredje juridisk kjønnskategori bør reguleres på samme måte som mann og kvinne i lov om endring av juridisk kjønn i dag. Det vil si at retten til å endre juridisk kjønn må gjelde uten at det stilles vilkår om gjennomføring av bestemte former for helsehjelp eller kjønnskorrigerende behandling.

Vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke deres sektor?

Manglende samsvar mellom juridisk kjønn og biologisk utgangspunkt endrer måten man vurderer behov for og tilbud om helsehjelp. Denne utfordringen er imidlertid ikke ny, men kommer som en naturlig konsekvens av innføring av lov om juridisk kjønn i 2016. For eksempel kan en juridisk mann kan ha bevart livmor og eggstokker, og ha behov for prevensjon, screening for livmorkreft eller svangerskapsoppfølging. Tilsvarende kan en juridisk kvinne ha prostata, med behov for oppfølging og forebygging av kreft. Det er også ulike referanseområder for hva som regnes som normale laboratorieverdier for kvinner og menn, som kan ha konsekvenser for vurdering av den enkeltes behov for behandling. Helsepersonell kan ikke lenger legge til grunn at helsebehov alltid samsvarer med registrert kjønn, når kjønns spesifikk helserisiko skal kartlegges. Flere enn to kjønnskategorier vil komplisere bildet, og stiller sterkere krav til tydelige faglige råd. Samtidig er det altså allerede fra

2016 et behov for tydeliggjøring av disse endringene og hvilke konsekvenser de har for klinisk praksis.

Helsepersonell må sammen med pasienten ta stilling til hva som er pasientens behov. En slik omstilling er i tråd med målet om en helse- og omsorgstjeneste som i større grad vektlegger pasientinvolvering og -medvirkning i eget pasientforløp blant annet gjennom spørsmålet "hva er viktig for deg"? Behandling for hver pasient er individuell. Det er essensielt for god helsehjelp at helsepersonell, uavhengig av helsetjenestenivå, har en helhetlig og individuell tilnærming med utgangspunkt i pasientens behov. Det kan være avgjørende for helsehjelpen at behandler kjenner pasientens biologiske utgangspunkt. Det er derfor viktig at pasienten opplever tillit og trygghet slik at hen kan være åpen om biologisk utgangspunkt og ev. gjennomført behandling. En forutsetning for åpen kommunikasjon er at helsepersonell tilegner seg kompetanse i ivaretagelse av pasientgruppen.

Konsekvenser for digitale verktøy og helseregistre

Digitale verktøy og systemer er avgjørende for god kvalitet og pasientsikkerhet i helsetjenestene. Eksempler på dette kan være pasientjournal, laboratoriesystemer, røntgensystemer,

samhandlingsverktøy, operasjonsteknikker etc. En eventuell innføring av en tredje kjønnskategori vil medføre behov for endringer/oppdateringer både i spesifikasjoner og kodeverk som brukes i disse systemene, og i systemene direkte. Samtidig er problematikken knyttet til kjønnsrelatert informasjon allerede til stede etter innføring av lov om endring av juridisk kjønn, jf. omtale over.

I noen sentrale helseregistre og medisinske kvalitetsregistre er kjønn rapportert som egen informasjon, mens andre bruker informasjon fra Folkeregisteret til å angi kjønn. I de tilfellene der

det rapporteres egen informasjon, kan en eventuell tredje kategori innføres i løpet av ett til to år etter at en bestemmelse er gjort. Der det brukes informasjon fra Folkeregisteret, må informasjonen tilgjengeliggjøres derfra før registrene vil kunne benytte seg av den. Innføring av ny (kjønnsnøytral) personidentifikator fra 2032 setter allerede nye krav til hvordan informasjon om kjønn må tilgjengeliggjøres fra Folkeregisteret. Fremdrift i hvor raskt eventuelle endringer vil blant annet avhenge av fremdriften i moderniseringen av Folkeregisteret.

Konsekvenser for helselovgivningen

På grunn av den korte tiden og stor arbeidsmengde har ikke Helsedirektoratet hatt anledning til å utrede de rettslige konsekvensene av innføring av et tredje juridisk kjønn på helserettens område og hvilke lover, forskrifter, offentlige registre mv. som vil kunne påvirkes ved innføring av et tredje juridisk kjønn ved de fem ulike innretningene. Det vises til at advokatfirmaet Lund & co har fått i oppdrag av Bufdir å gjennomføre en juridisk gjennomgang som blant annet skal svare på hvilke lover, forskrifter, offentlige registre mv. som vil kunne påvirkes ved innføring av et tredje juridisk kjønn ved ulike innretninger. Helsedirektoratet legger til grunn at dette også omfatter lovgivning på helsefeltet.

En foreløpig gjennomgang viser imidlertid at de fleste helselover med tilhørende forskrifter i stor grad benytter kjønnsnøytrale betegnelser som helsepersonell, pasient eller pasient- og bruker. Disse lovene inneholder også få, om noen, kjønnsspesifikke rettigheter og plikter. Dette gjelder blant annet pasient- og brukerrettighetsloven, helsepersonelloven (unntatt § 32 annet ledd), spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven (unntatt § 10-3 tredje ledd). For disse lovene med tilhørende forskrifter vil innføring av en tredje juridisk kjønnskategori trolig medføre få rettslige konsekvenser.

Abortloven, lov om sterilisering og bioteknologiloven har bestemmelser som gir kjønnsspesifikke rettigheter. Det følger av lov om endring av juridisk kjønn § 6, jf. § 1 at det kjønn en person er registrert med i folkeregisteret som hovedregel skal legges til grunn ved anvendelse av lover og forskrifter. Det er ikke gjort unntak fra dette for bioteknologiloven, se [Meld. St. 39 \(2016–2017\) - regjeringen.no](#). Lovgivning knyttet til abort og bioteknologi reiser mange etiske og medisinskfaglige spørsmål som det er knyttet stor politisk interesse til. Dette tilsier etter Helsedirektoratets vurdering at det må gjøres en grundig gjennomgang av hvordan disse lovene påvirkes av innføring av et tredje juridisk kjønn og hvilke av de fem alternative forslagene til innretning som best vil ivareta formålet og intensjonen med lovene.

Del 3 – Andre relevante tiltak

Tiltak på helsefeltet som kan ha bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner

Innføring av lov om endring av juridisk kjønn

Innføringen av lov om endring av juridisk kjønn innebærer et betydelig skifte i rettighetene for transpersoner. Frem til 2016 var det et vilkår for endring av juridisk kjønn i folkeregistret at man hadde gjennomgått kjønnsbekreftende behandling som inkluderte sterilisering/kastrering for å få godkjent endring av kjønn. Flere avgjørelser i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) som slo fast at dette var et for inngripende krav, og ulike modeller for endring av juridisk kjønn ble vurdert av en ekspertgruppe. Loven innebærer at en selv bestemmer hvilket juridisk kjønn en ønsker å være registrert som, uten krav om noen form for kjønnsbekreftende helsehjelp.

Innføring av nye diagnosekoder for kjønnsinkongruens

På helsefeltet internasjonalt har arbeidet de siste årene dreid mot større aksept for kjønnsmangfold og en konsensus om å unngå sykeliggjøring av mennesker som bryter med normer for kjønn. Verdens helseforsamling i WHO godkjente i 2019 nytt kodeverk, ICD-11 (WHO 2022). I ICD-11 blir kapittelet om *kjønnsidentitetforstyrrelser* fjernet fra kapittelet om psykiske lidelser, og diagnosekoden 64.0 *transeksualisme* avvikles. Diagnoseendringen gjenspeiler et faglig paradigmeskifte internasjonalt, og har implikasjoner for hvordan helsetjenestene organiseres, hvem som får behandling og hva slags kompetanse er nødvendig for helsepersonell. Et nytt kapittel er inkludert i ICD-11 om tilstander relatert til seksuell helse hvor diagnosekoder for hhv. *kjønnsinkongruens i barndommen* og *kjønnsinkongruens hos ungdom og voksne* inngår. Diagnosekoder for kjønnsinkongruens er inkludert i nytt kodeverk for å ivareta tilgang til nødvendig behandling for pasienter som har behov for det.

Direktoratet for E-helse jobber med innføring av ICD-11 i Norge, sammen med andre nordiske land, men prosessen er langvarig og kostbar, og en innføring av hele ICD-11 i Norge ligger noen år fram i tid. For å sikre samsvar med internasjonal utvikling og gjenspeile endringen i ICD-11, ble det norske ICD-10 kodeverket oppdatert med koder for kjønnsinkongruens fra 1. januar 2020. Diagnosekoder i bruk i Norge fra 2020 gjenspeiler ICD-11 med diagnosekoder Z76.80 *Kjønnsinkongruens i ungdom og voksen alder*, Z76.81 *Kjønnsinkongruens i barndom* og Z76.89 *Uspesifisert kjønnsinkongruens*, som tilsvarer kode HA60 i ICD-11 (Ehelse.no 2022). Formålet med nytt kodeverk er å ivareta tilgang til helsehjelp hvis det er behov for det, men samtidig unngå stigmatisering tilknyttet tidligere kategorisering i ICD-10 under psykiske lidelser.

Nasjonal retningslinje for kjønnsinkongruens

Helsedirektoratet publiserte i juni 2020 en nasjonal retningslinje for kjønnsinkongruens. Målet er et differensiert, desentralisert og helhetlig helsetjenestetilbud til personer med kjønnsinkongruens.

Retningslinjen er utarbeidet i oppfølgingen av daværende handlingsplan på lhbti-feltet, og er et resultat av et uttrykt ønske i fag-, bruker- og interesse miljøer om en stadfesting av helsetjenestetilbudet til personer som opplever kjønnsinkongruens. Helsedirektoratet har over flere år mottatt henvendelser fra enkeltpersoner, interesse- og pasientorganisasjoner, fagpersoner og offentlige institusjoner med bekymringer og ønsker om forbedring og kvalitetssikring av helsetjenestetilbudene til personer med kjønnsinkongruens.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har også vært opptatt av at det bør innføres en nasjonal faglig retningslinje med anbefalinger for helsetjenestetilbudet. LDO viser til FNs internasjonale konvensjon som fastsetter retten til helse som en grunnleggende menneskerettighet som skal utøves uten forskjellsbehandling. Det vises videre til at staten må sikre at helsetjenestetilbudet respekterer mangfoldet av kjønnsidentiteter og legger til rette for en kompetent, ikke-diskriminerende helsetjeneste og støtte.

En offentlig ekspertgruppe om helsetjenestetilbudet til personer med kjønnsinkongruens og kjønnsdysfori ble satt i 2013. Gruppen skrev utredningen *Rett til rett kjønn – Helse til alle kjønn* (Helsedirektoratet 2015). En av anbefalingene var å utarbeide en nasjonal faglig retningslinje. Helsedirektoratet støttet denne anbefalingen.

Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?

Kunnskapsgrunnlaget viser tydelig at å bryte med sosiale normer for kjønn kan påvirke psykisk helse og livskvalitet. Helse- og omsorgstjenesten er under kontinuerlig utvikling, og utvikling av kompetanse og ferdigheter til å ivareta mangfoldet, inkludert kjønns mangfold, vil stå sentralt i videre utvikling av tjenesten på alle nivåer. Skolehelsetjenesten, helsestasjon for ungdom (inkl. studenter) og fastlegen er ofte første sted ungdom oppsøker for å få støtte og veiledning når de har spørsmål knyttet til kjønn og seksualitet. Da er det ekstra viktig at vi i disse tjenestene møter barn og ungdom med ett kjønns- og legningsnøytralt språk, og legger til rette for trygge samtaler. Helsedirektoratet jobber kontinuerlig for å sikre at våre råd og retningslinjer understøtter en praksis som sikrer likeverdige tjenester for alle, uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk.

Det store omfanget klager og henvendelser fra transpersoner og deres pårørende til Helsedirektoratet, sammen med tydelige innspill fra sivilsamfunnsaktører, indikerer at det også er et behov for en videre utvikling av tilbudet i spesialisthelsetjenesten, i samråd med brukere, og utvikling av samhandlingsarenaer mellom tjenestenivåer. Internasjonale retningslinjer danner et viktig utgangspunkt når tilbudet om utredning-, behandling- og oppfølging i Norge skal videreutvikles. World Professional Association for Transgender Health (WPATH) publiserte 6. september i år en oppdatert versjon av sin retningslinje; Standards of care (SOC), 8. utgave. Det overordnede målet med retningslinjen er å gi klinisk veiledning til helsepersonell som møter transpersoner. Nytt i versjon 8 er blant annet at retningslinjen også inkluderer et kapittel om ivaretagelse av ikke-binære transpersoner.

Mye tyder på at det også fortsatt er et behov for økt kompetanse hos helsepersonell. Dette kan dels ivaretas med ulike opplæringstilbud for personell ansatt i tjenesten, og en tydeligere ivaretagelse av seksuell helse og kjønns mangfold i helse- og sosialfaglige utdanninger, blant annet gjennom Rethosarbeidet.

Uavhengig av en eventuell innføring av et tredje juridisk kjønn vil det være behov for oppfølging av problemstillinger oppstått etter innføring av juridisk kjønn og kommende endringer med kjønnsnøytral personidentifikator, jf. omtale tidligere. Det kan være behov for å tilby både kjønnsdelt og kjønnsnøytralt helsetilbud for å dekke behovet til enkelte pasienter, og det kan være behov for å legge om ulike tilbud for å sikre at de tydelig adresserer pasientens helsebehov uavhengig av juridisk kjønn.

Referanser

Alberquerque, G.A., et al. «Access to health services by lesbian, gay, bisexual, and transgender persons: a systematic literature review.» *BMC Int Health Hum Rights*, 2016.

Anderssen, Normann, Helga Eggebø, Elisabeth Stubberud, og Øystein Holmelid. *Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår*. Bergen: Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen, 2021.

Anderssen, Normann, Liliana Buer, Oyeniya Samuel Olaniyan, og Kirsti Malterud. *Kartlegging av levekår blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Et indikatorsett for ti års oppfølging*. Bergen: Universitetet i Bergen, 2016.

Eggebø, H., Stubberud, E., og N. Andressen. *Skeive livsløp - En kvalitativ studie av levekår og sammensatte identiteter blant lhbtis-personer i Norge. Rapport 6:2019*. Bodø: Nordlandsforskning, 2019.

Ehelse.no. «Kodeverket ICD -10 (og ICD-11).» *Direktoratet for E-helse*. 8. September 2022.

Europarådet. *Human Rights and Gender Identity*. Strasbourg: Commissioner for human rights, council of Europe, 2009.

Europarådet. *Thematic report on legal gender recognition in europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2022.

European Union Agency for Fundamental Rights. *European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results*. Wien, Østerrike.: European Union Agency for Fundamental Rights, 2015.

Folkhälsomyndigheten i Sverige. *Psykisk ohälsa, suicidalitet och självskada bland unga transpersoner - En kvalitativ intervjustudie om riskfaktorer, skyddsfaktorer og möjliga förbättringar i samband med psykisk ohälsa*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten, 2020.

Folkhälsomyndigheten. *Kartläggning av insatser som syftar till at minskastigma om psykisk ohälsa. En litteraturoversikt av grå litteratur*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten i Sverige, 2019.

Folkhälsomyndigheten i Sverige. *Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner - En rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten, 2015.

- Frisch, M., E. Moseholm, M. Anderson, J.B. Andresen, og C. Graugaard. *Sex i Danmark. Nøgletal. Fra Project Sexus 2017-2018*. Aalborg: Statens serumsinstitutt og Aalborg universitet, 2019.
- Gostin, L.O., et al. «The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development.» *The Lancet*, 4-10 May 2019, 393 (10183). utg.: 1857-1910.
- Government Equalities Office. *National LGBT Survey Summary Report*. London: GEO, 2018.
- Helsedirektoratet. *Rett til rett kjønn - helse til alle kjønn. Utredning av vilkår for endring av juridisk kjønn og organisering av helsetjenester for personer som opplever kjønnsinkongruens og kjønnsdysfori*. Rapport fra ekspertgruppe, Oslo: Helsedirektoratet, 2015.
- Lassemo, E., K. Sand, og G. Tøndel. *Kartlegging spørsmål fra lhbtq-ungdom. ung.no. Rapport 2020:00454*. Trondheim: Sintef, 2020.
- McDermott, E., E. Hughes, og V. Rawlings. «Norms and normalisation: understanding lesbian, gay, bisexual, transgender and queer youth, suicidality and help-seeking.» *Culture, Health & Sexuality*, 2018: 156-172.
- Neupane, S. P., Fjelli, N., et al. *Selvmondsproblematikk blant utsatte for og utøvere av vold og overgrep: En systematisk gjennomgang av oversiktsartikler*. ikke publisert, Oslo: NKVTS, 2022.
- Siverskog, Anna, og Ida Måwe. *Health, well-being and life conditions of young LGBTI persons in the Nordic countries. A literature review and survey of efforts*. TemaNord 2021:534, Jönköping, Sverige: Nordisk ministerråd, 2021.
- Stokke, M., K. Lundhaug, G. R Hammeren, A Solberg, og A Steinland. *Skeives levekår i Agder : en kvantitativ og kvalitativ kartlegging*,. Lillehammer: Østlandsforskning, 2018.
- Støren, Kristina Strand, og Elisabeth Rønning. *Livskvalitet i Norge 2021*. Rapporter 2021/27, OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2021.
- van der Roos, J. *Alskens folk – Levekår, livskvalitet og livssituasjon for personer med kjønnsidentitetstematikk*. Hamar: Likestillingssenteret, 2013.
- WHO. *Gender incongruence and transgender health in the ICD*. 27. september 2022.

4. Innspill fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Innspill til Bufdir – utredning av tredje juridisk kjønn

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og nedsatt funksjonsevne. Ombudet fører også tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs diskrimineringskonvensjoner.

Transpersoner har, som alle andre, grunnleggende rettigheter som staten er forpliktet til å sikre. Staten har blant annet en menneskerettslig plikt til å verne transpersoner mot diskriminering, hatkriminalitet og hatefulle ytringer. Denne plikten følger blant annet av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter. Noen menneskerettighetsspørsmål er særlig viktige for at transpersoner skal kunne leve livene sine fullt ut. Et slikt eksempel er retten til å få kjønnsidentiteten sin anerkjent av staten.

Likestillings- og diskrimineringslovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering blant annet på grunnlag av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, se § 1. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven fremgår det at alle transpersoner omfattes av diskrimineringsvernet, også de som ikke identifiserer seg som verken kvinne eller som mann.² Fordi kjønn ikke lar seg definere innenfor kategoriene mann eller kvinne, og for at alle transpersoner skal kunne leve livene sine fullt ut, ønsker ombudet en utredning om tredje juridiske kjønn velkommen.

Del 1 – dagens utfordringsbilde

Hva er de største utfordringene transpersoner møter på deres område?

Ombudet jobber for likestilling og mot diskriminering for alle transpersoner. Transpersoner har behov for diskrimineringsvern fordi de utfordrer tradisjonelle forestillinger om kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og at de er særlig sårbare og utsatte for vold, trakassering og forskjellsbehandling som reduserer deres livskvalitet og muligheter til deltakelse på alle samfunnsområder.

² Se Prop. 88 L (2012-2013) side 117

En av ombudets viktigste oppgaver er å gi veiledning i saker om diskriminering. Hvert år mottar vi henvendelser fra enkeltpersoner, organisasjoner og virksomheter som gjelder diskriminering eller trakassering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Med dette som utgangspunkt, vil vi peke på noen av de utfordringene vi ser transpersoner møter, og hvordan innføring av tredje juridisk kjønn kan bedre situasjonen for særlig ikke-binære.

Lovgivning og praksis

Likestillings- og diskrimineringsloven skal fremme likestilling og hindre diskriminering av både binære og ikke-binære transpersoner. I 2014 konkluderte ombudet med at praksisen med krav til sterilisering for å endre juridisk kjønn var diskriminerende. Lov om endring av juridisk kjønn har derfor vært nødvendig for å oppheve en pågående diskriminerende praksis.

Loven har imidlertid hatt begrenset effekt utover å gi adgang til å endre juridisk kjønn i folkeregisteret. For det første opprettholder loven et binært system, som utelukker rettslig anerkjennelse for ikke-binære transpersoner. Videre har ikke loven klart å bygge ned de barrierene eksisterende kjønns spesifikk lovgivning og praksis utgjør for personer som faktisk endrer juridisk kjønn.

Ombudet får jevnlig saker fra personer som har endret juridisk kjønn som opplever vanskeligheter i møte med private og offentlige virksomheter. Det finnes ikke noe godt og entydig system for å endre navn og eventuelt kjønn i personlige dokumenter, som vitnemål og attester. Mange som tar kontakt med oss rapporterer om at praksiser for registrering av kjønn som gjør at opplysninger om kjønnsidentitet blir offentlig, eller at personen må forklare seg om navn- eller kjønnskifte. Dette gjør at transpersoner i mange sammenhenger mister kontrollen over egne personopplysninger. Vår erfaring er dessverre at diskrimineringsregelverket har vist seg utilstrekkelig i å løse problemene den enkelte opplever, og at det trengs strukturelle endringer for å løse disse problemene.

Som eksempel kan vi nevne praksiser der registrering av kjønn eller navn enten ikke lar seg endre eller at det å endre fører til ulemper. Dette gjelder alt fra større nasjonale registre og systemer til enkeltvirksomheters registrering. Som eksempler på det første kan vi trekke frem saker fra tiden LDO håndhevet diskrimineringslovverket. I LDO 15/2583 og LDO 16/1624 kom vi til forholdet hverken på regelverksnivå eller på virksomhetsnivå var diskriminerende på grunn av kjønnsidentitet. Også i sak som gjaldt folkeregisteret konkluderte vi med at regelverk for utstedelse av lang fødselsattest var ikke diskriminerende (LDO - 16/2432).

Vi har også mottatt enkelthenvendelser som gjelder offentlige og private virksomheters registrering av kjønn. Et konkrete tilfelle gjaldt en transport-app, der personen mistet sine bonuspoeng fordi personen skulle registre kjønn og navn i henhold til sitt juridiske kjønn. Slike forhold som dette kan fremstå som tilsynelatende betydningsløs, men samlet sett møter personer som endrer juridisk kjønn større og mindre hindre hele tiden. Dette er med på å øke opplevelsen av utenforskap og annerledeshet.

I diskrimineringsregelverket skal både offentlige og private virksomheter arbeide for å fremme likestilling på grunnlag av både kjønn og kjønnsidentitet. Registrering av kjønn for å ivareta hensynene i likestillingsloven og ivareta transpersoners vern mot diskriminering er et spørsmål som må løses. Vi får henvendelser fra arbeidsgivere, rekrutteringsfirmaer og kandidater i rekrutteringsprosesser med spørsmål omkring hvilke opplysninger det er anledning til å be om, samle inn, registrere og bruke i en rekrutteringsprosess. Det er helt vanlig å registrere opplysninger om søkerens kjønn i en rekrutteringsprosess, og i det offentlige også et krav etter offentleglova § 25. Normalt er da kjønn mann/kvinne. Dette kan reise problemer for de som ikke identifiserer seg som mann eller kvinne, eller for søkere fra utlandet (f.eks. Australia, Danmark, Tyskland) som ikke er mann eller kvinne fordi de er statsborgere i land som har flere kjønnskategorier. En tredje kategori som f.eks. «ikke-binær» eller «annet» vil etter omstendighetene være i strid med spørreforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 30, og kan også være problematisk opp mot personvernlovgivningen.

Vi har også fått en del henvendelser om hvordan plikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a skal forstås ved lovpålagt rapportering om av kjønn. Ombudet har lagt til grunn at det er det juridisk kjønn som skal legges til grunn. Ved innføring av et tredje juridiske kjønn bør dette spørsmålet gjennomgås for å sikre nødvendig rapportering på kjønn og samtidig ivareta alle ikke-binære.

I lovgivningen for øvrig finnes det flere lovfeste rettigheter knyttet til kjønn eller kjønnede ord. For eksempel vil flere lovfestende rettigheter tilkomme den som etter loven regnes som mor, eller som er juridisk kvinne. Det er verken ønskelig eller hensiktsmessig at personen som føder mister disse rettighetene som følge av at personen har et annet juridisk kjønn enn kvinne. Det er uheldig at begrepsbruken i lovgivningen ikke favner det faktiske mangfoldet i, eller at personer som har endret juridisk kjønn i verste fall mister ellers rettigheter.

Helsetilbud for transpersoner generelt og ikke-binære spesielt

Ombudet har over flere år mottatt henvendelser fra enkeltpersoner, interesseorganisasjoner og pasientorganisasjoner om bekymringer og ønske om bedring og kvalitetssikring av helsetilbudet

for personer med kjønnsinkongruens. Den nasjonale faglige retningslinjen for helsetjenestetilbud til personer med kjønnsinkongruens fra juni 2020 var et steg i riktig retning, men har i praksis ikke ført til nødvendige endringer i utforming og innhold i helsetilbudet til transpersoner. Også etter at retningslinjen trådte i kraft har vi fortsatt å få henvendelser som gjelder mangler i helsetilbudet.

En av de største utfordringene i det offentlige helsehjelpen synes å være mangel på tillitt mellom behandlere hos NBTS og de menneskene dette tilbudet skal komme til gode. Transpersoners møte med helsevesenet kan være utrygg, og maktbalansen mellom behandler og pasient gjør at transpersoner er i en veldig utsatt posisjon. Selv om mange transpersoner har fått god og nødvendig behandling hos NBTS, rapporterer også mange om at møtet med NBTS har vært preget av utrygghet og feilkjønnning.³

Per i dag fremstår NBTS sitt behandlingstilbud som utilstrekkelig, da de ikke tilbyr ikke behandling til ikke-binære.⁴ Videre krever NBTS fremdeles utredning og henvisning fra DPS. Dette skjer samtidig som mange DPSer avviser de samme personene fordi kjønnsinkongruens ikke lenger er kategorisert som en psykisk lidelse etter ICD-11.

For å bedre levekårene til personer med kjønnsinkongruens haster det å derfor få til nødvendige endringer i helsetilbudet.

Foreldreskap for transpersoner

Lovgivning for etablering av foreldreskap favner ikke det eksisterende mangfoldet av familier. Både gjeldende barnelov og barnelovutvalgets forslag til ny barnelov tar utgangspunkt i en binær forståelse av foreldreskap. Begge lover bygger på et rettslig utgangspunkt om at den som føder barnet blir barnets mor. Foreldreskapet er knyttet til den som føder barnet, men lovverket tar ikke høyde for at juridiske menn kan føde barn. Å bli registrert som mor kan i slike tilfeller være i strid med personens kjønnsidentitet, og etablering av foreldreskap i henhold til kroppslig kjønn reiser spørsmål om diskriminering på grunn av kjønnsidentitet..

I likhet med situasjonen hvor juridiske menn føder barn, bør barneloven regulere foreldrestatusen til juridiske kvinner som gir sæd. I et slikt tilfelle vil kvinnen være biologisk forelder til barnet, men hverken være far eller nødvendigvis oppfylle vilkårene for medmorskap. Hverken dagens barnelov eller det foreliggende forslaget til ny barnelov synes å løse dette.

³ [NBTK's INKOMPETANSE – Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens \(kjonnsinkongruens.no\)](https://nbt.no/inkompetanse)

⁴ [utrednings- og behandlingstilbud i norge for pasienter over 18 år med kjønnsinkongruens.pdf \(oslo-universitetssykehus.no\)](https://www.inkl.no/utrednings-og-behandlingstilbud-i-norge-for-pasienter-over-18-ar-med-kjonnsinkongruens.pdf) side 6

I dag er regler for fastsettelse av foreldreskap er regulert i lov om endring av juridisk kjønn § 6. Ombudet mener dette er forhold som bør reguleres direkte i barneloven, og at foreldre bør kunne få fastsatt foreldreskap i tråd med sitt juridiske kjønn. Et mål om å regulere disse situasjonene i barneloven er nødvendig for å sikre at alle barn får to foreldre, og at regelverket samsvarer med deres faktiske familie.

Hat mot transpersoner

Ombudet har i flere år vært opptatt av hatefulle ytringer generelt, og hvordan dette skader samfunnet, grupper og individet. Gjentatte hatefulle ytringer som retter seg mot utvalgte grupper, kan bidra til trakassering, diskriminering og vold mot enkeltpersoner som tilhører gruppen. Hatefulle ytringer som fenomen bidrar også til økt polarisering, holder liv i fordommer og skaper angst og sterk bekymring hos gruppene som ytringene rettes mot.

Transpersoner er nå vernet mot hatkriminalitet og hatytringer i straffeloven, men hat mot gruppen er fortsatt et stort problem. En rapport fra 2019, utarbeidet av Institutt for samfunnsforskning, viser at LHBT-personer i langt større grad enn majoritetsbefolkningen utsettes for hatytringer, og at erfaringene gjør at de i større grad føler seg utrygge eller blir mer forsiktige med å si sin mening offentlig. Dette er et demokratisk problem. Også levekårsundersøkelse «Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår» fra 2020 viser at transpersoner oppgir å oftere bli utsatt for diskriminering og trakassering enn befolkningen ellers. En av fire har fått direkte trusler om vold.

Transpersoner risikerer også å bli angrepet for sin kjønnsidentitet dersom de deltar i det offentlige ordskiftet. Vi viser her til dommen avsagt i høyesterett i september 2022 (HR-2022-1843-A).

Det offentlige ordskiftet om transpersoner

Transpersoners identitet og eksistens er hele tiden et tema i det offentlige ordskiftet. Vi har ser stadig tilfeller av at politikere og samfunnsdebattanter bruker media til å for eksempel understreke at det bare finnes to biologiske kjønn, eller med overlegg feilkjønner transpersoner som deltar i den offentlige debatter. Dette er ytringer som ikke nødvendigvis vil rammes av straffelovens bestemmelser om hatefulle ytringer, men skadevirkningene av disse er likevel betydelige for mange transpersoner. Ordskiftet kan gi den enkelte transperson en vedvarende følelse av å ikke høre til, og kan samtidig heve terskelen for å delta i debatter.

På samme måte som for hatytringer kan det offentlige ordskiftet om transpersoner føre til trakassering, diskriminering og vold mot enkeltpersoner som tilhører gruppen, og det kan holde liv i fordommer og skaper angst og sterk bekymring hos gruppen.

Del 2 – tredje juridisk kjønn

Hva er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?

På bakgrunn av ombudets erfaring med lov om endring av juridisk kjønn fremstår det som nødvendig med en kombinasjon av de skisserte alternativene, der innføring av en tredje juridisk kjønnskategori suppleres av alternativ III og IV.

Det er nødvendig å gjennomgå kjønnsspesifikke regler og praksiser for å sikre at transpersoner får respektert sitt juridiske kjønn fullt ut. Det kan i enkelte sammenhenger også være nødvendig med å gi positive rettigheter, med mål om å skape mer forutsigbarhet for alle som ender juridisk kjønn. Vi viser til problemstillinger tatt opp i del 1.

Det er også i et personvernperspektiv ta en gjennomgang av når og hvordan kjønn blir registret. Det er viktig at kjønn bare registeres når det er nødvendig og at registreringen gjenspeiler virkeligheten. Det er også vesentlig at lovverk og praksis bidrar til at opplysninger om kjønnsidentitet ikke kommer på avveie, og at registrering av kjønn og navn lar seg endre slik at transpersoner skal slippe å forklare at de har endret juridisk kjønn og navn.

Del 3 – andre tiltak

Er det andre problemstillinger som ikke har kommet fram dere mener det er sentralt for Bufdir å kjenne til?

For å bedre levekårene til transpersoner har ombudet tatt til orde for en kompensasjonsordning for personer som ble tvunget til å sterilisere seg for å kunne endre juridisk kjønn.

En kompensasjonsordning vil aldri kunne være en fullgod løsning de som har gått igjennom denne prosessen, med de fysiske og psykiske konsekvensene dette har medført. Det vil likevel være en erkjennelse av at Norge i mange år hadde en praksis som gjorde at mange mistet muligheten til å leve fullverdige liv og til å stifte familie.

Her kan dere lese mer om ombudets standpunkt: [Særskilt økonomisk kompensasjonsordning for personer som ble sterilisert for å endre juridisk kjønn \(ldo.no\)](https://ldo.no/utredning/utredning-om-en-tredje-juridisk-kjonnskategori/sarskilt-okonomisk-kompensasjonsordning-for-personer-som-ble-sterilisert-for-a-endre-juridisk-kjonn)

5. Innspill fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Sendt per epost den 23.09.2022 til
eirik.aimar.engebretsen@bufdir.no

Deres referanse:

Vår referanse: 2022/138

Dato: 23.09.2022

Publikasjonsnr.: NIM-B-2022-021

Innspel til Bufdir si utgreiing om eit tredje juridisk kjønn mv.

1. Innleiing

Me viser til invitasjon frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) til å kome med innspel til utgreiinga deira om eit tredje juridisk kjønn, og til å kome med innspel for å kaste lys over stoda for transpersonar sine rettar og levekår.

Noregs institusjon for menneskerettar (NIM) har som hovudoppgåve å fremje og verne menneskerettane i tråd med Grunnlova, menneskerettslova og lovgjevinga elles, internasjonale traktatar og folkeretten elles. Som eit ledd i dette har NIM som oppgåve å gi råd til Stortinget, regjeringa og andre myndigheitsorgan i spørsmål som gjeld menneskerettane. NIM uttalar seg i utgangspunktet ikkje i nokon særleg grad om hensiktsmessigheita eller prioriteringa av verkemiddel for å ivareta dei menneskerettslege pliktene til staten.

I dette innspelet vil me trekkje fram nokre menneskerettslege utfordringar for binære og ikkje-binære transpersonar, og gje innspel om menneskerettslege sider og rammer for eit tredje juridisk kjønn.

2. Skildring av dagens utfordringsbilette

I samband med utgreiingsarbeidet har Bufdir mellom anna bedt om innspel og vurderingar av kva utfordringar som transpersonar, og særleg ikkje-binære transpersonar, møter, til dømes knytt til deira rettar og levekår.

NIM vil her løfte fram tre menneskerettslege utfordringar som råkar både binære og ikkje-binære transpersonar. Me vil samstundes understreke at me i dette innspelet ikkje gir ei uttømande oversikt over menneskerettslege spørsmål og utfordringar som transpersonar kan møte. Fleire av innspela vil også kunne overlappe med eller ha overføringsverdi til menneskerettslege utfordringar som, i tillegg til å råke binære og ikkje-binære transpersonar, også råkar skeive generelt.

Dei tre utfordringane me vil løfte fram i dette innspelet er :

- Vald og overgrep mot transpersonar
- Hets, diskriminering og trakassering av transpersonar
- Helsetilbodet til binære og ikkje-binære transpersonar⁵

2.1 Vald og overgrep mot transpersonar

Staten er menneskerettsleg forplikta til å førebyggje, avverje, etterforske og straffeforfølgje vald og overgrep. Dette følgjer av fleire menneskerettskonvensjonar som Noreg er bunden av. Blant dei er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon, og Europarådets konvensjon om førebygging og nedkjemping av vald mot kvinner og vald i nære relasjonar.

Fram til 2021 fanst det lite forking på vald og overgrep mot transpersonar. I 2021 kom levekårsundersøkinga «Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår». Undersøkinga, utarbeidd på oppdrag frå Bufdir, viste at både binære og ikkje-binære transpersonar er særleg utsett for vald og overgrep. Om lag ein av tre transpersonar rapporterte å ha blitt utsett for seksuelle overgrep. Vidare viste undersøkinga at om lag ein av fire transpersonar har fått direkte trugsmål om vald. Undersøkinga viste også fleire alvorlege tal om stoda for transpersonar,

⁵ [Me har spelt inn dei same utfordringane til innspel til Kultur- og likestillingsdepartementet i samband med oppstarten av arbeidet med ny handlingsplan for lhbt+. Innspelet er tilgjengeleg her.](#)

mellom anna at over 30 prosent av respondentane i undersøkinga rapporterte at dei hadde forsøkt å ta livet sitt.⁶

Vald og overgrep mot transpersonar utgjer eit menneskerettsleg problem, som staten er forplikta til å førebyggje og nedkjempe. Staten si plikt til å sikre menneskerettane er særleg sterk overfor utsette grupper, som mellom anna inkluderer transpersonar.⁷

2.2 Hets, trakassering, diskriminering, og hatefulle ytringar retta mot transpersonar

Staten har ei menneskerettsleg plikt til å førebyggje hets, trakassering og hatefulle ytringar. Denne følgjer mellom anna av EMK artikkel 8.⁸

Levekårsundersøkinga frå 2021 viste urovekkjande tal knytt til hets og trakassering. Om lag 50 prosent rapporterte å ha blitt utsett for trakassering på arbeidsplassen eller studiestaden. Om lag tre av ti rapporterte å ha fått negative kommentarar.⁹ Tidlegare forskning frå Institutt for Samfunnsforskning (ISF) viser at lhbt-personar er meir utsett for hets og hatefulle og nedsettande ytringar enn befolkinga elles.¹⁰

Transpersonar og andre som bryt med normer for kjønn har hatt eit diskriminerings- og trakasseringsvern etter likestillings- og diskrimineringslovgjevinga sidan 2013.¹¹ Dette vernet har blitt utvida i form av innlemminga av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som verna diskrimineringsgrunnlag i straffelova sine føresegner om hatkriminalitet, inkludert hatefulle ytringar. Lovendringa, som tredde i kraft frå 2021, kan bidra til etterlevinga av statens plikt til å førebygge hets, trakassering og hatefulle ytringar, samt annan hatkriminalitet. Det er likevel i skrivande stund for tidleg å seie noko om effektane av lovendringa, og NIM har tidlegare uttalt at lovendringar, inkludert strafferegulering, ikkje må kome i staden for iverksetjing av andre tiltak

⁶ Norman Anderssen m.fl., «Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020 (2021, Oslo: Bufdir) Rapporten er tilgjengeleg her.

⁷ Sjå til dømes den forklarande rapporten til Istanbulkonvensjonen, der transpersonar er nemnt som ei gruppe som er rekna som «vulnerable persons», jf. avsn. 87 og 314.

⁸ Sjå nærare om innhaldet i denne plikta i mellom anna EMD si avgjerd i *Beizaras og Levickas mot Litauen* (41288/15).

⁹ Norman Anderssen m.fl. (2021).

¹⁰ Sjå mellom anna Audun Fladmoe, Marjan Nadim, Simon Roland Birkvad, «Erfaringer med hatytringar og hets blant LHBTpersoner, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen» (2019, Oslo: ISF).

¹¹ Vernet følgjer i dag av ldl. § 6.

for å oppfylle staten sine menneskerettslege plikter til å mellom anna førebygge hets, trakassering og hatefulle ytringar.¹²

2.3 Helsetilbodet til transpersonar

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK) artikkel 12 har ein kvar person rett til den høgste oppnåelege helsestandarden. Det inneberer at staten har plikt til å tilby helse- og omsorgstenester for å sikre retten til helse. Retten til helse omfattar både den psykiske og fysiske helsa. Innanfor retten til helse ligg det også ein rett til forsvarleg helsehjelp og helsehjelp til rett tid. Vidare forbyr ØSK artikkel 2 (2) diskriminering i utøvinga av rettane nedfelt i konvensjonen. ØSK-komiteen har uttalt at forbodet mot diskriminering på grunn av «other status», omfattar diskriminering på grunn av kjønnsidentitet.¹³

Retten til helse er nært knytt til andre menneskerettar, som retten til privatliv. Ein person sin kjønnsidentitet er ein grunnleggjande del av retten til privatliv etter EMK artikkel 8.¹⁴ Kjønnsbekreftande helsehjelp kan hjelpe individ med å leve eit liv i samsvar med eigen kjønnsidentitet og til å bli anerkjent av omgjevnadane som tilhøyrande den kjønnsidentiteten ein har. Tilgang på kjønnsbekreftande behandling rører på den måten den einskilde sitt privatliv.¹⁵

I norsk rett er kjønnsbekreftande behandling rekna som naudsynt helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetslova. I NIM si årsmelding frå 2018 løfta me fram at det over ei periode på fleire år har vore uro rundt helsetilbodet til transpersonar i Noreg. Vidare uttrykte at me var bekymra for at transpersonar sin rett til helse ikkje vert ivareteken fullt ut under dagens praksis. NIM kan ikkje sjå at dagens situasjon er merkbart annleis, og me gjentek vår bekymring for at transpersonar sin rett til helse ikkje vert fullt ut realisert med dagens ordning. Dette gjeld både binære og ikkje-

¹² [Sjå mellom anna NIM sitt høyringssvar til regjeringa sitt første forslag til regulering av konverteringsterapi, tilgjengeleg her.](#)

¹³ [Sjå mellom anna ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 14 \(2000\) avsn. 30 og ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 20 \(2009\) avs. 32.](#)

¹⁴ [Sjå nærare om dette nedanfor i pkt. 3.1.](#)

¹⁵ [NIM omtalar også kjønnsbekreftande behandling og tilhøvet til retten til helse og privatliv i NIM si årsmelding frå 2018 s. 82-83, tilgjengeleg her.](#)

binære transpersonar, men særleg sistnemnde, som etter det NIM erfarer har ein ytterlegare avgrensa åtgang til behandling enn det binære transpersonar har.

3. Innspel til utgreiing om eit tredje juridisk kjønn

Buudir har fått i oppdrag å undersøkje moglegheitene for innføring av eit tredje juridisk kjønn, og ber om innspel til denne utgreiinga. I invitasjonen til å kome innspel er fleire ulike innretningar nemnde, som reservasjon mot å verte markert som mann eller kvinne i pass og andre identifikasjonspapir, innføring av ein eigen tredje kjønnskategori i lovverket, og fjerning eller reduksjon av viktigheita av kjønn i lovverket.

Som nemnt uttalar NIM seg i utgangspunktet ikkje om hensiktsmessigheita eller prioriteringa av verkemiddel for å ivareta dei menneskerettslege pliktene til staten. Spørsmål om val mellom dei ulike innretningane ein kan nytte for rettsleg anerkjenning av ikkje-binære transpersonar og andre som av ulike grunnar ikkje identifiserer seg som dei eksisterande juridiske kjønnskategoriane, er spørsmål som i stor grad fell utanfor NIM sitt mandat.

Vårt innspel vil først og fremst gjere greie for menneskerettslege utgangspunkt og rammer for eit tredje juridisk kjønn og rettsleg anerkjenning av ikkje-binære transpersonar mv., uavhengig av val av innretning ein eventuelt nyttar for slik anerkjenning.

3.1 Retten til kjønnsidentitet etter EMK artikkel 8 og EMD sin praksis

3.1.1 Retten til kjønnsidentitet

EMK artikkel 8 (1) gir alle rett til respekt for sitt privatliv. Inngrep i retten til privatliv kan berre skje dersom inngrepet er i samsvar med lov og er naudsynt i eit demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 8 (2). Sjølv om desse vilkåra er oppfylt, og det ikkje ligg føre eit inngrep i retten til privatliv, kan det likevel ligge føre brot på respekten for privatlivet dersom staten ikkje har gjort nok for å leggje til rette for retten til privatliv. Sistnemnde vert gjerne omtalt som staten si sikringsplikt.

Det nærare innhaldet i retten til privatliv har blitt utvikla over tid gjennom praksisen til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Spørsmålet om kjønnsidentitet er omfatta av retten til respekt for privatlivet, og korleis, har vore oppe for EMD ved fleire høve. I *Christine Goodwin mot Storbritannia* frå 2002 slo EMD fast at staten var positivt forplikta etter EMK artikkel 8 til å formelt anerkjenne kjønnsidentiteten til personar som hadde gjennomgått kjønnsbekreftande

behandling, ved å la dei endre sitt juridiske kjønn til det som samsvarte med kjønnsidentiteten deira.¹⁶ Om kjønnsidentitet og privatlivsvernet etter EMK artikkel 8 uttalte domstolen at:

«Under Article 8 of the Convention in particular, where the notion of personal autonomy was an important principle underlying the interpretation of its guarantees, protection was given to the personal sphere of each individual, including the right to establish details of their identity as individual human beings.»¹⁷

I *van Kück mot Tyskland* frå 2003 slo EMD fast at «gender identity is one of the most intimate areas of a person's private life» og at fordi «the very essence of the Convention being respect for human dignity and human freedom, protection is given to the right of transsexuals to personal development and to physical and moral security.»¹⁸ EMD har med andre ord slått fast at kjønnsidentiteten er ein grunnleggjande del av retten til privatlivet, og at ein har rett til respekt for kjønnsidentiteten sin.

EMD har seinare handsama ei rekkje saker om endring av juridisk kjønn, og opprettheldt at kjønnsidentitet fell inn under retten til privatliv. I så nært som alle sakene om juridisk kjønn som har vore oppe, har EMD handsama spørsmålet som eit spørsmål om staten sine positive plikter etter EMK artikkel 8.

3.1.2 Nærare om ikkje-binære transpersonar og retten til kjønnsidentitet

Så langt har sakene EMD har handsama om retten til kjønnsidentitet handla om endring av juridisk kjønn frå mann til kvinne, eller motsett. EMD har med andre ord enno ikkje handsama saker som omhandlar retten til kjønnsidentitet for til dømes ikkje-binære transpersonar. Vidare har sakene EMD har handsama handla om personar som ynskja å endre juridisk kjønn etter å ha gjennomgått ei form for kjønnsbekreftande behandling.

EMD har med andre ord per i dag ikkje hatt høve til å ta stilling til det nærare innhaldet vernet av kjønnsidentiteten under EMK artikkel 8 når det gjeld ikkje-binære transpersonar, inkludert spørsmålet om retten til kjønnsidentitet inneberer at staten har plikt til å rettsleg anerkjenne ikkje-binære transpersonar, til dømes gjennom eit tredje

¹⁶ [Goodwin mot Storbritannia \(28957/95\).](#)

¹⁷ [Ibid. avsn. 90.](#)

¹⁸ [Van Kück mot Tyskland \(35968/97\), avsn. 75.](#)

juridisk kjønn, og kva vilkår staten eventuelt kan stille. Etter NIM sitt syn er det dermed per i dag ikkje grunnlag for å seie at staten er positivt forplikta etter EMK til å leggje til rette for eit tredje juridisk kjønn eller tilsvarande innretningar.

Samstundes må ein anta at staten har ein vid skjønnsmargin på dette feltet.¹⁹ Så vidt NIM kan sjå ligg det per i dag ikkje føre noko hinder for innføring av eit tredje kjønn eller tilsvarande, sjølv om det i skrivande stund ikkje er grunnlag for å konstatere at det ligg føre ei *plikt* til dette etter EMK.

3.2 Nærare om diskrimineringsvernet, EMK artikkel 14 og norsk likestillings- og diskrimineringslovgeving

Sakene EMD har handsama som gjeld kjønnsidentitet har så langt handla om EMK artikkel 8. EMD har så vidt NIM er kjent med ikkje uttalt seg om rekkjevidda til diskrimineringsvernet etter EMK artikkel 14 når det gjeld kjønnsidentitet, med andre ord om, og eventuelt i kva utstrekking, diskrimineringsgrunnlaget «other status» gjeld binære så vel som ikkje-binære transpersonar. Ein har dermed ikkje nokre klåre fråsegner frå EMD om diskrimineringsvern for transpersonar etter konvensjonen.

Grunnlova § 98 forbyr usakleg forskjellsbehandling. Etter likestillings- og diskrimineringslova er diskriminering på grunn av kjønnsidentitet forbode.²⁰ Det er presisert i førearbeida at kjønnsidentitetsomgrepet i lova også omfattar ikkje-binære.²¹

I juridisk teori har det blitt reist spørsmål om lov om endring av juridisk kjønn utgjer direkte diskriminering på grunn av kjønnsidentitet, ettersom det ikkje er mogleg å endre juridisk kjønn til andre kjønn enn mann og kvinne. Det er også reist spørsmål om det utgjer diskriminering på grunn av kjønnsidentitet at ein ikkje har mekanismar i norsk rett for rettsleg anerkjenning av personar som ikkje identifiserer seg som mann eller kvinne.²²

NIM er ikkje kjend med at spørsmåla har vore opp for domstolane eller hjå Diskrimineringsnemnda. Etter vårt syn er begge desse problemstillingane verdt ei nærare utgreiing, ettersom dei har relevans for retten til ikkje-binære transpersonar har til ikkje-diskriminering.

¹⁹ [Sjå meir inngåande om dette i Anne Hellum og Anniken Sørlie \(reds.\), *Frihet, likhet og mangfold. Kjønnsidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* \(Oslo: Gyldendal. 2021\), særleg kap. 1 og 2.](#)

²⁰ [Ldl. § 6.](#)

²¹ [Sjå Prop. 88 L \(2012-13\) med vidare henvisningar.](#)

²² [Sjå mellom anna Lars Arnesen \(2017\), og Lars Arnesen, «Rettslig anerkjennelse av kjønsmangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikles?» i Anne Hellum og Anniken Sørlie, \(2021\), s. 112 pkt. 4.4.](#)

3.3 Utviklingstrekk i rettspraksis frå nasjonale domstolar om kjønnsidentitet og eit tredje juridisk kjønn

Som nemnt er det per i dag etter NIM sitt syn ikkje grunnlag for å slå fast at det ligg føre ei plikt etter EMK artikkel 8 til å ha eit tredje juridisk kjønn eller tilsvarande. Det er likevel verdt å leggje merke til at det finn stad ei rettsutvikling i nasjonale europeiske domstolar som på ulikt vis rører ved mellom anna ikkje-binære transpersonar sin åtgang til å få kjønnsidentiteten sin rettsleg anerkjend. Det har til dømes kome avgjerder frå belgiske, franske, austerriske, britiske og tyske domstolar som rører ved desse spørsmåla.²³ Sakene for desse domstolane har til dels blitt avgjort på bakgrunn av likestillings- og ikkje-diskrimineringsføresegrer i nasjonal rett, og dels på bakgrunn av EMK artikkel 8.

Den belgiske forfatningsdomstolen kom i ei avgjerd frå 2019 til at Belgia si lov om endring av juridisk kjønn var i strid med den belgiske grunnlova, fordi lova ikkje var i samsvar med grunnlova sitt diskrimineringsforbod. Domstolen slo fast at det ikkje låg føre ei tilstrekkeleg god grunngjeving for at ikkje-binære ikkje kunne verte fullt ut rettsleg anerkjend på same måte som andre, men let det vere opp til lovgjevar å finne ei løysing.²⁴ Den tyske forfatningsdomstolen kom med ei liknande avgjerd i 2017. Domstolen kom til at det ikkje var i samsvar med retten til verdigheit og likskapsprinsippet i den tyske grunnlova at ein berre hadde kjønnskategoriane mann og kvinne, på bakgrunn av at domstolen tolka kjønnsomgrepet i grunnlovsføresegrane om likskap mellom kjønna slik at omgrepet også omfatta ikkje-binære.²¹ Forfatningsdomstolen i Austerrike handsama ein liknande sak i 2018, men med EMK artikkel 8 som rettsleg grunnlag. Domstolen kom til at obligatorisk registrering av kjønn innebar eit inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8, og at inngrepet ikkje var proporsjonalt.²⁵

Rettspraksis frå ulike europeiske nasjonale domstolar er ikkje på noko vis bindande for Noreg, eller for korleis EMD eventuelt vil vurdere ei eventuell klage om rettsleg anerkjenning av ikkje-binære transpersonar. Det er likevel verdt å merke seg at det er ei pågåande rettsutvikling som på sikt kan ha relevans også for norske forhold, særleg om spørsmåla på sikt skulle kome opp for EMD.

²³ [Sjå oppsummering av eksisterande praksis per august 2019 i «Transgender Laws in Transition: European Courts on NonBinary Gender Recognition» \(Oxford Human Rights Hub, publisert 11.08.2019, henta 10.08.2022\). I dette innspelet skildrar me berre nokre av avgjerdene. NIM er ikkje kjent med at det ligg føre nyare praksis.](#)

²⁴ [Ibid.](#) ²¹ [Ibid.](#)

²⁵ [Ibid.](#) Domstolen løyste det gjennom ei liknande tolking som den tyske forfatningsdomstolen gjorde, ved å tolke omgrepet «kjønn» i det aktuelle lovverket til å omfatte også ikkje-binære, og slik unngå brot.

3.4 Andre innspel til utgreiinga

NIM meiner det vil vere viktig i arbeidet med ei eventuell innføring av eit tredje juridisk kjønn at ein gjer ei grundig vurdering av eksisterande lovverk (med tilhøyrande forskrifter mv.) der juridisk kjønn kan ha betydning, for å sikre at innføringa ikkje påverkar andre eksisterande rettar negativt, både for ikkje-binære transpersonar og andre, som ei utilsikta følgje. NIM har ikkje oversikt over aktuelle lover, forskrifter eller liknande der juridisk kjønn har direkte eller indirekte betydning, men me antek at utilsikta konsekvensar kan oppstå, all den tid eksisterande lovverk og tilhøyrande forskrifter eksplisitt eller implisitt byggjer på ein tokjønnsmodell. Ein skal likevel ikkje overdrive storleiken av desse potensielle utfordringane.

4 Avslutning

Oppsummert ligg det etter NIM sitt syn per i dag ikkje føre ei menneskerettsleg plikt til å innføre eit tredje juridisk kjønn. Samstundes kan NIM ikkje sjå at det per no ligg føre menneskerettslege hinder for innføring av eit tredje juridisk kjønn eller tilsvarande innretningar. Det er også viktig å vere merksam på at skjer det ei rettsutvikling i europeiske nasjonale domstolar som på sikt kan verte relevant, også for Noreg. Vidare ser NIM ikkje vekk ifrå at ei innføring av eit tredje juridisk kjønn eller tilsvarande innretning som gjer det mogleg å rettsleg anerkjenne mellom anna ikkje-binære transpersonar sin kjønnsidentitet, vil kunne ha ei positiv effekt på deira rettar og levekår.

Ei meir inngåande menneskerettsleg vurdering av ei innføring av eit tredje juridisk kjønn eller tilsvarande innretning i norsk rett må ein vente med til eit eventuelt forslag ligg føre.

NIM stiller seg elles til disposisjon for ytterlegare innspel, diskusjonar og utdjupingar undervegs i arbeidet med utgreiinga.

Venleg helsing
for Noregs institusjon for menneskerettar

Gro Nystuen
Fungerande direktør

Mina Haugen
Rådgevar

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

6. Innspill fra Utdanningsdirektoratet

Utredning tredje juridiske kjønn- innspill fra Udir

Del 1 – dagens utfordringsbilde:

I henhold til utredningsinstruksen skal vi beskrive dagens situasjon og problemer (utfordringsbilde). Aktuelle tiltak for videre utredning tar deretter utgangspunkt i problemene som bør løses.

Vi trenger derfor en vurdering fra dere på hva deres anser som dagens utfordringer som (særlig ikke-binære) transpersoner møter/opplever, for eksempel knyttet til levekår og rettigheter. Svar ut fra deres kjennskap eller erfaringer:

- Hva er de største utfordringene (blant annet om rettigheter og levekår) transpersoner møter på deres område(r)?

Utformingen av opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven med forskrifter er i utgangspunktet kjønnsnøytrale.

Vi har tidligere mottatt noen henvendelser om hvordan man går frem for å utstede nye vitnemål ved bytte av juridisk kjønn mtp. navn og personnummer, men dette er ingen utfordring å få til.

Mobbing, trakassering på skolen er en utfordring for transpersoner, men det er behov for mer kunnskap, inkl. om diskrimineringserfaringer. [Skole og utdanning \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no/tema/utdanning/skole-og-utdanning)

Andre tema er:

- stereotypiske forestillinger om kjønn i læremidler/medier brukt i undervisning
- trygt og godt skolemiljø for elever som bryter med kjønnsnormer, herunder også bruk av garderobes og toalett
- likeverdig deltakelse i undervisning/ likeverdige muligheter til læring og utvikling

Del 2 – tredje juridisk kjønn:

Oppdraget fra KUD ber spesifikt om en utredning av et tredje juridisk kjønn. Derfor er det viktig at vi grundig vurderer om innføring av tredje juridisk kjønn er et godt tiltak, og at vi vurderer *ulike innretninger* av et tredje juridisk kjønn.

Med innretning mener vi rett og slett mulige måter en lov om tredje juridisk kjønn kan bli seende ut på.

Bufdir

Lund&Co har i sin arbeidsdisposisjon for oppdraget de gjennomfører for Bufdir skissert følgende alternative modeller for anerkjennelse av et tredje juridisk kjønn:

- Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)
- Alternativ II: Registrering av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret (en tredje juridisk kjønnskategori)
- Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter i øvrig lovgivning
- Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter
- Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor

Problemstillinger vi ønsker at dere skal vurdere er:

- På hvilken måte kan innføring av et tredje juridisk kjønn være et relevant tiltak for å bedre levekårene til ikke-binære transpersoner?
 - Hva er det som eventuelt vil bli bedre med transpersoners situasjon gjennom innføring av et tredje juridisk kjønn?
- Hva tror dere eventuelt er en god innretning på et tredje juridisk kjønn?
- Vil innføring av et tredje juridisk kjønn kunne påvirke deres sektor?
 - Hvis ja, hvordan da?
 - Blant annet lurte vi på hvilke økonomiske og/eller administrative konsekvenser det vil kunne gi?
 - Vil valg av modell påvirke i hvor stor grad deres fagområder berøres?
- Er det andre forhold dere mener er viktige å få fram?

Vi publiserer statistikk som fordeles på kjønn helt ned på den enkelte skole. Informasjon om kjønn hentes som oftest fra elevenes personnummer. Statistikken brukes av skoler og kommuner inn i arbeidet med å utvikle kvaliteten på opplæringen. Kjønn er en viktig dimensjon i statistikkene, og inn i kvalitetsarbeidet lokalt, fordi det ofte er tydelige kjønns spesifikke forskjeller.

Dersom det er få elever bak et tall må vi av personvern hensyn skjerme tallet (ikke publisere tallet), og videre skjerme alle tall som kan brukes til å indirekte utlede det skjermede tallet. Fordi omfanget av elever med et tredje juridisk kjønn vil være marginalt, vil en slik endring medføre at tall for et av de andre kjønnene konsekvent må skjermes i våre statistikker. Trolig må det skjermes tall ikke bare skolenivå, men også for kommune, fylkeskommune og nasjonalt.

Det vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser å tilrettelegge for en publisering av tre juridiske kjønn. Den største konsekvensen er likevel tap av viktig informasjon om kjønns spesifikke forskjeller.

Det er heller ikke et godt alternativ å ikke inkludere individer med et tredje juridisk kjønn i statistikkene.

Del 3 – andre tiltak

Vi er også forpliktet å vurdere om det er andre tiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønn som kan være aktuelle for å bedre levekårene og rettighetssituasjonen til transpersoner. Dette kan være både rettslige og ikke-rettslige tiltak. Nærmere utredning av eventuelle andre tiltak vil måtte vurderes opp mot tiden vi har til rådighet.

Hvilke tiltak fins det på deres fagområde i Norge i dag som har bidratt til å bedre levekårene og rettighetssituasjonen for transpersoner?

Nytt læreplanverk

Opplæringslovens kap 9A; trygt og godt skolemiljø, håndhevingsordningen.

Kompetanseutviklingstiltak og støtteressurser om trygt og godt barnehage- og skolemiljø

Støtteressurs kjønn og seksualitet

Støtteressurser om negativ kontroll og æresrelatert vold (vil publiseres før jul)

Dembra skole og lærerutdanning tilbyr kurs, veiledning og netressurser

- Finnes det tiltak i sammenlignbare land på deres fagområder, som kan være aktuelle å vurdere i en norsk kontekst?
- Hvilke tiltak utover innføring av et tredje juridisk kjønn kan vurderes for å bedre situasjonen for transpersoner?

Skolebygg, idrettshaller – kjønnsnøytrale fellesgarderober og toaletter.

- Er det andre problemstillinger som ikke har kommet fram dere mener det er sentralt for Bufdir å kjenne til?

7. Innspill fra Utlendingsdirektoratet

Innspill fra UDI – innføring av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret

Vi viser til Bufdir sitt orienteringsmøte om utredning av et tredje juridisk kjønn i folkeregisteret den 14. september i år. Direktoratet har bedt om at de ulike etatene kommer med skriftlige innspill knyttet til dagens utfordringsbilde for transpersoner/binære knyttet til egen etat. Videre bes det om innspill til på hvilken måte innføringen av et tredje juridisk kjønn kan være et relevant tiltak for levevilkårene for ikke-binære personer, hva som vil være en god innretning på et tredje juridisk kjønn samt hvordan en eventuell innføring av dette vil påvirke vår sektor.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har følgende innspill knyttet til UDIs ansvarsområde:

1. Dagens utfordringsbilde

UDIs rolle i forhold til folkeregisteret

UDI har ansvar for å behandle søknader om oppholdstillatelser, visum og beskyttelse fra tredjelandsborgere, det vil si personer utenfor EU/EØS-området. For personer som søker beskyttelse (asyl), rekvirerer UDI d-nummer til folkeregisteret i forbindelse med registrering av søknaden. I denne rekvireringen oversendes også opplysning om kjønn på personen. Når en person får innvilget en oppholdstillatelse i Norge (uavhengig av hvilken type oppholdstillatelse vedkommende har søkt om), så sender UDI en innflyttingsmelding til folkeregisteret. På bakgrunn av innflyttingsmeldingen, tildeler folkeregisteret fødselsnummer til personen. Opplysning om kjønn sendes folkeregisteret også i denne forbindelse.

Når vi registrerer personopplysninger på en person, tar vi utgangspunkt i de opplysningene som framgår av personens pass/reisedokument dersom vedkommende har pass, alternativt registreres det personen opplyser selv (eller det som framkommer av annen dokumentasjon). Noen personer har registrert et tredje kjønn, for eksempel x, i passet sitt. Dette skaper problemer i forhold til registreringen, da det jo ikke er en kategori for dette i Norge. I utlendingsforvaltningens saksbehandlingssystem er det felte for mann, kvinne og ukjent. Kategorien «ukjent» blir imidlertid ikke registrert videre inn i folkeregisteret, da de bare kan registrere «mann» eller «kvinne». Personer som er registrert som ukjent hos oss, blir systematisk registrert som mann i folkeregisteret. Vi ønsker derfor å unngå denne registreringen framover, da vi mener det er bedre at personen selv i slike tilfeller får velge om vedkommende skal være registrert som mann eller kvinne. Men uansett hva som blir registrert i folkeregisteret, vil det bli avvik mellom vedkommendes reisedokument/pass (hvis vedkommende har det fra hjemlandet), og det som er registrert i folkeregisteret, og som også framkommer på vedkommendes oppholdskort som dokumenterer at vedkommende har oppholdstillatelse i Norge. Oppholdskortet skal benyttes sammen med reisedokumentet ved reiser inn og ut av Norge og i andre sammenhenger.

UDI som ansvarlig for asylmottak

Personer som søker beskyttelse (asyl) i Norge, har rett til å bo på mottak. UDI er blant annet ansvarlig for å opprette/legge ned mottak, inngå avtaler med driftsoperatører, føre tilsyn på mottak og lage retningslinjer/regelverk knyttet til en del forhold rundt mottaksdrift. Vi opplever enkelte ganger utfordringer i dag knyttet til transpersoner/binære m.fl. knyttet til trakassering, trusler etc. Både i tilfeller der vedkommende føler seg trakassert eller blir truet og ellers, kan det være utfordrende å finne tilfredsstillende løsninger knyttet til boforhold, inkludert garderobe/bad etc. Mange steder er det særskilte områder forbeholdt kvinner for å beskytte disse, og noen ganger fordeles beboere til mottak ut fra kjønn, da de deler rom og bad med andre beboere. Det kan være vanskelig å definere hvordan man skal gå fram i forhold til transpersoner/binære i slike tilfeller.

2. Innføring av tredje kjønn som avbøtende tiltak samt konsekvenser for egen etat

I samhandlingen med folkeregisteret

I forhold til registreringen av kjønn som benyttes til tildeling av d-nummer og fødselsnummer, vil en innføring av et tredje juridisk kjønn løse dagens utfordring.

UDI er i ferd med å lage en ny teknisk plattform der personopplysninger skal registreres. I arbeidet med denne løsningen er det tatt høyde for at det kan bli aktuelt med flere registreringsalternativer knyttet til kjønn. Løsningen er planlagt å ferdigstilles i 2024. Vi legger derfor til grunn at tekniske tilpasninger i våre systemer ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for UDI.

Hvordan tredje kjønn bør registreres

Det er viktig at alle etater benytter samme kodeverk for det tredje kjønn. Vi antar det er mest hensiktsmessig at den koden som velges av folkeregisteret blir benyttet av øvrige aktører i samfunnet. Det beste hadde vært om det også hadde vært internasjonale standarder knyttet til registrering av tredje kjønn, i alle fall bør det ses hen til hva de fleste andre land benytter som registrering/kode for et tredje kjønn.

Om betydningen av tredje juridisk kjønn for utfordringer på mottak

Ut fra det vi kan se, vil ikke innføringen av et tredje juridisk kjønn ha stor innvirkning på de utfordringene som knytter seg til tilpasninger for transpersoner/binære på mottak. Disse utfordringene må løses med andre tiltak enn en registrering i folkeregisteret. Plikt til å tilrettelegge mottakene på hensiktsmessig måte for ulike sårbare grupper har vi også i dag, og dagens utfordringer vil trolig ikke – så langt vi kan se nå – påvirkes nevneverdig av om det innføres et tredje juridisk kjønn i Norge eller ikke. Men dette kan bli annerledes dersom det innføres endringer i annen lovgivning i forbindelse med innføringen av et tredje juridisk kjønn.

Med hilsen

Bufdir

Skriftlige innspill fra offentlige aktører til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori

Elisabeth Gjervan

Seniorrådgiver

Regelverksenheten i UDI

8. Svar fra Politidirektoratet på spørsmål om kjønnsmarkør i identitetskort

Spørsmål fra Bufdir

Bufdir er kjent med at en del ikke-binære ønsker å bli registrert som ikke-binær i Folkeregisteret, men ønsker å beholde en binær kjønnsmarkør (M eller K/F) i passet. Dette er begrunnet med hensynet til sikkerhet i forbindelse med reise.

Det følger av forskriftene til både passloven og ID-kortloven § 2-4 første ledd at informasjonen på hhv pass og ID-kort skal samsvare med opplysningene i Folkeregisteret. Ordlyden i forskriften kan i så fall endres slik at det åpnes for et unntak for personer som har endret juridisk kjønn. Spørsmålet vårt er om en slik løsning vil medføre at passet eller id-kortet ikke blir gyldig som legitimasjon? For eksempel: Kan en person som er registrert som ikke-binær i Folkeregisteret få en kjønnsmarkør som mann (M) i passet, og (eventuelt også i nasjonalt ID-kort), eller må markøren være X for at passet skal være gyldig?

Svar fra Politidirektoratet

Hei,

Som du beskriver skal opplysninger i pass- og nasjonalt ID-kort samsvare med opplysningene i Folkeregisteret. Bestemmelsen i pass- og ID-kortforskriften § 2-4 første ledd er uten unntak og gjelder derfor også opplysninger om juridisk kjønn. Politidirektoratet vil ikke anbefale en endring i bestemmelsen fordi tilliten til at personinformasjonen i dokumentene er korrekt og kommer fra pålitelige kilder må opprettholdes. En åpning for valgfri informasjon om kjønn ved innlevering av søknad fører til at informasjonen verken er pålitelig eller kontrollerbar og informasjonen vil ikke kunne karakteriseres som sann. Saksbehandlerne på pass- og ID-kontorene kan ikke pålegges en oppgave med å kontrollere om den binære kjønnsidentiteten som søkeren opplyser er korrekt. Politidirektoratet anbefaler derfor på det sterkeste at praksisen med å benytte Folkeregisteret som autoritativ kilde videreføres.

Om pass- og ID-kortmyndigheten skal kunne dekke behovet for forebygge eventuell uleilighet på reise, må Folkeregisteret tillate en person å være registrert både som ikke-binær og med en binær kjønnsmarkør.

Noen kommentarer til øvrig tekst

Reservasjonsløsning i pass og ID-kort. Dette innebærer at kjønnsmarkøren i pass og ID-kort «~~dekkes over~~» [erstattes](#) av en X fremfor M (mann) eller K/F (kvinne/female) [i feltet for kjønn](#). Den internasjonale passtandarden åpner for en X-markør i pass. [X-markør oppfattes ofte som transgender.](#)



Bufdir.no

Erfaringsutveksling med myndighetsaktører i andre land

Innledning

Bufdir har gjennomført en rekke møter med myndighetsaktører i andre land som enten har innført en form for anerkjennelse av ikke-binært kjønn, eller som har en pågående prosess med å utrede eller innføre slike tiltak. Formålet med møtene har vært å utveksle erfaringer.

Bufdir vurderer at erfaringsutvekslingen har gitt mange nyttige innsikter med hensyn til hvilke tiltak det har vært relevant for oss å utrede, og implikasjonen av de ulike tiltakene.

Bufdirs vurdering er at det er vanskelig å overføre kunnskap direkte fordi landene vi har snakket med blant annet har litt forskjellige forvaltningsstrukturer og lovgivning. For eksempel har ikke alle land et nasjonalt folkeregister som inneholder de samme opplysningene som folkeregisteret vårt.

Et overordnet inntrykk er at det er flere prosesser som pågår i forskjellige europeiske land akkurat nå, der landene vurderer ulike modeller for å anerkjenne ikke-binære. Samtidig er vårt inntrykk at Norge skiller seg ut med å gjennomføre en utredning av mulige modeller for å anerkjenne ikke-binært kjønn og konsekvenser av slike modeller. Norge er i så måte et foregangsland i dette arbeidet.

Bufdir har hatt møter med myndigheter i Belgia, Danmark, Malta og Nederland. Under følger en kort redegjørelse fra møtene. Bufdir viser til den juridiske betenkingen som inngår som vedlegg 7 til utredningen, der Lund & Co redegjør for rettstilstanden i andre land i kapittel 4.

Belgia

Deltakere: Institute for the Equality of Women and Men, Belgia og Bufdir

Dato: 24. januar 2023

I 2019 slo den belgiske forfatningsdomstolen fast at fraværet av enhver form for anerkjennelse av ikke-binære kjønnsmarkører utgjorde et brudd på det konstitusjonelle vernet mot diskriminering og rett til likestilling, sett i sammenheng med retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Domstolen overlot til lovgiver å vurdere hvordan problemet skulle løses, men skisserte følgende alternativer: Lovgiver kan enten avskaffe systemet for kjønnsregistrering i sin helhet, eller sørge for å introdusere ett eller flere ikke-binære kjønnsalternativ(er).

I januar 2022 la den belgiske regjeringen fram et lovforslag der det foreslås å fullstendig fjerne kjønnsmarkører fra identitetsdokumenter. Ifølge lovforslaget skal kjønnsstatus imidlertid fortsatt registreres i folkeregisteret.

Det belgiske parlamentet hadde fortsatt ikke tatt stilling til disse spørsmålene da vi hadde møte med representanten for myndighetene.

Danmark

Deltakere: Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet og Bufdir

Dato: 24. januar 2023

Fra 2014 har danske statsborgere kunne endre juridisk kjønn fra mann til kvinne eller motsatt, uten krav om diagnose eller medisinsk behandling. Personen får i så fall nytt personnummer. I likhet med i Norge, er personnummer kjønns spesifikt. For å endre juridisk kjønn, stilles det krav om en obligatorisk refleksjonsperiode på seks måneder fra søknadstidspunktet.

Samtidig med lovendringen fra 2014, innførte Danmark en reservasjonsløsning der danske borgere kan få X i passet i stedet for kjønnsmerkene M (mann) eller F (female/kvinne). Før 2014 gjaldt denne ordningen bare de som hadde diagnosen transseksuell. Fra 2014 ble reservasjonsløsningen basert på en erklæringsmodell, dvs at den som ønsker endring gir uttrykk for dette gjennom søknad til myndighetene. Fra 2022 ble ordningen utvidet til å også omfatte ikke-binære og interkjønnpersoner.

Adgangen til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer, endrer ikke juridisk kjønn i folkeregisteret.

Danmark har ingen pågående prosess med å utrede eller vurdere innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori.

Malta

Deltakere: Human Rights Directorate, Malta, advokatfirmaet Lund & Co og Bufdir

Dato: 20. september 2022

Malta vedtok en ny «Gender identity, gender expression and sex characteristics act» i 2015. Loven gir alle innbyggere av Malta rett til å endre juridisk kjønn og navn, uten at det stilles krav om diagnose eller medisinsk behandling. Man kan bare velge mellom kvinne og mann. Foreldre kan imidlertid velge å ikke registrere opplysninger om barnas kjønn. Kjønn blir i så fall markert som «undetermined» (kjønnsmarkør «U»). Når barnet fyller 18 år, må det registreres som mann eller kvinne. Malta fortalte at bare to barn har blitt registret med «undetermined» kjønn siden 2015.

I 2017 innførte Malta en mulighet til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonspapirer, markert med «X» i feltet for kjønnsmarkør. Man må avlegge ed overfor en notarius publicus og fylle ut et skjema for å få endret til en X-markør. Vi fikk opplyst at åtte personer har benyttet seg av denne løsningen siden 2017.

Malta tilbyr personer som har X-markør i passet å få et tilleggspass med binær kjønnsmarkør av hensyn til sikkerhet ifb med reise til land som ikke tillater/anerkjenner ikke-binære kjønn.

Reservasjonsløsningen mot å oppgi kjønn i identifikasjonspapirer endrer ikke juridisk kjønn. Det er det juridiske kjønn som legges til grunn for øvrig lovgivning.

Statsborgere fra *andre land* som er registrert med ikke-binært kjønn, har krav på å bli registrert som ikke-binær på Malta.

Malta innførte nasjonale retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet i januar 2022. Retningslinjene skal sikre at retten til kjønnsidentitet ivaretas i møte med myndighetene. I tillegg skal retningslinjene bidra til et konsistent system for myndighetens registrering av opplysninger om kjønn og navn i hele forvaltningen. Retningslinjene skal støtte opp om diskrimineringslovgivningen.

Malta har gjort en tilpasning i regelverket som handler om kjønnsbalanse iblant annet styrer. Bestemmelsen fastslår at ikke-binære skal regnes som «underrepresentert kjønn», og dermed telles «sammen med» enten menn eller kvinner avhengig av hvilket kjønn som er underrepresentert.

Maltesiske myndigheter vurderer å innføre en tredje juridisk kjønnskategori. Dersom dette innføres, vil det stilles samme krav som å reservere seg mot å oppgi kjønn i identifikasjonspapirer – det vil si å avlegge ed overfor en notarius publicus. Kjønnsmarkøren i fødselsattesten vil i så fall endres til «X».

Nederland

Deltakere: LGBTIQ+ Equality, Directie Emancipatie | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Oslo Economics og Bufdir

Dato: 1. februar 2023

Anerkjennelse av retten til kjønnsidentitet for interkjønnpersoner har vært oppe for nederlandske domstoler. En distriktsdomstol kom til at myndighetene hadde plikt til å anerkjenne ikke-binær kjønnsidentitet hos en interkjønnperson. Dette ledet til at interkjønnpersoner kan få «ubestemt» kjønn i sine fødselsattester.

Det har også vært flere rettssaker i regioner i Nederland der ikke-binære har fått medhold i at de har fått krenket sine rettigheter gjennom manglende tilgang til en tredje kjønnskategori. Dette har medført at enkelte regioner har fjernet kjønnsmarkører i noen dokumenter.

På nasjonalt plan pågår det en debatt i parlamentet om en ny translov. Dette kan medføre at en reservasjonsmodell blir vedtatt. Det er tatt inn som en del av forslaget. En tredje juridisk kjønnskategori er ikke en del av forslaget til ny translov.

Juridisk betenkning

En tredje kjønnskategori i lovverket

Laget for

Barne-, ungdoms- og
familiedirektoratet

25. november 2022

lund § co

Innhold

Forord.....	4
Sammendrag	5
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mandat og fremgangsmåte.....	7
1.3 Begrepsbruk	8
2 Gjeldende rett.....	11
2.1 Lov om endring av juridisk kjønn.....	11
2.2 Folkeregisterloven	13
2.3 Navneloven.....	14
2.4 Likestillings- og diskrimineringsloven.....	15
2.5 Straffeloven	16
2.6 Passloven og ID-kortloven	16
2.7 Lover som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn.....	18
2.8 Behandling av personopplysninger om juridisk kjønn	21
3 Internasjonale føringer	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter.....	23
3.3 Menneskerettslige skranker for innføring av en tredje kjønnskategori.....	34
3.4 EØS-retten	41
3.5 Ikke-bindende rettslige instrumenter («soft law»)	44
4 Rettstilstanden i andre land	51
4.1 Innledning.....	51
4.2 Danmark	52
4.3 Island	52
4.4 Tyskland.....	53
4.5 Malta	55
4.6 Australia.....	57
4.7 Nepal, Pakistan, Bangladesh og India.....	58
4.8 Avgjørelser fra konstitusjonelle domstoler i Europa.....	60
5 Alternative modeller for anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori.....	62
5.1 Systematikken i mandatet og juridisk litteratur	62
5.2 Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)	65
5.3 Alternativ II: Registrering av et tredje kjønnsalternativ i folkeregisteret (en tredje juridisk kjønnskategori)	67
5.4 Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter og plikter i øvrig lovgivning	67
5.5 Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter	68
5.6 Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor	68
6 Lovgivningsmessige konsekvenser av valg av modell.....	69
6.1 Innledning.....	69

6.2	Innføring av en reservasjonsadgang i identitetspapirer.....	69
6.3	Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori (i folkeregisteret)	71
7	Andre juridiske tiltak for å belyse og bedre rettighetene til ikke-binære personer.....	83
7.1	Innledning.....	83
7.2	Retningslinjer for anerkjennelse av kjønnsidentitet	83
7.3	Særlig om retten til å endre navn.....	84
7.4	Særlig om anerkjennelse av statsborgere fra land hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført	85
	Litteratur og rapporter	87

Forord

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av et tredje juridisk kjønnsalternativ i Norge. For å sikre en grundig kunnskapsoversikt over juridiske problemstillinger, utlyste Bufdir en konkurranse om en juridisk gjennomgang.

Den 1. juli 2022 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA, med advokat Hilde K. Ellingsen som prosjektleder, i oppdrag fra Bufdir å foreta nevnte gjennomgang. Denne betenkningen er et svar på bestillingen. Denne juridiske betenkningen skal inngå som en sentral del av, og bakgrunnsdokument i, Bufdirs større utredningsarbeid. Fra Advokatfirmaet Lund & Co Da har ellers advokatfullmektig Kristina Vågen Fiskum og senioradvokat Ingvild Ånestad bidratt.

Denne betenkningen tar opp spørsmål om hvordan en tredje juridisk kjønnskategori kan utformes og innrettes i lovverket, menneskerettslige og europaretslige spørsmål, fremmed rett og en vurdering av hvilke lover, forskrifter mv. som vil kunne bli berørt.

Vi i Lund & Co takker for oppdraget, og for et godt og spennende samarbeid med Bufdir!

Oslo, 25. november 2022

Advokatfirmaet Lund & Co DA

Sammendrag

Det norske lovverket er i dag basert på en binær tokjønnsmodell. Med det menes at lovverket forutsetter at hele befolkningen kan deles inn i kjønnskategoriene mann og kvinne. Når et barn fødes, blir det registrert i folkeregisteret som enten kvinne eller mann, og til dels tilkjennes den enkelte også rettigheter og plikter på dette grunnlag.

Det er adgang til å endre kjønn fra mann til kvinne eller omvendt for personer som opplever å tilhøre «*det andre kjønn*» enn det vedkommende ble registrert med ved fødselen. Det er derimot ikke anledning til å velge å bli registrert under en *annen* kjønnskategori enn mann og kvinne i folkeregisteret, eventuelt reservere seg fra slik registrering. Ikke-binære personer som ikke opplever å høre hjemme i de to tradisjonelle kjønnskategoriene, er følgelig ikke sikret rettslig anerkjennelse av sin kjønnsidentitet.

Selv om kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk har et sterkt menneskerettslig vern, er det per i dag ikke grunnlag for å konkludere med at dagens binære tokjønnsmodell er i strid med internasjonale eller konstitusjonelle menneskerettigheter. Samfunns- og rettsutviklingen går imidlertid stadig i retning økt anerkjennelse av at samfunnet består av mer enn bare menn og kvinner. En rekke land både i og utenfor Europa har på ulike måter valgt å anerkjenne ikke-binære personers kjønnsidentitet, og Europarådet anbefaler at medlemsstatene vurderer innføring av et tredje juridisk kjønnsalternativ.

Anerkjennelse av et tredje kjønnsalternativ kan innrettes på ulike måter. Enkelte land har innført en adgang til å reservere seg mot å oppgi kjønn i pass og andre identitetspapirer («X i passet»). En slik reservasjonsmodell får ikke betydning for hvilket kjønn den enkelte er registrert med i folkeregisteret, og gir heller ikke rettigheter etter øvrig lovgivning. Etter vårt syn vil en slik innretning derfor ikke innebære noen anerkjennelse av en tredje *juridisk kjønnskategori*. En reservasjonsadgang kan likevel være et virkemiddel som bidrar til større *faktisk* anerkjennelse av ikke-binære personer.

Anerkjennelse av en tredje *juridisk* kjønnskategori forutsetter at det åpnes for å velge å registrere seg under denne kategorien i folkeregisteret. I teorien kan man se for seg innføring av en tredje kjønnskategori uten at personer registrert under denne kategorien tilkjennes noen ytterligere rettigheter etter annen lovgivning. Ettersom det norske lovverket består av flere lov- og forskriftsbestemmelser som differensierer på bakgrunn av kjønnskategoriene mann og kvinne, vil dette imidlertid kunne etterlate ikke-binære i en uklar rettslig situasjon. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret forutsetter derfor en *gjennomgang* av eksisterende kjønns spesifikk lovgivning. Ved denne gjennomgangen bør lovgiver vurdere om ikke-binære skal tilkjennes positive rettigheter og plikter etter den enkelte lovbestemmelse, om den enkelte lovbestemmelsen i stedet bør gjøres kjønnsnøytral, eller om lovendring simpelthen ikke er nødvendig. De lovgivningsmessige konsekvensene vil variere ut fra de vurderingene og valgene som tas. Menneskerettslige forpliktelser vil også gi enkelte føringer i denne sammenheng.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 1. juli 2016 trådte lov om endring av juridisk kjønn i kraft.¹ Loven gir alle som opplever å tilhøre det andre kjønnnet enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, rett til å få endret sitt juridiske kjønn, uten forutgående medisinsk behandling. Formålet med loven er å anerkjenne at juridisk kjønn bør baseres på egen opplevelse av kjønnsidentitet.² Loven beholder likevel et system med kvinne og mann som to obligatoriske kjønns kategorier. Det er per i dag ikke mulig å velge noe annet enn disse to kategoriene, og heller ikke adgang til å reservere seg fra dem. Den som opplever at de to eksisterende kjønns kategoriene ikke rommer deres kjønnsidentitet, og identifiserer seg utenfor tokjønnsmodellen, er derfor ikke sikret juridisk anerkjennelse.

Et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk ble innført i 2013 gjennom diskrimineringsloven om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.³ Vernet er videreført i likestillings- og diskrimineringsloven.⁴ Det fremgår av forarbeidene til førstnevnte lov at kjønn går utover det binære, og at man skal anerkjenne kjønnsidentiteten til personer som verken føler seg som menn eller kvinner:

«Samfunnet består ikke bare av menn og kvinner. Kjønn er mer sammensatt enn som så: Noen opplever at de har et annet kjønn enn det de er født med; de har en annen kjønnsidentitet. Andre føler at de er verken mann eller kvinne.»⁵

Diskrimineringsvernet omfatter personer som verken identifiser seg som menn eller kvinner. Selv om diskrimineringslovgivningen er forankret i et premiss om kjønns mangfold, sikrer ikke lovverket at ikke-binære personer kan få endret sitt juridiske kjønn. Det er dermed bare personer som identifiserer seg som mann eller kvinne som kan få rettslig anerkjent sin kjønnsidentitet.

Forslag om å utrede innføring av et tredje juridisk kjønn har vært foreslått flere ganger, også i Stortinget.⁶ Samtidig er det ikke klart hva en slik ordning vil innebære, og hvilke konsekvenser det vil ha i en norsk kontekst, både rettslig og praktisk.

Bufdir har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av et tredje juridisk kjønn i Norge. Direktoratet utlyste i den forbindelse en konkurranse om en juridisk gjennomgang for å sikre en grundig kunnskapsoversikt over juridiske problemstillinger. Direktoratet ga 1. juli 2022 advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å foreta nevnte gjennomgang, og denne betenkningen er et svar på bestillingen. Den juridiske

¹ Lov 17. juni 2016 nr. 6 om endring av juridisk kjønn.

² Prop 74 L (2015–2016) s. 5.

³ Lov 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

⁴ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

⁵ Prop. 88 L (2012–2013) s. 110.

⁶ (Helsedirektoratet, 2015) s. 120–121.

betenkningen skal inngå som en sentral del og bakgrunnsdokument i Bufdirs utredning om et tredje juridisk kjønnsalternativ.

1.2 Mandat og fremgangsmåte

Det følger av mandatet at den juridiske betenkningen blant annet skal adressere følgende spørsmål:

- Hvordan kan en lov om et tredje juridisk kjønn utformes (ulike innretninger, modeller)?
- Vil det kunne oppstå menneskerettslige spørsmål/konflikter, og i så fall hvilke
 - o Ved en eventuell innføring av et tredje juridisk kjønn?
 - o Under dagens binære tokjønnsmodell?
- Hvilke lover, forskrifter, offentlige registre mv. vil kunne påvirkes ved innføring av et tredje juridisk kjønn ved ulike innretninger?
- Hvordan er tredje juridisk kjønn innrettet og begrunnet i sammenlignbare land (eksempelvis Danmark, Malta, Island), og hva er erfaringene med innføringen?
- Hvis Norge ikke innfører tredje juridisk kjønn, hvordan sikrer vi at statsborgere fra land hvor tredje juridisk kjønn er innført, får dette anerkjent av det offentlige, dersom Norge ønsker å sikre dette?
- Finnes det andre juridiske tiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønn, som kan belyse og bedre rettighetssituasjonen til transpersoner?

Behovsbeskrivelsen angir at oppdragstaker skal foreta en selvstendig gjennomgang av menneskerettslige spørsmål/konflikter som kan oppstå – både i dagens binære tokjønnsmodell, og ved en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Det vil kunne oppstå ulike typer menneskerettslige spørsmål/konflikter avhengig av hvordan et tredje kjønnsalternativ eventuelt innrettes i lovverket, og oppdragstaker skal gi en oversikt over, og en grundig beskrivelse av, ulike innretninger.

Behovsbeskrivelsen nevner følgende tre hovedmodeller: «X i passet» (reservasjonsmodellen), innføring av en tredje kjønnskategori i hele lovverket (flerkjønnsmodellen) eller fjerne eller redusere viktigheten av kjønn i lovverket. Oppdragstaker er forventet å beskrive også andre innretninger som brukes i teorien, og eventuelle egne hybridforslag.

Den juridiske gjennomgangen skal videre inneholde en komparativ del. Oppdragstaker bes om å gjennomgå utvalgte lands begrunnelse for, og innretning av, innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, samt erfaringer med innføringen der det lar seg gjøre.

Oppdragstaker skal også vurdere om andre juridiske tiltak enn innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kan belyse eller bedre rettighetssituasjonen for personer som ikke faller inn under kategoriene kvinne eller mann i dagens binære tokjønnsmodell. Videre skal oppdragstaker utrede hvordan det offentlige – innenfor rammene av dagens binære tokjønnsmodell – kan sikre anerkjennelse av statsborgere fra land hvor et tredje juridisk kjønnsalternativ er innført.

Endelig skal oppdragstaker undersøke hvilke konsekvenser innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil få for dagens lovverk. I den forbindelse bes oppdragstaker om å gi en oversikt

over hvilke lover, forskrifter og offentlige registre mv. som vil kunne påvirkes, avhengig av hvilken innretning som velges. Tilsvarende skal oppdragstaker undersøke konsekvensene av eventuelle andre rettighetstiltak enn innføring av et tredje juridisk kjønnsalternativ.

Denne betenkningen besvarer de problemstillinger som er reist i mandatet. Vi forstår mandatet slik at det etterspør juridiske tiltak for å verne kjønnsidentiteten og sikre rettsvern for ikke-binære personer. Dette innebærer at vern av intersex-personer ikke omfattes av mandatet. En intersexperson defineres ut fra at vedkommende har uklar biologisk kjønnsstilthørighet. Det at en person har uklare kjønnskarakteristika sier ikke noe om vedkommendes kjønnsidentitet. Vedkommende kan identifisere seg som mann, kvinne eller ikke-binær, uavhengig av personens biologiske særtrekk. I den grad en gitt modell også har relevans for denne personkategorien, vil dette likevel nevnes kort.

Denne betenkningen omhandler alternativer for innføring av en *tredje juridisk kjønnskategori*, og det er derfor upresist å omtale dette som innføring av et tredje kjønn.

1.3 Begrepsbruk

1.3.1 Innledning

I dette punktet redegjør vi for begrepsbruken som benyttes i denne betenkningen. Definisjonene nedenfor er hentet fra Bufdirs mandat, og svarer til definisjonene i «*Trygghet, mangfold og åpenhet - Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika 2021–2024*».

1.3.2 Kjønn

Kjønn er en grunnleggende side ved en persons identitet. Normer i samfunnet er i stor grad med på å definere hva som er typisk kvinnelig og mannlig. Hva som er ansett for mannlig og kvinnelig, varierer gjennom historien og mellom kulturer. Kjønn kan forstås som tre ulike aspekter: biologisk kjønn (den kroppen du er født med), psykologisk kjønn (det kjønn du føler deg som) og sosialt kjønn (det kjønn andre oppfatter deg som og som du sosialiseres inn i). Det er vanlig å tenke at det finnes to kjønn, mann eller kvinne. Imidlertid er det personer som ikke faller inn under disse to kategoriene. Det kan gjelde både personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling og transpersoner. I noen land finnes det derfor en mulighet til å registrere seg som et annet kjønn enn mann eller kvinne.

1.3.3 Biologisk kjønn

Biologisk kjønn utgjøres av biologiske faktorer som ytre og indre genitalier, gener, kromosomer og kjønns hormoner.

1.3.4 Kjønnsidentitet

Kjønnsidentitet vil si en persons indre opplevelse av å være kvinne, mann, både kvinne og mann eller ingen av delene. De fleste identifiserer seg med det kjønn de ble registrert med ved fødsel, men ikke alle. Opplevd kjønn kan brukes som et synonym til kjønnsidentitet.

1.3.5 Kjønnsuttrykk

Et kjønnsuttrykk er måten vi gir oss til kjenne på som enten kvinne, mann, feminin, maskulin eller utenfor samfunnets tokjønnsnorm. Selv om de fleste mennesker presenterer seg i et kjønnsuttrykk som blir oppfattet som klart mannlig eller klart kvinnelig, har noen et kjønnsuttrykk som bryter med todelingen mellom mann og kvinne.

1.3.6 Juridisk kjønn

Samfunnets offisielle registrering av kjønn. Juridisk kjønn er det kjønn man er registrert med i Folkeregisteret. Juridisk kjønn samsvarer ikke nødvendigvis med sosialt kjønn. Lov om endring av juridisk kjønn trådte i kraft i 2016. Ikrafttredelsen innebærer at det ikke lenger stilles krav om en bestemt diagnose eller medisinsk behandling for å endre hvilket kjønn du står registrert som i Folkeregisteret. Loven gjelder for personer som har fylt 16 år, men personer mellom 6 og 16 år kan søke om å endre sitt juridiske kjønn med samtykke fra foreldre. Barn under 6 år kan få endret juridisk kjønn dersom de har en medfødt, usikker somatisk kjønnsutvikling. Tilstanden må dokumenteres av helsepersonell. Det er skattekontoret som fatter vedtak om endring av juridisk kjønnsstatus og tildeler nytt fødselsnummer.

1.3.7 Cis-person

Å være cisperson, ciskjønn eller cis innebærer å identifisere seg med kjønn man fikk registrert ved fødsel. Begrepet er tatt i bruk som en motsats til trans-begrepene og tydeliggjør at alle har en kjønnsidentitet. Både heterofile, bifile, homofile, lesbiske og personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling kan være cispersoner.

1.3.8 Kjønnskongruens

Kjønnsinkongruens er en vedvarende opplevelse av at kjønn man ble registrert med ved fødsel ikke samsvarer med kjønn man selv opplever å være. Personer med **kjønnsinkongruens** kalles ofte for transpersoner. Ikke alle personer som opplever kjønnsinkongruens, definerer seg som transpersoner. Kjønnsinkongruens er også en diagnose som erstatter alle diagnoser som tidligere begynte med «trans»- og forklares som manglende samsvar mellom opplevd kjønn og det kjønn man ble registrert med ved fødsel.

1.3.9 Ikke-binær

En person som ikke opplever å passe inn i kategoriene «mann» eller «kvinne». Å være ikke-binær handler om kjønnsidentitet og ikke om hvordan kroppen ser ut. Noen ikke-binære identifiserer seg som noe midt mellom kvinne og mann, andre identifiserer seg ikke ved kjønn. I samfunnet deles ofte kjønn inn i to kategorier, jente og gutt. Denne inndelingen passer ikke for alle.

1.3.10 Personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling (Intersex/interkjønn-personer)

En variasjon i kroppslig kjønnsutvikling innebærer at kromosomalt og/eller gonadalt kjønn og anatomisk kjønn varierer fra det som anses for normen for kroppslig kjønnsutvikling. Dette kommer som en følge av en variasjon på kjønnskromosom-, gen-, enzym-, reseptor- eller strukturnivå. Med dette menes at sammensetningen av indre og ytre kjønnsorganer, hormoner og/eller kromosomer varierer i større grad enn det vi tradisjonelt forbinder med mannskropper

og kvinnekropper. Variasjon i den kroppslige kjønnsutviklingen representerer en variert og kompleks gruppe tilstander. Begrepet omfatter blant annet barn som ved fødselen anses for å variere fra normene for kroppslig kjønnsutvikling slik at man ikke umiddelbart vet hvilket juridisk kjønn barnet skal tildeles. Begrepet inkluderer også barn der det ved fødsel ikke stilles spørsmål om kjønn, men der en variasjon viser seg seinere, for eksempel i barnealder eller pubertet.

2 Gjeldende rett

Oppsummering av kapittel 2

Lov om endring av juridisk kjønn gir personer som opplever å tilhøre det andre kjønnnet enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, rett til å endre juridisk kjønn. Lovens formål er å anerkjenne at juridisk kjønn bør baseres på egen opplevelse av kjønnsidentitet. Imidlertid beholder loven et system med kvinne og mann som to obligatoriske kjønnskategorier.

Opplysninger om juridisk kjønn registreres i dag ikke som en egen opplysning i folkeregisteret, men utledes av fødselsnummer, som per i dag er kjønns spesifikt. Ved endring av juridisk kjønn, får man tildelt et nytt fødselsnummer. Endring av juridisk kjønn henger ofte tett sammen med endring av navn etter navneloven.

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Forarbeidene angir at vernet også omfatter ikke-binære personer. Tilsvarende gjelder straffelovens vern mot hatefulle ytringer og diskriminering.

Lovverket er likevel basert på en binær tokjønnsmodell. Det finnes flere lover som tildeler rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn, hvor forutsetningen er at hele befolkningen tilhører kategoriene mann eller kvinne. Dersom det innføres en tredje kjønnskategori i norsk rett, må lovgiver vurdere hvilken betydning dette skal ha for kjønnsbegrepet i øvrig lovgivning.

2.1 Lov om endring av juridisk kjønn

Lov om endring av juridisk kjønn ble vedtatt 17. juni 2016, og trådte i kraft 1. juli samme år. Loven gir personer som er bosatt i Norge og som «*opplever å tilhøre det andre kjønnnet enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret*» rett til å få endret sitt juridiske kjønn, jf. § 2. Med juridisk kjønn menes det kjønnnet en person er folkeregistrert med, jf. § 2. Loven er dermed knyttet direkte opp mot folkeregisterloven.

Det stilles ikke vilkår om diagnoser eller medisinsk behandling for å kunne endre kjønnsstatus. En person kan endre juridisk kjønn basert på en selverklæring av sin opplevde kjønnsidentitet, og det føres ingen kontroll med at vilkåret er oppfylt. Frem til loven trådte i kraft måtte personer som skulle bytte juridisk kjønn diagnostiseres og gjennomgå kjønnsbekreftende behandling, inkludert fjerning av reproduktive organer. Den som ønsket å endre sitt juridiske kjønn måtte fremvise en bekreftelse fra Rikshospitalets Nasjonale behandlingstjeneste for transseksualisme (NBTS) som dokumenterte at vedkommendes kjønn var konvertert ved hormonbehandling og kirurgiske inngrep.⁷

Noe av bakgrunnen for at en gikk bort fra en slik ordning gjennom lov om endring av juridisk kjønn var at likestillings- og diskrimineringsombudet hadde konkludert med at tidligere krav om sterilisering som vilkår for å endre kjønn var i strid med diskrimineringsloven om seksuell

⁷ Personer som hadde gjennomgått tilsvarende behandling i utlandet kunne fra 2013 få utferdiget en slik bekreftelse fra Helsedirektoratet, se (Helsedirektoratet, 2015) s. 64.

orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.⁸ Ombudet understreket at mange transpersoner som ikke har skiftet sitt juridiske kjønn konfronteres med at det ikke er samsvar mellom deres biologiske kjønn og deres kjønnsidentitet, og at dette begrenser adgangen til å utøve sin kjønnsidentitet. Dette var ifølge ombudet i strid med loven:

«Konsekvensen for A og andre transpersoner er at hun ikke fullt ut kan opptre i samsvar med sin kjønnsidentitet, og at hennes kjønnsidentitet ikke blir anerkjent juridisk før hun gjennomgår en operasjon som endrer hennes fysiske kjønn, samt får en diagnose og hormonell behandling. Praksisen med å ta utgangspunkt i det biologiske kjønn er likt for hele befolkningen, men slår ulikt ut for den gruppen der det ikke er samsvar mellom biologisk kjønn og kjønnsidentiteten.»⁹

Lov om endring av juridisk kjønn åpner bare for to kjønnsalternativer: mann eller kvinne. Det vil si at den som biologisk sett er født mann kan endre sitt juridiske kjønn til kvinne, og den som biologisk sett er født kvinne kan endre sitt juridiske kjønn til mann. For den som opplever ikke å høre hjemme i disse to kjønnskategoriene, vil det ikke være mulig å oppnå et juridisk kjønn som reflekterer deres kjønnsidentitet. Ikke-binære vil fremdeles måtte være registrert som enten mann eller kvinne.

Loven opprettholder et skille mellom fødselskjønn basert på biologiske egenskaper og juridisk kjønn som knytter seg til kjønnsidentitet. Fødselskjønn er det kjønn vedkommende ble registrert med ved fødselen, basert på biologiske kjønns karakteristika. Begrepet svarer til «kroppslig kjønn», som i høringsnotatet til lov om endring av juridisk kjønn ble omtalt slik:

«Med begrepet «kroppslig kjønn» menes i dette høringsnotatet det kjønn en person fysisk synes å tilhøre eller stå nærmest sammenliknet med gjennomsnittet av befolkningen, inndelt etter de mest typiske varianter av kvinnelige og mannlige kjønns karakteristika (ulik kroppsbygning, ulike genitalia mv.)»¹⁰

Det følger av lov om endring av juridisk kjønn § 6 at det juridiske kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter, likevel slik at fødselskjønnet skal legges til grunn dersom det er nødvendig for å etablere foreldreskap og foreldreansvar etter barneloven. Det betyr at når en person føder et barn, skal foreldreskapet fastsettes etter reglene om morskap, selv om vedkommende har endret juridisk kjønn. Det fremgår videre at en person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap. Endringen får dermed ikke rettslige konsekvenser for forholdet mellom et barn og dets juridiske foreldre. Det følger videre av § 6 at regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn, gjelder på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn. Dette vil blant annet gjelde rettigheter etter folketrygdloven kapittel 14 om ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon.

Til tross for at lov om endring av juridisk kjønn etter sin ordlyd regulerer hvilken betydning en endring av juridisk kjønn vil ha for anvendelsen av annen lovgivning, har loven blitt kritisert for å

⁸ LDO 14/840.

⁹ LDO 14/840.

¹⁰ Helse- og omsorgsdepartementet, Høringsnotat: Forslag til lov om endring av juridisk kjønn (2015).

la en rekke praktiske spørsmål stå ubesvart. Robberstad og Halvorsen mener at lovens § 6 trolig må tolkes innskrenkende og at loven «[ikke] kan sette til side de hensynene som andre lover ivaretar, for eksempel retten til privatliv, personlig integritet og religionsfrihet». I slike tilfeller mener de at «kjønn» må tolkes som biologisk, og ikke juridisk, kjønn.¹¹

Barn som har fylt 16 år kan selv søke om endring av juridisk kjønn, jf. lovens § 4. Barn mellom 6 og 16 år må søke om endring av juridisk kjønn sammen med den eller de som har foreldreansvaret. Endring av juridisk kjønn for barn under 6 år kan bare skje der barnet har medfødt usikker somatisk kjønnsutvikling. Foreldrene søker på vegne av barnet, og må fremlegge dokumentasjon fra helsepersonell.

Endring av juridisk kjønn skjer ved søknad til skatteetaten, jf. § 5. Søker får tilsendt informasjon om virkningene av å endre juridisk kjønn og en svarslipp som skal returneres som en bekreftelse på at søknaden opprettholdes. Skatteetatens vedtak kan påklages til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Søknader fra barnet og bare én med foreldreansvar skal behandles av Statsforvalteren i Oslo og Viken som førsteinstans, og Nasjonal klageinstans for helsetjenesten som klageinstans.

Lov om endring av juridisk kjønn regulerer ikke spørsmålet om hvem som har rett til kjønnsbekreftende eller annen medisinsk behandling etter pasient- og brukerrettighetsloven. Å endre juridisk kjønn vil ikke i seg selv utløse en rett til slik behandling, men det vil etter omstendighetene kunne inngå som en del av grunnlaget for den medisinske vurderingen av hvilken helsehjelp vedkommende har krav på.

Endring av juridisk kjønn kan få betydning for enkelte ordninger som er innrettet etter opplysninger i folkeregisteret. Blant annet vil innkalling til enkelte masseundersøkelser som mammografiscreening og screening for livmorhalskreft rettes mot de som er oppført som kvinner i folkeregisteret. Dette er imidlertid en praktisk problemstilling, som ikke direkte berører vedkommendes rett til å motta helsehjelp.

2.2 Folkeregisterloven

Det følger av folkeregisterloven § 1-1 at det skal være et sentralt personregister for Norge. Folkeregisteret er statens sentrale personopplysningsregister, og inneholder grunndata om den bosatte befolkningen og andre personer med tilknytning til Norge.

Folkeregisterloven § 3-1 angir hvilke opplysninger som «kan» registreres i folkeregisteret, herunder navn, fødested, fødselsdato og kjønn. Ingen av de opplistede opplysningene er obligatoriske. Ansvarlig helsepersonell sender etter fødsel en fødselsmelding til Folkeregisteret der barnets kjønn opplyses, jf. helsepersonelloven § 35, jf. barneloven § 1. Dersom det ikke er helsepersonell til stede under fødselen, skal mor selv sende fødselsmelding innen en måned, jf. folkeregisterloven § 6-4, jf. barneloven § 1. I praksis fastsettes barnets kjønn basert på en utseendemessig vurdering av barnets genitalia.¹²

¹¹ (Robberstad & Halvorsen, 2022) s. 181.

¹² Prop 74 L (2015-2016) s. 10.

Kjønn registreres ikke som en egen opplysning i folkeregisteret, men utledes av fødsels- eller øvrig identifikasjonsnummer. Tildeling av identifikasjonsnummer i form av enten fødselsnummer eller d-nummer er nærmere regulert i folkeregisterloven § 2-2. Ved første gangs registrering i Folkeregisteret tildeles en person som er bosatt eller født i Norge, et fødselsnummer. For andre personer kan det tildeles et d-nummer etter regler fastsatt i forskrift, likevel slik at norske statsborgere bosatt i utlandet kan tildeles fødselsnummer.

Fødselsnummeret består av elleve siffer, hvorav de seks første sifrene er personens fødselsdato og de fem siste sifrene er individualsiffer og kontrollsiffer, jf. folkeregisterloven § 2-2 andre ledd. D-nummer er i hovedsak bygget opp på samme måte. Fødselsnummeret er kjønns spesifikt, ved at kvinner har like tall og menn ulike tall som siste individualsiffer, jf. forskrift til folkeregisterlova § 2-2-1. Dette gjelder tilsvarende for d-nummer, jf. forskriften § 2-2-2. Identitetsnumrene forteller dermed hvilket kjønn en person er registrert med i folkeregisteret. Fødselsnummeret skal endres ved endring av kjønn. Ved endring av fødselsnummer, endres også offentlige identifikasjonsdokumenter og fødselsattest.

Stortinget har vedtatt å innføre en ny, kjønnsnøytral personidentifikator. Kapasiteten i dagens fødselsnummerserie er i ferd med å brukes opp, og det er nødvendig å innføre en nummerserie med større kapasitet. Det nye fødselsnummeret vil i hovedsak være en videreføring av dagens fødselsnummer på elleve sifre, men slik at kjønn ikke lengre kodes inn. Ettersom mange IT-systemer i offentlig og privat sektor må endres som følge av dette, er det varslet behov for lang innføringstid for å gjennomføre endringer og for å redusere risiko og kostnader. Kjønnsnøytrale personnumre vil komme på plass tidligst 2032.¹³ Kjønn skal i fremtiden fremgå av et eget informasjonsfelt med begrenset tilgang. Behandling av opplysninger om juridisk kjønn, herunder utlevering av informasjon fra folkeregisteret, omtales nærmere i punkt 2.8 nedenfor.

2.3 Navneloven

Navneloven pålegger alle personer som er registrert i Folkeregisteret og som er bosatt i riket, en plikt til å ha fornavn og etternavn, jf. §§ 1 og 2. Loven gir også en rett til å velge navn, med visse begrensninger, jf. §§ 3 til 10. Navneloven § 10 første ledd angir alminnelige begrensninger for valg av navn. En melding om navneendring skal avslås dersom navnet *«ellers kan bli til vesentlig ulempe for vedkommende eller andre sterke grunner tilsier det»*. Det fremgår av rundskriv G-20/2002 at det *«ikke kan velges guttenavn for jenter og omvendt»*. For transpersoner gjelder det imidlertid et unntak: Rundskrivet bestemmer at jentenavn for mann eller guttenavn for kvinne skal tillates for personer som er i gang med en kjønnskifteprosess og for personer *«som har en transgender identitet (transpersoner) uten at de nødvendigvis er i gang med en kjønnskifteprosess»*.¹⁴

Fornavn eller etternavn kan som utgangspunkt ikke endres mer enn én gang hvert tiende år. Loven fastsetter flere unntak fra denne hovedregelen, blant annet ved at en person kan endre tilbake til det fornavnet vedkommende hadde før endringen. Endring av fornavn kan også skje uavhengig av tiårsregelen når det foreligger særlige grunner.

¹³ Prop. 1 LS (2017–2018) s. 274.

¹⁴ Justis- og politidepartementet, Rundskriv G-2002-20, punkt 2.3.7.1.

Endring av juridisk kjønn og endring av navn henger ofte tett sammen. I forarbeidene til lov om endring av juridisk kjønn ble det pekt på at retten til å endre navn som samsvarer med opplevd kjønnsstilhørighet er en sentral forutsetning for at en person skal kunne leve i samsvar med sin juridiske kjønnsidentitet.¹⁵ Aldersgrensen for å endre navn etter navneloven uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, ble derfor endret fra 18 til 16 år ved innføringen av lov om endring av juridisk kjønn, jf. navneloven § 12.¹⁶

2.4 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av blant annet «*seksuell orientering*», «*kjønnsidentitet*» og «*kjønnsuttrykk*», jf. lovens § 6. Forbudet er en videreføring av det som fulgte av den tidligere lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk fra 2013. Det fremgår av forarbeidene til 2013-loven at det «*med kjønnsidentitet siktes det til hva slags kjønn vi opplever oss selv som*», og «*opplevelsen kan være i samsvar eller bryte med ens biologiske kjønn*».¹⁷ Forarbeidene til dagens lov angir at diskrimineringsvernet omfatter «*personer som opplever seg selv som verken mann eller kvinne*».¹⁸

Vernet mot diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet omfatter både personer som har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling og personer som har endret juridisk kjønn uten å ha gjennomgått slik behandling. Diskrimineringsvernet er ikke betinget av eventuelle diagnoser eller hormonell og kirurgisk behandling. Også personer som ikke har endret juridisk kjønn, men som gjennom klær, oppførsel, utseende eller språk har et kjønnsuttrykk som ikke samsvarer med sitt folkeregistrerte kjønn, er omfattet av diskrimineringsvernet. Vernet omfatter også interkjønn-personer.¹⁹

Loven forbyr både direkte og indirekte forskjellsbehandling som er begrunnet i en persons kjønnsidentitet. Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt, jf. § 7. Indirekte forskjellsbehandling innebærer at tilsynelatende nøytrale regler og praksiser slår ulikt ut for personer som tilhører den vernede gruppen, jf. § 8.

Forskjellsbehandlingen må ifølge lovens forarbeider «*føre til skade eller ulempe for den som forskjellsbehandles, for eksempel ... tap av fordeler, økonomisk tap eller færre muligheter sammenlignet med andre i en tilsvarende situasjon*».²⁰

En forskjellsbehandling er ikke i strid med loven dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende for den som rammes, jf. § 9.

Det følger av lovens § 24 at offentlige myndigheter i all sin virksomhet skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det er presisert i forarbeidene at plikten omfatter all myndighetsutøvelse og all tjenesteyting på alle

¹⁵ Prop.74 L (2015-2016) s. 33.

¹⁶ Prop.74 L (2015-2016) s. 34.

¹⁷ Prop. 88 L (2012-2013) s. 110.

¹⁸ Prop. 81 L (2016-2017) s. 313.

¹⁹ Prop. 88 L (2012-2013) s. 111, s. 118-119 og s. 121 og Prop. 81 L (2016-2017) s. 86 og s. 313.

²⁰ Prop 81 L (2016-2017) s. 101.

samfunnsområder og at plikten blant annet omfatter «*utforming og tildeling av tjenester, regelverksutforming, budsjettering og samfunnsplanlegging.*»²¹

Etter lovens § 30 første ledd bokstav e, er det forbudt for arbeidsgivere å innhente opplysninger om en søkers «*seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk*» i ansettelsesprosessen, herunder under intervju eller på annen måte. Forbudet er absolutt.²²

Selv om diskrimineringsvernet i likestillings- og diskrimineringsloven omfatter ikke-binære personer, illustrerer loven at vi fortsatt har en binær tokjønnsmodell. Lovens § 28 slår fast at «*begge kjønn*» skal være representert ved oppnevning av offentlige utvalg, styrever, råd mv., se også punkt 2.7.6 nedenfor. Videre følger det av § 34 at «*[k]vinner og menn*» i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi.

2.5 Straffeloven

Stortinget vedtok i 2020 å innlemme kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som vernede grunnlag i straffeloven §§ 185 og 186 om henholdsvis hatefulle ytringer og diskriminering. Etter § 185 andre ledd bokstav d, er det straffbart å fremsette en «*diskriminerende eller hatefull ytring*», det vil si «*å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres ... kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk*». Etter § 186 første ledd bokstav d, er det straffbart å «*i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekte[...] en person varer eller tjenester på grunn av personens ... kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk*». På samme måte straffes den som av nevnte grunn «*nekte en person adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre*», jf. bestemmelsens andre ledd.

Lovforarbeidene angir at formålet med bestemmelsene er «*å verne transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger*». Det fremgår videre uttrykkelig at personer «*som verken identifiserer seg som kvinne eller mann, er blant dem som omfattes av vernet*».²³

2.6 Passloven og ID-kortloven

Regler om utstedelse av pass og ID-kort er regulert i passloven og ID-kortloven. Det følger av passloven § 1 at norske statsborgere etter søknad har rett til pass. Passet utstedes av politiet, og av norske utenriksstasjoner som er tildelt passmyndighet av Utenriksdepartementet. Passet skal inneholde «*opplysninger om enkeltperson*», jf. § 6.

Lov om nasjonalt identitetskort ble vedtatt 5. juni 2015, og trådte i kraft 19. oktober 2020. ID-kortet kan benyttes som reisedokument i stedet for pass i EØS-området, jf. ID-kortloven § 1. Etter § 6 skal det nasjonale ID-kortet «*bare inneholde opplysninger som er nødvendige for å kontrollere kortets ekthet og bekrefte innehaverens identitet.*»

²¹ Prop.63 L (2018–2019) s. 93.

²² Prop. 81 L (2016–2017) s. 275.

²³ Prop. 66 L (2019–2020) s. 70 og s. 153–154. I HR-2022-1843-A tok Høyesterett for første gang stilling til terskelen for hva som utgjør hatefulle ytringer basert på en persons kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Pass og ID-kort til mindreårige under 18 år, kan ikke utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, jf. henholdsvis passloven § 4 og ID-kortloven § 4. Nærmere regler om kravet til samtykke er fastsatt i pass- og ID-kortforskriften.²⁴

Når det gjelder passets tekniske spesifikasjoner, er Norge bundet av kravene til passutstedelse som er fastsatt av Den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO og av EU. ICAOs globale spesifikasjoner (standards) for bruk av biometri i reisedokumenter er gitt i dokument 9303, og fulgt opp av EU ved Rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhetslementer og biometriske identifikatorer i pass og reisedokumenter, som binder Norge gjennom Schengen-avtalen.

I ICAOs standard 9303 er kjønn listet opp som et obligatorisk felt i passet:

«Sex of the holder, to be specified by use of the single initial commonly used in the language of the State or organization where the document is issued and, if translation into English, French or Spanish is necessary, followed by an oblique and the capital letter F for female, M for male, or X for unspecified.»²⁵

Retningslinjene åpner for at kjønn kan oppgis med betegnelsen «X». Etter oppdateringen av standarden i 2021, er det nå presisert at en stat kan bestemme at kjønn ikke skal identifiseres i passet:

«Where an issuing State or organization does not want to identify the sex, the filler character (<) shall be used in this field in the MRZ and an X in this field in the VIZ.»²⁶

I praksis vil en dermed kunne bestemme at kjønn ikke skal identifiseres i passet til noen norske borgere. ICAOs arbeidsgruppe for maskinlesbare pass vurderte allerede i 2012 om kjønn burde fjernes som et obligatorisk felt, og i grunnlagsdokumentene ble det særlig pekt på transpersoners situasjon:

«The risk of transgender people encountering problems while travelling would be reduced by removing the gender field on travel documents. Transgender people may experience an easier process as they would no longer have the problem of travelling on travel documents where the gender displayed doesn't match their appearance. Also, transgender people with their gender displayed as X would avoid dealing with border officials that do not recognise this option.»²⁷

Disse innvendingene er langt på vei hensyntatt nå som standarden åpner for at en stat kan unnlate å identifisere kjønn på egne borgere. Heller ikke rådsforordning (EF) nr. 2252/2004 krever at kjønn identifiseres i pass og andre reisedokumenter, all den tid forordningen viser til

²⁴ Forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort.

²⁵ International Civil Aviation Organization, Doc 9303. Machine Readable travel Documents: Part 4: Specifications for Machine Readable Passports (MRPs) and other TRD3 Size MRTDs (2021) s. 14.

²⁶ International Civil Aviation Organization, Doc 9303 s. 21.

²⁷ International Civil Aviation Organization, TAG/MRTD/221-IP/4 (2012), Appendix A, s. 9.

kravene i ICAO-dokument 9303. Dette innebærer at verken internasjonale eller nasjonale regler stiller krav om at kjønn oppgis i passet.

Av forskrift 9. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften) § 2-4 andre ledd følger det imidlertid at fødselsnummer skal innføres i passet og fremgå av ID-kortet.²⁸ Også førerkort inneholder vedkommendes fødselsnummer, jf. førerkortforskriften vedlegg 2 § 4. Selv om det åpnes for å unnlate kjønnsmarkør i offentlige identifikasjonsdokumenter, vil likevel personnummeret være kjønns spesifikt frem til en ny ordning kommer på plass (jf. punkt 2.2 ovenfor). Dette kan håndteres på ulike måter, som å fullstendig utelate personnummer i slike identifikasjonsdokumenter, slik at det aktuelle identitetsdokumentet kun oppgir fødselsdato, se punkt 6.2 nedenfor. ICAOs standarder stiller ikke krav om at personnummer angis i passet, og det er ikke øvrige folkerettslige hindre for en løsning som skissert.

2.7 Lover som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn

2.7.1 Innledning

Selv om norsk lovgivning for det meste er kjønnsnøytralt utformet, finnes det en rekke lover som tildeler rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn. Disse lovene er basert på en binær tokjønnsmodell, hvor forutsetningen er at hele befolkningen tilhører kategoriene mann eller kvinne. Et tredje juridisk kjønnsalternativ bryter med denne strukturen, og utfordrer det skillet som ligger til grunn for dagens lovgivning på en rekke områder. Dersom det innføres et tredje juridisk kjønnsalternativ, må lovgiver vurdere hvilken betydning dette skal ha for kjønnsbegrepet i den øvrige lovgivningen. I det følgende presenteres sentrale lover som skiller på bakgrunn av kjønn. Oversikten er ikke ment å være uttømmende.

En rekke kjønnsrelevante praksiser er ikke særskilt regulert i lovgivningen. Det klassiske eksempelet er kjønnsdelte garderober og toaletter. Andre eksempler er kjønnsdelte soningsplasser.²⁹ En forskjellsbehandling basert på kjønnsidentitet kan etter omstendighetene utgjøre et brudd på forbudet mot diskriminering på grunnlag av kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, se punkt 2.4 ovenfor.

2.7.2 Ekteskapsloven

Inngåelse og oppløsning av ekteskap er regulert i ekteskapsloven. Det følger av lovens § 1 at «*to personer av motsatt eller samme kjønn kan inngå ekteskap*». Forarbeidene utdyper dette til at ekteskap kan inngås mellom en kvinne og en mann, to kvinner eller to menn, uavhengig av seksuell orientering.³⁰ Prinsippet om frivillighet er regulert i § 1b, hvor det fremgår at «*[k]vinner og menn har samme rett til fritt å velge ektefelle*», og at ekteskap skal inngås av egen fri vilje og med eget samtykke.

²⁸ I midlertidig pass innføres derimot bare fødselsdato, jf. pass- og ID-kortforskriften § 2-4 andre ledd andre punktum.

²⁹ Se nærmere Kriminalomsorgen, *Retningslinjer for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring* (2018).

³⁰ Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) s. 90.

Prester i Den norske kirke og vigslere i andre trossamfunn kan nekte å foreta vigsel dersom brudefolkene er av samme kjønn, jf. § 13 andre ledd. Bestemmelsen skal praktiseres slik at «*kvinner og menn likebehandles*», jf. bestemmelsens tredje ledd. I henhold til hovedregelen om at juridisk kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover, kan en vigsler som nevnt ikke nekte å vie to personer med samme fødselskjønn, der den ene av disse har endret sitt juridiske kjønn.

2.7.3 Bioteknologiloven

Bioteknologiloven gjelder humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. og omfatter blant annet assistert befruktning, forskning på befruktede egg og kloning, fosterdiagnostikk, genetiske undersøkelser av fødte og genterapi, jf. § 1-2.

Assistert befruktning er regulert i lovens kapittel 2. Loven definerer «*assistert befruktning*» som «*inseminasjon og befruktning utenfor kroppen*», jf. § 2-1 bokstav a. Inseminasjon innebærer «*innføring av sæd i kvinnen på annen måte enn ved samleie*», jf. § 2-1 bokstav b. Befruktning utenfor kroppen er definert som «*befruktning av egg utenfor kvinnens kropp*», jf. § 2-1 bokstav c.

Både gifte, samboende i ekteskapslignende forhold og enslige kan få tilgang til assistert befruktning, jf. § 2-2. Både likekjønnede og ulikekjønnede par er omfattet av bestemmelsen. Det fremgår av § 2-3 første ledd at inseminasjon kan finne sted «*når to kvinner er gift eller samboere i ekteskapslignende forhold*». Det er ikke, som for ulikekjønnede par, et vilkår om et medisinsk behov for assistert befruktning.

Det er ingen definisjon av begrepet «*kvinne*» i bioteknologiloven. I tråd med hovedregelen i lov om endring av juridisk kjønn § 6, skal det juridiske kjønn legges til grunn ved anvendelse av bioteknologilovens regler om assistert befruktning. Selv om en person som har skiftet juridisk kjønn har mulighet til å få barn ved hjelp av assistert befruktning, åpner ikke loven for dette. En person som er født kvinne, men som senere har endret sitt juridiske kjønn til mann, vil med andre ord ikke kunne få hjelp til å bli gravid ved assistert befruktning med donert sæd. I forarbeidene til lov om endring av juridisk kjønn, uttalte departementet at det ville «*komme tilbake til spørsmålet om assistert befruktning til personer som har skiftet juridisk kjønn i egen sak om evaluering av bioteknologiloven*».³¹

2.7.4 Krisesenterloven

Et krisesenter er et midlertidig botilbud for voksne og barn som er utsatt for vold og trusler i nære relasjoner. Det offentlige skal sørge for et krisesentertilbud for begge kjønn.

Krisesenterloven § 2 femte ledd fastsetter at «*[b]utilbodet til kvinner og butilbodet til menn skal vere fysisk skilde*». I lovens forarbeider er det presisert at kravet om fysisk atskilte botilbud innebærer at «*kvinner og menn ikke skal bu saman eller ha felles opphaldsrom*», og det understrekes som en grunnleggende forutsetning for et godt krisesentertilbud at kvinner kan kjenne seg trygge.³²

³¹ Prop. 74 L (2015–2016) s. 5 og s. 32.

³² Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) s. 77.

2.7.5 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven inneholder regler om kroppsvisitering. Av § 201 andre ledd følger det at «[n]år hensynet til ærbarhet tilsier det, skal personlig ransaking utføres ved en person av samme kjønn som den ransakingen gjelder.» En anvendelse av hovedregelen i lov om endring av juridisk kjønn § 6 skulle tilsi at en ikke kan nekte å bli ransaket av en person med samme juridisk kjønn som en selv. I juridisk teori er det imidlertid tatt til orde for at lov om endring av juridisk kjønn § 6 i dette tilfellet må tolkes innskrenkende, slik at en mistenkt kvinne kan nekte å bli ransaket av en person hun opplever som mann.³³

2.7.6 Likestillings- og diskrimineringsloven, allmennaksjeloven, aksjeloven, kommuneloven, domstolloven, forskrift om opptak til høyere utdanning

Regler om kjønnsbalanse og kvotering finnes i flere ulike lover. Likestillings- og diskrimineringsloven § 28 stiller krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv. Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv. «skal begge kjønn være representert». Krav til antall kvinner og menn varierer med utvalgets størrelse, og har utvalget ti medlemmer eller flere, skal «hvert kjønn være representert med minst 40 pst». Tilsvarende inneholder kommuneloven bestemmelser om kjønnsbalanse i folkevalgte organer, jf. §§ 5-9, 7-5, 77-6, 7-7, 7-10, 10-4 og 10-5. Også i allmennaksjeselskaper stilles det krav om representasjon av begge kjønn i styret, jf. allmennaksjeloven § 6-11 a. Tilsvarende gjelder statsaksjeselskaper og aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst 2/3 av aksjene, jf. aksjeloven § 20-6 og kommuneloven § 21-1. Næringsministeren har varslet at ordningen vil foreslås utvidet til å gjelde flere selskaper.³⁴

Det følger av domstolloven § 27 at det blant medlemmene og varamedlemmene i forliksrådet skal være både kvinner og menn. Etter lovens §§ 64 og 65 skal det være «to utvalg av meddommere, ett for kvinner og ett for menn».

Forskrift om opptak til høyere utdanning oppstiller en ordning med tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn. Etter forskriften § 7-9 første ledd kan departementet for enkelte utdanninger fastsette at søker av «det kjønn som er klart underrepresentert» skal gis tilleggspoeng.

Det fremgår av forarbeidene til lov om endring av juridisk kjønn at juridisk kjønn skal legges til grunn hva gjelder ovennevnte regler om kjønnsbalanse og kvotering.³⁵

2.7.7 Arbeidsmiljøloven og folketrygdloven

Arbeidsmiljøloven gir rettigheter til foreldre, se særlig kapittel 12. Her benyttes gjennomgående begrepene «mor» og «far». Et unntak er § 12-8 om ammefri som gir særlige rettigheter til «kvinne som ammer sitt barn». Kjønnsspesifikke termer benyttes også i folketrygdlovens regler om ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. Eksempelvis er formuleringen «kvinne som

³³ (Robberstad & Halvorsen, 2022) s. 180–181. Se også (Arnesen, Kommentartutgave til lov om endring av juridisk kjønn, 2022) note 7.1 til § 6.

³⁴ Pressemelding 30.09.2022 (tilgjengelig på regjeringen.no).

³⁵ Prop. 74 L (2015–2016) s. 37.

føder barn» benyttet flere steder, jf. f.eks. §§ 14-7 og 14-10 om foreldrepenger og § 14-17 om engangsstønad.

Det følger av lov om endring av juridisk kjønn § 6 andre ledd at «regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn» gjelder på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn.

2.7.8 Barneloven

Barnelovens regler om etablering av foreldreskap og foreldreansvar benytter kjønsspesifikke termer. Etter barnelova § 2 regnes «*kvinna som har fødd barnet*» som barnets mor, og etter § 3 regnes «*den mannen som mora er gift med ved fødselen*» som barnets far og «*den kvinna som mora er gift med*» som medmor. Det følger av lov om endring av juridisk kjønn § 6 første ledd at fødselskjønn skal legges til grunn ved fastsettelse av foreldreskap og foreldreansvar etter barnelova. En person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap.

2.8 Behandling av personopplysninger om juridisk kjønn

Opplysninger om juridisk kjønn (eller kjønnsidentitet, som juridisk kjønn viser til) er en personopplysning som må behandles i tråd med personvernlovgivningen, jf. personopplysningsloven § 1, jf. personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679 – GDPR) artikkel 4(1), jf. artikkel 2(1). Det innebærer at all innsamling, lagring, bruk, utlevering mv. av opplysninger om en persons juridiske kjønn må følge reglene i personvernlovgivningen. Personvernforordningen stiller detaljerte krav til behandling av personopplysninger, herunder at enhver behandling må ha et definert formål og et lovlig grunnlag.³⁶ Forordningen gir også den registrerte rett til informasjon, innsyn, retting og sletting av egne personopplysninger mv.³⁷

Opplysninger om en persons kjønnsidentitet (dvs. juridisk kjønn etter norsk rett) er ikke anerkjent som en særskilt kategori av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9.³⁸ Bestemmelsen oppstiller som utgangspunkt et *forbud* mot behandling av sensitive personopplysninger, som er definert som opplysninger om «*rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering*». For å lovlig behandle denne typen personopplysninger, må den behandlingsansvarlige oppfylle et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 (i tillegg til å ha gyldig behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1).

I dag registreres ikke juridisk kjønn som en egen opplysning i folkeregisteret, men utledes av fødselsnummer eller d-nummer, se punkt 2.2 ovenfor. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv personopplysning, jf. personvernforordningen artikkel 87. Det er likevel satt klare grenser for bruken av fødselsnummer i norsk rett, jf. personopplysningsloven § 12 som bestemmer at fødselsnummer bare kan behandles når det er «*saklig behov for sikker*

³⁶ Personvernforordningen artikkel 5 og 6.

³⁷ Personvernforordningen kapittel III.

³⁸ Se også (Alaattinoglu, Arnesen, & Sørli, 2021) s. 118–119.

identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering». I tillegg må det på vanlig måte foreligge behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. Videre kan det etter offentleglova § 26 nest siste ledd gjøres unntak fra innsyn for fødselsnummer.

Utlevering av fødselsnummer (og følgelig juridisk kjønn) fra folkeregisteret er nærmere regulert i folkeregisterloven § 10-1. Fødselsnummer/juridisk kjønn er ikke definert som en taushetsbelagt opplysning.³⁹ Etter § 10-1 første ledd kan offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak, få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret, og disse kan gjøres tilgjengelig gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer. Bestemmelsens andre ledd bestemmer at «andre private virksomheter og aktører» bare kan få utlevert opplysninger om fødselsnummer og d-nummer dersom det angis et begrunnet behov. Med begrunnet behov menes at nummeret er nødvendig for å oppfylle en lovpålagt forpliktelse eller for å ivareta en lovmessig rettighet, jf. folkeregisterforskriften § 10-1-1 andre ledd. Det vil typisk foreligge et begrunnet behov for virksomheter som har innrapporteringsplikt til skattemyndighetene om personers inntekt, gjeld osv., eksempelvis arbeidsgivere, NAV, Lånekassen, banker, forsikringsselskaper mm.⁴⁰ Samlet innebærer dette at fødselsnummer, og med dette opplysninger om en persons juridiske kjønn, kan gjøres tilgjengelig for forholdsvis mange virksomheter.

I en binær tokjønnsmodell kan man ikke utlede av opplysninger om en persons juridiske kjønn om vedkommendes kjønnsidentitet samsvarer med fødselskjønnet (det biologiske kjønn).⁴¹ Dette vil være annerledes for en person som tilhører en tredje juridisk kjønnskategori. Ettersom denne kategorien ikke svarer til noe fødselskjønn, vil en angivelse av vedkommendes juridiske kjønn samtidig angi at personen identifiserer seg med et annet kjønn enn det vedkommende ble registrert med ved fødselen. Selv om en tredje kjønnskategori vil gi ikke-binære en anerkjennelse de selv ønsker og etterstreber, risikerer de like fullt å bli utsatt for hets, vold og diskriminering på grunnlag av sin kjønnsidentitet. De kan derfor ønske å råde over og selv bestemme over hvem som skal få opplysninger om deres kjønnsidentitet.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori reiser på denne bakgrunn enkelte spørsmål knyttet til personvern for ikke binære, både med hensyn til utlevering av opplysninger om juridisk kjønn fra folkeregisteret, og med hensyn til andre virksomheters innsamling av opplysninger om juridisk kjønn direkte fra enkeltpersoner. Disse problemstillingene omtales nærmere i punkt 6.3.14 nedenfor.

³⁹ Prop. 164 L (2015–2016) s. 39.

⁴⁰ Se nærmere (Wessel-Aas & Ødegaard, 2018) s. 170 flg.

⁴¹ Dette kan stille seg annerledes for historiske opplysninger om endring av juridisk kjønn, se (Alaattinoglu, Arnesen, & Sørli, 2021) s. 89.

3 Internasjonale føringer

Oppsummering av kapittel 3

Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk har et menneskerettslig vern, både som en del av retten til privatliv og som en del av diskrimineringsvernet. Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har konvensjonsstatene en positiv forpliktelse til å sikre transpersoners rett til juridisk anerkjennelse av endret kjønnsstatus fra mann til kvinne eller omvendt. Så langt foreligger det imidlertid verken rettsavgjørelser fra nasjonale domstoler eller internasjonale håndhevingsorganer som konkret behandler spørsmål om juridisk anerkjennelse av ikke-binære personers kjønnsidentitet.

I mangel på autoritativ avklaring, må det legges til grunn at det per i dag ikke foreligger en plikt etter konstitusjonelle og internasjonale menneskerettigheter til å anerkjenne mer enn to juridiske kjønnskategorier. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at dagens binære tokjønnsmodell er i strid med menneskerettighetene. Samfunns- og rettsutviklingen går imidlertid stadig i retning økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. Slik rettslig anerkjennelse er også anbefalt i internasjonale ikke-bindende rettslige instrumenter.

Det foreligger ikke noen menneskerettslige hindringer for å anerkjenne en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett. Dersom en tredje kjønnskategori skal innføres i lovverket, er det likevel viktig å sikre at menneskerettslige forpliktelser overholdes, særlig med hensyn til kvinners og barns rettigheter. I tillegg legger retten til ekteskap enkelte føringer.

3.1 Innledning

For å vurdere hvordan en tredje kjønnskategori eventuelt kan innrettes i det norske lovverket, er det nødvendig å utrede hvilke menneskerettslige forpliktelser som gjelder for anerkjennelse av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det er for det første et spørsmål om det foreligger en positiv plikt til å anerkjenne mer enn to kjønn, og hvordan dagens binære tokjønnsmodell står seg opp mot Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter, se punkt 3.2. For det andre er det et spørsmål om hvilke menneskerettslige skranker som gjelder for innføring av en tredje kjønnskategori, herunder hvilke menneskerettslige konflikter som eventuelt kan oppstå, se punkt 3.3.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kan også reise EØS-rettslige problemstillinger, se punkt 3.4. Det eksisterer videre en rekke prinsipper og anbefalinger på området som ikke er juridisk bindende («soft law»), men som likevel kan gi veiledning for spørsmål om innføring av et tredje juridisk kjønn, se punkt 3.5.

3.2 Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter

3.2.1 Overordnet om de menneskerettslige forpliktelsene

Så langt er det ikke utarbeidet en egen konvensjon som uttrykkelig regulerer spørsmål om kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, eller som spesielt sikrer rettigheter for (ikke-binære) transpersoner eller andre som bryter med tradisjonelle forventninger til kjønn og seksualitet.

Det er likevel klart at kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk har et menneskerettslig vern, både som en del av retten til privatliv og som en del av diskrimineringsvernet.

Retten til privatliv er forankret i internasjonale menneskerettigheter, først og fremst FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. *Vern mot diskriminering* er forankret i SP artikkel 2 (1) og artikkel 26, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 (2) og EMK artikkel 14. Disse konvensjonene gjelder som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Etter grunnlovsrevisjonen i mai 2014, er retten til privatliv og vern mot diskriminering også nedfelt i henholdsvis Grunnloven §§ 102 og 98.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i flere avgjørelser slått fast at en persons kjønnsidentitet regnes som et personlig forhold som er beskyttet av retten til privatliv etter artikkel 8. EMD har avsagt en rekke avgjørelser som omhandler retten til kjønnsidentitet for transpersoner som har endret kjønn fra mann til kvinne eller fra kvinne til mann. På dette området har det skjedd en betydelig utvikling de siste 30 årene som har bidratt til å styrke transpersoners rettighetsvern i Europa, se nærmere punkt 3.2.2 nedenfor. Også FNs menneskerettighetskomité, som overvåker konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, har slått fast at retten til kjønnsidentitet utgjør et element i retten til privatliv etter SP artikkel 17, jf. sak *G mot Australia* (2017).⁴²

Det må legges til grunn at retten til kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk også inngår som en del av retten til privatliv etter Grunnloven § 102, selv om Høyesterett så langt ikke uttrykkelig har tatt stilling til dette. Bestemmelsen er imidlertid utformet etter inspirasjon fra EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, og det er lagt til grunn i både forarbeidene og Høyesteretts praksis at bestemmelsen må fortolkes i lys av de folkerettslige forbildene og praksis fra internasjonale håndhevsorganer.⁴³

Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk utgjør ikke uttrykkelig opplistede diskrimineringsgrunnlag verken etter EMK artikkel 14, SP artikkel 2 (1) og 26 eller ØSK artikkel 2 (2). EMD har imidlertid slått fast at det aksessoriske diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14 også omfatter vern mot diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet.⁴⁴ Tilsvarende er slått fast av FNs menneskerettighetskomite i sak *G mot Australia* og av FNs ØSK-komite i *General Comment No. 20*.⁴⁵

Grunnloven § 98 slår på generelt grunnlag fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen lister ikke opp noen uttrykkelige diskrimineringsgrunnlag, men i likhet med § 102 må bestemmelsen tolkes i lys av de internasjonale forbildene. Forarbeidene til § 98 nevner i tillegg kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som aktuelle diskrimineringsgrunnlag. Forbudet mot diskriminering på grunnlag av

⁴² G. mot Australia (no. 2172/2012) avsnitt 7.2.

⁴³ Jf. bl.a. Grunnloven § 92, dokument 16 (2011–2012) s. 90, jf. Innst. 186 S (2013–2014) s. 20 og Rt-2015-93-A avsnitt 57. Se også LB-2018-154420.

⁴⁴ P.V. mot Spania (35159/09) avsnitt 30 og A.M. m.fl. mot Russland (47220/19) avsnitt 73.

⁴⁵ G. mot Australia (no. 2172/2012) avsnitt 7.1.2 og General comment No. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, E/C. 12/GC/20 (2009) avsnitt 32.

kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk følger dessuten uttrykkelig av både likestillings- og diskrimineringsloven § 6 og straffeloven § 186 første ledd bokstav d.

Retten til kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk har med andre ord bred menneskerettslig forankring i det norske lovverket. Så langt foreligger det imidlertid verken rettsavgjørelser fra nasjonale domstoler eller internasjonale håndhevingsorganer som konkret behandler spørsmål om juridisk/rettslig anerkjennelse av kjønnsidentitet for ikke-binære personer. Den praksis som foreligger – først og fremst fra EMD – omhandler transpersoners rett til (juridisk) anerkjennelse av kjønnskifte fra mann til kvinne eller fra kvinne til mann. På dette området har det som nevnt skjedd en betydelig styrking av transpersoners rettighetsvern, som belyser det nærmere innholdet i retten til kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. I det følgende redegjøres det nærmere for utviklingen på dette området ved EMDs tolkning og anvendelse av retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og etter diskrimineringsvernet i artikkel 14.

3.2.2 Nærmere om retten til kjønnsidentitet etter EMK og utviklingen i EMDs praksis

EMK artikkel 8, som verner retten til privatliv, oppstiller både negative og positive forpliktelser for staten. Den negative forpliktelsen innebærer at staten må avstå fra å gripe inn i beskyttede interesser etter artikkel 8 nr. 1, så lenge vilkårene for inngrep etter artikkel 8 nr. 2 ikke er oppfylt. Den positive forpliktelsen innebærer at staten i en viss utstrekning også må iverksette tiltak for å sikre retten til privatliv, også i forholdet mellom enkeltpersoner, jf. artikkel 8 nr. 1.⁴⁶

Ved vurderingen av om staten må pålegges positive forpliktelser, skal det foretas en avveining mellom samfunnets og individets interesser, og statene har en ikke ubetydelig skjønnsmargin. Staten skal imidlertid ikke pålegges en umulig eller uforholdsmessig byrde. Skillet mellom negative og positive forpliktelser er imidlertid ikke renskåret. Det sentrale vurderingstemaet er i begge tilfeller om staten har lyktes i å treffe «*the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole*». Ved denne vurderingen kan formålene som er opplistet i EMK artikkel 8 nr. 2 ha en viss betydning.⁴⁷

Praksis fra EMD viser at spørsmål knyttet til retten til kjønnsidentitet først og fremst rubriseres som et spørsmål om konvensjonsstaten har oppfylt sine positive forpliktelser etter EMK artikkel 8. Den første gangen EMD tok stilling til dette, var i avgjørelsen *Rees mot Storbritannia* (1986). Saken gjaldt en person som biologisk sett var født som kvinne, men som identifiserte seg som mann. Han gjennomgikk kjønnskifteoperasjon og skiftet navn, men fikk avslag på sin forespørsel om å endre kjønnsstatus i fødselsattesten og fødselsregisteret. Spørsmålet for EMD var om retten til privatliv etter EMK artikkel 8 innebar en positiv forpliktelse for staten til å endre klagers juridiske kjønnsstatus, slik at denne samsvarte med hans opplevde kjønnsidentitet. EMD kom under dissens (12-3) fram til at det ikke forelå noen krenkelse av retten til privatliv. Det ble blant annet lagt vekt på at en innvilgelse av klagerens krav ville krevd store endringer i systemet for fødselsregistrering, med store administrative konsekvenser. EMD la også vekt på at det for tiden var «*little common ground between the Contracting States in this area and that, generally speaking, the law appears to be in a transitional stage*». EMD fant på denne bakgrunn at statene på dette området måtte tilkjennes en bred skjønnsmargin.

⁴⁶ Söderman mot Sverige (5786/08) avsnitt 78.

⁴⁷ (Kjølbro, 2020) s. 887.

Domstolen holdt imidlertid døren åpen for at spørsmålet ville kunne bli vurdert annerledes i fremtiden.⁴⁸

Resultatet i Rees-saken ble likevel opprettholdt fire år senere i avgjørelsen *Cossey mot Storbritannia* (1990). Også denne saken gjaldt en transperson som hadde endret navn og gjennomgått kjønnsbekreftende behandling, men som ikke fikk endret kjønnsstatus i fødselsattesten. EMD fant at det hadde vært en viss utvikling på området siden 1986, men at det fortsatt var stor variasjon blant konvensjonsstatenes praksis. Samlet fant EMD at det ikke var påkrevd å fravike de tidligere vurderingene i *Rees mot Storbritannia*.⁴⁹

I *B mot Frankrike* (1992) kom EMD for første gang fram til at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 8 i en sak som omhandlet spørsmål om juridisk anerkjennelse av kjønnskifte.⁵⁰ Avgjørelsen ble konkret begrunnet ut fra at ulempene med manglende samsvar mellom registrering og opplevd kjønn var større i Frankrike enn i Storbritannia og at det var mindre krevende for franske myndigheter å endre klagers juridiske kjønnsstatus, blant annet fordi fødselsattester i Frankrike var ment å bli oppdatert gjennom hele livet. Samlet fant EMD at klageren daglig befant seg i en situasjon som ikke var forenlig med retten til respekt av hennes privatliv.

Konklusjonen i *Rees mot Storbritannia* ble likevel opprettholdt i avgjørelsen *Sheffield and Horsham mot Storbritannia* (1998), der EMD igjen konkluderte med at det ikke forelå en positiv positiv forpliktelse til å sikre transpersoners rett til juridisk anerkjennelse av endret kjønnsstatus. Domstolen gjentok likevel at området måtte holdes under konstant oppsyn, i lys av den økende anerkjennelsen av de problemer transpersoner opplever.⁵¹

Det avgjørende vendepunktet kom med avgjørelsen *Christine Goodwin mot Storbritannia* (2002).⁵² Klager i saken var biologisk født som mann, men identifiserte seg som kvinne og hadde gjennomgått kjønnsbekreftende medisinsk behandling. Juridisk sett var hun fortsatt registrert mann, noe som medførte flere ulemper og utfordringer for henne. Spørsmålet for EMD var igjen om mangelen på juridisk anerkjennelse av klagerens kvinnelige kjønnsidentitet utgjorde et brudd på statens positive plikt til å sikre klagers rett til privatliv etter artikkel 8. Selv om det heller ikke på dette punktet forelå noen klar konsensus blant konvensjonsstatene, fant EMD at retten til privatliv etter EMK artikkel 8 var krenket. EMD uttalte:

*«In the twenty first century the right of transsexuals to personal development and to physical and moral security in the full sense enjoyed by others in society cannot be regarded as a matter of controversy requiring the lapse of time to cast clearer light on the issues involved. In short, the unsatisfactory situation in which post-operative transsexuals live in an intermediate zone as not quite one gender or the other is no longer sustainable.»*⁵³

⁴⁸ Rees mot Storbritannia (9532/81) avsnitt 37 og 47.

⁴⁹ Cossey mot Storbritannia (10843/84).

⁵⁰ B mot Frankrike (13343/87).

⁵¹ Sheffield og Horsham mot Storbritannia (31–32/1997/815–816/1018–1019) avsnitt 58 og 60. Se også X, Y og Z mot Storbritannia (21830/93).

⁵² Christine Goodwin mot Storbritannia (28957/95). Se også I mot Storbritannia (25680/94), avsagt samme dag.

⁵³ Christine Goodwin mot Storbritannia (28957/95) avsnitt 90.

EMD fant at Storbritannia ikke lenger kunne hevde at sakens spørsmål lå innenfor konvensjonsstatenes skjønnsmargin. Ved vurderingen ble det også lagt vekt på den internasjonale trenden i favør av økt anerkjennelse av transpersoner, herunder juridisk anerkjennelse av kjønnskifte for transpersoner som har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling.⁵⁴

Ettersom det ble konstatert krenkelse av artikkel 8, fant EMD ikke grunn til å vurdere om det også forelå en krenkelse av klagers vern mot diskriminering etter artikkel 14 (sett i sammenheng med artikkel 8). Domstolen uttalte imidlertid at «*the lack of legal recognition of the change of gender of a post-operative transsexual lies at the heart of the applicant's complaints under Article 14 of the Convention.*»⁵⁵ EMD konstaterte dessuten krenkelse av klagerens rett til ekteskap etter artikkel 12, se punkt 3.3.4 nedenfor.

Christine Goodwin mot Storbritannia viser tydelig hvordan EMK er et «*living instrument*» som fortolkes dynamisk i lys av samfunnsutviklingen. Som EMD påpekte i dommen, er dette avgjørende for å sikre at konvensjonen «*is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory*».⁵⁶ Ovenstående praksis viser imidlertid også at det tok tid før EMD valgte å tilsidesette domstolens tidligere vurdering, slik døren ble holdt åpen for i *Rees*-saken fra 1986.

I etterkant av *Christine Goodwin mot Storbritannia* er transpersoners rettighetsvern i Europa blitt ytterligere styrket ved en rekke avgjørelser fra EMD.⁵⁷ Som eksempel kan nevnes *Van Kück mot Tyskland* (2003). Saken gjaldt en transperson som saksøkte sitt forsikringsselskap for manglende dekning av utgifter til hormonbehandling før gjennomgått kjønnskifteoperasjon. Søksmålet ble avvist av nasjonale domstoler, og EMD fant at dette utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 8. Etter Domstolens syn var det uforholdsmessig å kreve at klager skulle bevise den medisinske nødvendigheten av den kjønnsbekreftende behandlingen for at helseforsikringsselskapet skulle dekke kostnadene. Nasjonale myndigheter hadde ikke klart å treffe en «*fair balance*» mellom forsikringsselskapets interesser på den ene siden og klagers interesse på den andre siden.⁵⁸ EMD kom også med flere prinsipielle uttalelser om retten til kjønnsidentitet; Domstolen uttalte blant annet at «*gender identity is one of the most intimate areas of a person's private life*» og at «*[e]lements such as, for example, gender identification, name and sexual orientation and sexual life fall within the personal sphere protected by Article 8*».⁵⁹ Klagerens rett til å definere seg selv som kvinne ble videre omtalt som «*one of the most basic essentials of self-determination*».⁶⁰

Flere av EMDs avgjørelser omhandler konvensjonsstatenes adgang til å stille vilkår for endring av juridisk kjønn. Avgjørelsen *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* (2017) er sentral. Her vurderte EMD for det første om det var i strid med EMK artikkel 8 å stille vilkår om diagnosen kjønnsidentitetsforstyrrelse samt krav om medisinsk undersøkelse for å endre juridisk kjønn.

⁵⁴ *Christine Goodwin mot Storbritannia* (28957/95) avsnitt 85.

⁵⁵ *Christine Goodwin mot Storbritannia* (28957/95) avsnitt 108.

⁵⁶ *Christine Goodwin mot Storbritannia* (28957/95) avsnitt 74.

⁵⁷ Se også (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2022).

⁵⁸ *Van Kück mot Tyskland* (35968/97) avsnitt 84.

⁵⁹ *Van Kück mot Tyskland* (35968/97) avsnitt 56 og 69.

⁶⁰ *Van Kück mot Tyskland* (35968/97) avsnitt 73.

Dette ble besvart benektende. EMD slo derimot fast at krav om sterilisering som forutsetning for endring av juridisk kjønn, var i strid med retten til privatliv.⁶¹ Saken gjaldt tre transpersoner som ønsket å endre kjønnsstatus og fornavn i sine fødselsattester. Etter fransk rett var slik juridisk anerkjennelse imidlertid betinget av at man gjennomgikk irreversibel medisinsk behandling som innebar en høy grad av sannsynlighet for sterilitet. EMD presiserte innledningsvis at domstolens praksis knyttet til retten til kjønnsidentitet så langt hadde omhandlet spørsmål om rettslig anerkjennelse av kjønnskifte for transpersoner som hadde gjennomgått kjønnsbekreftende medisinsk behandling. Det kunne imidlertid ikke utledes av dette at anerkjennelse for transpersoner som *ikke* har gjennomgått slik behandling, faller utenfor artikkel 8 sitt anvendelsesområde. Tvert imot, uttalte EMD at retten til privatliv gjelder fullt ut for kjønnsidentitet, som et element i personlig identitet og at «*this holds true for all individuals*».⁶²

EMD uttalte videre at statene må tilkjennes en viss skjønnsmargin ved gjennomføring av deres positive forpliktelser, og at en rekke forhold må tas i betraktning for å vurdere skjønnsmarginens bredde, herunder graden av konsensus i avtalestatene, hvorvidt det er tale om sensitive moralske og etiske spørsmål, og om det er tale om et vesentlig element i den personlige identitet.⁶³ Domstolen bemerket deretter at det ikke forelå noen felleseuropeisk konsensus med hensyn til kravet om sterilisering. Det ble videre pekt på at offentlige interesser sto på spill, og at saken reiste både sensitive moralske og etiske problemstillinger. Sakens betydning for klagers identitet og personlige autonomi måtte likevel lede til en smal skjønnsmargin i dette tilfellet.⁶⁴ Etter en konkret vurdering konkluderte EMD med at man ikke kunne akseptere at anerkjennelse av transpersoners kjønnsidentitet ble gjort betinget av steriliseringskirurgi mot den enkeltes vilje. I praksis innebar en slik situasjon å stille enkeltpersoner overfor et umulig valg: enten å gjennomgå sterilisering mot sin vilje eller å gi avkall på sin rett til anerkjennelse av egen kjønnsidentitet. Dette var ikke forenlig med retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Resultatet i *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* ble tatt et skritt videre i *X og Y mot Romania* (2021). Her slo EMD fast at retten til å endre juridisk kjønn ikke kunne gjøres betinget av at klagerne, to transpersoner, gjennomgikk kjønnsbekreftende kirurgi – uavhengig av konsekvensene dette måtte ha for deres fruktbarhet.⁶⁵

Avgjørelsen *A.M. m.fl. mot Russland* (2021) gjaldt en transperson som ble fratatt samvær med sine barn på grunn av den påstått negative effekten hennes kjønnskifte fra mann til kvinne kunne ha for barnas psykiske helse og utvikling. EMD konstaterte her både krenkelse av artikkel 8 og av diskrimineringsvernet i artikkel 14 sett i sammenheng med artikkel 8. Det ble vist til at klagerens kjønnskifte og kjønnsidentitet hadde spilt en avgjørende rolle i nasjonale myndighets beslutning om å begrense hennes samvær med barna. Klager var derfor blitt behandlet annerledes enn foreldre hvis kjønnsidentitet samsvarer med kjønnnet registrert med ved fødselen, uten at nasjonale myndigheter hadde gitt noen overbevisende begrunnelse for denne forskjellsbehandlingen.

⁶¹ Se også den tidligere *Y.Y. mot Tyrkia* fra 2015 (14793/08).

⁶² *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* (79885/12, 52471/13 og 52596/13) avsnitt 93–95.

⁶³ *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* (79885/12, 52471/13 og 52596/13) avsnitt 121.

⁶⁴ *A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike* (79885/12, 52471/13 og 52596/13) avsnitt 123.

⁶⁵ *X. og Y. mot Romania* (2145/16 og 20607/16).

Endelig er det grunn til å nevne avgjørelsen *Rana mot Ungarn* (2020). Saken gjaldt en transperson fra Iran som fikk innvilget asyl i Ungarn fordi han ble forfulgt i hjemlandet på grunn av sin kjønnsidentitet. Klager fikk avslag på sin søknad om å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann, fordi han ikke hadde ungarsk fødselsattest. Han fikk heller ikke endret navn. EMD kom fram til at det forelå en krenkelse av klagers rettigheter etter artikkel 8. Det ble særlig lagt vekt på at myndighetene ikke hadde tatt i betraktning at klager hadde fått asyl nettopp fordi han var forfulgt på grunn av sin kjønnsidentitet. Det ble videre lagt vekt på at det å innvilge juridisk kjønnskifte for personer uten ungarsk fødselsattest, ikke kunne anses som særlig byrdefullt for myndighetene.⁶⁶

Transpersoners rett til juridisk anerkjennelse av kjønnsidentitet og vern mot diskriminering på nevnte grunnlag etter EMK artikkel 8 og 14 er også slått fast i en rekke andre avgjørelser de senere årene.⁶⁷ Flere avgjørelser berører også spørsmål om ekteskapsinngåelse i stater som ikke tillater ekteskap mellom personer av samme kjønn, se punkt 3.3.4 nedenfor.

Ovennevnte praksis fra EMD viser videre at spørsmål om anerkjennelse av kjønnsidentitet i hovedsak vurderes opp mot statens *positive* forpliktelse etter EMK artikkel 8. I stedet for å vurdere om det foreligger et inngrep i retten til privatliv som oppfyller vilkårene i artikkel 8 nr. 2 (den negative forpliktelsen), vurderer EMD om konvensjonsstaten har oppfylt sin positive plikt til å sikre individets rett til beskyttelse av privatlivet.

H mot Finland (2012) og den etterfølgende storkammerdommen *Hämäläinen mot Finland* er illustrerende.⁶⁸ Saken gjaldt spørsmål om det var i strid med EMK artikkel 8 å kreve at en transperson som ønsket å endre juridisk kjønnsidentitet, enten måtte skille seg eller omgjøre ekteskapet til et sivilt partnerskap, fordi Finland på dette tidspunktet ikke åpnet for likekjønnet ekteskap. Domstolen vurderte i første omgang saken opp mot statens negative forpliktelse etter EMK artikkel 8, men EMDs storkammer fant det mer treffende å ta utgangspunkt i statens positive forpliktelser etter artikkelen. Om det nærmere innholdet i denne positive forpliktelsen, ble det uttalt:

«The Court has previously found that Article 8 imposes on States a positive obligation to secure to their citizens the right to effective respect for their physical and psychological integrity (...). In addition, this obligation may involve the adoption of specific measures, including the provision of an effective and accessible means of protecting the right to respect for private life (...). Such measures may include both the provision of a regulatory framework of adjudicatory and enforcement machinery protecting individuals' rights and the implementation, where appropriate, of these measures in different contexts (...).»⁶⁹

Prinsippene som gjelder for å vurdere en stats positive og negative forpliktelser, har likevel store likhetstrekk, idet det avgjørende spørsmålet i begge tilfeller er om staten har lyktes med å treffe

⁶⁶ *Rana mot Ungarn* (40888/17).

⁶⁷ Se blant annet *Hämäläinen mot Finland* (37359/09) S.V. mot Italia (55216/08), Y.T mot Bulgaria (41701/16), *Rana mot Ungarn* (40888/17), X og Y mot Romania (214/16 og 20607/16), A.M m.fl. mot Russland (47220/19).

⁶⁸ *H mot Finland* (37359/09).

⁶⁹ *Hämäläinen mot Finland* (37359/09) avsnitt 63.

en rettferdig balanse mellom individets og fellesskapets interesser. Ved denne vurderingen kan formålene som er opplistet i artikkel 8 nr. 2 ha en viss relevans. Hvilke krav som må stilles til staten, må vurderes konkret og kan variere fra sak til sak.⁷⁰ Visse faktorer blir likevel ansett som særlig relevante for vurderingen. Om dette uttalte storkammeret i *Hämäläinen mot Finland*:

«Nonetheless, certain factors have been considered relevant for the assessment of the content of those positive obligations on States. Some of them relate to the applicant. They concern the importance of the interest at stake and whether “fundamental values” or “essential aspects” of private life are in issue (...), or the impact on an applicant of a discordance between the social reality and the law, the coherence of the administrative and legal practices within the domestic system being regarded as an important factor in the assessment carried out under Article 8 (...) Other factors relate to the impact of the alleged positive obligation at stake on the State concerned. The question here is whether the alleged obligation is narrow and precise or broad and indeterminate (...), or about the extent of any burden the obligation would impose on the State (...).»⁷¹

Med andre ord er det særlig to forhold som må tas i betraktning; for det første hvilke interesser som står på spill for individet, om det er tale om «*fundamental values*» eller «*essential aspects*» av retten til privatlivet, og for det andre hvor byrdefull en eventuell positiv forpliktelse vil være for staten. For dette siste spørsmålet er det av betydning om den påstått positive forpliktelsen for staten er «*narrow and precise*» eller «*broad and indeterminate*». Det avgjørende er om man har lyktes i å treffe en rettferdig balanse mellom individets og samfunnets interesser, statenes kjønnsmargin tatt i betraktning.

3.2.3 En positiv plikt til å anerkjenne mer enn to kjønn?

På bakgrunn av gjennomgangen i punkt 3.2.2 ovenfor, er det klart at staten har en positiv forpliktelse til å beskytte individets rett til kjønnsidentitet, herunder juridisk anerkjennelse av denne. Den praksis som så langt foreligger, slår fast at en person som biologisk sett er født som kvinne, men som identifiserer seg som mann – og motsatt – har rett til å få endret juridisk kjønnsstatus. Denne retten kan ikke gjøres betinget av sterilisering eller annen medisinsk behandling. Retten til anerkjennelse baseres med andre ord på den enkeltes opplevde kjønnsidentitet, i motsetning til biologiske eller medisinske forhold.

Imidlertid har verken EMD, Høyesterett eller andre internasjonale håndhevingsorganer tatt stilling til spørsmålet om det foreligger en positiv plikt til å anerkjenne mer enn to kjønnskategorier. I hvilken utstrekning Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter gir en rett til anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet, er med andre ord ikke avklart.

Klagesaken *Y mot Frankrike*, som ble kommunisert av EMD i juli 2020, viser imidlertid at det kan bli aktuelt for EMD å ta stilling til dette spørsmålet i nær framtid.⁷² Saken gjelder en person født med variasjon i kroppslig utvikling (intersex), som ble registrert som mann ved fødselen, men som verken identifiserer seg som mann eller kvinne. Klagers forespørsel om å få endret sin

⁷⁰ Se også A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike (79885/12, 52471/13 og 52596/13) avsnitt 101.

⁷¹ *Hämäläinen mot Finland* (37359) avsnitt 66.

⁷² *Y mot Frankrike* (76888/17).

kjønnsstatus i fødselsattesten, ble avslått av nasjonale myndigheter. Spørsmålet EMD potensielt skal vurdere, er om det foreligger en krenkelse av klagers rett til privatliv etter EMK artikkel 8.

Klagesaken er som nevnt kommunisert av EMD, hvilket innebærer at Domstolen har henvendt seg til partene og bedt om deres syn på saken. Formelt sett er saken imidlertid fortsatt på stadiet der EMD tar stilling til om klagevilkårene er oppfylt eller ikke, noe som innebærer at klagesaken fortsatt kan bli avvist. Flere aktører har inngitt såkalte *amicus curiae*-innlegg i saken.⁷³

Spørsmålene EMD har bedt om partenes syn på, er av interesse for denne betenkningen. Det første spørsmålet EMD har bedt om partenes syn på, er om det foreligger et inngrep i klagers rett til respekt for privatlivet. Det andre spørsmålet er om inngrepet i så fall er lovlig, formåls- og forholdsmessig. Det tredje spørsmålet, er om konvensjonsstatenes *positive* forpliktelse til å sikre respekt for retten til privatliv også omfatter en plikt til å gi intersex-personer mulighet til ikke å bli registrert som verken mann eller kvinne.

Saken omhandler følgelig konkret spørsmål om anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet for *intersex-personer*. Resultatet i saken – dersom den tas opp til behandling – kan etter omstendighetene likevel få betydning for spørsmål om anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet på generelt grunnlag, det vil si uavhengig av biologiske eller medisinske forhold. Det er ikke opplagt hvilket resultat EMD vil komme dersom spørsmålet tas opp til behandling.

Basert på Domstolens tidligere praksis knyttet til transpersoners rett til å endre kjønn fra mann til kvinne og omvendt, er det nærliggende å anta at også spørsmålet om anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet vil vurderes med utgangspunkt i statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 8. Som redegjort for ovenfor, er det ved denne vurderingen særlig to forhold som må tas i betraktning: For det første hvilke interesser som står på spill for individet, herunder om det er tale om «*fundamental values*» eller «*essential aspects*» av retten til privatlivet. For det andre er det av betydning hvor byrdefull en eventuell positiv forpliktelse vil være for staten, herunder om forpliktelsen er «*narrow and precise*» eller «*broad and indeterminate*». Det avgjørende spørsmålet er om staten har lyktes i å treffe en «*fair balance*» mellom individets og samfunnets interesser. Ved denne vurderingen tilkjennes statene en viss skjønnsmargin, men dens bredde vil avhenge av en rekke forhold, herunder i hvilken grad det foreligger en felles konsensus blant medlemsstatene, og i hvilken grad offentlige interesser står på spill.⁷⁴

I utgangspunktet er det vanskelig å se noen grunn til at kjønnsidentitet for personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, bør vurderes annerledes enn kjønnsidentitet for binære transpersoner, jf. også diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14 og punkt 3.2.4 nedenfor. Det er videre grunn til å peke på at flere av de ovenfor omtalte avgjørelsene knyttet til transpersoners rettighetsvern, inneholder generelle uttalelser som tilsynelatende ikke skiller mellom ulike kjønnskategorier. Eksempelvis ble kjønnsidentitet i *Van Kück mot Tyskland* regnet som «*one of*

⁷³ Se f.eks. Third Party Intervention by the Human Rights Centre at Ghent University in collaboration with the Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles, tilgjengelig på hrc.ugent.be.

⁷⁴ A.P., Garçon and Nicot mot Frankrike (79885/12, 52471/13 og 52596/13) avsnitt 121.

*the most intimate areas of a person's private life» og «one of the most basic essentials of self-determination».*⁷⁵

Vurderingen av hvor byrdefull en eventuell positiv forpliktelse vil være for staten, vil imidlertid kunne få et annet utfall når det gjelder spørsmål om anerkjennelse av en tredje kjønnskategori. De administrative konsekvensene for staten vil trolig kunne være noe større, blant annet med hensyn til hvilke konsekvenser en slik anerkjennelse vil få for den enkelte stats systemer for fødselsregistrering, øvrig lovverk, offentlige registre mv. Konsekvensene vil variere både på tvers av de enkelte konvensjonsstatene og med hensyn til innretning. Og selv om enkelte europeiske land i større eller mindre grad har åpnet for anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet, kan det ikke sies å eksistere noen felles konsensus blant konvensjonsstatene på dette området.

I mangel på en autoritativ avklaring, må det legges til grunn at statenes positive forpliktelser etter EMK artikkel 8, per i dag ikke omfatter en plikt til å anerkjenne mer enn to juridiske kjønnskategorier. Samfunns- og rettsutviklingen på området går imidlertid stadig i favør av økt anerkjennelse av ikke-binære personers kjønnsidentitet, se punkt 4 nedenfor. Som *Christine Goodwin mot Storbritannia* illustrerer, er dette noe som vektlegges ved EMDs samfunnsorienterte, dynamiske fortolkning og anvendelse av konvensjonsforpliktelsene. En positiv forpliktelse for statene til å endre lov og praksis på området, kan følgelig oppstilles fremtiden. Om og når en slik plikt eventuelt vil inntreffe, er imidlertid vanskelig å spå.

3.2.4 Dagens binære tokjønnsmodell vurdert opp mot konstitusjonelle og internasjonale menneskerettigheter

Lov om endring av juridisk kjønn slår nå uttrykkelig fast at personer som opplever å tilhøre «*det andre kjønn*» enn det vedkommende er registrert med, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn. Personer som ikke opplever å høre hjemme i disse to kjønnskategoriene, faller dermed utenfor lovens virkeområde.

Samtidig anerkjenner stortingsflertallet at kjønn er mer sammensatt enn mann og kvinne. Allerede i forarbeidene til lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk fra 2014, ble det gitt uttrykk for at kjønnsidentitet er sammensatt, og at «*[s]amfunnet ... ikke bare [består] av menn og kvinner.*»⁷⁶ I den nye likestillings- og diskrimineringsloven fra 2017 er diskrimineringsgrunnlagene «*kjønnsidentitet*» og «*kjønnsuttrykk*» videreført, og det er presisert i forarbeidene at diskrimineringsvernet også omfatter «*personer som opplever seg selv som verken mann eller kvinne.*»⁷⁷ Tilsvarende betraktninger ble lagt til grunn da Stortinget høsten 2020 vedtok å innlemme kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som vernede grunnlag i straffeloven §§ 185 og 186 om henholdsvis hatefulle ytringer og diskriminering, jf. bokstav d i begge straffebud. Det fremgår uttrykkelig av lovforarbeidene at personer «*som verken identifiserer seg som kvinne eller mann, er blant dem som omfattes av vernet.*»⁷⁸

⁷⁵ Van Kück mot Tyskland (35968/97) avsnitt 56 og 73.

⁷⁶ Prop. 88 L (2012–2013) s. 110.

⁷⁷ Prop. 81 L (2016–2017) s. 313.

⁷⁸ Prop. 66 L (2019–2020) s. 70 og s. 153–154.

Umiddelbart synes ovenstående uttalelser lite forenlig med dagens binære tokjønnsmodell. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om den binære tokjønnsmodellen – slik denne kommer til uttrykk i lov om endring av juridisk kjønn – er i strid med det menneskerettslige vernet mot diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.⁷⁹

For at diskriminering skal utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 14, må den for det første innebære et inngrep (men ikke nødvendigvis en krenkelse av) en rettighet som beskyttes av de øvrige konvensjonsbestemmelsene, i dette tilfellet retten til privatliv etter EMK artikkel 8. For det andre må det foreligge forskjellsbehandling av personer i sammenliknbare situasjoner. Forskjellsbehandlingen er diskriminerende hvis den ikke har noen objektiv og rimelig begrunnelse, det vil si dersom den ikke forfølger et legitimt formål eller dersom det ikke er forholdsmessighet mellom midlene som brukes og målet som søkes realisert. Konvensjonsstatene har en vid skjønnsmargin ved vurderingen av om og i hvilken grad forskjeller i ellers like situasjoner rettferdiggjør en forskjellsbehandling.⁸⁰

Det må legges til grunn at systemet med to obligatoriske kjønnskategorier utgjør en forskjellsbehandling mellom binære transpersoner og ikke-binære personer. Felles for begge disse gruppene, er at de har en kjønnsidentitet som avviker fra det kjønn de ble registrert med ved fødselen, og at de har behov for å endre sin kjønnsstatus slik at denne samsvarer med opplevd kjønnsidentitet. Det tilsier at det er tale om personer i sammenliknbare situasjoner. Spørsmålet er dermed om foreligger en objektiv og rimelig begrunnelse for denne forskjellsbehandlingen, statenes skjønnsmargin – herunder mangelen på noen felleseuropeisk konsensus på området – tatt i betraktning.

Utfallet av ovenstående vurderingstema er ikke opplagt. All den tid det per i dag ikke foreligger noen positiv forpliktelse etter EMK artikkel 8 eller andre internasjonale menneskerettighetskonvensjoner til å anerkjenne en tredje juridisk kjønnskategori (se punkt 3.2.3 ovenfor), må det etter vårt syn likevel legges til grunn at dagens binære tokjønnsmodell heller ikke er i strid med diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14 sammenholdt med artikkel 8.

I prinsippet er det ingenting i veien for at norske domstoler foretar en mer «ambisiøs» fortolkning av det konstitusjonelle vernet mot usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling i Grunnloven § 98 enn det er rettskildemessig grunnlag for å fortolke EMK artikkel 14, jf. artikkel 8 etter EMDs praksis.⁸¹ Det kan i denne sammenheng minnes om at EMK kun er en minimumsstandard. Videre kan det argumenteres for at det foreligger holdepunkter for en mer ambisiøs fortolkning av det konstitusjonelle vernet mot usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling enn det som følger av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, jf. særlig forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven og straffeloven §§ 185 og 186, som uttrykkelig anerkjenner at kjønn er mer sammensatt enn bare mann og kvinne.

I juridisk teori er det på denne bakgrunn stilt spørsmål om dagens binære tokjønnsmodell, slik denne kommer til uttrykk i lov om endring av juridisk kjønn, lar seg forsvare ut fra det

⁷⁹ (Hellum, 2016) s. 210–212, (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 99 flg. og (Arnesen, Rettslig anerkjennelse av kjønsmangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikes?, 2021) s. 112 flg.

⁸⁰ *Hämäläinen mot Finland* (37359) avsnitt 107–108.

⁸¹ jf. Rt-2015-93 A avsnitt 57.

(grunn)lovsfestede diskrimineringsrettslige kravet om saklighet, rimelighet og forholdsmessighet.⁸² Svaret på dette spørsmålet er ikke opplagt, men i mangel på autoritativ avklaring, samt hensyntatt de administrative og lovgivningsmessige konsekvensene en endring av dagens system vil kunne innebære, er det etter vårt syn ikke grunnlag for å konkludere med at tokjønnsmodellen eller lov om endring i juridisk kjønn i seg selv er grunnlovsstridig.

Utviklingen i Europa viser imidlertid at spørsmålet i høyeste grad er aktuelt, se punkt 4.8 nedenfor. Eksempelvis konkluderte den tyske konstitusjonsdomstolen i 2017 med at det binære systemet for registrering av kjønn i Tyskland utgjorde grunnlovsstridig diskriminering av ikke-binære intersex-personer.⁸³ Den konkrete utformingen av et nytt system ble overlatt til lovgiverne, men det er interessant å merke seg at konstitusjonsdomstolen skisserte to alternative modeller: Lovgiver kunne enten innføre en tredje juridisk kjønnskategori, eller eliminere registreringen av kjønn fullstendig. Implisitt følger det av dette at en adgang til å *reservere* seg mot at opplysninger om kjønn oppgis i pass og andre identifikasjonspapirer, ikke ville blitt anerkjent som et tilstrekkelig virkemiddel i tysk sammenheng.⁸⁴ Det kan tilsi at en slik reservasjonsadgang heller ikke har tilstrekkelig gode grunner for seg i en norsk kontekst, se punkt 5.2 nedenfor.

3.3 Menneskerettslige skranker for innføring av en tredje kjønnskategori

3.3.1 Innledning

Dersom det blir aktuelt å anerkjenne en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett, må det tas stilling til hvilke menneskerettslige skranker som gjelder for den nærmere innretningen i norsk lovverk, herunder hvilke menneskerettslige spørsmål eller konflikter som potensielt kan oppstå. Det er for det første et spørsmål om en tredje kjønnskategori kan utfordre formålet med FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for kvinner (kvinnekonvensjonen), se punkt 3.3.2. Videre må FN-konvensjonen om barns rettigheter (barnekonvensjonen) hensyntas ved vurderingen av hvilke vilkår som skal gjelde for barns rett til å endre sin juridiske kjønnsstatus, se punkt 3.3.3. Endelig må det vurderes hvilke forpliktelser staten har til å anerkjenne ekteskap der en eller begge personer har ikke-binær kjønnsidentitet, se punkt 3.3.4.

3.3.2 Særlig om kvinners rettigheter

FNs konvensjon for avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) gir kvinner et særskilt menneskerettslig vern. Konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 5, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. Konvensjonen har som formål å sikre at kvinner ikke diskrimineres når det gjelder tilgangen til menneskerettighetene. Konvensjonen pålegger statene en plikt til å iverksette tiltak for å hindre faktisk og strukturell diskriminering og motarbeide diskriminerende holdninger.

⁸² (Hellum, 2016) s. 210–212 og (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 104 flg.

⁸³ 1 BvR 2019/16 Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court).

⁸⁴ Se også (Holzer, 2018).

Kvinnekonvensjonen har som formål å sikre reell likestilling og hindre diskriminering av kvinner på en rekke ulike samfunnsområder. Eksempelvis bestemmer artikkel 7 at statene skal sikre kvinners rett til å delta i utformingen og gjennomføringen av offentlig politikk og offentlige oppgaver. Etter artikkel 10 skal kvinner sikres samme vilkår som menn med hensyn til utdanning, karriere- og yrkesveiledning mv. Artikkel 11 pålegger statene å sikre kvinner rettigheter til arbeid, lik lønn, trygd, sikkerhet og helse på arbeidsplassen. Kvinnekonvensjonen inneholder også bestemmelser som er ment å hindre diskriminering på grunn av svangerskap og fødsel (artikkel 11 nr. 2), samt tilgang til helsetjenester og gratis tjenestetilbud i forbindelse med svangerskap, fødsel og barsel (artikkel 12).

Et særskilt spørsmål er om en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett vil kunne utfordre formålet med kvinnekonvensjonen. Spørsmålet er aktuelt fordi positiv særbehandling av kvinner er et virkemiddel som benyttes for å oppnå reell likestilling mellom menn og kvinner. Med positiv særbehandling menes iverksettelse av aktive tiltak som har som formål å fremme likestilling.⁸⁵ Midlertidige særtiltak som tar sikte på å fremme faktisk likestilling mellom menn og kvinner, skal opphøre når målene om like muligheter og lik behandling er nådd, jf. kvinnekonvensjonens artikkel 4 nr. 1.

Norsk lov inneholder flere eksempler på regler om kjønnsbalanse og kjønnskvolter som er ment å bøte på underrepresentasjon av kvinner på flere av de ovennevnte samfunnsområdene. Likestillings- og diskrimineringsloven § 28 stiller krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg, herunder styrever, råd, nemnder, delegasjoner mv. Tilsvarende regler om kjønnsbalanse og kjønnskvolter finnes i domstolloven § 27 om medlemmer og varamedlemmer i forliksrådet, domstolloven §§ 64 og 65 om meddommerutvalg, allmennaksjeloven § 6-11 a styresammensetning, kommunelovens bestemmelser om folkevalgte organer samt forskrift om opptak til høyere utdanning § 7-9, se punkt 2.7.6 ovenfor. Slike regler om kjønnsbalanse og kjønnskvolter illustrerer at det fortsatt er nødvendig å regulere sosial status med utgangspunkt i kjønn. Å redusere eller fjerne betydningen av kjønn i lovverket vil kunne hindre muligheten for slik positiv særbehandling, og vil etter omstendighetene kunne utfordre formålet med kvinnekonvensjonen. Det tilsier at innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori ikke bør kombineres med en *avvikling* av regler som differensierer på bakgrunn av kjønn, og som tar sikte på å fremme likestilling og hindre diskriminering av kvinner.⁸⁶

I utgangspunktet er det derimot vanskelig å se at kvinnekonvensjonens formål vil utfordres dersom innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori *ikke* kombineres med en avvikling eller reduksjon av kjønsspesifikke bestemmelser som tar sikte på å fremme likestilling av kvinner. Det må etter vårt syn også gjelde dersom en tredje juridiske kjønnskategori kombineres med positive rettigheter for ikke-binære i øvrig lovgivning. Synspunktet måtte eventuelt være at en positiv særbehandling av ikke-binære personer i form av kvoteringsregler eller liknende, trer i stedet for – eller skjer på bekostning av – den særbehandling som ellers ville funnet sted av

⁸⁵ Prop. 81 L (2016–2017) s. 166–170.

⁸⁶ I prinsippet kan man riktignok se for seg at formålet om å fremme likestilling og hindre diskriminering av kvinner i stedet oppfylles gjennom ikke-bindende rettslige instrumenter (rundskriv, retningslinjer e.l.). En slik løsning drøftes ikke nærmere i denne betenkningen.

kvinner. Tatt i betraktning at ikke-binære personer utgjør en relativt liten gruppe mennesker, er dette etter vårt syn en lite aktuell problemstilling.

Kvinnekonvensjonens bestemmelser gir ellers i liten grad grunnlag for å konstruere en slik rettighetskonflikt. Tvert imot kan det argumenteres for at konvensjonsteksten i noen grad faktisk adresserer (ikke-binære) transpersoners rettigheter.⁸⁷ Etter artikkel 5 a i konvensjonen skal konvensjonspartene treffe tiltak som er nødvendige for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle adferdsmønstre, med sikte på å avskaffe fordommer og annen praksis som bygger på «*stereotyped roles for men and women*» eller på forestillingen om at et av kjønnene er det andre underlegent eller overlegent. I forarbeidene til diskrimineringslovgivningen fra 2013 ble denne bestemmelsen trukket fram som en av begrunnelsene for å lovfeste vern mot diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk:

«Et lovfestet vern mot diskriminering på grunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk bidrar således til å oppfylle statens plikt til å treffe alle egnede tiltak for å endre sosiale og kulturelle adferdsmønstre for å avskaffe fordommer og praksis som bygger på stereotype roller for menn og kvinner etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon artikkel 5.»⁸⁸

Det kan likevel oppstå vanskelige spørsmål om hvordan kvinners rettigheter skal balanseres mot ikke-binære personers rettigheter. I den offentlige debatten har blant annet spørsmål om kjønnsdelte garderøber og kjønnsbaserte klasser i konkurranseidrett vært et tema. Disse problemstillingene eksisterer imidlertid allerede i dag, noe som illustreres av diskrimineringsnemndas praksis på området.⁸⁹ Det er vanskelig å se at *juridisk* anerkjennelse av *ikke-binær* kjønnsidentitet vil medføre ytterligere utfordringer i denne sammenheng.

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori, er det derimot viktig å sørge for at kvinner som endrer sitt juridiske kjønn, ikke mister rettigheter de ellers ville hatt knyttet til svangerskap, fødsel, barsel og morskap, jf. kvinnekonvensjonens artikkel 11 og 12. Imidlertid er heller ikke denne problemstillingen unik for ikke-binær kjønnsidentitet. I dag bestemmer lov om endring av juridisk kjønn § 6 at en person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap, og at regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn, gjelder på samme måte for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn. Det er nærliggende at samme løsning legges til grunn for en eventuell tredje juridisk kjønnskategori, se punkt 6.3.6 nedenfor.

3.3.3 Særlig om barns rettigheter

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) gir barn under 18 år et særskilt menneskerettslig vern. Konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4, og skal ved motstrid gå foran bestemmelsen i annen lovgivning, jf. § 3. Siden

⁸⁷ (Holtmaat & Paul, 2015).

⁸⁸ Prop. 88 L (2012–2013) s. 120.

⁸⁹ Se DIN-2021-387 (herregarderobe), DIN-2020-299 (pasientjournal) og sak 68/2018. Se også det danske Ligebehandlingsnævnet (2. mars 2016) Afgørelse nr. 35/2016 (publisert 25. mai 2016) 117 – 0.

grunnlovsrevisjonen i 2014 er det særskilte menneskerettslige vernet for barn også nedfelt i Grunnloven § 104. Bestemmelsen er utformet etter inspirasjon fra barnekonvensjonen.⁹⁰

Barnekonvensjonen inneholder flere bestemmelser av betydning for en innføring av en eventuell tredje juridisk kjønnskategori. For det første pålegger barnekonvensjonen staten en plikt til å sikre barnets rett til å bevare sin identitet, jf. artikkel 8. Begrepet «identitet» er ikke nærmere definert i konvensjonen eller av FNs barnekomité, men UNICEF har lagt til grunn at barnets kjønnsidentitet vernes av bestemmelsen.⁹¹

Barnekonvensjonens artikkel 8 er nært relatert til artikkel 7, som blant annet slår fast at barnet har rett til å bli registrert umiddelbart etter fødselen. Fødselsregistrering er blant annet et nødvendig verktøy for myndighetene til å kunne realisere mange av barnas rettigheter.⁹² Konvensjonen spesifiserer ikke hvilken informasjon som bør registreres, men det er lagt til grunn at statene blant annet bør registrere barnets kjønn.⁹³

Barnets særskilte vern mot diskriminering er forankret i barnekonvensjonen artikkel 2, som pålegger statene å respektere og sikre rettighetene i konvensjonen uten diskriminering. Kjønnsidentitet inngår ikke som en av de uttrykkelig opplistede diskrimineringsgrunnlagene i artikkel 2, men listen er ikke ment å være uttømmende (jf. ordlyden «*or other status*»)⁹⁴. Sett i sammenheng med artikkel 8 om barnets rett til å bevare sin identitet, må det legges til grunn at diskriminering på grunnlag av barns kjønnsidentitet er forbudt etter konvensjonen.

Hensynet til barnets beste er nedfelt i barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1, som slår fast at «*the best interest of the child shall be a primary consideration*». Barnekomiteen har understreket at hensynet til barnets beste er et tredelt konsept, som utgjør både en selvstendig rettighet, et grunnleggende tolkningsprinsipp ved tolkningen av andre bestemmelser, samt en prosedyreregulering.⁹⁵ Prinsippet om barnets beste er også uttrykkelig nedfelt i Grunnloven § 104 andre ledd.

Hensynet til barnets beste i artikkel 3 nr. 1 er nært relatert til artikkel 12 om barnets rett til å si sin mening og å bli hørt.⁹⁶ Artikkel 12 nr. 1 pålegger statene å sikre ethvert barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som berører dem. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt, i samsvar med dets alder og modenhet. Retten til å bli hørt gjelder etter artikkel 12 nr. 2 «*in any judicial and administrative proceedings affecting the child*». Barnekonvensjonen artikkel 12 må ses i sammenheng med artikkel 5, som pålegger statene å respektere foreldres (og andre som oppdrar barnet) rett og

⁹⁰ Dokument 16 (2011–2012) s. 192.

⁹¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), Implementation handbook for the Convention on the rights of the child (2007) s. 115. Se også (Jessen & Sandberg, 2021) s. 238–240.

⁹² (Kolstad Kvalø, 2021) lovkommentar til FNs barnekonvensjon artikkel 7, note 2.

⁹³ UNICEF, Implementation handbook for the Convention on the rights of the child (2007) s. 101.

⁹⁴ UNICEF, Implementation handbook for the Convention on the rights of the child (2007) s. 25.

⁹⁵ Committee on the Rights of the Children, General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art 3, para. 1) og CRC/C/GC/14 avsnitt 6.

⁹⁶ CRC/C/GC/14 avsnitt 41–45.

plikt til å gi veiledning «*in a manner consistent with the evolving capacities of the child*».⁹⁷ Sistnevnte omtales gjerne som prinsippet om barns gradvise utvikling.⁹⁸

Barnets rett til å bli hørt (artikkel 12), er sammen med hensynet til barnets beste (artikkel 3) og retten til ikke-diskriminering (artikkel 2), regnet som tre av barnekonvensjonens fire generelle prinsipper, som har betydning for tolkningen av de øvrige artiklene i konvensjonen.⁹⁹ Barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, er også nedfelt i Grunnloven § 104 første ledd annet punktum, som også slår fast at «*deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling*».¹⁰⁰

De ovennevnte rettigheter legger føringer for hvordan regler som åpner for en tredje kjønnskategori skal innrettes for barns del. Denne problemstillingen behandles nærmere i punkt 6.3.3 nedenfor.

3.3.4 Særlig om betydningen av retten til ekteskap

EMK artikkel 12 gir en begrenset rett til å inngå ekteskap. Etter bestemmelsen har «*men and women of marriageable age (...) the right to marry and to found a family*». Rettigheten gjelder «*according to the national laws governing the exercise of this right*». Reservasjonen om at retten til å gifte seg og stifte familie skal gjelde i samsvar med nasjonal lovgivning, viser at retten til ekteskap etter artikkel 12 ikke er en absolutt, men en relativ rettighet. Et særlig spørsmål er hvilke skranker som følger av bestemmelsen når det gjelder anerkjennelse av ekteskap der en eller begge er ikke-binære.

Ordlyden «*men and women*» tilsier isolert sett at artikkel 12 kun gir en rett til ekteskap mellom personer av motstående kjønn. Denne forståelsen ble også lagt til grunn i *Rees og Cossey mot Storbritannia*.¹⁰¹ I *Christine Goodwin mot Storbritannia* (2002) la imidlertid EMD til grunn at uttrykket ikke kunne anses å referere til «*gender by purely biological criteria*».¹⁰² Det ble konstatert krenkelse av både artikkel 8 og 12 ettersom klager – en transkvinne som hadde gjennomgått kjønnskifteoperasjon og som var i et forhold med en mann – ikke ble tillatt å gifte seg med en mann fordi hun juridisk sett fortsatt var registrert som mann. Selv om det i utgangspunktet måtte være opp til statene å avgjøre virkningene av endret kjønnsstatus i forbindelse med ekteskap, fant EMD «*no justification for barring the transsexual from enjoying the right to marriage under any circumstances*».¹⁰³

EMK artikkel 12 pålegger imidlertid ikke konvensjonsstatene noen plikt til å tillate ekteskap mellom personer av samme kjønn. I *Schalk og Kopf mot Østerrike* (2010) uttalte Domstolen at EMK artikkel 12 ikke gir en rett til likekjønnet ekteskap, men at spørsmålet ligger innenfor statenes skjønnsmargin.¹⁰⁴ EMD pekte på at ekteskapet som institusjon er nært knyttet opp til kulturelle tradisjoner som kan variere sterkt fra land til land, og at statene har bedre

⁹⁷ Jf. også barnekonvensjonen artikkel 14 nr. 2.

⁹⁸ (Kolstad Kvalø, 2021) lovkommentar til barnekonvensjonen artikkel 5, note 5.

⁹⁹ CRC/C/5 avsnitt 13 og 14, CRC/C/CG//5 avsnitt 12.

¹⁰⁰ Jf. også barnelova §§ 30–33.

¹⁰¹ *Rees mot Storbritannia* (9532/81) avsnitt 49 og *Cossey mot Storbritannia* (10843/84).

¹⁰² *Christine Goodwin mot Storbritannia* (28957/95) avsnitt 100.

¹⁰³ *Christine Goodwin mot Storbritannia* (28957/95) avsnitt 103.

¹⁰⁴ *Schalk og Kopf mot Østerrike* (30141/04) avsnitt 61.

forutsetninger enn Domstolen til å vurdere og reagere på samfunnets behov. Særlig viktig for skjønnsmarginen den manglende konsensusen på området; da dommen ble avsagt tillot kun seks av de førtisv medlemsstatene ekteskap mellom likekjønnede personer.¹⁰⁵ Statenes skjønnsmargin er imidlertid ikke ubegrenset. EMD har uttalt at grensen for medlemsstatenes mulighet til å begrense retten til ekteskap må trekkes der begrensningen reduserer retten på en slik måte at selve essensen av den blir svekket.¹⁰⁶

Rekkevidden av statenes skjønnsmargin ved spørsmål om homofile og transpersoners rett til å inngå ekteskap etter EMK, har siden vært oppe i *Hämäläinen mot Finland* (2014). Som nevnt i punkt 3.2.2, var klager i denne saken født biologisk som mann og giftet seg med en kvinne. Paret fikk et barn sammen. Klager gjennomførte kjønnskifteoperasjon, men fikk ikke endret sitt identitetsnummer ettersom dette ville resultere i ekteskap mellom to kvinner, hvilket Finland ikke tillot på dette tidspunktet. For at klager skulle få mulighet til å endre kjønnsstatus, måtte hun enten skille seg fra sin ektefelle eller omgjøre ekteskapet til et sivilt partnerskap.

EMD bekreftet tidligere uttalelser i *Schalk og Kopf mot Østerrike* (2010) om at EMK artikkel 12 ikke pålegger medlemsstatene en plikt til å tillate ekteskap mellom personer av samme kjønn. Klagen ble derfor ikke behandlet under artikkel 12. Heller ikke artikkel 8 eller artikkel 14 var krenket. Etter Domstolens syn var det ikke uforholdsmessig å kreve at klager omgjorde ekteskapet til et sivilt partnerskap. Det ble lagt vekt på at det var små forskjeller mellom ekteskap og registrert partnerskap etter finsk rett, og at en omgjøring ikke ville få noen praktiske konsekvenser for klagers familieliv.

FNs menneskerettighetskomité har valgt en noe annen tilnærming til dette spørsmålet. I *G mot Australia* (2017) fant komiteen at krav om skilsmisse som forutsetning for endring av juridisk kjønn krenket retten til privatliv og retten til ikke-diskriminering i SP artikkel 17 og 26.¹⁰⁷ Også her var bakgrunnen for saken at Australia ikke tillot ekteskap mellom personer av samme kjønn. Menneskerettighetskomiteen uttalte:

«[T]he Committee considers that the differential treatment between married and unmarried persons who have undergone a sex affirmation procedure and who request to amend their sex on their birth certificate is not based on reasonable and objective criteria, and therefore constitutes discrimination on the basis of marital and transgender status, under article 26 of the Covenant.»¹⁰⁸

Menneskerettighetskomiteens avgjørelser er, i motsetning til avgjørelser fra EMD, ikke rettslig bindende for konvensjonsstatene. Komiteen tillegger dem imidlertid selv betydelig vekt ved senere tolkning av konvensjonen, og Høyesterett har uttalt at menneskerettighetskomiteens uttalelser må ha «*betydelig vekt som rettskilde*» ved tolkningen av konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.¹⁰⁹ Dette er fulgt opp i en rekke senere avgjørelser.¹¹⁰

¹⁰⁵ Schalk og Kopf mot Østerrike (30141/04) avsnitt 62.

¹⁰⁶ Parry mot Storbritannia (42971/05).

¹⁰⁷ G. mot Australia (no. 2172/2012).

¹⁰⁸ G. mot Australia (no. 2172/2012) avsnitt 7.15.

¹⁰⁹ Rt-2008-1764 avsnitt 81.

¹¹⁰ Se f.eks. Rt-2013-374 avsnitt 47 og Rt-2015-1142 avsnitt 31.

Etter norsk rett kan to personer av både motsatt og samme kjønn inngå ekteskap, jf. ekteskapsloven § 1. At en person endrer kjønn fra mann til kvinne eller motsatt, har følgelig ingen betydning for vedkommende sin rett til å inngå (eller forbli i) ekteskap etter norsk rett. Spørsmålet er Norge vil bryte med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner ved å nekte å anerkjenne ekteskap der en eller begge tilhører en tredje kjønnskategori.

Verken EMD eller FNs menneskerettighetskomite har uttrykkelig tatt stilling til dette spørsmålet. Menneskerettighetskomiteens avgjørelse i *G mot Australia* kan imidlertid tolkes dithen at FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter gir en rett til ekteskap, uavhengig av kjønn og kjønnsidentitet. Praksis fra EMD viser derimot at statenes skjønnsmargin på området hittil har vært vid som følge av manglende konsensus blant konvensjonsstatene. Selv om statenes rett til å reservere ekteskapet til en institusjon mellom menn og kvinner i stor grad har blitt opprettholdt, har EMD imidlertid lagt vekt på klagerne mulighet til en annen form for rettslig anerkjennelse av forholdet. I *Hämäläinen mot Finland* uttalte domstolen:

«Consequently, the Court considers that the differences between a marriage and a registered partnership are not such as to involve an essential change in the applicant's legal situation. The applicant would thus be able to continue enjoying in essence, and in practice, the same legal protection under a registered partnership as that afforded by marriage (...).»¹¹¹

Tilsvarende ble lagt til grunn i *Parry mot Storbritannia*, der Domstolen la vekt på at klagerne hadde adgang til å *«continue their relationship in all its current essentials and may also give it a legal akin, if not identical to marriage, through a civil partnership which carries with it almost all the same legal rights and obligations.»¹¹²*

Samlet sett kan denne praksisen tilsi at staten – dersom den ikke tillater ekteskap mellom personer av samme kjønn – har plikt til å sikre adgang til en annen form for rettslig anerkjennelse og beskyttelse av forholdet, eksempelvis registrert partnerskap.¹¹³ Det er ikke utenkelig at det samme må legges til grunn der enten en eller begge tilhører en tredje kjønnskategori.

I Norge eksisterer det ikke lenger noe reelt alternativ til å inngå ekteskap for personer som ønsker rettslig anerkjennelse av deres parforhold. Lov om registrert partnerskap ble opphevet da ekteskap mellom personer av samme kjønn ble tillatt i 2008.¹¹⁴ Det kan tilsi at det vil bryte med Norges menneskerettslige forpliktelser å nekte en form for juridisk anerkjennelse av parforhold der en eller begge tilhører en tredje kjønnskategori. Det taler for at en innføring av en tredje kjønnskategori bør suppleres av en endring i ekteskapsloven, se punkt 6.3.8.

3.3.5 Oppsummering

Samlet foreligger det etter vår vurdering ikke noen menneskerettslige *hindringer* for å anerkjenne en tredje juridisk kjønnskategori. Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i

¹¹¹ *Hämäläinen mot Finland* (37359/09) avsnitt 83.

¹¹² *Parry mot Storbritannia* (42971/05) side 10. Se også *R og F mot Storbritannia* (35748/05).

¹¹³ (Kjølbrot, 2020) s. 917–918.

¹¹⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 53 om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles ekteskapslov for heterofile og homofile par). Se også ekteskapsloven § 111.

lovverket, er det likevel viktig å sikre at menneskerettslige forpliktelser overholdes, særlig med hensyn til kvinners og barns rettigheter. I tillegg legger retten til ekteskap enkelte føringer. Hvilken betydning dette konkret får for den nærmere innretningen i norsk lovverk, omtales nærmere i kapittel 6.

3.4 EØS-retten

3.4.1 Innledning

Retten til å endre kjønn eller til å få juridisk anerkjennelse for en ikke-binær kjønnsidentitet er ikke direkte regulert i EU- eller EØS-retten. Det fremgår av Traktat om den Europeiske Unions virkemåte (TEUV) artikkel 8 at «*Unionen ... i all sin virksomhet [skal] bestrebe seg på å fjerne forskjellsbehandling og fremme likebehandling av menn og kvinner*». Etter artikkel 10 skal Unionen ved fastleggingen og gjennomføringen av sin politikk og virksomhet «*ta sikte på å bekjempe forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, religion eller tro, uførhet, alder eller seksuell legning*». Videre skal EU-lovgiver etter artikkel 19 nr. 1, innenfor rammene av sin kompetanse «*treffe egnede tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, religion eller tro, uførhet, alder eller seksuell legning*».

Det finnes ingen eksplisitt kompetanse i traktatverket til å beskytte individer mot diskriminering på bakgrunn av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som sådan. EU har imidlertid vedtatt en rekke direktiver som inneholder bestemmelser som skal sikre likestilling og ikke-diskriminering basert på kjønn og seksuell legning. Blant disse finnes EUs likebehandlingsdirektiv (direktiv 2006/54), EUs likebehandlingsdirektiv om varer og tjenester (direktiv 2004/113), rammedirektivet mot diskriminering (direktiv 2000/78). EUs likebehandlingsdirektiv og likebehandlingsdirektivet om varer og tjenester er, på samme måte som de fleste av EUs øvrige ikke-diskrimineringsdirektiver, ansett som EØS-relevante, og er derfor tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Dette er imidlertid annerledes for rammedirektivet mot diskriminering. Direktivet er ansett å falle utenfor EØS-avtalens virkeområde, og er derfor ikke innlemmet i avtalen. Selv om Norge ikke er bundet av direktivet, har lovgiver likevel valgt en løsning hvor norsk regelverk skal være «*minst på høyde med nivået*» i EUs rammedirektiv.¹¹⁵ Rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen vil dermed virke inn på tolkningen av reglene i likestillings- og diskrimineringsloven.

3.4.2 EU-domstolens tolkning av likestillingsdirektivene

EU-domstolen har i sin praksis tolket vernet mot diskriminering på bakgrunn av kjønn til også å omfatte transpersoner som har undergått, undergår eller skal undergå kjønnsbekreftende kirurgi. Allerede i 1996, i sak C-13/94 *P and S*, la EU-domstolen til grunn at vernet mot diskriminering på bakgrunn av kjønn nedfelt i likestillingsdirektivet også favner om transseksuelle. Saken gjaldt en transkvinne som ble sagt opp da hun kom tilbake til arbeid etter å ha gjennomført en kjønnsendrende behandling. EU-domstolen fant at EUs likebehandlingsdirektiv kom til anvendelse i et tilfelle som dette, og var tydelig på at «*the scope of the directive cannot be confined simply to discrimination based on the fact that a person is of one or other sex*».¹¹⁶ I lys av direktivets formål og de rettigheter det gir, mente retten at

¹¹⁵ Prop. 81 L (2016–2017) punkt 6.2.2 og 6.2.3.

¹¹⁶ Se sak C-13/94 avsnitt 20.

direktivet også måtte gis anvendelse på diskriminering som skyldes endring av kjønn. Retten viste til at slik diskriminering primært er basert på vedkommendes kjønn.

I sitt forslag til avgjørelse, ga Generaladvokat Tesauro uttrykk for at direktivet forholdt seg til en tradisjonell mann/kvinne dikotomi, og mente at en basert på karakteristika som oppførsel og roller heller burde oppfatte kjønn langs en glidende skala.¹¹⁷ Han uttalte videre at beskyttelsen burde utstrekkes utover kjønn i tradisjonell betydning og favne om de som forskjellsbehandles på grunnlag av sin kjønnsidentitet. EU-domstolen gikk ikke like langt som Generaladvokaten foreslo. Selv om EU-domstolen i *P and S* tolker likestillingsdirektivet slik at det også omfatter transseksuelle personer som har skiftet kjønn, forholder domstolen seg til en binær oppfatning av kjønn.

I to senere avgjørelser har EU-domstolen bekreftet at kravet om likebehandling knytter seg til det kjønnnet man har endret til, og ikke det kjønnnet man er registrert med ved fødselen.

Sak C-423/04 *Richards* gjaldt en transkvinne som hadde gjennomgått kjønnsbekreftende behandling, men ble nektet pensjon fra den lovfestede pensjonsalderen for kvinner, under henvisning til at hun var født som mann. Domstolen fant at hun ble utsatt for en forskjellsbehandling sammenlignet med cis-kvinner, og konkluderte med at det forelå et brudd på direktiv 79/7/EEC om likebehandling mellom kvinner og menn.

Også i sak C-452/16 *MV* bekreftet EU-domstolen at likestillingsdirektivene også omfatter personer som har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling. Saken gjaldt en transkvinne som ikke fikk utbetalt alderspensjon ved fylte 60 år, fordi hun fremdeles var offisielt registrert som mann. Grunnen til det var at hun etter britisk rett måtte skille seg fra sin kvinnelige partner for å få å kunne bli juridisk bekreftet som kvinne. EU-domstolen falt ned på at det foreslå diskriminering i strid med direktiv 79/7/EEC om likebehandling mellom kvinner og menn; ettersom cis-kvinner fikk tilgang til slik alderspensjon uavhengig av deres sivilstatus.

De sakene EU-domstolen har behandlet til nå, omhandler først og fremst transpersoner som har undergått kjønnsbekreftende behandling. Domstolen har utvidet vernet mot diskriminering basert på kjønn til også å omfatte denne gruppen. Til tross for den rettsutviklingen vi her har skissert, synes EU-domstolen like fullt å ha tolket vernet mot kjønnsdiskriminering med utgangspunkt i en binær tokjønnsmodell.

3.4.3 Retten til fri bevegelse og anerkjennelse av kjønnsidentitet i grenseoverskridende situasjoner

I det følgende ser vi nærmere på hvilken rett en ikke-binær borger har til å få anerkjent sin kjønnsidentitet i grenseoverskridende situasjoner. En borger som beveger seg fra en EU/EØS-stat der vedkommende kan registreres under den tredje kjønnskategori, eller få en «X i passet», kan for eksempel ønske å bosette seg i en annen EU/EØS-stat i forbindelse med arbeid, næringsvirksomhet eller studier. Spørsmålet blir om vedkommende i et slikt tilfelle har krav på å få tilsvarende anerkjennelse for sin kjønnsidentitet i vertsstaten. Premisset er at det kan hindre

¹¹⁷ Se Generaladvokatens forslag til avgjørelse i sak C-13/94.

retten til fri bevegelighet i det indre marked dersom medlemslandene regulerer opplysninger i offentlige registre og offentlige id-dokumenter på ulikt vis.

Det har ikke vært avgjørelser fra EU-domstolen som går direkte på opplysninger om kjønn, men det foreligger en avgjørelse som omhandler forskjeller i registrering av navn i to medlemsstater. Saken C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien*, er en prejudisiell avgjørelse etter anmodning fra en domstol i Østerrike. Saken gjaldt en østerriksk statsborger som hadde fått slektsnavnet Fürstin von Sayn-Wittgenstein etter å ha blitt adoptert av en tysk statsborger. Østerrikske myndigheter besluttet å endre slektsnavnet til «*Sayn-Wittgenstein*» i det offentlige registeret, med henvisning til at adelen var avskaffet i Østerrike, det er derfor ikke tillat med adelige etternavn. EU-domstolen forutsatte i sitt svar at utfordringen det er å ha forskjellige etternavn i to medlemsstater medfører en restriksjon på den frie bevegelighet. EU-domstolen falt ned på at restriksjonen kunne begrunnes i hensynet til offentlig orden, og at det ikke var uproporsjonalt å beskytte et generelt likhetsprinsipp ved å hindre bruken av adelstitler. Avgjørelsen viser at EU-domstolen er tilbakeholden med å overprøve medlemsstatenes kjønn når de gjelder spørsmål knyttet til deres nasjonale identitet. Domstolen bemerket at «*Unionen i overensstemmelse med artikkel 4, stk. 2, TEU respekterer medlemsstaternes nationale identitet...*»¹¹⁸

Det er ikke utelukket at EU-domstolen vil være tilsvarende tilbakeholden med å overprøve nasjonale valg om å la offentlige registre forholde seg til en binær tokjønnsmodell. Samtidig er det vesentlige forskjeller mellom rett til å få anerkjent adelstitler og rett til å få anerkjent kjønnsidentitet. Restriksjonen på retten til fri bevegelighet var i Sayn-Wittgenstein forankret i hensynet til offentlig orden, og ivaretagelsen av medlemsstatens nasjonale identitet. EØS-avtalen har ikke noen parallell til EU-traktatene for vern av nasjonalidentitet.¹¹⁹ Det er ikke åpenbart hvilket legitimt hensyn som kan begrunne en avvisning av utenlandske borgeres juridiske kjønn. Mens avskaffelsen av adelstitler er ment å ivareta likhetshensyn, er tilfellet det motsatte for vern av kjønnsidentitet. Et slikt vern sikrer nettopp *likebehandling av borgere*. Det må også bemerkes at kjønn og kjønnsidentitet er langt tettere knyttet opp mot en persons identitet enn hva tilfellet er for navn. Som påpekt av den europeiske menneskerettsdomstol utgjør kjønnsidentitet «*one of the most intimate areas of a person's private life*».¹²⁰ Det har også skjedd en utvikling internasjonalt i synet på kjønnsidentitet, slik at det ikke er åpenbart hva EU-domstolen vil falle ned på hvis spørsmålet skulle komme opp.

¹¹⁸ Se også sak C-391/09 *Runevič Vardyn*, som gjaldt en nasjonal regel om at personers etternavn og fornavn skulle føres på offentlige sertifikater i tråd med skrivemåten i vertsstaten. EU-domstolen understreket at «*a person's forename and surname are a constituent element of his identity and of his private life, the protection of which is enshrined in Article 7 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*», men falt likevel ned på at en slik regel var i overensstemmelse med EU-retten.

¹¹⁹ Sak E-1/01 *Einarsson*.

¹²⁰ Van Kück mot Tyskland (35968/97) avsnitt 56.

3.5 Ikke-bindende rettslige instrumenter («soft law»)

3.5.1 Innledning

Utover de menneskerettslige og europaretslige forpliktelsene som det er redegjort for ovenfor, eksisterer det flere anbefalinger og prinsipper som ikke er rettslig bindende, men som kan gi veiledning for spørsmål om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Sentralt i denne sammenheng står de såkalte Yogyakarta-prinsippene om internasjonale menneskerettigheters anvendelse i relasjon til seksuell orientering og kjønnsidentitet. Disse prinsippene ligger også til grunn for Europarådets anbefalinger, herunder parlamentarikerforsamlings resolusjon nr. 2048 (2015), hvor medlemsstatene er bedt om å vurdere innføring av et tredje juridisk kjønnsalternativ. Menneskerettslige utfordringer knyttet til personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, er også tatt opp av organer tilknyttet FN og EU. Innholdet i disse prinsippene og anbefalingene utdypes i det følgende.

3.5.2 Yogyakarta-prinsippene

Yogyakarta-prinsippene (*«Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity»*) ble utarbeidet av et internasjonalt menneskerettighetseksperterpanel i form av en deklarasjon vedtatt i Yogyakarta i Indonesia i 2006.¹²¹ Bakgrunnen for deklarasjonen var behovet for å samle og systematisere den fragmenterte rettsutviklingen i praksis fra ulike regionale og internasjonale organer og domstoler.¹²² Deklarasjonen inneholdt opprinnelig 29 prinsipper, etterfulgt av konkrete anbefalinger til statene. I 2017 ble deklarasjonen oppdatert og utvidet med et sett tilleggsprinsipper (*«Yogyakarta Principles plus 10»*).¹²³

Prinsippene er ikke rettslig bindende, og har ingen formell tilknytning til overnasjonale organisasjoner. Innholdet i prinsippene er likevel forankret hos både FN og Europarådet, og har gitt støtte til lovreformer i mange land. I Norge ble prinsippene lagt til grunn ved utformingen av diskrimineringsloven om kjønnsidentitet fra 2014.¹²⁴ I prinsippenes fortale legges følgende definisjon av kjønnsidentitet til grunn:

«UNDERSTANDING 'gender identity' to refer to each person's deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, including the personal sense of the body (which may involve, if freely chosen, modification of bodily appearance or function by medical, surgical or other means) and other expressions of gender, including dress, speech and mannerisms».

Prinsippene slår fast hvordan alle mennesker, uavhengig av seksuell legning og kjønnsidentitet, har rett til likestilling og vern mot diskriminering, juridisk anerkjennelse, personlig sikkerhet og privatliv, rettferdig rettergang, utdanning, helsetjenester, ytrings- og forsamlingsfrihet, vern mot

¹²¹ The Yogyakarta Principles, *Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity* (2007).

¹²² (Hellum, 2016) s. 196.

¹²³ The Yogyakarta Principles plus 10, *Additional principles and state obligations on the application of international human rights law in relation to sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics to complement the Yogyakarta Principles* (2017).

¹²⁴ Prop. 88 L (2012–2013) s. 118.

ulovlig frihetsberøvelse, frihet fra tortur, slaveri og tvangsarbeid mv. Hvert prinsipp etterfølges av en liste over hvilke tiltak statene bør iverksette.

Retten til likestilling og ikke-diskriminering er nedfelt i prinsipp 2, som lyder:

«Everyone is entitled to enjoy all human rights without discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity. Everyone is entitled to equality before the law and the equal protection of the law without any such discrimination whether or not the enjoyment of another human right is also affected. The law shall prohibit any such discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against any such discrimination.»

Prinsipp 2 bestemmer videre at med diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet menes enhver forskjellsbehandling, ekskludering eller begrensning som har *«the purpose or effect of nullifying or impairing equality before the law or the equal protection of the law, or the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis, of all human rights and fundamental freedoms»*.

Retten til juridisk anerkjennelse (*«recognition before the law»*) er slått fast i prinsipp nr. 3, som lyder:

«Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law. Persons of diverse sexual orientations and gender identities shall enjoy legal capacity in all respects of life. Each persons' self-defined sexual orientation and gender identity is integral to their personality and is one of the most basic aspects of self-determination, dignity and freedom. No one shall be forced to undergo medical procedures, including sex reassignment surgery, sterilisation as a requirement for legal recognition of their gender identity. No status, such as marriage or parenthood, may be invoked as such to prevent the legal recognition of a persons' gender identity. No one shall be subject to pressure to conceal, suppress or deny their sexual orientation or gender identity.»

Alle mennesker skal med andre ord ha rett til juridisk anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, uten at slik anerkjennelse gjøres betinget av medisinsk behandling, herunder kjønnsbekreftende kirurgi eller sterilisering. Verken ekteskap eller foreldreskap skal kunne påberopes som grunnlag for å forhindre juridisk anerkjennelse av en persons kjønnsidentitet.

For å sikre retten til juridisk anerkjennelse, bes statene om å *«take all necessary legislative, administrative and other measures to fully respect and legally recognize each person's self-defined gender identity»*, blant annet for å sikre prosedyrer der *«all State-issued identity papers which indicate a person's gender/sex – including birth certificates, passports, electoral records and other documents – reflect the person's profound self-defined gender identity»*. Statene pålegges videre å sørge for effektive, rettfærdige og ikke-diskriminerende prosedyrer, samt sikre at *«changes to identity documents will be recognised in all contexts where the identification or disaggregation of persons by gender is required by law or policy»*.

Retten til juridisk anerkjennelse er også slått fast i prinsipp 31, som er et av tilleggsprinsippene som ble vedtatt i 2017. Bestemmelsen lyder:

«Everyone has the right to legal recognition without reference to, or requiring assignment or disclosure of, sex, gender, sexual orientation, gender identity, gender expression or sex characteristics. Everyone has the right to obtain identity documents, including birth certificates, regardless of sexual orientation, gender identity, gender expression or sex characteristics. Everyone has the right to change gendered information in such documents while gendered information is included in them.»

For det første bestemmes det altså at alle har rett til juridisk anerkjennelse *uten* henvisning til, eller utlevering av, personens kjønn og kjønnsidentitet. For det andre skal alle har rett til å endre opplysninger om kjønn i slike dokumenter. Prinsipp 31 etterfølges av en liste over statlige tiltak, som lyder:

«States shall

- A. *Ensure that official identity documents only include personal information that is relevant, reasonable and necessary as required by the law for a legitimate purpose, and thereby **end the registration of the sex and gender of the person in identity documents such as birth certificates, identification cards, passports and driver licences, and as part of their legal personality;***
- B. *Ensure access to a quick, transparent and accessible mechanism to change names, including to gender-neutral names, based on the self-determination of the person;*
- C. *While sex or gender continues to be registered:*
 - i. *Ensure a quick, transparent, and accessible mechanism that legally recognizes and affirms each person's self-defined gender identity;*
 - ii. ***Make available a multiplicity of gender marker options;***
 - iii. *Ensure that no eligibility criteria, such as medical or psychological interventions, a psycho-medical diagnosis, minimum or maximum age, economic status, health, marital or parental status, or any other third party opinion, shall be a prerequisite to change one's name, legal sex or gender;*
 - iv. *Ensure that a person's criminal record, immigration status or other status is not used to prevent a change of name, legal sex or gender.» (uthevet her)*

Statene oppfordres følgelig til å gradvis fjerne informasjon om kjønn fra identitetsdokumenter, herunder pass, ID-kort, fødselsattester, førerkort mv. Inntil dette er gjort, det vil si, der det fortsatt er behov for å innta opplysninger om kjønn i identitetspapirer, pålegges en plikt til å gjøre «a multiplicity» (et mangfold av) kjønnsmarkører tilgjengelige. Det tilsier at statene som et minimum bør åpne for et tredje alternativ. Statene pålegges videre å sikre at kvalifikasjonskrav, slik som aldersgrenser, medisinske inngrep eller psykiatriske diagnoser, ikke stilles som vilkår for å endre navn, kjønn eller kjønnsidentitet.

3.5.3 Europarådets anbefalinger

Europarådet har kommet med flere rekommandasjoner og resolusjoner med anbefalinger om hvilke tiltak medlemsstatene i Europarådet bør iverksette for å sikre internasjonale menneskerettigheters anvendelse i relasjon til seksuell orientering og kjønnsidentitet.

I 2010 vedtok Europarådets ministerkomité en rekommandasjon om bekjempelse av diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet (CM/Rec(2010)5).¹²⁵ Medlemslandene ble oppfordret til å arbeide aktivt for å motarbeide diskriminering på nevnte grunnlag på ulike samfunnsområder, herunder arbeidsliv, utdanning, helse mv. Medlemslandene ble også anbefalt å lovfeste forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet samt sørge for effektive sanksjoner.

I rekommandasjonen fra 2010 er statene bedt om å sørge for at opplysninger om seksuell orientering og kjønnsidentitet ikke samles inn, lagres eller på annen måte brukes av offentlige institusjoner, med mindre dette er nødvendig for å utføre spesifikke, lovlige og legitime formål (jf. avsnitt 21). Statene anbefales å gjennomgå («review») kvalifikasjonskrav som vilkår for endring av juridisk kjønn, herunder «*changes of a physical nature*». Endelig bes medlemsstatene om å ta i bruk alle nødvendige virkemidler for juridisk anerkjennelse av kjønnsidentitet på alle livsområder, jf. avsnitt 21–22 som lyder:

«Member states should take appropriate measures to guarantee the full legal recognition of a person's gender reassignment in all areas of life, in particular by making possible the change of name and gender in official documents in a quick, transparent and accessible way; member states should also ensure, where appropriate, the corresponding recognition and changes by non-state actors with respect to key documents, such as educational or work certificates.

Member states should take all necessary measures to ensure that, once gender reassignment has been completed and legally recognised in accordance with paragraphs 20 and 21 above, the right of transgender persons to marry a person of the sex opposite to their reassigned sex is effectively guaranteed.»

I 2010 vedtok også Europarådets parlamentarikerforsamling en resolusjon (nr. 1728) om diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet. I resolusjonen pekes det på at transpersoner er utsatt for diskriminering i mange av Europarådets medlemsstater, blant annet ved at de ikke tillates å endre juridisk kjønn. Medlemsstatene oppfordres til å sikre transpersoners rett til offisielle dokumenter som gjenspeiler deres kjønnsidentitet, uten krav om medisinsk behandling.¹²⁶

Resolusjonen fra 2010 ble fulgt opp av parlamentarikerforsamlingen i en ny resolusjon om diskriminering av transpersoner i Europa fra 2015 (nr. 2048), som også omtaler anerkjennelse av

¹²⁵ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (2010).

¹²⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1728. Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity (2010) avsnitt 4 og 6.11.2.

ikke-binær kjønnsidentitet. I denne resolusjonen er medlemsstatene uttrykkelig bedt om å «consider including a third gender option in identity documents for those who seek it».¹²⁷

Det er også grunn til å fremheve parlamentarikerforsamlingens resolusjon fra 2017, som omhandler intersex-personers menneskerettigheter (nr. 2191).¹²⁸ Her ble medlemsstatene bedt om å «ensure, wherever gender classifications are in use by public authorities, that a range of options are available for all people, including those intersex people who do not identify as either male or female» og «consider making the registration of sex on birth certificates and other identity documents optional for everyone.»

Selv om resolusjonen uttrykkelig bare omtaler intersex-personers rettigheter, er muligheten til å velge en alternativ kjønnskategori, eventuelt til å ikke bli registrert med noen kjønnsstatus overhodet, ment å gjelde alle (jf. ordlyden «for all people» og «for everyone»). Statene er videre bedt om å sikre at intersex-personer ikke forhindres fra å inngå eller forbli i sivil partnerskap eller ekteskap som følge av juridisk anerkjennelse av deres kjønn.¹²⁹

Juridisk anerkjennelse av andre kjønnskategorier enn mann og kvinne er også omtalt i parlamentarikerforsamlingens resolusjon om retten til privat- og familieliv uavhengig av seksuell orientering fra 2018 (2239). Her oppfordres statene til å:

*«provide for transgender parents' gender identity to be correctly recorded on their children's birth certificates, and **ensure that persons who use legal gender markers other than male or female** are able to have their partnerships and their relationships with their children recognised without discrimination.»¹³⁰*

I juni 2022 publiserte Europarådet sin første temarapport om anerkjennelse av juridisk kjønn i Europa. Rapporten kartlegger hvorvidt, og på hvilke måter, Europarådets medlemsstater har fulgt opp ministerrådets rekommandasjon fra 2010 om diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet (CM/Rec(2010)5). Rapporten beskriver utviklingen i medlemsstatenes praksis for juridisk anerkjennelse av kjønn («legal gender recognition – LGR»). Her identifiseres følgende tendenser:

- i. «moving away from the legacy of pathologisation»
- ii. «removing divorce requirement»
- iii. «making self-determination-based LGR accesible to children»
- iv. «including non-binary/gender-diverse persons in LGR»

¹²⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2048. Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity (2015) avsnitt 6.2.4.

¹²⁸ Intersex-personers rettighetssituasjon og muligheten for ikke-binære kjønnsmarkører er også tatt opp av Europarådet i *Human rights and intersex people* (2015), se særlig s. 40.

¹²⁹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2191. Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people (2015) avsnitt 7.

¹³⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2239. Private and family life: Achieving equality regardless of sexual orientation (2018) avsnitt 4.6.

- v. «making LGR accessible to non-nationals residing in the country»
- vi. «Comprehensive approach to LGR and its implementation»

Ifølge rapporten pågår det for tiden diskusjoner om hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige for å sørge for juridisk anerkjennelse av ikke-binære personer. Rapporten nevner at noen av de tiltakene som er gjennomført i enkelte europeiske land (ikke-binære kjønnsmarkører som «X», «diverse» o.l. i pass og andre identitetspapirer) av enkelte er kritisert for å ha en stigmatiserende effekt. På dette området anbefales medlemsstatene å «*facilitate inclusive discussion on this topic, and review inter alia the necessity of sex/gender markers in official identity and other documents.*»¹³¹

3.5.4 Øvrige internasjonale anbefalinger

Menneskerettighetssituasjonen for personer som verken identifiserer seg menn eller kvinner, er også tatt opp av FNs utviklingsprogram (*United Nations Development Programme – UNDP*) i en rapport fra 2013 om transpersoners menneskerettigheter. I rapporten anerkjennes det at «*some trans people do not identify as male or female, but as a third gender*». Generelt understrekes betydningen av å «*build awareness about the importance of the right to legal gender recognition, including its links to other rights*». Rapporten påpeker videre at informasjon om kjønn og kjønnsidentitet ikke bør etterspørres der det ikke er nødvendig, og at opplysningene bør holdes konfidensielle.¹³²

I 2015 publiserte også *European Union Agency for Fundamental Rights* en rapport som adresserer spørsmål om juridisk anerkjennelse av intersex-personer. I rapporten pekes det på at mange av EUs medlemsstater krever at nyfødte barn registreres som enten mann eller kvinne, og at dette skaper utfordringer for personer født med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling. En av rapportens hovedkonklusjoner er at kjønnsmarkører i identitetspapirer og fødselsregistre bør gjennomgås («*should be reviewed*») for å beskytte intersex-personers rettigheter. Statene oppfordres også til å vurdere å innføre nøytrale kjønnsmarkører.¹³³

Rettighetssituasjonen for transpersoner, intersex-personer og ikke-binære personer i europeiske land er også omtalt i rapporter utarbeidet i regi av og/eller med finansiell støtte fra EU-kommisjonen. Rapportene inneholder komparative analyser av rettstilstanden i ulike europeiske land med hensyn til juridisk anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder ikke-binæres kjønnsidentitet.¹³⁴

EU-kommisjonen har også utarbeidet en «*LGBTIQ Equality Strategy for 2020-2025*», der det pekes på at transpersoner, ikke-binære og intersex-personer ofte verken anerkjennes juridisk eller i praksis, noe som resulterer i utfordringer knyttet til privat- og familieliv, herunder i grenseoverskridende situasjoner. I strategien uttales det at kommisjonen vil legge til rette for at medlemslandene utveksler «*best practice*» om hvordan man kan sikre juridisk anerkjennelse

¹³¹ (Council of Europe, 2022) s. 31–37 og s. 40.

¹³² (United Nations Development Programme (UNDP), 2013) s. 25–28.

¹³³ (European Union Agency for Fundamental Rights, 2015) s. 4–5 og s. 7.

¹³⁴ (European Commission, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 2018), (European Commission, 2020) og (Holzer, 2018).

basert på prinsippet om selvbestemmelse, og uten aldersrestriksjoner. Kommisjonen planlegger i denne sammenheng dialog på tvers av medlemslandene for å øke bevisstheten om rettighetssituasjonen til transpersoner, ikke-binære og intersex-personer.¹³⁵

3.5.5 Oppsummering

De ovenfor omtalte prinsippene, rekommandasjonene og anbefalingene illustrerer at ikke-bindende rettslige instrumenter på enkelte områder pålegger statene mer omfattende plikter med hensyn til juridisk anerkjennelse av kjønnsidentitet enn det som så langt er slått fast av internasjonale håndhevingsorganer ved fortolkningen av rettslig bindende menneskerettighetskonvensjoner, se punkt 3.2.

Samlet er det særlig grunn til å merke seg anbefalingen til statene om å gradvis slutte å registrere opplysninger om kjønn i fødselsattester og andre identitetspapirer. Informasjon om kjønn og kjønnsidentitet skal bare registreres der det er nødvendig for å oppnå konkrete, lovlige og legitime formål. Der slik registrering er nødvendig, oppfordres statene til å tilby flere kjønnsmarkører enn bare mann og kvinne.

Anbefalingene understreker videre at anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet bør baseres på retten til selvbestemmelse. Statene bes om å sikre at det ikke stilles kvalifikasjonskrav for å endre kjønnsstatus, det være seg medisinsk behandling, psykiatriske diagnoser eller aldersgrenser. Hvordan aldersgrenser konkret bør praktiseres med hensyn til barn, fremgår ikke uttrykkelig.

Endelig bes statene om å sikre den enkeltes rett til å inngå og forbli i sivil partnerskap eller ekteskap, uavhengig av kjønnsstatus og seksuell orientering. Foreldreskap skal heller ikke påberopes som grunnlag for å hindre juridisk anerkjennelse av kjønnskifte.

¹³⁵ European Commission, *LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025* s. 18.

4 Rettstilstanden i andre land

Oppsummering av kapittel 4

Internasjonalt går samfunns- og rettsutviklingen i retning økt rettslig anerkjennelse av at samfunnet består av mer enn bare menn og kvinner. En rekke land både i og utenfor Europa har på ulike måter valgt å anerkjenne ikke-binære. Utviklingen har skjedd gradvis, og de ulike innretningene varierer betydelig mellom landene.

Danmark, Island og Malta er eksempler på land som åpner for at man kan reservere seg mot å oppgi kjønn i pass og andre identifikasjonspapirer, mens Tyskland har anerkjent en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. I Australia og på Malta er det vedtatt nasjonale retningslinjer som har som formål å sikre retten til anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder for ikke-binære. Anerkjennelsen av ikke-binære er til dels også domstolskapt, gjennom avgjørelser fra konstitusjonelle domstoler både i Europa og Sør-Asia.

4.1 Innledning

En innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i norsk lovverk kan innrettes på ulike måter, og i valget mellom ulike alternativer er det relevant å se hen til de løsninger som er valgt i andre land. I det følgende gis en oversikt over rettstilstanden i land som på ulike måter har iverksatt tiltak for anerkjennelse av ikke-binære personer. Formålet er å gi et innblikk i den variasjon som foreligger i valg av innretning.

Vi har sett det som hensiktsmessig å særlig se hen til land som har likhetstrekk med norsk rettstradisjon og rettskultur, og som er bundet av de samme menneskerettslige og europaretslige forpliktelsene som Norge (Danmark, Island, Malta og Tyskland). For å illustrere bredden i de modeller og innretninger som eksisterer, har vi imidlertid også sett hen til enkelte land utenfor Europa (Australia) samt den noe særegne situasjonen i enkelte sørasiatiske land (Nepal, Pakistan, Bangladesh og India). Oversikten er i hovedsak basert på undersøkelser av de enkelte lands lovgivning på feltet samt omtale i litteraturen. Når det gjelder rettstilstanden på Malta, har vi i tillegg fått informasjon gjennom møte og dialog med en representant fra det maltesiske *Human Rights Directorate*.¹³⁶

Det har i liten grad vært mulig å finne informasjon om disse landenes *begrunnelse* for anerkjennelse av en tredje kjønnskategori. Det har sammenheng med at de former for anerkjennelse som foreligger, så langt ikke har vært basert på grundige utredninger, større lovarbeider e.l. De innretningene som eksisterer, synes tvert imot å ha vokst frem og blitt innført gradvis. I enkelte land er anerkjennelsen også domstolskapt, se punkt 4.8 om avgjørelser fra europeiske konstitusjonelle domstoler.

¹³⁶ Samtale 20. September 2022 med Gabriella Calleja, Human Rights Directorate, Ministry for Home Affairs, Security, Reforms and Equality, Malta.

4.2 Danmark

I Danmark ble det i 2014 åpnet for at personer over 18 år kan endre sitt juridiske kjønn fra mann til kvinne eller fra kvinne til mann basert på egenerklæring, uten krav om diagnose.¹³⁷ I praksis skjer endring av kjønnsstatus ved at vedkommende tildeles et nytt personnummer. På samme måte som i Norge, er personnummer i Danmark kjønns spesifikt, ved at kvinner har like tall og menn ulike tall som siste siffer.

Adgangen til å endre juridisk kjønn ble derfor innført ved endringslov til «lov om Det Centrale Personregister», som slår fast at nytt personnummer kan tildeles en person som opplever å tilhøre «det andet køn» og som gjennomfører en obligatorisk refleksjonsperiode på seks måneder fra søknadstidspunktet.¹³⁸ Loven synliggjør at det danske lovverket fortsatt bare anerkjenner to obligatoriske kjønnskategorier: mann og kvinne. Det er ikke mulig å få utstedt et personnummer med en ikke-binær kjønnsidentifikator.

Da erklæringsmodellen ble innført for endring av juridisk kjønn i 2014, ble det samtidig åpnet for en adgang til å få utstedt en «X» i passet basert på egenerklæring. Tidligere var denne adgangen kun åpen for personer diagnostisert som transseksuell.¹³⁹ Fra 2014 ble denne muligheten gjort tilgjengelig for personer over 18 år, som opplevde å tilhøre «det andet køn». Den 1. januar 2022 ble dette endret, slik at også ikke-binære personer og intersex-personer omfattes av bestemmelsen. I tillegg ble aldersgrensen opphevet. Den danske «Bekendtgørelse om pas m.v.» slår nå fast at kjønn kan betegnes som X i passet dersom søkeren avgir en skriftlig erklæring om at «ønsket om kønsbetegnelsen X er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, at vedkommende er interkønnet, ikke identificerer sig som enten mand eller kvinde», eventuelt at vedkommende dokumenterer å ha fått tildelt nytt personnummer etter lov om Det Centrale Personregister.¹⁴⁰ I Danmark har med andre ord innføringen av en reservasjonsadgang for ikke-binære personer, skjedd gradvis.

Adgangen til å få utstedt pass med «X» i stedet for binære kjønnsmarkører, er uten betydning for den enkeltes juridiske kjønn. Personer som ikke opplever å høre hjemme i tokjønnsmodellen, vil fortsatt ha et personnummer som identifiserer vedkommende som enten mann eller kvinne. *De facto* bidrar likevel muligheten til å få utstedt en «X» i passet til en viss anerkjennelse av ikke-binære personer.

4.3 Island

På Island ble det våren 2019 vedtatt en lov om kjønnsautonomi («Act on Gender Autonomy» i engelsk versjon) som åpner for at alle personer over 18 år kan endre sitt juridiske kjønn i det islandske folkeregisteret. Adgangen er basert på egenerklæring: Loven oppstiller et uttrykkelig forbud mot å gjøre endring av juridisk kjønn betinget av kirurgiske inngrep, medisiner, hormonbehandling eller annen medisinsk eller psykologisk behandling. En person som endrer

¹³⁷ Tidligere ble det stilt krav om diagnostisering av Rigshospitalets Sexologiske Klinik. Dette kravet ble fjernet 28. august 2014.

¹³⁸ Lov om det Centrale Personregister (LBK nr. 702 af 23/05/2022) § 3 stk. 7.

¹³⁹ Justisministeriet, *Rapport fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte* (2014), punkt 4.4.

¹⁴⁰ Bekendtgørelse om pas m.v. (BEK nr. 26933 af 28/12/2021) § 4 stk. 5.

sitt juridiske kjønn, har også rett til å endre navn. Adgangen gjelder tilsvarende for islandske statsborgere bosatt i utlandet.¹⁴¹

Også barn under 18 år kan søke om å endre juridisk kjønn med samtykke fra foresatte. Dersom foresatte ikke samtykker, kan søknaden behandles av en sakkyndig ekspertkomité som vurderer om endringen skal tillates uten slikt samtykke.¹⁴² Loven fra 2018 bestemmer videre at den som endrer juridisk kjønn, har rett til å få utstedt identitetsdokumenter som samsvarer med endringen. Tilsvarende gjelder dokumenter knyttet til utdanning og ansettelse.¹⁴³

Selv om loven ikke uttrykkelig slår fast at det kun er mulig å velge kjønnskategoriene mann og kvinne, fremgår det implisitt at det islandske lovverket fortsatt baserer seg på en binær tokjønnsmodell. Personer som ikke opplever å høre hjemme i de tradisjonelle kjønnskategoriene, er likevel gitt en viss faktisk anerkjennelse. Det illustreres av lovens artikkel 6, som slår fast at nøytral kjønnsregistrering er «tillatt» og som pålegger offentlige og private organer som registrerer opplysninger om kjønn en plikt til å tilby kjønnsnøytral registrering (blant annet i identitetsdokumenter, skjemaer og databaser/registre). Endelig følger det uttrykkelig av loven at pass alltid skal benytte bokstaven X som kjønnsnøytral personidentifikator.

Både offentlige og private virksomheter pålegges følgelig en plikt til å anerkjenne at det finnes personer som ikke identifiserer seg som verken mann eller kvinne. Samtidig følger det av lovens systematikk at en slik anerkjennelse ikke får betydning for det kjønnnet vedkommende er registrert med i folkeregisteret. En person som får utstedt en X i passet eller andre identitetsdokumenter, vil følgelig fortsatt måtte velge mellom mann og kvinne som obligatoriske *juridiske* kjønnskategorier.

4.4 Tyskland

I Tyskland har transpersoner siden 1980 hatt mulighet til å endre juridisk kjønn fra mann til kvinne og omvendt. Loven fra 1980 stiller som vilkår at vedkommende innhenter to ekspertvurderinger som fremlegges og anerkjennes av en domstol. Loven er derfor kritisert for å stride mot prinsippet om selvbestemmelse. Per i dag er det heller ikke adgang til å velge en annen kjønnskategori enn mann eller kvinne.¹⁴⁴ Lovgivningen på området har likevel vært gjenstand for utvikling de siste ti årene.

I 2013 ble det åpnet for at foreldre kan la være å registrere opplysninger om barnets kjønn fra fødselen av, dersom barnet er født med uklare kjønnskaraktistika (intersex).¹⁴⁵ Regionale domstoler har i ettertid slått fast at loven må forstås dithen at også voksne personer – både intersex-personer og transpersoner – kan be om å få slettet kjønnsmarkøren i folkeregisteret.¹⁴⁶ I juridisk teori omtales den tyske ordningen på denne bakgrunn som en form for

¹⁴¹ Act on Gender Autonomy artikkel 4 (engelsk oversettelse).

¹⁴² Act on Gender Autonomy artikkel 5, jf. artikkel 9.

¹⁴³ Act on Gender Autonomy artikkel 4.

¹⁴⁴ Transgender Act (1980).

¹⁴⁵ Personenstandsgesetz (PStG) 6 § 22 (3) (Law on Civil Status).

¹⁴⁶ (Holzer, 2018) s. 59–60.

«reservasjonsmodell».¹⁴⁷ De nærmere vilkårene for å få innvilget et krav om sletting av kjønnsmarkør i fødselsattesten, har imidlertid ikke blitt avklart i nevnte rettsavgjørelser, og praksis på området har derfor variert.

I 2017 ble ovennevnte lov fra 2013 gjenstand for prøving i den tyske føderale konstitusjonsdomstolen. Saken gjaldt en intersex-person, «Vanja», registrert som kvinne ved fødselen, men som verken identifiserte seg som kvinne eller mann. Vanja ønsket rettslig anerkjennelse av sin kjønnsidentitet, ved å bli registrert som «*inter*» eller «*divers*» – noe tysk lovgivning ikke tillot. Konstitusjonsdomstolen kom fram til at Vanjas rett til rettslig anerkjennelse av egen kjønnsidentitet var krenket.¹⁴⁸

Konstitusjonsdomstolen slo for det første fast at muligheten til *ikke* å bli registrert med noen kjønnsstatus, ikke innebar noen positiv anerkjennelse av personer som verken identifiserer seg som kvinne eller mann. Konstitusjonsdomstolen fant at lovgivningen utgjorde en grunnlovsstridig diskriminering av personer med nevnte kjønnsidentitet, ettersom de i praksis måtte velge mellom en kjønnskategori de ikke identifiserer seg med, eller en registrering som antydte at de ikke har noe kjønn overhodet. Med andre ord anså konstitusjonsdomstolen ikke den tyske «reservasjonsmodellen» fra 2013 som et tilstrekkelig virkemiddel for anerkjennelse av intersex-personer. Den nærmere utformingen av et nytt system ble overlatt til lovgiver, men konstitusjonsdomstolen bemerket at lovgiver enten kunne introdusere en tredje juridisk kjønnskategori, eller fullstendig slutte med registrering av kjønn.¹⁴⁹

Dommen ble fulgt opp av den tyske regjeringen, som i desember 2018 vedtok å gjøre et tredje juridisk kjønnsalternativ tilgjengelig for intersex-personer. Tyskland ble med dette det første landet i Europa som anerkjenner en tredje juridisk kjønnskategori. Loven, som trådte i kraft 1. januar 2019, gir intersex-personer mulighet til å bli registrert som «*divers*» i fødselsattest og andre identifikasjonspapirer (pass, førerkort mm.). Med dette har intersex-personer fått et annet alternativ enn å ikke være registrert med noen kjønnsstatus overhodet.

Vilkåret for å få slik juridisk anerkjennelse, er at man fremlegger en legeerklæring eller annen medisinsk dokumentasjon som bekrefter at man har status som intersex-person. Adgangen er følgelig per i dag ikke tilgjengelig for ikke-binære personer som ikke har variasjon i kroppslig kjønnsutvikling. Kravet om medisinsk dokumentasjon er derfor kritisert av flere menneskerettighetsorganisasjoner.¹⁵⁰

Regjeringen har imidlertid foreslått å utarbeide en ny lov der endring av juridisk kjønn skal baseres på retten til selvbestemmelse. Loven er ment å gi både transpersoner, intersex-personer og ikke-binære personer mulighet til å endre juridisk kjønn ved å avgi en erklæring til folkeregisteret. Det skal ikke lenger stilles medisinske krav. Etter forslaget skal også barn over 14

¹⁴⁷ (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 90.

¹⁴⁸ 1 BvR 2019/16 Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court).

¹⁴⁹ (Dunne & Mulder, 2018) s. 629–631.

¹⁵⁰ «Germany rings in 2019 by adopting intersex gender status», *The National Law Review* volume IX, no. 18 (2022).

år kunne endre juridisk kjønn dersom de har samtykke fra foresatte. Forslaget ble lansert av det tyske justisdepartementet i juni 2022.¹⁵¹

4.5 Malta

På Malta ble det i april 2015 vedtatt en ny «*Gender identity, gender expression and sex characteristics act*». Loven gir alle innbyggere av Malta rett til å endre juridisk kjønn og navn, slik at dette samsvarer med personens selvopplevde kjønnsidentitet.¹⁵² Det stilles ikke vilkår om diagnose eller medisinsk behandling. Som i Norge, er det imidlertid kun mulig å velge mellom kjønnskategoriene mann og kvinne.

Loven fra 2015 åpner derimot for at foreldre kan la være å registrere opplysninger om barns kjønn fra fødselen av. I praksis skjer dette ved at barnets kjønn registreres som «*undetermined*». Når barnet fyller 18 år, må det likevel tildeles et juridisk kjønn (mann eller kvinne).¹⁵³ Etter det opplyste har denne muligheten bare blitt benyttet for to barn siden 2015.¹⁵⁴

Det maltesiske lovverket er fortsatt basert på en binær tokjønnsmodell. For å bøte på dette, har Malta siden 2017 åpnet for at man kan reservere seg mot å oppgi opplysninger om kjønn i offentlige identifikasjonspapirer.¹⁵⁵ I praksis skjer dette ved at den enkelte borger søker om å få utstedt nye identifikasjonspapirer med en «X» for «*undeclared*». Adgangen gjelder for pass, ID-kort og oppholdskort. Maltesiske førerkort inneholder ikke opplysninger om kjønn.¹⁵⁶ Etter det opplyste er det kun åtte personer som har benyttet seg av muligheten for å få en X i passet siden 2017.¹⁵⁷

Det eneste vilkåret for å få endret kjønnsmarkøren i pass, ID-kort og oppholdskort, er at man avlegger ed for en notarius publicus. I tillegg må man fylle ut et standard søknadsskjema. Det er ulike søknadsskjemaer for henholdsvis pass og ID-kort/oppholdskort. Det er dermed ingen automatikk i at opplysningene i passet endres dersom man søker om å få en X i ID-kortet og omvendt. Det overlates til søkeren selv å sørge for samsvar mellom opplysningene i identifikasjonsdokumentene.¹⁵⁸

For å unngå at personer med X i passet ikke utsettes for diskriminering eller andre utfordringer med hensyn til visumsøknader o.l. til land som ikke anerkjenner ikke-binære kjønnsmarkører, åpner Malta for at man kan få utstedt to pass: ett med en X-markør og ett med en binær kjønnsmarkør.¹⁵⁹

¹⁵¹ Federal Ministry of Justice, *Eckpunkte für das Selbstbestimmungsgesetz vorgestellt* (juni 2022), tilgjengelig på [bmj.de](https://www.bmj.de).

¹⁵² Gender identity, gender expression and sex characteristics act, (CAP 540) artikkel 3.

¹⁵³ Gender identity, gender expression and sex characteristics act, (CAP 540) artikkel 7 (4).

¹⁵⁴ Samtale 20. September 2022 med Gabriella Calleja, Human Rights Directorate, Ministry for Home Affairs, Security, Reforms and Equality, Malta.

¹⁵⁵ Government of Malta, Ministry for Social Dialogue, Consumer Affairs and Civil Liberties, *LGBTIQ Action Plan 2015–2017*, side 11 (punkt 4.4.d).

¹⁵⁶ (Holzer, 2018) s. 18–19.

¹⁵⁷ Samtale 20. September 2022 med Gabriella Calleja, Human Rights Directorate, Ministry for Home Affairs, Security, Reforms and Equality, Malta.

¹⁵⁸ (Holzer, 2018) s. 18–19.

¹⁵⁹ (Holzer, 2018) s. 22.

Adgangen til å få utstedt identifikasjonspapirer med X i stedet for binære kjønnsmarkører, er uten betydning for kjønnsmarkøren i fødselsattesten. Selv om kjønnet ikke gjøres kjent gjennom identifikasjonspapirene, vil ikke-binære personer følgelig fortsatt ha et juridisk kjønn som ikke samsvarer med deres opplevde kjønnsidentitet. Det er det juridiske kjønnet, det vil si det kjønnet vedkommende er registrert med i fødselsattesten, som legges til grunn ved anvendelsen av lover som gir rettigheter og plikter på bakgrunn av kjønn.¹⁶⁰ Som en følge av dette nødvendiggjorde introduksjonen av markøren X i pass og andre identifikasjonspapirer ingen vesentlige endringer i det maltesiske lovverket.¹⁶¹

Statsborgere fra *andre land* hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført, vil derimot kunne få anerkjennelse på Malta. Den ovenfor nevnte loven fra 2015 slår fast at en avgjørelse om en persons kjønnsidentitet bestemt av en kompetent utenlandsk domstol eller annen ansvarlig myndighet, skal anerkjennes på Malta. Det fremgår uttrykkelig av dette også gjelder andre kjønnsmarkører enn mann og kvinne.¹⁶²

Maltesiske myndigheter vurderer for tiden innføring av et tredje kjønnsalternativ i lovverket. Ifølge regjeringens handlingsplan på LGBTIQ-feltet for perioden 2018-2022, skal en tredje juridisk kjønnskategori være tema for rundebordsamtaler mellom myndighetene og aktører på feltet.¹⁶³ Etter det opplyste vil vilkåret for å endre juridisk kjønn til en tredje kategori være det samme som for å reservere seg mot at opplysninger om kjønn oppgis i pass og ID-kort, det vil si avleggelse av ed (erklæring) for en notarius publicus. Erklæringen må deretter registreres i det offentlige registeret/fødselsattesten, fortrinnsvis i form av en «X».¹⁶⁴

Maltesiske myndigheter har også introdusert enkelte andre virkemidler for å (*de facto*) anerkjenne ikke-binæres kjønnsidentitet. 1. januar 2022 trådte regjeringens retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet i kraft («*guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender*»). Retningslinjene har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om navn og kjønn, på tvers av ulike etater. Retningslinjene er ment å støtte opp om regjeringens diskrimineringslovgivning samt supplere den ovenfor omtalte reservasjonsmodellen. De skal sikre at den enkeltes rett til kjønnsidentitet ivaretas i møte med offentlige myndigheter.¹⁶⁵

I retningslinjene anerkjennes det at en persons biologiske kjønn («sex») og opplevde kjønn («gender») ikke nødvendigvis samsvarer med hverandre. Ifølge retningslinjene skal myndighetene i første rekke registrere informasjon om en persons opplevde kjønn. Opplysninger om biologisk kjønn skal kun registreres der det er et legitimt behov for det, eksempelvis der en ytelse e.l. er direkte relatert til den enkeltes biologiske kjønn. Retningslinjene slår vider fast at enhver institusjon som registrerer opplysning om både biologisk og opplevd kjønn må sikre at den enkeltes rett til personvern overholdes. Alle offentlige

¹⁶⁰ Det er imidlertid få maltesiske lover som differensierer med hensyn til kjønn, se (Holzer, 2018) s. 19.

¹⁶¹ (Holzer, 2018) s. 19.

¹⁶² Gender identity, gender expression and sex characteristics act, (CAP 540) artikkel 9 og (Holzer, 2018) s. 37.

¹⁶³ Government of Malta, Ministry for Equality, research and Innovation, *LGBTIQ Equality strategy and action plan 2018–2022*, side 10.

¹⁶⁴ Samtale 20. September 2022 med Gabriella Calleja, Human Rights Directorate, Ministry for Home Affairs, Security, Reforms and Equality, Malta.

¹⁶⁵ (Government of Malta, Ministry of Equality, Research and Innovation, 2018) s. 2–3.

institusjoner som samler inn opplysninger om kjønn, bør løpende vurdere om slik innsamling er nødvendig (jf. personvernforordningen).¹⁶⁶

Retningslinjene foreskriver videre at offentlige institusjoner som har behov for å innhente informasjon om kjønn, skal tilby en tredje kjønnskategori i offisielle skjemaer ved siden av «F» og «M» (eksempelvis «*other (please specify)*» eller «*other genders*»). Der en person ber om å få endret sine personopplysninger om navn og/eller kjønn, eller der verifikasjon av den enkeltes navn og/eller kjønn er nødvendig i forbindelse med tildeling av en ytelse e.l., skal gyldig ID-kort, pass, fødselsattest og asylsøker- eller flyktningbevis, anerkjennes som tilstrekkelig dokumentasjon. Opplysninger om kjønnshistorikk (tidligere navn og/eller kjønn) bør slettes der slik informasjon ikke er påkrevd. Opplysningene skal kun være tilgjengelig for myndighetspersonell med saklig behov for tilgang.¹⁶⁷

Retningslinjene pålegger videre offentlige tjenestemenn å bruke det pronomenet den enkelte ber om («*they, them, theirs*» for ikke-binære personer), og eventuelt spørre den enkelte der man er usikker. Det skal ikke gjøres antakelser om kjønn basert på indikatorer som navn, stemme eller utseende. Opplysninger om en persons seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller status som intersex-person skal ikke videreformidles til andre offentlige tjenestemenn med mindre det foreligger et legitimt behov for det.¹⁶⁸

Retningslinjene illustrerer at også andre tiltak enn innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket kan være egnet til å bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære personer.

4.6 Australia

Rettstilstanden i Australia må ses i lys av at Australia er en føderalstat, der lovgivningen varierer på tvers av delstatene og territoriene. Det gjelder også med hensyn til anerkjennelse av kjønnsidentitet.

Et flertall av australske stater og territorier åpner for at en persons kjønn kan registreres som noe annet enn mann og kvinne, og flere stater tilbyr flere kjønnsnøytrale alternativer, herunder «*non-binary*», «*interdeterminate*», «*intersex*», «*other*» og «*unknown*». I noen stater er endring av juridisk kjønn betinget av at man gjennomgår kjønnskifteoperasjon.¹⁶⁹

Delstaten Tasmania har valgt en noe annen tilnærming. I april 2019 vedtok myndighetene en ny lov som fjerner kravet om obligatorisk registrering av kjønnsopplysninger i fødselsattesten. Opplysninger om kjønn registreres bare der den enkelte ber om det, og loven åpner for et bredt spekter av alternativer for å beskrive den enkeltes kjønnsidentitet. Det er opp til den enkelte å bestemme hvilke opplysninger fødselsattesten skal inneholde, herunder om det skal fremgå av attesten at vedkommende har endret kjønn. Opplysninger om kjønn for nyfødte barn registreres

¹⁶⁶ Government of Malta, Ministry of Equality, Research and Innovation, *Maltese Government Guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender* (2018) s. 6–7 og 11.

¹⁶⁷ *Maltese Government Guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender* s. 8–9 og 13.

¹⁶⁸ *Maltese Government Guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender* s. 8 og 12.

¹⁶⁹ Dr. Fiona Kelly og Hannah Robert, La Trobe University, *Removing sex from birth certificates* (2018), tilgjengelig på latrobe.edu.au.

for statistiske formål, men kjønnsstatus vil i utgangspunktet ikke fremgå av barnets fødselsattest.¹⁷⁰

På føderalt nivå er det innført en form for reservasjonsmodell, som gir intersex-personer og ikke-binære personer mulighet til å reservere seg mot at opplysninger om kjønn oppgis i pass («X i passet»). Det stilles som vilkår at man fremlegger legeattest som bekrefter at personen enten er intersex eller ikke identifiserer seg med kjønn registrert ved fødselen.

På føderalt nivå er det i tillegg vedtatt retningslinjer for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet, som har som formål å sørge for et konsistent system for registrering av opplysninger om kjønn og kjønnsidentitet, på tvers av offentlige institusjoner, etater mv. («*Australian Government Guidelines on the Recognition of Sex and Gender*»). Retningslinjene utgjør en del av regjeringen strategi for å motarbeide diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet.¹⁷¹

Retningslinjene skiller mellom biologisk kjønn («sex») og kjønnsidentitet («gender»), og anerkjenner at dette ikke nødvendigvis samsvarer med hverandre. Ifølge retningslinjene skal myndighetene i første rekke registrere informasjon om en persons kjønnsidentitet, mens informasjon om biologisk kjønn bare skal registreres der det foreligger et legitimt behov for det.¹⁷²

I likhet med de maltesiske retningslinjene (se punkt 4.5 ovenfor), slås det fast at offentlige institusjoner som har behov for å registrere opplysninger om kjønn, skal tilby den enkelte muligheten til å velge mellom tre kategorier: M, F og X, der sistnevnte står for «*indeterminate/intersex/unspecified*». Der en person ber om å få endret personopplysninger om kjønn/kjønnsidentitet, eller der det er nødvendig å bekrefte den enkeltes kjønnsstatus, skal myndighetene anerkjenne følgende som dokumentasjon: i) erklæring fra lege eller psykolog, ii) pass eller annet reisedokument som spesifiserer personens foretrukne kjønn, eller iii) endret fødselsattest som spesifiserer foretrukket kjønn.¹⁷³

Retningslinjene spesifiserer videre at alle offentlige institusjoner og etater som samler inn informasjon om kjønn/kjønnsidentitet, bør foreta en grundig vurdering av om registreringen er nødvendig for statistiske, administrative eller andre formål. Der det ikke er nødvendig å registrere opplysningen, bør rubrikken for å fylle ut kjønnskategori fjernes fra det aktuelle skjemaet/dokumentet. Som på Malta, foreskriver retningslinjene videre at offentlige tjenestemenn skal avstå fra å gjøre antakelser om en persons kjønn og/eller kjønnsidentitet basert på indikatorer som f.eks. navn, stemme eller utseende.¹⁷⁴

4.7 Nepal, Pakistan, Bangladesh og India

I juridisk teori omtales Nepal, Pakistan, Bangladesh og India gjerne som eksempler på land som grupperes under «flerkjønnsmodellen», ettersom lovgivningen i disse landene anerkjenner flere

¹⁷⁰ Justice and Related Legislation (Marriage and Gender Amendments) Act 2019.

¹⁷¹ Australian Government, *Australian Government guidelines on the recognition of sex and gender* (2013).

¹⁷² *Australian Government guidelines on the recognition of sex and gender* (2013) s. 4.

¹⁷³ *Australian Government guidelines on the recognition of sex and gender* (2013) s. 5.

¹⁷⁴ *Australian Government guidelines on the recognition of sex and gender* (2013) s. 6.

juridiske kjønnskategorier enn bare mann og kvinne.¹⁷⁵ Anerkjennelsen av en tredje kjønnskategori i de sørasiatiske landene har imidlertid en annen historisk forankring, og bygger dels på andre behov, enn i de ovenfor omtalte vestlige landene.

På det indiske subkontinentet har eksistensen av mennesker som verken defineres som mann eller kvinne vært kjent i flere århundrer. I Sør-Asia brukes flere betegnelser på denne gruppen, herunder «*hirjaer*» (som gjerne oversettes til «*hermaphrodite*» på engelsk). *Hirjaer* identifiserer seg verken som mann eller kvinne; de har en annen kjønnsidentitet. I dag inkluderer *hirjaer* både transpersoner og intersex-personer. Betegnelsen *hirja* har likevel et mangefasettert meningsinnhold, som ikke bare refererer til kjønn, men også til klasse, kaste og religion og kultur. *Hirjaer* har lenge vært stigmatisert og diskriminert. De har blitt utsatt for vold, overgrep og trakassering samt ekskludert fra store deler av samfunnslivet (arbeid, utdanning mm.).¹⁷⁶

De siste 15 årene har nasjonale domstoler i India, Nepal, Bangladesh og Pakistan gitt *hirjaer* og andre personer som verken identifiseres som mann eller kvinne tilbake noen av de rettighetene og frihetene de tidligere har blitt nektet. Anerkjennelsen av en tredje juridisk kjønnskategori i disse landene må ses i lys av dette historiske bakteppet.

I Nepal la høyesterett i 2007 til grunn at «*third gender people are also human beings as other men and women are*» med en tilsvarende rett til beskyttelse av grunnleggende konstitusjonelle rettigheter som menn og kvinner, og at myndighetene må iverksette tiltak for å hindre diskriminering. Høyesterett slo videre fast at det eksisterer en rett til å velge kjønnsidentitet basert på egen opplevelse.¹⁷⁷ Som følge av dommen ble det fra 2011 mulig å registrere seg med en alternativ kjønnsmarkør i folkeregisteret. I ettertid er det også åpnet for at man kan få utstedt pass med ikke-binær kjønnsmarkør («O» for «*other*».)¹⁷⁸

I Bangladesh ble *hirja* anerkjent som en tredje kjønnskategori i 2009. Transpersoner som ønsker å endre kjønnsstatus, er imidlertid tvunget til å velge en ikke-binær kjønnskategori; de har ikke mulighet til å endre kjønn fra mann til kvinne eller omvendt. Anerkjennelse som ikke-binær i Bangladesh er videre betinget av at man, ut fra biologiske karakteristika, ikke passer inn i den typiske definisjonen av mann og kvinne.¹⁷⁹

I 2011 slo pakistansk høyesterett fast at «*eunuchs*» (en betegnelse som i Pakistan brukes om homofile, transpersoner og kastrerte menn) er «*citizens of this country and subject to the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*». Høyesterett slo fast at deres rettigheter og forpliktelser, inkludert rett til liv og verdighet, må beskyttes på lik linje med andre mennesker, og at de ikke skal utsettes for diskriminering. Det ble også slått fast at de har rett til å få utstedt ID-kort.¹⁸⁰

¹⁷⁵ (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 92. (Thorsnes, 2018) s. 4.

¹⁷⁶ Harvard Divinity School, *The third gender and hirjas* (2018), og «The peculiar position of India's third gender», *New York Times* (2018).

¹⁷⁷ Supreme Court of Nepal, Sunil Babu Pant & Ors. V. Nepal Government (2007).

¹⁷⁸ «Trans rights: Meet the face of Nepal's progressive 'third gender' movement», *The Guardian* (2016).

¹⁷⁹ (Holzer, 2018) s. 23 og 29.

¹⁸⁰ Supreme Court of Pakistan, Dr. Mohammad Aslam Khaki & Anr. V. Senior Superintendent of Police (Operation) Rawalpindi & Ors (2011).

I 2015 kom også indisk høyesterett fram til at grunnleggende konstitusjonelle rettigheter gjelder tilsvarende for *hirjaer* som for alle andre mennesker. Høyesterett slo også fast at *hirjaer* kan velge mellom å bli registrert som mann, kvinne eller et tredje kjønnsalternativ. Dommen er ansett for å være et viktig skritt i retning likestilling av *hirjaer* i India.¹⁸¹ I India er det også åpnet for å få utstedt pass og andre identifikasjonspapirer som markerer en tredje kjønnskategori.¹⁸²

Som påpekt av Lars Arnesen, illustrerer rettsavgjørelsene i disse landene at anerkjennelsen av en tredje kjønnskategori i de sørasiatiske landene har en ganske annen betydning enn i Europa.¹⁸³ Avgjørelsene anses som viktige skritt i retning likestilling av *hirjaer* og transpersoner i sørasiatiske land, men illustrerer samtidig at transpersoners og ikke-binære personers rettighetssituasjon på sentrale områder fortsatt er usikker og uavklart.¹⁸⁴ Erfaringene fra disse landene lar seg dermed i liten grad overføre til en norsk kontekst.

4.8 Avgjørelser fra konstitusjonelle domstoler i Europa

I Europa har utviklingen i retning økt anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet til dels skjedd i domstolene. Flere europeiske konstitusjonelle domstoler har de senere årene tatt stilling til spørsmål om manglende anerkjennelse av ikke-binæres kjønnsidentitet er i strid med konstitusjonelle rettigheter.

Et av de mest kjente eksemplene er den tyske konstitusjonsdomstolens avgjørelse fra 2017, om intersex-personen «Vanja», omtalt i punkt 4.4 ovenfor. Etter dagjeldende tysk lovgivning, var Vanja tvunget til enten å velge en av de tradisjonelle kjønnskategoriene (mann eller kvinne) eller velge å ikke bli registrert med noen kjønnsstatus overhodet. Som redegjort for over, kom konstitusjonsdomstolen fram til at Vanja var utsatt for grunnlovsstridig diskriminering.¹⁸⁵ Dommen ble fulgt opp av den tyske regjeringen, som i desember 2018 introduserte et tredje juridisk kjønnsalternativ for intersex-personer. Tyskland ble med dette det første landet i Europa som anerkjenner en tredje kjønnskategori. Per i dag er dette alternativet imidlertid kun tilgjengelig for personer som kan fremlegge medisinsk dokumentasjon på at de har status som intersex-personer.

I juni 2018 slo Østerrikes konstitusjonsdomstol fast at personer født med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling (intersex) har rett til juridisk anerkjennelse av en kjønnsstatus som samsvarer med deres kjønnsidentitet. Domstolen fant at daværende system for fødselsregistrering, som kun åpnet for kjønnskategoriene mann og kvinne, krenket klagers rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Domstolen uttalte videre at den østerrikske grunnloven gir en beskyttelse mot å bli tildelt kjønnsmarkører som ikke gjenspeiler den enkeltes kjønnsidentitet, og at denne beskyttelsen særlig gjelder personer med «alternativ» kjønnsidentitet. Intersex-personer ble regnet for å være en særlig sårbar gruppe i denne sammenheng.¹⁸⁶ Dommen ble fulgt opp av myndighetene, som nå både åpner for ikke-binære kjønnsmarkører og muligheten til å reservere seg mot at opplysninger om kjønn registreres. Retten til ikke-binære kjønnsmarkører er

¹⁸¹ Supreme Court of India, National Legal Services Authority v. Union of India (2014).

¹⁸² (The Open Society Foundations, 2014) s. 17 og 21.

¹⁸³ (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 92.

¹⁸⁴ Se også (The Open Society Foundations, 2014) s. 17 og 21.

¹⁸⁵ 1 BvR 2019/16 Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court).

¹⁸⁶ Verfassungsgerichtshof, G 77/2018-9 (2018).

imidlertid forbeholdt personer som kan fremlegge dokumentasjon på at de har en variasjon i kroppslig kjønnsutvikling.¹⁸⁷

I 2019 slo den belgiske forfatningsdomstolen fast at fraværet av enhver form for anerkjennelse av ikke-binære kjønnsmarkører utgjorde et brudd på det konstitusjonelle vernet mot diskriminering og rett til likestilling, sett i sammenheng med retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Domstolen uttalte at «*Persons having a non-binary gender identity should have the possibility of adapting the sex shown on their birth certificate to reflect their gender identity*». Det ble overlatt til lovgiver å vurdere hvordan problemet skulle løses, men domstolen skisserte følgende alternativer: Lovgiver kunne enten avskaffe systemet for kjønnsregistrering i sin helhet, eller sørge for å introdusere ett eller flere ikke-binære kjønnsalternativ(er).¹⁸⁸ I januar 2022 la den belgiske regjeringen fram et lovforslag der det foreslås å fullstendig fjerne kjønnsmarkører fra identitetsdokumenter. Ifølge lovforslaget skal kjønnsstatus imidlertid fortsatt registreres i folkeregisteret.¹⁸⁹

Anerkjennelse av retten til kjønnsidentitet for intersex-personer har også vært oppe for nederlandske domstoler. I 2018 slo den nederlandske distriktsdomstolen i Rechtbank Limburg fast at EMK artikkel 8 innebar en positiv forpliktelse for myndighetene til å anerkjenne ikke-binær kjønnsidentitet hos en intersex-person. Avgjørelsen ble dels forankret i nederlandsk rett, som bestemmer at kjønnsstatus hos barn født med uklare kjønnskarakteristika (intersex), skal angis som «ubestemt» i fødselsattesten.¹⁹⁰ Dommen banet likevel vei for innføringen av en form for «reservasjonsmodell», der nederlandske statsborgere kan søke om å få utstedt pass med ikke-binær kjønnsmarkør («X»). Søknaden må godkjennes av en domstol.¹⁹¹

Ovennevnte europeiske avgjørelser illustrerer at utviklingen går i retning økt anerkjennelse av ikke-binæres rett til kjønnsidentitet. Det finnes imidlertid også eksempler på saker der europeiske domstoler har kommet fram til et annet resultat. I Frankrike slo en anke-domstol i 2016 fast at staten ikke er forpliktet til å innføre en ikke-binær kjønnskategori i folkeregisteret. Anken til *Court de Cassation* ble avvist i 2017.¹⁹² Tilsvarende kom den britiske *High Court of Justice* i juni 2018 fram til at EMK artikkel 8, per i dag, ikke innebærer en positiv forpliktelse for myndighetene til å tillate X i passet. Saken er imidlertid anket inn for britisk høyesterett.¹⁹³

¹⁸⁷ Third Party Intervention by the Human Rights Centre at Ghent University in collaboration with the Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles, s. 3.

¹⁸⁸ Belgium Constitutional Court, judgment no. 99/2019.

¹⁸⁹ ILGA Europe, *Right now, just three European countries recognize non-binary identities, but others are pushing forward* (2022) og «*Constitutional court strikes a blow for gender equality*», The Brussels Times (2019).

¹⁹⁰ Rechtbank Limburg, saksnummer C/03/232248 / FA RK 17-687 (2018).

¹⁹¹ Third Party Intervention by the Human Rights Centre at Ghent University in collaboration with the Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles, s. 3.

¹⁹² (Holzer, 2018) s. 40.

¹⁹³ Third Party Intervention by the Human Rights Centre at Ghent University in collaboration with the Equality Law Clinic at the Université Libre de Bruxelles, s. 3.

5 Alternative modeller for anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori

Oppsummering av kapittel 5

Anerkjennelse av et tredje juridisk kjønnsalternativ kan innrettes på ulike måter. I dette kapittelet har vi valgt å gruppere ulike innretninger under fem alternative modeller.

I den første modellen («X i passet»), er alle registrert som mann og kvinne i folkeregisteret, men det gis en adgang til å reservere seg mot binære kjønnsmarkører i pass og andre identifikasjonspapirer. De fire øvrige modellene gir eksempler på hvordan man kan sikre juridisk anerkjennelse av en tredje kjønnskategori. Modellene har til felles at et tredje kjønnsalternativ innføres i folkeregisteret, men det varierer om innføringen av en tredje kjønnskategori kombineres med *positive* rettigheter og plikter i øvrig lovgivning, *avvikling* av kjønsspesifikke rettigheter og plikter i øvrig lovgivning, eller en *kombinasjon* av disse elementene. De lovgivningsmessige konsekvensene av valg av modell, omtales i kapittel 6.

5.1 Systematikken i mandatet og juridisk litteratur

I mandatet angir Bufdir tre hovedinnretninger for innføringen av en tredje kjønnskategori i norsk lovverk: «X i passet» (reservasjonsmodellen), innføring av en tredje kjønnskategori i hele lovverket (flerkjønnsmodellen) eller fjerne eller redusere viktigheten av kjønn i lovverket. De to første hovedmodellene er beskrevet slik:

«Reservasjonsmodellen innebærer at man har en rett til ikke å bli anerkjent som mann eller kvinne. Denne modellen tilbyr negativ anerkjennelse, anerkjennelse fra å bli betegnet som mann eller kvinne. En «X» i passet kan være et uttrykk for reservasjonsmodellen.»

Flerkjønnsmodellen er beskrevet slik:

«Flerkjønnsmodellen gir en rett til å bli anerkjent som noe annet enn mann eller kvinne. Den gir anerkjennelse for en bestemt kjønnsidentitet utover mann og kvinne.»

Det opplyses at systematikken er hentet fra arbeidet til Lars Arnesen, og især hans artikkel *Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn? – Retten til egen kjønnsidentitet og diskrimineringsvern på bakgrunn av lov om endring av juridisk kjønn*.¹⁹⁴ Arnesen skriver at anerkjennelse vil være et sentralt formål for et tredje juridisk kjønnsalternativ, og at slik anerkjennelse kan skje enten positivt eller negativt. Dette utdypes slik:

¹⁹⁴ (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) Se også (Arnesen, Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikles?, 2021) s. 111.

«Positiv anerkjennelse innebærer en aktiv og spesifikk anerkjennelse av en bestemt kjønnsidentitet. Registreringen av et kvinnelig juridisk kjønn gir positiv anerkjennelse til alle med en kvinnelig kjønnsidentitet. Negativ anerkjennelse innebærer det motsatte. Mens positiv anerkjennelse gir anvisning på hvem man er, gir negativ anerkjennelse anvisning på hvem man ikke er. En person som verken opplever seg som kvinne eller mann, kan bli negativt anerkjent ved å slippe å bli registrert med et spesifikt juridisk kjønn.»

Arnesen mener at en positiv anerkjennelse forutsetter at det fastsettes gitte kriterier for hva det tredje juridiske kjønnsalternativet er.¹⁹⁵

Samme skille anvendes av Ingrid Egeland Thorsnes i rapporten *Tredje juridisk kjønnsalternativ - ei utgreiing*:

«Reservasjonsmodellen inneber at eit alternativt juridisk kjønn vert definert negativt, altså at ein ikkje er mann eller kvinne. En slik ordning treng ikkje nokon nærare definisjon av kva som meinast med den alternative kategorien. Flerkjønnsmodellen inneber derimot ein positiv definisjon av ein eller flere alternative kategoriar. ... Faren med ein slik flirkjønnsmodell er imidlertid at dei nye, positivt definerte kjønnskategoriane vert avgrensande på same måte som kategoriane «mann» eller «kvinne».»¹⁹⁶

Etter vårt syn er det ikke nødvendig å trekke opp noe skille mellom positiv og negativ anerkjennelse. Friheten fra å måtte tilhøre en av de to tradisjonelle juridiske kjønnskategoriene og friheten til å ha sin egen juridiske kjønnsidentitet vil langt på vei være det samme. Anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori innebærer en anerkjennelse av at ikke alle definerer seg som kvinner eller menn. Å akseptere en ikke-binær kjønnsidentitet nødvendiggjør ikke en konkretisering av hva dette nærmere bestemt innebærer. Fellesnevneren for ikke-binære personer er at de ikke fullt ut identifiserer seg som kvinner eller menn. Innenfor denne kategorien vil det finnes de som identifiserer seg som begge kjønn, de som identifiserer seg som et annet kjønn enn de to tradisjonelle kjønnskategoriene og de som ikke identifiserer seg med noe kjønn overhodet eller som fornekte kjønn som identitetsmarkør. Etter vårt syn vil derfor en adgang til å velge en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret, langt på vei være det samme som en adgang til å velge å verken være registrert som mann eller kvinne i folkeregisteret.

Også det å være mann eller kvinne kan være så mangt. Det er ikke oppstilt nærmere kriterier i lovgivningen for hvem som skal kunne ha en mannlig eller kvinnelig kjønnsidentitet. Etter vårt syn er det fullt mulig å anerkjenne ikke-binære som en egen juridisk kjønnskategori, uten å måtte definere mer eller mindre snevre rammer for hvem som hører hjemme i denne kategorien. I prinsippet er det ikke noen begrensninger for hvor mange kjønnsmarkører man kan åpne for i lovverket. I en norsk kontekst er alternativet å innføre en tredje juridisk kjønnskategori og kategorien må dermed defineres så bredt at den favner om alle som ikke opplever å tilhøre de øvrige to kjønnskategoriene.

¹⁹⁵ (Arnesen, Verken mann eller kvinne i pass og identitetspapirer: En utredning av internasjonale og nasjonale krav til kjønnsmarkører i identitetspapirer, 2016) s. 4.

¹⁹⁶ (Thorsnes, 2018) s. 3–4.

I teorien har tilhengere av en bred tredje kjønnskategori blitt kritisert for å begrense forståelsen av omfanget og mangfoldet av kjønnsideologier og praksis.¹⁹⁷ Kritikken kan oppsummeres av Baars' spørsmål: «Does a “third gender” category, a third box to tick, liberate us from the binary, or does it incorporate our difference in a reconstituted, fine-tuned “ternary” compulsory gendering system, and box us in?».¹⁹⁸ Det er ikke intensjonen med dette forslaget å begrense de nyanser som kan ligge i egen opplevd kjønnsidentitet, og den tredje kategorien er ment å romme disse forskjellene. Innenfor de brede rammer som trekkes opp for dette tredje alternativet, vil hver enkelt person fremdeles ha definisjonsmakten over sin egen kjønnsidentitet. Innføringen av en tredje kjønnskategori innebærer dermed ikke en avvisning av kjønns mangfold og ikke-kjønnskonforme identiteter. Kan hende blir dette klarere hvis man avstår fra å benytte begrepet «tredje kjønn», og heller referer til en ikke-binær «kjønnskategori».

En innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i lovgivningen kan innrettes på ulike måter. I behovsbeskrivelsen opplyser Bufdir at det i juridisk teori primært har vært snakk om følgende tre modeller, når det gjelder innretning: i) «X i passet», hvor alle er registrert som mann og kvinne i folkeregisteret, men der man kan reservere seg mot binær kjønnsmarkør i passet, ii) innføring av en tredje kjønnskategori i hele lovverket, for eksempel i likestillingsloven om kjønnsfordeling i offentlige utvalg og forskrift om høyere utdanning, og iii) å fjerne eller redusere viktigheten av kjønn i lovverket. Disse tre er blant alternativene som drøftes nedenfor. Samtidig er Bufdir i behovsbeskrivelsen tydelig på at oppramsingen ikke er ment å være uttømmende eller avgrensende, og vi har derfor drøftet flere alternativer enn de tre ovennevnte modeller.

Vi har derimot ikke sett nærmere på muligheten for å fullstendig *avvikle* kjønnsregistrering i folkeregisteret.¹⁹⁹ Som påpekt i litteraturen, er lov om endring av juridisk kjønn «*en respons på praksisen med registrering av juridisk kjønn*» i folkeregisteret og «*[d]ersom den norske stat ikke hadde registrert juridisk kjønn ved fødsel, ville det heller ikke vært behov for lov om endring av juridisk kjønn*».²⁰⁰ Vårt oppdrag er imidlertid begrenset til å se på alternativer for anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori og en løsning der man fullstendig slutter å registrere kjønn i folkeregisteret, faller dermed utenfor mandatet. Etter hva vi er kjent med, er det heller ikke noe land som har gått bort fra registrering av kjønn for ethvert formål, og slik vi oppfatter det, er dette heller ikke en internasjonal anbefaling.²⁰¹ Vi bemerker videre at en slik avvikling ikke vil være et relevant alternativ så lenge kjønn fremdeles tillegges relevans i øvrig lovgivning, og opplysninger om kjønn fremdeles benyttes til offentlig forvaltning, forskning og statistikk.

Nedenfor beskrives ulike alternativer for anerkjennelse av en tredje kjønnskategori. De lovgivningsmessige konsekvensene av valg av modell, drøftes i kapittel 6.

¹⁹⁷ Se for eksempel (Towle & Morgan, 2002).

¹⁹⁸ (Baars, 2019) s. 21.

¹⁹⁹ Dette er drøftet i (Arnesen, Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikles?, 2021).

²⁰⁰ (Alaattinoglu, Arnesen, & Sørli, 2021) s. 93.

²⁰¹ Yogyakartaprinsippene anbefaler statene å gradvis slutte å oppgi kjønn i offentlige *identitetsdokumenter*, men det er ikke anbefalt å fullstendig slutte med registrering av kjønn i nasjonale registre (se punkt 3.5.2).

5.2 Alternativ I: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»)

Den første og minst vidtrekkende modellen er av Bufdir angitt som en «*reservasjonsmodell*». Ved en slik modell vil man få anledning til å reservere seg mot at kjønn blir opplyst i pass og andre offentlige identifikasjonsdokumenter. En slik ordning medfører likevel ingen endring av vedkommendes *juridiske kjønn*. Juridisk kjønn er det *kjønn*et man er registrert som i *folkeregisteret*, og med en reservasjonsmodell som skissert vil personen fremdeles være folkeregistrert som kvinne eller mann. Selv om kjønnet ikke lenger gjøres kjent gjennom identifikasjonspapirene, vil ikke-binære fremdeles ha et juridisk kjønn som ikke samsvarer med deres opplevde kjønnsidentitet. Dette er understreket i *2018 study on non-binary gender registration models in Europe* for så vidt gjelder rettssituasjonen i Malta og Danmark:

«The X in Malta stands for “undeclared”, meaning referring not to a “third” gender but to the non-registration of a gender. The change to an X marker on IDs in Malta does not impact the gender marker on the birth certificate, which becomes relevant when a person with an X marker comes across a gender-differentiating law. ... The situation in Denmark is relatively similar to the one in Malta but the effectiveness of an X marker is reduced due to the Danish social security number which continues to reflect a binary gender in its last digit (even digits stand for female and odd digits for male gender).»²⁰²

Dette alternativet innebærer derfor ingen anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. *De facto* vil en reservasjonsadgang som skissert likevel kunne innebære en anerkjennelse av at ikke alle opplever å høre hjemme i de to eksisterende kjønnskategoriene. På denne måten vil modellen kunne bidra til å utfordre fastlåste oppfatninger av kjønn. I tillegg vil adgangen til å reservere seg mot binære kjønnsmarkører i pass og andre reisedokumenter kunne være en betydelig fordel for personer som har en kjønnsidentitet og et kjønnsuttrykk som ikke stemmer overens med deres folkeregistrerte kjønn. Med en «X i passet» vil de slippe å bli konfrontert med hvilket kjønn de «egentlig er».

Likevel mener vi at denne modellen ikke kan benyttes dersom lovgiver skulle falle ned på at det er ønskelig å anerkjenne en tredje *juridisk kjønnskategori*. Innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori innebærer som et minimum at ikke-binære må kunne benytte en annen kategorisering i folkeregisteret enn kvinne eller mann som i dag.

Skulle lovgiver falle ned på en ordning hvor man får muligheten til å reservere seg mot å oppgi kjønn i pass og andre identitetsdokumenter, må loven fastsette nærmere vilkår for hvem som skal kunne benytte denne reservasjonsadgangen. Målgruppen vil primært være ikke-binære personer, som ønsker å slippe at offentlige identifikasjonsdokumenter oppgir et juridisk kjønn som ikke stemmer overens med deres opplevde kjønnsidentitet.

En «X i passet» og/eller andre identitetspapirer er en meget begrenset form for anerkjennelse av ikke-binær kjønnsidentitet. En slik reservasjonsrett gir heller ikke noen rettigheter etter øvrig lovgivning. Det tilsier at det bør overlates til personen selv å bestemme om vedkommende

²⁰² (Holzer, 2018) s. 22.

ønsker å oppgi sitt juridiske kjønn i slike dokumenter. Det fremgår av lov om endring av juridisk kjønn § 2 at personer som «*opplever å tilhøre det andre kjønn*» enn det vedkommende er folkeregistrert med, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn. Når loven åpner for at en person kan endre juridisk kjønn basert på egen oppfatning av kjønnsidentitet, blir det etter vårt syn uforholdsmessig å stille ytterligere krav for et såpass beskjedent grep som en «X i passet».

Utover personer med en ikke-binær kjønnsidentitet, kan det spørres om også transpersoner eller cis-personer skal kunne velge å avstå fra å få registrert kjønnsmarkør i passet og andre identifikasjonsdokumenter. Motivasjonen kan variere. For transpersoner som ikke har endret juridisk kjønn, kan det handle om at fødselskjønn og kjønnsidentitet ikke stemmer overens. For andre kan det eksempelvis handle om å uttrykke misnøye med dagens binære tokjønnsmodell eller å markere at de mener kjønnsangivelser i en slik kontekst er overflødig. Hvilke vilkår som skal stilles for å benytte seg av reservasjonsadgangen, vil avhenge av formålet med lovendringen. Dersom formålet utelukkende er å sikre ikke-binære personer anerkjennelse av deres kjønnsidentitet, bør adgangen trolig begrenses nettopp til denne gruppen. På den annen side vil en reservasjonsadgang ikke medføre noen plikter eller ulemper for myndighetene. Det kan tilsi at adgangen også kan gjøres tilgjengelig for andre som av ulike grunner ikke ønsker å opplyse om kjønn i pass og ID-kort.

Ettersom en reservasjonsmodell som omtalt er lite vidtrekkende, og ikke gir rettigheter utover å reservere seg mot angivelse av kjønnsmarkør i offentlige ID-dokumenter, er det neppe grunn til å stille strenge vilkår for å kunne benytte reservasjonsadgangen. Dersom adgangen benyttes av langt flere enn transpersoner og ikke-binære personer, vil ikke en «X i passet» være egnet til å si noe om en persons kjønnsidentitet, men utelukkende være en klargjøring av at det ikke er ønskelig å oppgi kjønn. Dersom reservasjonsadgangen skulle bli benyttet av mange, vil dette kunne gi opphav til en debatt om hvorvidt det overhodet er nødvendig å ha kjønnsmarkører i offentlige identifikasjonsdokumenter. Som det fremgår i punkt 2.6 ovenfor, åpner ICAO-dokument 9303 for at en stat kan unnlate å identifisere borgernes kjønn i pass og reisedokumenter.

Et særlig spørsmål er om det bør være noen aldersgrense for å benytte seg av en reservasjonsmodell som skissert, og i så fall hvilken aldersgrense som skal settes. Det er også et spørsmål om foreldre skal kunne velge å reservere seg mot å oppgi kjønn i barnas pass. Et slik valg kan enten skyldes at barnet har uklare kjønnskarakteristika (intersex), at barnet selv gir uttrykk for at vedkommende verken opplever seg selv som gutt eller jente, eller at foreldrene har den overbevisning at barnet selv skal kunne velge kjønn på et senere tidspunkt når de blir seg bevisst til kjønnsidentitet. Det kan også tenkes at foreldrene av politiske årsaker mener at en kjønnsangivelse ikke hører hjemme i et offentlig identifikasjonsdokument. Her kan flere løsninger være aktuelle, avhengig av formålet med reservasjonsadgangen.

De lovgivningsmessige konsekvensene av å innføre en reservasjonsmodell som skissert, drøftes i punkt 6.2 nedenfor.

5.3 Alternativ II: Registrering av en tredje kjønnskategori i folkeregisteret

En fullverdig anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori vil fordre at det åpnes for å velge å registrere seg under denne kategorien i folkeregisteret. Lov om endring av juridisk kjønn definerer juridisk kjønn som «*det kjønn en person er registrert med i folkeregisteret*», jf. § 2. Med mindre lovgiver skulle velge å definere juridisk kjønn på en annen måte, vil en anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori nødvendigvis innebære at en må forlate dagens binære tokjønnsmodell i folkeregisteret. En slik løsning er også anbefalt i Yogyakarta-prinsippene og i Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon, jf. punkt 3.5 ovenfor. Innføring av en tredje kjønnskategori kan tenkes å utfordre synet på kjønn, og åpne for en større aksept for at kjønn er et mer sammensatt fenomen.

I teorien kan man se for seg at man åpner for en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret uten at ikke-binære tilkjennes noen ytterligere rettigheter. Den eneste konsekvensen av en slik løsning, er at man vil være folkeregistrert som ikke-binær. Spørsmålet er om en slik løsning er hensiktsmessig, eller om den rettslige anerkjennelsen bør ledsages av ytterligere rettigheter etter lovgivningen. Etter vårt syn er det lite realistisk å åpne for en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret, uten at man i det minste vurderer hvilke implikasjoner dette vil få for øvrig regelverk, se punkt 5.4 nedenfor.

5.4 Alternativ III: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med positive rettigheter og plikter i øvrig lovgivning

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i norsk lovgivning fremtvinger en vurdering av hvilken betydning dette skal ha for vedkommendes øvrige rettigheter og plikter. Som nevnt er det etter vårt syn ikke et realistisk alternativ å innføre en tredje juridisk kjønnskategori uten å ta stilling til hvilke rettslige implikasjoner dette har etter øvrig regelverk. Dette vil etterlate ikke-binære personer i en usikker situasjon som kommer på kant med alminnelige prinsipper om forutberegnelighet og rettsikkerhet. At forholdet til øvrig kjønns spesifikt regelverk må vurderes, betyr likevel ikke at ikke-binære nødvendigvis må tilkjennes særlige rettigheter. Som påpekt av Arnesen er det ikke nødvendigvis slik at en tredje juridisk kjønnskategori må bygge på samme logikk som de to tradisjonelle kjønnskategoriene, all den tid denne kjønnskategorien er forankret i andre behov og har en annen historisk forankring.²⁰³

En vurdering av øvrig kjønns spesifikt regelverk kan resultere i en rekke alternative løsninger, det være seg alt fra en ordning begrenset til folkeregistrering av den tredje kategori (jf. punkt 5.3 ovenfor) til en ordning der ikke-binære tilkjennes mer begrensede eller omfattende rettigheter i øvrig lovgivning. De lovgivningsmessige konsekvensene vil derfor variere ut fra hvilke rettigheter det er ønskelig å tilkjenne ikke-binære, se punkt 6.3 nedenfor.

²⁰³ (Arnesen, Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn?, 2017) s. 108.

5.5 Alternativ IV: En tredje juridisk kjønnskategori kombinert med avvikling av kjønns spesifikke rettigheter og plikter

Dersom lovgiver vedtar innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret, vil en kunne tenke seg at kjønns spesifikke rettigheter og plikter i øvrig regelverk avvikles, eller i det minste at betydningen av kjønn i øvrig regelverk reduseres. Mens alternativ III ovenfor går ut på å tilkjenne personer tilhørende den tredje kategori særlige rettigheter og plikter, vil det alternativ som her skisseres snarere innebære at de særlige rettigheter og plikter som etter dagens lovgivning følger av personens kjønn, reduseres eller opphører.

Å bygge ned betydningen av kjønn i lovverket vil kreve at en foretar en fullstendig gjennomgang av gjeldende kjønns spesifikke reguleringer, for å ta stilling til hvorvidt det er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å opprettholde et kjønnsbasert skille i det konkrete tilfellet, eventuelt om loven kan benytte andre kriterier enn juridisk kjønn.

Det finnes også lover som benytter en kjønns spesifik terminologi, uten at kjønn tillegges noen rettslig virkning. Eksempler på slike lover er straffeprosessloven, kjøpsloven og forvaltningsloven. I forbindelse med innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, vil dette kunne løses forholdsvis enkelt ved å klargjøre i lovverket at mannlige og kvinnelige kjønnspronomen også omfatter den tredje kjønnskategori. På sikt vil det like fullt være hensiktsmessig å endre lovteksten slik at en sikrer et kjønnsnøytralt språk.

5.6 Alternativ V: En kombinasjon av elementene ovenfor

Dersom lovgiver faller ned på at det er ønskelig å innføre en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket, vil det være nærliggende å kombinere elementer fra de ovenfor omtalte alternative modellene.

Som nevnt er det vårt syn at innføringen av en tredje kjønnskategori i folkeregisteret nødvendiggjør en *gjennomgang* av øvrig kjønns spesifik regelverk. Ved denne gjennomgangen kan man f.eks. konkludere med at ikke-binære bør tilkjennes rettigheter på enkelte områder (alternativ III), men at det i andre tilfeller er mer hensiktsmessig å avvike kjønns spesifikke rettigheter og plikter i lovgivningen (alternativ IV). Man kan også se for seg at en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret utelukkende ledsages av en rett til å få utstedt pass og ID-kort med «X» (alternativ II + alternativ I). Det er denne gjennomgangen av regelverket som drøftes i kapittel 6 nedenfor.

6 Lovgivningsmessige konsekvenser av valg av modell

Oppsummering av kapittel 6

I dette kapittelet drøftes de lovgivningsmessige konsekvensene av de alternative modellene som er skissert i kapittel 5.

Innføring av en reservasjonsadgang i pass og andre identitetspapirer bør ledsages av endringer i pass- og ID-kortforskriften (og eventuelt førerkortforskriften), men forutsetter ikke endringer i øvrig kjønsspesifikt regelverk.

En tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kan innføres via særlov eller endringslov, fortrinnsvis til lov om endring av juridisk kjønn. Uansett forutsetter innføring av en tredje kjønnskategori en gjennomgang av øvrig kjønsspesifikt regelverk. Ved gjennomgangen bør man *både* vurdere om ikke-binære skal tilkjennes positive rettigheter og plikter etter øvrig kjønsspesifikk lovgivning *og* om det er nødvendig å opprettholde kjønsspesifikk lovgivning i det enkelte tilfelle. De lovgivningsmessige konsekvensene vil variere ut fra de vurderinger og valg som tas.

6.1 Innledning

Ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, må det foretas en nærmere vurdering av hvilke rettsvirkninger dette skal utløse. Valg av modell har betydning for hvilke endringer en må foreta i lovgivningen. I punkt 6.2 nedenfor drøftes lovgivningsmessige konsekvenser av en reservasjonsmodell («X» i pass og andre identitetsdokumenter). I punkt 6.3 drøftes de lovgivningsmessige konsekvensene av en innføring av en tredje juridisk kjønnskategori – enten dette kombineres med å tilkjenne ikke-binære rettigheter og plikter etter annen lovgivning, eller det kombineres med en avviking av kjønsspesifikke lover, eventuelt en kombinasjon av dette.

6.2 Innføring av en reservasjonsadgang i identitetspapirer

Innføring av en reservasjonsmodell («X» i passet) er en modell som kan gjennomføres med forholdsvis enkle grep. Den internasjonale passtandarden nedfelt i ICAO-dokument 9303 åpner for muligheten til å tilby pass med uspesifisert kjønn til de som ønsker det.²⁰⁴ Det er denne muligheten land som Danmark, Island og Malta har benyttet seg av (se kapittel 4 ovenfor).

Muligheten til å reservere seg mot å oppgi kjønn i pass, bør gjelde tilsvarende for andre offentlige identifikasjonsdokumenter med kjønnsmarkører, først og fremst ID-kort. Førerkort inneholder per i dag ikke noe eget felt for registrering av kjønn.

Verken passloven eller ID-kortloven med forskrifter sier noe om *hvilke* kjønnsmarkører som skal benyttes i nevnte identifikasjonsdokumenter. Pass- og ID-kortforskriften § 2-4 første ledd bestemmer imidlertid at personopplysningene skal samsvare med opplysningene om innehaveren i folkeregisteret. Dersom det innføres en reservasjonsadgang, kan det presiseres at dette ikke gjelder der vedkommende reserverer seg mot å oppgi kjønn i pass og ID-kort. Utover

²⁰⁴ International Civil Aviation Organization, Doc 9303 s. 14.

dette vil det i utgangspunktet ikke være *påkrevd* med ytterligere lov- eller forskriftsendringer for å innføre en reservasjonsadgang som nevnt.

Etter dagens regelverk skal imidlertid *fødselsnummer* fremgå av både pass, ID-kort og førerkort, jf. pass- og ID-kortforskriften § 2-4 andre ledd og førerkortforskriften vedlegg 2 § 4. Det er derfor en utfordring at vi fortsatt har et system med kjønsspesifikke fødselsnumre (og d-numre). Betydningen av å åpne for en «X» i pass og ID-kort vil undergraves dersom personens kjønn fremdeles blottlegges gjennom fødselsnummeret.

Stortinget har riktignok vedtatt å ta i bruk nye, kjønnsnøytrale nummerserier for fødselsnumre (se punkt 2.2. ovenfor), men endringen vil kun gjelde fødselsnumre utstedt etter 1. januar 2032. Det innebærer at personer som er født før 1. januar 2032, fortsatt vil ha fødselsnumre som (etter den gamle ordningen) angir deres juridiske kjønn. Det vil neppe være synlig for utenforstående om man har et fødselsnummer basert på ny eller gammel nummerserie, men sannsynligheten for at fødselsnummeret er basert på den gamle ordningen vil være stor dersom vedkommende er født før 1. januar 2032. Det har også sammenheng med at det er begrensede muligheter til å endre fødselsnummer dersom man ikke endrer juridisk kjønn, jf. folkeregisterloven § 2-2 tredje ledd.²⁰⁵ En adgang til å få utstedt «X» i pass og ID-kort, vil dermed først og fremst bedre situasjonen for ikke-binære personer født *etter* 1. januar 2032.

Det ovenstående kan tilsi at en eventuell innføring av en reservasjonsmodell som skissert, bør ledsages av forskriftsendringer som sikrer at pass, ID-kort og førerkort ikke lenger oppgir kjønn via fødselsnummeret. En nærliggende løsning, er å fullstendig utelate personnummeret (dvs. kun inkludere fødselsdato). Dersom man faller ned på en slik løsning, vil pass- og ID-kortforskriften § 2-4 andre ledd første punktum kunne endres slik: «*Fødselsdato skal innføres i ordinære pass, og fremgå på nasjonalt ID-kort*». I førerkortforskriften vedlegg 2 § 4 kan tredje ledd nr. 4d slettes.

Selv om ytterligere lovendringer i utgangspunktet ikke vil være påkrevd for å innføre en reservasjonsadgang, kan det likevel være hensiktsmessig å synliggjøre adgangen til å få utstedt pass og ID-kort med «X» i lovverket. En lovendring vil også være nødvendig dersom det er ønskelig å stille særskilte vilkår for å få utstedt en «X» i passet og ID-kortet.

Det er for det første et spørsmål om en reservasjonsadgang kun skal være tilgjengelig for ikke-binære personer, eller om den også skal gjøres tilgjengelig for andre som av ulike grunner ikke ønsker å oppgi opplysninger om kjønn, se punkt 5.2 ovenfor.

Videre er det et spørsmål om det skal gjelde noen aldersgrense for å benytte seg av ordningen, og i så fall hvilken. I dag bestemmer passloven § 4 og ID-kortloven § 4 at pass til mindreårige under 18 år ikke kan utstedes uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Dersom lovgiver mener det bør gjelde en *annen* aldersgrense enn 18 år for å få en «X» i passet eller ID-kortet uten samtykke fra foreldre, eventuelt dersom lovgiver finner at det ikke bør være noen aldersgrense overhodet, vil en lovendring på dette punktet være påkrevd.

²⁰⁵ Etter bestemmelsen kan fødselsnummer bare endres der enten fødselsdato eller kjønn endres, eventuelt dersom det er besluttet i medhold av politilovens regler om fiktiv identitet.

Hvilke aldersgrenser som bør gjelde, er ikke opplagt (se drøftelsen i punkt 6.3.3 nedenfor). Det faktum at en reservasjonsadgang vil utgjøre en begrenset form for anerkjennelse, kan imidlertid tilsa at aldersgrensene ikke bør være høyere enn for endring av juridisk kjønn. Det tilsier at barn som har fylt 16 år selv bør kunne få utstedt pass og ID-kort «X», uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, sml. lov om endring av juridisk kjønn § 4 første ledd.

Uansett er det nærliggende å anbefale at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort, inntas i henholdsvis passloven § 6 og ID-kortloven § 6. Det kan for eksempel gjøres ved et nytt punktum til bestemmelsenes andre ledd, for eksempel slik: «*Politiet kan tillate at kjønnnet betegnes som X*», eventuelt med følgende (eller andre) vilkår: «*dersom søkeren oppgir at vedkommende verken identifiserer seg som mann eller kvinne*». Eventuelle aldersgrenser kan inntas i samme sted og/eller ved en endring av passloven § 4 og ID-kortloven § 4.

Ettersom en «X» i pass og ID-kort ikke innebærer noen formell anerkjennelse av en tredje juridisk kjønnskategori, vil ikke en reservasjonsadgang som skissert nødvendiggjøre en gjennomgang eller revidering av øvrig regelverk med kjønnsspesifikke rettigheter. Vedkommende vil fremdeles ha rettigheter og plikter som mann eller kvinne i tråd med sitt juridiske kjønn. Dersom lovgiver skulle falle ned på dette alternativet, kan dette like fullt være en foranledning til å diskutere hvilken betydning kjønn bør ha i lovverket og i hvilken utstrekning det er nødvendig å benytte en kjønnsspesifikk terminologi.

6.3 Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori (i folkeregisteret) og en gjennomgang av lovverket

6.3.1 Innledning

En tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kan lovteknisk innrettes på ulike måter. For det første kan en tredje kjønnskategori innføres ved *særlov*. En slik særlov vil kunne ha symbolverdi og bidra til anerkjennelse av det som i dag er en sårbar gruppe mennesker. Særloven bør i så fall slå fast at det er adgang til å registrere seg under en tredje kjønnskategori i folkeregisteret/at det er adgang til å endre juridisk kjønn til denne kategorien. En særlov kan også bestemme at personer som opplever å tilhøre den tredje kjønnskategorien skal tilkjennes positive rettigheter og/eller plikter etter øvrig lovgivning.

En måte å lovteknisk gjøre dette på, å innta henvisninger til kjønnsspesifikk lovgivning i særloven, og slå fast at de som opplever å tilhøre en tredje kategori skal tilkjennes samme rettigheter som «*det underrepresenterte kjønn*» e.l. Det vil kunne fungere i relasjon til for eksempel forskrift om opptak til høyere utdanning § 7-9 første ledd (som bestemmer at det for enkelte utdanninger kan fastsettes at søker av «*det kjønnnet som er klart underrepresentert*» skal gis tilleggs poeng). Det vil derimot ikke fungere i relasjon til for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven § 28 (som bestemmer at «*begge kjønn*» skal være representert i offentlige utvalg, styrer, råd, nemnder mv.) eller i relasjon til ekteskapsloven § 1 (som bestemmer at to personer av «*motsatt eller samme kjønn*» kan inngå ekteskap). I prinsippet kan man se for seg at disse utfordringene løses i særloven, ved detaljerte bestemmelser om hvordan forholdet til øvrig kjønnsspesifikk lovgivning er ment å forstås. En slik løsning kan imidlertid etterlate et inntrykk av at personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, er noe unormalt og

ekstraordinært. Etter vårt syn vil dette være uheldig. Rent lovteknisk vil det heller ikke være noen god løsning.

En tredje kjønnskategori kan også innføres ved endringslov, fortrinnsvis til lov om endring av juridisk kjønn, slik at loven uttrykkelig åpner for å registrere seg under en kjønnskategori utover mann og kvinne. Ettersom lov om endring av juridisk kjønn nettopp er myntet på personer som har en kjønnsidentitet som avviker fra deres biologiske kjønn, er det mye som taler for å gi loven anvendelse også for ikke-binære. Det kan også ha en egenverdi å foreta de tilsiktede endringene i lov om endring av juridisk kjønn. Selv om det neppe var tilsiktet fra lovgivers side, kan det hevdes at nevnte lov bidro til å forsterke og sementere den binære tokjønnsmodellen sammenlignet med tidligere rettstilstand. Ved å åpne for en tredje juridisk kjønnskategori i samme lov, kan det rettes opp i denne skjevheten. Etter vårt syn vil en endringslov derfor være å foretrekke, se nærmere punkt 6.3.2 nedenfor.

Uansett om lovgiver velger å innføre en tredje kjønnskategori ved særlov eller endringslov til lov om endring av juridisk kjønn, foranledninger innføringen en grundig vurdering av hvorvidt og i hvilken grad det er behov for å gjøre endringer i øvrig kjønnesspesifikk lovgivning. Det er denne vurderingen som foretas i det følgende.

Gjennomgangen nedenfor tar utgangspunkt i at lovgiver ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori *både* bør vurdere hvilke særlige rettigheter og plikter ikke-binære skal ha, og vurdere hvorvidt det er nødvendig å opprettholde kjønnesspesifikk lovgivning hvis dagens binære tokjønnsmodell avvikes. Enkelte steder er det gitt eksempler på hvordan loven kan endres i ulike tenkte scenarioer. Gjennomgangen baserer seg på denne bakgrunn på en hybrid av modellene omtalt i kapittel 5. Hvilken løsning som velges, vil bero på det konkrete området. Når det gjelder regler om kvotering og representasjon av begge kjønn (punkt 6.3.12 nedenfor), vil det heller enn en avvikling av eksisterende rettigheter, bli spørsmål om ikke-binære skal få samme eller tilsvarende rettigheter. På andre områder, slik som etter bioteknologiloven (punkt 6.3.9 nedenfor) blir spørsmålet snarere om man kan knytte rettigheter opp mot personens reproduktive egenskaper snarere enn vedkommendes kjønn.

6.3.2 Lov om endring av juridisk kjønn

Det følger av lov om endring av juridisk kjønn at den som *«opplever å tilhøre det andre kjønnnet enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn»*. Ved innføring av en tredje kjønnskategori, vil bestemmelsen måtte endres, slik at det fremgår at retten til å skifte juridisk kjønn også tilkommer ikke-binære.

Et særlig spørsmål er hvilke vilkår som bør gjelde for å endre juridisk kjønn til den tredje kategori. Tre ulike modeller ble vurdert i forkant av Danmarks lovendring knyttet til endring av juridisk kjønn: i) *Diagnosemodellen*, som forutsetter at personer som ønsker å endre juridisk kjønn er gitt en spesifikk diagnose, ii) *vurderingsmodellen*, som forutsetter at det foreligger en psykologisk-/medisinskfaglig vurdering av den enkeltes ønske og beslutning, og iii) *erklæringsmodellen*, som tar utgangspunkt i at personer som opplever manglende samsvar

mellom egen kjønnsidentitet og sitt registrerte juridiske kjønn, selv kan begjære endring av juridisk kjønn.²⁰⁶

Lov om endring av juridisk kjønn baserer seg på erklæringsmodellen, ved at den enkeltes *opplevde* kjønnsidentitet er avgjørende. I forarbeidene til loven begrunner departementet dette med at kjønnsidentitet «*er et personlig anliggende, som få andre har bedre innsikt i og forutsetninger for å mene noe om enn den enkelte selv.*»²⁰⁷ Erklæringsmodellen er også trukket frem som «*good practices*» i Europarådets første tematiske rapport om implementeringen av anbefaling CM/Rec(2010)5:

«The procedures following the self-determination approach are the most accessible ones where recognition of a person's gender identity is self-defined, and not determined by anyone other than the individual. They do not require compulsory medical intervention, surgery or sterilisation or other intrusive requirements.»²⁰⁸

Etter vårt syn bør det ikke være vanskeligere å endre kjønn til den tredje kategori enn til de to tradisjonelle kjønnskategoriene. Dette tilsier at en bør opprettholde erklæringsmodellen også ved innføringen av en tredje kjønnskategori. Lovteknisk kan dette gjennomføres ved at lov om endring av juridisk kjønn § 2 endres slik: «*Personer som er bosatt i Norge og som opplever å tilhøre et annet kjønn enn det vedkommende er registrert med i folkeregisteret, har rett til å få endret sitt juridiske kjønn*». Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, må det videre tas stilling til hvilken aldersgrense som skal gjelde for endring av juridisk kjønn for barn, se punkt 6.3.3 nedenfor.

De rettslige konsekvensene av å endre kjønn er regulert i lov om endring av juridisk kjønn § 6. Denne bestemmelsen kan ikke gis direkte anvendelse på de personer som tilhører en tredje kjønnskategori. I dag er det slik at når en person endrer juridisk kjønn, skal som hovedregel det nye kjønn legges til grunn ved anvendelsen av regler i andre lover og forskrifter der kjønn er av betydning, for eksempel bestemmelser om kjønnskvolter. Det gjelder like fullt enkelte unntak, primært etter barneloven ved etablering av foreldreskap og foreldreansvar.

En fullstendig likestilling av den tredje kjønnskategorien med de to øvrige, vil verken være mulig eller hensiktsmessig. Spørsmålet blir snarere hvorvidt ikke-binære personer som velger å tilhøre den tredje kjønnskategori, skal få innvilget noen av de rettigheter menn og kvinner har etter dagens regelverk – alternativt hvorvidt enkelte av de lover som skiller på bakgrunn av kjønn kan gjøres kjønnsnøytrale, se gjennomgangen nedenfor.

Hvis lov om endring av juridisk kjønn skal endres slik at loven uttrykkelig åpner for å registrere seg under en tredje kjønnskategori, vil det uansett være påkrevd å foreta endringer i lovens § 6, som regulerer de rettslige konsekvenser av å endre juridisk kjønn. Hvordan denne bestemmelsen skal utformes vil langt på vei avhenge av hvilke rettigheter lovgiver velger å gi personer tilhørende denne gruppen. Dette er temaet i de påfølgende avsnittene.

²⁰⁶ Se L182: Forslag til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister (Tildeling af nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn). Vedtatt i Folketinget 11. juni 2014.

²⁰⁷ Prop. 74 L (2015–2016) s. 17.

²⁰⁸ (Council of Europe, 2022) s. 23.

6.3.3 Særlig om endring av juridisk kjønn for barn

Som redegjort for i punkt 2.1, følger det av lov om endring av juridisk kjønn § 4 at barn som har fylt 16 år selv kan søke om endring av juridisk kjønn. Barn mellom 6 og 16 år må søke sammen med den eller de som har foreldreansvaret. Dersom foreldre har felles foreldreansvar, men søknaden fremmes sammen med bare en av dem, kan det juridiske kjønn likevel endres dersom dette er til barnets beste. Vurderingen av barnets beste er lagt til Statsforvalteren i Oslo og Viken, med klagemulighet til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, jf. lovens § 5 andre ledd. For barn under 6 år, er det stilt som vilkår for endring av juridisk kjønn at barnet har medfødt usikker somatisk kjønnsutvikling, jf. § 4 andre ledd. Foreldrene søker på vegne av barnet, og må fremlegge dokumentasjon fra helsepersonell.

I forarbeidene til lov om endring av juridisk kjønn ble det lagt til grunn at ovennevnte regler var i samsvar med barnekonvensjonen og Grunnloven § 104. Dersom det skal innføres en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett, må det vurderes om disse reglene skal gjelde tilsvarende ved barns ønske om å endre kjønn til den tredje kjønnskategorien.

Barns rett til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønnsidentitet (barnekonvensjonen artikkel 2, jf. artikkel 8), tilsier i utgangspunktet at vilkårene for å endre juridisk kjønn bør være de samme, uavhengig av om barnet identifiserer seg selv som gutt, jente, eller har en ikke-binær kjønnsidentitet. Som et utgangspunkt tilsier dette at dagens regler om barns rett til å endre juridisk kjønn bør gis tilsvarende anvendelse ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Dersom lovgiver går inn for en slik løsning, vil det ikke være påkrevd å endre § 4 i lov om endring av juridisk kjønn.

Vi fremhever likevel at det kan reises kritiske innvendinger mot lovbestemte aldersgrenser som vilkår for endring av kjønnsstatus, jf. også de internasjonale anbefalingene som er omtalt i punkt 3.5.²⁰⁹ Aldersgrenser kan etter omstendighetene komme i konflikt med både hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem selv. Det er i denne sammenhengen aktuelt å peke på at kjønnsidentitet etter EMDs praksis regnes som som «*one of the most intimate areas of a person's private life*».²¹⁰ Også prinsippet om barns gradvise utvikling kan tilsi at individuelle forhold ved barnet, herunder modenhet og utvikling, bør vektlegges i større grad enn alder.

Under utarbeidelsen av lov om endring av juridisk kjønn, stilte også flere av høringsinstansene seg kritiske til at barn mellom 6 og 16 år kan bli nektet å endre juridisk kjønn dersom foreldrene nekter å samtykke. Enkelte av høringsinstansene tok til orde for et ytterligere alderssegment for barn mellom 12 og 16 år, der barn selv fikk søke om å endre juridisk kjønn uten godkjenning fra foreldrene. Det ble blant annet vist til at det skal legges stor vekt på hva barnet mener før det blir tatt avgjørelser om «*personlige forhold*» etter fylte 12 år, jf. barnelova § 31.²¹¹ Ikke-bindende rettslige instrumenter og anbefalinger på området, kan tilsi en fornyet vurdering av disse spørsmålene.

²⁰⁹ Schlumpf mot Sveits (29002/06), avsnitt 115 (kun tilgjengelig på fransk), der EMD uttalte at personlige forhold bør prioriteres framfor en mekanisk anvendelse av lovbestemte aldersgrenser.

²¹⁰ Van Kück mot Tyskland (35968/97) avsnitt 56.

²¹¹ Prop. 74 L (2015–2016) s. 22–25.

Endelig fremhever vi at barnekonvensjonens bestemmelser, herunder hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, tilsier en fornyet vurdering av dagens ordning for barn under seks år. Kravet om at barnet må være født med usikker somatisk kjønnsutvikling medfører at retten til å endre kjønn for barn under seks år langt på vei er avskåret. Videre innebærer det at loven i praksis knytter et helsefaglig krav til endring av juridisk kjønn. Dette strider mot lovens intensjoner om å bryte båndene mellom spesifikke diagnoser og retten til selv å definere sin kjønnsidentitet. Det at et barn er født med uklare kjønnskarakteristika, sier ingenting om barnets kjønnsidentitet.

Hvilken adgang det skal være til å endre juridisk kjønn for barn under seks år er ikke opplagt. Barns rett til ikke-diskriminering tilsier at alle barn, i samråd med deres foreldre, bør ha mulighet til å endre sitt juridiske kjønn, uavhengig av biologiske eller medisinske forhold. Samtidig vil ikke mindre barn være i stand til å ta et slikt valg. En endring av kjønnsstatus til den tredje kategori kan etter omstendighetene også være stigmatiserende, og på et tidlig stadium av livet vil barnet selv ha begrenset mulighet for å gi uttrykk for opplevd kjønnsidentitet. Graden av selvbestemmelse øker med alder og modenhet, og hvor gammelt et barn må være for å kunne bestemme at det vil endre juridisk kjønn kan variere. Dette aktualiserer spørsmålet om det bør være en absolutt nedre grense for endring av juridisk kjønn, og hvor denne grensen eventuelt bør settes.

Det ligger utenfor vårt mandat å konkludere på disse spørsmålene. Vi anbefaler imidlertid at lov om endring av juridisk kjønn § 4 – som omhandler endring av juridisk kjønn for barn – underlegges en fornyet vurdering ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori.

6.3.4 Navneloven

Retten til å endre navn som samsvarer med opplevd kjønnsidentitet er en forutsetning for at en person skal kunne leve i samsvar med sin juridiske kjønnsidentitet.²¹² Aldersgrensen for å endre navn etter navneloven uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, er i utgangspunktet 16 år, jf. navneloven § 12. Melding om navneendring kan likevel godtas uten slikt samtykke dersom det foreligger «særlig grunn». Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil det være nærliggende å foreta en fornyet vurdering av retten til å endre navn, sett opp mot barns rett til selvbestemmelse.

Navneloven § 10 første ledd angir at en melding om navneendring skal avslås dersom navnet «ellers kan bli til vesentlig ulempe for vedkommende eller andre sterke grunner tilsier det». Av rundskriv G-20/2002 følger det at det «ikke kan velges guttenavn for jenter og omvendt», men at jentenavn for mann eller guttenavn for kvinne likevel skal tillates for personer som er i gang med en kjønnskifteprosess og for personer «som har en transgender identitet (transpersoner) uten at de nødvendigvis er i gang med en kjønnskifteprosess».²¹³ Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori bør dette rundskrivet oppdateres, slik at det presiseres at personer som tilhører denne kategorien kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og «jentenavn» eller navn som ikke er typiske for de tradisjonelle kjønnskategoriene. En oppdatering av dette rundskrivet

²¹² Prop.74 L (2015–2016) s. 33.

²¹³ Justis- og politidepartementet, Rundskriv G-2002-20, punkt 2.3.7.1.

kan også være et aktuelt tiltak for å bedre situasjonen for ikke-binære under dagens tokjønnsmodell, se punkt 7.3 nedenfor.

6.3.5 Folkeregisterloven

En persons juridiske kjønn er det kjønn vedkommende er registrert med i folkeregisteret, jf. lov om endring av juridisk kjønn § 1. Ved innføringen av en tredje juridisk kjønns kategori, må man åpne for at også denne tredje kjønnskategorien kan registreres. Slik vi oppfatter det, inneholder folkeregisteret allerede en rubrikk for registrering av kjønn, som per i dag ikke benyttes (jf. også folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav c). Når lovendringen trer i kraft, må rubrikken tas i bruk.

Folkeregisterforskriften § 3-1-1 inneholder nærmere bestemmelser om registrering av kjønn. I første ledd bokstav c heter det at kjønn kan registreres i underkategoriene «mann» og «kvinne». Forskriftsbestemmelsen vil måtte endres for å reflektere at det finnes mer enn to kjønnskategorier. Hvordan den tredje kategorien benevnes i opplistingen, som ikke-binær eller annet, må vurderes nærmere.

Ettersom fødselsnummer og d-nummer i dag er kjønsspesifikke, kan man av disse utlede hvilket juridisk kjønn en person er registrert med. Per i dag er praksis at den som endrer juridisk kjønn får utstedt et nytt personnummer som reflekterer vedkommendes nye juridiske kjønn. Dette alternativet vil ikke stå åpent for en person som endrer kjønn til den tredje kjønnskategori, av den åpenbare grunn at det utelukkende finnes partall og oddetall.

Folkeregistret tar i bruk en ny fødselsnummerserie uten informasjon om kjønn i 2032, se punkt 2.2. Når kjønnsindikatoren i identifikasjonsnummeret avvikles, vil kjønn bare være registrert i en egen rubrikk i folkeregisteret. Det fremgår av folkeregisterloven § 3-1 at opplysninger om kjønn kan registreres til hvert enkelt fødselsnummer eller d-nummer, slik at en lovendring ikke er påkrevd på dette punkt.

Dersom en tredje juridisk kjønnskategori innføres før 2032, vil man måtte akseptere at personnummeret i en overgangsperiode ikke nødvendigvis speiler personens juridiske kjønn. I påvente av kjønnsnøytrale identifikasjonsnumre, vil personens juridiske kjønn dermed måtte utledes av vedkommendes registrerte kjønn snarere enn personnummeret. Ved innføringen av en tredje kjønnskategori i folkeregisteret, er det derfor viktig at alle virksomheter mm. som har behov for å få utlevert opplysninger om en persons kjønn, ber om å få utlevert opplysninger om den enkeltes juridiske kjønn, heller enn fødselsnummer. Et særskilt spørsmål er hvem som skal ha rett til å få utlevert opplysninger om kjønn fra folkeregisteret. Dette omtales nærmere i punkt 7.3.14 nedenfor.

Det er ellers grunn til å påpeke at folkeregisterforskriften inneholder enkelte andre bestemmelser som på ulike måter gir uttrykk for dagens binære tokjønnsmodell (se f.eks. § 3-1-1 første ledd bokstav k om sivilstand («enke/enkemann»)). Ved innføring av en tredje kjønnskategori kan det være aktuelt å gjennomgå denne typen formuleringer, se også punkt 6.3.13 nedenfor.

6.3.6 Barneloven

Selv om utgangspunktet etter lov om endring av juridisk kjønn § 6 er at det nye kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter, gjelder det et unntak for barneloven. Det er primært vedkommendes fødselskjønn som er relevant ved etablering av foreldreskap og foreldreansvar etter barneloven. Loven bestemmer derfor at fødselskjønnet skal legges til grunn dersom det er *«nødvendig for å etablere foreldreskap og foreldreansvar etter barneloven»* og at *«en person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap»*.

Denne løsningen vil kunne opprettholdes ved innføringen av en tredje kjønnskategori. Det vil ikke være nødvendig å endre loven på dette punktet.

Vi bemerker like fullt at den rettslige betydningen av kjønn vil reduseres dersom barneloven tar i bruk kjønnsnøytrale formuleringer, slik barnelovutvalget har foreslått i NOU 2020:14 *Ny barnelov*:

«Utvalgets primære standpunkt er at barnelovens terminologi bør være kjønnsnøytral, og at loven ikke lenger gjør bruk av ordene 'mor', 'far' og 'medmor' og heller ikke bruker ordene 'kvinne' og 'mann'.»²¹⁴

Ifølge barnelovutvalget er en mer nøytral terminologi bedre *«i takt med tiden»*, ettersom barn i dag vokser opp i svært ulike familier. Utvalget skriver at de *«ønsker å tilstrebe en lov som i størst mulig grad inkluderer ulike familiekonstellasjoner»* og at de vurderer *«at det ikke er nødvendig at bestemmelsen viser til «kvinnen» som føder barnet, men at det heller skal vises til «den» som føder barnet»* slik at bestemmelsen vil *«inkludere de juridiske menn som føder barn»*.²¹⁵

Barnelovutvalgets begrunnelse står seg også ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. I eksempelet ovenfor vil «den» som føder barnet også kunne være en person tilhørende den tredje kategori.

På grunn av kapasitetshensyn, fikk barnelovutvalget likevel ikke gjennomført den kjønnsnøytrale terminologien fullstendig i lovutkastet.²¹⁶ Deler av lovforslaget benytter derfor binære kategorier som «mor», «far» og «medmor». Dersom denne terminologien videreføres, vil for eksempel juridiske menn som føder barn bli hetende «mor», noe som kan stride mot deres kjønnsidentitet. Tilsvarende vil etter omstendighetene kunne gjelde for ikke-binære. Innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori bør derfor suppleres med en gjennomgang av terminologien i barneloven, herunder oppfølgingen av forslaget til ny barnelov.

6.3.7 Arbeidsmiljøloven og folketrygdloven

Arbeidsmiljøloven gir rettigheter til foreldre, se særlig kapittel 2. Her benyttes gjennomgående begrepene «mor» og «far». Et unntak er § 12-8 om ammefri som gir særlige rettigheter til *«kvinne som ammer sitt barn»*. Også folketrygdloven gir rettigheter i forbindelse med

²¹⁴ NOU 2020:14 *Ny barnelov: Til barnets beste*, s. 119.

²¹⁵ NOU 2020: 14 *Ny barnelov: Til barnets beste*, s. 119 og 125.

²¹⁶ NOU 2020: 14 *Ny barnelov: Til barnets beste*, s. 120.

svangerskap, fødsel og adopsjon, se kapittel 14. Her benyttes flere kjønsspesifikke termer, eksempelvis «*kvinne som føder barn*», jf. bl.a. § 14-10.

Som nevnt følger det av lov om endring av juridisk kjønn § 6 første ledd tredje punktum at «*en person som endrer sitt juridiske kjønn, beholder rettigheter og plikter som følge av farskap, morskap eller medmorskap*». Videre skal «*regler som gjelder om eller for en kvinne som føder barn*», på samme måte gjelde «*for en person som føder barn etter å ha endret juridisk kjønn*», jf. § 6 andre ledd. Denne løsningen vil kunne opprettholdes ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, både i relasjon til arbeidsmiljøloven og folketrygdlovens bestemmelser. Gode grunner kan likevel tilsa at terminologien i nevnte lover gjennomgås og gjøres mer kjønnsnøytral, jf. punkt 6.3.6 ovenfor.

6.3.8 Ekteskapsloven

Etter norsk rett kan to personer av både motsatt og samme kjønn inngå ekteskap, jf. ekteskapsloven § 1. Slik vi ser det, bør en ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, sørge for at også personer tilhørende denne kategorien får rett til å gifte seg. Det kan også argumenteres for at det vil være menneskerettsstridig å nekte en form for rettslig juridisk anerkjennelse og beskyttelse av parforhold på grunn av de involvertes kjønnsidentitet, se punkt 3.3.4 ovenfor.

Som et minimum bør det sikres at personer som allerede har inngått ekteskap, ikke blir tvunget til å skille seg for å endre kjønnsstatus. Det vises til Europarådets første tematiske rapport om implementeringen av anbefaling CM/Rec(2010)5:

«Including such a [divorce] requirement in the law (or in practice) places applicants for LGR in a situation whereby they must choose between their personal self-determination and their right to marriage. In practice, the law makes them renounce their marriage, often against the explicit will of the spouses who wish to remain a legally recognised family unit. Such a requirement has also negative consequences not only for the couple and the acquired rights and protection of the marriage: for the families who have children in their care, the parent who asked for LGR may lose custody rights of the children and the best interest of the children may be at stake.»²¹⁷

Uttalelsen gjelder konkret binære transpersoners endring av kjønnsstatus, men tilsvarende bør etter vårt syn legges til grunn for ikke-binære. En innføring av en tredje juridisk kjønnskategori bør derfor suppleres av en endring i ekteskapsloven § 1 som legger til rette for at personer tilhørende den tredje kjønnskategori kan inngå ekteskap på lik linje med juridiske menn og kvinner. Lovteknisk kan dette gjennomføres ved å gjøre ekteskapsloven § 1 kjønnsnøytral, eksempelvis slik: «*To personer kan inngå ekteskap*», eventuelt med følgende tillegg: «*... uavhengig av deres kjønn, kjønnsidentitet eller seksuelle orientering*».

Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, er det nærliggende at også ekteskapsloven § 1 b, som bestemmer at «*[k]vinner og menn har samme rett til å velge*

²¹⁷ (Council of Europe, 2022) s. 34.

ektefelle», endres, slik at det fremgår at denne rettigheten også gjelder ikke-binære. Videre bør det vurderes om også ekteskapsloven § 13 annet og tredje ledd bør endres.

6.3.9 Bioteknologiloven

Etter dagens bioteknologilov vil man for å ha krav på assistert befruktning måtte være registrert som juridisk kvinne. Dette innebærer at den som registrerer seg som tilhørende den tredje kjønnskategori ikke vil ha krav på assistert befruktning etter loven. I høringsnotatet til lov om endring av juridisk kjønn fra 2015 foreslo Helse- og omsorgsdepartementet at fødselskjønn i enkelte tilfeller skulle legges til grunn.²¹⁸ Forslaget ble støttet at et flertall i Bioteknologirådet. Flertallet begrunnet dette med at «*personene det gjelder bør få anledning til å bruke sine egne kjønnseller til å lage barn, uavhengig av hvilket juridisk kjønn de har*» og at de ikke så noen tungtveiende grunner til å nekte dem assistert befruktning kun fordi de har endret juridisk kjønn, forutsatt at de innfrir lovens øvrige betingelser for assistert befruktning.²¹⁹

Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp. I Prop 74 L (2015–2015) la departementet til grunn at juridisk kjønn inntil videre skulle legges til grunn ved anvendelse av lovens regler om assistert befruktning.²²⁰ Departementet bebudet likevel at de vil komme tilbake til spørsmålet om assistert befruktning til personer som har skiftet juridisk kjønn i en egen sak om evaluering av bioteknologiloven.

Departementet uttalte i Meld. St. 39 (2016–2017) *Evaluering av bioteknologiloven* at det er «*argumenter som taler både for og imot*» at personer som har endret juridisk kjønn bør kunne få tilbud om assistert befruktning ut fra sitt fødselskjønn, men at slike endringer ikke ville foreslås på det aktuelle tidspunkt.²²¹ Ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori, kan det vurderes om dette standpunktet skal opprettholdes.²²²

6.3.10 Straffeprosessloven

Det følger av straffeprosessloven § 201 andre ledd at en personlig ransaking «*utføres ved en person av samme kjønn*» som den ransakingen gjelder når «*hensynet til ærbarhet*» tilsier det. Det er omstridt hvorvidt bestemmelsen refererer til fødselskjønn eller juridisk kjønn.²²³

Bestemmelsen synes å ha som premiss at det bare finnes to kjønn, slik at en mann vil kunne kreve å bli ransaket av en mann, og en kvinne kan kreve å bli ransaket av en kvinne. Det vil ikke være praktisk gjennomførbart å gi en person tilhørende tredje kjønnskategori en rett til å la seg ransake av en person med samme juridiske kjønn. Straffeprosessloven § 201 andre ledd må derfor endres dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Det mest nærliggende alternativet vil trolig være å gjøre bestemmelsen kjønnsnøytral, eksempelvis ved å innta en bestemmelse som lyder slik: «*Når hensynet til ærbarhet tilsier det, kan den ransakingen*

²¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet, Høringsnotat: Forslag til lov om endring av juridisk kjønn (2015).

²¹⁹ Bioteknologirådet, Høringssvar: Forslag til lov om endring av juridisk kjønn (2015) s. 8.

²²⁰ Prop. 74 L (2015–2016) s. 5 og s. 32.

²²¹ Helse- og omsorgsdepartementet, Meld. St. 39 (2016–2017) s. 33

²²² Problemstillingen er drøftet i (Sørli, 2021).

²²³ Se punkt 2.7.5 ovenfor.

gjelder fremme sitt syn på hvem som skal utføre ransakingen.» Også andre kjønnsnøytrale formuleringer kan vurderes.

6.3.11 Krisesenterloven

Krisesenterloven § 2 femte ledd bestemmer at «*[b]utilbodet til kvinner og butilbodet til menn skal vere fysisk skilde.*» Kvinner og menn skal verken bo sammen eller ha felles oppholdsrom. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at kvinner kan kjenne seg trygge.²²⁴ Hovedregelen i lov om endring av juridisk kjønn § 6, skulle tilsi at bestemmelsen refererer til juridisk kjønn, i motsetning til biologisk kjønn (fødselskjønn). Dette fremstår imidlertid som uklart.

Dersom det innføres en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett, vil det neppe være praktisk gjennomførbart å gi personer tilhørende denne tredje kategorien en rett til å ha sine egne botilbud, adskilt fra kvinner og menn. Det må derfor vurderes om ikke-binære som oppsøker krisesentre skal få tilbud om å bo sammen med juridiske menn eller kvinner, eventuelt om de skal kunne velge dette selv. Alternativt kan man tenke seg en ordning der fødselskjønn legges til grunn for anvendelsen av krisesenterloven § 2 femte ledd. Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori bør disse spørsmålene utredes nærmere.²²⁵ Her vil man kunne se hen til de retningslinjer Kriminalomsorgen har utarbeidet for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring.

6.3.12 Bestemmelser om positiv særbehandling basert på kjønn

Som det fremgår av punkt 2.7.6 ovenfor, finnes det regler om kjønnsbalanse og kvotering i flere lover. Eksempelvis har likestillings- og diskrimineringsloven § 28 krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv., allmennaksjeloven § 6-11 a stiller krav om representasjon av begge kjønn i styret mens forskrift om opptak til høyere utdanning oppstiller en ordning med tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn. Liknende regler om kjønnsbalanse finnes også i domstolloven og kommuneloven. Videre er retten til lik lønn for samme arbeid etter likestillings- og diskrimineringsloven § 34 første ledd, begrenset til å gjelde mellom «*[k]vinner og menn*».²²⁶

Slike regler om kjønnsbalanse og kjønnskvoltering illustrerer at det fortsatt er nødvendig å regulere sosial status med utgangspunkt i kjønn, nettopp for å fremme likestilling av kvinner. Å redusere eller fjerne betydningen av kjønn i lovverket vil kunne hindre muligheten for slik positiv særbehandling. Det vil igjen kunne utfordre formålet med kvinnekonvensjonen, se punkt 3.3.2. Det tilsier at innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori ikke bør kombineres med en fullstendig *avvikling* av regler som tar sikte på å fremme likestilling og hindre diskriminering av kvinner.

Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil man måtte ta stilling til hvordan bestemmelsene om positiv særbehandling skal tilpasses denne gruppen. En mulighet kan være å innføre egne regler om positiv særbehandling av ikke-binære i form av særlige kvoteringsregler. En vil ved en slik løsning måtte påse at slike regler ikke trer i stedet for – eller skjer på

²²⁴ Ot.prp. nr. 96 (2008-2009) s. 77.

²²⁵ Problemstillingen kan med fordel ses i sammenheng med kjønnsrelevante praksiser som ikke er særskilt regulert i lovgivningen, eksempelvis kjønnsdelte soningsplasser, garderobes og toaletter, se punkt 2.7.1.

²²⁶ Når det gjelder forskjellsbehandling i lønnsfastsettelsen på grunn av andre diskrimineringsgrunnlag, må dette vurderes etter det generelle diskrimineringsforbudet i § 6, jf. (Sverre, 2021) note 2 til § 34.

bekostning av – den særbehandling som ellers ville funnet sted av kvinner. Tatt i betraktning at ikke-binære personer utgjør en relativt liten gruppe mennesker, er dette etter vårt syn likevel en lite aktuell problemstilling. At det er tale om en liten gruppe mennesker, kan derimot tilsi at det er lite hensiktsmessig å innføre egne regler om kvotering og kjønnsbalanse for ikke-binære. For det tilfelle at det skal innføres slike regler, må disse tilpasses den forskjellsbehandling denne gruppen historisk og faktisk har blitt utsatt for. Å speile de regler som finnes om kjønnsbalanse og kvotering i dagens regelverk, kan etter vårt syn bli lite treffsikkert.

En mulig løsning vil være å innlemme personer tilhørende den tredje kjønnskategori i de rettigheter som i dag tilkommer det underrepresenterte kjønn. Dette vil innebære at særlige rettigheter for fremtiden tilkommer *de underrepresenterte* kjønn.

6.3.13 Øvrig regelverk med kjønns spesifikk terminologi

Det finnes også øvrige lover og forskrifter som benytter en kjønns spesifikk terminologi, uten at kjønn tillegges noen rettslig virkning. Det finnes eksempler på slike bestemmelser blant annet i straffeprosessloven og kjøpsloven. På sikt vil det være hensiktsmessig å foreta en språklig gjennomgang og revisjon av lovverket, med sikte på å sikre et kjønnsnøytralt språk. Ved innføringen av en tredje kjønnskategori kan det likevel være hensiktsmessig å klargjøre at mannlige og kvinnelige kjønnspronomen i lovverket, også omfatter den tredje kategori. Det kan for eksempel gjøres ved et nytt ledd til lov om endring av juridisk kjønn § 6.

6.3.14 Særlig om personvern og ikke-binær kjønnsidentitet

Opplysninger om en persons kjønnsidentitet (dvs. juridisk kjønn) er ikke anerkjent som en sensitiv personopplysning etter personvernregelverket (jf. personvernforordningen artikkel 9), se punkt 2.8 ovenfor. Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret kan det likevel være gode grunner til å vurdere om det bør innføres regler som begrenser behandling av opplysninger om juridisk kjønn.

Opplysningen om at en person tilhører en tredje juridisk kjønnskategori, vil umiddelbart også fortelle at vedkommende har en kjønnsidentitet som ikke samsvarer med fødselskjønnet, se punkt 2.8. Selv om en tredje juridisk kjønnskategori nettopp innføres for å gi ikke-binære en anerkjennelse de selv ønsker, kan de ha et legitimt ønske om å slippe å bli konfrontert med dette i situasjoner der registrering av juridisk kjønn ikke er nødvendig.

Problemstillingen har likhetstrekk med dagens utfordringer knyttet til *historiske* opplysninger om endring av juridisk kjønn, ettersom en opplysning om at en person har endret juridisk kjønn (på samme måte som en opplysning om at en person er ikke-binær) forteller at vedkommende har en kjønnsidentitet som ikke samsvarer med fødselskjønnet. Historiske opplysninger om endring av juridisk kjønn er derfor underlagt taushetsplikt.²²⁷ Tilsvarende gjelder i utgangspunktet ikke historiske opplysninger om navneendring (jf. folkeregisterloven § 9-1), men her praktiseres et unntak for navnehistorikk for personer som også har endret juridisk kjønn.²²⁸

²²⁷ Prop. 164 L (2015–2016) s. 40.

²²⁸ Møte med Skatteetaten 12. September 2022.

Det betyr at kjønns- og navnehistorikk bare deles med konsumenter av folkeregisteret som har hjemmel til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger, jf. folkeregisterloven § 10-2.

Det ovenstående tilsier en fornyet vurdering av om opplysninger om juridisk kjønn generelt bør være underlagt taushetsplikt. Uansett vil det fra 2032 være behov for å vurdere hvilke regler som skal gjelde for utlevering av opplysninger om juridisk kjønn fra folkeregisteret, ettersom juridisk kjønn fra dette tidspunktet ikke lenger vil utledes av fødselsnummer og d-nummer. Disse problemstillingene bør ses i sammenheng. At en aktør har et legitimt behov for å få utlevert opplysninger om fødselsnummer, innebærer ikke nødvendigvis at aktøren har behov for opplysninger om kjønn. En privat virksomhet som trenger opplysninger om personnummer for å kunne oppdatere medlemsregistre eller lignende, vil ikke ha et legitimt behov for å få utlevert opplysninger om kjønn. Dette kan stille seg annerledes for aktører innen helsevesenet, som kan ha et begrunnet behov for å få utlevert opplysninger om kjønn, eksempelvis i behandlingsøyemed. Det kan også være et legitimt behov for å få utlevert opplysninger om juridisk kjønn til forskning og statistikk.²²⁹

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori aktualiserer også en fornyet vurdering av hvilke regler som bør gjelde for innsamling av opplysninger om juridisk kjønn direkte fra enkeltpersoner. I rekrutteringsprosesser er det for eksempel vanlig å etterspørre opplysninger om kjønn, og i det offentlige er dette også et krav, jf. offentleglova § 25 andre ledd siste punktum. Det kan være gode grunner for virksomheter til å etterspørre denne typen opplysninger, eksempelvis for å etterstrebe kjønnsbalanse i virksomheten.

Samtidig bestemmer likestillings- og diskrimineringsloven § 30 første ledd bokstav e at det er forbudt å innhente opplysninger om en søkers «kjønnsidentitet» i ansettelsesprosesser. Dette forbudet er absolutt.²³⁰ Å etterspørre opplysninger om kjønn hos en person registrert under en tredje kjønnskategori vil etter omstendighetene være i strid med dette forbudet, ettersom den tredje kjønnskategorien per definisjon sier noe om vedkommendes kjønnsidentitet (og at denne avviker fra fødselskjønnet). Liknende problemstillinger kan oppstå i relasjon til arbeidsgivers redegjøringsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a, ettersom denne plikten omfatter en plikt til å «*redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten*».

²²⁹ Se også (Arnesen, Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikes?, 2021) s. 116–119.

²³⁰ Prop. 81 L (2016–2017) s. 275.

7 Andre juridiske tiltak for å belyse og bedre rettighetene til ikke-binære personer

Oppsummering av kapittel 7

Også andre tiltak enn innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kan være aktuelle for å bedre og belyse rettighetssituasjonen for ikke-binære personer. Eksempelvis kan det være aktuelt å utarbeide retningslinjer (eventuelt forskrifter eller rundskriv) til likestillings- og diskrimineringsloven om anerkjennelse av kjønnsidentitet. Videre bør ikke-binæres rett til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet sikres.

7.1 Innledning

Dersom det ikke innføres en tredje kjønnskategori i norsk rett, vil ikke-binære personer fortsatt være registrert som mann eller kvinne i folkeregisteret, og regnes for å være enten mann eller kvinne i relasjon til lovverket for øvrig. Bufdirs behovsbeskrivelse angir derfor at vi også skal kartlegge om det finnes andre tiltak enn innføring av en tredje juridisk kjønnskategori som kan belyse og bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære personer. Direktoratet har presisert at det kun er tale om juridiske tiltak, og at andre tiltak faller utenfor. Vi går derfor ikke nærmere inn på behovet for informasjonsarbeid, opplæring, undervisning i skolen mv.

Som redegjort for i punkt 5.2 mener vi at en adgang til å reservere seg mot å oppgi kjønn i pass og andre identitetspapirer, ikke kan benyttes dersom Bufdir skulle falle ned på at det er ønskelig å anerkjenne en tredje *juridisk kjønnskategori*. En reservasjonsadgang vil likevel kunne være et alternativ som *de facto* kan bidra til anerkjennelse av ikke-binære. Innføring av en reservasjonsadgang er behandlet i punkt 6.2, og omtales ikke nærmere her.

Bufdirs behovsbeskrivelse angir videre at vi skal vurdere hvordan Norge kan sikre anerkjennelse av kjønnsidentiteten til ikke-binære statsborgere fra andre land hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført (dersom dagens binære tokjønnsmodell består). Dette omtales i punkt 7.4.

7.2 Retningslinjer for anerkjennelse av kjønnsidentitet

Gjennomgangen av rettstilstanden i andre land illustrerer at også andre tiltak enn innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket, kan være egnet til å bedre og belyse rettighetssituasjonen for ikke-binære personer. Både australske og maltesiske myndigheter har vedtatt nasjonale retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet, som har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter, se punkt 4.5 og 4.6 ovenfor.

Liknende tiltak kan være aktuelt i Norge. Retningslinjer for anerkjennelse av kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (herunder for ikke-binære) vil kunne bidra til å støtte opp om likestillings- og diskrimineringslovens forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet og

kjønnsuttrykk, samt bidra til å fylle myndighetenes aktivitetsplikt på området med et mer konkret innhold.²³¹

Imidlertid er det ikke gitt at behovet for denne typen retningslinjer er det samme i Norge som på Malta og i Australia. Eksempelvis foreskriver både de maltesiske og australske retningslinjene at myndighetene først og fremst skal registrere opplysninger om den enkeltes kjønnsidentitet («gender») i motsetning til biologisk kjønn («sex»). Dette er allerede hovedregelen etter norsk rett, ettersom det i hovedsak er det juridiske kjønn som legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter, jf. lov om endring av juridisk kjønn § 6. Det er heller ikke gitt at det er behov for å skape en konsistent praksis for registrering av opplysninger om kjønn på tvers av ulike offentlige myndigheter. I Norge er det fastsatt særlige regler i folkeregisterloven om utlevering av opplysninger fra folkeregisteret, og som nevnt i punkt 6.3.5 ovenfor vil det med overgang til kjønnsnøytrale personnumre måtte komme på plass særlige regler om utlevering av opplysninger om kjønn.

På den annen side kan det, dersom det ikke innføres en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett, være aktuelt med retningslinjer som pålegger både offentlige og/eller private virksomheter, tjenesteytere mm. som har behov for å innhente opplysninger om den enkeltes kjønn, en plikt til å tilby en mulighet til å reservere seg fra å oppgi kjønn (eventuelt oppgi en tredje kjønnskategori) i registreringsskjemaer o.l. Retningslinjene bør i tilfelle også slå fast at informasjon om kjønnsidentitet ikke skal etterspørres med mindre det er nødvendig for et konkret og avgrenset formål. Denne typen anbefalinger er i tråd med internasjonale anbefalinger på området, se punkt 3.5 ovenfor. Det er videre grunn til å påpeke at retningslinjer som skissert kan egne seg som et supplement til en reservasjonsmodell som skissert i punkt 5.2 og 6.2 ovenfor («X» i pass og andre identitetspapirer).

Videre kan det være aktuelt å utarbeide retningslinjer som pålegger offentlige tjenestemenn, private tjenesteytere mv. en plikt til å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og eventuelt spørre dersom man er usikker. Retningslinjene kan også slå fast at det ikke skal gjøres antakelser om en persons kjønn basert på indikatorer som navn, stemme eller utseende. Denne typen normer kan være et godt virkemiddel for å øke bevisstheten om at samfunnet ikke bare består av menn og kvinner, og for å sikre ikke-binære personer en større grad av faktisk anerkjennelse.

Retningslinjer som skissert ovenfor kan alternativt fastsettes i form av forskrift til likestillings- og diskrimineringsloven, eventuelt i form av rundskriv.

7.3 Særlig om retten til å endre navn

Som redegjort for i punkt 6.3.4 ovenfor, følger det av rundskriv G-20/2002 til navneloven at det som utgangspunkt ikke kan velges guttenavn for jenter og omvendt. Det gjelder et unntak for transpersoner, men rundskrivet omtaler ikke ikke-binære personers adgang til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet. Et tiltak for å bedre ikke-binæres rettighetssituasjon, kan være å oppdatere nevnte rundskriv, slik at det presiseres at personer som verken identifiserer seg som menn eller kvinner, kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og

²³¹ Jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 24.

«jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes om verken menn eller kvinner. Dette er et tiltak som kan iverksettes uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori i norsk rett.

Oppdatering av rundskriv og forvaltningspraksis kan også være aktuelt på andre områder, for å sikre at den binære tokjønnsmodellen ikke sementeres eller forsterkes.

7.4 Særlig om anerkjennelse av statsborgere fra land hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført

Spørsmålet i det følgende er om det finnes juridiske tiltak som kan bidra til å sikre anerkjennelse av statsborgere som innvandrer fra andre land hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført (eksempelvis Tyskland).

På Malta er det slått fast ved lov at en avgjørelse om en persons kjønnsidentitet bestemt av en kompetent utenlandsk domstol eller annen ansvarlig myndighet, skal anerkjennes på Malta. Det fremgår uttrykkelig at dette også gjelder andre kjønnsmarkører enn mann og kvinne, se punkt 4.5 ovenfor. I utgangspunktet kan man se for seg en liknende bestemmelse i norsk rett, eksempelvis som en ny bestemmelse i lov om endring av juridisk kjønn. Det vil kunne synliggjøre at Norge anerkjenner at det finnes personer som identifiserer seg utenfor tokjønnsmodellen.

På den annen side vil en bestemmelse som skissert ha liten reell betydning dersom det ikke samtidig åpnes for at nevnte gruppe kan registreres under en tredje kjønnskategori i folkeregisteret. Det vises i denne sammenheng til folkeregisterloven § 2-1, som bestemmer at alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, er født i Norge, eller har fått tildelt fødselsnummer eller d-nummer, skal registreres i folkeregisteret.

I prinsippet er det ingenting i veien for å innføre en tredje kjønnskategori i folkeregisteret utelukkende for statsborgere fra land hvor en tredje juridisk kjønnskategori er innført, uten at denne gruppen tilkjennes ytterligere rettigheter etter norsk lovgivning. Det vil i så fall kreve en endring av folkeregisterforskriften § 3-1-1 (som i første ledd bokstav c angir at kjønn kan registreres i underkategoriene «mann» og «kvinne»). Fram til 2032 vil nevnte gruppe likevel måtte velge mellom kategoriene kvinne og mann dersom de skal få et norsk d-nummer eller fødselsnummer (jf. redegjørelsen i punkt 2.2 ovenfor).

Etter vårt syn er det lite realistisk å åpne for en tredje juridisk kjønnskategori i folkeregisteret uten at man vurderer hvilke implikasjoner dette vil få for øvrig regelverk, se punkt 5.3 og 5.4 ovenfor. Tilsvarende må gjelde for statsborgere fra andre land. Det vil ikke være noen god løsning dersom denne gruppen mister rettigheter som etter norsk rett kun tilkjennes kvinner og menn (eksempelvis rett til ekteskap).

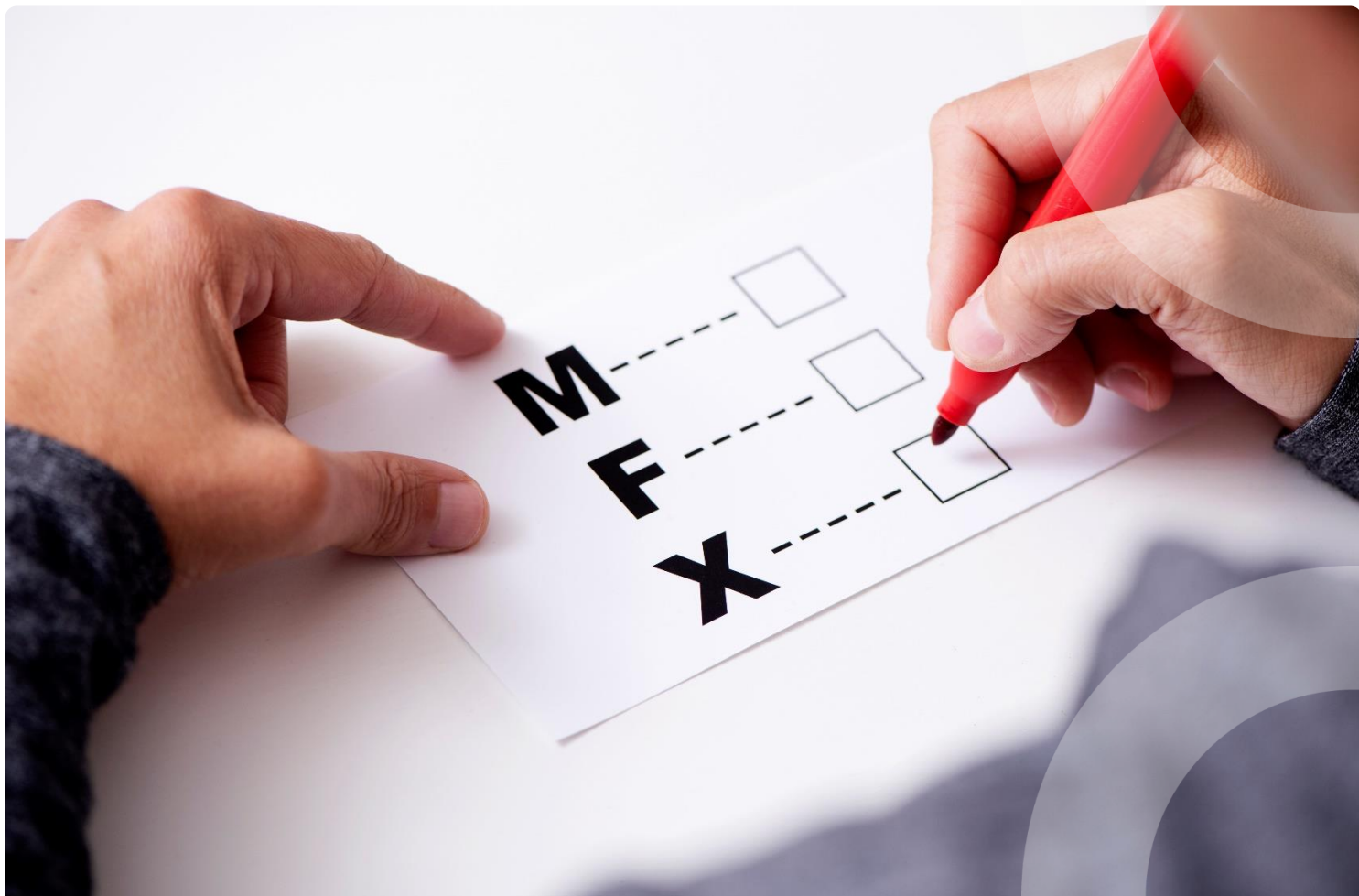
Et annet tiltak kan være å åpne for en adgang for nevnte gruppe til å reservere seg mot at kjønn oppgis i pass og ID-kort. Dette tiltaket vil imidlertid kun være aktuelt for personer med dobbelt statsborgerskap, jf. passloven § 1 og ID-kortloven § 1, som bestemmer at retten til å søke om pass og ID-kort kun gjelder norske statsborgere.

Utover disse alternativene, vil tiltakene skissert i punkt 7.2 ovenfor også være relevante for anerkjennelse av statsborgere som innvandrere fra land hvor en tredje kjønnskategori er innført.

Litteratur og rapporter

- Alaattinoglu, D., Arnesen, L., & Sørлие, A. (2021). Retten til kjønnsidentitet og juridisk registrering av kjønn: Utviklingslinjer fra menneskerettsdomstolens praksis og norsk rett. I A. Hellum, & A. Sørлие, *Frihet, likhet og mangfold: Kjønnsidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (ss. 63–93). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Arnesen, L. (2016). Verken mann eller kvinne i pass og identitetspapirer: En utredning av internasjonale og nasjonale krav til kjønnsmarkører i identitetspapirer. Universitetet i Oslo (masteroppgave).
- Arnesen, L. (2017). Bør retten anerkjenne mer enn to kjønn? *Kritisk juss*, ss. 84–112.
- Arnesen, L. (2021). Rettslig anerkjennelse av kjønns mangfold: Bør registrering av juridisk kjønn avvikes? I A. Hellum, & A. Sørлие, *Frihet, likhet og mangfold: Kjønnsidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (ss. 95–120). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Arnesen, L. (2022). *Kommentarutgave til lov om endring av juridisk kjønn*. Juridika.
- Baars, G. (2019). Queer cases unmake gendered law, or fucking law's gendering function. *Australian Feminist Law Journal*, ss. 15–62.
- Council of Europe. (2022). *Thematic Report on Legal Gender Recognition in Europe: First thematic implementation review report on Recommendation CM/Rec(2010)5*.
- Dunne, P., & Mulder, J. (2018). Beyond the binary: Towards a third sex category in Germany? *German Law Journal*, ss. 627–647.
- European Commission. (2020). *Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality*.
- European Commission, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. (2018). *Trans and intersex equality rights in Europe: A comparative analysis*.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2015). *The fundamental rights situation of intersex people*.
- Hellum, A. (2016). Vern mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk: Noen utviklingslinjer i internasjonal og norsk rett. *Festskrift til Aslak Syse, Gyldendal juridisk*, ss. 191–213.
- Helsedirektoratet. (2015). *Rett til rett kjønn: Helse til alle kjønn*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Holtmaat, R., & Paul, P. (2015). Enhancing LGBTI rights by changing the interpretation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women? *Nordic Journal of Human Rights*, ss. 319–336.

- Holzer, L. (2018). *Non-binary gender registration models in Europe*. ILGA-Europe.
- Jessen, R. S., & Sandberg, K. (2021). Psykologisk og medisinsk behandling av barn og ungdom med kjønnsinkongruens: En fagetisk og menneskerettslig diskusjon. I A. Hellum, & A. Sørli, *Frihet, likhet og mangfold: Kjønnssidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (ss. 225–265). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kjølbrot, J. F. (2020). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*. Strasbourg.
- Kolstad Kvalø, K. (2021). Karnov lovkommentar til FNs barnekonvensjon.
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2022). *Skeiv rett: EMK som levende instrument*. Hentet fra <https://www.nhri.no/2022/skeiv-rett-emk-som-levende-instrument/>
- Robberstad, A., & Halvorsen, M. (2022). Menn i damegarderoben? Utfordringer i kjølvannet av loven om endring av juridisk kjønn. *Lov og Rett*, ss. 170–192.
- Sverre, J.-E. (2021). Karnov lovkommentar til likestillings- og diskrimineringsloven.
- Sørli, A. (2021). Lov om endring av juridisk kjønn, bioteknologiloven og barnelova: Reproduksjon og foreldreskap i kontinuitet og endring. I A. Sørli, *Frihet, likhet og mangfold: Kjønnssidentitet og seksuell orientering i rettslig, medisinsk og samfunnsvitenskapelig kontekst* (ss. 121–145). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- The Open Society Foundations. (2014). *License to be yourself: Laws and advocacy for legal gender recognition of trans people*.
- Thorsnes, I. E. (2018). *Tredje juridisk kjønnsalternativ: Ei utgreiing*. Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold (FRI).
- Towle, E. B., & Morgan, L. M. (2002). Romancing the transgender native: Rethinking the use of the "third gender" concept. *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies* 8 (4), ss. 469–497.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2013). *Discussion Paper: Transgender Health and Human Rights*.
- Wessel-Aas, J., & Ødegaard, M. (2018). *Personvern: Publisering og behandling av personopplysninger*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.



Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Utarbeidet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovendringer

Oslo Economics har lang erfaring med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av statlige tiltak og lovendringer. Vi har som samfunnsøkonomisk analysemiljø høy kompetanse på å identifisere og tallfeste prissatte virkninger av ulike tiltak samt drøfte ikke-prissatte virkninger.

Vi har inngående kunnskap om anerkjente metodiske rammeverk, herunder utredningsinstruksen, veileder i samfunnsøkonomisk analyse og reglene for slike analyser fastsatt i rundskriv.

*Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk
kjønnskategori/OE-rapport 2023_20*

© Oslo Economics, 17. mars 2023

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. +47 96 36 39 85

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStock.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn og metode	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstillinger og informasjonskilder	9
1.3 Rapportens oppbygning	12
2. Dagens situasjon og forventet utvikling	13
2.1 Dagens system for juridisk kjønn	13
2.2 Ny personidentifikator	14
2.3 Anerkjennelse av kjønnsidentitet i andre land	16
3. Nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak	19
3.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter	19
3.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	19
3.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder	20
3.4 Sammenheng mellom tiltakene	20
4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak	21
4.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter	21
4.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	24
4.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder	35
5. Referanser	38
Vedlegg A Utregning av anslag på kostnader	39

Sammendrag og konklusjoner

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak relatert til å fremme anerkjennelse av kjønnsidentitet for ikke-binære er usikre og avhenger av hvilke tiltak som blir innført og hvordan tiltakene innrettes. Oslo Economics har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av tre tiltak; (i) reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»), (ii) innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer og (iii) utarbeiding av en nasjonal veileder som skal bedre rettighetssituasjonen for ikke-binære. Nøyaktig utforming av tiltakene og antallet virksomheter som blir berørt av endringene er usikkert og vil påvirke de faktiske kostnadene. Vår vurdering er at tiltak 1 og 3 er forbundet med svært lave kostnader, anslagsvis mellom én og fire millioner kroner, mens tiltak 2 er forbundet med vesentlig høyere kostnader. For tiltak 2 har vi vurdert kostnadene til om lag mellom 60 og 180 millioner kroner. Tiltaket er forventet å medføre betydelig ressursbruk knyttet til å oppdatere IT-systemer til å lese tre kjønnskategorier, særlig for journalsystemer og andre fagsystemer i helsesektoren, i tillegg til ressursbruk til å gjennomgå lover og forskrifter for å sikre at personer som velger å endre juridisk kjønn til en tredje kjønnskategori vil ha like rettigheter som menn og kvinner.

Om analysen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, med planlagt ferdigstillelse i mai 2023. Bakgrunnen for utredningen er et ønske om å bedre rettighets- og livssituasjonen til ikke-binære personer. Som et ledd i utredningen har Bufdir gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av tre ulike tiltak, sammenholdt med dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak (nullalternativet).

Tiltakene som vurderes i denne analysen omfatter for det første en reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»). Det andre tiltaket omhandler innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer. Det tredje tiltaket omhandler normerende tiltak for å arbeide for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet, fortrinnsvis gjennom en nasjonal veileder som skal bedre rettighetssituasjon for ikke-binære personer, i tillegg til endring i rundskriv til navneloven.

Hoveddelen av analysen omhandler vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av de tre aktuelle tiltakene sammenlignet mot nullalternativet. Som en del av tiltak 2 belyses også to øvrige problemstillinger som mer generelt omhandler bruk av kjønn i statistikk og forskning, samt gjennomgang av og endringer i kodeverk i elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet og i relevante helseregistre. Gjennom arbeidet med analysen har vi erfart at tilpasninger i journalsystemer, andre fagsystemer og ulike helseregistre i helsesektoren fremstår som en sentral del av kostnadene som vil oppstå i forbindelse med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Analysen har vurdert kostnader som oppstår både i offentlig sektor, samt for virksomheter i næringslivet avgrenset til grupper hvor det oppstår effekter av et visst omfang og viss betydning. For å belyse økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike tiltakene, har vi gjennomført en rekke intervjuer, hovedsakelig med offentlige aktører, men også med private aktører som enkelte leverandører av IT-systemer og journalløsninger. Som ledd i arbeidet er det også innhentet informasjon fra andre lands myndigheter for å få nærmere kunnskap om erfaringer knyttet til lignende tiltak i andre land.

Ettersom vårt mandat har vært å belyse økonomiske og administrative konsekvenser av ulike tiltak, har vi i denne analysen ikke vurdert nyttevirkinger av tiltakene. Mulige nyttevirkinger kan være økt livskvalitet for ikke-binære personer som følge av juridisk anerkjennelse, som i sin tur kan gi økt produktivitet og økt arbeidstilbud. Størrelsen på nyttevirkningene vil avhenge av antall personer som påvirkes. Dette, sammen med øvrige spørsmål i utredningsinstruksen, besvares i utredningen til Bufdir. Våre vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser innebærer dermed som sådan ikke en anbefaling om å velge ett eller flere bestemt tiltak. En anbefaling om valg av tiltak vil måtte baseres på en helhetlig gjennomgang av tiltakene der også nyttevirkinger inngår.

Analysen er gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023. I lys av analysens rammer er det foretatt enkelte avgrensninger og forenklinger i utarbeidelsen av anslag for kostnader. Det understrekes derfor at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene der disse fremkommer, og at disse må betraktes som grove anslag. I den grad kostnadsestimatene fremstår som relativt sikre, er dette påpekt.

Forventet utvikling uten tiltak – nullalternativet

Nullalternativet beskriver dagens situasjon samt forventet utvikling i fravær av nye tiltak, og utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. Fra 2032 innfører Folkeregisteret kjønnsnøytralt personnummer, og fra dette tidspunktet vil det ikke lenger være mulig å utlede informasjon om kjønn fra personnummeret i Folkeregisteret. Skatteetaten har allerede oppdatert Folkeregisteret med et nytt felt hvor kjønn kan leses av. Samtidig gjenstår det en del arbeid med å få brukerne av Folkeregisteret («konsumenter») til å endre sine systemer og rutiner. I nullalternativet er det derfor forventet ytterligere utviklingskostnader hos en rekke brukere av Folkeregisteret i forbindelse med overgang til kjønnsnøytralt personnummer. Dette inngår i kostnadsestimatet på å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren, tidligere beregnet til 340 millioner kroner i konseptvalgutredningen om ny personidentifikator (Skattedirektoratet, 2015).

Lov om endring av juridisk kjønn, innført i 2016, gir mulighet til å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt, uavhengig av om hen har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. I loven er det fastsatt at det i hovedsak er det juridiske kjønn som legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter (§ 6), med noen unntak. Innføring av lov om endring av juridisk kjønn har medført behov for avklaring av flere rettslige problemstillinger, som i stor grad følger av at juridisk kjønn og fødselskjønn ikke lenger er det samme. Slik vi vurderer det, vil flere rettslige problemstillinger uansett måtte adresseres og løses i nullalternativet, uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori eller andre tiltak. Loven har også aktualisert et mulig behov for et «skyggeregister» som inneholder informasjon om fødselskjønn, som kan benyttes av helsepersonell i behandlingsøyemed der det er relevant.

Nærmere om de foreslåtte tiltakene

Det er foreslått tre ulike tiltak for å bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære: reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet», tiltak 1), innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer (tiltak 2) og andre normerende tiltak for å fremme anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet, herunder en nasjonal veileder (tiltak 3). Vi vurderer at hvert av tiltakene er distinkte og separate, og drøfter derfor økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltakene hver for seg.

De foreslåtte tiltakene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende, og det vil kunne være aktuelt å gjennomføre ulike kombinasjoner av tiltakene, eventuelt å gjennomføre alle tre tiltak over tid. Eksempelvis vil det være mulig å innføre en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass/ID-kort allerede neste år (2024). Samtidig kan det utarbeides en veileder (tiltak 3) som omtaler beste praksis for bruk av informasjon om kjønn og kjønnsidentitet. En tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2) vil i utgangspunktet tidligst kunne innføres fra 2032 når personidentifikatoren i Folkeregisteret er blitt kjønnsnøytral.

Aktører som vil bli påvirket av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Offentlige aktører og private aktører som er brukere av Folkeregisteret vil som en følge av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori måtte endre sine datasystemer til å kunne registrere og «lese» tre kjønnskategorier. Dette gjelder virksomheter som anvender kjønn som en opplysning i sin oppgaveløsning eller tjenesteutøvelse og som i dag henter kjønn fra personnummer i Folkeregisteret. Dette vil primært gjelde offentlige virksomheter som bruker informasjon om kjønn i sin oppgaveløsning, i tillegg til private aktører som leverer IT-systemer og lignende løsninger til det offentlige. Skatteetaten estimerer egne utviklingskostnader knyttet til å implementere funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret til om lag 14 millioner kroner. I tillegg beregner de en årlig forvaltningskostnad på om lag én million kroner som følge av økt oppgaveomfang. Det er usikkert hvor store utviklingskostnader som vil oppstå hos brukere av Folkeregisteret som innhenter informasjon om kjønn fra registeret. Merkostnaden for disse brukerne kan være begrenset for den enkelte ettersom brukerne uansett må oppdatere sine systemer grunnet innføringen av kjønnsnøytral personidentifikator. Det er usikkert hvor mange aktører som vil berøres og behovet for å gjøre endringer for hver enkelt aktør. Ettersom oppdateringer må gjøres hos mange aktører forventer vi at de samlede systemutviklingskostnadene kan være av et betydelig omfang.

Vi vurderer at aktører særlig innen helse- og omsorgssektoren berøres. I helsevesenet vil private leverandører av journalsystemer og andre fagsystemer til sykehus, fastleger osv. måtte oppdatere sine løsninger for å hensynta en tredje kjønnskategori. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil også påvirke alle helseregistre som i dag

henter informasjon om kjønn fra fødselsnummer og kun inneholder kjønnskategoriene mann og kvinne. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve tilpasninger av systemer og endring av rutiner for håndtering av data med informasjon om en tredje juridisk kjønnskategori. Andre fagsystemer i kommunesektoren som bruker kjønn som en variabel vil også bli berørt.

Aktører i finansnæringen er også en brukergruppe som vil berøres. Forsikringsselskaper som tilbyr kollektive forsikringer, benytter i dag kjønn som en variabel til å beregne risiko og priser. Innføring av en tredje kjønnskategori vil medføre økt usikkerhet for forsikringsselskapene når det kommer til prising av produktene, og kan dermed føre til potensielt høyere priser, ifølge informanter fra forsikringsnæringen. Den reelle effekten vil trolig være svært begrenset all den tid svært få personer vil velge en tredje juridisk kjønnskategori.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori forventes å medføre høyest merkostnader av tiltakene

Vi vurderer at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori er tiltaket som medfører høyest merkostnader av de tre tiltakene. Kostnaden er anslått til å være 120 millioner kr, med en usikkerhet som gir et lavt og høyt anslag på henholdsvis om lag 60 og 180 millioner kr. En samlet oppsummering av anslag på kostnader ved hvert tiltak, er vist i Tabell S-1.

Kostnadene knytter seg i stor grad til oppdatering av sentrale datasystemer både i offentlig sektor og hos aktører i næringslivet. Anslaget for kostnader varierer blant annet med i hvilken grad meldingsstandarder må endres og eventuelt behov for tilhørende forskriftsarbeid. Videre vil anslaget påvirkes av i hvilken grad private virksomheter allerede har tilrettelagt for videreutvikling i sine datasystemer, og hvor mye utvikling som kreves for å omkode variabelen for kjønn til å ha flere verdier enn dagens to, mann og kvinne. Vi forventer imidlertid at kostnaden for de fleste aktørene vil være begrenset sammenlignet med kostnadene som uansett oppstår i nullalternativet som følge av overgang til kjønnsnøytral personidentifikator.

I tillegg oppstår det ved dette tiltaket følgevirkninger for andre lover. Relevante sektormyndigheter ventes å måtte gjennomgå lovgivning innenfor sine respektive ansvarsområder der kjønne begreper anvendes eller der kjønn tillegges betydning. Også her vil noe av arbeidet uansett måtte gjennomføres som følge av problemstillinger som allerede foreligger som følge av lov om endring av juridisk kjønn. Kostnadsestimat på dette punktet vil avhenge av om lovendringer i første omgang vil avgrenses til å omhandle oppdatering av terminologi i relevant lovverk (i hvilken grad øvrige lover som ikke direkte berører kjønn skal gjøres kjønnsnøytrale), eller om flere materielle lovendringer skal gjøres. Anslag vil variere med i hvilken grad det skal utredes hvilke rettigheter som legges til grunn for personer av en tredje juridisk kjønnskategori. I de tilfellene der det kreves en mer prinsipiell vurdering av hvilke rettigheter personer som endrer til den tredje juridiske kjønnskategorien skal ha, forventer vi at dette vil kreve ytterligere utredninger med tilhørende kostnader. Gitt at endringene avgrenses til oppdatering av terminologi der kjønne begrep anvendes, forventer vi i lys av de innspill vi har fått, at merkostnaden vil være begrenset.

Videre vurderer vi at tiltak 1, som omhandler adgang til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet») vil være av tiltakene som gir lavest merkostnader, med kostnader grovt anslått til mellom 1 og 4 millioner kroner. Basert på foreliggende informasjon forventer vi at det vil være svært begrensede utviklingskostnader knyttet til å kunne angi en «X» i pass og nasjonalt ID-kort, samt ved å utstede nye pass og ID-kort til de som søker om dette. Disse kostnadene vil oppstå hos ID-seksjonen til Politidirektoratet, samt hos UDI som også vil få noen kostnader knyttet til å endre utforming av oppholdskort som utstedes til utenlandske borgere fra land utenfor EU/EØS. Ved behov for forskriftsendringer vil det tilkomme noen ytterligere kostnader, men trolig av et begrenset omfang. Kommunikasjonsarbeid knyttet til å skulle informere offentligheten om reservasjonsmuligheten, vil trolig også innebære en begrenset kostnad.

Vi vurderer at merkostnaden ved utarbeidelse og implementering av en nasjonal veileder i tiltak 3, vil være av begrenset omfang, og anslås grovt til å kunne utgjøre mellom 1 og 4 millioner kroner, lignende som for tiltak 1. Det vil medgå noen ressurser til arbeidet med utarbeidelse av en nasjonal veileder samt informasjonsarbeid ved lansering av veileder. Opplæring og kursing av offentlig ansatte som skal etterleve veilederen i praksis vil også medføre kostnader, men gitt at informasjonsvirksomhet og opplæring trolig ikke må tilpasses ulike brukere, og et standard informasjonsopplegg kan benyttes – for eksempel i form av e-opplæring, venter vi at kostnaden vil være begrenset.

Tabell S-1: Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak

Tiltak	Beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser med anslag på kostnader
Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter (X i passet).	• Noen utviklingskostnader for politiet som må gjøre små endringer i IT-systemer samt saksbehandle søknader om «X i passet». Kommunikasjonsarbeidet for å informere om reservasjonsmuligheten er trolig svært begrenset. • UDI vil få lignende kostnader til utvikling i sine systemer.
Kostnader ved tiltak 1	Lavt anslag: 1 mill. kr Middels anslag: 2 mill. kr Høyt anslag: 4 mill. kr
Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer.	• Noe utviklingskostnader for Skatteetaten med å lage funksjonalitet for en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret (14 mill. kr i engangskostnad + 1 mill. kr i årlig forvaltningskostnad) • Utviklingskostnader hos brukere av Folkeregisteret som må registrere og «lese» tre kjønnskategorier. Begrenset kostnadsomfang målt opp mot å tilrettelegge for en kjønnsnøytral personidentifikator. • Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn eller bruker kjønnebegreper. Trolig håndterbart innenfor alminnelige budsjetter (kan innebære en alternativkostnad), men kan utløse utredningsarbeid ved behov for å vurdere rettigheter for en tredje juridisk kjønnskategori. • Oppdatering av standarder innen e-helse, og eventuelt forskriftsendring. En engangskostnad som bæres av Direktoratet for e-helse. • Implementering av en tredje kjønnskategori journalsystemer i helsetjenesten og andre fagsystemer i kommunesektoren. Engangskostnad som vil være avhengig av hvor mange systemer i sektoren som må endres. Usikkerhet om antall systemer og kostnaden per system. • Økt ressursbruk til skjerming av data på kjønn i statistikk (prikking) for SSB, Udir, FHI m.fl. • Tap av informasjon om kjønn i offentlig statistikk i tilfeller der det er få observasjoner av personer av tredje juridisk kjønnskategori som gjør at informasjon om kjønn må «prikkes» for å ikke være personidentifiserende. Kan karakteriseres som et mulig nyttetap.
Kostnader ved tiltak 2	Lavt anslag: 62 mill. kr Middels anslag: 120 mill. kr Høyt anslag: 181 mill. kr
Tiltak 3: Nasjonal veileder som bidrar til anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet	• Utarbeiding av nasjonal veileder og tilhørende informasjonsarbeid vil trolig utgjøre mindre enn ett årsverk samlet sett. • Kostnader til opplæring og kursing av ansatte vil avhenge av antall personer som blir omfattet. • Endringer i offentlige skjemaer som spør om kjønn vil være en svært liten kostnad, der totalkostnaden vil avhenge av antall skjema. • Endring i rundskriv til navneloven vil være en svært begrenset kostnad.
Kostnader ved tiltak 3	Lavt anslag: 1 mill. kr Middels anslag: 2 mill. kr Høyt anslag: 4 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Anslagene er avrundet til nærmeste million kroner. Se Tabell 4-1, Tabell 4-3 og Tabell 4-4 for nærmere utregning av anslag på kostnader for henholdsvis tiltak 1, 2 og 3.

1. Bakgrunn og metode

På oppdrag for Bufdir har Oslo Economics vurdert økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori og tilhørende tiltak. Analysen er et underlag og bakgrunnsdokument for Bufdirs helhetlige utredning på feltet. Oppdraget er gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023.

1.1 Bakgrunn

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, med planlagt ferdigstilling i mai 2023. Departementets begrunnelse for oppdraget er et ønske om å bedre rettighets- og livssituasjonen til ikke-bincære. På bakgrunn av dette oppdraget har Oslo Economics på oppdrag fra Bufdir vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak for å fremme anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder innføring en tredje juridisk kjønnskategori. Denne rapporten vil inngå som en del av, og som et bakgrunnsdokument, i Bufdirs større utredningsarbeid.

1.1.1 Juridisk kjønn

Med juridisk kjønn menes det kjønn en person er registrert med i Folkeregisteret.¹ Juridisk kjønn benyttes i lovgivning og kan ha tilhørende rettigheter og plikter. Lovgivningen opererer per i dag med to juridiske kjønnskategorier, «mann» og «kvinne». I tillegg benyttes begrepene «mor» og «far» i deler av lovgivningen. Personer som definerer seg utenfor denne tokjønnsmodellen mangler en rettslig anerkjennelse av sin kjønnsidentitet.

1.1.2 Dagens situasjon for ikke-bincære

Bufdir påpeker at dagens situasjon for ikke-bincære (personer som ikke opplever seg selv som kvinne eller mann) i Norge, reiser problemstillinger knyttet til blant annet levekår, livskvalitet, diskriminering og vold, tilgang til offentlige tjenester og generell rettighets-situasjon. Følgende hovedutfordringer er identifisert av Bufdir:

- Transpersoner rapporterer om dårligere levekår og livskvalitet enn både den generelle befolkningen, og sammenlignet med andre skeive. Forskning som finnes om ikke-bincære, tyder på at

ikke-bincære transpersoner på flere områder har dårligere levekår enn bincære transpersoner.

- Transpersoner og ikke-bincære opplever mer utenforskap, diskriminering og vold sammenlignet med befolkningen ellers.
- Det er lite kompetanse om ikke-bincære i offentlige tjenester.
- Det finnes ingen kategori for ikke-bincære i Folkeregisteret eller i pass og ID-kort.

1.1.3 Lov om endring av juridisk kjønn

Alle som er født eller bosatt i Norge er registrert i Folkeregisteret med et juridisk kjønn, enten mann eller kvinne. I 2016 vedtok Stortinget lov om endring av juridisk kjønn, som gjør det mulig å endre juridisk kjønn uavhengig av kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. Formålet med loven er å gi hver enkelt frihet til å registrere seg med et juridisk kjønn som svarer til egen kjønnsidentitet. Samtidig opprettholder loven systemet med to obligatoriske kjønnskategorier – mann og kvinne.

I etterkant av at loven ble innført, har det oppstått problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i annen lovgivning, forskrifter og praksis som bruker kjønnede begreper. Bufdir har fått tilbakemeldinger fra sivilsamfunn, forskere og andre offentlige etater med eksempler av både rettslig og praktisk art.

1.1.4 Kjønnsnøytralt personnummer og tredje juridisk kjønnskategori

En forutsetning for at det kan innføres en tredje juridisk kjønnskategori, er at kjønn ikke lenger kan utledes fra personnummer. Det vil tidligst skje i 2032 når kjønnsnøytral personidentifikator er implementert i Folkeregisteret og kjønn er registrert i et eget felt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.

I forbindelse med Bufdirs utredning er det utarbeidet en juridisk betenkning av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Gjennomgangen tar opp spørsmål om hvordan en tredje juridisk kjønnskategori kan utformes og innrettes i lovverket, menneskerettslige og europaretslige spørsmål, fremmed rett og en vurdering av hvilke lover, forskrifter mv. som vil kunne bli berørt. Der det har vært hensiktsmessig i vår analyse, har vi trukket på eller sett hen til den juridiske betenkningen.

¹ Definisjonen hentet fra lov om endring av juridisk kjønn av 17.06.2016.

1.2 Problemstillinger og informasjonskilder

1.2.1 Problemstillinger

Analysen av økonomiske og administrative konsekvenser har omfattet analyse av flere ulike tiltak, hvorav det mest omfattende er innføring av tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer.

Tabell 1-1 gir en oversikt over de ulike tiltakene med tilhørende problemstillinger som er utredet. For hvert tiltak skisseres det problemstillinger som det er utredet økonomiske og administrative konsekvenser ved.

Nullalternativet gir en beskrivelse av dagens problemer og forventet utvikling uten gjennomføring av nye tiltak. Nullalternativet omfatter innføring av kjønnsnøytral personidentifikator (personnummer-system), som ble vedtatt av Stortinget i 2017 og

ventes innført i 2032. I konseptvalgutredningen (KVU) som lå til grunn for lovforslaget, ble kostnadene ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren estimert til 340 millioner kroner (Skattedirektoratet, 2015). Nullalternativet omfatter også lov om endring av juridisk kjønn innført i 2016 og tilhørende problemstillinger som har oppstått i etterkant. Nullalternativet og kostnader som følger med dette omtales nærmere i kapittel 2, mens de foreslåtte tiltakene omtalt i Tabell 1-1 beskrives nærmere i kapittel 3. Analysen av øvrige problemstillinger knyttet til kjønn, har vært avgrenset til bruk av kjønn i forskning og statistikk samt konsekvenser for helse-sektoren, herunder endring av meldingsstandarder, kodeverk og helseregistre.² Ettersom de øvrige problemstillingene følger som konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, har vi valgt å drøfte disse som en del av tiltak 2. Dette er gjort i samråd med Bufdir.

² Økonomiske og administrative konsekvenser ved inkludering av ikke-bincære i offentlige, kjønnsdelte arenaer er ikke utredet. Konsekvenser knyttet til kjønnsinndelte

opptakskrav, uniformsreglement i forsvaret og politiet og kjønnsinndeling i idrett, er heller ikke utredet.

Tabell 1-1: Tiltak og tilhørende problemstillinger som er utredet

Beskrivelse av tiltak	Økonomiske og administrative konsekvenser ved
Nullalternativet: Dagens problemer og forventet utvikling uten gjennomføring av nye tiltak.	Vedtatt innføring av nytt kjønnsnøytralt personnummersystem og innført lov om endring av juridisk kjønn.
Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter (X i passet).	Endring i utforming av identifikasjonsdokumenter (pass, nasjonalt ID-kort).
Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer.	- At offentlige og private brukere må ha systemer som er i stand til å registrere og «lese» tre kjønnskategorier. - Endring i ekteskapslovens bestemmelser om hvem som kan inngå ekteskap, bestemmelsen om juridiske kjønnsalternativer i lov om endring av juridisk kjønn og i folkeregisterforskriften om registrerbare, juridiske kjønnskategorier - At hver sektormyndighet gjennomgår lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksiser innenfor sitt ansvarsområde der kjønn tillegges betydning eller der det benyttes kjønnede begreper. - Gjennomgang av kodetekster i helsesektoren, endringer/nasjonale tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn som er basert på internasjonale kodeverk (ISO). - Internasjonale standarder som omhandler kjønn, må få nasjonale tilpasninger. - Endringer i nasjonale helseregistre, blant annet hos Norsk helsenett, Norsk pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister. - Forskning på og statistikk om kjønnsforskjeller for eksempel i lønnsnivå eller skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra Folkeregisteret.
Tiltak 3: Nasjonal veileder som bidrar til anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet.	- Utarbeidelse og implementering av en nasjonal veileder som omhandler kjønn og kjønnsidentitet - Endring i rundskriv G-20/2002 til navneloven.

1.2.2 Mandat og metodisk tilnærming

Oppdraget er gjennomført i henhold til utredningsinstruksen. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredningsinstruksen punkt 2-1 stiller som minimumskrav at følgende seks spørsmål skal besvares i en utredning:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utlysningen fra Bufdir spesifiserer at oppdraget er avgrenset til å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltakene. Det innebærer å besvare en avgrenset del av spørsmål 4 i utredningsinstruksen. Spørsmål 4 innebefatter samtidig andre momenter som vi ikke berører i vår analyse, herunder nyttevirksomheter av tiltakene for aktørene som berøres. Dette sammen med de øvrige spørsmålene i utredningsinstruksen utredes av Bufdir.

Økonomiske og administrative konsekvenser er ikke lenger et begrep som benyttes i veileder til dagens versjon av utredningsinstruksen. I en tidligere versjon av utredningsinstruksen, er økonomiske og administrative konsekvenser definert slik det fremgår under.

Definisjon av økonomiske og administrative konsekvenser

«Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

Administrative konsekvenser må vurderes med henblikk på statens sentrale, regionale og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene samt på eventuelle endringer i etatsstrukturen, nye organer, stillinger og andre konsekvenser som kan medføre vesentlige endringer mht. arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde.»

Kilde: (Moderniseringsdepartementet, 2005)

I den gjeldende versjonen av utredningsinstruksen (Direktoratet for økonomistyring, 2018), benyttes i stedet begrepet «budsjettmessige virkninger». Eksempler på slike virkninger er «investerings- og driftskostnader ved et investeringstiltak eller tilsyns- eller håndhevsingskostnader ved regelverk» (Direktoratet for økonomistyring, s. 29).

På bakgrunn av dagens og tidligere versjoner av utredningsinstruksen, forstår vi derfor økonomiske og administrative konsekvenser som de budsjettmessige virkningene som vil følge for både offentlige og private aktører. Eksempler kan være at aktører må endre datasystemer, ansette flere årsverk på grunn av eventuelle endringer, f.eks. som en følge av økt lovarbeid, økt klage tilfeng, mer byråkrati i offentlig sektor mv.

Metode for beregning av kostnader

De økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltakene dreier seg i stor grad om endringer som det er forbundet tidskostnader med for virksomhetene. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene og at disse må betraktes som grove anslag. For å beregne tidskostnader har vi innhentet anslag på antall månedsverk/årsverk virksomhetene selv antar vil medgå til arbeidet som må gjøres. I noen tilfeller har vi selv utarbeidet anslag på antall årsverk. Antall årsverk er ganget opp med

en gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad på 1,2 millioner kroner (se Vedlegg A for nærmere beskrivelse). I de tilfellene hvor det vil følge systemkostnader ved innføring av tiltakene, har vi forsøkt å identifisere antall berørte systemer og kostnaden per system. Grunnet usikkerhet om tiltakenes konsekvenser er det utarbeidet tre ulike anslag på kostnadene per identifisert konsekvens og samlet for hvert tiltak. Dette er i rapporten omtalt som henholdsvis lavt, middels og høyt anslag.

1.2.3 Informasjonskilder

Analysen er basert på følgende kilder til informasjon:

- Dokumenter og litteratur
- Intervjuer og uformelle samtaler med offentlige og private virksomheter
- Skriftlig informasjon innhentet fra aktører
- Egne vurderinger

Dokumenter og litteratur

I analysen har vi benyttet ulike skriftlige kilder og dokumentasjon, herunder nevnte juridiske betenkning av advokatfirmaet Lund & Co, skriftlige innspill til Bufdir i forbindelse med deres utredning fra direktorater og andre offentlige aktører, samt referater fra Bufdirs muntlige innspillmøter med sivilorganisasjoner, forskere mv.

Intervjuer

I arbeidet med analysen er det gjennomført intervjuer og uformelle samtaler med en rekke offentlige aktører, herunder departementer, direktorater/etater og andre aktører. Vi har vært i kontakt med og gjennomført intervjuer/samtaler med følgende aktører:

Departementer:

- Helse- og omsorgsdepartementet v/Helserettsavdelingen
- Finansdepartementet v/Skattelovavdelingen
- Barne- og familiedepartementet v/Familie- og oppvekstavdelingen
- Justis- og beredskapsdepartementet v/Lovavdelingen

Direktorater/etater:

- Helsedirektoratet v/flere avdelinger
- Direktoratet for e-helse v/avdeling internasjonale standarder og normering
- Skatteetaten v/divisjon for informasjonsforvaltning og Sekretariat ny personidentifikator
- Utdanningsdirektoratet (Udir) v/avdeling statistikk og dataforvaltning
- Utlendingsdirektoratet (UDI) v/flere avdelinger
- Politidirektoratet v/ID-seksjonen
- NAV v/flere avdelinger

Andre aktører:

- Statistisk sentralbyrå (SSB) v/seksjon for befolkningsstatistikk
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
- Norsk helsenett SF (NHN)
- Flere store leverandører av fagsystemer til helse- og omsorgsektoren, samt kommunesektoren
- Folkehelseinstituttet (FHI)
- Finans Norge
- KS (kommunesektorens organisasjon)
- Sekretariat til ekspertgruppen som utarbeidet rapporten «Rett til rett kjønn»

I tillegg til nevnte aktører som er intervjuet, har vi også deltatt i et møte med nederlandske myndigheter i regi av Bufdir, og fått tilgang til referater fra møter Bufdir har avholdt med danske og belgiske myndigheter i deres utredningsarbeid. Vi har også innhentet skriftlig informasjon fra den statlige aktøren «SOGIGESC Unit – Human Rights Directorate» på Malta, som har som formål å koordinere politikkutformingene på LHBTIQ-feltet. I tillegg har vi innhentet skriftlig informasjon på kostnadsanslag fra flere aktører.

Egne vurderinger

Informasjonen som er innhentet gjennom skriftlige kilder og intervjuer utgjør informasjonsgrunnlaget i analysen. Vi har i tillegg støttet oss på egne vurderinger om mulige økonomiske og administrative konsekvenser. Egne vurderinger er basert på Oslo Economics tidligere erfaring med å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser fra andre prosjekter og kjennskap til metoder for å vurdere slike konsekvenser.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver dagens situasjon og foretar en vurdering av forventet utvikling fremover i fravær av nye tiltak (nullalternativet). Det gis i tillegg en oppsummering av andre lands erfaringer med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori og lignende tiltak.
- Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av de foreslåtte tiltakene.
- Kapittel 4 vurderer de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene.

2. Dagens situasjon og forventet utvikling

Det er særlig to politiske vedtak som har betydning for forventet utvikling – innføring av kjønnsnøytral personidentifikator og lov om endring av juridisk kjønn. Fra 2032 vil det ikke lenger være mulig å utlede informasjon om kjønn fra fødselsnummeret i Folkeregisteret. Skatteetaten har allerede oppdatert Folke-registeret med et nytt felt hvor kjønn kan leses av. Samtidig gjenstår det en del arbeid med å få brukerne av Folkeregisteret til å endre sine systemer og rutiner deretter. Etter innføringen av lov om endring av juridisk kjønn har det oppstått rettslige og praktiske problemstillinger som vil måtte adresseres uavhengig av innføring av nye tiltak.

I dette kapittelet beskrives dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Dette er kjent som nullalternativet og utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. I tillegg redegjør vi for erfaringer fra andre land som enten har innført modeller for å reservere seg mot å oppgi kjønn, innført en tredje juridisk kjønnskategori eller gjennomført andre nærliggende tiltak.

2.1 Dagens system for juridisk kjønn

Alle som er født eller bosatt i Norge er registrert med et juridisk kjønn, enten mann eller kvinne. Det juridiske kjønnets gjenspeiles i Folkeregisteret hvor registrert kjønn kan utledes fra tredje siffer i personnummeret (fem siste sifrene i fødselsnummeret). Partall betegner kvinner og oddetall betegner menn.

2.1.1 Lov om endring av juridisk kjønn

I 2016 ble lov om endring av juridisk kjønn vedtatt. Loven gir personer mulighet til å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt, uavhengig av om man har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. Formålet med loven er å gi den enkelte frihet til å registrere seg med et juridisk kjønn som svarer til egen kjønnsidentitet. Samtidig opprettholder loven systemet med en bincær kjønnsmodell hvor mann og kvinne er obligatoriske kjønns kategorier.

Skatteetaten har registrert antall personer som har søkt om å endre juridisk kjønn etter at den nye loven

trådte i kraft 1. juli 2016. Mellom 1. juli 2016 og 28. november 2022 har 2 005 personer endret juridisk kjønn.³ Av disse har 1 096 personer endret juridisk kjønn fra kvinne til mann, mens 909 personer har endret fra mann til kvinne.

Antall ikke-bincære og transpersoner i Norge

Det finnes ingen sikre tall over antallet eller andelen ikke-bincære eller transpersoner i befolkningen. I Norge finnes det ingen undersøkelse som har forsøkt å tallfeste dette, men statistikk og forskning fra andre land gir et visst inntrykk av størrelsen på gruppene. I SSBs livkvalitetsundersøkelse fra 2022, ble spørsmålet om kjønnsidentitet revidert, slik at når resultatene foreligger, kan det være mulig å komme nærmere å tallfeste andelen med en annen kjønnsidentitet enn mann og kvinne.

I folketellingen til England og Wales fra 2021 svarte 0,5 prosent av befolkningen 16 år og eldre at deres nåværende kjønnsidentitet er annerledes fra kjønn som ble registrert ved fødsel. 0,06 prosent i hele befolkningen identifiserte seg som ikke-bincær, 0,10 prosent som transmann og 0,10 prosent som transkvinne (Office for National Statistics, 2023).

2.1.2 Problemstillinger som har oppstått i etterkant av lov om endring av juridisk kjønn

I kjølvannet av innføringen av lov om endring av juridisk kjønn, har det oppstått en rekke problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i annen lovgivning og praksis. Problemstillingene har blitt løftet for Bufdir i innspillrunder med sivilsamfunn, forskere og offentlige etater i forbindelse med deres utredning. Problemstillingene oppstår i stor grad som følge av at juridisk kjønn og fødselskjønn ikke lenger er det samme.

Av rettslige problemstillinger pekes det på at det i flere lover benyttes kjønnebegreper som «mann» og «kvinne», «mor» og «far». Lov om endring av juridisk kjønn slår fast at juridisk kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover, unntatt for bestemmelsene om foreldreskap og foreldreansvar i barneloven, der fødselskjønn legges til grunn. Juridiske menn som føder barn, vil derfor bli registrert som «mor» etter dagens lovgivning. På samme måte vil juridiske kvinner som har bidratt med sæd til å lage barn bli registrert som «far». Dette kan være i strid med diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet, som er nedfelt i Likestillings- og

³ Hentet 13. januar 2023:
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtq/Hvor_mange/

diskrimineringsloven § 6, hvor kjønnsidentitet angis som et beskyttet grunnlag.⁴ En annen rettslig problemstilling er knyttet til at juridiske menn, som ble født som kvinner, etter lov om assistert befruktning er forhindret fra å få tilgang til slik hjelp.

Slik vi vurderer det, vil de rettslige problemstillingene knyttet til at juridiske kvinner kan bli registret som «far», og juridiske menn registret som «mor», trolig adresseres i nullalternativet, uavhengig av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori eller andre tiltak. Det samme gjelder for problemstillingen om at juridiske menn er forhindret fra å få tilgang til assistert befruktning. Øvrige rettslige problemstillinger som er diskutert i denne analysen knyttet til endringer for å gjøre lovverket kjønnsnøytralt eller innføring av rettigheter for en tredje juridisk kjønnskategori, vil følge av de ulike tiltakene hvis de gjennomføres.

Problemstillinger innen helse

I intervju med Helsedirektoratet er det opplyst om enkelte utfordringer innenfor helse for personer som har endret juridisk kjønn. For eksempel, har juridisk menn (som tidligere var kvinner) ikke blitt innkalt til mammografi selv om flere trolig ville hatt nytte av det. På den andre siden, har det vært tilfeller der juridiske kvinner (som tidligere var menn), ikke har fått tilbud om prostataundersøkelse. Disse uheldige konsekvensene kan aktualisere behovet for et «skyggeregister» med informasjon om fødselskjønn (ev. tidligere juridisk kjønn) som særlig helseaktører bør ha tilgang til. Det er særlig i behandlingsøyemed at informasjon om det biologiske kjønn til en pasient vil være relevant for helsepersonell å ha tilgang til. Et slikt «skyggeregister» bør vurderes uavhengig av innføringen av tredje juridisk kjønnskategori da denne problemstillingen uansett er aktuell i dag.

Andre problemstillinger

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i innspill til Bufdir vist til en rekke praksiser der registrering av kjønn og/eller navn enten ikke lar seg endre eller at det å endre fører til ulemper. Dette gjelder alt fra større nasjonale registre og systemer, til enkeltvirksomheters registrering, for eksempel vitnemål eller fødselsattester.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har påpekt overfor Bufdir, og i intervju med Oslo Economics, at det i dag kommer personer til Norge som verken er registrert som mann eller kvinne i sine identitetspapirer (typisk oppført med X i kjønnsfeltet passet). UDI registrerer disse personene med «ukjent [kjønn]» i sine systemer. Når UDI sender innflyttingsmelding til Folkeregisteret, blir disse «oversatt» til mann i Folkeregisteret ettersom det ikke finnes en tredje juridisk kjønnskategori eller kjønnsnøytrale personnummer. Det oppstår dermed et

avvik mellom vedkommendes identitetspapir fra hjemlandet og oppholdskort utstedt fra Folkeregisteret. Denne utfordringen vil trolig kunne bli løst ved innføring av enten tiltak 1 eller tiltak 2.

2.2 Ny personidentifikator

Stortinget vedtok i 2017 å innføre en ny personidentifikator fra 2032. Personidentifikator er en fellesbetegnelse for både fødselsnummer og d-nummer (midlertidig identitetsnummer som tildeles utenlandske borgere uten norsk fødselsnummer). Bakgrunnen for vedtaket er at dagens nummerserie er i ferd med å brukes opp og det er derfor nødvendig å innføre en nummerserie med større kapasitet. Den nye nummerserien innebærer at innbyggere født før 2032 vil beholde sitt eksisterende fødselsnummer, men opplysningen om kjønn vil bli «slått av» som bærende informasjonselement i fødselsnummeret og i stedet registreres i et eget felt i Folkeregisteret. Brukere av Folkeregisteret vil etter 2032 ikke lenger kunne lese av kjønn fra fødselsnummeret eller legge til grunn kjønn på grunnlag av personidentifikatoren.

Skatteetaten, som er ansvarlig for å drifte og forvalte Folkeregisteret, opplyser i intervju at de allerede har oppdatert Folkeregisteret med det som trengs for innføring av en kjønnsnøytral personidentifikator. Per i dag er det derfor mulig for brukerne av Folkeregisteret å utlede informasjon om kjønn fra et eget felt i registeret. Ettersom mange IT-systemer i privat og offentlig sektor må endres ved innføring av ny personidentifikator, ble det i sin tid varslet behov for lang innføringsperiode. Etter planen vil kjønnsnøytrale personnummer tidligst tas i bruk fra 1. januar 2032.

2.2.1 Kostnader ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren

Det er forbundet betydelige kostnader med at data-systemer hos brukerne av Folkeregisteret må tilpasses for å kunne ta imot og lese informasjon om kjønn fra et eget felt i Folkeregisteret. I konseptvalgutredningen (KVU) om ny personidentifikator (Skattedirektoratet, 2015) ble merkostnadene ved å fjerne informasjon om kjønn (sammenliknet med å beholde informasjonen) estimert til 340 millioner kroner. Etter hva vi forstår er dette estimatet basert på anslag som virksomhetene selv har utarbeidet og delt med Skatteetaten. Informasjonsgrunnlaget til denne analysen gir ikke grunnlag for å etterprøve estimatet på 340 millioner kroner. Vi legger til grunn dette estimatet i den videre drøftingen av nullalternativet.

I KVU-en fremgår det at området hvor flest virksomheter anvender kjønn, er i statistikkssammenheng. Det påpekes i KVU-en at Folkeregisteret vil kunne levere gode tjenester til brukere av statistikk om kjønn slik at

⁴ Fremkommer i Bufdir behovsbeskrivelse av oppdraget.

de økonomiske konsekvensene blir null eller svært lave. Det vil for eksempel være mulig å få vite kjønnsfordelingen blant ansatte i en bedrift, personer i en kommune eller aldersgruppe.

Videre viser KVV-en til at mange virksomheter (f.eks. Skatteetaten, DFØ og Kartverket) ikke anvender kjønn som en opplysning i utøvelse av tjenester og derfor heller ikke vil ha kostnader ved at kjønn fjernes som informasjon fra fødselsnummeret. Andre virksomheter (Politiet, SSB og UDI) anvender kjønn i sin oppgaveløsning, men uten at de trenger å hente informasjonen fra personidentifikatoren. Disse virksomhetene ville derfor heller ikke ha kostnader som følge av at opplysningen om kjønn blir fjernet fra personnummeret.

I KVV-en påpekes det at datainnsamlingen viste at de mest berørte sektorene var helsesektoren og finansnæringen, herunder forsikringsselskaper og kommunesektoren. I tillegg ville Statens vegvesen og NAV ha kostnader forbundet med fjerning av informasjon om kjønn i personidentifikator.

I KVV-en fremgår det at en betydelig andel av kostnadene ved å gjøre personnummeret kjønnsnøytralt, består av kartlegging og analyse av hva som må gjøres samt testing av berørte datasystemer. Oslo Economics har ikke innhentet informasjon som gir grunnlag for å vurdere hvor langt brukerne av Folkeregisteret samlet sett har kommet i arbeidet med å tilpasse egne datasystemer til å lese informasjon fra et eget felt i Folkeregisteret. Ettersom innførings-tidspunktet for ny personidentifikator er satt til 1. januar 2032, er det grunn til å anta at det gjenstår mye arbeid. I det videre beskrives hvilke tilfeller der informasjon om kjønn er relevant for brukerne av Folkeregisteret.

2.2.2 Nærmere om bruk av informasjon om kjønn Helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren er trolig den sektoren der behovet for informasjon om kjønn er størst. Innenfor helse og omsorg er det behov for å ha informasjon om kjønn for flere ulike formål, herunder saksbehandling, arbeidsprosesser, og for forsknings- og statistikk.⁵ Eksempler er:

- **Saksbehandling:**
 - Plassering i flersengsrom på sykehjem.
 - Beboersammensetning i bofellesskap.
 - Enkelte utbetalinger fra Helfo knyttet til kjønn.
- **Arbeidsprosesser:**
 - Laboratorieprøver, røntgenbilder og pasientarmbånd.

- Dosering av legemidler grunnet ulik respons mellom menn og kvinner.
- Ved forskjellige symptomer på samme lidelse for menn og kvinner.
- Betydning for valg av utstyr og fremgangsmåte i enkelte pleieprosedyrer.
- Jordmor- og helsestasjonstjenesten.

- **Forskning og statistikk:**

- Relevant i svært mange statistikkssammenhenger; IPLOS-registeret (nasjonalt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk om pleie- og omsorgssektoren), som i dag inngår i Kommunalt pasient- og brukerregister.
- Kvalitetssikring av data i helseregistre.
- Valg av forsøkspersoner, særlig der kjønnsforskjeller er viktig å få frem.

NAV

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) benytter informasjon om kjønn fra Folkeregisteret i sin oppgaveløsning på flere områder. Under følger en ikke-uttømmende liste over tilfeller der informasjon om kjønn er relevant for NAV:

- Utbetaling av barnetrygd gjøres automatisk til mor av barn født i Norge. Morskap fastsettes etter bestemmelse i barneloven § 2: «den kvinne som er har fødd barnet».
- Utbetaling av svangerskapspengene. I reglene for foreldrepenger skilles det mellom mor og far/medmor.
- Kjønn benyttes ved verifisering av kjønnsrelaterte diagnoser, på arbeidsavklaringspenger.
- Kjønn benyttes ved identifisering av bruker og verifisering av identitet, samt for å titulere en person korrekt.
- Kjønn benyttes i noen sammenhenger ved valg av tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Finansnæringen

Gjennom fødselsnummeret i Folkeregisteret har finansnæringen historisk hatt tilgang til informasjon om kjønn. Kjønn brukes som en faktor ved beregning av erstatningsbeløp som skal kompensere frem til forventet levealder, og i beregning av premier og avsetninger i livs- og pensjonsforsikring. Etter norsk rett kan forsikringsselskaper ta hensyn til kjønn ved beregning av premier og ytelser der kjønn er en bestemmende faktor for risikoen. Bruk av informasjon om kjønn er begrenset til kollektive forsikringer som private bedrifter eller offentlige virksomheter inngår på vegne av sine ansatte. I slike forsikringer oppgir virksomhetene kjønn og alder på sine ansatte, og denne informasjon benyttes til å beregne forsikrings-

⁵ Dette er beskrevet i brev fra Helsedirektoratet til Skattedirektoratet (datert 24. april 2014) i forbindelse med

arbeidet med konseptvalgutredningen om ny personidentifikator.

premier. Kjønn benyttes ikke som faktor i individuelle forsikringer.

Finans Norge påpekte i sitt høringssvar til lovforslaget om ny personidentifikator, at deres støtte til forslaget var betinget av at muligheten til å identifisere kjønn ville sikres og videreføres der det er relevant.⁶ Finans Norge understreker i intervju at de antar at informasjon om kjønn fortsatt vil være tilgjengelig for forsikringselskapene når det fra 2032 utelukkende fremgår av et eget felt og ikke lenger kan utledes fra personidentifikatoren.

Kommunesektoren

I kommunesektoren brukes informasjon om kjønn fra Folkeregisteret til statistikkformål og ulike typer oppgaveløsninger. Kjønn er relevant informasjon for grunnskoleopplæringen og kommunale helsetjenester, slik som allmennlegetjenesten, helsestasjoner, hjemmesykepleie, m.m.

2.2.3 Behov for regelverk om bruk av informasjon om kjønn

Ved overgang til kjønnsnøytral personidentifikator, vil det måtte komme på plass nye regler for utlevering av opplysninger om kjønn. Det må reguleres hvilke aktører som skal ha tilgang til informasjon fra kjønnsfeltet i Folkeregisteret.

I dag er utlevering av opplysninger i Folkeregisteret regulert i folkeregisterloven, herunder kapittel 10. Av § 10-1 fremgår det at «Opplysning om fødselsnummer og d-nummer utleveres kun dersom det angis et begrunnet behov». Av folkeregisterforskriften fremgår det at begrunnet behov innebærer «at nummeret er nødvendig for å oppfylle en lovpålagt forpliktelse eller for å ivareta en lovmessig rettighet».⁷ I proposisjonen til folkeregisterloven ble et begrunnet behov eksemplifisert ved at «nummeret er nødvendig for å sjekke heftelser på privatperson i Løsøreregisteret».⁸ Her ble det også påpekt at Skatteetaten i liten grad kan etterprøve om fødselsnummeret blir utlevert til begrunnet formål og ikke brukes til andre formål, men at et slikt vilkår likevel kan bidra til at nummeret ikke utleveres urettmessig og det kan ilegges sanksjoner hvis et brudd på vilkåret blir oppdaget.

En lignende begrunnelse kan være aktuell for opplysningen om kjønn når personidentifikatoren blir kjønnsnøytral. Det vil være naturlig at det gjøres en vurdering av hvilke aktører som har et legitimt behov for informasjon om kjønn. Dette arbeidet vil måtte

gjøres uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori.

2.3 Anerkjennelse av kjønnsidentitet i andre land

Som del av analysen av de økonomiske og administrative konsekvensene av en tredje juridisk kjønnskategori i Norge, anser vi det som hensiktsmessig å se hen til erfaringer fra andre land som har innført en tredje juridisk kjønnskategori eller andre lignende tiltak.

2.3.1 «X i passet»

En rekke land har allerede tilrettelagt for at deres innbyggere ikke trenger å spesifisere kjønn i passet, men kan reservere seg mot dette ved å markere med «X» i passet i stedet for M (male) eller F (female). Per april 2022 hadde 16 land åpnet for dette, ifølge The Economist.⁹ I USA står «X» i passet for «uspesifisert eller annen kjønnsidentitet».

Det er ulik praksis når det kommer til hva som kreves for å få innvilget en «X» i passet. Noen land krever kun en selverklæring, mens andre land (deriblant Østerrike, Tyskland og Nederland) krever medisinsk dokumentasjon på at opplevd kjønn er forskjellig fra fødselskjønnet. Dette kan innebære en vurdering fra psykolog eller, i noen tilfeller, medisinske undersøkelser. Vilkår for innvilgelse av reservasjon vil legge begrensninger på hvem som kan benytte seg av muligheten.

I Danmark ble muligheten for å reservere seg mot å oppgi kjønn i passet innført i 2013. Det praktiseres en aldersgrense på 18 år og bruk av selverklæring. I 2013 var det 20 personer i Danmark som valgte å benytte seg av denne muligheten. Danske myndigheter har ikke kjennskap til at reservasjonsmuligheten har blitt misbrukt på noe vis.¹⁰

2.3.2 Tredje juridisk kjønn

Flere europeiske land har de siste årene innført, eller vurderer å innføre, varianter av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Blant disse er **Tyskland** som i desember 2018 vedtok å gjøre et tredje juridisk kjønnsalternativ tilgjengelig for intersex-personer.¹¹ Loven gir intersex-personer mulighet til å bli registrert som «divers» i fødselsattest og andre identifikasjons-papirer (Lund & Co, 2022). Foreldre som føder barn med uklare kjønnsuttrykk, vil kunne registrere barnet som «divers». For å få innvilget en slik juridisk

⁶ Hentet 18. januar 2023: Høring - forslag til ny personidentifikator (fødselsnummer) - regjeringen.no

⁷ Forskrift til folkeregisterloven § 10-1-1 andre ledd.

⁸ Prop. 164 L (2015-2016), s. 50.

⁹ Hentet 18. januar 2023:

[https://www.economist.com/graphic-](https://www.economist.com/graphic-detail/2022/04/11/which-countries-offer-gender-neutral-passports)

[detail/2022/04/11/which-countries-offer-gender-neutral-passports](https://www.economist.com/graphic-detail/2022/04/11/which-countries-offer-gender-neutral-passports)

¹⁰ Fremgår av referat fra intervju Bufdir har gjennomført med «Digitaliserings- og ligestillingsministeriet» i Danmark.

¹¹ Intersex/interkjønn er en betegnelse på barn født med uklare kjønnskarakteristika.

anerkjennelse kreves det at man legger frem en legeerklæring eller medisinsk dokumentasjon på at man har status som intersex-person. Adgangen er derfor ikke tilgjengelig for personer som ikke har variasjon i kroppslig kjønnsutvikling. Gitt nevnte vilkår, er det grunn til å tro at svært få personer foreløpig har endret sitt juridiske kjønn til «divers». Den tyske regjeringen foreslo i juni 2022 å utarbeide en lov der endring av juridisk kjønn skal baseres på retten til selvbestemmelse slik at det ikke lenger skal stilles medisinske krav, men kun er nødvendig å avgi en erklæring til folkeregisteret.¹²

Island vedtok våren 2019 en lov om kjønnsautonomi som åpner for at alle personer over 18 år kan endre sitt juridisk kjønn i det islandske folkeregisteret. Loven slår ikke eksplisitt fast at det kun er mulig å velge kjønnskategoriene mann og kvinne, men det fremgår implisitt at det islandske lovverket fortsatt baserer seg på en binær tokjønnsmodell (Lund & Co, 2022). Samtidig heter det i loven at kjønnsnøytral registrering er «tillatt» og det pålegges offentlige og private aktører som registrerer opplysninger om kjønn en plikt til å tilby kjønnsnøytral registrering i bl.a. identifikasjonsdokumenter, skjemaer og databaser/registre (Lund & Co, 2022). Fra 6. januar 2021 har det vært mulig å be om å bli registret med en kjønnsnøytral registrering (ikke-binær) i det islandske folke-registeret.¹³ Per 19. januar 2023, er det kun 129 personer på Island som har status som ikke-binære i det islandske folkeregisteret, hvilket utgjør om lag 0,03 prosent av den islandske befolkningen.¹⁴

Nederland har i dag en tredje kjønnskategori som kan brukes i fødselsattester, men denne kategorien har vært beholdt barn som er født med variasjon i kroppslig utvikling (interkjønn), med krav om at det må foreligge en medisinsk attest. Den tredje kjønnskategorien har ikke vært reflektert i øvrig lovgivning i Nederland som har vært basert på en binær tokjønnsmodell bestående av mann og kvinne. For å kunne endre juridisk kjønn har det vært krav om medisinsk attest utstedt av en sakkyndig – enten lege, psykolog eller psykiater – og en aldersgrense på 16 år. I det nederlandske parlamentet har det vært lagt frem et lovforslag (transgender law) som går ut på å forenkle prosessen med å endre kjønn (fjerne krav om attest fra sakkyndig og aldersgrense på 16 år) og samtidig innføre en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Dette er for tiden en pågående prosess.

2.3.3 Retningslinjer for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet

Malta er blant landene som har introdusert flere virkemidler for å anerkjenne ikke-binæres kjønnsidentitet. 1. januar 2022 trådte regjeringens retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet i kraft (guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender). Retningslinjene har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om navn og kjønn, på tvers av ulike etater. Retningslinjene er ment å støtte opp om regjeringens diskrimineringslovgivning samt supplere reservasjonsmuligheten mot kjønnsmarkør i identifikasjonspapirer. De skal sikre at den enkeltes rett til kjønnsidentitet ivaretas i møte med offentlige myndigheter. Retningslinjene angir at myndighetene i første rekke skal registrere informasjon om en persons opplevde kjønn, mens opplysninger om biologisk kjønn kun skal registreres der det er et legitimt behov for det. Offentlige institusjoner som har behov for å innhente informasjon om kjønn, skal tilby en tredje kjønnskategori i offisielle skjemaer. Offentlige tjenestemenn er pålagt å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og skal eventuelt spørre den enkelte der man er usikker.

Australia har også vedtatt nasjonale retningslinjer (i 2013) om anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet. Disse har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter. Retningslinjene støtter opp om myndighetenes introduksjon av rettsvern mot diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet og status som intersex i anti-diskrimineringsregelverket og den australske passloven. I de australske retningslinjene skilles det mellom biologisk kjønn og kjønnsidentitet. Det følger av retningslinjene at myndighetene som utgangspunkt kun skal registrere informasjon om en persons kjønnsidentitet. Informasjon om biologisk kjønn skal kun registreres der det foreligger et legitimt behov for det. Videre følger det av retningslinjene at offentlige institusjoner som har behov for å registrere opplysninger om kjønn, skal tilby den enkelte muligheten til å velge mellom tre ulike kategorier: M, F og X. Offentlige institusjoner som samler inn informasjon om kjønn og kjønnsidentitet bør i henhold til retningslinjene foreta en grundig vurdering av om registrering er nødvendig. Offentlige tjenestemenn skal også avstå fra å gjøre antakelser om personers kjønn og kjønnsidentitet på bakgrunn av navn, stemme, utseende mv.

Det foreligger også overnasjonale retningslinjer om kjønnsidentitet, kjent som Yogyakarta-prinsippene

¹² Hentet 20. januar 2023: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/eckpunkte-fuer-das-selbstbestimmungsgesetz-vorgestellt-199378>

¹³ Hentet 20. januar 2023: <https://www.skra.is/english/people/my-registration/gender-registration>

¹⁴ Hentet 20. januar 2023: <https://www.skra.is/english/>

(«Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity»). Det vises til juridisk betenkning på feltet (Lund & Co, 2022) for en nærmere gjennomgang av prinsippene.

3. Nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak

Bufdir utreder tre ulike tiltak for å bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære: reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter (X i passet), innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer, og en nasjonal veileder som har til hensikt å fremme anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet.

I dette kapittelet gis det en nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak og hva de vil innebære.

3.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter

Det første foreslåtte tiltaket innebærer at dagens juridiske kjønnskategorier (mann og kvinne) består, men at det gis anledning til å reservere seg mot at kjønn blir opplyst i pass og andre offentlige identifikasjonsdokumenter. En eventuell reservasjon vil markeres med en «X» der det ellers ville stått M eller F/K (for «male»/mann eller «female»/kvinne). En rekke land har åpnet for en slik reservasjonsmulighet, som nærmere beskrevet under avsnitt 2.3.1.

Ettersom en slik ordning ikke medfører noen endring av en persons juridiske kjønn, vil den ikke påvirke kjønnsspesifikke rettigheter og plikter i øvrig lovgivning. Personer som velger å benytte seg av reservasjonsmuligheten vil fortsatt være folkeregistrert som enten mann eller kvinne. Tiltaket vil omfatte en endring i utformingen av fysiske identifikasjonsdokumenter som pass og nasjonalt ID-kort.

3.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Dette tiltaket innebærer at det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret, og at det gjennomføres tilhørende endringer i relevant lovverk.

En forutsetning for tiltaket er at kjønn ikke lenger kan utledes av personnummer, hvilket tidligst vil være en realitet fra 2032, jf. avsnitt 2.2. Innen den tid må det være på plass et annet system for registrering av kjønn i Folkeregisteret. Med innføring av kjønnsnøytral personidentifikator vil kjønn registreres i et eget felt i registeret. Skatteetaten opplyser til Bufdir at det isolert sett ikke vil være problematisk å opprette en tredje kategori i Folkeregisteret.

Mange IT-systemer i offentlig og privat sektor må endres som følge av ny personidentifikator. Den nye nummerserien innebærer at Folkeregisteret må endres slik at kjønn fremgår som et eget informasjonsfelt med begrenset tilgang. Bufdir antar at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i stor grad vil følge arbeid som den enkelte aktør må gjennomføre i forbindelse med omleggingen av nye personnummer, der kjønn ikke lenger vil fremgå. Dette vil ha betydning for merkostnaden ved tiltaket.

Ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, vil aktuelle sektormyndigheter måtte gjennomgå lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksis som faller innenfor deres ansvarsområde for å vurdere behovet for endringer der kjønn tillegges betydning eller det benyttes kjønnede begreper.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, vil innebære endringer i annen lovgivning hvor kjønn eller kjønnede begreper inngår. Bufdir skiller mellom endringer som *må* gjøres og endringer som *bør* gjøres. Blant førstnevnte, er bestemmelser i ekteskapsloven om hvem som kan inngå ekteskap. Disse bestemmelsene må endres for å unngå at personer som er registrert med en tredje juridisk kjønnskategori ikke kan gifte seg eller at eksisterende ekteskap blir ugyldige.

På sikt vil også alle andre lover som berører kjønn måtte gjennomgå, og det må vurderes om disse også må endres slik at de hensyntar at det finnes en tredje juridisk kjønnskategori. Dette inkluderer allmennaksje-loven § 6-11 a om krav til representasjon av begge kjønn i styret og likestillings- og diskrimineringsloven § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg. Andre lover som benytter kjønnede begreper inkluderer barne-loven, abortloven, arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, straffeloven mm. Offentleglova § 25 stiller krav til registrering av kjønn i ansettelsesprosesser i det offentlige.

Som en del av tiltak 2, har det også blitt identifisert øvrige problemstillinger som vil følge ved innføring av tredje juridisk kjønnskategori. En problemstilling berører helsesektoren, hvor det vil være behov for gjennomgang av kodetekster, samt endringer/tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn som er basert på internasjonalt kodeverk (ISO). Internasjonale standarder som berører kjønn, vil kunne måtte få nasjonale tilpasninger. I tillegg vil det være behov for endringer i helseregistre som i dag kun er tilpasset to kjønnskategorier.

En annen problemstilling som følger ved tiltak 2, er knyttet til bruken av kjønn i forskning og statistikk. Det vil kunne være konsekvenser for forskning på og

statistikk om kjønnsforskjeller f.eks. i lønnsnivå og skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra Folkeregisteret. Etter som disse problemstillingene følger som en konsekvens av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, er de økonomiske og administrative konsekvensene ved nevnte problemstillinger drøftet som en del av tiltak 2.

3.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder

Det tredje tiltaket innebærer utarbeiding og implementering av nasjonal veileder om kjønn og kjønnsidentitet, med formål om å bedre og belyse rettighetssituasjonen til ikke-binære personer. Et slikt tiltak vil kunne innføres alene eller som supplerende tiltak sammen med enten tiltak 1 eller tiltak 2. Australia og Malta har vedtatt nasjonale retningslinjer (guidelines) for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet, som har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn og sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter.

Bufdir viser til at den nasjonale veilederen vil kunne inneholde informasjon om beste praksis der både offentlige og private virksomheter, tjenesteytere mv. som har behov for å innhente opplysninger om den enkeltes kjønn, om å gi en mulighet for å reservere seg fra å oppgi kjønn (eventuelt oppgi et tredje kjønnsalternativ) i registreringsskjemaer o.l. Veilederen kan for eksempel slå fast at kjønnsidentitet ikke skal etterspørres med mindre det er nødvendig for et konkret og avgrenset formål. Videre kan det være

aktuelt å be offentlige og private tjenesteytere mv. om å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og eventuelt spørre dersom man er usikker. Veilederen kan også slå fast at det ikke skal gjøres antakelser om kjønn basert på indikatorer som navn, stemme eller utseende.

Som en del av tiltak 3, vil det være aktuelt å oppdatere rundskriv G-20/2002 til navneloven med en presisering om at personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og «jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes av verken menn eller kvinner.

3.4 Sammenheng mellom tiltakene

De foreslåtte tiltakene som er beskrevet, er ikke gjensidig utelukkende og vil kunne innføres til dels samtidig eller på ulike tidspunkt. Ettersom tiltak 2 (tredje juridisk kjønnskategori) tidligst vil kunne innføres fra 2032 når personidentifikatoren i Folkeregisteret er blitt kjønnsnøytral, kan det være aktuelt å vurdere innføring av tiltak 1 og/eller 3 på et tidligere tidspunkt. For eksempel vil det være mulig å innføre en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass/ID-kort allerede neste år (2024) samtidig som det utarbeides en veileder (tiltak 3) som omhandler beste praksis for bruk av informasjon om kjønn og kjønnsidentitet. En tredje juridisk kjønnskategori kan ventes å bli innført fra 2032. Vi vurderer at hvert av tiltakene er distinkte og separate tiltak, og vil derfor drøfte økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltakene hver for seg. En slik fremgangsmåte er i tråd med utredningsinstruksen.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak

I dette kapittelet redegjør vi for økonomiske og administrative kostnader ved de tre ulike tiltakene. Kostnadsanslagene for de ulike tiltakene utgjør merkostnader sammenlignet med dagens situasjon / nullalternativet. De foreslåtte tiltakene vil i ulik grad medføre økonomiske og administrative konsekvenser for ulike sektorer og berørte aktører. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2) vil berøre brukere av Folkeregisteret, og særlig de aktørene som bruker informasjon om kjønn i sin oppgaveløsning, inkludert virksomheter innenfor helse- og omsorg, NAV, kommunesektoren og finans- og forsikringsnæringen.

4.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter

Tiltak 1 innebærer en mulighet til å reservere seg mot at kjønn i offentlige ID-dokumenter (pass og nasjonalt ID-kort). I det videre drøftes mulige økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en slik reservasjonsmulighet.

4.1.1 Endring i utforming av ID-dokumenter

Politiet har i dag ansvar for å utstede identifikasjonsdokumenter, herunder pass og nasjonalt ID-kort, hvor det eksplisitt fremgår informasjon om kjønn. I andre ID-dokumenter, slik som førerkort, fremgår ikke kjønn eksplisitt, men indirekte gjennom personnummeret som er oppgitt.

Norske pass er i dag underlagt den internasjonale standarden ICAO 9303, som angår hvordan pass skal utformes og kontrolleres. Standarden åpner for at en stat kan unnlate å identifisere borgerens kjønn i pass i og reisedokumenter. Dette benevnes med «X» i kjønnsfeltet og står for uspesifisert (unspecified). «X i passet» er i så måte ikke en benevnelse på en tredje juridisk kjønnskategori, men i stedet fravær av informasjon om kjønn.

Politidirektoratet v/ID-seksjonen oppgir i intervju at en reservasjonsmulighet knyttet til kjønnsmarkør vil fordre

noen endringer hos leverandør av pass/ID-kort og medføre noen utviklingskostnader hos politiet. Kostnaden anslås imidlertid til å være av et mindre omfang og anslagsvis i størrelsesorden under 500 arbeidstimer. Utviklingskostnader vil kunne inkludere små endringer i politiets IT-systemer og ev. tilpasning av skjemaer hvor reservasjon mot kjønn inngår. Vi vurderer at dette vil utgjøre en svært begrenset merkostnad.

Politidirektoratet påpeker at «X i passet» i internasjonal sammenheng vil bli sett på som identifikasjon med manglende informasjon om kjønn. I kontrollen av slike ID-papirer vil det kunne medføre ytterligere kontroll av de øvrige informasjonsfeltene, ifølge Politidirektoratet. Det er usikkert hvor stor ulempe dette vil medføre for de individene det gjelder, men det vil trolig dreie seg om en begrenset ulempe.

Kostnadene ved tiltaket vil avhenge av hvor mange personer som velger å benytte seg av en slik reservasjonsmulighet hvis den skulle innføres. Per i dag er det vanskelig å anslå noe eksakt estimat på hvor mange dette vil være, men det vil trolig være begrenset til personer som hverken identifiserer som mann eller kvinne, såkalt ikke-binære.

Det er nærliggende å se til andre land for å kunne angi et anslag. I Danmark var det 20 personer som valgte å få en «X i passet» i 2013, det første året dette var mulig. Trolig vil et lignende antall personer i Norge søke om nytt pass med «X» som kjønnsmarkør det første året det åpnes for en slik reservasjonsmulighet, da Norge har omtrent like mange innbyggere som Danmark. Det vil trolig være en del personer som har ventet på denne muligheten og som vil benytte seg av den ved første anledning, slik at det stabile antallet som søker om å få en «X» i passet vil være noe lavere over tid. I Malta, et land med rundt 500 000 innbyggere, er det kun åtte personer som har benyttet seg av muligheten for å få en «X» i passet siden 2017 (Lund & Co, 2022). Hvis dette antallet legges til grunn for Norge, og det justeres for innbyggertall, vil det tilsi 15 søknader om «X i passet» årlig. Gitt at det utstedes om lag 700 000 pass i Norge årlig, vil kostnadene ved økt pågang for å få utstedt nye pass trolig være ubetydelig.¹⁵ Ettersom kostnaden ved å utstede et nytt pass uansett belastes passholderen, anslår vi ingen økte offentlige utgifter. Uansett hvilket estimat som legges til grunn, vil trolig

understreker at det er knyttet stor usikkerhet til dette anslaget.

¹⁵ Nasjonale ID-kort har vært utstedt siden 2020, delvis under pandemiperioden. Politidirektoratet antar at det i et normalår vil utstedes rundt 350 000 ID-kort, men

marginalkostnaden ved hvert nye pass/ID-kort som utstedes være svært lav. Antallet nye pass vil derfor i liten grad påvirke kostnaden ved tiltaket.¹⁶

4.1.2 Andre konsekvenser

En åpning for en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass og ID-kort vil trolig medføre noen kostnader knyttet til kommunikasjonsarbeid hos politiet og andre offentlige instanser. Det vil måtte kommuniseres bredt ut til befolkningen at en slik reservasjonsmulighet innføres. Hvordan dette kommunikasjonsarbeidet organiseres vil være styrende for hvilke aktører som pådrar seg økte kostnader.

Det vil også være administrative konsekvenser ved forvaltning av reservasjonsmuligheten og hvilke kriterier som legges til grunn for at reservasjonen mot å oppgi kjønn innvilges til de som ønsker det. Gitt at det benyttes en modell med egenerklæring, vurderer vi at de løpende kostnadene til saksbehandling trolig vil være svært begrensede.

Det er naturlig å tenke seg at politiet, som eneste utsteder av pass og nasjonale ID-kort, vil stå for den saksbehandlingen som eventuelt vil følge med en slik reservasjonsmulighet. Dersom det anses som nødvendig for å håndtere reservasjonsmuligheten at den skal være tilgjengelig hos flere aktører enn politiet, er det naturlig at slik informasjon ligger hos Folkeregisteret. I så tilfelle vil det påløpe kostnader for Skatteetaten med å oppdatere Folkeregisteret deretter. Det vil måtte gjøres en vurdering av hvilke aktører som skal ha tilgang til denne reservasjonsmuligheten.

Lund & Co anbefaler i sin juridiske betenkning av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket, at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i henholdsvis passloven § 6 og ID-kortloven § 6. Dette foreslås inntatt i andre ledd i begge bestemmelsene på følgende måte: «Politiet kan tillate at kjønn betegnes som X», eventuelt med følgende (eller andre) vilkår: «dersom søkeren oppgir at vedkommende verken identifiserer seg som mann eller kvinne». Et slikt tillegg til bestemmelsen vil utløse noe lovarbeid hos Justis- og beredskapsdepartementet som sektormyndighet, men vil trolig være av det helt begrensede slaget.

Fjerning av personnummer fra pass og ID-kort

Kjønnsnøytral personidentifikator vil tas i bruk fra 1. januar 2032, hvilket innebærer at personer født før dette fortsatt vil ha fødselsnumre som angir juridisk kjønn. Lund & Co peker på at det «vil neppe være synlig for utenforstående om man har et fødselsnummer basert på ny eller gammel nummerserie, men sannsynligheten for at fødselsnummeret er basert på

den gamle ordningen vil være stor dersom vedkommende er født før 1. januar 2032». Lund & Co konkluderer derfor med at en adgang til å få utstedt «X» i pass og ID-kort først og fremst vil bedre situasjonen for ikke-bincære født etter 1. januar 2032.

For å bøte på dette problemet foreslår Lund & Co at en reservasjonsmodell bør ledsages av forskrifts-endringer som sikrer at pass, ID-kort og førerkort ikke lenger oppgir kjønn via fødselsnummeret. Løsningen vil kunne være å fullstendig utelate personnummeret (dvs. kun inkludere fødselsdato).

Politidirektoratet viser til at fødselsnummer (11 sifre) er den sterkeste identifikatoren som tildeles personer som oppholder seg i Norge over tid. Alle offentlige og private virksomheter (f.eks. bank og forsikring) forholder seg til fødselsnummer i møte med innbyggerne, enten de yter en tjeneste eller foretar en identitetskontroll. Pass og nasjonalt ID-kort er de eneste offentlig godkjente ID-dokumentene som knytter annen personinformasjon og biometriske data (f.eks. foto) til det unike fødselsnummeret.

I lys av viktigheten til fødselsnummeret, fremstår det som lite aktuelt å fjerne de fem siste sifrene, som betegner personnummer, fra pass og nasjonalt ID-kort. Politidirektoratet opplyser at dersom fødselsnummeret fjernes fra passet, reduseres passet til å kun være et reisedokument og vil ikke kunne benyttes som ID-dokument innenlands i møte mellom innbyggere og tjenesteytere, hverken i det offentlige eller det private. Fjernes fødselsnummeret fra ID-dokumenter, må det erstattes med en annen unik person-identifikator fra Folkeregisteret. Identifikatoren benyttes til oppslag, søk og registrering, og for å knytte innehaveren til ytelser, rettigheter og plikter.

Registrering av tredjelandsborgere

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å behandle søknader om oppholdstillatelser, visum og beskyttelse fra tredjelandsborgere, dvs. personer utenfor EU/EØS-området, og rekvirerer d-nummer til Folkeregisteret i forbindelse med registrering av søknaden. UDI vil derfor kunne bli berørt ved innføring av en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter.

Innføring av en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn er også tenkt å være tilgjengelig for tredjelandsborgere som kommer til Norge. Det innebærer at denne gruppen personer kan reservere seg mot at kjønn fremgår av oppholdskortet de får utstedt av norske myndigheter, men de vil likevel være registrert som enten mann eller kvinne i Folkeregisteret og Utlendingsregisteret. Oppholdskortet dokumenterer at vedkommende har oppholdstillatelse i Norge og skal

¹⁶ I dag betaler voksne (fra 16 år for pass og fra 10 år for ID-kort) 570 kroner for nytt pass eller ID-kort.

benyttes sammen med vedkommendes reisedokument ved reiser inn og ut av Norge og i andre sammenhenger. Reservasjon mot å oppgi kjønn, vil kunne sikre samsvar mellom oppholdskort og utenlandske reisedokumenter for de personene det gjelder. UDI understreker at ved et slikt tiltak vil det medgå noen kostnader til endring av kodetekster og testing i systemene internt i UDI, men trolig ikke i flere millioner-kroner-klassen.

4.1.3 Samlede kostnader ved tiltak 1

Anslag på de samlede kostnadene ved tiltak 1 er oppsummert i Tabell 4-1.

Det understrekes at dette ikke er presise estimat, men grove anslag basert på innspill fra relevante aktører.

Utviklingskostnader hos politiet er anslått i vårt lave anslag til 0,25 årsverk basert på tidligere nevnte estimat på 500 arbeidstimer. For å hensynta usikkerheten knyttet til utforming av tiltaket, at arbeidet kan ta lenger tid enn det politiet ser for seg

har vi et laget ytterligere to anslag. Vi anslår derfor et middels anslag på 0,5 årsverk og et høyt anslag på 1 årsverk. Utviklingskostnadene innebærer små endringer i politiets IT-systemer og ev. tilpasninger i skjemaer der reservasjon mot kjønn inngår. Vi legger til grunn samme forutsetninger for utviklingskostnader i anslaget for UDI.

Vi anslår at det ikke vil følge noen vesentlige saksbehandlingskostnader for politiet når det gjelder søknader om å få innvilget «X i passet». Kostnaden er derfor anslått til null kroner. Kommunikasjonsarbeidet som vil følge ved innføring er anslått på samme nivå som utviklingskostnadene på mellom 0,25 og 1 årsverk.

Ettersom lovarbeidet kun vil innebære små språklige endringer i passloven og ID-kortloven, anslår vi ingen vesentlige kostnader ved dette. For arbeidskraftkostnaden per årsverk og nærmere metode for utregning, vises det til Vedlegg A.

Tabell 4-1: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 1

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Saksbehandling av søknader om «X i passet» (Politidirektoratet)	Anslås til 0		
Kommunikasjonsarbeid (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Lovarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, m.fl.)	Anslås til 0		
Utviklingskostnader (UDI)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Anslått samlet kostnad	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr	3,6 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad.

4.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

En forutsetning for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori er at kjønn ikke lenger kan utledes fra personnummer, som tidligst vil skje fra 2032. Informasjonsgrunnlaget til denne analysen tyder på at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori delvis vil kunne følge arbeid som den enkelte aktør må gjennomføre i forbindelse med omleggingen av nye personnummer der kjønn ikke lenger vil fremgå.

I det videre er de økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltaket delt opp i to ulike grupper:

- Kostnader for brukere av Folkeregisteret, inkludert aktører som sender informasjon til Folkeregisteret, som må tilpasse sine systemer slik at disse kan registrere og «lese» tre kjønnskategorier.
- Kostnader knyttet til oppdatering av journalsystemer og e-helseløsninger slik at disse er tilpasset tre kjønnskategorier
- Kostnader ved gjennomgang av lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksiser hvor kjønnebegrep benyttes eller kjønn tillegges betydning. Her inngår kostnader knyttet til endringer i relevant lovverk i forbindelse med innføringen.

4.2.1 Konsekvenser for Folkeregisteret med brukere

Skatteetaten opplyser i intervju at Folkeregisteret fungerer slik at det enkelt kan legges til flere kategorier i feltet som omhandler kjønn. Det vil påløpe noen utviklingskostnader for Skatteetaten ved en slik tilrettelegging samt en økning i årlige forvaltningskostnader. Et kostnadsanslag produsert av Skatteetaten selv er oppsummert i boksen til høyre. Utviklingskostnadene (inkludert kravspesifikasjon og innføring) knyttet til å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori er estimert til om lag 14 millioner kroner. I tillegg følger en årlig forvaltningskostnad, i form av flere oppgaver i drift av Folkeregisteret, på i overkant av én million kroner.

Videre opplyser Skatteetaten i intervju at de forventer at de store systemkostnadene ved å innføre en tredje juridisk kjønnskategori trolig ikke vil ligge hos Skatteetaten som forvalter av Folkeregisteret, men samlet hos Folkeregisterets konsumenter (brukere) som innhenter informasjon om kjønn fra registeret. Konsumentenes dataløsninger og underliggende systemer må oppdateres slik disse er i stand til å registrere og «lese» tre kjønnskategorier. Ifølge

Skatteetaten, er ikke merkostnadene ved denne tilpasningen forventet å være særlig store for hver enkelt bruker ettersom brukerne uansett må oppdatere sine systemer i forbindelse med innføring av kjønnsnøytral personidentifikator, uavhengig om av det vil være to eller tre kjønnskategorier.

Kostnad ved å utvikle funksjonalitet i Folkeregisteret for å håndtere en tredje kjønnskategori

Estimat på utviklingskostnader: ~7 millioner kr

Estimat, inkl. kravspesifikasjon, utvikling og innføring:

$\sim 7 \text{ millioner kr} \times 2 = \sim 14 \text{ millioner kr}$

Årlig forvaltningskostnad:

$15 \% \times \sim 7 \text{ millioner kr} = \sim 1 \text{ million kr}$

Kilde: Skatteetaten v/Sekretariat ny personidentifikator

Per i dag finnes det om lag 3 500 unike konsumenter av Folkeregisteret – både offentlige og private aktører. Konsumentenes tilgang til Folkeregisteret avhenger av hvilken rettighetspakke de er omfattet av.¹⁷ En konsument kan være omfattet av flere rettighetspakker. Rettighetspakkene er ulike når det gjelder i hvilken grad de gir tilgang til ikke-taushetsbelagte opplysninger. Kjønn behandles i dag ikke som en taushetsbelagt opplysning. Informasjon om kjønn er betinget av tilgang til fødselsnummer/d-nummer, og gis kun dersom det angis et «begrunnet behov» (§ 10-1 i folkeregisterloven), jf. punkt 2.2.3.

I det videre belyses mulige kostnader for brukere av Folkeregisteret i de sektorene hvor informasjon om kjønn er antatt å være av størst betydning. Oslo Economics' anslag for samlede kostnader for Folkeregisterets brukere fremgår nedenfor i kapittel 4.2.5, Tabell 4-3 og vedlegg A.

Helsesektoren

I helse- og omsorgssektoren foregår kommunikasjon og utveksling av personopplysninger og pasientinformasjon på det som kalles Helsenettet, som driftes av Norsk helsenett SF (NHN). Helsenettet gir aktørene i helse- og omsorgssektoren tilgang til sanntidsoppdaterte folkeregisteropplysninger. Dette skjer gjennom Persontjenesten som skal erstatte dagens Personregister (PREG), hvor hovedinformasjonskilden vil være det moderniserte Folkeregisteret til Skatteetaten. Persontjenesten er tilrettelagt for å ta i bruk kjønnsnøytral personidentifikator ved at blant annet fødselsdato og kjønn er skilt ut i egne felter. Per i dag er det derfor anledning for aktører i helse-

¹⁷ En rettighetspakke er et sett med regler som styrer hvilke data som utleveres til behandlingsansvarlig konsument av Folkeregisteret. Rettighetspakker styrer skjerming og

filtrering og detaljnivå på data som utleveres. Hentet fra: https://skatteetaten.github.io/datasamarbeid-api-dokumentasjon/information_rettighetspakke.html

sektoren å hente ut informasjon om kjønn fra et eget felt i Persontjenesten.

Alle virksomheter i helsetjenesten skal gå over til å bruke Persontjenesten hos NHN for å få tilgang til folkeregisterinformasjon. Dette omfatter aktører fra spesialisthelsetjenesten (sykehus), den kommunale helsetjenesten (inkludert fastleger og legevakter), fylkeskommunal helsetjeneste (tannhelsetjenesten), virksomheter i sentral helseforvaltning, samt private helsetjenester som apotek, røntgen, m.m. Det dreier seg om flere tusen ulike virksomheter, oppgir NHN i intervju. Pasienttjenesten ble lansert våren 2022 og foreløpig er det et fåtalls aktører som har koblet seg på, ifølge NHN. Dette betyr at de fleste virksomhetene fortsatt henter informasjon om kjønn fra personnummeret og ikke fra et eget felt. Arbeidet med å få virksomhetene til å gå over til å bruke Persontjenesten pågår uavhengig av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Ettersom Persontjenesten fungerer som en kopi av Folkeregisteret som oppdateres i sanntid ved nye eller endrede opplysninger, vil ikke innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret innebære ytterligere store kostnader, ifølge NHN. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil samtidig berøre meldingsstandarder og kodeverk for kjønn som ligger til grunn for elektronisk meldingsutveksling på Helsenet. Dette er drøftet nærmere i kapittel 4.2.2 om konsekvenser for journalsystemer og e-helseløsninger.

NAV

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvar for ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjoner, barnetrygd og kontantstøtte. For å kunne forvalte disse ordningene er NAV avhengig av tilgang til personopplysninger om brukerne, som det henter ut gjennom Folkeregisteret.

NAV har i likhet med Norsk helsenett en egen kopi av Folkeregisteret – Persondataløsningen (PDL) – som skal gi sanntidsoppdateringer fra registeret til NAVs egne systemer. Persondataløsningen inneholder i dag et eget felt for kjønn med tre ulike kategorier (mann, kvinne og ukjent). NAV er i en prosess der alle underliggende systemer internt i NAV flyttes over på den nye løsningen. Ved utgangen av 2021 hadde de fleste konsumentene (underliggende systemene) i NAV faset ut bruken av det gamle registeret (TPS) og tatt i bruk Persondataløsningen.¹⁸ Det er rundt 75 systemer/konsumenter internt i NAV som bruker persondata, opplyser NAV i intervju.

NAV oppgir at det vil være små kostnader knyttet til å legge til en tredje juridisk kjønnskategori som en egen kode i Persondataløsningen. Det er samtidig usikkert hvilke kostnader en slik endring vil medføre for konsumenter av Persondataløsningen. Det understrekes at eventuelle nye rettigheter som følger med innføring av en tredje kjønnskategori, vil kunne påvirke systemer og rutiner for saksbehandling internt i NAV og dermed kunne medføre økte kostnader.

Flyt av folkeregisteropplysninger mellom virksomheter innen helse

Flyten av folkeregisteropplysninger mellom virksomheter i helsetjenesten er illustrert i Figur 4-1. Folkeregisteropplysninger kommer fra Folkeregisteret, som ligger hos Skatteetaten. Norsk helsenett (NHN) innhenter deretter folkeregisteropplysninger til Persontjenesten fra Skatteetaten gjennom en utlevering. Helsevirksomheter innhenter deretter folkeregisterinformasjon fra Persontjenesten til egne systemer. Helsevirksomheter vil typisk benytte seg av tredjeparter til å behandle personopplysninger for seg – systemleverandører eller driftsleverandører (3-parts databehandlere i figuren).

Figur 4-1: Beskrivelse av kjede for deling av personopplysninger i helsetjenesten



Kommunesektoren

Samtlige kommuner og fylkeskommuner er registrert som konsumenter av Folkeregisteret og har tilgang til personopplysninger om sine innbyggere. KS har siden høsten 2020 levert tjenesten Fiks register som samler oppslag i Folkeregisteret og andre nasjonale registre på den samme nettsiden. Tjenesten består av en nettside der ansatte kan søke i registeret og en maskin-integrasjon som kan benyttes av fagsystemene.

KS opplyser at innføring av en tredje juridisk kjønns-kategori trolig ikke vil få konsekvenser for de digitale fellesløsningene (Fiks-tjenester) som KS leverer til kommunesektoren. Det opplyses videre at det vil være uproblematisk for KS å innarbeide en tredje kategori for kjønn i disse fellesløsningene der det er relevant. Ifølge KS, vil konsekvensene for kommunene være i leverandørers systemer og i egenutviklede løsninger i kommunene. Kostnadene for kommunene vil derfor avhenge av i hvilken grad disse systemene er tilpasset til tre kjønnskategorier eller hvorvidt det må gjøres systemoppdateringer.

Konsekvenser for journalsystemer i kommunesektoren er diskutert under punkt 4.2.2 om journalsystemer og e-helseløsninger.

Finansnæringen

Som beskrevet under avsnitt 2.2.2, benytter finansnæringen, herunder forsikringsselskaper som tilbyr livs- og pensjonsforsikring, informasjon om kjønn i sin virksomhetsutøvelse. Næringen vil derfor bli påvirket ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Finans Norge opplyser i intervju at de antar det ikke vil være betydelig kostnader for selskapene å tilpasse sine systemer til å kunne lese tre kjønnskategorier fra Folkeregisteret sett opp mot overgangen til en ny personidentifikator fra 2032.

Finans Norge viser til at ved kollektive forsikringer for ansatte i bedrifter eller offentlige virksomheter, vil innføring av en tredje kjønnskategori medføre økt usikkerhet for forsikringsselskapene når det kommer til prising av produktene. Økt usikkerhet medfører høyere risiko og dermed potensielt høyere priser på kollektive forsikringer. Denne effekten vil trolig være svært begrenset all den tid svært få personer vil velge en tredje juridisk kjønnskategori.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å behandle søknader om oppholdstillatelser, visum og beskyttelse fra tredjelandsborgere, dvs. personer utenfor EU/EØS-området, og rekvirerer d-nummer til Folkeregisteret i forbindelse med registrering av søknaden. I UDIs søknadsløsning hentes det inn viktige personopplysninger ved behandling av saker om arbeids- og oppholdstillatelser. I søknadsløsningen spørres det om kjønn – mann/kvinne. UDI oppgir i

intervju at det ikke vil være vanskelig å tilrettelegge for flere svaralternativer på spørsmål om kjønn i søknadsløsningen.

UDI er i ferd med å lage en ny teknisk plattform der personopplysninger skal registreres. I arbeidet med denne løsningen er det tatt høyde for at det kan bli aktuelt med flere registreringsalternativer knyttet til kjønn. Løsningen er planlagt ferdigstilt i 2024. UDI oppgir i innspill til Bufdir at de legger til grunn at tekniske tilpasninger i deres systemer ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for UDI. I intervju med Oslo Economics, utdypes UDI at det vil påløpe noen kostnader til utvikling og testing av systemene for å implementere en tredje juridisk kjønnskategori.

I innspill til Bufdir, understreker UDI at det er viktig at alle etater benytter samme kodeverk for den tredje kjønnskategorien. UDI antar at det er mest hensiktsmessig at den koden som velges av Folkeregisteret blir benyttet av øvrige aktører i samfunnet.

Merkostnader ved å «lese» tre kategorier for kjønn

Basert på gjennomførte intervjuer med større brukere av Folkeregisteret, er det vår forståelse at det vil følge merkostnader ved at brukernes systemer skal «lese» tre kategorier for kjønn og ikke bare to. Brukere av Folkeregisteret vil måtte utvikle sine systemer slik at disse godtar en ny verdi for kjønn og implementere dette på tvers av systemer. Oslo Economics' forståelse er at det forbundet begrensede kostnader ved det å legge til en ny kode for en tredje kjønnskategori isolert. Kostnadene vil hovedsakelig omfatte kartlegging og analyse av hva som må gjøres, og test av dette blir gjort riktig på tvers av datasystemer. Brukerne vil blant annet måtte kartlegge hvor mange av deres systemer som benytter informasjon om kjønn.

For eksempel oppgir NAV at de har 75 ulike datasystemer internt hos dem som bruker persondata fra deres Persondataløsning. Som tidligere beskrevet oppgir KS og NHN at deres løsninger, henholdsvis Fiks register og Persontjenesten, vil kunne tilpasses uten store kostnader. Samtidig vil brukerne av disse løsningene måtte kartlegge deres systemer og behovet for å gjøre endringer. Basert på informasjon fremkommet i intervjuer forventer vi at det vil være variasjoner i hvor godt ulike systemer er tilrettelagt for effektiv videreutvikling.

Beregning av anslag på mulige kostnader er foretatt i Vedlegg A.

4.2.2 Journalsystemer og e-helseløsninger

I det videre drøftes mulige konsekvenser for helsetjenesten når det kommer til standarder og kodeverk for kjønn, journalsystemer, elektronisk

meldingsutveksling på Helsenettet og helseregistre som i dag opererer med to kjønn.

Gjennomgang av normerende produkter som omhandler kjønn innen e-helse

Direktoratet for e-helse er en faglig rådgiver, pådriver og premissgiver i digitaliseringsarbeidet i helse- og omsorgssektoren. Direktoratet utgir normerende produkter innen e-helseområdet. Disse setter rammer og retningslinjer for digitaliseringen, og er til hjelp og støtte for virksomheter, leverandører og prosjekter. De normerende produktene kan deles inn i fire nivåer: veiledere, retningslinjer, anbefalte standarder og obligatoriske standarder. Direktoratet for e-helse oppgir i innspill til Bufdir, og i intervju med Oslo Economics, at innføring av tredje juridisk kjønn vil kreve en systematisk gjennomgang av alle normerende produkter på alle nivåer for å undersøke om det er krav og anbefalinger knyttet til kjønnsangivelser som må oppdateres.

Standarder for kjønn og bruk av kodeverk med behov for nasjonale tilpasninger

Til grunn for elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet, ligger meldingsstandarder som definerer hvordan ulike typer meldinger (henvisning, epikrise, osv.) skal utformes og hva de skal inneholde. Kodeverk brukes til å standardisere informasjon (f.eks. om kjønn) eller et sett med lovlige verdier (f.eks. mann og kvinne) i en gitt kontekst.

Direktoratet for e-helse viser til at enkelte kodeverk for kjønn er basert på standarder fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO). ISO-standardene inkluderer ikke et alternativ for kjønn som er i samsvar med en tredje juridisk kjønnskategori.¹⁹ Innføring av ny standard vil kreve endring i forskrift for standarder og nasjonale e-helseløsninger. Direktoratet for e-helse fraråder løsninger som ikke er i samsvar med internasjonalt standardiseringsarbeid da dette vil påvirke hele sektoren i form av merarbeid med nasjonale tilpasninger.

Direktoratet skisserer to mulige måter å bytte ut kodeverket som brukes for kjønn i meldingsstandardene:

1. Endring innenfor dagens versjoner av meldingsstandardene. Kodeverk endres ved en presisering i dokumentasjonen.
2. Utarbeiding av nye versjoner av meldingsstandardene. Krever endring av datatype, endring av kodeverk i meldingsdokumentasjon, nytt XML-skjema for hver meldingsstandard samt forskriftsendring.

Uansett hvilken løsning som velges, kreves det at alle aktørene på Helsenettet fra et avtalt tidspunkt er i stand til å motta meldinger som bruker det nye kodeverket.

Direktoratet for e-helse, i intervju med Oslo Economics, anslår at arbeid knyttet til oppdateringer av standarder for kjønn og annen dokumentasjon trolig vil ligge på rundt 1 årsverk. Hvis innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori blir så omfattende at det blir behov for forskriftsendring i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger, anslår direktoratet at det totale ressursbehovet vil kunne bli et sted mellom 3 og 5 årsverk.

Nærmere om Helsenettet

Norsk helsenett som utvikler og drifter Helsenettet, oppgir i intervju at de ikke tror det vil være nødvendig å endre hverken meldingsstandarder eller kodeverk som brukes på Helsenettet for å imøtekomme innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. NHN har erfaring med å bytte versjon på meldinger og viser til at dette krever omfattende kontakt med leverandører av systemer til sektoren. Det er verken ønskelig eller nødvendig med nye standarder, ifølge NHN. Dagens kodeverk for kjønn på Helsenettet (3101) inneholder fire alternativer, i henhold til ISO-standard. Feltet for kjønn er valgfritt å bruke ettersom kjønn fortsatt kan utledes fra personnummeret.

NHN tror ikke det vil være en stor jobb for aktørene å tilpasse sine systemer slik at de tar i bruk det alternativet i kodeverket hvor kjønn er spesifisert (9). Dette vil samtidig avhengige av hvilket teknologisk nivå det er på de løsningene leverandørene leverer. NHN har ikke forutsetninger for å si noe om hvilke kostnader systemleverandørene til Helsenettet vil ha til et slikt arbeid.

Journalsystemer i helsetjenesten

Med systemleverandører til Helsenettet menes blant annet leverandører av journalsystemer og andre fagsystemer. Journalsystemer kan sies å være de grunnleggende systemene for helsetjenesten. Disse systemene brukes for å dokumentere pasienters sykdomsforløp og tilstand, og gir støtte til behandlerne. Journalene kan anses som basis for andre e-helseløsninger; de fleste andre løsninger vil hente data fra eller levere data til journalene.

I det videre drøftes konsekvenser for journalsystemer i spesialisthelsetjenesten (sykehussektoren) og kommunehelsetjenesten.

¹⁹ ISO-kode 5218 angir koder for representasjon av kjønn gjennom språknytrale ettsifferkoder. Disse kan benyttes i informasjonssystemer som databaseapplikasjoner. De fire

kodene er: * 0 = «Not known»; * 1 = «Male»; * 2 = «Female»; * 9 = «Not applicable».

Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten er en samlebetegnelse på den typen helsetjenester som ikke er lagt til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det omfatter blant annet sykehus, rehabiliteringsinstitusjoner, privatpraktiserende spesialister og laboratorie- og røntgenvirksomhet. Gitt rammene for analysen har vi valgt å konsentrere oss om sykehussektoren innenfor spesialisthelsetjenesten.

Sykehussektoren dekkes av to journalsystemer levert av henholdsvis DIPS og Epic. DIPS leverer journalsystemet DIPS Arena til sykehusene i Helse Nord, Helse Vest og Helse Sør-Øst som dekker om lag 4,3 millioner av Norges innbyggere. I Midt-Norge er Helseplattformen levert av den amerikanske leverandøren Epic under pågående utrulling. Dette er én felles journalløsning for spesialist- og kommunehelsetjenesten i Midt-Norge. Løsningen er ment å erstatte dagens journalløsninger i kommunene.

I forbindelse med analysen, har vi vært i dialog med større leverandører av journalløsninger til helsetjenesten. Disse leverandørene arbeider med å utvikle integrasjon mot Persontjenesten utviklet av Norsk helsenett. Journalløsninger og andre fagsystemer til helsetjenesten vil etter dette utlede informasjon om kjønn fra et eget felt i Persontjenesten og ikke lenger fra fødselsnummer. Informanter vi har snakket med opplyser at et journalsystem som leveres til et sykehus typisk er masterløsninger for personopplysninger hos kunden, og andre fagsystemer er koblet opp mot journalsystemet.

Regneeksempel på hva en tredje kjønnskategori kan koste å implementere i et journalsystem

Antakelser:

- Gjennomføringstid på IT-prosjekt: 9 måneder
- Antall ansatte på prosjekt: 5-15
- Antall årsverk: 4-12
- Arbeidskraftkostnad: 1,2 millioner kroner

Kostnadsanslag: ~5-15 millioner kroner

Informanter opplyser at tilpassing av journalsystem og andre produkter for å imøtekomme et krav om en tredje juridisk kjønnskategori må skje på bestilling fra kunder (regionale helseforetak, private sykehus, etc.). Systemleverandørene får årlig flere offentlige krav som de må imøtekomme (avlevering til norske helsearkiv, innføring av modernisert helseregister, osv.). Offentlige krav blir pålagt spesialisthelsetjenesten som viderebringer kravene til sine leverandører og etterspør løsninger som svarer på kravene. Én systemleverandør til sykehussektoren som har vært kontaktet ifm. analysen beskriver

innføring av en tredje kjønnskategori som «(overkommelig)». Sammenliknet med andre IT-prosjekter som systemleverandøren har hatt, beskrives innføring av en tredje kjønnskategori som et «(medium)»-prosjekt. På lignende prosjekter der det dreier seg om tilpasning til et offentlig krav, er gjennomføringstiden fra bestillingen mottas og til løsningen leveres, typisk på 9 måneder. Slike prosjekter består vanligvis av 1-2 utviklingsteam med 6-8 ressurser per team, hvorav 4-6 utviklere, i tillegg til kvalitetskontrollansvarlig og produktansvarlig. Ved legge til grunn disse forutsetningene, har vi foretatt et regneeksempel (under) på hva det kan koste å utvikle en løsning for en tredje kjønnskategori i et journalsystem.

Konsekvenser for andre fagsystemer

Ifølge våre informanter, vil det ved innføring av tredje kjønnskategori i systemer i helsetjenesten oppstå risiko i integrasjonsskillet mellom journalsystem og omkringliggende små fagsystemer som den enkelte helseaktør kan ha utviklet selv eller fått levert av andre. I praksis kan risikoen resultere i at en pasient kan være registrert med en tredje juridisk kjønnskategori i journalsystemet hos et sykehus, men være oppført som enten mann/kvinne i mindre fagsystemer som sykehuset benytter fordi disse ikke er oppdatert. Mange mindre fagsystemer kan være utviklet for flere år siden, bære preg av å være «(hjemmesnekret)» fra sykehusenes side og det kan mangle kompetanse internt til å utvikle og oppdatere systemene.

Det er forbundet stor usikkerhet ved arbeidsomfanget og de samlede kostnadene knyttet til implementering av en tredje kjønnskategori i spesialisthelsetjenesten. Usikkerheten er stor grunnet flere forhold. For det første er det uklart om det er behov for å innføre et nytt kodeverk for kjønn i helsetjenesten, eller om dagens kodeverk kan benyttes. Valget om innføring av nytt kodeverk vil blant annet avhenge av om man skal gå bort fra internasjonale standarder for kjønn. Direktoratet for e-helse fraråder dette. For det andre er det uvisst hvor mange systemer (journalsystemer og andre fagsystemer) som blir berørt og kostnaden ved å endre disse. Kostnaden vil trolig ikke være lik på tvers av systemer blant annet grunnet ulik alder på systemene. For det tredje vil innføringstidspunktet tidligst være i 2032, og derfor vil noen systemer naturlig skiftes ut innen den tid, hvilket kan virke kostnadsreducerende.

Kommunehelsetjenesten

Kommunene er avhengig av journalløsninger i de ulike delene av helse- og omsorgstjenesten. Det er gjerne slik at en kommune har et journalsystem for sykehjem, et annet for hjemmetjenester, og kanskje et tredje for legevakt. I tillegg har fastlegene egne

journalløsninger. I noen kommuner kan det også være slik at det finnes flere legevakter, som hver har sitt journalsystem, uten digital samhandling med de andre legevaktjournalene.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve tilpassing i journalløsninger i tillegg til andre fagsystemer som leveres til kommunesektoren og der informasjon om kjønn inngår som en variabel. Det finnes per i dag en rekke leverandører som leverer slike løsninger til kommunesektoren. En fullstendig kartlegging av leverandører og antall systemer har vært utenfor rammene til denne analysen. For å få et grep om hvilke endringer som må gjøres og det mulige omfanget, har vi bedt en større ikke-navngitt leverandør om å utarbeide en omfangsberegning på antall månedsverk som vil medgå til implementering av tredje kjønnskategori innenfor sine tjenesteområder utdanning, velferd og helse. Dette er beskrevet nærmere under.

Eksempel: Innføring av en tredje kjønnskategori i fagsystemer som leveres til kommunesektoren

Endringene som må gjøres er i stor grad de samme på tvers av flere fagsystemer, og inkluderer blant annet:

- Validering av personnummer må endres
- Endringer i diverse brukergrensesnitt, diverse rapporter og integrasjoner/API
- Endring i rapportering til nasjonale registre

Det er fra leverandørens side grovt anslått at endringene som må gjøres vil innebære en ressursbruk på 54-114 månedsverk totalt, eller ~5-10 årsverk. Gitt en arbeidskostnad på 1,2 mill. kroner, beregner Oslo Economics et anslag på kostnader i spennet **6-12 mil. kroner**.

Kommunesektorens kostnader til e-helse

Oslo Economics har tidligere beregnet at norske kommuner hadde totale kostnader knyttet til e-helse på 4,5 milliarder kroner i 2021 (Oslo Economics og Bearingpoint, 2022). Kostnader til journalsystemer ble anslått til 850 millioner kroner, og av dette utgjorde om lag 460 millioner kroner fakturerte kostnader fra leverandører, hvilket i hovedsak er lisenskostnader for bruk av journalsystemer. Kostnader for leverandører knyttet til å implementere funksjonalitet for en tredje kjønnskategori, vil trolig reflekteres i høyere lisenskostnader for kommunene. Eksakt hvor mye høyere lisenskostnadene vil bli for kommunene har ikke

vært mulig anslå innenfor rammene av denne analysen.

Som en følge av kommunenes ambisjoner for e-helse, er det ventet at IT-kostnadene vil øke i årene fremover (Oslo Economics og Bearingpoint, 2022). Dette vil gjelde uavhengig av kommunenes ambisjoner for digitalisering, uansett strategi.²⁰

Endringer i nasjonale helseregistre

Innføring av en tredje kjønnskategori vil påvirke alle helseregistre som i dag henter informasjon om kjønn fra fødselsnummer og kun inneholder kjønnskategoriene mann og kvinne. Folkehelseinstituttet (FHI) v/avdeling for helseregistre forvalter og analyserer data fra flere lovbestemte sentrale helseregistre:

- Medisinsk fødselsregistre (MFR)
- Register over svangerskapsbrudd (Abortregisteret)
- Dødsårsaksregisteret (DÅR)
- Nasjonalt register over hjerte- og karlidelser (HKR)
- Nasjonalt reseptbasert legemiddelregister (Reseptregister)

I tillegg har avdelingen ansvaret for datautlevering til forskning for det nasjonale vaksinasjonsregisteret SYSVAK. Samtlige registre er koblet mot Folke-registeret (med unntak av Reseptregisteret) og «leser» kjønn fra et eget felt i Folkeregisteret. Kjønn blir også innmeldt til flere av registrene fra virksomheter og helsepersonell.

Kjønn er særlig viktig i statistiske fremstillinger av data fra HKR og DÅR-registeret ettersom det er kjønnsforskjeller mellom kvinner og menn i forekomsten av hjerte- og karsykdommer og dødsårsaker. Kjønn er sammen med alder og geografi de viktigste parameterne som data fordeles på, opplyser FHI. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve noen tilpasninger av systemer og endring av rutiner for håndtering av data med informasjon om et tredje kjønnskategori. De første tilpasningene vil trolig kunne gjøres innenfor rammene av et årsverk, ifølge FHI.

FHI oppgir at den største konsekvensen ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori for dem vil være tap av informasjon om kjønn i fremstillingen av flere statistikker og mer manuelt arbeid knyttet til anonymisering av data. Det siste omtales som «prikking» av data (tall fjernes og erstattes med «..») og gjøres for å sikre anonymitet. Det kan antas at svært få personer vil bli omfattet av en tredje juridisk kjønnskategori, hvilket innebærer at de ikke kan fremstilles i statistikker uten fare for identifisering av

²⁰ Ambisjonsnivået for e-helse er beskrevet nærmere i *Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet*: Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet - KS

enkelpersoner. Dette er samme type problem som Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet vil stå overfor (beskrevet under avsnitt 4.2.3). Et sentralt spørsmål for FHI vil være hvordan de kan begrense kostnadene ved tap av informasjon om kjønn i størst mulig grad.

FHI vil få økte løpende kostnader til manuelt arbeid med tilpasning av statistikk. En tredje juridisk kjønns-kategori blir en ytterligere dimensjon som må hensyntas hver gang det etterspørres statistikk. Ifølge FHI er det ikke mulig per i dag å kvantifisere de løpende kostnadene som medfølger. Innføring av tredje juridisk kjønn vil samtidig bidra til synliggjøring av en gruppe som per i dag er skjult i statistikken. Særlig i forskningssammenheng vil det kunne være av stor nytte at datagrunnlag for ikke-binære fremgår eksplisitt i statistikkene som FHI utleverer. Dette kan bidra til bedre forskning på ikke-binæres situasjon.

4.2.3 Bruk av kjønn i forskning og statistikk

Informasjon om kjønn brukes i dag på en rekke områder innen forskning og i fremstilling av statistikk. Det er særlig fremstillingen og formidlingen av statistikk som vil påvirkes ved innføring av en tredje kjønnskategori.

Konsekvenser for formidling av statistikk generelt

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. Kjønn som en statistisk variabel brukes i all person-statistikk byrået produserer, herunder befolknings-statistikk, lønnsstatistikk m.m. Fra et rent teknisk perspektiv vil en tredje kategori for kjønn være uproblematisk for SSB å implementere i sine statistikker. Konsekvensene dreier seg først og fremst om praktiske utfordringer og avveininger som må tas om hvordan sluttresultat av statistikken i form av tabeller og analyser skal fremstilles. Dette er ikke rene økonomiske eller administrative konsekvenser, og er således ikke mulig å tallfeste på noen hensiktsmessig måte.

SSB har ikke foretatt noen grundig gjennomgang av alle konsekvenser ved innføring av en tredje kjønnskategori og understreker at det er langt frem til at SSB vil kunne gi en mulig høringsuttalelse om temaet. Innen den tid, mener SSB at det vil være naturlig å kontakte kolleger i andre land som opererer med tre kjønnskategorier i sine statistikker for å lære av deres erfaringer.

Den største utfordringen som SSB skisserer, dreier seg om de små tallene som vil følge av en tredje kjønns-kategori. Det vises til at regler om konfidensialitet og undertrykking av små tall, går dårlig sammen med ønsket om å vise frem den tredje kjønnskategorien.

SSB skisserer en rekke spørsmål til om, og eventuelt hvordan, en eventuell tredje kjønnskategori skal fremstilles i statistikken. Tabeller utover nasjonalt nivå, og muligens fylkesnivå, vi trolig ikke kunne inneholde data med en tredje kategori for kjønn, ifølge SSB. SSB er underlagt statistikkloven som fastsetter prinsippet om statistisk konfidensialitet ved formidling av offisiell statistikk. Første bestemmelse i statistikklovens § 7 fastslår at offisiell statistikk «skal formidles slik at det ikke er mulig, verken direkte eller indirekte, å identifisere en statistisk enhet og dermed avsløre enkeltopplysninger».

Dersom alle tre kategoriene for kjønn skal vises, vil det innebære en omlegging av alle kjønnsfordelte tabeller i SSBs statistikkbank. Det vil være en stor oppgave ressursmessig og praktisk sett, som det per nå ikke er mulig å anslå kostnadene til, ifølge SSB. En slik omlegging medfører spørsmål om hvordan små tall skal behandles. «Prikking» av kategorier (tall fjernes og erstattes med «..») vil føre til at mange tabellceller blir innholdsløse, mens ved avrundning blir de upålitelige. En annen løsning vil være å tilfeldig fordele den tredje kjønnskategorien på enten mann eller kvinne. En tredje kategori for kjønn vil da bli skjult i statistikken.

SSB har per i dag tilgang til data for hvor mange som endrer fødsels- eller d-nummer, men vet ikke hvor stor andel som skyldes endring av juridisk kjønn. SSB peker på utfordringer knyttet til hvordan endring av kjønn skal fremstilles i statistikken. Det vil være en naturlig oppgave for SSB å vise hvor mange som går mellom de ulike kjønnskategoriene over tid. SSB tror det vil bli etterspørsel etter å lage statistikk som viser hvilket tidligere kjønn personer som har endret til den tredje kjønnskategorien hadde, ev. hvor mange som har ombestemt seg og gått tilbake til mann eller kvinne. Denne problemstillingen foreligger allerede i dag som følge av lov om endring av juridisk kjønn fra 2016. I dag behandles endring av juridisk kjønn som en konfidensiell opplysning som det er svært begrenset adgang til. Uavhengig av innføring av en tredje kjønnskategori, må det gjøres en vurdering av hvilke aktører som har behov for tilgang på informasjon om endring av juridisk kjønn.

Utdanningssektoren spesielt

Utdanningsdirektoratet innhenter en rekke data om elever i grunnskolen og videregående skole, blant annet gjennom Elevundersøkelsen, og publiserer statistikk helt ned på skolenivå. I statistikken skilles det mellom gutter og jenter. Statistikken brukes av skoler og kommuner i arbeidet med å utvikle kvaliteten i opplæringen, og kjønn er ansett som en viktig dimensjon fordi det ofte er kjønnsespesifikke forskjeller i skolen på flere områder.

En konsekvens av å innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil være at kjønn i større grad må skjermes (prikking) i statistikken på lavere nivå av hensyn til konfidensialitet. Dersom det er få elever bak et tall, må Utdanningsdirektoratet av personhensyn skjerme tallet, og samtidig skjerme alle andre tall som kan brukes til å indirekte utlede det skjermede tallet. Hvis antall elever totalt for en skole blir publisert, i tillegg til antall gutter og antall jenter, vil det være mulig å regne seg frem til antall personer i den tredje kjønns-kategorien med mindre enten antall gutter eller jenter fjernes. Utdanningsdirektoratet forventer noe økte ressursbruk knyttet til «prikking» ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Den største «kostnaden» ved innføring av tredje kjønnskategori er likevel tap av viktig informasjon om kjønn for skoler og kommuner. Disse statistikkene blir brukt aktivt i dag for å avdekke forskjeller mellom gutter og jenter på hvordan de presterer og trives på skolen.

Utdanningsdirektoratet påpeker at en mulig positiv virkning av innføringen av en tredje kjønnskategori er at det vil kunne gi informasjon om hvordan de som identifiserer seg som ikke-binære presterer og trives på skolen, hvert fall på nasjonalt nivå. Det er forventet at ikke-binære står for en liten andel av den totale befolkningen og statistikker på lavere nivå vil derfor ofte bli «prikket». På høyere nivå, slik som nasjonalt, vil det muligens være nok observasjoner til at statistikken kan skille mellom tre kjønns kategorier. Nasjonale statistikker vil derfor kunne gi informasjon om hvordan det går med personer som hverken identifiserer seg selv som gutt eller jente. Utdanningsdirektoratet har i dag lite informasjon om denne populasjonen (elever som hverken identifiserer seg som gutt eller jente).

4.2.4 Gjennomgang og endringer i lovverk

Å skulle innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve at alle sektormyndigheter går gjennom dagens lovverk som legger rettigheter basert på kjønn eller benytter kjønnebegreper i lovteksten. I hvilken grad lover som bruker kjønn som begrep skal endres, vil være opp til lovgiver.

I den juridiske betenkningen til Lund & Co, er det blitt identifisert en rekke lover som *må* eller *bør* endres, dersom en tredje juridisk kjønnskategori blir innført, vist i Tabell 4-2. I de fleste tilfellene kreves det kun en lovteknisk endring, for eksempel endring fra kjønnebegreper til kjønnsnøytrale begreper eller endring av ordlyd som åpner opp for flere enn to kjønn. I slike tilfeller er tilbakemeldingen fra departementet Oslo Economics har vært i kontakt med at kostnadene vil være begrensede og at arbeidet vil kunne håndteres innenfor alminnelige budsjetter. Etter vår vurdering vil det være forbundet en alternativkostnad ved dette, i

den forstand at annet lovarbeid fortrenses, men vi forventer at denne alternativkostnaden vil være begrenset.

I de tilfellene der det kreves en mer prinsipiell vurdering av hvilke rettigheter personer som endrer til den tredje kjønns-kategorien skal ha, vil det kunne innebære et eget utredningsarbeid for de departementene det gjelder. Eksempelvis stiller likestillings- og diskrimineringsloven § 28 krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv., allmennaksjeloven § 6-11a stiller krav om representasjon av begge kjønn i styret og forskrift om opptak til høyere utdanning oppstiller en ordning med tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn. Barneloven og barnetrygdloven må også gjennomgå med tanke på rettigheter som gis basert på kjønn. I slike tilfeller vil det kreve en utredning av hvilke rettigheter som skal legges til grunn for en tredje kjønnskategori. Et slikt utredningsarbeid vil trolig medføre større kostnader enn hva kun lovtekniske endringer medfører.

I informasjonsinnhenting har vi vært i kontakt med lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som blant annet har ansvar for å gi juridiske råd til regjeringen og departementene og har ansvar for den tekniske kvaliteten i lovverket. Avdelingen bistår andre departementer i deres lovarbeid gjennom å gi råd og synspunkter på utformingen av nye lover og endringslover. De uttrykker at hvis hver sektormyndighet gjennomgår lovverket de selv har ansvar for, og arbeidet er avgrenset til å se på lover der kjønn ilegges betydning, vil lovarbeidet være håndterbart innenfor alminnelige budsjetter. Dersom det i tillegg krever en endring av alle kjønnebegreper i lovgivningen som «hun» og «han», vil det kreve en større gjennomgang ettersom det er flere lover som berøres. Hvis lovavdelingen blir gitt et koordineringsansvar på tvers av departementer, for eksempel med en arbeidsgruppe, vil det kreve arbeid og ressurser utenom alminnelige budsjetter for JD. Det vil trolig kunne være aktuelt at det settes ned en interdepartemental arbeidsgruppe som forbedrer utarbeidelse av de lovendringene som kreves. Dette ble gjort i forbindelse med Lov om endring av juridisk kjønn.

Fleire andre departementer vi har vært i kontakt med gir lignende tilbakemeldinger. Finansdepartementet opplyser at ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, vil det måtte tas en gjennomgang av lover som benytter kjønnebegreper, inkludert «han» og «hun», og eventuelt gjøres endringer. Dette er per i dag ikke kartlagt fullstendig. Fra et rettslig perspektiv er det grunnlag til å anta at dette er håndterbart. En slik gjennomgang vil antakelig kunne gjøres innenfor alminnelig budsjetttrammer, ifølge departementet.

De lovmessige og økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av vurderingene og valgene som tas ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Totalt sett fremstår likevel kostnadene til endring av lover og forskrifter som begrensede. Ved behov for vurdering av rettigheter betinget på kjønn, vil kostnadene være mer omfattende.

Eksempel på utredningsarbeid – «Rett til rett kjønn»

For å beregne anslag til utredningsarbeid knyttet til vurdering av rettigheter for en tredje kjønnskategori, har det vært innhentet innspill blant annet fra sekretariatet til ekspertgruppen som utarbeidet rapporten «Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn». Ekspertgruppen gjennomgikk vilkår for å endre juridisk kjønn og utredningen fungerte som et underlag til arbeidet i den interdepartementale gruppen som forberedte utarbeidelse av lov om endring av juridisk kjønn. Ekspertgruppen bestod av 18 personer og sekretariat. Arbeidet pågikk fra starten av 2013 og frem til levering av endelig rapport april 2015. Høsten 2014 fikk gruppen av tilleggsoppdrag fra

regjeringen om å levere en foreløpig delrapport om juridisk kjønn slik at det kunne settes ned en interdepartemental gruppe til å forberede utarbeidelse av Lov om endring av juridisk kjønn. Sekretariatet bestod av en prosjektleder som arbeidet 100 prosent med utredningen, en seniorrådgiver som har arbeidet rundt 50 prosent med utredningen og en sekretær som var engasjert på timesbasis. Ekspertgruppen fikk utvalgsgodtgjørelse etter statlig fastsatte satser for utvalgsarbeid.

Det kan tenkes at et lignende utredningsarbeid i omfang og lengde, vil være aktuelt for å vurdere rettigheter knyttet til en tredje kjønnskategori og behovet for et kjønnsnøytralt lovverk. Et samlet anslag for kostnader ved utredningsarbeid av lovverk for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil avhenge av antallet lover det vil gjennomføres et slikt mer omfattende utredningsarbeid for, samtidig som det trolig vil variere fra lov til lov hvor omfattende utredningsarbeidet vil være.

Tabell 4-2: Lover som må eller bør endres som følge av innføring av en tredje kjønnskategori

Lov	Hva som må eller bør endres
Lov om endring av juridisk kjønn	Må tillate å endre til den tredje kjønnskategorien.
Rundskriv G-20/2002 til navneloven	Presisere at personer som tilhører tredje kjønnskategorien kan velge tradisjonelle «gutt navn», «jent navn» eller navn som ikke er for typisk ett kjønn.
Folkeregisterloven med forskrift	Må tillate at den tredje kjønnskategorien kan registreres.
Barneloven	Kan endre til mer kjønnsnøytral terminologi.
Arbeidsmiljøloven og folketrygdloven	Kan endre til mer kjønnsnøytral terminologi.
Ekteskapsloven	Må tillate personer av tredje kjønnskategori å inngå ekteskap.
Bioteknologiloven	Kan vurdere om personer som har endret juridisk kjønn bør kunne få tilbud om assistert befruktning ut fra sitt fødselskjønn.
Straffeprosessloven	I dag er det krav om at personlig ransaking «utføres ved en person av samme kjønn» som ikke vil være praktisk mulig for personer av tredje kjønnskategori.
Krisesenterloven	Må vurderes hva slags botilbud som personer av tredje kjønnskategori skal ha rett på, da det i dag er krav om fysisk skille mellom botilbud til kvinner og menn.
Bestemmelser om positiv særbehandling basert på kjønn	Må vurderes hvilke rettigheter personer av tredje kjønnskategori skal ha mtp. regler om kjønnsbalanse og kvotering i offentlige utvalg, styrer opptak til høyere utdanning e.l.
Øvrig regelverk med kjønsspesifikk terminologi	Kan endres til mer kjønnsnøytral terminologi.

Kilde: Juridisk betenkning (Lund & Co, 2022). Merknad: Det vises til den juridisk betenkningen for en nærmere gjennomgang av lover som må/bør endres og hvordan endringene kan inntas i lovverket.

4.2.5 Samlede kostnader ved tiltak 2

Anslag på de samlede kostnadene ved tiltak 2 er oppsummert i Tabell 4-3. Det understrekes at dette ikke er presise estimat, men grove anslag basert på innspill fra relevante aktører.

Utviklingskostnader for Skatteetaten er beregnet av etaten selv og inkluderer om lag 14 millioner kroner (engangskostnad) knyttet til å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret og 1 million kroner i årlige forvaltningskostnader som følge av økt oppgaveomfang. Dette er en kostnad som det følgerig anses å være lite usikkerhet ved. For øvelsens skyld har vi beregnet et høyt og lavt anslag (+/- 50 prosent) basert på Skatteetatens estimat.

Det vil følge utviklingskostnader for brukerne («konsumenter») av Folkeregisteret som må ha systemer som må registrere og kunne «lese» tre kjønnskategorier. Brukernes systemer vil måtte kunne godta den nye verdien og benytte seg av denne i sine systemer. Dette ville kunne kreve oppdatering av koder i programvare og testing på tvers av systemer. Vår forståelse er at denne kostnaden er begrenset sett opp mot kostnaden ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren og i stedet avlese fra et eget felt i Folkeregisteret (tidligere beregnet til 340 mill. kroner i konseptvalgutredning om ny personidentifikator). Vi anser likevel at kostnaden ved å legge til rette for tre kjønnskategorier er forbundet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten handler både om antall systemer som må endres og kostnaden ved å gjennomføre endringer i hvert system. Vi har derfor beregnet tre anslag (lavt, middels, høyt) som tar utgangspunkt i et ulikt antall systemer og en gitt kostnad ved endring av hvert system (se Vedlegg A for nærmere utregning).

Direktoratet for e-helse vil pådra seg noen kostnader ved innføring av en tredje kjønnskategori. Her legges det til grunn tidligere oppgitte anslag for direktoratet selv. Dette gir grunnlag for å gi tre anslag på lav (1 årsverk), middels (3 årsverk) og høy (5 årsverk) ressursbruk. Det lave anslaget består kun av ressursbruk knyttet til oppdatering av standarder knyttet til kjønn og annen dokumentasjon. Middels og høyt anslag inkluderer også ressursbruk ved forskriftsendring.

Det er stor usikkerhet knyttet til kostnadene forbundet med implementering av en tredje kjønnskategori i helsetjenesten. I Tabell 4-3 skiller vi mellom spesialisthelsetjenesten (sykehussektoren) og kommunehelsetjenesten. I beregningen av kostnaden for sykehussektoren, har vi tatt utgangspunkt i regneeksempelet på side 26. Gitt at det finnes to

store journalsystemløsninger som leveres til sykehussektoren per i dag, har vi doblet estimatet i regneeksempelet for å få et samlet anslag for hele spesialisthelsetjenesten. Grunnet usikkerhet om faktiske kostnader, beregnes tre ulike anslag. Det understrekes at anslagene kun gjelder for journalsystemer og at det vil kunne være kostnader knyttet til å endre andre fagsystemer i sykehussektoren, som ikke fanges opp i anslagene.

Videre har vi beregnet et samlet anslag for journalsystemer og andre fagsystemer som leveres til kommunesektoren, basert på eksempelet for kommunesektoren på side 26. Her legger vi til grunn om lag en dobling av estimatet fra eksempelet, med et noe høyere nivå på det øverste anslaget. Generelt vil disse anslagene være forbundet med særlig stor usikkerhet, da det ikke er kartlagt hvor mange leverandører som leverer fagsystemer til kommunesektoren (hvor kjønn er en variabel) og i hvilken grad kostnadene vil kunne variere mellom leverandørene.

Som tidligere drøftet vil en gjennomgang av lovverk som berører kjønn eller kjønneide begreper, samt mindre språklige endringer, være håndterbart innenfor departementenes alminnelige budsjetter. Vi gir tre ulike anslag for kostnaden ved et slikt arbeid avhengig av antall årsverk som vil medgå. Ved behov for utredningsarbeid knyttet til vurderinger av rettigheter som skal følge for en tredje kjønnskategori, vil det oppstå større kostnader. På bakgrunn av innspill fra sekretariatet til ekspertgruppen bak rapport «Rett til rett kjønn» drøftet tidligere, har vi beregnet tre ulike anslag avhengig av antall årsverk som vil medgå.

For arbeidskraftkostnaden per årsverk og nærmere metode for utregning, vises det til Vedlegg A.

I tillegg til de anslåtte kostnadene, vil det medgå noen kostnader til økt ressursbruk til skjerming av data på kjønn i statistikk (prikking) for tilbydere og formidlere av offentlig statistikk. Dette vil være en årlig kostnad for aktører som SSB, Udir, FHI med flere, som er anslått til å utgjøre noen få månedersverk samlet. Siden det er en årlig kostnad, og ikke en engangskostnad for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, har vi valgt å ikke inkludere dette i vårt samlede anslag på kostnader i Tabell 4-3. Aktørene har påpekt at den største «kostnaden» ikke vil være ressursbruken for «prikkingen», men være tap av informasjon om kjønn i offisiell statistikk. Dette «tapet» er ikke tallfestet og inngår ikke i vårt samlede anslag.

Tabell 4-3: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 2

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader for Skatteetaten ved å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret	~ 7 000 000 kr	~ 14 000 000 kr	~ 21 000 000 kr
Utviklingskostnader hos brukere av Folkeregisteret som må registrere og «lese» tre kjønns kategorier.	~ 25 000 000 kr	~ 50 000 000 kr	~ 75 000 000 kr
Oppdatering av standarder innen e-helse, og eventuelt forskrifts endring	1 200 000 kr (1 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)	6 000 000 kr (5 årsverk)
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til sykehussektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til kommunesektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn eller bruker kjønnede begreper.	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Utredning av spørsmål om rettigheter og behov for kjønnsnøytralt lovverk	6 000 000 kr (5 årsverk)	8 400 000 kr (7 årsverk)	12 000 000 kr (10 årsverk)
Anslått samlet kostnad	~ 62 mill. kr	~ 120 mill. kr	~ 181 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg A for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad og metode for utregning av kostnader.

4.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder

Et tredje mulig tiltak omfatter utarbeidelse av et normerende produkt i form av en nasjonal, overordnet veileder for offentlige og private virksomheter som har behov for å innhente opplysninger om den enkeltes kjønn.²¹ Tiltaket vil kunne gjennomføres enten som eneste tiltak, eller som et supplement til en reservasjonsmulighet mot kjønn i passet (tiltak 1) eller en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket (tiltak 2).

4.3.1 Eksisterende veiledere, retningslinjer m.m.

Innenfor helse- og omsorgssektoren, har Helsedirektoratet et lovfestet mandat til å utgi nasjonale veiledere, som kan omfatte veiledere til lov og forskrift, prioriteringsveiledere og veiledere for tekniske prosedyrer. Utredning i forbindelse med utarbeidelse av veileder tar utgangspunkt i det metodiske rammeverket gitt ved Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer (Helsedirektoratet, 2012). Dette innebærer blant annet at omfanget av utredning som utgangspunkt vil avhenge av type veileder og grad av faglig uenighet på området. Det er ved utarbeidelse av nasjonal veileder vanlig at eksterne bidragsyttere involveres i arbeidet (Helsedirektoratet, 2022).

Det finnes i dag veiledere og retningslinjer som berører kjønn og transpersoner. Behovet for en nasjonal, sektorovergripende veileder for å fremme anerkjennelse av transpersoner og ikke-binære, må vurderes i lys av de normerende produktene som allerede finnes i dag.

Eksisterende veileder om kjønn, identitet og seksualitet i kvantitative spørreundersøkelser, utarbeidet av Statistisk sentralbyrå, berører noe av det som fremstår aktuelt å behandle i en nasjonal veileder om kjønn (Statistisk sentralbyrå, 2021). Veilederen til SSB anbefaler blant annet å åpne for flere svaralternativer enn mann og kvinne også når formålet er juridisk kjønn, og angir forslag til spørsmålsstilling samt oppfølgingsspørsmål. Det vises til at dette er viktig for at ingen respondenter skal føle seg ekskludert fra en undersøkelse, og dersom det er behov for å stille spørsmål om kjønn, må undersøkelsen være åpen for at kjønn omfatter flere kategorier enn mann og kvinne.

Retningslinjer utarbeidet av Kriminalomsorgen for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring med formål om ivaretagelse og likebehandling av transpersoner, understreker viktigheten av benyttet terminologi for et respektfullt møte med transpersoner (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018). Retningslinjene

anviser blant annet at personens juridiske kjønn, tittel, pronomen og ønsket navn skal benyttes, samt at informasjon om personens kjønn må håndteres med forsiktighet.

Det foreligger utover dette ingen helhetlig veileder eller nasjonal retningslinje som mer generelt behandlerkjønn og kjønnsidentitet. Helsedirektoratet opplyser i intervju at utarbeiding normerende produkt på området, er et pågående arbeid siden innføring av lov om endring av juridisk kjønn i 2016. Helsedirektoratet bemerker at en nasjonal veileder strengt tatt ikke burde være nødvendig i lys av at det følger rettigheter og vern mot diskriminering i dagens likestillings- og diskrimineringslovgivning. Kjønn og kjønnsidentitet er egne diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven. Helsedirektoratet anser imidlertid at det kan ha relevans og verdi å beskrive nærmere i praksis hva som vil være beste praksis i ulike situasjoner, eksempelvis hvordan et sykehus skal møte og ivareta pasienter.

Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold

I februar 2023 la regjeringen frem en handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023-2026). Den skal bidra til å bedre livskvaliteten til skeive (herunder transpersoner og ikke-binære), sikre deres rettigheter og bidra til større aksept for kjønns- og seksualitetsmangfold. Planen inneholder tiltak for å bedre rettighetssituasjonen for særlige transpersoner og ikke-binære, og vil kunne ha noe overlapp sett mot en nasjonal veileder. Dette inkluderer blant annet tiltak for økt kunnskap om kjønnsmangfold og styrket kompetanse i NAV, politiet og Forsvaret.

4.3.2 Ansvar for å utarbeide en nasjonal veileder

En mulig nasjonal veileder på området vil være sektorovergripende. Det er etter vår kjennskap begrensede eksempler på slike sektorovergripende veiledere, men utredningsinstruksen er et eksempel på et slikt sektorovergripende normerende produkt. Videre har Bufdir utarbeidet en veileder til aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere, samt en lignende veileder for offentlige myndigheter, som er sektorovergripende (Bufdir, 2021).

Med utgangspunkt i at en veileder vil være sektorovergripende, fremstår det nærliggende at ansvaret for å utforme en slik veileder vil bli tillagt Bufdir. Det er per i dag ikke avklart hva som vil være det nøyaktige innholdet i en slik veileder. Bufdir skisserer imidlertid at veilederen blant annet kan omhandle mulighet for å reservere mot å oppgi kjønn (eventuelt oppgi et tredje kjønnsalternativ) i registreringsskjemaer og lignende. Veilederen kan også slå fast at kjønnsidentitet ikke skal etterspørres

normering, nasjonale råd og praktiske eksempler relatert til pasienter og befolkning.

²¹ Med normerende produkt menes blant annet råd og anbefalinger på områder med behov for nasjonal

med mindre det er nødvendig for et konkret og avgrenset formål. Videre kan det være aktuelt å be offentlige og private tjenesteytere mv. om å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og eventuelt spørre dersom man er usikker.

Ved utforming av det konkrete innholdet i veilederen, kan det være relevant å se hen til retningslinjer vedtatt i Australia og Malta som har som formål å sikre retten til anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder for ikke-binære. Retningslinjene implementert på Malta og på føderalt nivå i Australia har flere likhetstrekk og omhandler i betydelig grad lignende tema. Begge retningslinjene er utarbeidet med sikte på å motarbeide diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet og utgjøre et supplement til eksisterende diskrimineringslovgivning. Lund & Co bemerker imidlertid at behov for slik retningslinje ikke nødvendigvis er det samme i Norge som på Malta og i Australia, ettersom flere prinsipper allerede er innarbeidet i lovgivning (lov om juridisk kjønn) eller vil måtte komme på plass som følge av kjønnsnøytral personidentifikator (Folkeregisterloven).

4.3.3 Antakelser til grunn for veileder

Ettersom det nærmere innholdet i en eventuell nasjonal veileder ikke er klargjort, vil vi i det følgende foreta noen antagelser om aktuelle tiltak/plikter som vil følge av en slik veileder, for å danne et grunnlag for en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser under dette tiltaket. Vi legger til grunn at veilederen vil gi anvisning om beste praksis knyttet til å:

- Tilby mulighet til å reservere seg fra å oppgi kjønn i registreringsskjemaer o.l.
- Ikke etterspørre informasjon om kjønnsidentitet unødig.
- Plikt til å benytte ønsket pronomen.

Erfaringer fra Malta tilsier at eksisterende, lignende retningslinjer internasjonalt kan være av stor verdi i arbeidet med å utforme en nasjonal veileder, og gjøre arbeidet med utforming mindre ressurskrevende. Vi forventer at merkostnader knyttet til utarbeidelse av en veileder vil være av begrenset omfang. Videre ventes merkostnaden ved å justere aktuelle skjemaer å være begrenset.

Vi legger til grunn at det ved innføring av en nasjonal veileder vil være aktuelt å følge opp med effektiv implementering, for å gjøre innhold kjent og tilrettelegge for at praksis justeres i henhold til føringer som gis i veilederen. Det vil således kunne påløpe noen kostnader knyttet til informasjonsvirksomhet for å gjøre veilederen kjent. Videre kan det være aktuelt å gjennomføre kursing av ansatte i offentlige institusjoner som ledd i implementering, for å sikre tilstrekkelig kunnskap om og etterlevelse etter

veilederen. Vi antar at et slikt informasjonsmaterieil i betydelig grad vil kunne utformes nokså standardisert overfor brukerne (som ansatte i offentlige virksomheter som yter tjenester til enkeltpersoner), og at det ikke vil være behov for betydelig grad av tilpasning. Et slikt opplegg kan eventuelt også utformes som et e-læringskurs, som vil innebære en engangskostnad. Vi legger etter dette til grunn at informasjonsarbeid i tilknytning til en veileder vil innebære en merkostnad, men at denne er begrenset.

Etter vår vurdering fremstår tiltaket å ha lignende merkostnader som tiltak 1. Kostnader vil blant annet avhenge av innhold og utforming, samt hvordan implementeringen legges opp. Selv om informasjons tiltak og opplæringsmateriale trolig i betydelig grad kan være standardisert på tvers av brukere, vil det være et betydelig antall brukere (ansatte i offentlige virksomheter som yter tjenester til enkeltpersoner), noe som kan trekke samlede opplæringskostnader opp.

Innføring av en veileder om kjønn slik det er skissert over, vil kunne kreve tilpasninger i offentlige skjemaer som spør om kjønn. Vi legger til grunn at de fleste offentlige skjemaer i dag kun inneholder kategoriene mann og kvinne. En slik tilpasning som hensyntar en tredje kategori, vil kreve endringer i alle offentlige skjemaer som spør om kjønn.

4.3.4 Endring i rundskriv til navneloven

I henhold til navneloven må det gis melding om å ta, endre eller sløyfe navn. Navneendring gjennomføres ved å innsende skjema til Folkeregisteret, som i førsteinstans avgjør om meldingen skal godtas og fatter vedtak etter forvaltningsloven ved navneendring.

I forlengelsen av tiltak 3, vil det være aktuelt å oppdatere rundskriv G-20/2002 til navneloven, for å sikre ikke-binæres rett til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet. Oppdateringen vil omhandle en presisering om at personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, kan velge både tradisjonelle «guttenavn» og «jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes av verken menn eller kvinner.

Det fremstår etter vår vurdering som at det ikke vil være behov for store endringer i skjemaer i forbindelse med søknad om endring av navn, men det kan være behov for å justere tekst om veiledning om grunn for navnebytte. Endring i rundskriv til navneloven kan medføre noen ekstra søknader om navnebytte initielt. Vi forventer imidlertid at navnebytte grunnet endret juridisk kjønn vil utgjøre «kurante» meldinger med tilhørende begrensede saksbehandlingskostnader. Samlet fremstår merkostnadene ved endring i rundskriv til navneloven å være av et ubetydelig omfang.

4.3.5 Samlede kostnader ved tiltak 3

De samlede kostnadene ved tiltak 3 er oppsummert i Tabell 4-4.

Vi anslår at utarbeiding av en nasjonal veileder på kjønn, og tilhørende informasjonsarbeid ved lansering av veileder, vil innebære en ressursbruk på ett årsverk, tilsvarende 1,2 mill. kroner. Anslaget er basert på antall årsverk ved tidligere utarbeiding av andre veiledere e.l. Grunnet usikkerhet om tiltaket, er det utarbeidet et lavt og høyt anslag på henholdsvis 0,5 og 1,5 årsverk.

Det er usikkerhet knyttet til hvordan en slik veileder skal implementeres, og i hvilken grad det vil følge kostnader til opplæring og kursing av offentlige ansatte. Dersom det legges til grunn utvikling av et e-læringskurs e.l. anslår vi at kostnadene vil være lignende som for utarbeiding av veilederen.

Når det gjelder tiltaket om endring i rundskriv til navneloven, antar vi at det ikke vil følge noen vesentlige kostnader. Eventuelle kostnader ved behov for å gjøre endringer i offentlige skjemaer er vurdert som ubetydelige.

Tabell 4-4: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 3

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utarbeiding av nasjonal veileder og tilhørende informasjonsarbeid	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Opplæring og kursing for offentlig ansatte	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Endring i rundskriv til navneloven		0 kr	
Anslått samlet kostnad	1,2 mill. kr	2,4 mill. kr	3,6 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad.

5. Referanser

Bufdir, 2021. *Veilder for aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgiver*, Oslo: Bufdir.

Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder til utredningsinstruksen*, Oslo: DFØ.

Helsedirektoratet, 2012. *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*, Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet, 2022. *Helsedirektoratet.no*. [Internett]

Available at: www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter [Funnet 2 Februar 2023].

Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018. *Retningslinjer for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring*, Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Lund & Co, 2022. *Juridisk betenkning: En tredje kjønnskategori i lovverket*. s.l.: Lund & Co laget for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Moderniseringsdepartementet, 2005. *Utredningsinstruksen*, s.l.: Moderniseringsdepartementet.

Office for National Statistics, 2023. *Gender Identity, England and Wales: Census 2021*, s.l.: Office for National Statistics.

Oslo Economics og Bearingpoint, 2022. *Kartlegging av kostnader knyttet til e-helse i norske kommuner*, s.l.: KS.

Oslo Economics og Bearingpoint, 2022. *Scenarioer for e-helse i kommunene*, s.l.: KS.

Skattedirektoratet, 2015. *KVU: Ny personidentifikator i Folkeregisteret (versjon 1.3)*, s.l.: Skattedirektoratet.

Statistisk sentralbyrå, 2021. *Veileder for spørsmål om seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk*, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå, 2022. *Arbeidskraftskostnader*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/07685/> [Funnet 20 Februar 2023].

Vedlegg A Utregning av anslag på kostnader

A.1.1 Arbeidskraftkostnader

For anslag på arbeidskraftkostnader har vi tatt utgangspunkt i SSB tabell 07685: Gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk, etter næring (Statistisk sentralbyrå, 2022). Arbeidskraftkostnader i alt for næringen Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting var 1 070 017 kr for 2021, som inkluderer alle kostnader forbundet med et årsverk innenfor denne næringen inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader osv. Det er forventet at denne kostnaden har økt siden 2021. For enkelthets skyld har vi lagt til grunn 1 200 000 kr for arbeidskraftkostnader for alle årsverk i vår analyse.

A.1.2 Kostnader for brukere av Folkeregisteret med behov for informasjon om kjønn

Ved innføring av tredje juridisk kjønnskategori, vil brukere (konsumenter) av Folkeregisteret som har behov for informasjon om kjønn, måtte foreta oppdateringer i sine systemer slik at disse kan registrere og «lese» tre kjønnskostnader. Brukernes systemer vil måtte kunne godta den nye verdien for en tredje kjønnskategori og kunne benytte seg av denne i sine systemer. Skatteetaten, som forvalter Folkeregisteret, har ikke selv oversikt over hvordan brukerne vil måtte tilpasse seg og understreker at det trolig vil være individuelt hos hver bruker, hvor stor endring det vil innebære. Skatteetaten oppgir at man kan anta det for noen brukere ikke vil kreve en endring, mens det hos andre vil være av betydning og deres systemer må tilpasses.

Som tidligere beskrevet er det vår forståelse, er at det vil følge kostnader for brukerne knyttet til kartlegging og analyse av hva som må gjøres og testing på tvers av systemer. I Tabell A-1 er det laget et anslag på hvor store kostnader tiltaket kan innebære for konsumenter av Folkeregisteret. Det er om lag 3500 unike konsumenter av Folkeregisteret. Av disse antar vi at 10 prosent har behov for informasjon om kjønn. Andelen er hentet fra tidligere konseptvalgutredning (KVU) om ny personidentifikator (PID) om hvor mange konsumenter som bruker kjønn derivert fra personidentifikatoren. Vi antar videre at 50 prosent av systemene vil oppdrages/byttes ut før 2032 slik at det ikke er behov for å gjøre endringer i disse. Videre antar vi en viss grad av konsolidering av systemer (30 prosent), noe som innebærer at færre systemer må oppdateres. Dette gir et anslag på om lag 125 systemer som må oppdateres. Ved å legge til grunn en gitt kostnad per system, får man tre ulike anslag på de totale kostnadene. Faktisk antall systemer og kostnad per system ved tilpasning, er forbundet med stor usikkerhet.

Tabell A-1: Utregning av anslag på mulige kostnader for brukere av Folkeregisteret

Forutsetninger for anslag	Antall / andel	Kommentar		
Antall unike konsumenter av Folkeregisteret	3 500	Basert på tall tilsendt fra Skatteetaten		
Andel som har behov for informasjon om kjønn	10 %	Samme andel som KVU om ny PID		
Antar at 50 prosent av systemene byttes ut før 2032 og derfor vil kun halvparten kreve oppdatering	50 %	Samme andel som KVU om ny PID		
Antar en viss grad av konsolidering av antall systemer (30 prosent) frem mot 2032. 70 prosent av resterende systemer vil kreve oppdatering.	70 %	Samme andel som KVU om ny PID		
Sum antall systemer som må oppdateres	~125			
Anslag	Lavt	Middels	Høyt	
Antall månedsverk ved å endre hvert system	2	4	6	
Kostnad per system gitt antall månedsverk	200 000	400 000	600 000	
Total kostnad	~25 000 000	~50 000 000	~75 000 000	

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

Vedlegg 9: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvisninger

Under følger en oversikt over lover som benytter kjønnsspesifikk terminologi, og som må gjennomgå dersom det opprettes en tredje juridisk kjønnskategori. Bufdir bemerker at oversikten ikke er fullstendig, og at hver sektormyndighet derfor må gjennomgå lovgivning innen sitt ansvarsområde.

Korttittel	Aktuelle bestemmelser	Full lovtittel
Abortloven	§§ 2, 2a, 4-11 og 13-14a benytter "kvinne"	Lov av 31. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd
Aksjeloven	§ 20-6 Krav om representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper	Lov av 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper
Allmennaksjeloven	§ 6-11a og § 20-6 om krav til representasjon av begge kjønn i styret i hhv allmennaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper	Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper
Arbeidsmiljøloven	§ 4 om at virksomheten skal innrettes for arbeidstakere av begge kjønn, § 12-4 Fødselspermisjon, 12-8 Ammefri, § 12-9 Barn og barnepassers sykdom	Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
Barnelova	Gjennomgående: "mor", "far", "medmor", "farskap", "morskap", "medmorskap"	Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre
Bioteknologiloven	§ 2-2 Samlivsform, § 2-3 Vilkår for inseminasjon, § 2-4. Vilkår for befruktning utenfor kroppen. I §§ 2-1, 2-3 a, 2-5, 2-6, 2-7, 2-9, 2-11, 2-13, 2-14, 2-15, 2-16, 2-17 benyttes "kvinne" eller "mann"	Lov av 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m.
Bustadbyggjelagslova	§ 6-4a om representasjon av begge kjønn i styret for boligbyggelag med mer enn tusen andelseiere	Lov av 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag
Domstolloven	§§ 27, 53, 57, 64, 65 og 94: Om valg av medlemmer til forliksrådet, om hvem som kan velges som dommer, om utvalg av meddommere og oppnevning av fagkyndige meddommere	Lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene
Ekteskapsloven	§ 1. Kjønn, § 1 b. Frivillighet, § 13. En vigslers adgang til å nekte å foreta vigsler	Lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap
Eierseksjonsloven	§ 6 om forbud mot diskriminering på bakgrunn av blant annet kjønn, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk	Lov av 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner

Vedlegg 9 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvisninger

Fagskoleloven	§ 15 om at læringsmiljøet skal være innrettet for studenter av ulike kjønn	Lov av 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning
Finnmarksloven	§ 8 om krav om kjønnsbalanse ved forholdsvalg	Lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark
Folkehøyskoleloven	§ 5a om at læringsmiljøet skal være innrettet for elever av begge kjønn	Lov av 6. desember 2022 nr. 72 om folkehøyskoler
Folketrygdloven	Kap. 14 om ytelser ved svangerskap, fødsel og permisjon, Kap. 15 om stønad til enslig mor eller far, § 18-6 Foreldreansvar etter barnelova, § 25-4 Særskilt meldeplikt for samboere	Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd
Foretaksregisterloven	§ 3-1 annet ledd om plikt til å registrere styremedlemmers og varamedlemmers kjønn for aksjeselskaper som omfattes av plikten til å ha kjønnsbalanse i styret	Lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak
Forsikringsvirksomhetsloven	§ 3-4 om kjønn som faktor ved beregning av risiko knyttet til person, og ved beregning av premier og ytelser. Anvendelse av kjønn som faktor ved beregningen kan ikke føre til forskjeller i forsikringstakers premier og ytelser i private og frivillige forsikringer utenfor arbeidsforhold.	Lov av 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet
Helseforetaksloven	§ 21 om krav om at begge kjønn skal være representert i foretakets styre, med henvisning til aksjeloven § 20-6 og § 21a om styrets revisjonsutvalg om at begge kjønn skal være representert	Lov av 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m.
IKS-loven	§ 10 om at aksjeselskapslovens krav om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for styret i interkommunale selskaper	Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper
Innskuddspensjonsloven	§ 5-3 om beregning av satser for hhv kvinner og menn slik at den årlige pensjon innskuddene ventes å gi er uavhengig av medlemmets kjønn	Lov av 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold
Jordskiftelova	§ 2-5 om at oppnevning av medlemmer av hvert kjønn til utvalg av jordskiftemeddommere	Lov av 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eiendom m.m.
Kommuneloven	§§ 7-5 om at "hvert kjønn" skal være representert på lister ved forholdsvalg, § 7-6 om kjønnsfordeling i valgoppgjør ved forholdsvalg, § 7-7 og § 7-10 om kjønnsbalanse i folkevalgte organer, §§ 10-4 og 10-5 om kjønnsbalanse til valg av kommune- og fylkesråd, § 21-1 om representasjon av begge kjønn i kommunale aksjeselskaper	Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

Vedlegg 9 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvisninger

Krisesenterloven	§ 1 om at formålet er å gi et godt tilbud til "kvinner, menn og barn" og § 2 om fysisk atskilte botilbud til kvinner og menn	Lov av 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud
Likestillings- og diskrimineringsloven	§ 10 om lovlig forskjellsbehandling ved graviditet, fødsel eller adopsjon, § 23 om tilrettelegging for gravide i arbeid eller studier, § 28 Kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv., § 34 Lik lønn for arbeid av lik verdi	Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering
Lov om innovasjon Norge	§ 14 om at reglene i aksjeloven om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for selskapets styre	Lov av 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge
Markedsføringsloven	§ 2 om god markedsføringsskikk, blant annet at reklamer ikke skal være i strid med likeverdet mellom kjønnene og § 35 om at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn ut ifra hensynet til likestilling mellom kjønnene, med særlig vekt på hvordan kvinner fremstilles	Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.
NIM-loven	§ 5 om krav til representasjon av begge kjønn i styret	Lov av 22. mai 2015 nr. 33 om Norges institusjon for menneskerettigheter
Norfundloven	§ 9 om at reglene i aksjeloven om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for fondets styre	Lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland
Offentleglova	§ 25 om krav om å registrere kjønn i lister over arbeidssøkere	Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
Psykisk helsevernlov	§ 4-6 om at kroppsvisitasjon skal foretas av en person av samme kjønn som pasienten	Lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern
Reindriftsloven	§ 71 om mest mulig lik representasjon av begge kjønn i reindrifststyret	Lov av 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift
Samvirkelova	§ 69 om krav om representasjon av begge kjønn i styret	Lov av 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak
Statsforetaksloven	§ 19 om representasjon av begge kjønn i styret, henviser til aksjeloven	Lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak
Straffeprosessloven	§ 201 om at når hensynet til ærbarhet tilsier det, skal personlig ransaking utføres ved en person av samme kjønn som den ransakingen gjelder	Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Stiftelsesloven	§ 27a om kjønnsrepresentasjon i stiftelsesstyret når dette oppnevnes av staten, en fylkeskommune eller kommune	Lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser

Vedlegg 9 til utredning om en tredje juridisk kjønnskategori: Oversikt over lover der kjønn tillegges betydning med paragrafhenvvisninger

Svalbardloven	§ 41 henviser til at kommunelovens bestemmelse om representasjon av begge kjønn i styret av aksjeselskaper gjelder for Longyearbyen lokalstyre	Lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard
Universitets- og høyskoleloven	§ 6-3 annet ledd om at underrepresenterte kjønn spesielt skal oppfordres til å søke undervisnings- og forskerstillinger, § 6-3 tredje ledd om at begge kjønn skal være representert blant sakkyndige som skal vurdere ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger, § 8-1 om kjønnssammensetning i private universitets- og høyskolestyrer og tilsvarende i § 9-4 for offentlige universitets- og høyskolestyrer	Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler
Vinmonopolloven	§ 5 om at aksjelovens krav til representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for styret i Vinmonopolet AS	Lov av 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet