



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Ligestillingsafdelingen
J.nr. 2019 - 13141
Den 20. august 2020

Gennemgang af lovgivning på LGBTI-området

Rapport fra den tværministerielle arbejdsgruppe for LGBTI

August 2020

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	4
1.1. Indledning og baggrund for lovgennemgangen	4
1.2. Organisering og proces for arbejdet	5
1.3. Udvælgelse af lovgivning	5
1.4. Temaer og lovgivning i rapporten	6
1.5. Definition af begreber	7
2. FORSKELSBEHANDLING, HADFORBRYDELSER OG HADFULDE YTRINGER	9
2.1. Indledning	9
2.2. Begrebsafklaring	10
2.3. Gældende ret	11
2.4. Danmarks internationale forpligtelser	28
2.5. Udenlandsk ret og erfaringer	34
2.6. Tilkendegivelser fra interesseorganisationer	36
2.7. Sammenfatning af eksisterende beskyttelse	38
2.8. Mulige tiltag, herunder fordele og ulemper	42
2.9. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser	48
3. DET FAMILIERETLIGE OMRÅDE	50
3.1. NAVNEÆNDRING FOR TRANSKØNNEDE	50
3.1.1. Indledning	50
3.1.2. Gældende dansk ret	50
3.1.3. Udenlandsk ret og erfaringer	52
3.1.4. Overvejelser om mulige tiltag	53
3.1.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser	55
3.2. TRANSKØNNEDE, DER BLIVER FORÆLDRE	56
3.2.1. Indledning	56
3.2.2. Gældende dansk ret og praksis	56
3.2.3. Udenlandsk ret og erfaringer	58
3.2.4. Overvejelser om mulige tiltag	59
3.2.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser	61
3.3. MEDMODERSKAB	62
3.3.1. Indledning	62
3.3.2. Gældende dansk ret og praksis	62
3.3.3. Udenlandsk ret og erfaringer	68
3.3.4. Overvejelser om mulige tiltag	69
3.3.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser	72
3.4. FAMILIER MED MERE END TO FORÆLDRE	73
3.4.1. Indledning	73
3.4.2. Gældende dansk ret	73
3.4.3. Udenlandsk ret og erfaringer	74
3.4.4. Overvejelser om mulige tiltag	75
3.5. SURROGATAFTALER	76
4. ÆNDRING AF JURIDISK KØN MV.	77
4.1. MULIGHED FOR ÆNDRING AF JURIDISK KØN UNDER 18 ÅR	77
4.1.1. Indledning	77
4.1.2. Begrebsafklaring	78

4.1.3.	<i>Gældende dansk ret</i>	79
4.1.4.	<i>Behandlingstilbud til personer under 18 år</i>	88
4.1.5.	<i>Erfaringerne med juridisk kønsskifte over 18 år</i>	92
4.1.6.	<i>Danmarks internationale forpligtelser</i>	94
4.1.7.	<i>Udenlandsk ret og erfaringer</i>	102
4.1.8.	<i>Tilkendegivelser fra interesseorganisationerne</i>	106
4.1.9.	<i>Tilkendegivelser fra børneorganisationer</i>	107
4.1.10.	<i>Opsamling og vurdering</i>	108
4.1.11.	<i>Modeller for ændring af juridisk køn for personer under 18 år</i>	109
4.1.12.	<i>Tværgående elementer</i>	118
4.1.13.	<i>Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser</i>	121
4.2.	OPHÆVELSE AF REFLEKSIONSPERIODE VED JURIDISK KØNSSKIFTE OVER 18 ÅR	124
4.2.1.	<i>Indledning</i>	124
4.2.2.	<i>Gældende ret</i>	124
4.2.3.	<i>Danmarks internationale forpligtelser</i>	125
4.2.4.	<i>Udenlandsk ret og erfaringer</i>	125
4.2.5.	<i>Tilkendegivelser fra interesseorganisationer m.fl.</i>	125
4.2.6.	<i>Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper</i>	125
4.2.7.	<i>Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser</i>	126
4.3.	KØNSBETEGNELSEN X I PASSET	127
4.3.1.	<i>Indledning</i>	127
4.3.2.	<i>Gældende dansk ret</i>	127
4.3.3.	<i>Tilkendegivelser fra interesseorganisationer m.fl.</i>	128
4.3.4.	<i>Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper</i>	128
4.3.5.	<i>Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser</i>	129
4.3.6.	<i>Konklusion</i>	129
4.4.	KØNSNEUTRALE PERSONNUMRE	130
4.4.1.	<i>Indledning</i>	130
4.4.2.	<i>Gældende ret</i>	130
4.4.3.	<i>Udenlandsk ret og erfaringer</i>	130
4.4.4.	<i>Tilkendegivelser fra interesseorganisationer</i>	131
4.4.5.	<i>Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper</i>	132
4.4.6.	<i>Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser</i>	133
4.4.7.	<i>Konklusion</i>	134
BILAG		135
	<i>Bilag 1. Skema til ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år</i>	135
	<i>Bilag 2. Vejledende information i forbindelse med ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år</i>	136
	<i>Bilag 3. Skema til bekræftelse af ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år</i>	139
	<i>Bilag 4. Systemmæssige udfordringer i forbindelse med ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år</i>	140

1. Indledning

1.1. Indledning og baggrund for lovgennemgangen

I juni 2018 blev handlingsplanen til fremme af tryk, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer (lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interkønnede) 2018-2021 offentliggjort. Handlingsplanen består af i alt 42 initiativer på tværs af en række indsats- og ministerområder.

Ét af initiativerne i handlingsplanen er en gennemgang af lovgivning på tværs af ressortområder med henblik på at vurdere, hvor beskyttelsen af LGBTI-personers rettigheder kan forbedres. Gennemgangen er foretaget i en tværministeriel arbejdsgruppe på området. Af handlingsplanen fremgår følgende om initiativet:

”Som en del af den tværministerielle arbejdsgruppes opgaver iværksættes i 2018 en gennemgang af lovgivningen på tværs af ressortområder med henblik på at vurdere, om der eventuelt er behov for justeringer af eksisterende lovgivning eller ny lovgivning, herunder bl.a. undersøge, om der bør åbnes for juridisk kønsskifte for transkønnede børn og unge under 18 år.”

Alle mennesker har ret til beskyttelse mod diskrimination og ret til respekt for privatliv og familieliv. Det er rettigheder, som også gør sig gældende i forhold til lesbiske, bøsser, biseksuelle, trans- og interkønnede (LGBTI-personer), og som fremgår af blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU’s Charter for Grundlæggende Rettigheder.

Der er gennem årene sket markante fremskridt i forhold til LGBTI-personers rettigheder i Danmark. På en række områder har Danmark været et foregangsland i forhold til resten af verden. Det gælder blandt andet muligheden for registreret partnerskab (år 1989), anerkendelse af to juridiske forældre af samme køn (år 1999), juridisk kønsskifte for voksne transkønnede personer (år 2014) og flytning af diagnosekoderne for transkønnede fra afsnittet om psykiske sygdomme (år 2017).

De danske interesseorganisationer på LGBTI-området og andre både nationale og internationale aktører peger imidlertid også på, at lovgivningen i Danmark ikke i tilstrækkelig grad giver lige muligheder og rettigheder for LGBTI-gruppen, og at der er områder, hvor lovgivningen ikke er fulgt med den udvikling, der er sket i samfundet i forhold til LGBTI-gruppen. Det drejer sig bl.a. om forskelsbehandlingslovgivning, familielovgivning og lovgivningen i forhold til ændring af juridisk køn.

ILGA Europe, som er den europæiske afdeling af den internationale interesseorganisation for LGBTI-personer, udgiver hvert år et Rainbow Map, der vurderer europæiske landes lovgivning vedr. lige muligheder og rettigheder for LGBTI-personer. Danmark ligger i 2020 ud af 54 lande på en delt 4. plads sammen med Norge, og er kun overgået af Luxemburg, Belgien og Malta. Placeringen på Rainbow Mappet dækker dog også over, at Danmark kun har opnået score på 68 ud af 100, som det samlet set er muligt at opnå. Der peges i rapporten således på, at der lovgivningsmæssigt er plads til forbedringer i forhold til LGBTI-gruppen i Danmark.

Gennemgangen af lovgivningen på tværs af ressortområder har haft til formål at beskrive og analysere den eksisterende lovgivning med særlig betydning for LGBTI-gruppen, og på den baggrund analysere og opstille mulige modeller og lovgivningsmæssige tiltag på området. Resultatet af lovgennemgangen er nærværende rapport, som er udarbejdet af de relevante ministerier i den tværministerielle arbejdsgruppe.

I de følgende afsnit 1.2-1.5 beskrives indledningsvist organiseringen af arbejdet, udvælgelsen af lovgivningstemaer samt definitioner af centrale begreber i rapporten. Analyserne af de enkelte lovgivningstemaer følger herefter i afsnit 2-4.

1.2. Organisering og proces for arbejdet

Gennemgangen af lovgivningen har været forankret i den tværministerielle arbejdsgruppe for LGBTI, som er etableret for at sikre koordinering og videndeling af indsatsen i forhold til LGBTI-personer på tværs af ministerområder.

Den tværministerielle arbejdsgruppe består af Ligestillingsafdelingen i Miljø- og Fødevareministeriet (formand), Sundheds- og Ældreministeriet, Kulturministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet. Kirkeministeriet deltager som observatør i arbejdsgruppen.

Som en del af arbejdet med at gennemgå lovgivningen er der etableret en række underarbejdsgrupper med deltagelse af de relevante ministerier. Det drejer sig om Miljø- og Fødevareministeriet (Ligestillingsafdelingen), Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet og Social- og Indenrigsministeriet, som har haft til opgave at beskrive og analysere de udvalgte lovgivningstemaer. Derudover er yderligere ministerier inddraget efter behov.

Underarbejdsgrupperne har for hvert lovgivningstema haft til opgave at beskrive gældende ret, herunder i relevant omfang inddrage fx internationale konventioner mv. på det pågældende område samt lovgivning og erfaringer fra udvalgte relevante lande. Dernæst har arbejdsgrupperne skulle identificere, hvor lovgivningen evt. kan styrkes samt opstille mulige tiltag/modeller for ny lovgivning eller ændringer af eksisterende lovgivning, herunder skitsere administrative og økonomiske konsekvenser heraf.

Underarbejdsgrupperne er ansvarlige for afsnittene om de enkelte lovgivningstemaer i rapporten.

1.3. Udvalgelse af lovgivning

Processen med at identificere de lovgivningstemaer, som er en del af rapporten, har været toleddet. Der er for det første indhentet input fra relevante interesseorganisationer, NGO'er og foreninger på LGBTI-området. Det er sket i form af dialogmøder med organisationerne, hvor de har kunnet komme med input til lovgivningsgangen. Der er i alt afholdt fire dialogmøder fra efteråret 2017 til efteråret 2019. Herudover er der afholdt bilaterale møder med en række organisationer om udvalgte temaer eller lovgivning.

Interesseorganisationer, NGO'er og foreninger på LGBTI-området er desuden løbende blevet opfordret til at sende skriftlige input til lovgivningsgangen, som flere af dem har gjort.

Der er modtaget skriftlige bidrag fra følgende organisationer:

- LGBT Danmark på vegne af en lang række organisationer
- LGBT komiteen
- LGBT+ Ungdom
- Institut for Menneskerettigheder
- LGBT Asylum
- Sabaah

- Dare
- Polyamori
- Copenhagen Pride
- Foreningen for Aseksuelle i Danmark
- Amnesty International
- Transpolitisk Forum
- Intersex Danmark
- Foreningen for Støtte til Transkønnede Børn - FSTB
- Børns Vilkår
- Børnerådet
- Red Barnet

Ud over inddragelsen af organisationerne på området har de enkelte ressortministerier selv foretaget en screening af relevant lovgivningen på deres område med henblik på at vurdere, hvilken lovgivning som skulle indgå i rapporten.

Der er i løbet af processen identificeret en række temaer og lovgivninger, som af forskellige årsager ikke er medtaget i rapporten. Det skyldes for det første, at ressortministerierne har vurderet, at lovgivningen i dag er tilstrækkeligt dækkende i forhold til LGBTI-gruppen. Det drejer sig bl.a. om asyllovgivningen, hvor det er vurderingen, at spørgsmål om forfølgelse på baggrund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika allerede i dag inddrages i forbindelse med asylmyndighedernes afgørelser om asyl.

Det drejer sig for det andet om lovgivning, som ikke specifikt vedrører LGBTI-gruppen men befolkningen generelt. Det drejer sig eksempelvis om surrogatmoderskab og forslag i relation til Sundheds- og Seksualundervisning og Familiekundskab i grundskolen og på læreruddannelsen.

Der er i processen for det tredje nævnt lovgivning, hvor det ikke vurderes hensigtsmæssigt at se på lovgivningen på nuværende tidspunkt. Det drejer sig om reglerne i forhold til dobbeltdonation, hvor det i forbindelse med den seneste ændring af lov om assisteret reproduktion blev besluttet af igangsætte en evaluering af reglerne i 2020, og området indgår derfor ikke i rapporten.

Endelig er der rejst en række problemstillinger og forslag, hvor der ikke er tale om lovgivning. Det drejer sig eksempelvis om forslag om justeringer af vejledninger i forhold til transpersoner og interkønnede i sundhedsvæsenet samt forslag om tilbud og støtte til LGBTI-personer, som ligeledes ikke indgår i rapporten, da dette ikke vedrører lovgivning.

1.4. Temaer og lovgivning i rapporten

På baggrund af ovenstående proces har arbejdsgruppen identificeret tre overordnede temaer, som indgår i rapporten. Det drejer sig om forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer, det familieretlige område samt lovgivning vedr. ændring af juridisk køn mv., hvor de relevante ministerier i regi af underarbejdsgrupper har beskrevet gældende ret mv. og analyseret mulighederne for at styrke lovgivningen. Af nedenstående oversigt fremgår temaerne, samt de ministerier der har været involveret i arbejdet.

Tabel 1. Oversigt over lovgivningstemaer i rapporten

Tema	Uddybning	Ministerier involveret i arbejdet*
Forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer	Der er set på mulighederne for: <ul style="list-style-type: none"> - Styrkelse af beskyttelsen af LGBTI-personer mod forskelsbehandling og chikane inden og uden for arbejdsmarkedet. - Tydeliggørelse af beskyttelsen af trans- og interkønnede mod hadforbrydelser og hadfulde ytringer i straffeloven. 	Miljø- og Fødevareministeriet (ligestillingsafdelingen), Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet. Desuden er Social- og Indenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet inddraget.
Det familieretlige område	Der er set på mulighederne for: <ul style="list-style-type: none"> - lempelse af muligheden for at ændre fornavn. - fastlæggelse af forældreskab ud fra det juridiske køn. - smidiggørelse af registrering af medmoderskab. 	Social- og Indenrigsministeriet.
Ændring af juridisk køn mv.	Der er set på mulighederne for: <ul style="list-style-type: none"> - ændring af juridisk køn for personer under 18 år - afskaffelse af refleksionsperioden for juridisk kønsskifte for personer over 18 år. - muligheden for at udvide ordningen om kønsbetegnelsen X i passet. - muligheden for kønsneutralt personnummer. 	Miljø- og Fødevareministeriet (Ligestillingsafdelingen), Justitsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet.

1.5. Definition af begreber

LGBTI kommer af engelsk (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender og Intersex) og dækker på dansk over lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interkønnede. Det er en samlebetegnelse, der bruges både i EU og FN sammenhæng.

Transkønnede: Personer, hvis kønsidentitet eller kønsudtryk i større eller mindre grad ikke er i overensstemmelse med det køn, de blev tildelt ved fødslen. At være transkønnet har ikke noget med seksuel orientering at gøre, hvorfor begrebet transseksuelle ikke anvendes.

Interkønnede: Personer født med en kønsanatomi, reproduktive organer og/eller kromosommønstre, som ikke passer klart på den typiske definition af hankøn eller hunkøn. Dette kan være observerbart ved fødslen, eller kan blive det senere i livet. Interkøn er derfor en medfødt variation i fysiske køns karakteristika.

Seksuel orientering: Den enkeltes vedvarende seksuelle tiltrækningsmønster baseret på, hvem man forelsker sig i og bliver seksuelt tiltrukket af.

Kønsidentitet: Den enkeltes selvoplevede køn, dvs. den enkeltes indre og individuelle oplevelse af sit køn.

Kønsudtryk: Måden at udtrykke sit køn fx ved valg af tøj, frisure, make-up, aktiviteter, bevægelser, tale, omgangen med andre m.v.

Kønskaraktistika: De legemlige egenskaber, der kendetegner og differentierer kønnet som f.eks. antallet af X- eller Y-kromosomer, typen af indre og ydre kønsorganer, endokrine forhold, skægvækst og brystudvikling.

2. Forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadfulde ytringer

2.1. Indledning

Danmark har underskrevet og ratificeret en række internationale traktater og konventioner, der indeholder en bred beskyttelse mod diskrimination af alle borgere, herunder LGBTI-personer. Det drejer sig bl.a. om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Der gælder således en forpligtelse til at sikre ligebehandling af enhver borger. Denne forpligtelse vil også kunne indebære en positiv forpligtelse til at beskytte mod hadforbrydelser, herunder ved at gribe ind og beskytte og iværksætte en effektiv efterforskning, der kan føre til identifikation og strafforfølgning af de ansvarlige¹.

Der er ligeledes vedtaget flere internationale rekommandationer på området. Blandt de centrale er Europarådets rekommandation om indsatser til bekæmpelse af diskrimination på grund af seksuel orientering og kønsidentitet². Selvom rekommandationen ikke er juridisk bindende, er Danmark ved dens vedtagelse blevet forpligtet til at arbejde for, at LGBTI-personer bl.a. ikke forskelsbehandles og udsættes for hadforbrydelser og hadfulde ytringer.

En undersøgelse fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder viser, at 31 procent af danske LGBTI-personer³ har følt sig diskrimineret eller chikaneret på grund af deres seksuelle orientering⁴. Inden for arbejdsmarkedet angiver otte procent af de adspurgte LGBTI-personer i en dansk undersøgelse fra 2019, at de har følt sig diskrimineret eller chikaneret på grund af deres seksuelle orientering på deres nuværende arbejdsplads⁵.

I forhold til hadforbrydelser viser offerundersøgelsen fra Det Kriminalpræventive Råd, at mellem 1.600 og 2.700 personer årligt udsættes for vold motiveret af homo- eller transfobi⁶. 41 procent af ofrene anmelder volden til politiet. Samtidig fremgår det af politiets årsrapport vedrørende hadforbrydelser for 2018, at der i 2018 var 74 sager om hadforbrydelser, som var motiveret af fordomme og had mod offeret på grund af vedkommendes seksuelle orientering. Det omfatter både hadforbrydelser rettet mod personer med en bestemt seksualitet (f.eks. homoseksuelle og biseksuelle), og personer med en bestemt kønsidentitet eller et bestemt kønsudtryk (f.eks. transkønnede og transvestitter).

Selvom Danmark i internationale evalueringer på en række områder rangeres højt ift. lige muligheder og rettigheder for LGBTI-personer, peges der i flere evalueringer også specifikt på steder i forskelsbehandlingslovgivningen, hvor der er plads til forbedringer⁷.

¹ Kjølbros, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2017, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1147.

² 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.

³ De to undersøgelser, der refereres til i afsnittet, omfatter ikke interkønnede, hvorfor der anvendes LGBTI-personer.

⁴ FRA – Fundamental Rights Agency (2020) A long way to go for LGBTI equality.

⁵ Als Research (2019) LGBTI-personers trivsel på arbejdsmarkedet.

⁶ Pedersen, Kyvsgaard & Balvig (2020) Udsathed for vold og andre former for kriminalitet – Offerundersøgelserne 2005-2018.

⁷ Bl.a. ILGA Europes Rainbow Map (2019) og OECD "The Road to LGBTI Inclusion: LGBTI-inclusive laws and policies in OECD countries" (2020).

Blandt andet peges der på, at de diskriminationsgrunde, der relaterer sig til LGBTI-personer (seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika), ikke i alle tilfælde eksplicit fremgår af forskelsbehandlingslovgivning. På samme måde påpeges det, at kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika ikke fremgår eksplicit af straffelovens bestemmelser vedrørende hadforbrydelser og hadfulde ytringer.

I forlængelse heraf er det senest i en evaluering fra marts 2020 om implementeringen af Europarådets rekommandation om indsatser til bekæmpelse af diskrimination på grund af seksuel orientering og kønsidentitet⁸, bl.a. blevet anbefalet, at landene arbejder for, at deres lovgivning *specifikt* beskytter mod forskelsbehandling på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet og *eksplicit* beskytter mod hadforbrydelser og hadfulde ytringer på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet.

Også nationalt har flere aktører på området, herunder LGBTI- og menneskerettighedsorganisationer, i længere tid advokeret for, at der er behov for at se på, om der skal ske en styrkelse af forskelsbehandlingslovgivningen i forhold til LGBTI-personer, så der skabes en klar, samlet og ensartet beskyttelse mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadfulde ytringer.

2.2. Begrebsafklaring

Diskrimination kan almindeligvis forstås som en forskelsbehandling, der medfører, at en person får en ringere behandling end andre, og som ikke er baseret på et sagligt grundlag.

Hadforbrydelser omfattet af straffelovens § 81, nr. 6, er tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives offerets etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Hadfulde ytringer omfattet af straffelovens § 266 b, omfatter situationer, hvor der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, fremsættes udtalelser, der truer, forhåner eller nedværdiger en persongruppe på grund af race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Der findes en række diskriminationsgrunde, der hver for sig eller samlet kan danne grundlag for diskrimination.

Fælles for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede⁹ eller interkønnede (LGBTI) er, at de enten bryder med normen om heteroseksualitet, eller at det kønsmæssige udtryk eller den fysiske fremtoning udfordrer den gængse opfattelse af køn i samfundet.

For LGBTI-personer kan der være tale om forskellige grunde til diskrimination, ligesom diskrimination på ét område ikke udelukker diskrimination på et andet. For eksempel kan en kvinde opleve at blive diskrimineret både på grund af hendes køn og på grund af hendes seksuelle orientering.

Nedenfor beskrives de diskriminationsgrunde, der kan være relevant at tage højde for i forhold til diskrimination af LGBTI-personer, herunder også ift. hadfulde ytringer og hadforbrydelser.

⁸ Steering Committee for Human Rights (2019) Report on the implementation of 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.

⁹ Der anvendes igennem kapitlet den sprogbug, der er anvendt i bl.a. love o.lign. og retspraksis. Det betyder f.eks., at ordet transseksuelle forekommer i kapitlet. Arbejdsgruppen er dog bekendt med, at det ikke er relevant at bruge begrebet transseksuel om transkønnede, da seksualitet eller seksuel orientering ikke har noget med ens kønsidentitet at gøre, hvorfor transkønnede og transkønnethed anvendes alle steder, hvor der ikke refereres til andre retskilder og lign.

For lesbiske, bøsser og biseksuelle er det deres *seksuelle orientering*, der kan give anledning til diskrimination. Seksuel orientering angår en persons vedvarende seksuelle tiltrækningsmønster baseret på, hvem man forelsker sig i og bliver seksuelt tiltrukket af¹⁰.

For transkønnede er det deres *kønsidentitet*, der kan give anledning til forskelsbehandling. Kønsidentitet er en persons indre og individuelle oplevelse af sit køn, hvilket for transkønnede i større eller mindre grad ikke stemmer overens med det køn, de blev tildelt ved fødslen. Særligt for transkønnede, men også bredt for LGBTI-gruppen gælder, at den enkelte kan opleve diskrimination på grund af sit *kønsudtryk*, dvs. måden man udtrykker sit køn på, fx ved valg af tøj, frisure, makeup, adfærd, bevægelser og tale¹¹.

For interkønnede, dvs. personer født med en kønsanatomi, reproduktive organer og/eller kromosomelle mønstre, der ikke stemmer overens med den typiske definition af hankøn eller hunkøn, er det deres *kønskarakteristika*, der kan give anledning til diskrimination. Kønskarakteristisk er således de legemlige egenskaber, der kendetegner og differentierer kønet fx antallet af X- eller Y-kromosomer, typen af indre og ydre kønsorganer, endokrine forhold, skægvækst og brystudvikling.

Det betyder, at kønskarakteristika er forskellig fra kønsidentitet, som er den enkelte persons indre og individuelle oplevelse af sit køn. Kønskarakteristika er ligeledes forskellig fra kønsudtrykket, som er den måde, den enkelte vælger at udtrykke sit køn på. Endelig er både kønskarakteristika og kønsidentitet forskellig fra den enkelte persons seksuelle orientering, dvs. det eller de køn og kønsudtryk, som den pågældende tiltrækkes af seksuelt¹². I det følgende forholder rapporten sig således til seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika som mulige diskriminationsgrunde.

2.3. Gældende ret

I dette afsnit gennemgås gældende dansk ret på forskelsbehandlingsområdet med fokus på seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Der er på forskelsbehandlingsområdet overordnet en række love, der beskytter mod forskelsbehandling på grund af køn, og hvor udgangspunktet for lovgivningen er kvinder og mænd. Dertil kommer en række love, der yder en minoritetsbeskyttelse eksempelvis på baggrund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse. De forskellige diskriminationsgrunde er i varierende omfang omfattet af forbud mod forskelsbehandling henholdsvis inden og uden for arbejdsmarkedet.

Endelig er der bestemmelser i straffeloven om hadforbrydelser, hvor gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende samt om hadfulde ytringer, hvor en truende, forhånende eller nedværdigende offentlig udtalelse er motiveret af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

De enkelte love gennemgås i forhold til diskriminationsgrunde og dækningsområde, og hvor relevant inddrages også retspraksis i forhold til fortolkningen af lovene.

¹⁰ LGBT Danmark (2015) LGBT Ordbog – om seksuel orientering og kønsidentitet.

¹¹ LGBT Danmark (2015) LGBT Ordbog – om seksuel orientering og kønsidentitet.

¹² Søren Brostrøm i Ugeskrift for Læger (2019) Variationer af kønskarakteristika.

2.3.1. Lovgivning inden for arbejdsmarkedet

2.3.1.1. Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. med senere ændringer (ligebehandlingsloven)¹³

Ligebehandlingsloven implementerer det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv 2006/54/EF¹⁴. Udgangspunktet for ligebehandlingsloven er mænd og kvinder, det vil sige, at diskriminationsgrunden er den enkeltes *køn*.

Ligebehandlingslovens § 1, stk. 1, fastslår, at ved ligebehandling af mænd og kvinder i ligebehandlingsloven forstås, at der ikke finder forskelsbehandling sted på grund af køn med hensyn til beskæftigelse m.v. Dette gælder både direkte forskelsbehandling og indirekte forskelsbehandling, navnlig under henvisning til graviditet eller til ægteskabelig eller familiemæssig stilling. Bestemmelsen finder således alene anvendelse inden for arbejdsmarkedet.

Efter § 1, stk. 2, fastslås det, at: *”der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af køn behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Direkte forskelsbehandling på grund af køn foreligger herunder ved enhver form for negativ forskelsbehandling i forbindelse med graviditet og under kvinders 14 ugers fravær efter fødslen”*.

Efter § 1, stk. 3, foreligger der indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af det ene køn ringere end personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Ligebehandlingslovens kapitel 2 (§§ 2-5) fastlægger arbejdsgivers pligt til at sikre ligebehandling af mænd og kvinder i forhold til ansættelse, forflyttelse, forfremmelse, erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse, omskoling og arbejdsvilkår, samt pligter for enhver, der fastsætter bestemmelser eller træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv og medlemskab af og deltagelse i en lønmodtager- eller arbejdsgiverorganisation m.v.

Ligebehandlingsloven regulerer således forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager, hvor arbejdsgiver er pligtsubjekt. Det vil sige, at forbuddet mod forskelsbehandling er rettet mod arbejdsgiverens handlinger, og ikke regulerer forhold mellem to kollegaer. Det bemærkes i den forbindelse, at ligebehandlingslovens § 3 sikrer mænd og kvinders lige adgang til at søge og få erhvervsuddannelse. Bestemmelsen omfatter for det første den erhvervsuddannelse m.v., som arbejdsgiveren har bestemmelsesretten over – dvs. såvel den uddannelse, som foregår i virksomhedens regi, som den uddannelse, som arbejdsgivere i øvrigt tilbyder deres ansatte (eksterne erhvervsuddannelser). For det andet omfatter den *alle andre* erhvervsmæssige uddannelser mv. (eksterne erhvervsuddannelser), som foregår uden for virksomhedens regi. Enhver uddannelse, der tager sigte på lønnet beskæftigelse vil være omfattet af bestemmelsen.

Sexchikane anses i ligebehandlingsloven for forskelsbehandling pga. køn, jf. lovens § 1, stk. 4. Efter lovens forarbejder og retspraksis anses en arbejdsgiver for at være forpligtet til i rimeligt omfang at sikre sine ansatte mod seksuel chikane, idet arbejdsgiver har en pligt til at stille et chikanefrit miljø til rådighed, og arbejdsgiveren er forpligtet til i rimeligt omfang at sikre sine ansatte mod chikane. Det

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 645 af 8. juni 2011.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

gælder ikke blot krænkelser begået af arbejdsgiveren selv, men efter omstændighederne også krænkelser begået af andre ansatte. Ligebehandlingsloven anses i praksis for overtrådt, når en ansat udsættes for sexchikane, som defineret i lovens § 1, stk. 6.

Retspraksis

EU-Domstolen har i to konkrete sager fra 1996 og 2004¹⁵, som omhandlede henholdsvis afskedigelse og pension, fastslået, at personer, der har gennemgået eller som påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation, er beskyttet mod diskrimination på grund af køn. I de pågældende sager, er der ikke taget stilling til en person, der ikke har gennemgået eller påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation.

I tillæg til EU-Domstolens afgørelser er arbejdsgruppen bekendt med en dansk byretsdom om forskelsbehandling af en transkønnet person, som ikke havde gennemgået et fysisk kønsskifte. I sagen¹⁶ afskedigede en arbejdsgiver en kvinde, fordi hun var transkønnet. Retten slog fast, at arbejdsgiverens forskelsbehandling var af en så diskriminerende og krænkende karakter, at den transkønnede person blev tilkendt en godtgørelse på 30.000 kr. (normalniveauet er som udgangspunkt 25.000 kr.).

Sagens kerne var spørgsmålet om, hvorvidt den transkønnede person var beskyttet af lovgivningen, når hun ikke havde fået foretaget en kønsskifteoperation. Hertil slog retten fast, at både kønsidentitet og kønsudtryk er beskyttet af direktivet om diskrimination på baggrund af køn. Det vil sige, at det blev lagt til grund, at en person ikke behøver at få foretaget en egentlig kønsskifteoperation for at være beskyttet af direktivet.

I forhold til diskriminationsbeskyttelsen fremgår det endvidere af dommens præmisser, at *”forskelsbehandlingen af sagsøgeren [er] omfattet af såvel ligebehandlings- som forskelsbehandlingsloven,”* at afbrydelsen af arbejdsforholdet er *”sket alene på grund af sagsøgerens påklædning og udseende,”* samt at den forskelsbehandling, som den transkønnede person blev udsat for, berettiger *”til samme godtgørelse uanset, om sagsøgeren på daværende tidspunkt måtte betegnes som transseksuel¹⁷ eller transvestit”*. Det bemærkes, at forskelsbehandlingsloven blot nævner seksuel orientering som beskyttelsesgrund, og ikke kønsudtryk eller kønsidentitet, jf. afsnit 2.3.1.3.

Retten slog således de facto fast, at både kønsidentitet og kønsudtryk er beskyttet under den danske lovgivning, selvom denne ikke direkte omtaler transkønnede personer eller indeholder begreberne kønsidentitet og kønsudtryk.

Rettens fortolkning af den eksisterende lovgivning vurderes dermed at være, at usaglig forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk er forskelsbehandling i lovens forstand.

Arbejdsgruppen er ikke bekendt med øvrig retspraksis, som omhandler transkønnede inden for arbejdsmarkedet.

På baggrund af retspraksis er det således arbejdsgruppens vurdering, at kønsidentitet og kønsudtryk kan fortolkes ind i en bred forståelse af køn, og dermed er omfattet af beskyttelsen i

¹⁵ Sag C-13/94, P mod S og Cornwall County Council og sag C-117/01, K.B. mod National Health Service Pensions Agency og Secretary of State for Health.

¹⁶ Århus Byrets dom af 9. juni 2015 (BS 72-45/2014)

¹⁷ Det bemærkes, at der er tale om et citat, hvor ordet transseksuel anvendes. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at transseksuel ikke længere er en korrekt betegnelse, da kønsidentitet og kønsudtryk ikke nødvendigvis hænger sammen med seksuel orientering.

ligebehandlingsloven. Arbejdsgruppen er ikke bekendt med retspraksis, der forholder sig eksplicit til kønskarakteristika, men det må formodes at også kønskarakteristika vil være omfattet af domstolens forståelse af køn.

2.3.1.2. Lov om ligeløn til mænd og kvinder (ligelønsloven)¹⁸

Ligelønsloven indeholder bestemmelser, der gennemfører det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv 2006/54/EF¹⁹.

Efter ligelønslovens § 1, stk. 1, må der ikke på grund af køn finde lønmæssig forskelsbehandling sted. Dette gælder både direkte forskelsbehandling og indirekte forskelsbehandling. Loven finder således alene anvendelse inden for arbejdsmarkedet.

Efter § 1, stk. 2, skal: *"Enhver arbejdsgiver yde kvinder og mænd lige løn, for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi. Især når et fagligt klassifikationssystem anvendes for lønfastsættelsen, bygges dette system på samme kriterier for mandlige og kvindelige lønmodtagere og indrettes således, at det udelukker forskelsbehandling med hensyn til køn"*.

Arbejdsgruppen er ikke bekendt med, at der har været rejst sager om forskelsbehandling efter ligelønsloven i forhold til kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, og der foreligger således umiddelbart ikke retspraksis på området.

Det vurderes umiddelbart, at ligelønslovens kønskriterium – ligesom ligebehandlingslovens – i praksis må forventes at omfatte beskyttelse mod lønmæssig forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

2.3.1.3. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven)²⁰

Forskelsbehandlingsloven implementerer Rådets direktiver 2000/43/EF og 2000/78/EF.²¹

Forskelsbehandlingslovens diskriminationsgrunde er race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, jf. § 1, stk. 1, men loven inkluderer ikke eksplicit forskelsbehandling pga. køn, ligesom kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika ikke eksplicit er nævnt som beskyttelsesgrund, jf. dog retspraksis nedenfor.

Forbuddet mod forskelsbehandling på baggrund af de opregnede diskriminationsgrunde i forskelsbehandlingsloven gælder både direkte og indirekte forskelsbehandling og følger samme definition som anført ovenfor under afsnit 2.3.1.1.

¹⁸ Lovbekendtgørelse nr. 156 af 22. februar 2019.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017.

²¹ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Efter forskelsbehandlingslovens 1, stk. 2, er direkte forskelsbehandling som udgangspunkt ulovlig og kan – modsat indirekte forskelsbehandling – ikke sagliggøres. Der er dog nogle generelle undtagelser, som bl.a. vedrører beskyttelse af børn og unge, positiv særbehandling i forhold til seniorer og handicappede m.fl.

Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling fremgår af § 1, stk. 3, og kan fraviges såfremt et kriterium, praksis eller bestemmelse er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det saglige formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af de opregnede diskriminationsgrunde gælder også chikane, jf. lovens § 1, stk. 4, hvor det fremgår, at det er forskelsbehandling, hvis en person chikaneres på grund af ét eller flere af de kriterier, der er omfattet af forskelsbehandlingsloven. Heri ligger, at den krænkede person ikke ville være blevet udsat for chikane, hvis personen f.eks. havde haft en anden hudfarve osv. Både tilsligtet og utilsigtet chikane er omfattet af forbuddet og betragtes som forskelsbehandling. Utilsigtet chikane er en adfærd, som ikke finder sted med det formål at krænke en person, men som alligevel krænker personen.

I forhold til beskyttelsen af seksuel orientering bemærkes det, at det fremgår af lovens forarbejder, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering blev medtaget, fordi lovgivningen på en række andre væsentlige områder yder beskyttelse mod det offentliges og privates forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, jf. straffelovens § 266 b, forvaltningslovens § 28, stk. 1, § 3, stk. 2, i lov om private registre samt § 1 i racediskriminationsloven. Begrebet ”seksuel orientering” følger således samme definition, som beskrevet under afsnit 2.3.2.2 om straffelovens § 266 b, stk. 1.

Forskelsbehandlingsloven forbyder forskelsbehandling på arbejdsmarkedet i forbindelse med ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.

Forskelsbehandlingsloven regulerer således forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager, hvor arbejdsgiver er pligtsubjekt. Det vil sige, at forbuddet mod forskelsbehandling er rettet mod arbejdsgiverens handlinger, og ikke regulerer forhold mellem to kolleger.

Retspraksis

Arbejdsgruppen er alene bekendt med en afgørelse²², som er beskrevet under afsnit 2.3.1.1, hvor det i forhold til diskriminationsgrunde fremgår af dommens præmisser, at ”forskelsbehandlingen af sagsøgeren [er] omfattet af såvel ligebehandlings- som forskelsbehandlingsloven”. Retten fortolker således i denne sag kønsidentitet og kønsudtryk ind i diskriminationsgrunden seksuel orientering.

På baggrund af retspraksis er det således arbejdsgruppens vurdering, at kønsidentitet og kønsudtryk kan fortolkes ind i forståelsen af seksuel orientering, og dermed er omfattet af beskyttelsen i forskelsbehandlingsloven. Arbejdsgruppen er ikke bekendt med retspraksis, der forholder sig eksplicit til køns karakteristika. En persons kønsidentitet eller kønsudtryk, og en persons seksuelle orientering er dog reelt to forskellige forhold, der bør skelnes fra hinanden, hvorfor det er tvivlsomt, om køns karakteristika også vil være omfattet af forståelse af seksuel orientering.

²² Århus Byrets dom af 9. juni 2015 (BS 72-45/2014)

2.3.2. Lovgivning uden for arbejdsmarkedet

2.3.2.1. Lov om ligestilling af kvinder og mænd (ligestillingsloven)²³

Ligestillingsloven implementerer Rådets direktiv 2004/113/EF²⁴ om forbud mod forskelsbehandling på grund af *køn* i forhold til levering af varer og tjenesteydelser. Både i loven samt i direktivet og dets forarbejder henvises til, at forskelsbehandling på grund af køn betyder forskelsbehandling af mænd og kvinder.

Ligestillingsloven har karakter af en generel lov på ligestillingsområdet. Hvor bl.a. ligebehandlingsloven og ligelønsloven m.fl. har karakter af *lex specialis* inden for deres område med den virkning, at disse love går forud for ligestillingsloven, såfremt der er uklarhed indbyrdes mellem reglerne.

Efter ligestillingslovens § 1, er formålet med loven at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke *chikane* og *sexchikane*.

Forbuddet mod forskelsbehandling gælder for 1) enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for *offentlig forvaltning* og *almen virksomhed* og 2) myndigheder, organisationer og alle personer, der leverer *varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse*, jf. § 1 a.

Anvendelsesområdet i ligestillingsloven skal forstås bredt, og dækker udover egentlige forretningsdrivende også ydelser, der udbydes af håndværkere, tandlæger, advokater og ejendomsmæglere. Adgangen til bl.a. restauranter, diskoteker og udstillinger er også inden for anvendelsesområdet²⁵. Hvis kvinder f.eks. skal betale mindre i entré til et diskotek end mænd skal, så vil det være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i ligestillingsloven i lovens § 2. Ligestillingslovens anvendelsesområde er således bredere end de ovenfor gennemgåede love, idet loven også regulerer forskelsbehandling uden for arbejdsgiver og arbejdstager-forhold.

Det er dermed varer og tjenesteydelser, der leveres eller udføres som led i erhvervsmæssig drift, som er omfattet af loven. Der skal således være tale om økonomiske aktiviteter af et vist omfang og intensitet, og varer og tjenesteydelser, der normalt ikke leveres mod betaling, vil derfor som udgangspunkt ikke være omfattet af loven.

Ifølge forarbejderne til loven er udtrykket '*almen virksomhed*' alene medtaget for at sikre, at forbuddet også gælder for de almene boligorganisationers udlejningsvirksomhed.

Ligestillingsloven finder, i modsætning til direktivet, anvendelse på medieindhold, reklame og adgang til uddannelse, i det omfang uddannelse ikke er omfattet af ligebehandlingsloven²⁶.

²³ Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 med senere ændring.

²⁴ Ligestillingsloven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.

²⁵ Jf. bemærkninger til forslag om lov om ligestilling af kvinder og mænd, fremsat den 9. februar 2000

²⁶ Jf. Ligestillingslovens § 1 a. Se også de kommenterede ligestillingslove, 7. udgave, bd. 1, s. 254.

Loven indeholder i § 2 et forbud mod forskelsbehandling på grund af køn, hvor ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af køn betragtes som forskelsbehandling.

Efter § 2, stk. 2, foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af sit køn behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Efter § 2, stk. 3, foreligger der indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af det ene køn særlig ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål, og midlerne til at opfylde dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Loven indeholder desuden i § 2 a et forbud mod chikane og seksuel chikane, der opfattes som forskelsbehandling på grund af køn.

Endelig regulerer ligestillingsloven efter §§ 4-7 det offentliges forpligtelser til at arbejde med ligestilling i al planlægning og forvaltning, og at afrapportere om dette i ligestillingsredegørelserne, en forpligtelse for ligestillingsministeren til at udarbejde en årlig redegørelse om ligestilling til Folketinget, samt efter §§ 8-13 regler om kønssammensætningen i råd, nævn og udvalg og i statslige virksomheders og institutioners bestyrelser.

Retspraksis

Der findes ingen afgørelser fra EU-Domstolen om forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika uden for arbejdsmarkedet, men da forbudsbestemmelserne og definitionerne af forskelsbehandling på grund af køn er den samme i ligebehandlingsloven og ligestillingsloven, må det antages, at EU-Domstolens afgørelse om forståelsen af køn i ligebehandlingsloven formentlig også vil gælde på området uden for arbejdsmarkedet.

Ligebehandlingsnævnet har behandlet flere klager, der har drejet sig om forskelsbehandling på baggrund af kønsidentitet, både sager hvor klager havde fået foretaget fysisk kønsskifte, og sager hvor klager alene havde foretaget juridisk kønsskifte.

I en sag drejede klagen sig om påstået forskelsbehandling på grund af køn som følge af en familievejleders udtalelser under støttet samvær med klagers børn. Klager havde fået bevilget juridisk kønsskifte og havde i den forbindelse fået tildelt et kvindeligt personnummer, havde skiftet navn til et kvindenavn og gik klædt som kvinde. Trods dette havde familievejlederen ved enkelte lejligheder under det støttede samvær omtalt klager som "ham" og tiltalt klager ved sit tidligere mandenavn. Nævnet fandt, at udtalelserne var udtryk for chikane på grund af køn, jf. ligestillingslovens § 2 a. Selvom familievejlederen ikke havde til hensigt at udøve chikane, havde klager oplevet udtalelserne som nedværdigende. Klager fik medhold²⁷.

På baggrund af EU-Domstolens forståelse af køn i ligebehandlingsloven og ligebehandlingsnævnets praksis, er det arbejdsgruppens vurdering, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af begrebet køn i ligestillingsloven. Det antages, at også kønskarakteristika vil være omfattet af begrebet køn, men der foreligger ikke retspraksis herom.

²⁷ J. nr. 2017-6811-21985

2.3.2.2. Straffelovens²⁸ § 81, nr. 6, og § 266 b, stk. 1

Straffelovens § 81, nr. 6, fastslår, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i *andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende*. Der sigtes således til tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse forhold.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at anvendelsesområdet skal fortolkes i overensstemmelse med anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b, stk. 1, om hadfulde ytringer. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningspersonens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige, og bestemmelsen finder således anvendelse i forbindelse med straffastsættelsen i almindelighed.

Efter straffelovens § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin *race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering*. Straffen er bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særlig skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. straffelovens § 266 b, stk. 2.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 266 b, stk. 1, at der med begrebet ”seksuel orientering” forstås en persons lovlige seksuelle adfærd og indstilling. Det fremgår endvidere, at den anvendte formulering er generel, og at også andre former for seksuel orientering end homoseksualitet er omfattet af bestemmelsens beskyttelsesområde. Som eksempel på en sådan anden form for seksuel orientering er i forarbejderne nævnt ”transvestitisme”.²⁹

Retspraksis

I retspraksis foreligger der flere domme, som omhandler hadforbrydelser (straffelovens § 81, nr. 6) eller hadfulde ytringer (straffelovens § 266 b, stk. 1), der har baggrund i en persons seksuelle orientering. Disse domme omhandler som udgangspunkt tilfælde, hvor en homoseksuel person har været udsat for hadforbrydelser eller hadfulde ytringer på grund af sin seksuelle orientering.

Arbejdsgruppen er imidlertid alene bekendt med én dom, som omhandler fortolkningen af begrebet ”seksuel orientering” i forhold til hadforbrydelser og hadfulde ytringer, som har baggrund i en persons kønsidentitet og/eller kønsudtryk.

Retten i København afsagde den 24. oktober 2010 dom, hvorefter en mand blev idømt ubetinget fængsel i 1 år og 3 måneder for at have udøvet grov vold mod en anden mand, fordi vedkommende var sminket og klædt som en kvinde.³⁰ Det fremgår af dommens præmisser, at retten i forbindelse med strafudmålingen i straffeskærpende retning lagde vægt på, at volden havde baggrund i forurettedes seksuelle orientering. På den baggrund blev manden dømt for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 245, stk. 1, om grov vold, jf. § 81, nr. 6, om hadforbrydelser.

²⁸ Lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019.

²⁹ Det bemærkes, at den anvendte formulering anvendes i bestemmelsens forarbejder samt den juridiske litteratur.

³⁰ Dommen er tilgængelig i anklagemyndighedens vidensbase, hvor den har følgende nummer: AM2013.10.24B2. I den pågældende sag blev tiltalte idømt en fællesstraf på ubetinget fængsel i 1 år og 3 måneder, da tiltalte havde en reststraf fra en tidligere dom på 42 dage.

På baggrund af forarbejderne er det arbejdsgruppens vurdering, at straffelovens § 266 b, stk. 1, må fortolkes således, at den også omfatter trusler, forhånelse eller nedværdigelse på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk, selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af bestemmelsens ordlyd eller bemærkninger. Heraf følger, at straffelovens § 81, nr. 6, også skal fortolkes således, at bestemmelsen omfatter kønsidentitet og kønsudtryk, hvilket i øvrigt stemmer overens med (den sparsomme) retspraksis på området.

Det kan ikke af forarbejderne til straffelovens § 266 b eller af retspraksis udledes, om kønskarakteristika er omfattet af begrebet ”seksuel orientering”. Det er derfor uafklaret, om kønskarakteristika også er omfattet af bestemmelsernes anvendelsesområde.

2.3.2.3. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (racediskriminationsloven)³¹

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (herefter racediskriminationsloven) trådte i kraft i 1971 med det formål at muliggøre dansk ratifikation af FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

I medfør af lovens § 1, stk. 1, er det strafbart inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på baggrund af en persons *race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering* at nægte at betjene den pågældende på samme vilkår som andre.

Racediskriminationsloven omfatter således tilfælde, hvor en person på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering udelukkes fra noget, som ellers udbydes til eller i øvrigt står til rådighed for enhver (eventuelt mod betaling eller under andre saglige vilkår), eller stilles over for strengere vilkår med hensyn til betaling m.v. end de almindeligt gældende vilkår.

Bestemmelsen finder anvendelse på servicevirksomhed i bred forstand, og det fremgår af lovens forarbejder, at bestemmelsen omfatter enhver betjening eller ydelse, der i erhvervsmæssigt eller almennyttigt øjemed stilles til rådighed for offentligheden. Omfattet af bestemmelsen er således f.eks. ydelser fra salgs-, reparations- og serviceindretninger af enhver art, adgang til læge- og tandlægebehandling, adgang til befordring af enhver art med befordringsmidler, der udbydes til offentligheden, samt adgang til betjening i restauranter, hoteller, pensionater m.v. Endvidere omfatter bestemmelsen erhvervsmæssigt salg og udlejning af fast ejendom eller lejlighed samt udlejning inden for almennyttige boligselskaber.

Efter racediskriminationslovens § 1, stk. 2, er det endvidere strafbart at nægte at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Bestemmelsen omfatter bl.a. adgang til forlystelsessteder (biografer, diskoteker, restauranter, barer, koncerter m.v.), parker, strande, sportsarrangementer, udstillinger m.v., hvortil offentligheden har adgang.

Strafferammen efter loven er bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Anvendelsesområdet for racediskriminationsloven skal fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 266 b, stk. 1, for så vidt angår diskriminationsgrundene. På den baggrund lægges det til grund, at begrebet ”seksuel orientering” skal fortolkes således, at det også omfatter diskrimination på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk, selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af bestemmelsens ordlyd. Dog er

³¹ Jf. Lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987 med senere ændring

det uafklaret, om kønskarakteristika også er omfattet af lovens begreb ”seksuel orientering”, jf. afsnit 2.3.2.2.

Efter racediskriminationslovens § 4 behandles sager om overtrædelse af loven som straffesager. Ligebehandlingsnævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klager om overtrædelse af racediskriminationsloven.³² Loven er således en strafferetlig særlov og straf for overtrædelse heraf forudsætter i henhold til lovens § 2, at der foreligger forsæt.

Der kan både rejses tiltale mod den person, der har udøvet forskelsbehandlingen, samt den ejer, leder eller lignende, herunder et selskab, som måtte have pålagt en medarbejder at udøve forskelsbehandlingen.

Det bemærkes i øvrigt, at der er fastsat retningslinjer for politiet og anklagemyndighedens håndtering af sager om hadforbrydelser, herunder overtrædelser af racediskriminationsloven.³³ Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at politidirektøren skal forelægge alle sager om overtrædelse af racediskriminationsloven for statsadvokaten. Hvis statsadvokaten fx træffer afgørelse om påtaleopgivelse eller indstilling af efterforskningen, skal statsadvokaten underrette forurettede og andre, der må antages at have rimelig interesse heri. Det skal fremgå af underretningen, at statsadvokatens afgørelse kan påklages til Rigsadvokaten.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder, hvorvidt indirekte forskelsbehandling eller chikane er omfattet af lovens anvendelsesområde, og der ses ikke at foreligge retspraksis herom. Det formodes imidlertid, at loven finder anvendelse ved indirekte forskelsbehandling og chikane.

For så vidt angår forurettedes mulighed for godtgørelse indeholder racediskriminationsloven ikke bestemmelser herom. Det fremgår af erstatningsansvarslovens § 26, at den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, skal betale den forurettede godtgørelse for tort. Det følger af retspraksis, at det ved overtrædelse af racediskriminationsloven er muligt at tilkende en forurettet godtgørelse for tort efter erstatningsansvarslovens § 26, men det forudsættes i praksis, at krænkelsen skal have haft en vis grovhed.³⁴

Retspraksis

Der ses ikke at foreligge retspraksis, som omhandler overtrædelse af racediskriminationsloven ved forskelsbehandling på grund af en persons kønsidentitet, kønsudtryk og/eller kønskarakteristika. Der ses desuden ikke at foreligge retspraksis om overtrædelse af loven ved indirekte forskelsbehandling eller chikanøs adfærd, jf. lige ovenfor.

Arbejdsgruppen er imidlertid bekendt med en sag fra 2007, som blev afsluttet med vedtagelse af et bødeforelæg, og som således ikke blev behandlet ved domstolene. Sagen drejede sig om, hvorvidt en direktør, der samtidig var bestyrelsesmedlem i et aktieselskab, som drev en audio- og videoforretning,

³² Det bemærkes, at ligebehandlingsnævnet efter § 2, stk. 4, i lov om ligebehandlingsnævnet har kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter lov om etnisk ligebehandling.

³³ Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om hadforbrydelser, pkt. 1.2. om sager om lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv.

³⁴ U.1999.920Ø: Overtrædelse af racediskriminationsloven ved at have nægtet en person adgang til en restaurant på grund af personens hudfarve og etniske oprindelse: Krænkelsen blev hverken anset for at være af en sådan grovhed eller indebære en sådan ydmygelse, at der var grundlag for tilkendelse af godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26. Samme resultat i U.2004.641V.

havde overtrådt racediskriminationslovens § 1, stk. 1. Direktøren havde nægtet at betjene en mandlig transvestit, der indfandt sig i butikken iklædt kjole, på samme vilkår som andre kunder, idet han oplyste, at prisen på en pladespiller var 10.000 kr. og bl.a. udtalte: ”Det er altså prisen, og så er du i øvrigt ikke velkommen i butikken, så længe du har det tøj på”, og ”hvis du går hjem og tager din mors tøj af, kan det være vi finder en bedre pris”. Direktøren vedtog efterfølgende et bødeforelæg på 2.000 kr. i anledning af overtrædelsen, og aktieselskabet vedtog en bøde på 1.000 kr.³⁵

Det er arbejdsgruppens vurdering, at racediskriminationsloven – i overensstemmelse med straffelovens § 266 b – beskytter mod forskelsbehandling på baggrund af kønsidentitet eller kønsudtryk, selv om det ikke eksplicit fremgår af lovens ordlyd. Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med udfaldet af sagen refereret ovenfor.

Det fremgår hverken af lovens forarbejder eller retspraksis, om kønskarakteristika er omfattet af begrebet ”seksuel orientering” i racediskriminationsloven, og det er derfor uafklaret, om kønskarakteristika også er omfattet af lovens anvendelsesområde.

2.3.2.4. Lov om etnisk ligebehandling³⁶

Lov om etnisk ligebehandling har race og etnicitet som beskyttelsesgrund, men er taget med i lovgennemgangen med henblik på at kunne sammenligne lovens anvendelsesområde, klageadgang mv. i forhold til beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Lov om etnisk ligebehandling implementerer delvist Rådets direktiv 2000/43/EF³⁷. Direktivet er i store træk gennemført i dansk ret med bestemmelser i tre danske love: Forskelsbehandlingsloven for så vidt angår etnisk forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, lov om etablering af Dansk Center for Internationale studier og Menneskerettigheder og lov om etniske ligebehandling for så vidt angår etnisk forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet³⁸.

Loven supplerer beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, som inden lovens vedtagelse allerede fandtes i dansk ret – særligt i racediskriminationsloven og forskelsbehandlingsloven.

Lovens forberedelse

Den 8. juni 2001 nedsatte Indenrigsministeriet Udvalget om implementering i dansk ret af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (Ligebehandlingsudvalget).

Udvalget havde til opgave at udarbejde forslag til, hvordan det etniske ligebehandlingsdirektiv mest hensigtsmæssigt kunne gennemføres i dansk ret.

Det fremgår af Ligebehandlingsudvalgets betænkning, at det på nogle punkter var tvivlsomt, om gældende ret opfyldte direktivets krav. Det gælder bl.a. det i direktivet indeholdte forbud mod chikane,

³⁵ Den pågældende sag er nævnt i Rigsadvokatens redegørelse om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6 og 7, samt sager om overtrædelse af forbud mod forskelsbehandling af race mv. Redegørelsen er tilgængelig i anklagemyndighedens vidensbase.

³⁶ Jf. Lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012 med senere ændringer.

³⁷ Jf. Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

³⁸ Jf. Ligestillingslovene Kommenteret, bd. 1, s. 196.

der udøves i relation til race eller etnisk oprindelse, ligesom direktivets forbud mod repressalier nok kun delvist var opfyldt i dansk ret. Det var også usikkert, om direktivets bevisbyrde regler gjaldt i forbindelse med sager om forskelsbehandling. På nogle punkter var der desuden behov for lovtekniske justeringer – f.eks. i forbindelse med gennemførelse af direktivets art. 4, om adgang til at gøre undtagelser med hensyn til regulære og afgørende erhvervsmæssige krav, ligesom der kunne være behov for at tilpasse definitionen af indirekte forskelsbehandling i overensstemmelse med direktivets art. 2.³⁹

Udvalget overvejede bl.a., om man skulle supplere allerede gældende lovgivning med særlige bestemmelser, herunder særligt i forskelsbehandlingsloven og racediskriminationsloven. For så vidt angik racediskriminationsloven fandt man det ikke hensigtsmæssigt at supplere bestemmelserne heri, særligt med henvisning til at de supplerende bestemmelser kun skulle finde anvendelse for nogle af lovens diskriminationsgrunde (race og etnisk oprindelse), og fordi racediskriminationsloven indeholder et strafsanktioneret forbud mod forskelsbehandling.⁴⁰

Ligebehandlingsudvalget fandt samtidig, at de dele af direktivet, der vedrørte forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, skulle gennemføres i forskelsbehandlingsloven under hensyn til behovet for en samlet regulering af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, uanset diskriminationsgrund.

Ligebehandlingsudvalget anførte bl.a. følgende om overvejelserne i forhold til racediskriminationsloven og direktivets gennemførelse:

”Der er et vist sammenfald mellem lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. og direktivets artikel 3, stk. 1, litra h). Direktivet forbyder forskelsbehandling med hensyn til ”race eller etnisk oprindelse”. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter også disse kriterier. Direktivet finder anvendelse med hensyn til ”adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig”. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. finder anvendelse med hensyn til ”betjening” inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed og ”adgang” til steder, der er åben for almenheden. Direktivet omfatter ”den offentlige og private sektor”. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter ”erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed”.

Dette delvise sammenfald indebærer, at en forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter omstændighederne vil kunne være omfattet af – og i strid med – både den lov, der gennemfører direktivet, og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor en person nægtes betjening i en restaurant eller nægtes adgang til et diskotek på grund af race eller etnisk oprindelse.”⁴¹

Det betyder, at en person, der har været udsat for en sådan forskelsbehandling, kan anlægge en sag ved Ligebehandlingsnævnet uafhængigt af, om anklagemyndigheden – f.eks. på grund af de foreliggende beviser – vælger ikke at fremme en straffesag efter racediskriminationsloven. Omvendt danner det delvise sammenfald også grundlag for, at anklagemyndigheden kan indlede strafferetlig forfølgning mod den person, der påstås at have udøvet forskelsbehandlingen, og at den påståede forurettede kan anlægge en klagesag ved Ligebehandlingsnævnet. De to sager kan dog ikke behandles samtidig, jf. lov om Ligebehandlingsnævnets § 4, stk. 2.

³⁹ Jf. Betænkning nr. 1422 af 18. september 2002, s. 143.

⁴⁰ Jf. Betænkning nr. 1422 af 18. september 2002, s. 150.

⁴¹ Betænkning nr. 1422 af 18. september 2002, s. 152

De to sager vil imidlertid blive behandlet efter forskellige regler. Sagen om overtrædelse af racediskriminationsloven vil blive behandlet i strafferetsplejens former, hvilket bl.a. betyder, at anklagemyndigheden har bevisbyrden for den tiltaltes skyld. Sagen om forskelsbehandling efter lov om etniske ligebehandling behandles i den civile retsplejes former og i overensstemmelse med de i lovens fastsatte bestemmelser, hvilket bl.a. betyder, at princippet om delt bevisbyrde i lovens § 7 finder anvendelse.

Lovens indhold

Lov om etniske ligebehandling har, jf. § 1, til formål at forhindre forskelsbehandling og at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Anvendelsesområdet for loven er al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår *social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelig for offentlighed. Ligeledes gælder forbuddet mod forskelsbehandling medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.*

Social beskyttelse omfatter bl.a. ydelser ved arbejdsløshed eller arbejdsulykker, børnetilskud og pension samt adgang til sygepleje og sundhedsbehandling. Også uddannelse er omfattet – som udgangspunkt al uddannelse, men dog ikke i det omfang, at uddannelser er dækket af forskelsbehandlingsloven.

”Adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig” omfatter varer og tjenesteydelser, der leveres eller udføres som led i erhvervsmæssig drift. Loven gælder således normalt kun for varer og tjenesteydelser, som normalt leveres mod betaling.

I lovens § 3 fremgår, at: *”Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.”*

Der foreligger efter loven direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation, jf. § 3, stk. 2.

Der foreligger efter loven indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, jf. § 3, stk. 3.

I lov om etniske ligebehandling er der endvidere indsat et forbud mod chikane, som betragtes som forskelsbehandling, når en optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende, jf. § 3, stk. 4. Ligeledes er en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse at betragte som forskelsbehandling, jf. § 3, stk. 5.

Det følger af lovens § 7, at hvis en person, der anser sig for krænket, jf. § 3, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat. Bestemmelsen fastsætter, at der i sager vedrørende forskelsbehandling efter loven gælder et princip om delt bevisbyrde. Dette skal bl.a. ses i lyset af de tilsvarende bevisbyrderegler i ligestillingslovgivningen i øvrigt.

Herudover er det fastsat i lovens § 9, at personer, der er krænket ved overtrædelse af bl.a. § 3, kan tilkendes en godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

Klager om overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse behandles af Ligebehandlingsnævnet, jf. lovens § 10, stk. 2 samt lov om ligebehandlingsnævnets § 1, stk. 4.

2.3.3. Lov om Ligebehandlingsnævnet⁴²

Det fremgår af lovbemærkningerne til lovforslaget fra 2007 om oprettelse af Ligebehandlingsnævnet⁴³, at Ligebehandlingsnævnet kan behandle klager om overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse i en række love. Derudover fremgår det, at nævnet får kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling både uden for arbejdsmarkedet og inden for arbejdsmarkedet på de områder, hvor der i dag gælder et forbud mod forskelsbehandling.

I forhold til baggrunden for etablering af Ligebehandlingsnævnet fremgår det blandt andet af lovbemærkningerne til L41 som fremsat, at:

”Efter regeringens opfattelse er det u hensigtsmæssigt, at der er en sådan uensartet adgang for den enkelte til at få behandlet en klage over forskelsbehandling. Derudover er det regeringens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at sikre en mere effektiv retsbeskyttelse af de grupper, der er beskyttet mod forskelsbehandling i lovgivningen, men hvor der ikke er administrative klagemuligheder i dag. Med dette lovforslag foreslår regeringen derfor, at der etableres et samlet administrativt klagenævn for alle de beskyttede kriterier”.

Ligebehandlingsnævnet kan træffe afgørelser og tilkende godtgørelser, i det omfang det følger af den lovgivning, som omfattes af Ligebehandlingsnævnets kompetence. Dermed sikres der ensartede klagemuligheder i sager om overtrædelse af den gældende lovgivnings forbud mod forskelsbehandling.

Konkret behandler Ligebehandlingsnævnet sager inden for følgende lovområder:

- Lov om ligestilling af kvinder og mænd (ligestillingsloven)
- Lov om lige løn til mænd og kvinder (ligelønsloven)
- Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. (ligebehandlingsloven)
- Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger
- Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel (barselsloven)
- Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven)
- Lov om etnisk ligebehandling
- Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.

Ligebehandlingsnævnets kompetence følger således af den underliggende forskelsbehandlingslovgivning. Dette betyder, at Ligebehandlingsnævnet i dag behandler klager om køn, hudfarve og race, religion og tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social og etnisk oprindelse inden for arbejdsmarkedet. Mens nævnet kun behandler klager om køn og etnisk oprindelse og handicap, og dermed ikke om seksuel orientering, uden for arbejdsmarkedet.

⁴² Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2. oktober 2016 med senere ændringer.

⁴³ L 41 Forslag til Lov om Ligebehandlingsnævnet fremsat den 12. december 2007.

En klage kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet af den, der har retlig interesse i sagen. Dog kan Institut for Menneskerettigheder indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet.⁴⁴

2.3.4. Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder (IMR) blev som led i Danmarks gennemførelse af EU-diskriminationsdirektiver udpeget til at være et nationalt ligebehandlingsorgan i forhold til race og etnisk oprindelse (siden 2003) og i forhold til køn (siden 2011). Instituttet har også siden 2011 spillet en særlig rolle på handicapområdet, hvor IMR skal fremme og overvåge gennemførelsen af FN's handicapkonvention.⁴⁵

I lov om Institut for Menneskerettigheder⁴⁶ fremgår i § 2, stk. 2, følgende om instituttets rolle i forhold til ligebehandling:

Stk. 2. Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution skal fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, herunder ved at

- 1) bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder,*
- 2) foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og*
- 3) offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.*

IMR's kompetence som ligebehandlingsorgan er desuden beskrevet i særlige bestemmelser i flere ligebehandlingslove – bl.a. ligebehandlingsloven og ligestillingsloven.

Ud over den særlige kompetence til at indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet, har IMR en særlig adgang til på vegne af en eller flere personer at indgive klager om forskelsbehandling til Ligebehandlingsnævnet. IMR kan således ikke føre sager i eget navn hos Ligebehandlingsnævnet, men kan derimod føre sager på vegne af andre og dermed indtræde som part i en sag på vegne af eller til støtte for andre personer.⁴⁷

Endelig udarbejder IMR rapporter og analyser på området. IMR har i 2019 bl.a. udarbejdet en rapport om trivslen og åbenheden blandt lærere med LGBT-baggrund i grundskolen samt en udredning om hadforbrydelser i 2011.

⁴⁴ § 1, stk. 7, i lov om Ligebehandlingsnævnet.

⁴⁵ FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap af 13. december 2016

⁴⁶ Jf. Lov nr. 553 af 18. juni 2021 med senere ændringer

⁴⁷ Jf. Se de kommenterede ligestillingslove, 7. udgave, bd. 1, s. 475.

2.3.5. Oversigt over lovgivningen

Tabel 2. Oversigt over lovgivningen

Lovgrundlag	Diskriminationsgrunde	Anvendelsesområde	Klageadgang/ bevisbyrderegler/ godtgørelse/straf
Inden for arbejdsmarkedet			
Ligebehandlingsloven	Køn. Dækker på baggrund af EU-retspraksis personer, der har gennemgået eller påtænker at gennemgå en kønsskifte operation og på den baggrund formentlig også kønsudtryk og kønsidentitet mere generelt.	Loven beskytter under ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse, erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse, omskoling og arbejdsvilkår, samt pligter for enhver, der fastsætter bestemmelser eller træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv og medlemskab af og deltagelse i en lønmodtager- eller arbejdsgiver organisation m.v. Direkte og indirekte forskelsbehandling. Chikane og seksuel chikane.	Mulighed for at klage ved Ligebehandlingsnævnet. Omvendt og delt bevisbyrde. Godtgørelse. IMR har kompetence på området.
Ligelønsloven	Køn. Da definitionen af køn er den samme som i ligebehandlingsloven er forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk formentlig dækket af ligelønsloven.	En arbejdsgiver skal yde kvinder og mænd lige løn, fsva. alle lønelementer og lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi. Direkte og indirekte forskelsbehandling. Chikane og seksuel chikane.	Mulighed for at klage ved Ligebehandlingsnævnet. Delt bevisbyrde. Godtgørelse. IMR har kompetence på området.
Forskelsbehandlingsloven	Race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering , alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.	Loven beskytter under ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår. Loven gælder også adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling, samt enhver, der driver vejlednings- og uddannelsesvirksomhed, og enhver, der anviser beskæftigelse. Derudover gælder loven enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv. Direkte og indirekte forskelsbehandling. Chikane.	Mulighed for at klage ved Ligebehandlingsnævnet. Delt bevisbyrde. Godtgørelse. IMR har kompetence på området.

Uden for arbejdsmarkedet			
Ligestillingsloven	Køn Da forbudsbestemmelser og definitioner af køn er den samme som i ligestillingsloven vil kønsudtryk og kønsidentitet formentlig være dækket. Nævnet har behandlet sager om forskelsbehandling pga. kønsidentitet.	Varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor. Anvendelsesområdet i ligestillingsloven skal forstås bredt, og dækker udover egentlige forretningsdrivende også ydelser, der udbydes af håndværkere, tandlæger, advokater og ejendomsmæglere. Adgangen til bl.a. restauranter, diskoteker og udstillinger. Direkte og indirekte forskelsbehandling. Chikane og seksuel chikane.	Mulighed for at klage ved Ligebehandlingsnævnet, og dermed delt bevisbyrde. Godtgørelse. IMR har kompetence på området.
Straffeloven - § 81 nr. 6	Etnisk oprindelse, tro, seksuel orientering eller lignende. Lovens anvendelsesområde fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 266 b.	En skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i de nævnte diskriminationsgrunde. Finder anvendelse ved straffastsættelsen i almindelighed.	
Straffeloven - § 266 b	Race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering . På baggrund af bestemmelsens forarbejder, hvor begrebet transvestisme oplistes som eksempel på en seksuel orientering, er det vurderingen, at loven også omfatter kønsudtryk og kønsidentitet , mens det er uafklaret, om loven også omfatter kønskarakteristika.	Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges.	Sager rejses af anklagemyndigheden. Straf: Bøde eller fængsel op til 2 år.
Racediskriminationsloven	Samme som § 266 B.	Enhver betjening eller ydelse, der i erhvervsmæssigt eller almenyttigt øjemed stilles til rådighed for offentligheden. Samt ethvert sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Direkte forskelsbehandling, men ikke eksplicit indirekte forskelsbehandling og chikane. Det formodes imidlertid, at loven også finder anvendelse ved indirekte forskelsbehandling og chikane.	Sager rejses af anklagemyndigheden. Forurettede kan få tilkendt en godtgørelse for tort, hvis krænkelsen har en vis grovhed. Straf: Bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

<p>Lov om etnisk ligebehandling</p>	<p>Race eller etnisk oprindelse</p>	<p>Social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.</p> <p>Direkte og indirekte forskelsbehandling.</p> <p>Chikane.</p>	<p>Der er mulighed for at klage ved Ligebehandlingsnævnet.</p> <p>Godtgørelse.</p> <p>IMR har kompetence på området.</p>
-------------------------------------	-------------------------------------	---	--

2.4. Danmarks internationale forpligtelser

Forbuddet mod diskrimination og ligebehandlingsprincippet er fundamentale principper i de centrale menneskerettighedsinstrumenter, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Forpligtelsen til at sikre ligebehandling af enhver borger kan også indebære en positiv forpligtelse til at beskytte personer mod hadforbrydelser.

Rammerne for den danske forskelsbehandlingslovgivning bygger på en række internationale konventioner og protokoller, som Danmark har ratificeret. Derudover bygger den danske lovgivning på EU-direktiver både inden og uden for arbejdsmarkedet. I det følgende afsnit gennemgås Danmarks internationale forpligtelser på området.

2.4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ⁴⁸

EMRK artikel 14 har følgende ordlyd:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

Det følger af EMD-Domstolens praksis, at der for at være i strid med diskriminationsforbuddet i artikel 14 skal der være tale om en forskelsbehandling mellem sammenlignelige situationer, der ikke er objektivt og rimeligt begrundet. Det sidste betyder, at forskelsbehandlingen for at være lovlig skal være sagligt begrundet (varetagelse af et anerkendelsesværdigt formål), og der skal være en rimelig grad af proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.⁴⁹ I sådanne tilfælde anses forskelsbehandlingen for retfærdiggjort - og dermed ikke som diskrimination og en krænkelse af konventionen. Domstolen har desuden udtalt, at diskriminationsforbuddet ikke blot beskytter mod, at sammenlignelige situationer behandles forskelligt, men også at situationer, der ikke er sammenlignelige, behandles ens.⁵⁰

Bestemmelsen har ikke karakter af et generelt forbud mod diskrimination, idet bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset til de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder. Artikel 14 er således accessorisk til konventionens øvrige rettigheder, hvilket betyder, at den kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse. Heri ligger intet krav om, at en anden bestemmelse i konventionen

⁴⁸ Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950.

⁴⁹ Kjølbro, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2017, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1157.

⁵⁰ Kjølbro, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2017, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1155.

skal være krænkede, men alene et krav om, at forskelsbehandlingen vedrører et forhold, der er omfattet af en af konventionens øvrige bestemmelser.⁵¹

EMRK artikel 14 beskytter både mod indirekte og direkte diskrimination. Direkte diskrimination foreligger, hvor denne følger af ordlyden af en retsakt eller direkte fremgår af ordlyden af begrundelsen for en myndigheds afgørelse. Indirekte diskrimination foreligger, hvor diskriminationen opstår på baggrund af neutrale regler, hvor administrationen af reglerne i praksis indebærer forskelsbehandling.⁵²

Opregningen af diskriminationsgrundene i artikel 14 er ikke udtømmende, jf. formuleringen ”eller ethvert andet forhold”. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i praksis fastslået, at diskrimination på baggrund af kønsidentitet⁵³ og seksuel orientering⁵⁴ er omfattet af beskyttelsen i artikel 14.

“...the prohibition of discrimination under Article 14 of the Convention duly covers questions related to sexual orientation and gender identity.”⁵⁵

Forskelsbehandling på baggrund af køn eller seksuel orientering kræver efter Domstolens praksis meget tungtvejende grunde for at kunne retfærdiggøres, dvs. for at skulle anses for saglig forskelsbehandling og ikke som diskrimination.

2.4.2. EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder⁵⁶

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder i artikel 21, stk. 1, et generelt diskriminationsforbud med følgende ordlyd:

”Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.”

Chartrets artikel 21 inkorporerer det almindelige EU-retlige princip om forbud mod forskelsbehandling, som er nærmere konkretiseret i forskellige ligebehandlingsdirektiver.⁵⁷

⁵¹ Kjølbros, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2017, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1148.

⁵² Kjølbros, Jon Fridrik: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2017, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 1156.

⁵³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30. november 2010, klagesag 35159/09, *P.V. mod Spanien*, om en far, der var påbegyndt behandling med henblik på at få foretaget et kønsskifte, og som fik samværsretten med sit barn begrænset. Domstolen fandt dog ikke, at staten havde krænkede EMRK art. 8 sammenholdt med art. 14, idet de nationale domstole ikke havde lagt vægt på faderens transseksualitet i deres afgørelser.

⁵⁴ Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21. december 1999, klagesag 33290/96, *Salgueiro da Silva Mouta mod Portugal*, hvor en far blev nægtet forældremyndighed med henvisning til sin homoseksualitet. Domstolen statuerede krænkelse af EMRK art. 8 sammenholdt med art. 14.

⁵⁵ Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. maj 2015, klagesag 73235/12, *Identoba m.fl. mod Georgien*, pr. 96, hvor staten havde krænkede EMRK art. 3 og 11 sammenholdt med art. 14 ved ikke i tilstrækkelig grad at have beskyttet en LGBT-demonstration imod homofobiske overfald og ved ikke efterfølgende tilstrækkeligt at have efterforsket disse.

⁵⁶ Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (2010/C 83/02).

⁵⁷ Jf. Christoffersen, Jonas m.fl., EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, 2018, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 223 og s. 231.

Chartret – og dermed forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 21, stk. 1 – er rettet mod EU's medlemsstater, når de gennemfører EU-retten, jf. Chartrets artikel 51, stk. 1. Modsat EMRK artikel 14, jf. afsnit 2.4.1., udgør Chartrets artikel 21 en selvstændig rettighed, som dermed kan påberåbes selvstændigt.

Chartrets artikel 21, stk. 1, bygger på EMRK artikel 14, og artiklen skal – i det omfang den falder sammen med artikel 14 i EMRK – anvendes i overensstemmelse hermed.⁵⁸

Når EU's medlemsstater gennemfører EU-retten, medfører Chartrets forbud mod forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet.⁵⁹ Både direkte og indirekte diskrimination er forbudt efter artikel 21.⁶⁰

Anvendelsen af artikel 21 forudsætter, at forskelsbehandlingen kan henføres til en forbudt diskriminationsgrund, hvor køn og seksuel orientering er udtrykkeligt nævnt i bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsens opregning af forbudte diskriminationsgrunde er dog ikke udtømmende, jf. formuleringen ”eller ethvert andet forhold”.

EU-Domstolen har fastslået, at det EU-retlige forbud mod forskelsbehandling på grund af køn omfatter situationer, hvor en person forskelsbehandles, fordi denne har gennemgået eller påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation.⁶¹

Det følger endvidere af Chartrets artikel 20, at alle mennesker er lige for loven, og af artikel 23, at der skal sikres ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder, herunder i forbindelse med beskæftigelse, arbejde og løn, og at princippet om ligestilling ikke er til hinder for opretholdelse eller vedtagelse af foranstaltninger, der giver det underrepræsenterede køn specifikke fordele.

Chartrets artikel 21, 20 og 23 er tæt forbundne, og der sondres i praksis ikke skarpt imellem de tre bestemmelser.⁶²

2.4.3. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR)

FN vedtog den 16. december 1966 Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR). Danmark ratificerede konventionen den 20. marts 1968.

ICCPR indeholder i artikel 26 et diskriminationsforbud. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race,

⁵⁸ Se forklaringerne til Chartret om Grundlæggende Rettigheder, 2007/C 303/02.

⁵⁹ Se eksempelvis EU-Domstolens dom af 1. marts 2011 i sag C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL m.fl.*, præmis 28.

⁶⁰ Jf. Christoffersen, Jonas m.fl., *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder*, 2018, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 233.

⁶¹ Se EU-Domstolens dom af 30. april 1996 i sag C-13/94, *P. mod S.*, dom af 7. januar 2004 i sag C-117/01, *K.B.*, samt dom af 27. april 2006 i sag C-423/04, *Richards*.

⁶² Jf. Christoffersen, Jonas m.fl., *EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder*, 2018, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 224, s. 228 og s. 287.

hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.”

I modsætning til EMRK artikel 14 indeholder ICCPR artikel 26 et generelt diskriminationsforbud. Bestemmelsen kan således anvendes uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder, og bestemmelsens opregning af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende. FN's Menneskerettighedskomité har i praksis fastslået, at køn også omfatter seksuel orientering.⁶³ FN's Menneskerettighedskomité har desuden udtalt kritik af forskelsbehandling på baggrund af kønsidentitet.⁶⁴

Det følger af praksis fra FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke vil være tale om diskrimination i strid med artikel 26, hvis kriterierne for forskelsbehandlingen er objektive og rimelige, og hvis formålet med forskelsbehandlingen er berettiget i henhold til konventionen.⁶⁵

Det bemærkes, at FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder er folkeretligt bindende for Danmark. FN's Menneskerettighedskomité's udtalelser om konventionen er dog ikke folkeretligt bindende for Danmark.

2.4.4. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

FN vedtog den 21. december 1965 konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Danmark ratificerede konventionen den 8. september 1971, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972, og konventionen trådte i kraft for Danmark den 8. januar 1972.

Konventionen pålægger bl.a. de kontraherende stater at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, jf. konventionens artikel 5.

Ved lov nr. 288 af 9. juni 1971 blev straffelovens § 266 b ændret med henblik på at muliggøre Danmarks ratifikation af konventionen, og ved lov nr. 289 af 9. juni 1971 blev Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv. (racediskriminationsloven) vedtaget også med det formål at muliggøre dansk ratifikation.

Konventionens indhold kommer endvidere til udtryk i straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

2.4.5. EU-direktiver

Der er på EU-området en række direktiver, som ligger til grund for den danske forskelsbehandlingslovgivning. Det drejer sig primært om nedenstående direktiver.

Racedirektivet (2000/43/EF)

Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, jf. EF-Tidende 2000 nr. L 180, s. 22 (racedirektivet) har til formål at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.

⁶³ FN's Menneskerettighedskomité's udtalelse af 31. marts 1994, sag 488/1992, *Toonen mod Australien*.

⁶⁴ Se FN's Menneskerettighedskomité, Concluding observations – Kuwait, CCPR/C/KWT/CO/2, pr. 30.

⁶⁵ Se også FN's Menneskerettighedskomité's General Comment no. 18 af 10. november 1989, punkt 13.

Direktivet indeholder bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling, om retsmidler og håndhævelse samt om udpegning af et eller flere organer for fremme af ligebehandling.

Anvendelsesområdet for direktivet omfatter arbejdsmarkedet, social beskyttelse, uddannelse og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

I dansk ret er direktivet implementeret ved forskelsbehandlingsloven og lov om etnisk ligebehandling, som begge er gennemgået ovenfor.

Beskæftigelsesdirektivet (2000/78/EF)

Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, jf. EF-Tidende 2000, nr. L 303, s. 16 (beskæftigelsesdirektivet) er en del af Europa-Kommissionens anti-diskriminationspakke fremsat den 25. november 1999 med hjemmel i EF-traktatens artikel 13, hvorefter der kan træffes hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling.

Direktivet fastlægger rammen for forbuddet mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, og vedrører kriterierne religion, tro, alder, handicap og seksuel orientering.

I dansk ret er direktivet implementeret ved forskelsbehandlingsloven, som er gennemgået ovenfor.

Det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv (2006/54/EF)

Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 gennemfører princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning), EU-Tidende 2006, nr. L 204, s. 23 (det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv).

Ligebehandlingsdirektivet er oprindeligt fra 1976 (76/207/EØF). Direktivet er ændret i 2002 (2002/73/EF/), hvor definitioner og anvendelsesområdet blev udvidet. I 2006 blev ligebehandlingsdirektivet i sin helhed indarbejdet i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv (2006/54/EF) uden at ligebehandlingsdirektivets indhold blev ændret.

I dansk ret er direktivet implementeret ved ligebehandlingsloven, som er gennemgået ovenfor.

Ligestillingsdirektivet (2004/113/EF)

Rådets direktiv gennemfører princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, EU-Tidende 2004, nr. L 373, s. 37

I dansk ret er direktivet implementeret ved ligestillingsloven, som er gennemgået ovenfor.

2.4.6. Øvrige tiltag og processer i EU og Europarådet

Der er i regi af EU og Europarådet flere tiltag og igangværende processer, hvor forskelsbehandling diskuteres. Herunder er der i 2008 fremsat et forslag til et EU-anti-diskriminationsdirektiv, som dog endnu ikke er vedtaget. Forslaget er medtaget i gennemgangen, da det belyser Kommissionen arbejde og intentioner på området. Endvidere er der i regi af Europarådet vedtaget en rekommandation på området og en evaluering af implementeringen heraf.

Forslag til EU-anti-diskriminationsdirektiv

Direktivforslaget blev fremsat i juli 2008, men er endnu ikke vedtaget. Baggrunden for direktivforslaget er at gennemføre princippet om ligebehandling mellem mennesker *uden for* arbejdsmarkedet uanset

deres religion eller tro, handicap, alder eller seksuelle orientering. Direktivforslaget fastsætter regler om forbud mod diskrimination af de nævnte årsager, og har til formål at etablere en ensartet minimumsbeskyttelse inden for EU.

I det følgende tages der udgangspunkt i det oprindelige direktivforslag fra 2008, da der ikke siden er fremlagt et revideret forslag.

Begrebet diskrimination

Af direktivforslaget fremgår det, at direkte forskelsbehandling består i at behandle nogen anderledes udelukkende på grund af vedkommendes alder, handicap, religion eller tro eller seksuelle orientering. Indirekte forskelsbehandling er mere kompleks, idet en bestemmelse eller praksis, som forekommer neutral, reelt kan have en særlig ufordelagtig konsekvens for en person eller en gruppe af personer, for hvem særlige forhold gør sig gældende.

Anvendelsesområdet

Forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering foreslås forbudt i både den offentlige og den private sektor med hensyn til social beskyttelse, herunder social sikring, sundhedsydelser, sociale goder, uddannelse, adgang til varer og tjenester, herunder boliger, som er tilgængelige for offentligheden.

De forskellige områder er kun omfattet i det omfang, spørgsmålet falder ind under Unionens kompetence. Således henhører f.eks. tilrettelæggelsen af skolesystemet og indholdet af undervisningen og aktiviteter i forbindelse hermed, herunder tilrettelæggelsen af undervisning for handicappede, under medlemsstaternes kompetence, og de kan have bestemmelser om ulige behandling i forbindelse med adgang til uddannelsesinstitutioner og indholdet af og aktiviteter i undervisningen, herunder undervisning af personer med særligt behov. Medlemsstaterne kan endvidere give mulighed for ulige behandling ved adgang til uddannelsesinstitutioner baseret på religion eller tro.

Forslaget gør det klart, at spørgsmål i forbindelse med civilstand og familiemæssig status, herunder adoption, falder uden for direktivets anvendelsesområde. Dette indbefatter reproduktive rettigheder. Medlemsstaterne kan frit beslutte, om de ønsker at indføre og anerkende retligt registrerede partnerskaber. Hvis imidlertid sådanne forhold i national ret anerkendes som ligestillet med ægteskaber, finder princippet om ligebehandling anvendelse.

Status for direktivforslaget

Direktivet har været behandlet under samtlige formandskaber siden fremsættelsen i juli 2008. Der har dog ikke været nævneværdige fremskridt, da direktivforslaget i sin nuværende form giver anledning til en række betænkeligheder, særligt af juridisk karakter, idet forslaget indeholder en række vagt afgrænsede bestemmelser. En vedtagelse af direktivet i sin nuværende form, og den påkrævede enstemmighed har derfor lange udsigter.

Ministerrådets anbefaling om foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet

EU's Ministerråd vedtog den 31. marts 2010 en anbefaling om foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet.

Anbefalingen indeholder en række forslag til tiltag, alle med det formål at sikre overholdelse af LGBTI-personers menneskerettigheder og bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet.

Anbefalingen er uden juridisk gyldighed, men giver et pejlemærke for, hvilken retning man ønsker at gå i forhold til beskyttelse mod forskelsbehandling og forslaget til anti-diskriminationsdirektivet, særligt i forhold til LGBT-gruppen.

Europarådets rekommandation om indsatser til bekæmpelse af diskrimination på grund af seksuel orientering og kønsidentitet⁶⁶

Rekommandationen blev vedtaget den 31. marts 2010. Selvom rekommandationen ikke er juridisk bindende for Danmark, indeholder den en række forpligtelser i forhold til at bekæmpe diskrimination og forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet.

I en rapport udgivet i marts 2020, som evaluerer implementeringen af rekommandationen, anbefales det bl.a., at landene arbejder for, at deres lovgivning *specifikt* beskytter mod forskelsbehandling på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet og *eksplicit* beskytter mod hadforbrydelser og hadfulde ytringer på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet.⁶⁷

2.5. Udenlandsk ret og erfaringer

Dette afsnit beskriver kort udvalgte sammenlignelige landes forskelsbehandlingslovgivning, med henblik på at give et billede af beskyttelsen i forhold til seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika både inden og uden for arbejdsmarkedet samt lovgivning om hadforbrydelser og hadfulde ytringer. De udvalgte lande er Sverige, Norge, Nederlandene og Storbritannien. Endvidere indgår Malta, da Malta internationalt er kendt for at være langt fremme på LGBTI-området. Da lovgivningen er kompleks i de fleste lande, vil beskrivelsen ikke være udtømmende, men alene give et overordnet billede heraf. Der er til brug for gennemgangen hentet bidrag fra de danske ambassader samt direkte fra relevante ministerier i de enkelte lande.

2.5.1. Sverige

Den svenske *Diskrimineringslag* (2008:567) har til formål at modvirke forskelsbehandling samt fremme lige rettigheder og muligheder uanset ”køn, *kønsoverskridende identitet eller udtryk*, etnisk tilhørsforhold, religion eller anden trosopfattelse, funktionsnedsættelse, *seksuel orientering* eller alder.”

”Kønsoverskridende identitet eller udtryk” har ikke en skarp afgrænsning og derfor heller ikke udtømmende gjort op, hvem der kan påberåbe sig diskriminationsgrundene. Derfor er loven bl.a. blevet kritiseret for ikke klart at omfatte interkønnede.

Loven dækker bredt – både inden og uden for arbejdsmarkedet.

Klager om overtrædelse af Diskrimineringslagen kan indgives til Diskrimineringsombudsmanden, der også kan undersøge sager af egen drift.

Ifølge den svenske straffelovsbestemmelse om hadforbrydelser er det en skærpende omstændighed, hvis et motiv for forbrydelsen har været at fornærme en person eller en gruppe af mennesker på grundlag af personens/personernes race, farve, national eller etnisk oprindelse, tro, *seksuel orientering*,

⁶⁶ 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

⁶⁷ Steering Committee for Human Rights (2019) Report on the implementation of 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.

kønsoverskridende identitet eller udtryk eller andre lignende omstændigheder. Straffelovsbestemmelsen om hadfulde ytringer omfatter ift. LGBTI-gruppen diskriminationsgrundene seksuel orientering og kønsoverskridende identitet- eller udtryk.

2.5.2. Norge

Den 1. januar 2018 trådte en ny lov i kraft på området for ligestilling og diskrimination i Norge: *Ligestilling og diskriminationsloven*. Loven samler fire tidligere love på området.

Loven beskytter mod både direkte og indirekte diskrimination på baggrund af ”køn, graviditet, barsel ved fødsel eller adoption, omsorgsopgaver, etnicitet, religion, livssyn, funktionsnedsættelse, *seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk*, alder eller kombinationer af disse.

Det er nyt i loven, at diskrimination kan ses som sammensat af forskellige dele, altså en vurdering af helheden og ikke kun enkeltdele. Loven nævner ikke diskrimination på baggrund af køns karakteristika, men det fremgår af forarbejderne til loven, at diskriminationsgrundene kønsidentitet og kønsudtryk både giver beskyttelse af transkønnede og interkønnede.

Ligestilling- og diskrimineringsloven gælder alle samfundsområder og dermed både inden og uden for arbejdsmarkedet samt alle andre øvrige sektorer. Alle arbejdsgivere, ledelser i organisationer og uddannelsesinstitutioner forpligtes i loven til at forebygge og forhindre chikane og seksuel chikane.

Alle offentlige virksomheder uafhængig af størrelse og private virksomheder med mere end 50 ansatte har desuden pligt til at arbejde for ligestilling bl.a. ved at undersøge, om der er risiko for diskrimination, analysere årsagerne, iværksætte tiltag og evaluere resultaterne. Ligestillingstiltag som er iværksat for at fremme lovens formål om ligestilling skal inkluderes i virksomhedernes årsregnskab og ved offentlige virksomheder og offentlige myndigheder, som ikke indleverer årsregnskab, gælder redegørelsespligten i årsbudgetterne.

Diskrimineringsnævnet, der hører under *Ligestilling- og diskrimineringsombudsloven*, håndterer sager om diskrimination. Nævnets medlemmer består af dommere.

Den norske straffelovs bestemmelser om hadforbrydelser og hadfulde ytringer indeholder ift. LGBTI-gruppen alene beskyttelse på grund af seksuel orientering. Den norske regering har fremsat et lovforslag om at udvide en række af straffelovens bestemmelser, herunder bestemmelsen om hadfulde ytringer, til også at omfatte kønsidentitet og kønsudtryk.

2.5.3. Nederlandene

I Nederlandene blev der den 12. marts 2019 vedtaget et lovforslag om at tilføje ”*kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika*” i lov om ligebehandling. Herefter beskytter loven mod forskelsbehandling på grund af ”religiøs overbevisning, politisk orientering, race/herkomst, køn, nationalitet, *seksuel orientering*, civilstand, *køns karakteristika, kønsidentitet og kønsudtryk*.”

Loven dækker alle områder, hvor der kan forekomme forskelsbehandling og dermed både inden og uden for arbejdsmarkedet.

Klager over forskelsbehandling/diskrimination kan indgives til enten et lokalt antidiskriminationskontor eller ved det nederlandske institut for menneskerettigheder.

I Nederlandene indeholder straffelovens bestemmelser om hadforbrydelser og hadfulde ytringer ift. LGBTI-gruppen alene beskyttelse af seksuel orientering, men det er forventningen, at lovgivningen vil blive udvidet til også at omfatte kønsidentitet og kønsudtryk.

2.5.4. Storbritannien

Den britiske diskriminationslovgivning dækker ni beskyttede kriterier, der iblandt seksuel orientering og "gender reassignment", som i lovgivningen er defineret således: *"En person har det beskyttende karakteristika "gender reassignment", hvis personen agter at gennemgå, gennemgår eller har gennemgået en proces (eller del af en proces) med formålet at skifte køn ved at ændre på fysiske udtryk eller egenskaber af kønnet"*. Definitionen dækker over en bred vifte af stadier i et kønsskifte. En person behøver ikke at have foretaget ændring af det juridiske køn for at være inkluderet i definitionen, ligesom man ikke behøver at have gennemgået (eller have intentioner om at gennemgå) medicinsk behandling.

Lovgivningen finder anvendelse både inden og uden for arbejdsmarkedet. Klager over brud på lovgivningen går gennem retssystemet, og forskellige domstole har bemyndigelse alt afhængig af klagens indhold. Derudover har "The Equality & Human Rights Commission" også bemyndigelse til at undersøge mistanke om og håndhæve brud på lovgivningen.

Den britiske lovgivning i forhold til hadforbrydelser og hadfulde ytringer indeholder beskyttelse på grund af seksuel orientering og kønsidentitet.

2.5.5. Malta

Inden for arbejdsmarkedet er der løbende gennem årene indsat forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i en række love.

På nuværende tidspunkt findes der kun bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet uden for arbejdsmarkedet i forfatningen. Dog er der fremsat lovforslag om ændring af den maltesiske "Equality Act".

Klager om forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet kan indbringes for "The Industrial Tribunal" eller for de civile domstole. "The National Commission for the Promotion of Equality" kan også i vise tilfælde undersøge sager. Sager om forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet i forhold til vare og tjenesteydelser, kan indgives til "The National Commission for the Promotion of Equality".

Lovgivningen i forhold til hadforbrydelser og hadfulde ytringer indeholder beskyttelse på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og inkluderer således eksplicit hele LGBTI-gruppen.

2.6. Tilkendegivelser fra interesseorganisationer

Generelt har LGBTI-organisationerne gennem længere tid advokeret for en reform af forskelsbehandlingslovene, så der skabes en klar, samlet og ensartet beskyttelse mod forskelsbehandling. I forbindelse med lovgennemgangen er der løbende modtaget skriftlige bidrag fra organisationerne, både hver for sig og samlet.

LGBTI-organisationerne, herunder LGBT+ Danmark, CPH Pride, Intersex Danmark, TransAktion m.fl. har anbefalet at indføre generelt forbud mod diskrimination og at indskrive seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika som beskyttelsesgrunde, så de fremgår eksplicit af

lovgivningens ordlyd. Dette vil medføre en styrket beskyttelse og skabe klarhed om den eksisterende beskyttelse samt en klageadgang for forurettede.

Det er LGBT+ Danmarks vurdering, at kønsidentitet og kønsudtryk indtil videre formentlig i praksis har været dækket af fortolkningen af de diskriminationsgrunde, der indgår i den eksisterende lovgivning, men da diskriminationsgrundene ikke nævnes eksplicit i lovteksten, er det en usikker beskyttelse, og det kan være vanskeligt både for LGBTI-gruppen og for retssystemet at fortolke lovgivningen. Samtidig er de diskriminationsgrunde, der eksplicit nævnes i lovgivningen, herunder bemærkningerne, ikke tidssvarende.

LGBT+ Danmark finder, at beskyttelsen eksplicit bør nævne både kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Kønsudtryk opfattes af LGBT+ Danmark som en selvvalgt og kulturel faktor, hvilket ikke er tilfældet for kønskarakteristika. Det er ifølge LGBT+ Danmark derfor vanskeligt at argumentere for, at kønskarakteristika skulle være omfattet af kønsudtryk. Det er LGBT+ Danmarks vurdering, at såfremt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika alle medtages som diskriminationsgrunde, vil lovgivningen i høj grad være "fremtidssikret" for så vidt angår LGBTI-området.

I forhold til seksuel orientering mener LGBT+ Danmark, at man bør sikre en klageadgang til Ligebehandlingsnævnet for så vidt angår klager om forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet. Dermed vil der gælde en ensartet klageadgang til nævnet uanset grunden til forskelsbehandlingen.

LGBT komiteen har foreslået, at man indfører et generelt forbud mod forskelsbehandling, at der sikres en lige adgang til Ligebehandlingsnævnet og at kønsidentitet og kønsudtryk indskrives som diskriminationsgrunde i forskelsbehandlingslovgivningen.

Både LGBT+ Danmark og LGBT komiteen har vedrørende klageadgangen til Ligebehandlingsnævnet anført, at det er en enkel administrativ klageadgang, og at det er et stærkt værktøj i kampen mod forskelsbehandling.

Både LGBT+ Danmark og LGBT Komiteen har foreslået, at man indskrives kønsidentitet og kønsudtryk i straffelovens bestemmelser om hadforbrydelser og hadfulde ytringer. Intersex Danmark har foreslået, at kønskarakteristika ligeledes indskrives heri.

Institut for Menneskerettigheder (IMR) har anført, at man ved at tilføje kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika eksplicit i forskelsbehandlingslovgivningen vil gøre beskyttelsen mere tydelig, ligesom det vil have en stor signalværdi for transpersoner og interkønnede, der oplever diskrimination på grund heraf. I forhold til placering af diskriminationsforbuddet anbefaler IMR, at der laves en gennemgående reform af hele den danske forskelsbehandlingslovgivning, således at der udarbejdes et fælles lovgrundlag, der indeholder en ensartet beskyttelse af alle diskriminationsgrunde i alle sektorer både inden og uden for arbejdsmarkedet, om samtidig vil øge retssikkerheden for den enkelte borgers mulighed for at gennemskue, hvilket lovgrundlag der er relevant.

Såfremt et nyt fælles lovgrundlag ikke er muligt, anbefaler IMR, at et diskriminationsforbud mod seksuel orientering, kønskarakteristika, kønsidentitet og kønsudtryk uden for arbejdsmarkedet placeres i ligestillingsloven, idet alle spørgsmål vedrørende LGBTI-personer er indlejret i eller vokset ud af kønsproblematikken og dermed har kønsaspekter.

IMR finder det ikke hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en ny særlov, der beskytter mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønskarakteristika, kønsidentitet og kønsudtryk

uden for arbejdsmarkedet. IMR finder, at en sådan særlov ville give en mere tydelig og klar beskyttelse mod diskrimination af LGBTI-personer, idet de vil få deres "egen" lov, men at en ny særlov vil være endnu en forskelsbehandlingslov blandt mange og dermed vil øge kompleksiteten af den samlede danske ligestillingslovgivning.

2.7. Sammenfatning af eksisterende beskyttelse

Nedenfor sammenfattes den eksisterende forskelsbehandlingslovgivning i forhold til homo- og biseksuelle, trans- og interkønnede, herunder hvor der er en uens beskyttelse i forhold til andre diskriminationsgrunde, samt hvor lovgivningen eventuelt vil kunne styrkes og præciseres.

Sammenfatningen skal ses i relation til, at der internationalt er fokus på en bred beskyttelse mod forskelsbehandling. Således ses i både Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) en intention om en bred beskyttelse af alle borgere mod forskelsbehandling og hadforbrydelser uanset diskriminationsgrund, herunder også i forhold til seksuel orientering.

I forlængelse heraf er der bl.a. som følge af EU-domstolens praksis set en udvidelse af kønsbegrebet til også at omfatte kønsidentitet og kønsudtryk. Samtidig ses der blandt flere af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, en tendens til, at beskyttelse på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og til dels kønskaraktistika udtrykkeligt fremgår af forskelsbehandlingslovgivningen inden og uden for arbejdsmarkedet. Det er bl.a. tilfældet i Norge for alle diskriminationsgrundene og Sverige for alle diskriminationsgrundene på nær kønskaraktistika.

I forhold til lovgivningen om hadforbrydelser og hadfulde ytringer ses der ligeledes en tendens til, at lovgivningen eksplicit omfatter seksuel orientering, kønsidentitet, og kønsudtryk. Dette er således tilfældet i Sverige og Malta, mens den i Storbritannien omfatter seksuel orientering og kønsidentitet. I Norge omfatter lovgivningen i dag alene seksuel orientering, men den norske regering har fremsat forslag om, at en række af straffelovens bestemmelser eksplicit skal omfatte kønsidentitet og kønsudtryk. I Nederlandene indeholder lovgivningen ligeledes alene seksuel orientering, men forventes udvidet med kønsidentitet og kønsudtryk. Af de nævnte lande er det kun Malta, hvor lovgivningen også omfatter kønskaraktistika.

Endelig anbefales det bl.a. i en rapport udgivet i marts 2020, som evaluerer implementeringen af Europarådets af rekommandation om indsatser til bekæmpelse af diskrimination på grund af seksuel orientering og kønsidentitet, at landene arbejder for, at deres lovgivning *specifikt* beskytter mod forskelsbehandling på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet og *eksplicit* beskytter mod hadforbrydelser og hadfulde ytringer på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet.

Dette understøtter behovet for at overveje, om den danske lovgivning bør justeres.

2.7.1. Forskelsbehandling på grund af seksuel orientering

Anvendelsesområde

Seksuel orientering fremgår eksplicit som beskyttelsesgrund i forskelsbehandlingsloven, som beskytter mod forskelsbehandling *inden for arbejdsmarkedet*. Det fremgår udtrykkeligt af loven, at beskyttelsen omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane.

For så vidt angår den eksisterende beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering *uden for arbejdsmarkedet* fremgår det udtrykkeligt af ordlyden i straffelovens § 81, nr. 6, om

hadforbrydelser og § 266 b, stk. 1, om hadfulde ytringer samt af racediskriminationsloven, at seksuel orientering er omfattet af bestemmelseernes beskyttelsesområde.

Anvendelsesområdet for racediskriminationsloven er bredt dækkende uden for arbejdsmarkedet, da bestemmelsen finder anvendelse på enhver betjening eller ydelse, der i erhvervsmæssigt eller almennyttigt øjemed stilles til rådighed for offentligheden, samt ethvert sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Anvendelsesområdet for racediskriminationsloven er imidlertid ikke lige så bredt dækkende som fx ligestillingsloven, der beskytter mod forskelsbehandling på grund af køn uden for arbejdsmarkedet. Således svarer anvendelsesområdet for ligestillingsloven til racediskriminationsloven suppleret med lov om etnisk ligebehandling⁶⁸.

Konkret adskiller beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet sig fra forskelsbehandling på grund af fx køn, race og etnisk oprindelse sig ved, at racediskriminationsloven ikke indeholder et eksplicit forbud mod indirekte forskelsbehandling eller chikane, mens både lov om etnisk ligebehandling og ligestillingsloven udtrykkeligt omfatter indirekte forskelsbehandling og chikane.

Det formodes, at racediskriminationsloven finder anvendelse på indirekte forskelsbehandling og chikane. Dette fremgår dog ikke udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder, ligesom der ikke ses at være retspraksis, som understøtter det. I forbindelse med forberedelsen af lov om etnisk ligebehandling var det vurderingen, at det var tvivlsomt, om gældende dansk ret, herunder racediskriminationsloven, til fulde opfyldte kravene i EU-direktivet om princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, som stillede krav om, at der i medlemslandene skulle gennemføres et forbud mod indirekte forskelsbehandling og chikane på grund af race og etnisk oprindelse⁶⁹. For at sikre at Danmark opfyldte direktivets krav herom, var det vurderingen, at det var nødvendigt at supplere gældende ret med en ny selvstændig lov om etnisk ligebehandling.

Klageadgang, bevisbyrde og godtgørelse

I forhold til klageadgang gælder det, at der *inden for arbejdsmarkedet* er ens klageadgang ved Ligebehandlingsnævnet for så vidt angår forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse. Den forurettede kan for alle diskriminationsgrundene ligeledes tilkendes en godtgørelse, ligesom princippet om delt bevisbyrde finder anvendelse.

I forhold til klageadgangen *uden for arbejdsmarkedet* er der en uens klageadgang. Således behandles sager om overtrædelse af racediskriminationsloven, herunder sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, som straffesager mod den fysiske eller juridiske person, der er tiltalt for overtrædelsen, mens Ligebehandlingsnævnet ikke har kompetence til at behandle klager om overtrædelse af racediskriminationsloven. Omvendt behandler Ligebehandlingsnævnet sager om forskelsbehandling på grund af køn, race og etnisk oprindelse samt handicap, idet der i henholdsvis lov om etnisk ligebehandling, ligestillingsloven og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap er fastsat en administrativ klageadgang til nævnet samt bestemmelse om godtgørelse til forurettede.

I forlængelse heraf er der også forskel med hensyn til Institut for Menneskerettigheders kompetencer på området. Således har Institut for Menneskerettigheder kompetence ift. forskelsbehandling på

⁶⁸ Ligestillingslovene med kommentarer, 7. udgave, bd. 1, s. 256.

⁶⁹ L 155 Forslag til Lov om etnisk ligebehandling fremsat den 29. januar 2003.

baggrund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet herunder til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet, mens instituttet ikke har en tilsvarende kompetence uden for arbejdsmarkedet.

Der ses uden for arbejdsmarkedet ligeledes forskel med hensyn til bevisbyrde. Sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering efter racediskriminationsloven behandles således i strafferetsplejens former, hvilket betyder, at anklagemyndigheden vurderer, om der er grundlag for at rejse en straffesag, og at det i så fald er anklagemyndigheden, som har bevisbyrden for den tiltaltes skyld. For de øvrige forskelsbehandlingslove, som håndhæves for Ligebehandlingsnævnet, gælder princippet om delt bevisbyrde. Det betyder, at en part, der anser sig for krænket, kun skal påvise faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling. Hvis parten kan det, påhviler det modparten at bevise, at forbuddet mod forskelsbehandling ikke er blevet overtrådt.

For så vidt angår forurettedes mulighed for godtgørelse følger det af retspraksis, at det ved overtrædelse af racediskriminationsloven er muligt at tilkende den forurettede godtgørelse for tort efter erstatningsansvarslovens § 26. Efter retspraksis er det dog et krav, at krænkelsen har en vis grovhed.⁷⁰ Der er ikke i racediskriminationsloven fastsat bestemmelse om forurettedes adgang til godtgørelse for ikke-økonomisk skade. Omvendt følger det direkte af § 3 i ligestillingsloven og § 9 i lov om etnisk ligebehandling, at personer, der er krænket ved overtrædelse af lovens bestemmelser, kan tilkendes en godtgørelse.

Det fremgår af bemærkningerne til § 9 i lov om etnisk ligebehandling, at man har lagt vægt på, at godtgørelse vil være en effektiv sanktion og have en afskrækkende virkning. Hertil kommer, at effektive civile sanktioner i form af godtgørelse giver offeret mulighed for at få fastslået, om vedkommende har været udsat for forskelsbehandling, og i bekræftende fald at få oprejsning gennem økonomisk kompensation. Godtgørelse som sanktion kan endvidere virke mere effektivt end gennemførelse af en straffesag, der kan ende med frifindelse på grund af de strengere krav, der gælder ved behandlingen af straffesager, herunder at anklagemyndigheden har bevisbyrden for den tiltaltes skyld.⁷¹

2.7.2. Forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

Kønsidentitet og *kønsudtryk* er ikke udtrykkeligt anført som diskriminationsgrunde i nogle af de gennemgåede love – hverken inden eller uden for arbejdsmarkedet. Heller ikke *kønskarakteristika* fremgår udtrykkeligt som beskyttelsesgrund i de gennemgåede love.

EU-Domstolen har fastslået, at personer, der har gennemgået eller påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation, er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn.

⁷⁰ U.1999.920Ø: Overtrædelse af racediskriminationsloven ved at have nægtet en person adgang til en restaurant på grund af personens hudfarve og etniske oprindelse: Krænkelsen blev hverken anset for at være af en sådan grovhed eller indebære en sådan ydmygelse, at der var grundlag for tilkendelse af godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26. Samme resultat i U.2004.641V.

⁷¹ Det fremgår af Ligebehandlingsnævnets årsberetninger, at nævnet i årene 2014-2018 har tilkendt godtgørelse i følgende antal sager: 2018: 6 ud af i alt 36 behandlede sager, 2017: 10 ud af 44 sager, 2016: 9 ud af 25 sager, 2015: 5 ud af 22 sager og 2014: 4 ud af 37 sager (hertil kommer sager, hvor klager har fået medhold men ikke er tilkendt godtgørelse). Årsberetningerne kan tilgås her: <https://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/arsberetninger>

Hertil er der i dansk retspraksis en byretsafgørelse⁷² fra juni 2015, som fastslår, at både kønsidentitet og kønsudtryk er beskyttet af direktivet om diskrimination på baggrund af køn⁷³. Det vil sige, at man ikke behøver at have fået foretaget en kønsskifteoperation for at være beskyttet af direktivet. Det bemærkes, at dommen også fastslår, at forskelsbehandlingen af sagsøgeren er omfattet af såvel ligebehandlingsloven som forskelsbehandlingsloven.

Ligebehandlingsnævnet har endvidere behandlet en række sager om forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og/eller kønsudtryk efter ligebehandlingsloven og ligestillingsloven. Ligebehandlingsnævnet har i sine afgørelser ikke bemærket noget i forhold til, om klager havde fået foretaget eller påtænkte at foretage fysisk kønsskifte. Også sager, hvor klager alene havde fået foretaget juridisk kønsskifte, har været under behandling, og i disse sager har nævnet statueret forskelsbehandling på grund af klagers kønsidentitet med henvisning til forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn.

Med udgangspunkt i retspraksis er det hidtil lagt til grund, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af begrebet ”køn” i ligebehandlingsloven og ligestillingsloven i kraft af en udvidet fortolkning af køn som beskyttelsesgrund, og at man derfor i praksis er beskyttet både inden og uden for arbejdsmarkedet. Dette på trods af, at der i lovens og direktivets forarbejder henvises til, at forskelsbehandling på grund af køn betyder forskelsbehandling af mænd og kvinder. Det bemærkes dog, at dansk retspraksis alene udgøres af den tidligere nævnte byretsafgørelse fra 2015.

Pga. den udvidede fortolkning af ”køn” i retspraksis må det også antages, at Institut for Menneskerettigheder Rettigheder har kompetence på området, herunder til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet. Arbejdsgruppen er dog ikke bekendt med, at det er sket.

Forskelsbehandlingsloven inkluderer alene seksuel orientering som beskyttelsesgrund. I retspraksis, jf. oven nævnte byretsafgørelsen fra 2015, anses kønsidentitet og kønsudtryk dog som en del af diskriminationsgrunden seksuel orientering. Dette kan pege på en sammenblanding af begreber, da en persons kønsidentitet og kønsudtryk efter arbejdsgruppens opfattelse skal adskilles fra den pågældendes seksuelle orientering.

Det er endvidere hidtil lagt til grund, at begrebet *seksuel orientering* i straffelovens § 266 b, stk. 1, om hadfulde ytringer – og dermed også straffelovens § 81, nr. 6, om hadforbrydelser samt racediskriminationsloven – på baggrund af bestemmelsens forarbejder skal fortolkes således, at trusler, forhånelser eller nedværdigelser på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk er omfattet af bestemmelsen, selv om disse begreber ikke udtrykkeligt fremgår af lovens ordlyd, forarbejderne til loven eller retspraksis. Det er uafklaret, om kønskaraktistika er omfattet af straffelovens bestemmelser samt racediskriminationsloven. Også her ses dog en sammenblanding i begreber, da det af forarbejderne til straffelovens § 266 b, stk. 1, som er fra 1987, og som angik udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde til at omfatte seksuel orientering, fremgår, at der med begrebet ”seksuel orientering” også forstås andre former for seksuel orientering end homoseksualitet fx ”transvestitisme”.

Samlet ses der både i lovgivningen og i retspraksis således en sammenblanding af begreber, hvor kønsidentitet og kønsudtryk både er indfortolket i begrebet køn og i flere tilfælde også er indfortolket i begrebet seksuel orientering, selvom disse forhold ikke nødvendigvis hænger sammen. Ingen af de to kriterier, kønsidentitet eller kønsudtryk, fremgår dog eksplicit af lovgivningen. Kønskaraktistika er

⁷² Århus Byrets dom af 9. juni 2015 (BS 72-45/2014), jf. også afsnit 2.3.1.1.

⁷³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

ikke indfortolket i hverken lovgivning, forarbejder eller retspraksis, hvorfor det er usikkert, om dette også er et beskyttet kriterium, men i praksis må det formodes at være dækket af køn i de tilfælde, hvor dette fremgår af lovgivningen.

Det kan skabe uklarhed om omfanget af beskyttelsen, når der ikke i lovgivningen er en eksplicit beskyttelse mod forskelsbehandling samt hadforbrydelser og hadfulde ytringer på grund af diskriminationsgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Det kan i sidste ende svække både forurettedes og gerningsmands retssikkerhed.

2.8. Mulige tiltag, herunder fordele og ulemper

Nedenfor analyseres og opstilles mulige tiltag til en styrkelse af forskelsbehandlingslovgivning henholdsvis på grund af seksuel orientering og på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

2.8.1. Beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de nuværende regler om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet er tilstrækkelige. Beskyttelsen omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane, ligesom der er klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, delt bevisbyrde og mulighed for godtgørelse.

Det er herudover arbejdsgruppens vurdering, at der med racediskriminationsloven er tilstrækkelig beskyttelse mod direkte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet. Arbejdsgruppen finder dog, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan styrkes ved at udvide anvendelsesområdet til eksplicit at omfatte et forbud mod indirekte forskelsbehandling samt chikane på grund af seksuel orientering.

I dag er klageadgangen ikke den samme inden og uden for arbejdsmarkedet, når det drejer sig om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Ligeledes adskiller klageadgangen for forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet sig fra klageadgangen i forhold til forskelsbehandling på grund af køn, etnisk oprindelse og race uden for arbejdsmarkedet. Endelig har Institut for Menneskerettigheder kompetence til bl.a. at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet ift. forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet, mens instituttet ikke har en tilsvarende kompetence uden for arbejdsmarkedet.

Arbejdsgruppen finder, at lovgivningen kan styrkes ved at skabe en adgang til, at klager over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet. En administrativ klageadgang vil generelt kunne sikre en mere smidig og effektiv retsbeskyttelse for den enkelte borger, der udsættes for forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Samtidig vil en klageadgang til Ligebehandlingsnævnet give mulighed for godtgørelse for ikke-økonomisk skade i sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, ligesom princippet om delt bevisbyrde vil finde anvendelse.

Endelig finder arbejdsgruppen, at en ensartet klageadgang vedrørende flere forskellige diskriminationsgrunde kan bidrage til at håndtere situationer, der involverer flere kriterier, dvs. en situation, hvor en person mener sig udsat for forskelsbehandling på grund af flere diskriminationskriterier, f.eks. køn, etnisk oprindelse og seksuel orientering.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at lovgivningen kan styrkes ved at give Institut for Menneskerettigheder eksplicit kompetence ift. seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet, herunder ift. indbringelse af sager ved Ligebehandlingsnævnet. Dette vil kunne bidrage til at fremme ligebehandling både i konkrete sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering samt generelt ved at Institut for Menneskerettigheder får et tydeligere mandat til fx at iværksætte undersøgelser om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet.

Den mulige styrkelse af beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering kan enten ske ved ændring af gældende lovgivning eller ved en ny lov. Nedenfor gennemgås de muligheder, som arbejdsgruppen har overvejet.

2.8.1.1. Racediskriminationsloven

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at udvide Ligebehandlingsnævnets kompetence til sager om overtrædelse af racediskriminationsloven.

Racediskriminationsloven omfatter i dag et forbud mod direkte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, men det kan overvejes at udvide racediskriminationslovens anvendelsesområde ved, at der indføres et eksplicit forbud mod indirekte forskelsbehandling og chikane samt en parallel administrativ klageadgang til Ligebehandlingsnævnet. I givet fald ville denne udvidelse komme til at omfatte samtlige diskriminationsgrunde i racediskriminationsloven (beskrevet i afsnit 2.3.2.3.).

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at en sådan udvidelse af racediskriminationslovens anvendelsesområde ville være uhensigtsmæssig. En administrativ klageadgang til Ligebehandlingsnævnet stemmer ikke overens med racediskriminationslovens indhold og formål, idet lovens bestemmelser har karakter af straffebestemmelser. Derudover blev loven gennemført for at leve op til Danmarks internationale forpligtelser om at forbyde racediskrimination, og dens bestemmelser skal ligeledes fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 266 b om hadforbrydelser. Racediskriminationsloven adskiller sig således fra den øvrige forskelsbehandlingslovgivning, da den udgør et strafferetligt værn mod grovere diskriminationstilfælde. Indholdsmæssigt vil der derfor reelt blive tale om en helt ny lov, hvis der skulle indføres en administrativ klageadgang i racediskriminationsloven svarende til den, der gælder i den øvrige forskelsbehandlingslovgivning.

Arbejdsgruppen finder det på den baggrund ikke hensigtsmæssigt, at der etableres klageadgang til Ligebehandlingsnævnet ift. seksuel orientering i racediskriminationsloven. Arbejdsgruppen finder det endvidere ikke nødvendigt at indføre et eksplicit forbud mod indirekte forskelsbehandling og chikane.

Arbejdsgruppen har drøftet, om seksuel orientering fortsat skal være omfattet af racediskriminationsloven, såfremt man vælger at styrke beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i anden lovgivning, da der i så fald vil være et delvist sammenfald mellem de to love. Det delvise sammenfald vil indebære, at en forskelsbehandling på grund af seksuel orientering efter omstændighederne vil kunne være omfattet af – og i strid med – både racediskriminationsloven og anden lovgivning.

De to sager vil dog ikke kunne behandles samtidig, jf. lov om Ligebehandlingsnævnet § 4, stk. 2, og sagerne vil blive behandlet efter forskellige regler. En overtrædelse af racediskriminationsloven vil blive behandlet i strafferetsplejens former, hvilket som tidligere nævnt bl.a. betyder, at anklagemyndigheden har bevisbyrden for den tiltaltes skyld. Sagen om forskelsbehandling efter en anden lov, hvor der er adgang til at klage ved Ligebehandlingsnævnet, vil blive behandlet i den civile retsplejens former, hvilket bl.a. betyder, at princippet om delt bevisbyrde vil kunne finde anvendelse.

Særligt i forhold til at muligheden for at sætte ind over for gentagne overtrædelser af forbuddet mod forskelsbehandling finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at sagerne også kan behandles som en straffesag, da det kan have en større præventiv effekt, at en overtrædelse vil fremgå af den pågældendes straffeattest. Arbejdsgruppen finder det således mest hensigtsmæssigt, at seksuel orientering forbliver en del af racediskriminationsloven. Dette svarer også til den model man valgte i forbindelse med udarbejdelsen af lov om etnisk ligebehandling, idet race eller etnisk oprindelse fortsat skulle være omfattet af racediskriminationsloven.

2.8.1.2. Lov om etnisk ligebehandling

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at styrke beskyttelsen ved at indsætte et forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i lov om etnisk ligebehandling. Lov om etnisk ligebehandling er en minoritetsbeskyttelseslov, der allerede i dag omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling og chikane, samt indeholder klageadgang til Ligebehandlingsnævnet. Loven indeholder ligeledes en bestemmelse vedr. Institut for Menneskerettigheders kompetence ift. race og etnisk oprindelse.

Loven implementerer delvist Rådets direktiv 2000/43/EF⁷⁴ og vedrører alene etnisk forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet. Loven har i kraft af sit anvendelsesområde placering under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at forskelsbehandling på grund af seksuel orientering ikke bør indarbejdes i lov om etnisk ligebehandling, da der vil være tale om en væsentlig udvidelse af lovens målgruppe, idet det lægges til grund, at en beskyttelse af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering ikke er tænkt begrænset til personer fra etniske minoritetsgrupper eller særligt knyttet til etnicitet.

2.8.1.3. Ny selvstændig forskelsbehandlingslov

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for, at en styrkelse af beskyttelsen i forhold til seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan ske i en ny selvstændig minoritetsbeskyttelseslov, som beskytter mod både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane, giver klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, herunder mulighed for delt bevisbyrde og godtgørelse for forurettede. En ny selvstændig forskelsbehandlingslov vil kunne indeholde anvendelsesområderne fra ligestillingsloven og lov om etnisk ligebehandling samt give Institut for Menneskerettigheder eksplicit kompetence på området.

Det taler dog imod denne model, at beskyttelsen mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet i dag er forankret i en række forskellige lovgivninger, hvorfor en ny selvstændig lov til beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering vil øge kompleksiteten af den samlede danske forskelsbehandlingslovgivning yderligere jf. også bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder i afsnit 2.6.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at det ikke umiddelbart er hensigtsmæssigt at etablere en ny, selvstændig lov for at styrke beskyttelsen på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet.

⁷⁴ Jf. Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

2.8.1.4. Ligestillingsloven

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at styrke beskyttelsen mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet på grund af seksuel orientering i ligestillingsloven.

Ligestillingsloven udmønter det generelle princip om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til levering af varer og tjenesteydelser, der er tilgængelig for offentligheden inden for både den private og offentlige sektor. Ligestillingsloven omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane, ligesom der i loven er klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, delt bevisbyrde og mulighed for godtgørelse. Ligestillingsloven indeholder ligeledes en bestemmelse vedr. Institut for Menneskerettigheders kompetence ift. køn.

Ligestillingsloven regulerer dog ikke kun forskelsbehandling og chikane på baggrund af køn, men indeholder også en bredere forpligtelse i forhold til arbejdet med at fremme ligestilling mellem kønnene, herunder bl.a. regler for kønssammensætningen i råd, nævn og udvalg og forpligtelsen til at statslige institutioner og virksomheder opstiller måltal for kønsfordelingen i bestyrelser mv.

Ligestillingsloven regulerer i dag ikke beskyttelse af minoriteter, da hverken mænd eller kvinder udgør en minoritet i forhold til hinanden eller i samfundet. Forskelsbehandling af LGBTI-personer, herunder på grund af seksuel orientering, kan dog i høj grad siges at være indlejret i kønsproblematikken og at have kønsaspekter, idet man ift. seksuel orientering bryder med ”normen” for sammenhængen mellem køn og seksuel orientering i samfundet.

Arbejdsgruppen finder, at beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering kan placeres i ligestillingsloven i form af et selvstændigt kapitel i loven, der omfatter minoritetsbeskyttelse på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet.

Således vil de bredere forpligtelser, som loven indeholder i relation til køn, ikke gøre sig gældende ift. seksuel orientering. Der opnås ligeledes tilnærmelsesvis en parallelitet i håndteringen af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for og uden for arbejdsmarkedet, idet beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet adresseres i forskelsbehandlingsloven, som er en minoritetslov.

2.8.2. Beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det må antages, at *kønsidentitet* og *kønsudtryk* er omfattet af forskelsbehandlingslovgivningen inden for og uden for arbejdsmarkedet. Der har ikke tidligere været taget stilling til, hvorvidt *kønskarakteristika* kan anses som en diskriminationsgrund i de gennemgåede love. På grund af manglende retspraksis, og idet forarbejderne til den gennemgåede lovgivning ikke tager stilling hertil, er det arbejdsgruppens vurdering, at det er uklart, om kønskarakteristika kan siges at være omfattet af begreberne ”seksuel orientering” eller ”køn”. Det må dog antages, at kønskarakteristika – på samme måde som kønsidentitet og kønsudtryk – i praksis vil være omfattet af begrebet ”køn” og i forhold til hadforbrydelser af begrebet ”seksuel orientering”.

Arbejdsgruppen vurderer samlet, at der i både retspraksis og forarbejder er uklarhed om begreberne, og at brugen af og sammenhængene mellem de forskellige begreber i mange tilfælde må anses for at være utidssvarende. Dette betyder, at personer, der i forskellig grad optræder, fremstår eller opfatter sig selv som tilhørende et andet køn end deres fødselstildelte køn, kan have vanskeligt ved at gennemskue deres

rettigheder og dermed håndhæve disse. Samtidig vurderes beskyttelsen at hvile på en relativt spinkel retspraksis.

Arbejdsgruppen finder således, at rettighederne for trans- og interkønnede kan styrkes ved eksplicit at nævne begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika eksplicit i de relevante love. Dermed sikres en klar beskyttelse mod forskelsbehandling og diskrimination på baggrund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Nedenfor gennemgås de forskellige lovgivninger, hvor der vil kunne ske en styrkelse i forhold til diskrimination og forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

2.8.2.1. Forskelsbehandlingsloven (Inden for arbejdsmarkedet)

Arbejdsgruppen vurderer, at forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika ofte vil være udtryk for, at en person skiller sig ud fra ”normen” i samfundet. Inden for arbejdsmarkedet kan beskyttelsen på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika derfor hensigtsmæssigt ske i forskelsbehandlingsloven, der beskytter minoriteter mod forskelsbehandling.

Det forhold, at en person forskelsbehandles på grund af sin kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika udelukker ikke, at personen også kan blive udsat for forskelsbehandling på grund af sit køn, forstået som enten mand eller kvinde. Dette vil inden for arbejdsmarkedet i så fald allerede være forbudt i medfør af ligelønsloven og ligebehandlingsloven.

Eksempel: En transkvinde bliver forskelsbehandlet af sin arbejdsgiver, fordi hendes fremtoning ikke stemmer overens med arbejdsgiverens opfattelse af, hvordan en kvinde ser ud. Derfor vil arbejdsgiveren ikke have, at den pågældende har kundekontakt. Samtidig giver arbejdsgiveren systematisk den pågældende og hendes kvindelige kolleger en lavere løn end deres mandlige kolleger, som udfører sammenligneligt arbejde som dem. Her vil begrænsningen i arbejdsopgaver kunne udgøre forskelsbehandling af en minoritet på grund af kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, mens den lavere løn kunne udgøre forskelsbehandling på grund af køn i strid med ligelønsloven.

2.8.2.2. Ligestillingsloven (Uden for arbejdsmarkedet)

For at skabe parallelitet til lovgivningen inden for arbejdsmarkedet finder arbejdsgruppen, at udgangspunktet for beskyttelsen på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika uden for arbejdsmarkedet også bør være minoritetsbeskyttelse.

Beskyttelsen på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan derfor ske i et nyt selvstændigt kapitel i ligestillingsloven, der omfatter minoritetsbeskyttelse på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika uden for arbejdsmarkedet. Kapitlet kan omfatte beskyttelse mod både direkte og indirekte forskelsbehandling og chikane på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, give klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, og den heraf følgende delte bevisbryde samt mulighed for godtgørelse for forurettede, samt give Institut for Menneskerettigheder eksplicit kompetence på området.

Et nyt selvstændigt kapitel i ligestillingsloven vil som beskrevet i afsnit 2.8.1.4. også kunne omfatte seksuel orientering, således at beskyttelsen mod forskelsbehandling af LGBTI-personer er samlet i samme lovgivning.

Det forhold, at en person forskelsbehandles på grund af sin kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika udelukker ikke, at personen også kan blive udsat for forskelsbehandling på grund af sit køn, dvs. som enten mand eller kvinde. Dette vil uden for arbejdsmarkedet i så fald allerede være forbudt i ligestillingsloven.

2.8.2.3. Racediskriminationsloven

Racediskriminationsloven omfatter efter sin ordlyd alene seksuel orientering, der dog i overensstemmelse med straffelovens § 266 b anses for også at omfatte i hvert fald kønsudtryk og kønsidentitet, jf. afsnit 2.3.2.2.

Loven vil på samme måde som de øvrige forskelsbehandlingslove kunne ændres til at omfatte et eksplicit forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Der er i dag få straffesager om overtrædelse af racediskriminationsloven, der som anført ovenfor allerede omfatter diskrimination pga. kønsidentitet og kønsudtryk. Dette kan på den ene side indikere, at der er en uklar retstilstand, så transkønnede og interkønnede ikke er opmærksomme på, at de er beskyttede mod forskelsbehandling efter loven og ikke anmelder disse forbrydelser. På den anden side kan de få straffesager på området også indikere, at der ikke er et praktisk behov for at ændre loven.

Det er i forbindelse med overvejelser om en eventuel ændring af racediskriminationsloven vigtigt at være opmærksom på lovens kobling til straffelovens § 266 b om hadfulde ytringer. Der bør således ikke ske en ændring af racediskriminationsloven uden en parallel ændring af § 266 b (og § 81, nr. 6, om skærpet straf for hadforbrydelser).

2.8.2.4. Hadfulde ytringer, jf. straffelovens § 266 b, og hadforbrydelser, jf. straffelovens §81, nr. 6

Som anført i afsnit 2.3.2.2 og 2.3.2.3., skal såvel racediskriminationsloven som straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det er en straffeskærpene omstændighed, hvis en overtrædelse af straffeloven har baggrund i bl.a. andres seksuelle orientering, fortolkes i overensstemmelse med § 266 b.

Hvis der sker en ændring af straffelovens § 266 b, stk. 1, så bestemmelsen ved siden af ”seksuel orientering” kommer til at omfatte ”kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika”, vil der ikke længere være belæg for at antage, at kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan indfortolkes under begrebet ”seksuel orientering” i § 266 b, stk. 1, og dermed heller ikke i § 81, nr. 6. En ændring af straffelovens § 266 b forudsætter således en parallel ændring af § 81, nr. 6, såfremt man ikke skal forringe beskyttelsen mod hadforbrydelser i § 81, nr. 6.

Straffelovens bestemmelser vil – på samme måde som forskelsbehandlingslovene – kunne ændres til at omfatte et eksplicit forbud mod hadforbrydelser og hadfulde ytringer på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Dette vil kunne bidrage til en tydeligere retstilstand, hvilket i sidste ende kan styrke både forurettedes og gerningsmands retssikkerhed. Det vil ligeledes generelt kunne øge fokus på hadforbrydelser begået over for transkønnede og interkønnede og bidrage til, at disse forbrydelser i højere grad anmeldes. Samtidig vil det styrke politiets opmærksomhed på disse former for diskriminerende motiver.

En udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens §§ 81, nr. 6 og 266 b, stk. 1, med så specifikke begreber som kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika vil dog ikke umiddelbart stemme overens med de begreber, som i øvrigt er anvendt i bestemmelserne, og som har en mere generel karakter.

2.8.3. Reform af forskelsbehandlingslovgivningen

Analysen har vist, at beskyttelse mod forskelsbehandling i den danske lovgivning er forankret i en række forskellige love. Det gør sig særligt gældende uden for arbejdsmarkedet, hvor der er flere forskellige lovgivninger med forskellige anvendelsesområder, forskellig klageadgang samt forskellige sanktioner, herunder mulighed for godtgørelse.

LGBT+ Danmark, LGBT Komiteen og Institut for Menneskerettigheder har peget på, at der generelt er behov for at lave en reform af forskelsbehandlingslovgivningen, så kompleksiteten i lovgivningen begrænses og ensartetheden ift. dæknings- og anvendelsesområde for de forskellige diskriminationsgrunde øges.

I nogle lande, herunder i Sverige og Norge, ses en samlet forskelsbehandlingslovgivning, der dækker en række diskriminationsgrunde både inden og uden for arbejdsmarkedet. I Sverige omfatter lovgivningen diskriminationsgrundene køn, kønsoverskridende identitet eller udtryk, etnisk tilhørsforhold, religion eller anden trosopfattelse, funktionsnedsættelse, seksuel orientering eller alder, og dækker både inden og uden for arbejdsmarkedet. I Norge omfatter lovgivningen diskriminationsgrundene køn, graviditet, barsel ved fødsel eller adoption, omsorgsopgaver, etnicitet, religion, livssyn, funktionsnedsættelse, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk, alder, og dækker ligeledes både inden og uden for arbejdsmarkedet.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en reform af forskelsbehandlingslovgivningen med henblik på at mindske kompleksiteten og skabe større ensartethed uanset diskriminationsgrund vil kræve et egentligt udvalgsarbejde, hvor det bl.a. vil skulle afdækkes, hvilke diskriminationsgrunde der skal medtages, herunder hvorvidt en eventuel reform skal omfatte både forskelsbehandlingslovene inden og uden for arbejdsmarkedet. Der vil endvidere skulle tages nøje højde for Danmarks internationale forpligtelser ifølge bagvedliggende direktiver mv., hvor det ikke nødvendigvis er de samme anvendelsesområder, som gør sig gældende i de forskellige direktiver. Det er arbejdsgruppens vurdering, at indskrivningen i den eksisterende lovgivning af en eksplicit beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, herunder med ens klageadgang mv., jf. afsnit 2.8.2., i tilstrækkelig grad vil forenkle, styrke og harmonisere beskyttelsen mod forskelsbehandling af LGBTI-personer. Med de mulige tiltag vil beskyttelsen således svare til eksempelvis beskyttelsen mod forskelsbehandling på baggrund af køn.

2.9. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

Nedenfor gennemgås administrative og økonomiske konsekvenser forbundet med de mulige tiltag til en styrkelse af forskelsbehandlingslovgivning henholdsvis på grund af seksuel orientering og på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

2.9.1. Administrative konsekvenser

Beskyttelse på grund af seksuel orientering

Alt efter hvordan lovgivningen bliver udformet, vil der udover de lovændringer, der er nævnt i afsnit 2.8.1., kunne komme tilpasninger af følgende lovgivninger:

- Lov om Ligebehandlingsnævnet
- Lov om Institut for Menneskerettigheder

Beskyttelse på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

Alt efter hvordan lovgivningen bliver udformet, vil der udover de lovændringer, der er nævnt i afsnit 2.8.2., kunne komme tilpasning af følgende lovgivninger:

- Lov om Ligebehandlingsnævnet
- Lov om Institut for Menneskerettigheder

2.9.2. Økonomiske konsekvenser

Beskyttelse på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

De økonomiske konsekvenser forbundet med de skitserede modeller om en styrkelse af beskyttelsen på grund af seksuel orientering, jf. afsnit 2.8.1., og om en styrkelse af beskyttelse på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. afsnit 2.8.2., vil primært være øgede omkostninger i forbindelse med, at der evt. etableres klageadgang til Ligebehandlingsnævnet.

Ligebehandlingsnævnet har foretaget et foreløbigt skøn over de forventede omkostninger forbundet hermed baseret på antallet af sager om forskelsbehandling af andre grunde uden for arbejdsmarkedet, bl.a. handicap. Ligebehandlingsnævnet forventer, at der vil være 15-25 sager ekstra årligt som følge af ændringerne. Heraf forventes 15-20 af sagerne at omhandle seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet, mens resten udgøres af det yderligere antal sager, som den øgede opmærksomhed i forbindelse med en kodificering af beskyttelsen mod forskelsbehandling pga. kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika forventes at medføre.

Omkostningerne hertil vil være 500.000 kr. årligt inkl. udgifter til eventuelle retssager, hvis indklagede ikke efterlever en afgørelse fra Ligebehandlingsnævnet. Det bemærkes, at omkostninger til evt. økonomisk godtgørelse afholdes af den indklagede.

Ligebehandlingsnævnet har bemærket, at dette er et forsigtigt bud. Herunder oplever de, at antallet af sager stiger, jo flere sager nævnet afgør. Dette gør sig eksempelvis gældende i forhold til afgørelser vedrørende forskelsbehandling på grund af handicap.

Reform af forskelsbehandlingslovgivningen

Der vil være udgifter forbundet med et evt. lovforberedende udvalgsarbejde med ekstern deltagelse, som er nødvendigt, hvis der skal udarbejdes en samlet forskelsbehandlingslovgivning. Herunder til honorarer af eksterne deltagere mv.

3. Det familieretlige område

3.1. Navneændring for transkønnede

3.1.1. Indledning

Efter navneloven må et fornavn ikke betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet. Med indførelsen af muligheden for juridisk kønsskifte for transkønnede i 2014 blev transkønnedes ønske om at kunne legitimere sig i overensstemmelse med deres kønsidentitet imødekommet. Personer, der tildeles et juridisk kønsskifte, skal om nødvendigt ændre fornavn, så det bliver kønskorrekt i forhold til det nye køn. Navneændringen gennemføres som alle andre navneændringer via en digital løsning.

For transkønnede, der ikke har ændret det juridiske køn, men som ønsker at ændre deres fornavn, gælder en særlig – og mere omfattende – procedure for gennemførelse af en eventuel navneændring. Det er et ønske fra organisationer på området, at bestemmelsen om, at et fornavn ikke må betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet, ophæves, eller at proceduren for transkønnede for at gennemføre en navneændring som minimum lempes.

3.1.2. Gældende dansk ret

3.1.2.1. Navneloven

Det følger af navnelovens regler, at et navn ikke må betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet, men at social- og indenrigsministeren kan fastsætte regler, der for transseksuelle⁷⁵ personer gør undtagelse herfra.

Der er på baggrund af bemyndigelsesbestemmelsen fastsat regler herom i navnebekendtgørelsen. Efter navnebekendtgørelsens § 12 vurderer det multidisciplinære team ved henholdsvis Rigshospitalet eller Aalborg Universitetshospital, om ansøgeren er transseksuel eller ganske må ligestilles hermed til brug for Familieretshusets vurdering af, om der kan gøres undtagelse fra kravet om, at et navn ikke må betegne det modsatte køn. Det multidisciplinære team omfatter flere sundhedsfaglige kompetencer og er godkendt til at varetage udredning og den højtspecialiserede behandling af kønsidentitetsforhold.

Reglerne om transseksuelles mulighed for at tage et kønskorrekt fornavn blev indført med en omfattende revidering af navneloven ved lov nr. 524 af 24. juni 2005, som trådte i kraft 1. april 2006.

Navneloven bygger på et princip om, at en persons navn i første række er et privat anliggende og kun i anden række er et spørgsmål, som samfundet har interesse i at regulere. Udgangspunktet er herefter, at den enkelte selv bør have ret til at bestemme sit navn, medmindre der er stærke grunde til at hindre den pågældende heri, herunder hensynet til at sikre, at de navne, der kan tages, fungerer hensigtsmæssigt i den daglige kommunikation som et middel til at identificere den enkelte.

Navneloven fra 2006 bygger på betænkning nr. 1446 fra 2004 om personnavne. Udvalget bag betænkningen fandt ikke at kunne støtte en generel ophævelse af kravet om fornavnes kønskorrekthed. Udvalget begrundede dette i, at kravet om kønskorrekte fornavne er et centralt træk inden for dansk – og på det tidspunkt al sammenlignelig international – navnetradition, der indebærer en række

⁷⁵ Det bemærkes at begrebet ”transseksuelle” anvendes frem for ”transkønnede” i dette afsnit, når der henvises til navnelovens regler, da dette udtryk anvendes i den gældende navnelovgivning.

kommunikationsmæssige fordele i den praktiske navnebrug. Udvalget pegede på, at det danske samfund i en række sammenhænge er opdelt i køn og pegede i den forbindelse bl.a. på indgåelse af ægteskab. Ægteskabsloven er efterfølgende ændret, så det nu er muligt for to personer af samme køn at indgå ægteskab.

Udvalget foreslog, at det skulle være muligt for enhver at tage et kønsukorrekt fornavn som mellemnavn og foreslog samtidig at udvide adgangen til at godkende fornavne, der kan tages af begge køn, idet en sådan ordning i vid udstrækning ville gøre det muligt for både transvestitter og transseksuelle at tage et kønsneutralt navn – populært kaldet unisex-navne.

Udvalget overvejede herudover, om der burde fastsættes særlige regler for transseksuelle og fandt, at der burde gives udtrykkelig hjemmel i navneloven til at fastsætte regler om transseksuelle personer, således at en allerede eksisterende forsøgsordning, som Civilretsdirektoratet i februar 2002 i samråd med Sexologisk Klinik ved Rigshospitalet havde etableret, kunne videreføres. Det var efter forsøgsordningen muligt for transseksuelle, der ventede på en tilladelse til operation, samt for visse transseksuelle, der ikke kunne eller ville opereres, at opnå tilladelse til at få et fornavn, der normalt kun gives til personer af det modsatte køn.

Udvalget fandt derimod af lovtekniske grunde ikke, at ordningen burde indskrives i selve loven, da den generelle opfattelse af transseksuelles forhold i samfundet måtte anses for at være under stadig udvikling, og at der derfor kunne være behov for administrativt at justere reglerne om transseksuelles adgang til at tage et kønsukorrekt fornavn i takt med denne udvikling.

Der blev således indsat en bemyndigelsesbestemmelse i navnelovens § 13 vedrørende fornavne, samt lignende bestemmelser i § 4, stk. 4, og § 7, stk. 3, vedrørende kønsbestemt endelse af efternavne. Bestemmelsen i navnelovens § 13 blev udvidet ved lov nr. 350 af 6. maj 2009 om ændring af navneloven, som trådte i kraft 1. oktober 2009. Ved lovændringen blev anvendelsesområdet udvidet, så også personer, der kan ligestilles med transseksuelle, men som ikke kan erklæres for egentlige transseksuelle, kan få et fornavn, der betegner det modsatte køn.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. LF nr. 107, 2008/1, at denne persongruppe defineres som personer, der igennem en længere årrække jævnlige har klædt sig som det modsatte køn, og som efter lange overvejelser giver efter for et basalt behov for permanent at klæde sig og i det hele taget leve som det modsatte køn. De omhandlede personer fremtræder således som transseksuelle, dvs. som det andet køn, såvel over for sig selv som andre, men kan ikke opnå en egentlig betegnelse som transseksuel eller tilladelse til en kønsskifteoperation.

Navnebekendtgørelsen blev ændret i overensstemmelse med lovændringen.

Antallet af navnesager, hvor det multidisciplinære team afgiver en vurdering af, om en person er transseksuel, jf. navnebekendtgørelsens § 12, stk. 1, har ifølge Familieretshuset været under 10 sager årligt de seneste tre år.

3.1.2.2. Juridisk kønsskifte

Reglerne om juridisk kønsskifte blev indført med lov nr. 752 af 25. juni 2014 om ændring af lov om Det Centrale Personregister, som trådte i kraft 1. september samme år.

Efter CPR-lovens § 3, stk. 6, tildeler Social- og Indenrigsministeriet efter skriftlig ansøgning nyt personnummer til en person, som oplever sig som tilhørende det andet køn. Tildeling af nyt personnummer er betinget af, at den pågældende afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om nyt

personnummer er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, og at den pågældende efter en refleksionsperiode på 6 måneder fra ansøgningstidspunktet skriftligt bekræfter sin ansøgning. Det er endvidere en betingelse, at den pågældende på ansøgningstidspunktet er fyldt 18 år. Juridisk kønsskifte, herunder overvejelser om ændring af det juridiske køn for børn og unge samt overvejelser om refleksionsperioden, er behandlet i afsnit 4.1. og 4.2.

Det bemærkes, at personer, der tildeles et juridisk kønsskifte, om nødvendigt skal ændre fornavn, så det bliver kønskorrekt i forhold til det nye køn. Tilsvarende gælder for personer, der på baggrund af et fysisk kønsskifte tildeles et nyt personnummer.

3.1.3. Udenlandsk ret og erfaringer

3.1.3.1. Sverige

Den svenske lovgivning (lag om personnamn) indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet.

Der er alene et krav om, at et fornavn ikke må være stødende, ikke kan antages at forårsage ubehag for den person, der skal bære navnet, eller at det i øvrigt kan anses som upassende som fornavn.

3.1.3.2. Norge

Den norske lovgivning (lov om personnavn) indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet, men ifølge norsk praksis⁷⁶ kan en pige ikke vælge et drengenavn og omvendt.

Herudover er det muligt for en transkønnet eller for en ansøger, som har påbegyndt hormonbehandling med henblik på kønsskifte, at tage et navn, som afviger fra det juridiske køn. I Norge er det muligt at vælge et kønsneutralt navn.

3.1.3.3. Nederlandene

Den nederlandske lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet.

3.1.3.4. Malta

Den maltesiske lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet.

Generelt er det efter det oplyste omstændeligt at ændre navn i Malta, og de fleste ændringer vedrører sager med fejl i navnebeviser mv. Det er således vanskeligt for transkønnede at ændre navn, medmindre navneændringen sker som led i et juridisk kønsskifte, hvor lovgivningen giver mulighed for navneændring.

⁷⁶ Rundskriv G-20/2002, punkt 2.3.7.1.

3.1.3.5. England

Den engelske lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet.

3.1.3.6. Tyskland

Den tyske lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet. Dog skal et navn understøtte et barns identitetsdannelse, hvilket ifølge tysk praksis fortolkes således, at et fornavn, der tydeligt modsiger kønnet på et barn, vil stride mod barnets bedste.

Transkønnede, der de seneste tre år har følt sig tilhørende det ikke medfødte køn og levet i overensstemmelse hermed, har mulighed for at ændre sit fornavn. Det skal sandsynliggøres, at vedkommendes tilhørsforhold til det ikke medfødte køn ikke vil ændre sig. Til brug herfor indhentes en udtalelse fra to sagkyndige, der uafhængig af hinanden skal vurdere, om der er stor sandsynlighed for, at vedkommende også i fremtiden vil have et tilhørsforhold til det ikke medfødte køn.

En ændring af fornavnet kan ske uafhængigt af et juridiske kønsskifte. I praksis bliver de fleste anmodninger dog indgivet parallelt.

3.1.3.7. Canada, Ontario⁷⁷

Den canadiske lovgivning for Ontario indeholder ikke bestemmelser om, at et navn skal være kønskorrekt i forhold til den, der bærer navnet.

3.1.3.8. Opsamlende om udenlandsk ret og erfaringer

Alle de adspurgte lande har regler, der gør det muligt for en transkønnet at ændre sit fornavn til et navn, der afviger fra det medfødte køn.

I Canada, Ontario, England, Malta, Nederlandene og Sverige er navnelovgivningen kønsneutral, således at der ikke er krav om, at en persons fornavn ikke må betegne det modsatte køn.

I Danmark, Norge og Tyskland skal et fornavn som udgangspunkt være kønskorrekt i forhold til det juridiske køn. I disse lande er der forskellige processuelle regler for imødekommelse af en ansøgning om navneændring fra en transkønnet.

3.1.4. Overvejelser om mulige tiltag

3.1.4.1. Navneændring for personer som oplever sig som tilhørende det andet køn

Overvejelser om navneændringer for personer, som oplever sig som tilhørende det andet køn, vedrører både de materielle og processuelle betingelser.

⁷⁷ Familieretten hører ikke under den føderale regerings jurisdiktion i Canada. Det er i stedet op til Canadas 10 provinser og 3 territorier at lovgive inden for dette område. Provinsen Ontario er Canadas mest folkerige med bl.a. Toronto og Ottawa, hvorfor Ontario er valgt.

Den ordning, der siden 2002 har givet transkønnede mulighed for at få et fornavn, der betegner det modsatte køn, indebærer som beskrevet i afsnit 3.1.2.1., at ansøgningen om navneændring forelægges det multidisciplinære team ved Rigshospitalet og Aalborg Universitetshospital for en udtalelse om, hvorvidt ansøgeren er transkønnet.

Henset til at det siden 2014 har været muligt at få et juridisk kønsskifte på baggrund af en erklæring fra ansøgeren om, at man som oplever sig som tilhørende det andet køn, vurderes det ikke hensigtsmæssigt, at den gældende ordning om navneændring opretholdes. Det skal således overvejes, hvordan man som trans- eller interkønnet fremadrettet kan få gennemført en navneændring uden samtidig at gennemføre et fysisk eller juridisk kønsskifte. Nedenfor præsenteres forskellige modeller.

3.1.4.1.1. Kønsneutral navnelov

Som en materiel ændring vil det kunne overvejes, om navnelovens bestemmelser, hvorefter et navn ikke må betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet, ophæves sådan, at der i lovgivningen ikke skelnes mellem drenge- og pigenavne. En sådan model vil i store træk svare til lovgivningen i Sverige, Nederlandene, Malta, England og Canada, Ontario. Herved undgås både sagsbehandling og procedurer, som kan forekomme bureaukratiske og indgribende for den enkelte.

Ændringen vil dog gøre op med et centralt træk inden for dansk navnetradition og samtidig medføre, at enhver vil kunne tage et nyt fornavn uden skelen til, om navnet traditionelt har været betragtet som et pige- eller et drengefornavn. Der henvises til navnelovsudvalgets begrundelse for at opretholde kravet om kønskorrekte navne i udvalgets betænkning fra 2004, som gengivet ovenfor i afsnit 3.1.2.1. I lyset af samfundsudviklingen og udviklingen i den familieretlige lovgivning siden navnelovens ikrafttræden, kan det overvejes, om den tidligere fremførte argumentation om kommunikationsmæssige fordele i den praktiske navnebrug samt et kønsopdelt samfund fortsat bør være bærende.

3.1.4.1.2. Navneændring ved erklæring

Opretholdes kravet i navneloven om, at et navn ikke må betegne det modsatte køn, kan det – som en processuel ændring – overvejes at lempe sagsbehandlingsproceduren for ansøgninger fra trans- eller interkønnede om navneændring og sidestille en ansøgning om navneændring for trans- eller interkønnede med øvrige navneændringer. Det vil medføre, at en ansøgning om navneændring til et navn, som betegner det modsatte køn i forhold til den, som skal bære navnet, vil kunne behandles skriftligt og vil kunne imødekommes, hvis ansøgeren skriftligt erklærer at opleve sig som tilhørende det modsatte køn, dvs. uden at vedkommende har gennemført et fysisk eller juridisk kønsskifte. Ikke-trans- eller interkønnede vil med denne model fortsat ikke kunne tage et fornavn, der betegner det modsatte køn.

Som fordel ved en sådan model vil særligt kunne nævnes, at en enklere procedure vil kunne skabe bedre balance mellem proceduren for en navneændring for trans- og interkønnede og proceduren for et juridisk kønsskifte, hvor der er sket en afkobling af juridiske forhold fra den sundhedsfaglige udredning og behandling ved kønsidentitetsforhold.

Det kan ikke afvises, at enkelte ikke-trans- eller interkønnede ansøgere vil benytte erklæringsmodellen til at opnå en navneændring til et ikke kønskorrekt navn. Denne mulighed for omgåelse vurderes imidlertid at være af mindre betydning i forhold til modellens fordele. Herudover bemærkes, at modellen alene vedrører navneændringer, og at kravet om et navns kønskorrekthed vil kunne fastholdes i forhold til navngivningen af et barn.

Det bemærkes yderligere, at ændringen umiddelbart vil omfatte både børn og unge under 18 år og voksne, da der i navneloven som udgangspunkt ikke skelnes mellem regler for henholdsvis børn og unge under 18 år og voksne. Det bemærkes, at ved navneændring for et barn eller en ung under 18 år kræves samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og fra barnet eller den unge, der er fyldt 12 år.

3.1.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

Navneændring for personer som oplever sig som tilhørende det andet køn

Afhængig af hvilken model for navneændring for personer, som oplever sig som tilhørende det andet køn, der vælges, vil ændringerne kunne gennemføres ved henholdsvis lovændring eller ved ændring på bekendtgørelsesniveau.

Kønsneutral navnelov

Denne model vil kunne gennemføres ved en ændring af navneloven.

Der vil ikke være økonomiske eller administrative konsekvenser ved gennemførelse af modellen

Navneændring ved erklæring

En forenklet procedure for navneændring for trans- eller interkønnede vil kunne gennemføres ved en ændring af navneloven. Ansøgningerne om navneændringer for trans- eller interkønnede vil kunne følge den almindelige fremgangsmåde ved ændring af navn, hvor ansøgningen indgives til personregisterføreren.

Ændringen vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning. Det bemærkes, at ved ansøgning om navneændring skal der betales et gebyr.

3.2. Transkønnede, der bliver forældre

3.2.1. Indledning

I børneloven tages der ikke højde for, at transkønnede bliver forældre. Der er et princip om, at forældreskabet fastsættes i overensstemmelse med den transkønnedes biologiske køn, men denne antagelse er senest blevet udfordret af retspraksis, jf. afsnit 3.2.2.3.

Det er et ønske fra organisationer på området, at forældreskabet fastlægges ud fra en persons juridiske køn, det vil for eksempel sige, at en person, der har gennemført et juridisk kønsskifte fra kvinde til mand, registreres som far til et barn, som den pågældende føder.

3.2.2. Gældende dansk ret og praksis

3.2.2.1. Det retlige forældreskab

Børneloven definerer rammerne for familier i relation til forældreskab. Loven bygger på en grundlæggende forudsætning om, at et barn så vidt muligt skal have to forældre.

I 1997 afgav Børnelovsudvalget sin betænkning om børns retsstilling⁷⁸, der efterfølgende har dannet fundamentet for den børnelov, der er gældende i dag.

Udvalget lagde blandt andet til grund, at *”det er imidlertid naturens orden, at der skal en mand og en kvinde til at skabe et barn”*. Dette er blandt andet afspejlet i børneloven ved, at lovens bestemmelser for fastsættelse af forældreskabet tager udgangspunkt i forældrenes køn⁷⁹.

Siden Børnelovsudvalget afgav sin betænkning, har måden at stifte familie med børn på ændret sig. Det har derfor flere gange været nødvendigt at ændre på loven. Det er således i dag anerkendt i lovgivningen, at enlige kvinder kan blive behandlet med assisteret reproduktion og dermed være barnets eneste retlige forælder. Ligeledes er det muligt for kvindelige par, at den ene kvinde bliver behandlet med assisteret reproduktion og dermed bliver mor, mens den anden kvinde registreres som barnets medmor. Et medmoderskab har de samme retsvirkninger som et faderskab. Der er også mulighed for, at parret sammen med en kendt sæddoner kan aftale, at den ene kvinde skal registreres som barnets medmor, eller at sæddonor skal registreres som barnets far. Et barn kan dog ikke have mere end to retlige forældre. Ved indførelsen af medmoderskab i 2012⁸⁰ blev det, trods enlige kvinders mulighed for at blive behandlet med assisteret reproduktion, lagt til grund, at børnelovens forudsætning om, at et barn så vidt muligt skal have to forældre, fortsat er gældende.

Det retlige forældreskab efter børneloven danner en retlig ramme for barnet og har en lang række retsvirkninger, hvoraf de vigtigste er forældreansvar i forhold til barnet (forældremyndighed, samvær m.v.), forsørgelsespligt over for barnet og arveret.

Børneloven indeholder regler om *”mater est”* og *”pater est”*. *”Mater est”*-reglen i børnelovens § 30 fastlægger, at den kvinde, der har født et barn, skal anses som mor til barnet, mens *”pater est”*-reglen i børnelovens § 1, fastlægger, at morens (mandlige) ægtefælle anses som barnets retlige far. Morens

⁷⁸ Betænkning nr. 1350 om børns retsstilling.

⁷⁹ Betænkning nr. 1350 om børns retsstilling, side 44-45.

⁸⁰ LF nr. 207, 2012/1 punkt 3.1.3.

kvindelig ægtefælle eller registreret partner, vil kunne registreres som barnets medmor, hvis betingelserne i lovens §§ 27 eller 27 a vedrørende medmoderskab er opfyldt.

Fødes et barn af en ugift kvinde, anses en mand som far til barnet, hvis han og moren erklærer, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet. På samme vis kan en kvinde anerkende medmoderskabet til et barn, hvis hun og moren erklærer, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet, og betingelserne i lovens §§ 27 eller 27 a, stk. 2, er opfyldt.

I forbindelse med registreringen af barnets fødsel vil det samtidig blive registreret i CPR, hvem der er barnets mor. Faderskabet eller medmoderskabet vil ligeledes blive registreret i CPR, så snart det er fastlagt. CPR- og personregistreringen i forbindelse med et barns fødsel indeholder således kønsspecifikke oplysninger om, hvem der er barnets forældre. Barnets fødselsattest indeholder alene kønsneutrale oplysninger om, hvem der er barnets forældre.

3.2.2.2. Juridisk kønsskifte

Reglerne om juridisk kønsskifte blev indført med lov nr. 752 af 25. juni 2014 om ændring af lov om Det Centrale Personregister, som trådte i kraft 1. september samme år.

Det fremgår af rapporten fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte afgivet 27. februar 2014, som lovændringen bygger på, at når man i børnelovens forstand har det køn, man bruger til at forplante sig med, giver det ikke anledning til fortolkningstvivil, at en eller begge forældre ved barnets undfangelse har et andet juridisk køn end deres biologiske køn. Det er således forældrenes biologiske køn ved barnets undfangelse, der afgør deres forældreskab i børneloven som enten mor, far eller medmor. En person, der føder et barn, vil – uanset at personen juridisk er en mand – være barnets mor i børnelovens forstand.

Arbejdsgruppen anbefalede, at man fastholdt udgangspunktet om, at forældrenes biologiske køn ved barnets undfangelse skulle afgøre deres betegnelse i børnelovens forstand. Arbejdsgruppen lagde blandt andet vægt på det meget begrænsede antal personer, der forventedes at blive berørt af en sådan ordning, og på at det ville være nødvendigt med en vidtgående ændring af børneloven og dertil relateret lovgivning, hvis forældreskabet fuldt ud skulle følge det juridiske køn.

3.2.2.3. Retspraksis

Der er i nyere dansk retspraksis taget stilling til forældreskabet for personer, der har ændret det juridiske køn. Østre Landsret har i kendelse af 24. november 2017 prøvet, om en person, som havde fået et juridisk kønsskifte fra kvinde til mand – og efterfølgende også et fysisk kønsskifte – skulle registreres som far eller medmor.

Landsrettens kendelse vedrørte kvinden A, der levede sammen med en anden kvinde, B. A skiftede køn fra kvinde til mand. Kvinden B modtog fertilitetsbehandling med sæd fra en anonym donor, og A havde på forhånd samtykket i at være forælder til barnet. Efter barnets fødsel ansøgte parret om, at A måtte blive registreret som barnets far. Landsretten nåede frem til, at A kunne registreres som far til barnet.

Det fremgår af kendelsen, at Landsretten fandt, at

”det således alene er med hensyn til sådanne personer, som i biologisk forstand utvivlsomt er mor – ved at være den, som har født barnet – eller far – ved at have gjort sin partner gravid

på naturlig vis – at forarbejderne indeholder en klar forudsætning om, at den pågældende, uanset om personen juridisk har fået et andet køn, vil være mor, henholdsvis far, til barnet i børnelovens forstand. Forarbejderne indeholder ikke en tilsvarende forudsætning om, hvorvidt en person – der i medfør af børnelovens § 27 har givet samtykke til og ønsker at blive registreret som forælder til et barn, som den pågældende ikke biologisk er far eller mor til – kan anses for at være far eller medmor til barnet.”

På baggrund heraf og i mangel af holdepunkter i børneloven for at nægte registrering af en person med juridisk kønsskifte som far til det barn, hans ægtefælle, registrerede partner eller partner føder, fandt landsretten, at

”børneloven i overensstemmelse med hensigten bag reglerne om juridisk kønsskifte i situationer som den, der forelå i sagen, må forstås således, at det juridiske kønsskifte skal slå igennem fuldt ud, således at en transseksuel tidligere kvinde, der før undfangelsen af barnet har fået juridisk kønsskifte, kan registreres som far, når betingelserne i børnelovens § 27 i øvrigt er opfyldt.”

Landsretten bemærkede desuden, at der herved ikke var taget stilling til tilfælde, hvor den, som giver samtykke efter børnelovens § 27, har leveret sæd, som har gjort kvinden gravid, og heller ikke til, om en registreret far eller medmor, som skifter køn, kan opnå en ændring i den i forvejen registrerede status.

3.2.3. Udenlandsk ret og erfaringer

3.2.3.1. Sverige

Efter lovgivningen i Sverige (Föräldrabalken) fastsættes forældreskabet i overensstemmelse med det juridiske køn, dog således at forælderen i øvrigt er omfattet af det, der ellers er angivet i lovgivningen mv. om forældreskabet i overensstemmelse med det biologiske køn. Eksempelvis vil en mand, der føder et barn, anses som barnets far, men vil være omfattet af det, der ellers er angivet i lovgivningen mv. om mor og moderskab.

3.2.3.2. Norge

Efter lovgivningen i Norge fastsættes forældreskabet for forældre, som har fået et juridisk kønsskifte, i overensstemmelse med det medfødte køn.

Det betyder, at en person, der føder et barn, anses for mor, uanset om forælderen har ændret juridisk køn. Faderskab og medmoderskab fastsættes tilsvarende i overensstemmelse med det medfødte køn.

I Norge registreres slægtskabet mellem forældre og børn i folkeregistreret. Det sker uden anvendelse af kønsbestemte begreber som mor og far.

3.2.3.3. Nederlandene

I Nederlandene er lovgivningen om forældreskab (civillovgivning bog 1) kønsspecifikt.

Barnets forældre registreres i overensstemmelse med forældrenes medfødte køn. Dette betyder, at en kvinde, der har ændret sit juridiske køn til mand og føder et barn, vil anses for barnets retlige mor.

I Nederlandene er der ved fastsættelsen af forældreskabet ingen forskel på, om forælderen har brugt sine egne reproduktive organer til undfangelsen af barnet eller ej.

3.2.3.4. Malta

Malta anvender en kønsneutral terminologi – forælder 1 og forælder 2 – på fødselsattester. Denne terminologi anvendes for børn af forældre i registreret partnerskab og for børn af gifte forældre.

I tilfælde, hvor en person har fået børn forud for et juridisk kønsskifte, ændres navn og køn på fødselsattester for at afspejle dette.

3.2.3.5. England

Efter lovgivningen i England fastsættes forældreskabet for forældre, som har fået et juridiske kønsskifte, i overensstemmelse med det medfødte køn.

Det fremgår af The Gender Recognition Act 2004, at et juridisk kønsskifte ikke påvirker ens status som far eller mor til et barn.

3.2.3.6. Tyskland

Efter lovgivningen i Tyskland (Bürgerliches Gesetzbuch) fastsættes forældreskabet for forældre, som har fået et juridisk kønsskifte, i overensstemmelse med det medfødte køn.

3.2.3.7. Canada, Ontario

Efter lovgivningen i Canada, Ontario, har det siden 2017 været muligt for en forælder, at vælge titlen ”mor”, ”far” eller ”forælder”, hvilket bliver anført ved barnets fødselsregistrering. Ontario anmoder ikke om verifikation af forældrenes køn forud for registrering af en fødsel. På barnets fødselsattest er forældrene altid anført som ”forælder” uden angivelse af køn.

3.2.3.8. Opsamlende om udenlandsk ret og erfaringer

Af de adspurgte lande har ca. halvdelen (Nederlandene, Norge og Tyskland) regler, der tager udgangspunkt i det biologiske køn ved fastsættelse af, hvem der er barnets forældre. Lovgivningen i Malta er kønsneutral, hvis forældrene er gift eller i et registreret partnerskab, mens det er valgfrit for en forælder i Canada, Ontario, at vælge titlen ”mor”, ”far” eller ”forælder”. I Sverige fastsættes forældreskabet i overensstemmelse med det juridiske køn.

3.2.4. Overvejelser om mulige tiltag

De tiltag, der beskrives i dette punkt, omhandler personer, der har fået et juridisk kønsskifte på baggrund af en erklæring om, at ønsket om nyt personnummer er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, jf. CPR lovens § 3, stk. 6, samt de personer, der har gennemført et anerkendt fysisk kønsskifte og på den baggrund opnået en ændring af juridisk køn.

3.2.4.1. Altid juridisk køn

En model, der adskiller det juridiske køn fra det reproduktive køn, kunne være, at en forælder, som har skiftet juridisk køn inden barnets fødsel, betegnes og registreres som forælder på en måde, som afspejler det juridiske køn.

Forældrene bør samtidigt have de samme rettigheder og pligter, som hvis de ikke havde ændret juridisk køn. Dermed bliver det juridiske køn ikke styrende for en række af de rettigheder og pligter, der følger af forældreskabet. Det indebærer bl.a., at den, som føder et barn, skal omfattes af de bestemmelser i lovgivningen, som gælder for en mor, fx retten til at kunne rejse en sag om faderskab og medmoderskab inden barnets fødsel og pligt til at oplyse, hvem der er eller kan være far eller medmor til barnet. Ligeledes skal den forælder, som bidrager med sæd til barnets undfangelse, eller som har samtykket til behandling med assisteret reproduktion, omfattes af de bestemmelser, som gælder for en far eller medmor. Som et eksempel fra børneloven kan nævnes, at en mand, der har haft et seksuelt forhold til moren, som udgangspunkt har ret til at få prøvet, om han er barnets far.

Modellen har lighedspunkter med lovgivningen i Sverige.

Fordelen ved denne model er, at børneloven dermed fuldt ud vil anerkende det juridiske og selvvalgte køn ift. det juridiske forældreskab.

3.2.4.2. Kønsneutral børnelov

Det kan også overvejes, om en model, hvor børneloven er kønsneutral, vil være at foretrække. I en sådan model vil begreber som "mand" og "kvinde" skulle fjernes, og begreberne "mor", "far" og "medmor" vil skulle erstattes af et forældrebegreb, hvorved der opnås en begrebsmæssig kønsneutralitet. Modellen vil ikke kun gælde for forældre, der har ændret det juridiske køn, men for alle forældre, der får børn.

Modellen vil samtidig bryde med den traditionelle retlige opfattelse af mor, far og medmor. Det vil stå forældrene frit for at kalde sig "mor", "far", "medmor", "medfar", ved navn eller andet.

Som konsekvens af modellen vil de klassiske retsprincipper "mater-est" og "pater-est" ikke længere kunne anvendes, da disse er kønsbestemte. Disse begreber vil dog kunne erstattes af en lovbestemt forældredefinition, der fastlægger, at et barns forældre er den person, der har født barnet, og dennes ægtefælle. Herved fastholdes, at den person, der føder barnet, automatisk anses som forælder, og at dennes ægtefælle – uanset køn – ligeledes automatisk anses som barnets forælder.

Det vil være en forudsætning for modellen, at børneloven fortsat kan henvise til biologiske faktorer, herunder de reproduktive muligheder som er biologiske bestemt, fx den gravide, to personer, der har haft et seksuelt forhold, der har resulteret i en graviditet, og DNA-test af en person, der vil kunne have gjort en anden person gravid.

Fordelen ved denne model er, at den i videst muligt omfang ligestiller forældre – transkønnede eller ej. Den vil desuden betyde, at et allerede etableret forældreskab ikke vil blive påvirket, hvis en forælder efterfølgende skifter køn.

3.2.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

Begge modeller indebærer behov for ændring af børneloven samt en række ændringer af relateret lovgivning, hvor der refereres til barnets forældre som moren, faren eller medmoren. Dette gælder eksempelvis forældreansvarsloven, barselsloven, retsplejeloven, navneloven og CPR-loven.

Hertil kommer en række implementeringsopgaver, herunder ændring af tilhørende administrative forskrifter, ændring af registrering i CPR, tilretning af it-systemer og blanketter i Familieretshuset og hos personregisterføreren. Der vil endvidere være implementeringsudgifter ved en kønsneutral børnelov på barselsområdet, idet det vil være nødvendigt at tilpasse ordlyden i de relevante systemer, fx i selvbetjeningsystemer. Der tages forbehold for en nærmere beregning heraf.

3.3. Medmoderskab

3.3.1. Indledning

Et faderskab kan registreres af personregisterføreren, uanset hvordan graviditeten er opnået. Når to kvinder sammen planlægger at blive forældre til et barn, så kan den ikke-fødende kvinde blive retlig forælder via et medmoderskab. Dette kræver dog, at barnet er et resultat af behandling med assisterede reproduktion foretaget af en sundhedsperson. Registrering af medmoderskabet foretages af Familieretshuset.

For lesbiske par, som vælger en hjemmeinsemination uden deltagelse af en sundhedsperson, er konsekvensen, at barnet ikke kan få den tiltænkte medmor som retlig forælder men alene som social forælder. Parternes intentioner om det retlige forældreskab vil således ikke kunne imødekommes fra barnets fødsel. Den ikke-fødende kvinde vil dog kunne blive retlig forælder via stedbarnsadoption, se afsnit 3.3.2.5.

Det er et ønske fra organisationer på området, at reglerne om registrering af medmoderskab udvides til også at omfatte tilfælde, hvor graviditeten er opnået via hjemmeinsemination, og at sager om stedbarnsadoption kan gennemføres tidligere, når der er tale om en planlagt familieførøgelse.

3.3.2. Gældende dansk ret og praksis

3.3.2.1. Medmoderskab (registrering, anerkendelse, afgørelse og søgsmålsret)

Muligheden for at fastsætte et medmoderskab blev indført med lov nr. 652 af 12. juni 2013 om ændring af børneloven, lov om adoption, retsplejeloven og forskellige andre love (Medmoderskab m.v.).

Formålet med lovændringen var at sikre en højere grad af ligebehandling af par af samme køn og par af forskelligt køn i relation til reglerne om forældreskab (faderskab og medmoderskab) og dermed også de afledte regler om forældremyndighed, barsel og arveret. Lovændringen skulle samtidig sikre hensynet til barnets bedste.

Omdrejningspunktet for reglerne om medmoderskab er børnelovens § 27. Det følger af bestemmelsen, at er en kvinde blevet behandlet med assisteret reproduktion af en sundhedsperson, anses hendes ægtefælle, registrerede partner eller partner som barnets far eller medmor, hvis denne har givet samtykke til behandlingen, og barnet må antages at være blevet til ved denne. Samtykket skal være skriftligt og indeholde en erklæring om, at manden skal være barnets far, eller at kvinden skal være barnets medmor.

Reglerne om medmoderskab indebærer, at når et barn fødes af en kvinde, der er gift med en kvinde eller har en registreret partner, registreres ægtefællen eller partneren som medmor til barnet efter børnelovens § 3 a, stk. 1, hvis barnet i overensstemmelse med lovens § 27 er blevet til ved assisteret reproduktion af en sundhedsperson. Tilsvarende gælder efter børnelovens § 3 b, hvis moren er ugift, og hun sammen med en anden kvinde erklærer, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet ("omsorgs- og ansvarserklæring").

Erklæring om medmoderskab skal afgives på en godkendt blanket. En erklæring skal afgives inden behandlingen med assisteret reproduktion påbegyndes. Blanketten skal være underskrevet af moren og medmoren. Underskrifterne og dateringens rigtighed skal være bekræftet af en advokat eller to

vittevidnesvidner. Dette gælder dog ikke, hvis blanketten er underskrevet ved møde hos en sundhedsperson. Blanketten skal være påtegnet af en sundhedsperson.

Hvis kvinden er blevet behandlet med assisteret reproduktion med sæd fra en mand, hvis identitet hun kender, skal manden tillige skriftligt erklære, at ægtefællen eller partneren skal være barnets medmor, jf. § 27 a, stk. 2.

Registrering af medmoderskab foretages af Familieretshuset – og ikke af personregisterføreren som ved registrering af faderskab. Dette skyldes, at registrering af medmoderskab forudsætter en vis yderligere sagsbehandling.

Er medmoderskab ikke registreret i forbindelse med barnets fødsel, kan medmoren efter børnelovens § 14, stk. 1, 5 og 6, efterfølgende anerkende medmoderskabet over for Familieretshuset. Det er en betingelse for anerkendelse af medmoderskab, at moren er blevet behandlet med assisteret reproduktion af en sundhedsperson eller under en sundhedspersons ansvar, barnet må antages at være blevet til ved denne behandling, og den anden kvinde skriftligt har erklæret, at hun skal være barnets medmor, jf. ovenfor.

Anvendelsesområdet for reglerne om medmoderskab er afgrænset til tilfælde, hvor behandlingen er foregået i overensstemmelse med reglerne i lov om assisteret reproduktion. Bestemmelsen omfatter således ikke situationer, hvor et par bestående af to kvinder aftaler med en mand, at han skal have samleje med den ene kvinde med henblik på at gøre hende gravid, hvorefter den anden kvinde skal være medmor til barnet. Bestemmelsen omfatter heller ikke situationer, hvor et par bestående af to kvinder aftaler med en mand, at han skal donere sin sæd, som de selv – uden deltagelse af en sundhedsperson – anvender til insemination af den ene kvinde med henblik på at gøre hende gravid, hvorefter den anden kvinde skal være medmor til barnet.

Formålet med at en sundhedsperson vejleder parret i forbindelse med behandling med assisteret reproduktion er at sikre retssikkerhed og forudsigelighed for alle parter og derved undgå uoplyste valg ud fra misforståelser eller ukendskab til reglerne. Herudover skal en sundhedspersons deltagelse sikre, at der kan skelnes mellem insemination eller anden behandling og et seksuelt forhold. Samtidig giver den erklæring, som parterne skal afgive om forældreskabet, dvs. både moren, medmoren og en sæddonor, som parret kender, sikkerhed for, at aftalen om forældreskabet er retligt bindende for parterne.

Det følger således af børnelovens § 20, stk. 4, at der kan træffes afgørelse om, at en kvinde er medmor, hvis hun har erklæret, at hun skal være medmor, og barnet er blevet til ved assisteret reproduktion. Fortryder en kvinde, at hun skal være medmor eller fortryder moren, at den anden kvinde skal være medmor, sikrer denne bestemmelse, at en kvinde, der har samtykket til behandlingen med assisteret reproduktion og erklæret at ville være medmor, kan dømmes som medmor.

Det er kun muligt at undlade at træffe afgørelse om, at den pågældende kvinde anses som barnets medmor, hvis barnet ikke er blevet til ved den behandling med assisteret reproduktion, kvinden har givet samtykke til, f.eks. forbi moren er blevet gravid på en anden måde eller har fortsat behandlingen med assisteret reproduktion efter det tidspunkt, hvor den kommende medmor trak sit samtykke tilbage.

Er barnet ikke blevet til ved behandling med assisteret reproduktion af en sundhedsperson, er det ikke muligt at anerkende medmoderskab eller træffe afgørelse om medmoderskab. Dette gælder uanset, at der foreligger dokumentation for, at den anden kvinde havde givet samtykke til behandlingen med assisteret reproduktion og erklæret at ville være medmor.

Børneloven giver en medmor følgende muligheder for at anfægte sit medmoderskab:

- Er medmoderskab registreret efter §§ 3 a eller 3 b eller anerkendt over for Familieretshuset, kan sag om medmoderskabet inden 6 måneder efter barnets fødsel rejses af moderen eller medmoderen, jf. børnelovens § 5, stk. 1.
- En kvinde, som har afgivet samtykke til morens behandling med assisteret produktion og afgivet erklæring om at ville være forælder til barnet, kan rejse en sag om medmoderskab, jf. børnelovens § 6 a.
- Børneloven indeholder i kapitel 4 regler om genoptagelse af sag om medmoderskab.

Er betingelserne for at anfægte medmoderskabssagen opfyldt, træffes afgørelsen om medmoderskabet efter § 20, jf. ovenfor.

Retsstillingen for sæddonor, når barnet er blevet til med sæd fra en mand, som parret kender

Efter § 27 a i børneloven, hvor alle tre involverede parter (moren, den kommende medmor og en kendt sæddonor) er enige om behandlingen med assisteret reproduktion, anses manden som udgangspunkt som barnets far, hvis barnet må antages at være blevet til ved denne behandling, og manden skriftligt har erklæret, at han skal være barnets far. Manden anses dog ikke som far til barnet, hvis alle tre parter skriftligt erklærer, at morens ægtefælle, registrerede partner eller den kvindelige partner skal være barnets medmor.

Det fremgår af § 27 b i børneloven, at en kendt sæddonor anses som far til et barn, der med hans sæd er blevet til ved behandling med assisteret reproduktion af en anden kvinde end hans ægtefælle eller partner, hvis behandlingen er foretaget af en sundhedsperson, manden har givet samtykke til, at en bestemt kvinde modtager behandlingen, barnet er blevet til ved denne behandling, og at manden skriftligt erklærer, at han skal være barnets far. Anvendelsesområdet for denne bestemmelse er typisk situationer, hvor en kvinde, der ikke er gift, og som ikke har en registreret partner eller en partner, ønsker at blive gravid ved hjælp af sæd fra en bestemt mand.

En mand som har givet samtykke eller erklæring efter disse bestemmelser, kan efter børnelovens § 6 a rejse faderskabssag.

3.3.2.2. Faderskab (registrering, anerkendelse, afgørelse og søgsmålsret)

Det fremgår af børnelovens § 1, at fødes et barn af en kvinde, der er gift med en mand, anses ægtemanden som far til barnet. Registrering af faderskabet foretages af personregisterføreren i forbindelse med registreringen af barnets fødsel.

Fødes et barn af en ugift kvinde, anses en mand som far til barnet, hvis han og moren skriftligt erklærer, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet (omsorgs- og ansvarserklæring). Registreringen af faderskabet foretages af personregisterføreren i forbindelse med barnets fødsel, jf. børnelovens § 2.

Er faderskab ikke registreret i forbindelse med barnets fødsel, kan faren efter børnelovens § 14, stk. 1-4, efterfølgende anerkende faderskabet over for Familieretshuset. Sker anerkendelsen ikke ved afgivelse af omsorgs- og ansvarserklæring, er anerkendelse betinget af, faren har haft seksuelt forhold til moren. Er barnet blevet til efter behandling med assisteret reproduktion, er anerkendelsen betinget af, at børnelovens § 27 om børn, der er blevet til ved assisteret reproduktion, er opfyldt.

Efter børnelovens § 20 kan der træffes afgørelse om, at en mand er far, hvis han efter udfaldet af retsgenetiske undersøgelser utvivlsomt er barnets far, eller hans faderskab i øvrigt anses for godtgjort. Der kan også træffes afgørelse om faderskab, hvis betingelserne i børnelovens § 27 om børn, der er blevet til ved assisteret reproduktion, er opfyldt.

Børneloven giver en far følgende muligheder for at anfægte sit faderskab:

- Er faderskab registreret efter børnelovens §§ 1 og 2 eller anerkendt ved Familieretshuset, kan sag om faderskabet inden 6 måneder efter barnets fødsel rejses af moren eller faderen, jf. børnelovens § 5, stk. 1. I udgangspunktet har en mand, som har haft et seksuelt forhold til moren i den periode, hvor hun blev gravid, ret til at få prøvet, om han er barnets far, jf. børnelovens § 6. Anmodning skal som udgangspunkt fremsættes inden 6 måneder efter barnets fødsel. Denne søgsmålsret er dog begrænset i de tilfælde, hvor der allerede er en mand registeret som barnets far eller en kvinde som barnets medmor. I disse tilfælde kan sag alene rejses, hvis manden var gift med moren uden at være separeret eller levede i et fast samlivsforhold med hende i den periode, hvor hun blev gravid.
- Børneloven indeholder i kapitel 4 regler om genoptagelse af sag om medmoderskab.

3.3.2.3. Sammenfatning – forskelle på faderskab og medmoderskab

Registrering

Registrering af et faderskab sker automatisk, hvis barnet fødes i ægteskab (pater est- reglen) eller for ugifte, hvis kvinden og manden sammen udfylder og indsender en omsorgs- og ansvarserklæring. Registreringen foretages af personregisterføreren. Der skal ikke fremlægges oplysninger om, hvordan barnet er blevet til, heller ikke selvom barnet er blevet til ved assisteret reproduktion.

En mand kan således blive registreret som retlig far til et barn, der er blevet til ved assisteret reproduktion, selvom betingelserne i børnelovens § 27 ikke er opfyldt, f.eks. fordi behandlingen ikke blev foretaget af en autoriseret sundhedsperson.

Registrering af et medmoderskab kræver derimod, at moren og medmoren fremlægger erklæring om, at moren er behandlet med assisteret reproduktion af en sundhedsperson eller under en sundhedspersons ansvar, og at medmoren havde givet samtykke til behandlingen og har erklæret at ville være barnets medmor. Registreringen foretages af Familieretshuset, der påser, at erklæringen om assisteret reproduktion fremlægges.

Samtykke og erklæring i forbindelse med behandling med assisteret reproduktion

Der gælder samme betingelser for registrering af faderskab og medmoderskab, når barnet er blevet til ved assisteret reproduktion. En mand eller en kvinde anses som hhv. far eller medmor, hvis denne har givet samtykke til behandlingen, barnet må antages at være blevet til ved behandlingen, og manden eller kvinden erklærer, at han/hun skal være barnets far/medmor.

Retstilstanden er altså her den samme for par af samme køn og par af forskelligt køn.

Anerkendelse

Er barnet ikke blevet til ved behandling med assisteret reproduktion af en sundhedsperson, er det ikke muligt at anerkende medmoderskab. Dette gælder uanset, at der foreligger dokumentation for, at den anden kvinde havde givet samtykke til behandlingen med assisteret reproduktion og erklæret at ville være medmor.

En mand kan anerkende faderskab forudsat, at han har haft seksuelt forhold til moren. En mand kan også anerkende faderskab ved erklæring om samtykke til faderskab efter behandling med assisteret reproduktion.

Søgsmålsret

En far og en medmor har samme muligheder for at anfægte henholdsvis faderskab og medmoderskab.

Er barnet blevet til ved assisteret reproduktion, uden at betingelserne i børnelovens § 27 er opfyldt, kan hverken den mand, eller den kvinde, der har samtykket til behandlingen og villet være hhv. far og medmor, anmode om, at der rejses sag om faderskab hhv. medmoderskab.

En mand, som har haft et seksuelt forhold til moren i den periode, hvor hun blev gravid, har dog ret til at få prøvet, om han er barnets far.

Afgørelse

Er barnet ikke blevet til ved behandling med assisteret reproduktion af en sundhedsperson, er det ikke muligt at træffe afgørelse om medmoderskab. Dette gælder uanset, at der foreligger dokumentation for, at den anden kvinde havde givet samtykke til behandlingen med assisteret reproduktion og erklæret at ville være medmor.

Tilsvarende gælder i relation til faderskab, når en mand har givet samtykke til behandling med assisteret reproduktion.

Herudover kan der træffes afgørelse om faderskab, når faren har haft et seksuelt forhold til moren, og faderskabet kan anses for godtgjort.

3.3.2.4. Faderskab, når barnet er blevet til ved assisteret reproduktion med sæd fra en mand, som parret kender

Børneloven indeholder mulighed for, at et kvindeligt par kan aftale, at en bestemt mand skal være sæddonor til det barn, som den ene af dem skal føde, og at det er denne mand, der skal være barnets retlige far. Dette indebærer, at den ikke-fødende kvinde ikke skal være barnets medmor.

Reglerne herom findes i § 27 a, stk. 1, i børneloven. Det følger af bestemmelsen, at når en kvinde, der er gift med en kvinde eller har en registreret partner eller en kvindelig partner, er blevet behandlet med assisteret reproduktion med en kendt mands sæd af en sundhedsperson, anses manden som barnets far, hvis barnet må antages at være blevet til ved denne behandling, manden skriftligt har erklæret, at han skal være barnets far, og ægtefællen, den registrerede partner eller partneren til moren har givet skriftligt samtykke til behandlingen.

Når et barn fødes af en kvinde, der er gift med en kvinde eller har en registreret partner, kan sæddonor registreres som far til barnet efter § 1 a i børneloven. Registrering af faderskabet foretages af Familieretshuset i forbindelse med barnets fødsel.

§ 6 a i børneloven giver en mand, som har afgivet erklæring om faderskab efter § 27 a, stk. 1, mulighed for at rejse sag om faderskabet inden 6 måneder efter barnets fødsel, hvis hans faderskab ikke er blevet registreret ved barnets fødsel.

Efter § 20, stk. 5, i børneloven kan der træffes afgørelse om, at en mand er far, hvis han efter lovens § 27 a, stk. 1, anses som far til barnet.

3.3.2.5. Stedbarnsadoption – adoptionsloven

Hvis reglerne om medmoderskab ikke er iagttaget, eksempelvis fordi behandlingen med assisteret reproduktion ikke har fundet sted med deltagelse af en sundhedsperson eller under en sundhedspersons ansvar, kan det retlige forældreskab for barnets sociale mor alene etableres ved stedbarnsadoption.

Det følger af adoptionslovens § 5 a, stk. 1, at en ægtefælle kan adoptere den anden ægtefælles barn (stedbarnsadoption). Tilsvarende kan en samlever adoptere den anden samlevers barn. Det er Familieretshuset, der træffer afgørelse herom.

Stedbarnsadoption er kendetegnet ved, at barnet efter adoptionen betragtes som fælles barn af adoptanten og den oprindelige forælder, der er gift eller samlevende med adoptanten, jf. adoptionslovens § 16, stk. 2. En stedbarnsadoption kræver ikke godkendelse som adoptant, jf. adoptionslovens § 4 a, stk. 2.

Efter adoptionslovens § 2 er det en grundlæggende betingelse, at adoptionen kan antages at være bedst for barnet. I relation til stedbarnsadoption gælder der en vis formodning for, at det vil være til fordel for barnet, at den, der fungerer som barnets sociale forælder, også bliver barnets retlige forælder.

Ved vurderingen af, om adoptionen kan antages at være bedst for barnet, lægges der vægt på, om familien har opnået den fornødne stabilitet, før adoptionsbevillingen udstedes, således at ønsket om adoption er en velovervejet beslutning baseret på erfaring fra flere års samliv som familie. Der stilles derfor efter praksis som udgangspunkt krav om, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet har levet sammen med ægtefællen/samleveren og barnet i mindst 2 ½ år.

Kravet til længden af samlivet mellem ansøgeren og barnet kan dog bl.a. fraviges efter en konkret vurdering ved stedbarnsadoption af helt små børn i situationer, hvor et kvindeligt par sammen har planlagt at få et barn ved assisteret reproduktion. En fravigelse af kravet vil dog normalt kræve, at der mellem ansøgeren og barnets mor eksisterer et stabilt familieliv, ligesom det i disse sager har betydning, at en evt. faderskabssag skal være afsluttet uden, at der er fastslået et faderskab⁸¹.

3.3.2.6. Vævsloven

Den 1. juli 2017 trådte lov nr. 388 af 26. april 2017 om ændring af lægemiddeloven og vævsloven (Sikkerhedskrav til lægemidlers emballage og øget sikkerhed ved distribution og eksport af humane væv og celler m.v.) i kraft. Med lovændringen blev der indført en udtømmende angivelse i vævslovens § 9 a, stk. 1, af, hvilke virksomheder, myndigheder og persongrupper som vævscentre lovligt kan distribuere eller eksportere væv og celler, herunder sæd, til. Vævscentre er efter lovændringen forpligtet til at sikre, at distribution eller eksport alene sker til professionelle aktører. Det vil i Danmark være til vævscentre godkendt af Styrelsen for Patientsikkerhed, fertilitetsklinikker, hospitalsafdelinger for gynækologi og obstetrik eller lignende og til autoriserede sundhedspersoner.

Baggrunden for lovændringen er bl.a. at sikre sporbarheden fra donor til modtager og til dennes eventuelle barn eller børn. Formålet er således at kunne forebygge eller behandle børn, hvis der rejses mistanke om en alvorlig genetisk sygdom eller disposition for genetiske sygdom, som sæddonor kan være bærer af og dermed have givet videre.

⁸¹ Denne praksis er beskrevet i punkt 4.2.1 i vejledning om adoption.

3.3.3. Udenlandsk ret og erfaringer

3.3.3.1. Sverige

Efter lovgivningen i Sverige (Föräldrabalken) er det muligt for to kvinder at blive forældre sammen.

Det er en betingelse, at morens partner har givet samtykke til behandlingen, samt til at hun vil påtage sig forældreskabet til barnet. Det er desuden en betingelse, at behandlingen med assisteret reproduktion m.m. er foregået i overensstemmelse med reglerne i den svenske lov om genetisk integritet m.m.⁸². Det indebærer bl.a., at behandlingen som udgangspunkt skal foregå i sundhedssystemet. Forældreskabet kan dog også fastsættes, hvis behandlingen med assisteret reproduktion er blevet udført i udlandet, og barnet har ret til at få adgang til oplysninger om sæddonoren.

3.3.3.2. Norge

Efter lovgivningen i Norge (Barnelova) er det muligt at fastsætte et medmoderskab. Det er et krav, at der er anvendt en kendt sæddoner, og at behandlingen med assisteret reproduktion er foregået inden for det godkendte sundhedssystem i Norge eller i udlandet. Det er desuden en betingelse, at morens ægtefælle eller samlever har samtykket til behandlingen.

3.3.3.3. Nederlandene

Efter lovgivningen i Nederlandene kan to kvinder registreres som forældre til et barn fra barnets fødsel. Det er en betingelse, at kvinderne er gift eller har indgået et registreret partnerskab, og at barnet er undfanget ved hjælp af sæd fra en anonym donor. Det skal dokumenteres fra en anerkendt klinik, at donoren er anonym.

Har kvinderne ikke gjort brug af en anonym donor, kan den kvinde, som ikke føder barnet, dog anerkende forældreskabet til barnet, hvis barnets mor giver tilladelse til anerkendelsen.

3.3.3.4. Malta

Efter lovgivningen i Malta er det muligt for to kvinder, som er gift eller i registreret partnerskab, at blive registreret som forældre til et barn fra fødslen.

3.3.3.5. England

Efter lovgivningen i England (Embryology Act 2008) er det muligt for to kvinder at blive registreret som forældre til et barn ved barnets fødsel.

En kvinde kan registreres som barnets medmor, hvis hun er gift eller indgår i et registreret partnerskab med en kvinde, der har gennemgået fertilitetsbehandling og føder et barn.

En kvinde kan ligeledes registreres som barnets medmor, hvis hun har en aftale om forældreskab med en kvinde, der modtager fertilitetsbehandling, og der ikke er en ægtefælle, der kan anses for at være faren, og ingen hustru/partner, der kan anses for at være barnets medmor.

⁸² Jf. kap. 6 og kap. 7 lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m.

3.3.3.6. Tyskland

Efter lovgivningen i Tyskland er det ikke muligt for to kvinder at blive registreret sammen som forældre til et barn fra barnets fødsel. En kvindelig ægtefælle eller partner til barnets biologiske mor har mulighed for at blive forælder til barnet ved adoption.

3.3.3.7. Canada, Ontario

Det er efter lovgivningen i Canada, Ontario muligt for to kvinder at blive registreret som mødre til et barn ved barnets fødsel.

Hvis kvinderne er gift, er det en betingelse, at den kvinde, som ikke bærer barnet, har samtykket i at være barnets mor på tidspunktet for undfangelsen af barnet.

3.3.3.8. Opsamlende om udenlandsk ret og erfaringer

De fleste af de adspurgte lande har regler, der gør det muligt for to kvinder at blive forældre til et barn fra fødslen. Alene Tyskland adskiller sig fra de øvrige lande, da forældreskabet for den ikke-fødende kvinde alene kan etableres gennem adoption.

Der er store lighedstræk mellem den danske, norske og svenske lovgivning, ift. at barnet skal være blevet til ved assisteret reproduktion, og at den kommende medmor skal have samtykket i behandlingen, ligesom det efter lovgivningen i Nederlandene, Malta, England og Canada, Ontario, er muligt for to kvinder at blive forældre til et barn allerede ved barnets fødsel. Betingelserne for fastsættelsen af medmoderskabet varierer dog i mindre grad fra land til land.

3.3.4. Overvejelser om mulige tiltag

3.3.4.1. Fastslåelse af medmoderskab smidiggøres

Ud fra et ønske om at styrke forudsigeligheden for de involverede parter og ikke mindst barnets ret til to forældre fra fødslen kan det overvejes i endnu højere grad at lægge vægt på parternes intentioner i forbindelse med etableringen af forældreskabet fra barnets fødsel. Dette kan ske gennem en model med to elementer:

- Automatisk registrering af medmoderskab på lige fod med registrering af faderskab.
- Ophævelse af kravet om deltagelse af en sundhedsperson som betingelse for fastslåelse af medmoderskab.

Modellen indebærer, at registrering af et medmoderskab sker automatisk hos personregisterføreren, hvis moren og medmoren er gift, eller hvis de skriftligt erklærer, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet ved en omsorgs- og ansvarserklæring.

Dermed ligestilles registrering af medmoderskab med registrering af faderskab, hvor parret har undfanget barnet naturligt, eller hvor barnet er undfanget ved behandling med insemination med eller uden medvirken af en sundhedsperson. I disse situationer gælder en formodningsregel om faderskabet, når forældrene er gift eller afgiver en omsorgs- og ansvarserklæring, hvorfor de ikke skal redegøre for, hvordan barnet er undfanget.

Samtidig med at registreringen af medmoderskabet gøres automatisk, kan det overvejes at ophæve kravet om, at registreringen er betinget af, at barnet er blevet til ved behandling med assisteret reproduktion foretaget af en sundhedsperson.

Med den skitserede model opnås fuld ligestilling af ægtepar, der får børn, da kvindens ægtefælle – uanset køn og uanset hvordan barnet er undfanget – vil blive registreret som henholdsvis far eller medmor fra barnets fødsel. ”Pater est”-reglen udvides således til efter en analogi også at omfatte morens kvindelige ægtefælle. Tilsvarende sker der fuld ligestilling af ugifte samlevende, der underskriver en omsorgs- og ansvarserklæring, eller hvor medmoren anerkender medmoderskabet.

Fordele ved modellen

En model, hvor medmoderskab også i tilfælde, hvor der ikke har deltaget en sundhedsperson, kan registreres i forbindelse med barnets fødsel efter samme regler som for registrering af faderskab, tilgodeser hensynet til barnets ret til to forældre. Dermed overflødiggøres behovet for at etablere det retlige forældreskab via stedbarnsadoption.

Modellen indebærer, at kvinder, som ikke har reproduktive udfordringer, og som ikke ønsker, at inseminationen skal foregå i sundhedssystemet, ikke er forpligtet til at anvende sundhedssystemet. Med modellen bliver det således muligt at blive medmor i de tilfælde, hvor barnet er undfanget ved hjemmeinsemination uden deltagelse af en sundhedsperson, eller hvor behandling med assisteret reproduktion er foretaget i udlandet.

Som en yderligere fordel kan nævnes, at der vil ske en hurtigere registrering af medmoderskabet, end tilfældet er efter gældende ret, da behovet for sagsbehandling bortfalder, og registrering derfor kan ske ved personregisterføreren i forbindelse med registrering af barnets fødsel.

Det må dog forventes, at antallet af hjemmeinseminationer uden deltagelse af en sundhedsperson mindskes som følge af ændringen af vævsloven, jf. afsnit x.2.6., da danske par ikke længere selv kan foretage hjemmeinseminationer med donorsæd købt hos et dansk vævscenter. Modellen må derfor forventes alene at omfatte de situationer, hvor parret har anvendt eksempelvis en vens sæd eller donorsæd købt i et land uden for EU, hvor lovgivningen er lempeligere, eller hvor der er sket assisteret reproduktion i udlandet.

Ulemper ved modellen

Som det fremgår af afsnit 3.3.2.1. sikrer en sundhedspersons vejledning af parret i forbindelse med behandling med assisteret reproduktion retssikkerhed og forudsigelighed for alle parter og derved undgå uoplyste valg ud fra misforståelser eller ukendskab til reglerne. Hensynet er, at alle involverede får muligheden for et valg i forhold til spørgsmålet om forældreskab, herunder også en sæddonor.

Som ulempe ved modellen kan nævnes, at elementerne af retssikkerhed, herunder at parterne på forhånd vejledes om og kender deres retsstilling og kan indrette sig i tillid hertil, svækkes, da intentionerne om det kommende forældreskab kommer i fokus.

Par, der med modellen, gennemfører en hjemmeinsemination eller benytter en anden løsning, der ikke involverer en sundhedsperson, vil ikke som med den gældende ordning være sikret vejledning om deres retsstilling. For disse par vil der heller ikke – som for par der gennemfører assisteret reproduktion, og hvor den kvinde, der skal være medmor, skriftlig erklærer at skulle være barnets medmor – inden undfangelsen foreligge dokumentation for parrets fælles intention om medmoderskabet. I sådanne situationer vil der efter de gældende regler ikke kunne træffes afgørelse om medmoderskabet.

Opstår der uenighed mellem parterne om medmoderskabet, så er parternes intention med medmoderskabet altså ikke sikret på samme måde som med den gældende ordning.

Denne ulempe kan dog håndteres ved at, parterne skal udfylde en erklæring om det tiltænkte medmoderskab og inden fødslen indsende den til Familieretshuset, der registrerer erklæringen med en kvittering til parterne. Samtidig ændres reglerne for fastslåelse af medmoderskab sådan, at der kan træffes afgørelse om medmoderskab, på baggrund af parternes fælles erklæring om medmoderskab, også selvom de senere bliver uenige om medmoderskabet og dermed eksempelvis ikke kan anvende registrering på grundlag af en omsorgs- og ansvarserklæring.

Af hensyn til par, der ikke behandles af en sundhedsperson, og som heller ikke har indsendt en erklæring om medmoderskab til Familieretshuset, kan reglerne for fastslåelse af medmoderskab yderligere ændres således, at der kan træffes afgørelse om medmoderskab, hvis det i øvrigt er godtgjort, at parterne inden graviditeten var enige om, at den ikke-fødende kvinde skal være barnets medmor.

Uanset at kravet om deltagelse af en sundhedsperson fjernes, vil der fortsat være par, der har behov for assisteret reproduktion med deltagelse af en sundhedsperson. Den foreslåede model ændrer ikke ved retssikkerheden for de involverede parter i denne situation, idet den kvinde, der skal være medmor, fortsat vil skulle give samtykke til behandlingen og samtidig skriftligt erklære, at kvinden skal være barnets medmor. Erklæringen vil imidlertid ikke skulle fremlægges ved registrering eller anerkendelse af medmoderskabet, medmindre der opstår tvist om medmoderskabet.

Retsstillingen for sæddonor, når barnet er blevet til med sæd fra en mand, som parret kender

Den ovennævnte smidiggørelse af reglerne om fastslåelse af medmoderskab ændrer ikke den eksisterende mulighed for, at to kvinder kan aftale, at en bestemt mand skal være sæddonor til det barn, som den ene af dem skal føde, og at det er denne mand, der skal være barnets retlige far.

Opretholdelse af denne mulighed vil dog kræve nogle justeringer af reglerne om faderskab og medmoderskab. Dette kan gøres ved, at den ovennævnte erklæring om medmoderskab udvides til også at give mulighed for, at de to kvinder og manden kan erklære, at manden skal være barnets retlige far.

På baggrund af denne erklæring skal personregisterføreren kunne registrere faderskabet, selvom kvinderne er gift med hinanden eller har indgået registreret partnerskab.

Hvis faderskab ikke er blevet registreret ved barnets fødsel, skal manden kunne rejse sag om faderskabet, og der skal kunne træffes afgørelse om, at han er far til barnet.

3.3.4.2. Ankestyrelsens praksis i sager om stedbarnsadoption

Det har i lyset af tilkendegivelser fra organisationerne været overvejet, hvorvidt der kan præsenteres en model, hvor praksis for stedbarnsadoptioner ændres, så kravene om samliv med barnet i 2½ år og afsluttet faderskabssag, for at der kan ske stedbarnsadoption, lempes.

Et tiltænkt forældreskab bør i størst muligt omfang skulle fastsættes efter børneloves regler i tilknytning til barnets fødsel og ikke ved et efterfølgende familieskifte gennem adoption. Det er i overensstemmelse med intentionen i børneloven om, at et barn skal sikres to retlige forældre så tidligt som muligt, hvilket modellen ovenfor fuldt ud imødekommer.

3.3.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

Den beskrevne model for ændring af reglerne om registrering m.v. af medmoderskab indebærer behov for ændring af børneloven.

Herudover vil modellen medføre en række implementeringsopgaver, herunder ændring af tilhørende administrative forskrifter, tilretning af it-systemer og blanketter hos personregisterføreren.

Det skønnes ikke, at ændringen vil have økonomiske konsekvenser af betydning.

3.4. Familier med mere end to forældre

3.4.1. Indledning

Forældrebegrebet dækker i dag over både retlige forældre, genetiske forældre og sociale forældre, og begreberne kan være knyttet til forskellige personer eller til én og samme person. Faderskab, medmoderskab og moderskab i retlig forstand er udtryk for en retlig status mellem henholdsvis far og barn, medmor og barn samt mor og barn. De juridiske forpligtelser ved et forældreskab knytter sig normalt til dette retlige forældreskab. Et grundlæggende princip i de danske regler om faderskab, medmoderskab og moderskab er, at et barn har ret til to forældre, som giver barnet omsorg og tryghed.

Der er i dag flere familier, hvor barnet eller børnene ikke alene har to retlige forældre, men også én eller flere sociale forældre. Det kan være familier, hvor et delt forældreskab har været tiltænkt allerede fra barnets fødsel, men også familier der er sammenbragt efterfølgende.

I lyset af denne samfundsudviklingen kan det overvejes, om en udvidelse af den persongruppe, der har rettigheder og pligter over for barnet, vil være til barnets bedste.

Det har endvidere været et ønske fra organisationer på området, at det bliver muligt at have mere end to juridiske forældre, enten ved at give fuldt forældreskab til flere personer eller ved at fordele retsvirkningerne af forældreskabet på flere end to personer.

3.4.2. Gældende dansk ret

3.4.2.1. Fastsættelse af det retlige forældreskab

Faderskab, medmoderskab og moderskab er reguleret i børneloven, hvor begreberne dækker over den juridiske relation mellem barnet og den pågældende forælder og ikke nødvendigvis over det genetiske forældreskab. Det retlige forældreskab danner den retlige ramme for barnet har en lang række retsvirkninger, hvoraf de vigtigste er forældreansvar i forhold til barnet (forældremyndighed, samvær m.v.), forsørgelsespligt over for barnet, muligheden for at givet barnet sit efternavn og arveret. Hertil kommer en række afledte rettigheder af at være forældre, fx barsels- og forældreorlov, fravær i forbindelse med barnets sygdom, statsborgerskab mv.

Et retligt forældreskab fastsættes i forbindelse med barnets fødsel efter reglerne i børneloven. Forældreskabet kan efterfølgende ændres ved adoption efter reglerne i adoptionsloven. Det er et grundlæggende princip i den familieretlige lovgivning, at et barn ikke kan have mere end to retlige forældre. Spørgsmålet om udvidelsen af antallet af juridiske forældre ses ikke behandlet i forbindelse med hverken børnelovens udarbejdelse og vedtagelse i 2001 eller ved senere ændringer til loven.

Forældre med fælles forældremyndighed skal være enige om en række forhold, fx om hvor barnet skal bo, om barnet skal konfirmeres, om pasudstedelse, og hvor det skal gå i skole. Denne delte beslutningsbeføjelse i forhold til barnet kan være udfordrende i situationer, hvor forældrene ikke er enige, eksempelvis i brudte familier. Hensynet til barnet tilsiger, at konfliktpotentialer, og dermed den negative påvirkning af barnet, ikke må øges ved at øge antallet af voksne, der skal være enige.

3.4.2.2. Sociale forældres rettigheder og pligter

I familier, hvor barnet har flere sociale forældre, er hverken de sociale forældre eller barnet som udgangspunkt sikret retligt, eksempelvis i forhold til arv, barsel, navn og samvær ved et eventuelt brud.

Dog indeholder lovgivningen flere muligheder for at lægge vægt på det sociale forældreskab og forholdet mellem barnet og den sociale forælder. Som eksempel kan nævnes muligheden for at tage en forælders nuværende eller tidligere ægtefælle eller samlevers efternavn eller mellemnavn, jf. navnelovens §§ 4, stk. 1, nr. 4 og 11, stk. 1, nr. 5.

Videre kan nævnes muligheden for at oprette et testamente og på den måde tilgodese eventuelle børn, som arveladeren ikke har en retlig men en social relation til. I den forbindelse bemærkes, at arveladers stedbarn er ligestillede med arveladers barn i forhold til boafgift, jf. § 1, stk. 2, litra a, i boafgiftsloven.

Herudover kan det nævnes, at det i medfør af forældreansvarslovens § 13, stk. 2, er muligt at overføre forældremyndigheden til andre end forældre, eksempelvis til et ægtepar eller et samlevende par. Det medfører eksempelvis, at en social forælder kan få del i forældremyndigheden sammen med en retlig forælder.

Endelig kan det nævnes, at det efter forældreansvarslovens § 20 er muligt at fastsætte samvær eller anden kontakt mellem barnet og barnets nærmeste pårørende, som det er knyttet til. Det er dog en betingelse, at barnets ene eller begge forældre er døde, eller at en forælder er ukendt. Desuden kan der fastsættes samvær, hvis der ikke er eller kun i yderst begrænset omfang er samvær med den forælder, barnet ikke har bopæl hos. I alle tilfælde skal afgørelsen træffes ud fra, hvad der er barnets bedste, jf. forældreansvarslovens § 4.

Reglerne om forældremyndighed og samvær blev indført med forældreansvarsloven, lov nr. 499 af 6. juni 2007, som trådte i kraft 1. oktober 2007. Forældreansvarsloven fra 2007 bygger på betænkning nr. 1475 fra 2006 om Barnets Perspektiv.

Udvalget bag betænkningen bemærkede⁸³, ”at det i tilfælde, hvor begge forældre modsætter sig, at der fastsættes samvær med andre, som barnet er nært knyttet til, som oftest ikke kan antages at være i overensstemmelse med barnets bedste, at der fastsættes samvær.” Udvalget var samtidig opmærksom på, at der ikke må fastsættes ”konkurrerende samvær” og udvalget fandt således, at ”barnets interesse i at bevare kontakten med andre, som det er nært knyttet til, skal ses i snæver sammenhæng med barnets behov for en stabil og sammenhængende dagligdag. Det er ikke generelt i barnets interesse at skulle forholde sig til flere – fastsatte – samvær.” Videre fandt udvalget, at i tilfælde, hvor der er fastsat samvær mellem samværsforælderen og barnet, ”er det samværsforælderen ansvar at sørge for, at barnet har kontakt til samværsforældrenes nærmeste.”

Endelig fandt udvalget, at kontakten mellem barnet og nærtstående bedst bevares ”gennem aftale mellem barnets forældre og de nærtstående. På den måde kan kontakten, herunder dens karakter og omfang, naturligt indpasses og afpasses efter barnets og den øvrige families forhold og situation og blive en del af barnets dagligdag. Kontakten vil på denne måde ikke være konfliktskabende for barnet og kan oven i købet udgøre en ekstra ressource for både børn og forældre.”

3.4.3. Udenlandsk ret og erfaringer

Efter lovgivningen i de øvrige nordiske lande, Malta, Nederlandene, England og Tyskland er det ligeledes alene muligt at have to retlige forældre.

Det bemærkes i forhold til Nederlandene, at en kommission i 2016 udgav en rapport, hvori en drøftelse og eventuel introduktion af flere-forældreskab og forældremyndighed til flere personer blev anbefalet,

⁸³ Betænkningens punkt 6.4.2.3.: Udvalgets overvejelser og forslag om samvær med andre end barnets forældre.

idet der er situationer, hvor et barn har flere sociale forældre. Den nederlandske regering har i sommeren 2019 valgt ikke at foreslå indførelse af flere-forældreskab og forældremyndighed. Ifølge det oplyste, har den nederlandske regering lagt vægt på, at erfaringer fra skilsmissesager viser, at loyalitetskonflikter er yderst belastende for børnene, og at flere juridiske forældre vil kunne øge denne belastning hos barnet. Den nederlandske regering ønsker at imødegå en stigning i antallet af personer med omfattende rettigheder, idet det kan medføre højere konfliktpotentialer omkring barnet. Derudover blev der navnlig lagt vægt på, at indførelsen af flere-forældre og forældremyndighed til flere personer vil medføre kompleks implementering, særligt i forhold til indkomstrelaterede ordninger og forældreorlov.

Det bemærkes for så vidt angår Tyskland, at andre personer, som er særligt knyttet til barnet, kan tildeles ret til samvær med barnet. Det gælder bedsteforældre, søskende, en biologiske far, der ikke er retlig far, samt personer som har eller har haft ansvar for barnet, og hvor der eksisterer en socialfamilier relation.

For så vidt angår Canada, Ontario, er det muligt at registrere op til fire forældre til et barn. Det er et krav, at alle parter er enige herom *inden* undfangelsen af barnet. Reglerne er således møntet på den situation, hvor et delt forældreskab har været tiltænkt allerede fra barnets fødsel. Forældrene vil alle have de samme pligter og rettigheder i forhold til barnet.

Lovgivningen i Ontario indeholder desuden regler, hvorefter en social forælder kan søge om forældremyndighed eller samvær med barnet, ligesom en social forælder kan pålægges at betale børnebidrag til barnet. For så vidt angår arv vil barnet ikke arve den sociale forælder, men i mangel af et testamente vil den sociale forælders bo kunne blive forpligtet til at yde økonomisk støtte til barnet, hvis barnet var afhængig af den afdøde sociale forælder.

3.4.4. Overvejelser om mulige tiltag

Det bemærkes, at de hensyn, der skal varetages ved fastsættelse af reglerne om retligt forældreskab, kan være modsatrettede. De dækker blandt andet over barnets ret til forældre, herunder retten til at kende sit biologiske ophav, hensynet til ligestilling mellem forældrene, mellem gifte og ugifte, mellem par af samme køn og par af forskelligt køn og mellem enlige og par. Der tages endvidere hensyn til retssikkerhed og forudsigelighed.

Reglerne om retligt forældreskab tager udgangspunkt i genetisk forældreskab, men indeholder en række modifikationer, f.eks. omsorgs- og ansvarserklæringer, pater est-reglen, begrænsninger i retten til at få prøvet forældreskab og forældreskab til børn, der er blevet til ved assisteret reproduktion. Hensynet til barnet er det samlende og overordnede princip i reguleringen af familieretlige forhold vedrørende børn og balancerer således de forskellige hensyn, herunder i en evt. brudsituation. Denne balancering af de forskellige hensyn kan betyde, at imødekommen af ét hensyn sker på bekostning af et andet.

Det vil være vanskeligt at give alle involverede lige ret og pligt, og tildelingen af rettigheder (og pligter) i en række situationer forudsætter, at andre individer vil opleve en vis indskrænkning i deres rettigheder og pligter.

I overvejelserne om, hvordan den fremtidige lovgivning kan indrettes, bør hensynet til barnets bedste og måden, hvorpå dette fortolkes, fortsat være det bærende hensyn.

Problemstillingen vil også opstå i andre familieformer, der ikke alene baserer sig på to forældre, og da problemstillingen således ikke er en særskilt LGBTI-problemstilling, behandles den ikke yderligere her.

3.5. Surrogataftaler

En surrogataftale er en aftale om, at en kvinde skal opnå graviditet med henblik på at føde et barn, som hun skal overdrage til en anden efter fødslen. Der er forskellige former for aftaler, alt efter om graviditeten etableres med surrogatmorens eget æg (genetisk eller traditionelt surrogatmoderskab), eller om graviditeten etableres med et donoræg (gestationelt surrogatmoderskab). Herudover kan en surrogataftale være enten altruistisk (uden betaling) eller kommerciel (mod betaling).

Det har været et ønske fra organisationerne på området, at emnet medtages i lovgennemgangen, og at det tiltænkte forældreskab kan anerkendes fra barnets fødsel samtidig med, at surrogatmoren ikke anses som retlig forældre.

Spørgsmålet om anvendelse af surrogatmødre er et emne, der indeholder mange etiske overvejelser. Da problemstillingen imidlertid ikke er en særskilt LGBTI-problemstilling, behandles den ikke yderligere her.

4. Ændring af juridisk køn mv.

4.1. Mulighed for ændring af juridisk køn under 18 år

4.1.1. Indledning

Ved en ændring af lov om Det Centrale Personregister, som trådte i kraft den 1. september 2014, blev det muligt for personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn, at skifte personnummer. Dette sker konkret ved, at den pågældende i en skriftlig ansøgning om nyt personnummer erklærer, at ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, og at ansøgningen bekræftes efter en refleksionsperiode på 6 måneder. Det er en betingelse, at den pågældende på ansøgningstidspunktet er fyldt 18 år.

Spørgsmålet om, hvorvidt ændring af juridisk køn samtidig skulle muliggøres for personer under 18 år, blev berørt i det tværministerielle arbejde, der gik forud for lovændringen. På daværende tidspunkt var man i sundhedsvæsenet i færd med at udvikle et målrettet udrednings- og behandlingstilbud til unge transkønnede under 18 år.

Da det endnu ikke var afklaret, hvilket udrednings- og behandlingstilbud man skulle tilbyde, fandt arbejdsgruppen på daværende tidspunkt, at der ikke var det fornødne grundlag til stede for at vurdere, om – og i givet fald efter hvilke kriterier og procedurer – der burde indføres mulighed for ændring af juridisk køn for personer under 18 år⁸⁴.

I perioden 1. september 2014 til 31. august 2019 har i alt 948 personer ændret juridisk køn, heraf har 22 personer fortrudt.

Det målrettede udrednings- og behandlingstilbud i sundhedsvæsenet til personer under 18 år blev etableret i 2016. I perioden fra 2016 til primo september 2019 har 400 børn og unge i alderen 4 til 17 år været henvist til udredning, og i 2018 var 91 personer under 18 år i behandling. Kønsmodificerende behandling bliver tilbudt som medicinsk behandling med hormoner. I første omgang stophormoner (ofte, men ikke på alle områder reversibelt) og senere i form af krydshormoner (ofte irreversibelt). I sjældne tilfælde kan der tilbydes irreversibel brystkirurgi. Øvrig kønsmodificerende kirurgi er ikke tilladt for personer under 18 år.

Ud over tilbud om udredning og behandling kan transkønnede børn og unge skifte fornavn til et kønsneutralt eller ikke-kønskorrekt fornavn. Transkønnede børn og unge kan i dag således have et kønsudtryk, navn og fysisk fremtoning, der ikke stemmer overens med deres personnummer.

I internationale undersøgelser skønnes det, at omkring 1 pct. af befolkningen har en oplevelse af, at deres kønsidentitet ikke stemmer overens med deres fødselstildelte køn⁸⁵. Ifølge befolkningsundersøgelsen Projekt Sexus fra 2019 vurderes det, at en andel på 0,54 pct. af befolkningen har en ikke cis-kønnet⁸⁶ kønsidentitet. Der er ikke opgørelser af antallet af transkønnede børn og unge under 18 år.

⁸⁴ Sundhedsstyrelsens notat af 4. oktober 2019 side 3.

⁸⁵ <https://www.acped.org/the-college-speaks/position-statements/gender-dysphoria-in-children>
<https://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/technical-note-measuring-gender-identity>
<https://www.nhs.uk/conditions/gender-dysphoria/>

⁸⁶ Ciskønnet: Person, hvis oplevede køn og kønsudtryk svarer overens med det køn, personen blev tildelt ved fødslen.

I Sexus-undersøgelsen fra 2019 fremgår det endvidere, at 66 pct. af transkvinderne og 78 pct. af transmændene har haft selvmordstanker. Til sammenligning er der i den danske befolkning 24 pct., der har oplevet at have selvmordstanker.⁸⁷ Markant flere transpersoner mener, at de har et dårligt eller særdeles dårligt helbred. En tidligere undersøgelse viser, at en stor andel har et dårligt mentalt helbred og lider af stress og ensomhed, hvilket særligt gælder for unge transpersoner under 35 år.⁸⁸

I 2017 gik Danmark enegang og flyttede WHO's diagnosekoder for transkønnede fra kapitlet om psykiske lidelser og adfærdsmæssige forstyrrelser til et neutralt afsnit, hvilket har bidraget til afstigmatisering af transkønnede.

4.1.2. Begrebsafklaring

I det centrale personregister angiver det sidste ciffer i personnummeret om man er mand (ulige numre) eller kvinde (lige numre). Personnummeret fremgår af bl.a. kørekort, sygesikringsbevis, eksamensbeviser og fødselsattest. I passet angives dette enten som F for kvinder og M for mænd.

Det køn, som en person tildeles ved fødslen, kan betegnes som fødselskøn, medfødte køn, biologisk køn eller fødselstildelt køn. I kapitlet anvendes fødselstildelt køn, da dette er Sundhedsstyrelsens praksis.

At være transkønnet er en fællesbetegnelse for personer, hvis kønsidentitet eller kønsudtryk i større eller mindre grad ikke er i overensstemmelse med det fødselstildelte køn.

Kønsidentitet er den enkelte persons selvoplevede køn, dvs. den enkeltes indre og individuelle oplevelse af sit køn. Ens kønsidentitet kan være anderledes end ens fødselstildelte køn.

Der anvendes igennem beskrivelsen den sprogbrug, der er anvendt i gældende love, bekendtgørelser, vejledninger og rapporter. Det betyder fx, at ordet transseksuel forekommer i det følgende afsnit. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at det er misvisende at bruge begrebet transseksuel om transkønnede, da seksualitet eller seksuel orientering ikke har noget med ens kønsidentitet at gøre, hvorfor transkønnede og transkønnethed anvendes alle steder, hvor der ikke refereres til tidligere dokumenter eller gældende love.

I den offentlige debat samt i det tværministerielle arbejde, der gik forud for lovændringen i 2014, anvendes betegnelsen juridisk kønsskifte om spørgsmålet om ændring af juridisk køn. Begrebet kønsskifte har traditionelt henvist til en kønsskifteoperation - et operativt indgreb, som foretages med det formål at fjerne og/eller ændre mandlige eller kvindelige kønsorganer, så personen kan opleve større sammenhæng mellem sit fødselstildelte køn og sit oplevede køn.

Arbejdsgruppen finder, det derfor i dette afsnit er mere hensigtsmæssigt at bruge formuleringen "ændring af juridisk køn", når der alene henvises til ændring af personnummeret samt afledte dokumenter. Juridisk kønsskifte anvendes fortsat, når der henvises til tidligere dokumenter eller gældende love.

⁸⁷ Rapporten: "Sex i Danmark – nøgletal fra Projekt SEXUS 2017-2018" fra 2019, side 753.

⁸⁸ LGBT-sundhed (2015) af Statens Institut for Folkesundhed, side 91.

4.1.3. Gældende dansk ret

I det følgende er der redegjort for gældende dansk ret med relevans for spørgsmålet om mulighed for ændring af juridisk køn under 18 år. Følgende love er inddraget: Lov om det centrale personregister, pasloven, navneloven samt forældreansvarsloven.

4.1.3.1. CPR-lovgivningen vedr. juridisk kønsskifte over 18 år

Gældende ret

I 2014 blev det muligt efter CPR-lovens § 3, stk. 6, at tildele nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn (juridisk kønsskifte)⁸⁹.

§ 3, stk. 6, i CPR-loven⁹⁰ har følgende ordlyd:

”Økonomi- og Indenrigsministeriet tildeler efter skriftlig ansøgning nyt personnummer til en person, som oplever sig som tilhørende det andet køn. Tildeling af nyt personnummer er betinget af, at den pågældende afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om nyt personnummer er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, og at den pågældende efter en refleksionsperiode på 6 måneder fra ansøgningstidspunktet skriftligt bekræfter sin ansøgning. Det er endvidere en betingelse, at den pågældende på ansøgningstidspunktet er fyldt 18 år.”

CPR-lovens § 3, stk. 6, er en gennemførelse af den erklæringsmodel, som den tværministerielle arbejdsgruppe om juridisk kønsskifte, der blev nedsat i januar 2013, opstillede som en ud af flere mulige modeller for juridisk kønsskifte⁹¹. Modellen indebærer, at transkønnede kan opnå juridisk kønsskifte, uden at der stilles krav om kirurgiske indgreb, anden kønskorrigerende behandling, diagnosticering eller vurdering.

Juridisk kønsskifte efter CPR-lovens § 3, stk. 6, er således alene betinget af følgende:

1. At ansøger er fyldt 18 år på ansøgningstidspunktet,
2. At der indgives en skriftlig ansøgning om nyt personnummer, hvoraf det fremgår, at ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, og
3. At ansøgningen bekræftes af den pågældende efter en refleksionsperiode på 6 måneder.

Det er således i dag ikke muligt at få juridisk kønsskifte, hvis man er under 18 år.

Om baggrunden for den indførte ordning, herunder om de enkelte betingelser, henvises til bemærkningerne til lovforslaget⁹².

Om de mere systemtekniske konsekvenser af et personnummerskifte fremgår det af bemærkningerne⁹³, at når der tildeles et nyt personnummer til erstatning for et tidligere tildelt personnummer, vil det oprindelige personnummer blive stående i CPR med en henvisning til det nye nummer. Det gælder i alle tilfælde, hvor der tildeles et nyt personnummer. Det nye nummer vil ligeledes indeholde en henvisning

⁸⁹ Jf. lov nr. 752 af 25. juni 2014 om ændring af CPR-loven

⁹⁰ Jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017

⁹¹ Jf. Rapport fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte af 27. februar 2014, s. 46 ff.

⁹² Jf. Folketingstidende 2013-14, A, L 182, som fremsat s. 1

⁹³ Jf. Folketingstidende 2013-14, A, L 182 som fremsat, side 7

til det oprindelige personnummer. Oplysningerne fra det oprindelige nummer vil blive overført til det nye personnummer, hvorpå nye oplysninger fremover vil blive registreret.

Vedrørende spørgsmålet om gentildeling af det oprindelige personnummer i tilfælde af en persons fortrydelse af juridisk kønsskifte, fremgår følgende af den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af 26. maj 2014 af spørgsmål nr. 1 (L 182) fra Folketingets Ligestillingsudvalg:

”Lovforslaget giver mulighed for at gentildele det oprindelige personnummer, f.eks. såfremt den pågældende fortryder sin beslutning.

Af rapporten fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte fremgår det, at arbejdsgruppen for samtlige modeller forudsætter, at en person, som juridisk har skiftet køn, skal kunne ansøge om og uden videre opnå tilladelse til på ny at få juridisk status svarende til det biologiske køn med den konsekvens, at den pågældende gentildeles det gamle personnummer.

Særligt for så vidt angår erklæringsmodellen har arbejdsgruppen bemærket, at blandt andet fordi et juridisk kønsskifte kan omgøres, er skadevirkningen for den enkelte begrænset, og at en tilbageføring af juridisk kønsskifte efter arbejdsgruppens vurdering ikke vil skabe problemer eller udgifter for det offentlige af betydning.

Endelig har arbejdsgruppen bemærket, at risikoen for, at det juridiske kønsskifte fortrydes, må antages at være mindre, hvis der indføres en refleksionsperiode.

Spørgsmålet om, hvor ofte det er muligt at tildele nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn, er ikke i øvrigt reguleret i lovforslaget (...).”

Nærmere om reglernes baggrund og overvejelser om modeller for juridisk kønsskifte
CPR-lovens § 3, stk. 6, er en gennemførelse af den erklæringsmodel, som en tværministeriel arbejdsgruppe, der var nedsat af den daværende regering i januar 2013, opstillede.

Arbejdsgruppen opstillede tre mulige modeller, og overvejede en fjerde model for juridisk kønsskifte for transkønnede personer over 18 år⁹⁴.

Om de modeller arbejdsgruppen opstillede, fremgår følgende af bemærkningerne til lovforslaget⁹⁵:

”Arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte har opstillet tre modeller for en fremtidig ordning for juridisk kønsskifte: erklæringsmodellen, vurderingsmodellen og diagnosemodellen. Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, men forkastet en fjerde model: behandlingsmodellen. Arbejdsgruppen har for samtlige modeller forudsat, at ansøgeren skal være fyldt 18 år på ansøgningstidspunktet.

Erklæringsmodellen indebærer, at personer, der oplever et misforhold mellem det biologiske køn og det køn, som den pågældende oplever sig som tilhørende, kan få tilladelse til juridisk kønsskifte ved at indgive ansøgning herom vedlagt en erklæring fra ansøgeren om, at ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Det vil således f.eks. ikke

⁹⁴ Link til Rapport fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte af 27. februar 2014:

<http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Rapport%20om%20juridisk%20k%C3%B8nsskifte.pdf>

⁹⁵ Jf. Folketingstidende 2013-14, A, L 182 som fremsat, side 3-4

være tilladt at skifte køn ”for sjov”, som led i en aktion for større ligestilling mellem mænd og kvinder m.v., for at opnå kønsrelaterede fordele eller i et forsøg på at sløre sin identitet.

Ansøgning om kønsskifte indgives efter denne model til Økonomi- og Indenrigsministeriet, som uden at inddrage andre myndigheder tildeler ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn.

Da modellen ikke involverer sundhedsmyndigheder eller andre faglige eksperter, er det ikke muligt at foretage en egentlig efterprøvelse af, om ansøgningen vitterlig er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det modsatte køn. Arbejdsgruppen peger derfor i rapporten på, at hvis Økonomi- og Indenrigsministeriet senere, eksempelvis gennem omtale i pressen, bliver opmærksomt på, at den afgivne erklæring er urigtig, vil tilladelsen til juridisk kønsskifte kunne tilbagekaldes efter de almindelige forvaltningsretlige regler. Konsekvensen heraf vil være, at den pågældende gentildeles det oprindelige personnummer. Urigtige oplysninger i den afgivne erklæring om begrundelsen for ansøgningen om kønsskifte vil efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 163.

Tiden fra ønsket om juridisk kønsskifte opstår, og til det juridiske kønsskifte er effektueret, kan med denne model være meget kortvarig. For at minimere risikoen for, at de pågældende fortryder deres beslutning og ansøger om på ny at få juridisk status svarende til det biologiske køn, peges i arbejdsgruppens rapport på, at modellen med fordel kan kombineres med et krav om en refleksionsperiode på 6 måneder fra ansøgningstidspunktet, hvorefter den pågældende skal bekræfte sin ansøgning, inden den kan imødekommes. Arbejdsgruppen peger i rapporten på, at en sådan refleksionsperiode vil kunne sikre, at ønsket om juridisk kønsskifte ikke er udtryk for en impulsiv beslutning, og at ansøgeren i øvrigt vil kunne benytte refleksionsperioden til at leve som det ønskede køn – det vil f.eks. sige klæde sig og fremstå/præsentere sig som dette køn – inden vedkommende træffer endelig beslutning om at skifte køn juridisk. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at personer, som gennem længere tid har ønsket juridisk kønsskifte og måske tillige har levet som det modsatte køn, vil kunne opfatte ordningen som unødigt formynderisk. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at en generel – og dermed let administrerbar – ordning med en refleksionsperiode på blot 6 måneder er rimelig og proportional.

Der henvises for en nærmere beskrivelse af erklæringsmodellen til afsnit 8.3.1. og 8.3.2. i arbejdsgruppens rapport om juridisk kønsskifte.

Vurderingsmodellen indebærer, at personer, som er transseksuelle eller ganske må ligestilles hermed, kan få tilladelse til juridisk kønsskifte.

Tilladelsen meddeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet på baggrund af en erklæring fra en psykiater om, hvorvidt vedkommende vurderes at være transseksuel eller ganske at ligestille dermed, herunder om der er noget sundhedsfagligt til hinder for tilladelse til et juridisk kønsskifte, f.eks. i form af psykisk sygdom hos ansøgeren, som vil kunne forværres ved juridisk kønsskifte. Hvis vurderingen fra psykiateren giver anledning til tvivl om, hvorvidt den pågældende er transseksuel eller ganske må ligestilles dermed, kan der indhentes en supplerende udtalelse fra Retslægerådet.

Hvis ansøgeren opfylder betingelserne for at opnå juridisk kønsskifte, tildeler Økonomi- og Indenrigsministeriet ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn.

Der henvises for en nærmere beskrivelse af vurderingsmodellen til afsnit 8.4.1. ff. i arbejdsgruppens rapport om juridisk kønsskifte.

⁹⁶Diagnosemodellen indebærer, at kun personer, der af Sexologisk Klinik er blevet diagnosticeret som transseksuelle, kan få tilladelse til juridisk kønsskifte. Tilladelsen meddeles af Sundhedsstyrelsen på baggrund af en vurdering fra Sexologisk Klinik, der afgives i form af en erklæring.

Hvis vurderingen fra Sexologisk Klinik giver anledning til tvivl om, hvorvidt den pågældende er transseksuel, kan der indhentes en supplerende udtalelse fra Retslægerådet.

Sundhedsstyrelsen giver besked om den meddelte tilladelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet, som herefter tildeler ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn.

Den persongruppe, som vurderes at være ganske ligestillet med transseksuelle, og som altså ikke er diagnosticeret som transseksuelle, vil med denne model – som i dag – alene kunne skifte navn og få kønsbetegnelsen X i deres pas.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet mulighederne for en model for juridisk kønsskifte, hvor der kan meddeles tilladelse til juridisk kønsskifte, hvis ansøgeren er diagnosticeret som transseksuel og har fået hormonbehandling i et år (behandlingsmodellen).

Det fremgår af arbejdsgruppens rapport, at et års hormonbehandling typisk vil resultere i dels begyndende forandringer af den pågældendes fysik og psyke, dels medføre infertilitet for den pågældende. Ophør af hormonbehandling kan imidlertid medføre refertilisering, og arbejdsgruppen har derfor overvejet muligheden for tillige at stille krav om sterilisation. Arbejdsgruppen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor, da sterilisation heller ikke giver sikkerhed for varig infertilitet, idet der kan ske såvel refertilisationsbehandling som assisteret reproduktion.

Justitsministeriet har vurderet, at det ikke kan udelukkes, at Danmark vil blive dømt for overtrædelse af artikel 8 om retten til selvbestemmelse og privatliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis der indføres en ny ordning med krav om hormonbehandling (med eller uden et tillægskrav om sterilisation). Arbejdsgruppen har på den baggrund forkastet behandlingsmodellen som en mulig fremtidig ordning.”

4.1.3.2. Pasloven

I danske pas angives pasindehaverens køn på baggrund af vedkommendes personnummer. Personer med lige endetal får kønsbetegnelsen F, og personer med ulige endetal får kønsbetegnelsen M, jf. pasbekendtgørelsens § 4, stk. 4.⁹⁷

Når en person – efter ansøgning til Social- og Indenrigsministeriet – er tildelt et nyt personnummer, jf. CPR-lovens § 3, stk. 6, kan den pågældende herefter få udstedt et (nyt) pas med en kønsbetegnelse, der passer til det nye personnummer.

⁹⁶ Det bemærkes, at de begreber, som anvendes i afsnittet, er gengivet fra en tidligere rapport, hvorfor de ikke stemmer overens med de begreber, som anvendes i dag. Der er således ikke længere en diagnose for transkønnethed, men derimod en kontaktårsag pga. kønsidentitetsforhold eller transkønnethed. De nutidige begreber anvendes fremadrettet i rapporten.

⁹⁷ Jf. Bekendtgørelse nr. 1337 af 28. november 2013.

I praksis foregår det sådan, at oplysningerne om tildeling af nyt personnummer automatisk leveres videre til politiets såkaldte Index2-register, der benyttes af alle politiets centrale systemer, herunder Det Centrale Pasregister. Det tidligere personnummer gemmes i historikken i Index2, således at oplysninger kan fremsøges ved søgning på enten det nuværende eller det tidligere personnummer. At en pasansøger har fået tildelt nyt personnummer, medfører således ingen forskel i sagsbehandlingen hos pasmyndigheden.

For pasansøgere, der er under 18 år og ugift, kræves i forbindelse med pasansøgning samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne eller, hvis der er fælles forældremyndighed, efter omstændighederne fra den ene forældremyndighedsindehaver, jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 1 og 2.

Er det ikke muligt at opnå samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne, sender kommunalbestyrelsen ansøgningen til politiet, der kan tillade udstedelse af pas uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne, når ganske særlige omstændigheder taler for pasudstedelse, jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 4.

Personer, som oplever at tilhøre et andet køn end det, der fremgår af CPR-registret, kan endvidere i henhold til pasbekendtgørelsens § 4, stk. 5, få udstedt et pas, hvor den pågældendes køn er betegnet som X. Tilladelse til kønsbetegnelsen X meddeles af kommunalbestyrelsen. En betingelse herfor er for det første, at den pågældende pasansøger enten afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om kønsbetegnelsen X er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, eller at den pågældende dokumenterer tidligere at være blevet tildelt nyt personnummer efter § 3, stk. 6, i CPR-loven. Derudover er det en betingelse, at pasansøgeren er fyldt 18 år.

Betingelserne for at få kønsbetegnelsen X i passet svarer således, med undtagelse af betingelsen om en refleksionsperiode på 6 måneder i CPR-loven, til betingelserne for at få tildelt et nyt personnummer.

Såfremt en person er blevet tildelt et nyt personnummer efter CPR-lovens § 3, stk. 6, kan denne selv vælge, om kønsbetegnelsen i den pågældendes pas skal anføres i overensstemmelse med CPR-registret eller som X. Ordningen er i overensstemmelse med retningslinjerne fra International Civil Aviation Organization (ICAO)⁹⁸, hvorefter pasindehaverens køn angives med F for kvinde (female), M for mand (male) eller X for uspecificeret.

Det skal bemærkes, at der også ses på pasloven⁹⁹ og pasbekendtgørelsen i denne lovgennemgang jf. afsnit 4.3 for så vidt angår spørgsmålet om mulighed for at få X i passet for børn og unge under 18 år.

4.1.3.3. Navneloven

Der skelnes i navneloven¹⁰⁰ mellem fornavne, mellemnavne og efternavne. Et fornavn er det første i navnerækken, der sædvanligvis er det eller de navne, personen kaldes og kendes under. Enhver skal have mindst ét fornavn, jf. lovens § 12, stk. 1.

Som fornavn kan tages et navn, som er på listen over godkendte fornavne, som Familieretshuset administrerer. Et fornavn fra listen kan tages uden godkendelse. Derudover kan man ansøge om at få godkendt et nyt fornavn, der ikke fremgår af listen over godkendte fornavne, jf. navnelovens § 13, stk. 1.

⁹⁸ ICAO dok. nr. 9303 fra 2015: "Machine Readable Travel Documents" s. 14.

⁹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 76 af 19. januar 2017.

¹⁰⁰ Lovbekendtgørelse nr. 767 af 7. august 2019.

Når et nyt navn godkendes, optages navnet på listen over godkendte fornavne og kan herefter tages af enhver.

Listen over godkendte fornavne er opdelt i drenge- og pigefornavne. Et fornavn kan dog godkendes til både drenge og piger, hvis navnet ses at være både et drenge- og pigefornavn i Danmark eller udlandet.

Et fornavn må ikke betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet, jf. navnelovens § 13, stk. 2. Et fornavn skal således være kønskorrekt (drenge må ikke få pigenavne og omvendt). Det fremgår af lovforarbejderne til bestemmelsen, at kravet om fornavnes kønskorrekthed er et centralt træk inden for dansk og international navneret, der indebærer en række kommunikationsmæssige fordele i den praktiske navnebrug. Med kønsspecifikke fornavne kan man således på en enkel måde fastslå, om en person er af han- eller hunkøn.

Når en person har skiftet køn (juridisk og/eller fysisk) og vedkommende har fået et nyt personnummer, vil personen skulle tage et fornavn, der er kønskorrekt i forhold til det nye køn.

4.1.3.3.1. Fornavne til transseksuelle og personer, der ganske må ligestilles hermed

Transseksuelle og personer, der ganske må ligestilles hermed, og som ikke har gennemført et juridisk eller fysisk kønsskifte, kan under visse betingelser undtages fra kravet om, at et fornavn skal være kønskorrekt. Reglerne finder ligeledes anvendelse for børn og unge under 18 år.

Det fremgår af navnelovens § 13, stk. 3, at social- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om, at personer, der er transseksuelle eller ganske må ligestilles hermed, ikke er omfattet af forbuddet i § 13, stk. 2.

I overensstemmelse hermed er det i navnebekendtgørelsens¹⁰¹ § 12, stk. 1, bestemt, at det multidisciplinære team ved henholdsvis Rigshospitalet eller Aalborg Universitetshospital til brug for vurderingen af, om der kan gøres undtagelse fra kravet om, at et navn ikke må betegne det modsatte køn, vurderer, om ansøgeren er transseksuel eller ganske må ligestilles hermed.

Det multidisciplinære team afgiver i praksis sin vurdering i form af en erklæring.

Udredningen ved det multidisciplinære team foretages af en psykolog og en psykiater, der er specielt vidende inden for feltet.

Hvis vurderingen fra det multidisciplinære team giver anledning til tvivl om, hvorvidt en person er transseksuel eller ganske må ligestilles hermed, kan der indhentes supplerende udtalelse fra Retslægerådet, jf. navnebekendtgørelsens § 12, stk. 2.

Sager om undtagelse fra kravet om, at et navn ikke må betegne det modsatte køn, behandles af Familieretshuset, jf. navnebekendtgørelsens § 12, stk. 3. I løbet af de seneste 3 år har Familieretshuset behandlet under 10 sager om året.

Det skal bemærkes, at navnelovens § 13, stk. 3, er en af de bestemmelser, der også ses på i denne lovgennemgang, jf. afsnit 3.1. for så vidt angår kravet om en erklæring fra det multidisciplinære team.

¹⁰¹ Bekendtgørelse nr. 290 af 20. marts 2019

4.1.3.3.2. Navneændring for børn

Ved ansøgning om navngivning af eller navneændring for et barn kræves samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller, hvis der er fælles forældremyndighed, fra forældremyndighedsindehaverne. Dette følger af navnebekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Ændring af et barns navn kræver samtykke fra barnet, hvis det er fyldt 12 år, jf. navnelovens § 22, stk. 1.

Efter navnebekendtgørelsens § 6, skal samtykket gives skriftligt ved, at barnet underskriver ansøgningen, medmindre myndigheden bestemmer, at samtykket tillige skal gives mundtligt. Er dette tilfældet, udfærdiger myndigheden et notat om, at samtykket er givet.

Hvis særlige grunde taler for det, kan navneændring ske med tilladelse fra den myndighed eller ret, der behandler sagen, selv om samtykke ikke foreligger, jf. navnelovens § 22, stk. 3. Sådanne grunde kan for eksempel være, at barnet på grund af et mentalt handicap er ude af stand til at give samtykke, eller at navneændringen skal ske i forbindelse med adoption, og der efter § 6 i adoptionsloven fritages for at indhente samtykke fra barnet.

Personregisterføreren kan i de tilfælde, hvor barnet protesterer imod navneændringen, eller hvor samtykke fra barnet ikke indhentes, kun tillade navneændringen efter at have forelagt sagen for Familieretshuset, jf. bekendtgørelsens § 7.

Hvis barnet er under 12 år, skal der foreligge oplysning om dets holdning til den påtænkte navneændring, i det omfang barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte navneændring. Dette følger af navnelovens § 22, stk. 2.

Barnets holdning skal tilvejebringes på en måde, der er afpasset barnets alder, modenhed og sagens omstændigheder, jf. navnebekendtgørelsens § 8. Der er ikke tale om en ubetinget høringspligt, idet barnet ikke skal sættes i en situation, som det ikke kan overskue eller har forudsætninger for at tage stilling til. Det bør endvidere indgå i vurderingen, om der er tale om ændring af barnets fornavn eller mellem- og/eller efternavn, idet det generelt må antages, at børn under 12 år har en stærkere tilknytning til deres fornavn end til deres mellem- og/eller efternavn, da det er fornavnet, de identificerer sig med.

Generelt kan det antages, at drejer sagen sig om ændring af barnets fornavn, kan man efter omstændighederne inddrage et barn helt ned til 6 år.

Bestemmelsen er bl.a. indført på baggrund af børnekonventionens artikel 12 om børns mulighed for at blive hørt.

4.1.3.4. **Forældreansvarsloven**

Det er forældreansvarslovens¹⁰² udgangspunkt, at børn er under forældremyndighed indtil det fyldte 18. år. Børn kan derfor som udgangspunkt ikke selv træffe afgørelse om personlige forhold. Forældreansvarsloven sætter rammerne for de beslutningsbeføjelser, forældremyndighedsindehaveren har, men der er i særlovgivningen en række forhold, der kræver barnets inddragelse. En endelig vurdering hører under ressortmyndigheden.

¹⁰² Lovbekendtgørelse nr. 776 af 7. august 2019.

4.1.3.4.1. Forældremyndighed

Det følger af forældreansvarslovens § 1, at børn og unge under 18 år er under forældremyndighed. Det fremgår videre af § 2, at forældremyndighedens indehaver(e) skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov. Forældremyndighedens nærmere indhold er ikke reguleret, men omfatter efter ordlyden den daglige omsorg for barnet – mad, tøj, et sted at bo – og beslutninger af mere væsentlig karakter såsom skolegang, uddannelse, erhvervsvalg, navnevalg, indmeldelse i trossamfund samt væsentlige medicinske spørgsmål. Indehavere af forældremyndighed er endvidere økonomiske værgere for barnet, jf. værgemålsloven § 2, og skal give tilladelse til udstedelse af pas, jf. pasbekendtgørelsens § 17. Hertil kommer en pligt til at tilgodese barnets følelsesmæssige behov samt til at føre tilsyn med barnet.

Modstykket til omsorgspligten er forældremyndighedsindehaverens beføjelser. Forældremyndighedsindehaveren kan således træffe afgørelse om barnets personlige forhold, kvalificeret ud fra barnets interesser og behov. Forældremyndighedsindehaveren har vide rammer, når omsorgspligten skal udmøntes, og dette giver et betydeligt spillerum for indehaverens egne individuelle vurderinger af, hvad der er bedst for barnet – f.eks. om barnet skal gå i privat- eller folkeskole, hvor barnet skal opholde sig, barnets religiøse tilhørsforhold osv.

Bestemmelsen indebærer desuden, at forældremyndighedsindehaveren skal beskytte barnet mod fysisk og psykisk vold og anden krænkende behandling. Er der to indehavere af forældremyndigheden, dvs. fælles forældremyndighed, er begge forældre omfattet af pligterne og beføjelserne i § 2.

Når forældre har fælles forældremyndighed, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene, jf. forældreansvarslovens § 3, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen fastlægger forældremyndighedsindehavernes beslutningsbeføjelser, hvis der er fælles forældremyndighed. Det følger endvidere af bestemmelsen, at den forælder, som barnet har bopæl hos, kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv, herunder hvor i landet bopælen skal være, jf. § 3, stk. 1, 2. pkt.

Bestemmelsen skelner således mellem ”væsentlige beslutninger”, jf. 1. pkt., og ”overordnede forhold i barnets daglige liv”, jf. 2. pkt. Udgangspunktet er, at væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold kræver enighed mellem forældrene, hvis de har fælles forældremyndighed. Visse forhold må betragtes som så indgribende for barnet, at begge forældre skal være enige herom. Dette gælder navnlig spørgsmålet om barnets rejse til udlandet, herunder udrejse til Grønland og Færøerne, barnets religion og væsentlige lægelige indgreb. I særlovgivningen er der desuden en række forhold, der kræver begge forældremyndighedsindehaveres samtykke, f.eks. indmeldelse i skole, udstedelse af pas, navnevalg mv. Også andre forhold, der kan indebære overvejelser med et længerevarende tidsperspektiv for barnet, f.eks. valg af skoleretning, videreuddannelse mv., vil som udgangspunkt kræve enighed mellem forældrene.

Efter § 3, stk. 1, 2. pkt. kan bopælsforælderen træffe beslutninger om overordnede forhold vedrørende barnets daglige liv på egen hånd. Bopælsforælderen kan desuden bestemme, hvor i landet barnets bopæl skal være. Overordnede forhold af dagligdags karakter kan en bopælsforælder tage stilling til alene. Dette gælder f.eks. beslutninger vedrørende barnets daginstitution. Hensigten med bestemmelsen er at undgå, at der hele tiden opstår konflikter omkring barnet i dets dagligdag som følge af, at begge forældre vil træffe beslutninger om visse overordnede forhold for barnet.

I praksis kan hver forælder på egen hånd træffe mange af de helt dagligdagsbeslutninger for barnet. Det gælder f.eks. mad, tøj, sengetider, venner mv. Det afgørende i den forbindelse er, hvem barnet opholder

sig hos. Den forælder, der i den givne situation er nærmest til at træffe sådanne beslutninger, har således kompetence hertil.

Der kan opstå situationer, hvor forældremyndighedsindehaverne ikke er enige i spørgsmål vedrørende barnets personlige forhold. Forældreansvarsloven indeholder ikke bestemmelser, der angiver, hvordan konflikter mellem forældre om spørgsmål, som falder under forældremyndigheden, skal løses.

4.1.3.4.2. Barnets ret til at blive medinddraget

Selvom børn under 18 år er under forældremyndighed og umyndige, og derfor som udgangspunkt ikke på egen hånd kan træffe afgørelse om hverken personlige eller økonomiske forhold, kan der i særlovgivningen være særlige bestemmelser, der giver børn forskellige grader af selvstændige rettigheder – i nogle tilfælde også uden forældremyndighedsindehaverens godkendelse.

Børn bør altid have mulighed for at komme til orde vedrørende forhold, der berører deres liv. Et barn, der er i stand til at sikre sine egne synspunkter, skal som udgangspunkt have retten til frit at udtrykke disse synspunkter.

Et eksempel herpå er § 5 i forældreansvarsloven, hvorefter der i alle forhold vedrørende barnet skal tages hensyn til barnets egne synspunkter alt efter alder og modenhed. Reglen har udgangspunkt i FN's Børnekonvention artikel 12 og har til formål overordnet at fremhæve, at både forældre og myndigheder i forhold vedrørende barnet skal tage hensyn til barnets egne synspunkter alt efter barnets alder og modenhed.

I sager vedrørende yngre børn op til 7 år vil det ofte være vanskeligt at få barnets synspunkter frem ved en egentlig samtale med barnet, hvorfor barnets perspektiv for disse børns vedkommende ofte må søges tilvejebragt på anden måde.

Eksempel på inddragelse af mindre børns synspunkter ses fastlagt i navneloven, hvor det fremgår, at der ved ændring af fornavn skal foreligge oplysninger om barnets holdning til den påtænkte navneændring, hvis barnet er under 12 år. Det antages, at man ved ændring af barnets fornavn efter omstændighederne kan inddrage et barn helt ned til 6 år. Det er ved den antagelse lagt til grund, at børn under 12 år har en stærkere tilknytning til deres fornavn, da det er fornavnet, de identificerer sig med og ikke f.eks. mellemnavnet.

Der ses i særlovgivningen flere eksempler på, at børn, der er fyldt 12 år, skal give sit samtykke til visse beslutninger, før sådanne kan træffes. Det gør sig f.eks. gældende i forhold til adoption, som kræver det 12-årige barns samtykke.

4.1.3.4.3. Partsbeføjelse – egentlig selvbestemmelse for børn og unge

Udøvelse af partsbeføjelser er de mest vidtgående beføjelser, hvor større børn kan råde på egen hånd. I de specialbestemmelser, der findes, er aldersgrænsen normalt 15 år. Et eksempel herpå er sundhedslovens¹⁰³ § 17, hvorefter personer, der er fyldt 15 år, kan give informeret samtykke til behandling. Yderligere forholder det sig sådan, at i det omfang, der er uenighed mellem forældrene og den unge, der er fyldt 15 år og som efter en sundhedsfaglig vurdering forstår konsekvenserne af sin stillingtagen, er kompetencen til at samtykke endegyldigt lagt hos den unge.

¹⁰³ Lovbekendtgørelse nr. 1286 af 2. november 2018

En anden type partsbeføjelse findes i forældreansvarslovens § 35, hvorefter et barn, der er fyldt 10 år, kan anmode Familieretshuset om at indkalde forældrene til et møde om forældremyndigheden, barnets bopæl eller samvær. Barnet kan benytte initiativretten til at gøre forældrene opmærksomme på sine ønsker og kan virke som en ”redningskrans” for barnet i de situationer, hvor forældrene ikke sørger for at finde løsninger, der er hensigtsmæssige for barnet.

4.1.4. Behandlingstilbud til personer under 18 år

I dette afsnit gennemgås de sundhedsmæssige tilbud ved kønsidentitetsforhold for personer under 18 år samt erfaringerne hermed.

Sundhedsfaglig behandling af kønsidentitetsforhold sker kun i det omfang, uoverensstemmelsen mellem fødselstildelt køn og egen kønsidentitet medfører et ønske om udredning af kønsidentitet og eventuelt behandling af kønsligt ubehag. Det skal bemærkes, at kønslig uoverensstemmelse ikke nødvendigvis indebærer et kønsligt ubehag, og at alle personer med kønslig uoverensstemmelse således ikke vil ønske, eller søge, sundhedsfaglig hjælp, herunder til kønsmodificerende behandling.

Danmark besluttede i 2017 at oprette nye neutrale koder for kønsidentitetsforhold og samtidig nedlægge de tidligere anvendte diagnosekoder, som var placeret i klassifikationssystemets kapitel om psykiske lidelser og adfærdsmæssige forstyrrelser, og som blev oplevet som stigmatiserende. Af Sundhedsstyrelsens vejledning om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold fra 2018 fremgår det endvidere, at en psykiatrisk udredning ikke er en generel betingelse for sundhedsfaglig behandling ved kønsidentitetsforhold og kun skal foretages, når det er relevant og ud fra en konkret og individuel faglig vurdering.

4.1.4.1. Sundhedsfagligt tilbud ved kønsidentitetsforhold hos personer under 18 år

Varetagelse af udredning og behandling af børn og unge, der søger offentligt finansieret sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold, er omfattet af Sundhedsstyrelsens specialeplanlægning. I den gældende specialeplan¹⁰⁴ er varetagelsen defineret som højtspecialiserede funktioner i pædiatri og børne- og ungdomspsykiatri. Varetagelsen sker i et samarbejde mellem flere forskellige sygehusafdelinger i København, med primær forankring ved Rigshospitalets Klinik for Vækst og Reproduktion. Region Hovedstaden har dermed forsyningsforpligtelse for hele Danmark.

Den sundhedsfaglige rådgivning, udredning og behandling kræver helt særlig ekspertise forankret i et fast multidisciplinært teamsamarbejde¹⁰⁵. Det multidisciplinære team skal omfatte både speciallæger i pædiatri (børnelæger) med særlig erfaring på området og kompetencer i hormonsygdomme hos børn (pædiatrisk endokrinologi), vækst og reproduktion samt kønsidentitetsforhold, samt speciallæger i børne- og ungdomspsykiatri med særlig erfaring og kompetencer inden for kønsidentitetsforhold hos børn og unge.

Øvrige lægelige specialer og faggrupper, herunder psykologer samt speciallæger i gynækologi og obstetrik, kan inddrages, hvis det vurderes relevant. Speciallæge i plastikkirurgi med særlige erfaringer og kompetencer inden for kønsidentitetsforhold kan inddrages hvor relevant, f.eks. med henblik på vurdering af indikation for og planlægning af senere kønsmodificerende kirurgisk behandling og information til og dialog med barnet/den unge herom.

¹⁰⁴ Sundhedsstyrelsens specialevejledning for børne- og ungdomspsykiatri af 11. april 2019, side 9, pkt. 13.

¹⁰⁵ Jf. Sundhedsstyrelsens vejledning nr. 9658 af 16/08/2018 om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold

Børn og unge med ønske om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold kan henvises direkte af praktiserende læger eller via sygehusambulatorier m.v. fra hele landet til det multidisciplinære team på Rigshospitalet, der er godkendt til at varetage den højtspecialiserede behandling.

Varigheden af et gennemsnitligt udredningsforløb er ca. 6 måneder og består af 6-8 ambulante besøg. Kønsmodificerende behandling af børn og unge under 18 år vil blive tilbudt som medicinsk behandling med hormoner. Hormonbehandling gives til at begynde med i form af såkaldte 'stophormoner', der bremser pubertetsudvikling, herunder udvikling af kønskarakteristika som skægvækst, brystudvikling, dybere stemme, muskeludvikling m.v.

Ved ophør af behandling med stophormoner vil den vanlige pubertetsudvikling blive genoptaget, og en række effekter opnået ved hormonbehandling som fx hæmmet vækstspurt, ændret fedtfordeling på kroppen, manglende bryst- og muskeludvikling, manglende skægvækst og manglende stemmeændringer kan forsvinde, hvorfor behandlingen i en række tilfælde kan siges at være reversibel. Man kan dog ikke entydigt sige, at alle effekter kan forventes at være fuldt reversible, f.eks. at der opnås samme sluthøjde, som hvis man ikke havde behandlet med stophormoner.

Senere i et behandlingsforløb kan kønsmodificerende medicinsk behandling tilbydes i form af såkaldte 'krydshormoner', dvs. hormoner, der understøtter udviklingen af de ønskede køn. Det vil være østrogen ved fødselstildelt mandligt køn, og testosteron ved fødselstildelt kvindeligt køn. Krydshormoner tilbydes først, når effekten af 'stophormoner' er vurderet, og efter grundig faglig vurdering af den enkeltes kønsidentitet og behandlingsbehov under hensyntagen til den enkeltes præferencer og forhold.

Ved ophør af behandling med krydshormoner, særligt efter langvarig behandling, vil der betydeligt oftere være tale om irreversible effekter som f.eks. brystvækst eller dyb stemme, som kan kræve kirurgisk behandling, hvis de skal omgøres, såfremt de giver meget stort ubehag, men som aldrig vil kunne være fuldt reversible. Andre effekter som f.eks. muskelvækst og ændret fedtfordeling kan i højere grad tilbagedannes spontant ved behandlingsophør.

I nogle tilfælde vil det endvidere være relevant at henvise den unge til hårfjernelse (epilering). I helt særlige tilfælde kan kønsmodificerende brystkirurgi overvejes hos unge under 18, men Sundhedsstyrelsens vejledning tillader ikke øvrig kønsmodificerende kirurgi til unge under 18 år. I de sjældne tilfælde, hvor der tilbydes kønsmodificerende kirurgisk behandling, vil der altid være tale om irreversible effekter.

I Sundhedsstyrelsens vejledning er der ikke angivet en nedre aldersgrænse for, hvornår der kan påbegyndes kønsmodificerende behandling hos børn og unge. Det skyldes, at behandlingsbehovet vurderes ud fra den enkeltes biologiske, sociale og psykologiske udvikling samt personens behov for sundhedsfaglig behandling med henblik på at afhjælpe kønsligt ubehag. Supprimerende hormonterapi (stophormoner) kan som udgangspunkt først tilbydes, når den unge begynder at gå i pubertet.

Børn og unges pubertetsudvikling vurderes ud fra den såkaldte Tanner-skala, som bruges til at vurdere udviklingen baseret på de primære og sekundære kønskarakteristika (fx bryster, ydre kønsorganer og graden af kønsbehåring) frem for vurdering ud fra alder.

Pubertetsstart sker ved Tanner stadie 2, hvilket i praksis betyder, at piger typisk vil være omkring 10 år eller derover, mens drenge typisk vil være omkring 11-12 år eller derover, når behandling med suppresserende hormoner (stophormoner) indledes. Ud fra en konkret og individuel vurdering vil det dog ikke være i modstrid med vejledningen at tilbyde behandling til et barn under 10 år på indikationen af kønsligt ubehag, hvis den biologiske, sociale og psykologiske udvikling tilsiger det.

4.1.4.1.1. Erfaringer fra det sundhedsfaglige tilbud

Siden den 1. januar 2016 har der i Danmark været tilbud om kønsmodificerende medicinsk behandling til personer under 18 år på Klinik for Vækst og Reproduktion på Rigshospitalet. Før 2016 blev der alene tilbudt støttende samtaler samt udredning for børn og unge under 18 år.

I tabel 3 fremgår antallet af personer under 18 år, der er blevet henvist til udredning i sygehusvæsenet vedr. kønsidentitetsforhold i perioden i perioden 2010 til 2018.

Tabel 3: Antal personer henvist til sygehusvæsenet vedr. kønsidentitetsforhold blandt børn og unge (0-17 år)

Alder	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0 år	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1 år	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 år	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 år	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 år	0	0	0	-	0	0	-	0	-
5 år	0	0	0	-	0	0	0	-	0
6 år	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7 år	0	0	0	-	0	-	-	0	-
8 år	0	0	0	0	0	0	-	-	-
9 år	-	0	0	0	0	0	-	-	-
10 år	0	0	0	0	-	0	-	-	-
11 år	0	0	0	0	-	-	-	6	6
12 år	-	0	0	0	-	-	5	5	12
13 år	0	-	0	0	-	-	9	9	13
14 år	-	-	-	-	-	-	11	21	20
15 år	-	-	6	6	7	8	32	47	37
16 år	-	7	8	9	10	13	44	38	35
17 år	-	-	13	9	13	25	35	55	35
I alt		7	27	25	30	45	136	181	158

Kilde: Landspatientregisteret version 10. juli 2020, Sundhedsdatastyrelsen.

Note: Opgørelsen er baseret på en af diagnosekoderne DZ768E*, DF640, DF642, DF648, DF649, DF651 registreret som henvisningsdiagnose ved kontakt (skadestuebesøg, ambulant besøg eller indlæggelse) til det psykiatriske eller somatiske sygehusvæsen. Året angiver året for henvisningsdatoen. Tabellen indeholder en opgørelse for personer som henvises til minimum én af de tre afdelinger: "Klinik for Vækst og Reproduktion", "Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center" eller "Sexologisk Klinik". Alderen henviser til personens alder ved henvisningsdatoen. Da en person godt i løbet af et år kan henvises til minimum én af de tre afdelinger før og efter sin fødselsdag det pågældende år, kan én person godt indgå i op til to alderstrin og tallene summerer derfor ikke nødvendigvis til "i alt" i tabel 1. Værdier mellem 1-4 er diskretioneret og angivet med (-) og totalerne i kolonner med diskretionerede værdier er afrundet til nærmeste 5.

Tabellen illustrerer, at der siden 2016 har været en stigning i børn og unge under 18 år, som henvises til udredning for kønsidentitetsforhold, ligesom de henviste børn og unge siden 2016 har været yngre. Hvor der før år 2015 ikke blev henvist børn og unge under 15 år, var den yngste henviste person i år 2018 11 år.

Tabel 4 viser antallet af kontakter til sygehusvæsenet vedr. kønsidentitetsforhold for børn og unge under 18 år fordelt på alder og køn opdelt på behandlingssteder.

Tabel 4: Antal børn og unge (0-17 år) med kontakt til sygehusvæsenet vedr. kønsidentitetsforhold pr. år, 2010-2018, opdelt på køn

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Klinik for Vækst og Reproduktion, Rigshospitalet									
Drenge	-	0	0	0	-	-	13	28	49
Piger	-	0	0	0	0	-	13	26	58
Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center, Bispebjerg									
Drenge	0	0	0	0	0	-	20	46	39
Piger	0	0	0	-	-	-	45	68	100
Sexologisk Klinik									
Drenge	-	-	8	16	20	20	38	76	85
Piger	6	15	23	37	53	55	102	144	157
I alt									
Drenge	-	-	8	16	20	20	46	96	101
Piger	10	15	23	40	55	60	108	160	170
Kilde:	Landspatientregisteret version 10. juli 2020, Sundhedsdatastyrelsen.								
Note:	Opgørelsen er baseret på diagnosekoderne DZ768E*, DF640, DF642, DF648, DF649, DF651 givet som aktions- eller bi-diagnose ved kontakt (skadestuebesøg, ambulant besøg eller indlæggelse) til det psykiatriske eller somatiske sygehusvæsen. Året angiver året for kontaktens uddato. Da en unik person godt kan have haft kontakt til mere end én afdeling i løbet af et år, summerer tallene på afdelingsniveau ikke nødvendigvis til tallene for i alt. Værdier mellem 1-4 er diskretioneret og angivet med (-) og totalerne i kolonner med diskretionerede værdier er afrundet til nærmeste 5.								

Tabellen viser, at markant flere piger end drenge er i kontakt med sundhedsvæsenet vedr. kønsidentitetsforhold, hvis der ses på kontakterne fordelt over hele landet.

Fagfolk på området i Danmark har over for Sundhedsstyrelsen oplyst, at der ikke er entydige faglige skøn over, hvor mange børn og unge der oplever uoverensstemmelse mellem egen kønsidentitet og fødselstildelt køn, men som frafalder ønsket om sundhedsfaglig hjælp, når puberteten indtræder. I forskellige studier er angivet estimater på mellem 40-80 %. At et højt antal ikke ønsker eller frafalder ønske om behandling, er imidlertid ikke det samme som fortrydelse, men snarere et tegn på, at observations- og udredningsforløb har vist, at barnets eller de unges kønslige uoverensstemmelse og evt. kønslige ubehag ikke var vedvarende, hvorfor der følgelig ikke fandtes behov for sundhedsfaglig intervention. Den relativt høje andel, der stopper forløbet efter endt udredning, er desuden baggrunden for, at man fagligt anbefaler at følge barnets udvikling tæt ('watchful waiting') samt afvente med igangsættelse af kønsmodificerende hormonbehandling, indtil puberteten indtræder.

I følge Sundhedsstyrelsens "Vejledning om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold 2018" kan suppresserende hormonterapi (stophormoner) først tilbydes, når den unge begynder at gå i pubertet, og når den unge er på Tanner stadie 2 eller højere.¹⁰⁶ Kønsmodificerende medicinsk behandling med østrogener eller androgener (krydshormoner) kan tilbydes, når effekten af suppresserende hormonterapi er vurderet og forudsætter en aktuel og grundig faglig og individuel vurdering under hensyntagen til den enkeltes præferencer og forhold. Det betyder, at de personer under 18 år, der henvises til, eller som er i behandling ved Rigshospitalets Klinik for Vækst og Reproduktion, ofte vil være omkring 10 år eller derover.¹⁰⁷

Erfaringerne fra Klinik for Vækst og Reproduktion ved Rigshospitalet viser, at kun ca. 1,8 pct. af de personer, der fra 2016 og frem til ultimo september 2019 blev henvist til kønsmodificerende hormonbehandling, har ønsket at stoppe behandlingen igen. Heraf var 2 personer i behandling med

¹⁰⁶ Sundhedsstyrelsens notat af 4. oktober 2019 side 4.

¹⁰⁷ Ibid. side 5.

krydshormon, mens 1 person var i behandling med stophormon, som kan betragtes som behandling, der giver patienten en refleksionsperiode. Beregnes andelen, der frafalder ønske om behandling, alene på de 2 personer, der var i behandling med krydshormoner, er denne 1,2 %.

De behandlingsansvarlige speciallæger har hertil påpeget, at de unge og deres familier i alle tre tilfælde har fundet behandlingsforløbet nødvendigt for at opnå afklaring af den unges kønsidentitet og behov for behandling, og de har således ikke fortrudt, at de påbegyndte forløbet og hormonbehandlingen, men har blot ønsket behandlingen afsluttet.

4.1.5. Erfaringerne med juridisk kønsskifte over 18 år

I dette afsnit gennemgås erfaringerne fra Social- og Indenrigsministeriet, som har behandlet ansøgninger om juridisk kønsskifte for voksne, siden dette blev muligt i 2014.

4.1.5.1. Social- og Indenrigsministeriets administration af ordningen

Social- og Indenrigsministeriet tildeler efter CPR-lovens § 3, stk. 6, efter skriftlig ansøgning nyt personnummer til en person over 18 år, som oplever sig som tilhørende det andet køn. Tildeling af nyt personnummer er betinget af, at den pågældende afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om nyt personnummer er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Social- og Indenrigsministeriet har udfærdiget et skema, som ansøger kan vælge at anvende ved ansøgning om juridisk kønsskifte (bilag 1). Skemaet er tilgængeligt på www.cpr.dk.

Social- og Indenrigsministeriet gennemgår ansøgningen og kontrollerer, at ansøger er fyldt 18 år, og at det fremgår af ansøgningen, at denne er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Som anført i bemærkningerne til lovforslaget¹⁰⁸ er det ikke muligt at foretage en egentlig efterprøvelse af, om ansøgningen vitterligt er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Medmindre konkrete omstændigheder giver grund til at antage, at ansøgningen er begrundet i andre forhold, såsom et ønske om at skifte køn for sjov, lægger ministeriet ansøgers oplysninger i erklæringen om begrundelsen for ansøgningen til grund.

Såfremt ansøger opfylder betingelserne for juridisk kønsskifte, sender ministeriet et kvitteringsbrev til vedkommende. I kvitteringsbrevet anfører ministeriet blandt andet datoen for refleksionsperiodens udløb. Ministeriet oplyser over for ansøger, at ministeriet ikke foretager sig yderligere, medmindre ansøger efter refleksionsperiodens udløb bekræfter ansøgningen over for ministeriet. Ministeriet fremsender sammen med kvitteringsbrevet vejledende information (bilag 2).

Ansøger skal herefter af egen drift – efter refleksionsperiodens udløb – bekræfte ansøgningen over for ministeriet. Ministeriet har udarbejdet et skema, som ansøger kan anvende til at bekræfte over for ministeriet, at vedkommende fortsat ønsker at få tildelt et nyt personnummer (bilag 3)¹⁰⁹.

Hvis ansøger efter refleksionsperiodens udløb bekræfter ansøgningen over for ministeriet, tildeler ministeriet vedkommende et nyt personnummer i overensstemmelse med ansøgningen. Ministeriet fremsender – sammen med selve afgørelsen om tildeling af nyt personnummer og en registerindsigt i vedkommendes oplysninger i CPR – et dokument, hvoraf såvel det nye som det tidligere personnummer fremgår til brug for eventuel fremvisning. Baggrunden herfor er navnlig den, at nogle borgere har oplevet udfordringer i forbindelse med personnummerændringen. Som det fremgår af vedlagte bilag 4,

¹⁰⁸ Jf. Folketingstidende 2013-14, A, L 182, som fremsat s. 7.

¹⁰⁹ Skemaet er tilgængeligt på www.cpr.dk.

har det særligt været systemmæssige udfordringer. Særligt vedrørende sundhedsvæsnets systemer opfordres personer, der får juridisk kønsskifte, til at være opmærksomme på systemmæssige udfordringer.

Når nyt personnummer er tildelt, vil den pågældende automatisk modtage nyt sundhedskort med oplysning om det nye personnummer. Det nye personnummer giver endvidere adgang til udstedelse af nye personlige dokumenter som f.eks. pas, kørekort og fødselsattest i overensstemmelse med det nye køn. Den pågældendes fornavn vil ligeledes i henhold til navnelovens § 13, stk. 2, om nødvendigt skulle ændres, så det bliver kønskorrekt i forhold til det nye køn.

Tildeling af nyt personnummer svarende til det køn, den pågældende oplever at tilhøre, kan have konsekvenser for borgerens retsstilling i forhold til anden lovgivning. Det kan eksempelvis nævnes, at værnepligtsloven indebærer, at enhver dansk mand er undergivet værnepligt. For en biologisk mand, der får tildelt nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, vil der ske bortfald af værnepligt. Den omvendte situation indtræder for en biologisk kvinde, der tildeles nyt personnummer i overensstemmelse med det oplevede køn som mand¹¹⁰.

Hvis en person fortryder et juridisk kønsskifte, behandles dette som en anmodning om annullering af afgørelsen om juridisk kønsskifte, hvorefter vedkommende gentildeles det oprindelige personnummer.

Såfremt vedkommende på et senere tidspunkt på ny ønsker at få tildelt et personnummer på baggrund af en oplevelse af at tilhøre det andet køn ("fortryder fortrydelsen"), vil vedkommende skulle afvente en ny refleksionsperiode. Såfremt vedkommende efter refleksionsperiodens udløb bekræfter sin ansøgning, tildeler ministeriet på ny det tidligere tildelte (og annullerede) personnummer.

4.1.5.2. Opgørelse over sager om juridisk kønsskifte

Nedenfor er bl.a. opgjort antallet af modtagne ansøgninger om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn og antallet af tildelte nye personnumre i sådanne sager pr. år¹¹¹.

Tabel 5: Ansøgninger om nyt personnummer

Periode	Antal
1. september 2014 til 31. august 2015	391
1. september 2015 til 31. august 2016	183
1. september 2016 til 31. august 2017	171
1. september 2017 til 31. august 2018	235
1. september 2018 til 31. august 2019	267
I alt	1247

Tabel 6: Tildeling af nyt personnummer i sag om juridisk kønsskifte

Periode	Antal
1. september 2014 til 31. august 2015	263
1. september 2015 til 31. august 2016	162
1. september 2016 til 31. august 2017	151

¹¹⁰ Se mere herom i vedlagte bilag 2, pkt. 2.

¹¹¹ Social- og Indenrigsministeriet bemærker, at opgørelsen er baseret på udtræk fra ministeriets elektroniske sagssystem, som er baseret på manuel sagsbehandling.

1. september 2017 til 31. august 2018	186
1. september 2018 til 31. august 2019	186
I alt	948

Forskellen på antallet af ansøgninger og tildelinger af nye personnumre er 299 (1247 – 948). Der er helt overvejende tale om ansøgninger, der endnu ikke er bekræftede. Forskellen rummer imidlertid også ansøgninger, der aldrig er bekræftet, er trukket tilbage eller har fået afslag.

Der er i hele perioden givet 9 afslag på nyt personnummer. Ud af de 9 afslag var de 8 begrundet med, at vedkommende var under 18 år på ansøgningstidspunktet.

Social- og Indenrigsministeriet har i 24 tilfælde (vedrørende 22 forskellige personer) gentildelt en person vedkommendes oprindelige personnummer, dvs. annulleret afgørelsen om juridisk kønsskifte. Langt størstedelen af gentildelingerne er sket på baggrund af, at vedkommende har fortrudt tildelingen af nyt personnummer.

I 7 sager, hvor en person har fået gentildelt sit oprindelige personnummer, har vedkommende efterfølgende på ny ansøgt om at få tildelt nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn ("fortrudt fortrydelsen"). De pågældende personer har efter udløbet af en ny refleksionsperiode fået "gentildelt" det personnummer, som de tidligere fik tildelt i overensstemmelse med det oplevede køn.

I 2 af de 7 sager har ansøgeren på ny fortrudt det juridiske kønsskifte, og er blevet tildelt det oprindelige personnummer, som vedkommende fik tildelt ved fødslen.

4.1.6. Danmarks internationale forpligtelser

I dette afsnit gennemgås Danmarks internationale forpligtelser af betydning for ændring af juridisk køn for personer under 18 år. Danmark ses ikke at have påtaget sig internationale forpligtelser, der specifikt vedrører ændring af juridisk køn. Gennemgangen omfatter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) samt FN's Børnekonvention.

4.1.6.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EMRK artikel 8 har følgende ordlyd:

*"Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."*

EMD har anerkendt, at retten til selvbestemmelse eller personlig autonomi er omfattet af privatlivsbegrebet i artikel 8. EMD anerkender endvidere, at kønsidentitet og seksuel orientering er omfattet af privatlivsbegrebet, jf. bl.a. *Van Kück mod Tyskland*, dom af 12. juni 2003, pr. 69 og 73, og *Schlumpf mod Schweiz*, dom af 8. januar 2009, pr. 100.

EMD har i en række sager taget stilling til juridisk anerkendelse af transkønnedes kønsskifte. Det er et område, hvor der har været en udvikling i retning af en større anerkendelse af transkønnedes rettigheder i takt med en ændring af samfundsforholdene og retstilstanden i medlemsstaterne, jf. Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 4. udgave (2017), side 820. I *B. mod Frankrig*, dom af 25. marts 1992, fastslog EMD, at manglende anerkendelse af kønsskifte i forhold til f.eks. offentlige dokumenter og ændring af fornavn konkret kunne udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8. I en række senere sager afviste EMD imidlertid under henvisning til den vide skønsmargin på dette område, at konventionsstaterne skulle have en positiv pligt til i alle sammenhænge retligt og faktisk at anerkende personers nye identitet som følge af en kønsskifteoperation, jf. f.eks. *Sheffield og Horsham mod Storbritannien*, dom af 30. juli 1998.

Ved to domme af 11. juli 2002, *Christine Goodwin mod Storbritannien og I. mod Storbritannien*, gjorde EMD op med sin tidligere praksis og fastslog, at det udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8, at klagerne, som lovligt havde fået foretaget en kønsskifteoperation fra mand til kvinde, ikke i juridisk henseende kunne blive registreret som kvinder. I forhold til den tidligere praksis udtalte EMD, at det var afgørende, at konventionen blev fortolket og anvendt på en måde, der gjorde rettighederne praktisk anvendelige og effektive og ikke teoretiske og illusoriske. EMD fandt således, at konventionen skulle fortolkes i lyset af nutidens forhold ("*present day conditions*"), jf. henholdsvis pr. 75 og 55. EMD fandt, at selvom klagerne var født som mænd, havde undergået en kønsskifteoperation og levede som kvinder, var de i retlig henseende forblevet mænd. Dette havde haft betydning for klagerens liv, idet en persons køn havde retlig relevans i forbindelse med bl.a. pension og pensionsalder, jf. henholdsvis pr. 76 og 56. EMD bemærkede, at der i forhold til transkønnede, der har gennemgået en kønsskifteoperation og som ikke i retlig henseende kan blive anerkendt som sit nye køn, opstår en konflikt mellem den sociale virkelighed og vedkommendes retsstilling, som placerer den transkønnede i en anomal stilling, hvor han eller hun kan opleve sårbarhed, ydmygelse og angst, jf. pr. 77 og 57. EMD afviste, at hensynet til sammenhæng i fødselsregistreringssystemet (længere) kunne begrunde et afslag på anerkendelse af ændring af juridisk køn, idet der allerede i andre tilfælde blev gjort undtagelser, f.eks. i forbindelse med adoption. En yderligere undtagelse for transseksuelle fandtes ikke at ville medføre en risiko for at undergrave systemet. EMD fandt det desuden ikke bevist, at andre ville lide skade, hvis fødselsregistreringssystemet blev ændret, jf. henholdsvis pr. 87 og 67. Selvom de problemer og uligheder, som klagerne oplevede efter deres operationer, ikke kunne karakteriseres som daglige indgreb i deres privatliv, understregede EMD, at konventionens kerne er respekten for menneskelig værdighed og frihed, jf. henholdsvis pr. 89 og 90 samt 69 og 70. EMD udtalte i henholdsvis pr. 91 og 71:

"The Court does not underestimate the difficulties posed or the important repercussions which any major change in the system will inevitably have, not only in the field of birth registration, but also in the areas of access to records, family law, affiliation, inheritance, criminal justice, employment, social security and insurance. However, as is made clear by the report of the Interdepartmental Working Group, these problems are far from insuperable, to the extent that the Working Group felt able to propose as one of the options full legal recognition of the new gender, subject to certain criteria and procedures. [...] Nor is the Court convinced by arguments that allowing the applicant to fall under the rules applicable to women, which would also change the date of eligibility for her State pension, would cause any injustice to others in the national insurance and State pension systems as alleged by the Government. No concrete or substantial hardship or detriment to the public interest has indeed been demonstrated as likely to flow from any change to the status of transsexuals and, as regards other possible consequences, the Court considers that society may reasonably be expected to tolerate a certain inconvenience to enable individuals to live in dignity and worth in accordance with the sexual identity chosen by them at great personal cost."

Idet der ikke fandtes at være nogen væsentlige offentlige interesser, der opvejede klagerens interesse i at opnå juridisk anerkendelse af deres nye køn, konkluderede EMD, at afvejningen nu faldt ud til klagerens fordel, og at der derfor var sket en krænkelse af EMRK artikel 8.

I *Grant mod Storbritannien*, dom af 23. maj 2006, fandt EMD ligeledes en krænkelse af EMRK artikel 8 i en situation, hvor en post-operativ transkønnet mand-til-kvinde var blevet nægtet juridisk anerkendelse af sit kønsskifte og ret til pension fra alderen for kvinder.

Også i nyere praksis har EMD fastslået, at spørgsmålet om anerkendelse af ændring af juridisk køn som sådan falder inden for rammerne af beskyttelsen i EMRK artikel 8, jf. bl.a. *A.P., Garçon og Nicot mod Frankrig*, dom af 6. april 2017, pr. 94. I dommen fandt EMD, at det var en krænkelse af artikel 8, at der for ændring af juridisk køn blev stillet krav om en ændring i fysisk fremtræden af irreversibel karakter, hvilket medførte behov for at undergå kirurgisk eller medicinsk behandling, der indebar en høj risiko for sterilisation.

I *S.V. mod Italien*, dom af 11. oktober 2018, fandt EMD en krænkelse af EMRK artikel 8 i en sag, hvor en transkønnet under processen for et kønsskifte havde fået afslag på at ændre sit fornavn, der passede til den oplevede kønsidentitet. Klager var påbegyndt hormonbehandling og havde ved de italienske domstole opnået tilladelse til kønsskifteoperation. Efter italiensk ret var der imidlertid ikke adgang til ændring af juridisk køn og navneændring, før kønsskifteoperationen var bekræftet endeligt ved dom, hvilket først skete efter 2,5 år. EMD fandt, at de italienske myndigheder ikke havde taget tilstrækkelig hensyn til klagerens konkrete situation og f.eks. inddraget det faktum, at klager havde undergået en kønsskifteproces gennem flere år, og at hendes fysiske fremtræden og sociale identitet længe havde været kvindelig. EMD udtalte i pr. 69ff:

"69. Accordingly, it [EMD] does not call into question as such the choice of the Italian legislature to entrust decisions on changes to the civil-status register concerning transgender persons to the judicial rather than the administrative authority. Moreover, the Court fully accepts that safeguarding the principle of the inalienability of civil status, the consistency and reliability of civil-status records and, more broadly, the need for legal certainty are in the general interest and justify putting in place stringent procedures aimed, in particular, at verifying the underlying motivation for requests for a change of legal identity (see, mutatis mutandis, A.P., Garçon and Nicot, cited above, § 142).

70. Nevertheless, the Court cannot but note that the refusal of the applicant's request was based on purely formal arguments that took no account of her particular circumstances. For instance, the authorities did not take into consideration the fact that she had been undergoing a gender transition process for a number of years and that her physical appearance and social identity had long been female.

71. In the circumstances of the present case the Court fails to see what reasons in the public interest could have justified a delay of over two and a half years in amending the forename on the applicant's official documents in order to match the reality of her social situation, which had been recognised by the Rome District Court in its judgment of 10 May 2001. In that connection it reaffirms the principle according to which the Convention protects rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective.

72. By contrast, the Court observes the rigid nature of the judicial procedure for recognising the gender identity of transgender persons as applicable at the relevant time, which placed the applicant for an unreasonable length of time in an anomalous position in which she was apt to experience feelings of vulnerability, humiliation and anxiety (see, mutatis mutandis, Christine Goodwin, cited above, §§ 77-78)."

Det bemærkes, at *S.V. mod Italien* angik klagerens mulighed for navneændring, men at EMD i sin konklusion generelt henviser til anerkendelse af kønsidentitet, jf. pr. 72 ("gender identity").

I *X mod Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien*, dom af 17. januar 2019, fandt EMD en krænkelse af EMRK artikel 8 i en situation, hvor der var en mangel på lovgivningsmæssige rammer for ændring af juridisk køn. EMD henviste i den forbindelse specifikt til behovet for hurtige, transparente og tilgængelige procedurer for ændring af køn på fødselsattester, jf. pr. 70.

Staterne kan dog opstille visse betingelser for anerkendelse af transkønnedes nye identitet. Eventuelle krav skal varetage et legitimt formål og være proportionale, jf. bl.a. *Y.Y. mod Tyrkiet*, dom af 10. marts 2015 og *A.P., Garçon og Nicot mod Frankrig*, dom af 6. april 2017. I *Hämäläinen mod Finland*, dom af 16. juli 2014, fandt EMD, at det ikke var en krænkelse af EMRK artikel 8, at en transseksuel mand-til-kvinde, der var gift med en kvinde, ikke kunne få ændret sit personnummer til en kvindes, idet national ret ikke anerkendte ægteskab mellem personer af samme køn, hvorfor en ændring krævede, at relationen blev ændret fra ægteskab til registreret partnerskab. EMD lagde bl.a. vægt på statens skønsmargin og manglende europæisk konsensus på området.

Samlet set har EMD således fastslået, at spørgsmålet om anerkendelse af ændring af juridisk køn som sådan falder inden for rammerne af beskyttelsen i EMRK artikel 8, og at eventuelle begrænsninger heraf skal varetage legitime formål og være proportionale.

Det bemærkes, at alle gennemgåede domme fra EMD angår myndige personer, og at der ikke ses at være praksis fra EMD, der specifikt angår ændring af juridisk køn for mindreårige.

Det fremgår af den ovennævnte praksis, at EMD har anset adgangen til at opnå ændring af juridisk køn for et område under løbende udvikling, hvorfor der er behov for, at EMD også følger med i samfundsudviklingen i medlemsstaterne. Dette følger endvidere af EMD's almindelige fortolkningsstil, hvor EMD i flere sager har udtalt, at konventionen er et levende instrument, som skal fortolkes i lyset af aktuelle forhold (dynamisk fortolkning). EMD fortolker konventionen dynamisk for at sikre rettigheder, der ikke blot er teoretiske eller illusoriske, men praktiske og effektive. EMD fortolker dog samtidig konventionen i lyset af subsidiaritetsprincippet, og medlemsstaterne er overladt en vis skønsmargin ved efterlevelsen af konventionens forpligtelser. Hvis der er tale om et område, hvor der er store forskelle mellem medlemsstaternes retstilstande, herunder et retsområde under udvikling, vil statens skønsmargin være bredere. Den løbende samfundsudvikling i og konsensus blandt medlemsstaterne har således betydning for EMD's fortolkning og anvendelse af konventionen.

Den 31. marts 2010 vedtog Europarådets Ministerkomité anbefaling CM/Rec(2010)5 om tiltag for at bekæmpe diskrimination på baggrund af seksuel orientering eller kønsidentitet. I anbefalingen anføres det bl.a. i pkt. 21:

"21. 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; [...]"

Europarådets Parlamentariske Forsamling vedtog endvidere den 29. april 2010 resolution nr. 1728 (2010) om diskrimination på baggrund af seksuel orientering og kønsidentitet, hvor det anføres i pkt. 16:

"16. Consequently, the Assembly calls on member states to address these issues and in particular to:

[...]

16.11. address the specific discrimination and human rights violations faced by transgender persons and, in particular, ensure in legislation and in practice their right to:

[...]

16.11.2. official documents that reflect an individual's preferred gender identity, without any prior obligation to undergo sterilisation or other medical procedures such as sex reassignment surgery and hormonal therapy;"

Endelig kan der henvises til resolution nr. 2048 (2015) vedtaget af den Parlamentariske Forsamling den 22. april 2015 om diskrimination af transkønnede personer i Europa, pkt. 6:

"6. In the light of these considerations, the Assembly calls on member States to:

[...]

6.2. as concerns legal gender recognition:

6.2.1. develop quick, transparent and accessible procedures, based on self-determination, for changing the name and registered sex of transgender people on birth certificates, identity cards, passports, educational certificates and other similar documents; make these procedures available for all people who seek to use them, irrespective of age, medical status, financial situation or police record;

6.2.2. abolish sterilisation and other compulsory medical treatment, as well as a mental health diagnosis, as a necessary legal requirement to recognise a person's gender identity in laws regulating the procedure for changing a name and registered gender;

[...]

6.2.5. ensure that the best interests of the child are a primary consideration in all decisions concerning children;" (egen fremhævning)

I rapporten *"Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis"* fra 2018 udarbejdet for Europa-Kommissionen gennemgås LGBTI-lovgivningen, herunder muligheden for ændring af juridisk køn, i de 28 EU-medlemslande samt i Island, Norge og Lichtenstein. Ud af de 31 lande, som er medtaget i rapporten, er der samlet set 26 lande, hvor ændring af juridisk køn er muligt. Ud af disse 26 lande er det i 12 lande muligt at få ændret juridisk køn, hvis man er under 18 år. Det gælder for landene Belgien, Grækenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Malta, Nederlandene, Norge, Portugal, Luxembourg og Tyskland, jf. rapportens side 65f. Der er dog store forskelle mellem landene med hensyn til, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en person under 18 år kan ændre juridisk køn, ligesom visse lande f.eks. alene tillader ændring af juridisk køn for interkønnede personer eller personer over 16 år med eller uden behandlingskrav mv. Udenlandsk ret og erfaringer beskrives nærmere nedenfor, jf. afsnit 4.1.7.

4.1.6.1.1. Justitsministeriets vurdering af EMRK art. 8

I det følgende vurderes det, om det er i overensstemmelse med EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv, at der ikke tillades ændring af juridisk køn for personer under 18 år, selv om der fra det offentlige side på nuværende tidspunkt tilbydes samme persongruppe kønsmodificerende behandling.

Det må antages, at EMD vil anse spørgsmålet om, hvorvidt det kan stilles som en betingelse for ændring af juridisk køn, at den pågældende er 18 år eller derover, for at være omfattet af statens positive forpligtelser efter EMRK artikel 8, jf. blandt andet *A.P., Garçon og Nicot mod Frankrig*, dom af 6. april

2017, pr. 99. Uanset om EMD anser en given situation for at være et indgreb i rettighederne efter EMRK artikel 8 eller omfattet af statens positive forpligtelser efter denne bestemmelse, foretager Domstolen en afvejning af indgrebet over for de legitime hensyn, som er anført som begrundelse for at stille betingelse om foretagelse af indgrebet, jf. bl.a. *Christine Goodwin mod Storbritannien*, dom af 11. juli 2002, pr. 93, og *I mod Storbritannien*, dom af 11. juli 2002, pr. 73.

Det vil kunne anføres, at aldersbetingelsen er begrundet i et hensyn til, at den unge eller barnet skal kunne overskue konsekvenserne af sine handlinger. Et sådant hensyn må antages at kunne anses for legitimt. Det bemærkes i den forbindelse, at 18 år er den almindelige myndighedsalder i Danmark. Spørgsmålet er herefter, om den absolutte aldersbetingelse lever op til kravene om egnethed og proportionalitet.

Der er ikke holdepunkter i EMD's praksis for at fastslå, at der er en generel ret for alle mindreårige til ændring af juridisk køn. Det er imidlertid et særligt spørgsmål, om der kan antages at være en ret til ændring af juridisk køn for transkønnede mindreårige, der i øvrigt tilbydes kønsmodificerende behandling.

Som det fremgår ovenfor under afsnit 4.1.4., kan den behandling, som efter gældende ret tilbydes transkønnede under 18 år, bl.a. omfatte potentielt irreversibel hormonbehandling og i sjældne tilfælde irreversibel brystkirurgi. Hormonbehandling af transkønnede under 18 år må anses for at være indgribende for den unge, idet behandlingen medfører såvel fysiske som psykiske ændringer hos personen, hvoraf nogle vil kunne være irreversible. Hvis aldersbetingelsen for ændring af juridisk køn anses for begrundet i et hensyn til, at den mindreårige ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger, synes der at kunne rejses berettiget tvivl om, hvorvidt betingelsen er egnet til at varetage dette hensyn, når det offentlige samtidig tilbyder irreversibel hormonbehandling. Dette gælder så meget desto mere i de sjældne tilfælde, hvor der tilbydes irreversibel brystkirurgi til personer under 18 år.

Det kan på den baggrund anføres, at den manglende adgang til ændring af juridisk køn for personer under 18 år – uden mulighed for dispensation – ikke giver mulighed for at tage hensyn til transkønnedes konkrete situation og f.eks. inddrage, at en mindreårig kan have været i kønsmodificerende behandling i flere år (potentielt siden 10-års alderen, jf. Sundhedsstyrelsens notat af 4. oktober 2019, side 5), se også *S.V. mod Italien*, dom af 11. oktober 2018. I *S.V. mod Italien* fandt EMD, at der var sket en krænkelse i en situation, hvor staten ikke havde taget tilstrækkelig højde for, at klageren havde undergået en kønsskifteproces gennem flere år, og at hendes fysiske fremtræden og sociale identitet længe havde været kvindelig.

Det bemærkes, at der efter gældende ret tillades navneændring til personer under 18 år, hvorved der gøres undtagelser fra kravet om kønskorrekte fornavne (se også afsnit 4.1.3.3. om navneloven). Et multidisciplinært team ved henholdsvis Rigshospitalet eller Aalborg Universitetshospital vurderer, om en ansøger er transseksuel eller ganske må ligestilles hermed, således at der kan gøres undtagelse fra kravet om, at et navn ikke må betegne det modsatte køn. Det multidisciplinære team afgiver i praksis sin vurdering i form af en erklæring. Som nævnt ovenfor angik *S.V. mod Italien* også klagerens mulighed for navneændring, men EMD henviser imidlertid i sin konklusion mere generelt til anerkendelse af kønsidentitet, jf. pr. 72. Det kan dermed ikke uden videre sluttes, at dommens præmisser alene finder anvendelse på muligheden for navneændring.

Det kan endvidere anføres, at det taler imod, at aldersbetingelsen lever op til kravene om egnethed og proportionalitet, at der allerede er mulighed for navneændring for personer under 18 år. Derudover kan det anføres, at der for personer over 18 år er mulighed for gentildeling af et personnummer, hvis den pågældende f.eks. fortryder sin beslutning. Det fremgår desuden af arbejdsgruppens rapport fra 2014,

at det var arbejdsgruppens vurdering, at erklæringsmodellen, som svarer til den nuværende ordning for personer over 18 år, ikke ville have nævneværdige økonomiske konsekvenser for det offentlige. Endelig kan det i vurderingen af proportionaliteten indgå, at ændring af juridisk køn tillades efter erklæring for personer over 18 år, og at EMD må forventes at kræve en saglig begrundelse for denne forskel i forhold til personer under 18 år.

Det er vurderingen, at det på den baggrund – navnlig det anførte om de behandlingsmæssige tilbud til transkønnede under 18 år og den seneste praksis fra EMD – giver anledning til tvivl, om EMD i lyset af samfundsudviklingen i dag vil finde det i strid med EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv, at der uden mulighed for undtagelser ikke tillades ændring af juridisk køn for personer under 18 år. Det kan således anføres, at den manglende adgang til ændring af juridisk køn for personer under 18 år – uden mulighed for dispensation – ikke giver mulighed for at tage hensyn til transkønnedes konkrete situation og f.eks. inddrage, at en mindreårig i flere år kan have været igennem en kønsmodificerende proces og have haft en fysisk fremtræden og/eller social kønsidentitet, der ikke svarer til den pågældendes fødselstildelte køn.

Som nævnt kan det ikke udledes af praksis fra EMD, at der er en generel ret for personer under 18 år til ændring af juridisk køn.

Derimod er det – på baggrund af EMD's seneste praksis og oplysningerne under punkt 4.1.4. om behandlingstilbuddene, der gives til mindreårige – mest nærliggende at antage, at hvis en transkønnet person under 18 år har fået tilbudt og har undergået kønsmodificerende behandling, vil den pågældende endvidere have en ret til ændring af juridisk køn efter EMRK artikel 8.

Det kan endvidere ikke udelukkes, at det vil blive fundet i strid med EMRK artikel 8, hvis der uden for den førstnævnte situation ikke er mulighed for efter en konkret vurdering at dispensere fra kravet om at være fyldt 18 år for at få ændret juridisk køn. Gælder en dispensationsadgang alene for personer, der har gennemført hormonbehandling eller øvrig kønsmodificerende behandling, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt der indirekte indføres et krav om behandling for ændring af juridisk køn. Der henvises i den forbindelse til, at Justitsministeriet i 2014 vurderede, at det ikke kunne udelukkes, at Danmark ville blive dømt for overtrædelse af EMRK artikel 8, hvis der blev indført en ordning med krav om hormonbehandling for personer over 18 år til ændring af juridisk køn. Det må antages, at et sådant krav også vil rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8 for personer under 18 år.

Det anbefales på den baggrund, at der indføres en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der har fået tilbudt og har undergået kønsmodificerende behandling, f.eks. hormonbehandling. Tilsvarende bør der indføres en dispensationsadgang til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der ikke har gennemgået kønsmodificerende behandling, men som i længere tid i øvrigt har været igennem en kønsmodificerende proces og har haft en fysisk fremtræden og/eller social identitet, som ikke passer med deres fødselstildelte køn.

4.1.6.2. FN's Børnekonvention

Danmark ratificerede den 5. juli 1991 FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder¹¹² børnekonventionen. Ved ratifikationen har Danmark forpligtet sig til at indrette de nationale retsregler og administrativ praksis i overensstemmelse med konventionen.

¹¹² Jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder

Konventionen giver børn en række rettigheder af civil, politisk, økonomisk, social og kulturel karakter, der er afstemt i forhold til børns behov for særlig beskyttelse og for at være involveret i sager, der vedrører deres forhold.

Beskyttelsen af børn efter børnekonventionen supplerer og udbygger den beskyttelse af børn, der følger af den generelle beskyttelse efter EMRK. Børnekonventionen er modsat EMRK ikke implementeret i dansk ret.

Børnekonventionen indeholder en række grundlæggende principper om ikke-diskrimination (artikel 2), om barnets bedste (artikel 3), om retten til livet (artikel 6), og om retten til at blive hørt (artikel 12), som alle i sig selv udgør selvstændige rettigheder.

Rettighederne i børnekonventionen skal således håndhæves uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyntagen til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, nationale, etniske eller sociale oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling, jf. konventionens artikel 2.

Efter konventionens artikel 3, stk. 1, skal barnets bedste altid komme i første række ved alle foranstaltninger vedrørende børn, uanset om foranstaltningen udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.

Rettigheden er relevant i forskellige situationer. Dels skal barnets bedste som grundlæggende princip gennemsyre lovgivningen, og dels skal alle afgørelser vedrørende børn træffes ud fra, hvad der anses for bedst for det pågældende barn. Samtidig skal barnets bedste indgå i fortolkningen og anvendelsen af andre bestemmelser i konventionen. Konventionen indeholder ikke en definition af "barnets bedste". Selvom barnets bedste skal komme i første række, er dette ikke nødvendigvis det eneste kriterium ved afgørelsen af en konkret sag vedrørende et barn.

Efter konventionens artikel 6 skal deltagerstaterne anerkende, at ethvert barn har en naturlig ret til livet. Deltagerstaterne skal i videst muligt omfang sikre barnets overlevelse og udvikling. I General comment No. 5¹¹³ para. 12, udtalte komitéen, at bestemmelsen tilstræber "optimal development". I forlængelse heraf kan artikel 24 i konventionen om barnets ret til bl.a. at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand nævnes. I General comment No. 15¹¹⁴ para. 4, fastslog komitéen, at: "In the Constitution of the WHO, states have agreed to regard health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity."

Efter konventionens artikel 7 skal barnet registreres umiddelbart efter fødslen, og fra fødslen skal det bl.a. have ret til et navn og til – så vidt muligt – at kende og blive passet af sine forældre.

Barnets ret til at bevare sin identitet, herunder blandt andet i relation til navn og familieforhold, skal respekteres, jf. artikel 8, og princippet i konventionens artikel 5 om, at forældrene har et fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling, skal anerkendes. Forældrene bør opfylde dette ansvar ved altid at handle i barnets interesse, om nødvendigt med støtte fra staten. Under hensyn til barnets alder og modenhed bør forældrene opdrage, beskytte og støtte barnet til at vokse og udvikle sig på en sund måde.

¹¹³ CRC/GC/2003/5 – General comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)

¹¹⁴ CRC/C/GC/15 – General comment No. 15 (2013) On the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)

Komiteén har i General comment No. 12¹¹⁵ para. 85, uddybet, at i takt med barnets udvikling, alder og modenhed har barnet ret til et stigende ansvar i sager, der vedrører den enkelte.

Som nævnt indledningsvist udgør konventionens artikel 12 om retten til at blive hørt én af fire grundlæggende principper i konventionen. Bestemmelsen fastsætter, at deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Barnet skal således især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ, jf. artikel 12, stk. 2. Det er i den forbindelse væsentligt at fremhæve, at et barn ikke har pligt til at udtale sig eller fremkomme med sine synspunkter. Staterne skal dog sørge for, at et barn modtager tilstrækkelig og relevant vejledning, så det kan vurdere sine interesser i sagen.

Afslutningsvis fastslår artikel 16, at barnet har ret til beskyttelse af bl.a. sit privatliv mod vilkårlig og ulovlig indblanding. Komiteen har i General Comment No. 4¹¹⁶, para. 11 og 33, uddybet, at dette omfatter en ret for unge til at modtage fortrolig råd og vejledning i forhold til helbredsspørgsmål med henblik på, at de kan give et informeret samtykke til fx behandling.

4.1.7. Udenlandsk ret og erfaringer

I en rapport udarbejdet for Europa Kommissionen af en række nationale, juridiske eksperter gennemgås LGBTI-lovgivningen, herunder muligheden for ændring af juridisk køn, i de 28 EU-medlemslande samt i 3 EFTA-lande, Island, Norge og Lichtenstein.

Ud af de 31 lande, som er medtaget i rapporten, er der samlet set 26 lande, hvor ændring af juridisk køn er muligt. Det er kun i Bulgarien, Cypern, Letland, Litauen og Lichtenstein, at ændring af juridisk køn ikke er muligt.¹¹⁷

Ud af disse 26 lande, der tillader ændring af juridisk køn, er det i 12 lande muligt at få ændret juridisk køn, hvis man er under 18 år. Landene er Norge, Island, Holland, Tyskland, Irland, Malta, Italien, Portugal, Belgien, Luxembourg, Grækenland og Kroatien.¹¹⁸

Der er imidlertid meget stor forskel på, hvilke betingelser der skal være opfyldt, før en person under 18 år kan ændre juridisk køn.

Der er til brug for analysen via de danske ambassader i de pågældende lande indhentet oplysninger for enkelte udvalgte lande. Landene er primært udvalgt, fordi de er sammenlignelige med Danmark. Derudover er Malta medtaget, da Malta internationalt er kendt for at have en progressiv lovgivning på LGBTI-området.

¹¹⁵ CRC/C/GC/12 – General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard

¹¹⁶ CRC/GC/2003 – General comment no. 4 (2003) Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

¹¹⁷ Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis fra 2018 side 56-57.

¹¹⁸ Ibid. s. 66.

4.1.7.1. Sverige

I Sverige kan en person over 18 år efter ansøgning ændre juridisk køn, når personen i lang tid har oplevet sig tilhørende det andet køn, i en tid har optrådt i overensstemmelse med denne kønsidentitet og må forventes fremover at leve i overensstemmelse med denne kønsidentitet.

Der er ikke tilknyttet en egentlig refleksionsperiode til ansøgningen om ændring af juridisk køn.

Personer under 18 år kan kun ansøge om ændring af juridisk køn, hvis der er tale om en medfødt afvigelse i kønsudviklingen, og ændringen af personens køn vil være foreneligt med kønsidentiteten og bedst foreneligt med personens kropslige tilstand. Såfremt den pågældende er under 18 år og uden værge, kan den pågældende selv søge. Har den pågældende en værge, skal værgeren ansøge om juridisk kønsskifte. For personer mellem 12 og 18 år kræves desuden barnet eller den unges samtykke. For personer under 18 år skal der ved vurdering af ansøgningen tages hensyn til personens vilje, alder og modenhed.¹¹⁹

Ansøgninger om ændring af juridisk køn varetages af den svenske Socialstyrelse. Der kan klages over Socialstyrelsens beslutning til forvaltningsdomstolen.¹²⁰

I Sverige pågår der drøftelser om lovgivningen både i forhold til spørgsmålet om, hvilke krav man skal stille til ændring af juridisk køn samt til spørgsmålet om aldersgrænse.

4.1.7.2. Norge

Norge gennemførte i 2016 lovgivning, som giver adgang til ændring af juridisk køn for personer, der oplever at tilhøre det modsatte køn. Muligheden for ændring af juridisk køn gælder både for personer over og under 18 år.

Personer på 16 år og derover har i Norge en selvstændig adgang til at ændre juridisk køn, dvs. uden krav om forældremyndighedsindehavernes samtykke.

Børn mellem 6 og 16 år kan ansøge om ændring af juridisk køn med forældremyndighedsindehaverens samtykke. Hvis forældrene har delt forældremyndighed, men kun en af forældrene bakker op om ændringen af juridisk køn, kan der gives tilladelse hertil, såfremt det vurderes at være til barnets bedste.

Der er ikke krav til en lægefaglig udredning forud for ændring af juridisk køn, og den transkønnede skal blot erklære at opleve sig som tilhørende det modsatte køn. Der er ikke tilknyttet en refleksionsperiode til ansøgningen.

Ansøgninger om ændring af juridisk køn behandles af Skattekontoret (myndigheden for folkeregister i Norge). Sagsbehandlingen er i praksis samlet hos Skatt Nord. Skattekontorets afgørelse kan appelleres til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

I tilfælde, hvor der er delt forældremyndighed, og kun den ene af forældrene bakker op om ansøgningen om ændring af juridisk køn, kan der gives tilladelse til ændring af juridisk køn, hvis det vurderes at være til barnets bedste. Ansøgninger for børn mellem 6 og 16 år, der kun fremmes af den ene af de to

¹¹⁹ Lag (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall §§ 1-2

¹²⁰ Lag (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall §§ 5-6.

forældremyndighedsindehavere, behandles af Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Der kan klages over afgørelsen til et nationalt klageorgan for sundhedsvæsenet.

Fra 3. kvartal 2016 (loven trådte i kraft 1. juli 2016) til 1. kvartal 2019 havde Skattekontoret modtaget i alt 1560 ansøgninger. Der er meddelt ændring af juridisk køn i 1186 af sagerne. Aldersfordelingen i 2018 var således, at den yngste ansøger var 7 år og den ældste 63 år:

- 0 til 9 år: 2,3%
- 10 til 19 år: 32,4%
- 20 til 29 år: 49,8%
- 30 til 39 år: 6,1%
- 40 til 49 år: 6,8%
- 50 og over: 2,6%

Det bemærkes, at forældremyndighedsindehavere også kan ansøge om ændring af juridisk køn for børn under 6 år, hvis barnet har en medfødt usikker somatisk kønsudvikling. Der skal sammen med ansøgningen fremsendes sundhedsfaglig dokumentation. I det omfang barnet under 6 år er i stand til at udtrykke sit eget synspunkt om sagen, skal der gives mulighed for, at barnet kan udtale sig, før ansøgningen fremsendes. Det skal understreges, at der er tale om en anden persongruppe end transkønnede, da muligheden alene omfatter personer under 6 år med en medfødt usikker somatisk kønsudvikling. Den omfattede persongruppe er således personer med variationer i køns karakteristika, dvs. de legemlige egenskaber, der kendetegner og differentierer kønnet, og der er således ikke tale om forhold begrundet i kønsidentitet.

4.1.7.3. Island

I juni 2019 vedtog det islandske alting en lov, der giver børn og unge mulighed for ændring af juridisk køn med samtykke fra forældremyndighedsindehaverne. Der er ikke nogen nedre aldersgrænse herfor. Hvis ikke forældrene samtykker, kan et ekspertudvalg evt. imødekomme barnets eller den unges ansøgning om ændring af juridisk køn.

Island har desuden afskaffet kravet om, at man skal have en diagnose eller være under behandling for at få ændret juridisk køn. Ordningen baserer sig således alene på ansøgerens egen oplevelse af sin kønsidentitet, og der er ingen refleksionsperiode.

4.1.7.4. Tyskland

I Tyskland er det muligt for personer over og under 18 år at få ændret juridisk køn. Det følger af ”lov om ændring af fornavn og fastlæggelse af kønstilhørsforholdet i særlige tilfælde.”

Som betingelse stilles, at ansøgeren i mindst tre år skal have følt sig som tilhørende det modsatte køn. Dette beror ikke på ansøgerens egen erklæring, men skal fastslås i to psykiatriske ekspertudtalelser. Der er ikke tilknyttet yderligere refleksionsperiode.

For personer under 18 år er der desuden krav om samtykke fra forældremyndighedsindehaverne eller en værge. For børn indtil 7 år skal ansøgningen indgivet af forældrene godkendes af Familiedomstolen. Fra barnet er 7 år kræves der ikke denne ekstra godkendelse, der gælder alene de generelle betingelser. Loven giver samtidig i teorien mulighed for at tilsidesætte kravet eller gennemtvinge kravet om samtykke fra forældrene via Familiedomstolen under visse betingelser.

En ansøgning om ændring af juridisk køn for personer under 18 år behandles af Familiedomstolen, og det er muligt at klage over en afgørelse fra Familiedomstolen.

4.1.7.5. Nederlandene

I Nederlandene er det muligt at få ændret juridisk køn, når man er fyldt 16 år.

For at få ændret juridisk køn i folkeregisteret skal personen, der ønsker juridisk kønsskifte, fremlægge en ekspertudtalelse fra en læge. Lægen skal i udtalelsen erklære, at den pågældende har et vedvarende ønske om at få ændret sit køn. Der er ikke tilknyttet en refleksionsperiode til ansøgningen om ændring af juridisk køn.

Hvis man er under 18 år, kræver ændring af juridisk køn endvidere forældremyndighedsindehavernes samtykke.

Ansøgning om ændring af juridisk køn indgives hos det kommunale administrationskontor. Det er ikke muligt at klage, hvis ansøgningen ikke godkendes.

Siden 1995 har 1.960 personer fået ændret kønsbetegnelse i fødselsattesten. Antallet af personer, der ændrer juridisk køn, er steget kraftigt: I 2014 ændrede ti gange så mange mennesker deres køn som i 1995. I 2015 og 2016 var det hhv. 455 og 526 personer. Stigningen skyldes, at man i 2014 afskaffede kravet om samtidig fysisk kønsskifte.

Der pågår politiske overvejelser om at implementere en model svarende til den norske, hvor man fra 16 år og op alene skal indgive en ansøgning (uden krav om udtalelse) til det kommunale administrationskontor, mens en anmodning fra personer under 16 år skal indgives til retten/domstolen og kræver afgørelse herfra.

4.1.7.6. Storbritannien

I Storbritannien er det muligt at få ændring af juridisk køn, når man er over 18 år. En række betingelser skal være opfyldt, før det er muligt at få ændring af juridisk køn. Ansøgeren skal fremlægge bevis for at have den medicinske diagnose kønsdysfori, og bevis for at vedkommende har levet som det andet køn i minimum to år forud for ansøgningstidspunktet. Ansøgeren skal desuden udarbejde en lovbestemt erklæring om, at vedkommende agter at leve som det andet køn resten af livet.

Der er ikke tilknyttet en refleksionsperiode til ansøgningen.

Aldersgrænsen for ændring af juridisk køn har ikke været drøftet politisk det seneste år, hvor man har iværksat en evaluering af Gender Recognition Act. Storbritannien er fortsat ved at analysere resultaterne af evalueringen og vil derefter publicere et svar herpå. Den skotske regering har i deres evaluering spurgt til en sænkning af aldersgrænsen for ændring af juridisk køn.

4.1.7.7. Malta

Ifølge den maltesiske lovgivning er der ingen aldersbegrænsning i forhold til ændring af juridisk køn, men proceduren er forskellig alt afhængig af ansøgerens alder.

For personer på 16 år eller derover er det eneste krav, at ansøgeren afgiver en erklæring for en notar, som efterfølgende registreres i det offentlige register, hvorefter der foretages rettelse i fødselsattesten. Der gælder ingen refleksionsperiode – hverken for personer under eller over 16 år.

For personer under 16 år gælder det, at forældrene på vegne af barnet skal indgive en ansøgning om ændring af juridisk køn til Court of Voluntary Jurisdiction. Det er dog alene muligt for Court of Voluntary Jurisdiction at afslå ændring af juridisk køn, hvis den mindreårige er blevet tvunget til at få ændring af juridisk køn, hvorved retten til selvbestemmelse ikke er blevet respekteret, eller hvor den mindreårige ikke er i stand til at give informeret samtykke. Det er her muligt for retten at bede om en psykologudtalelse for at afgøre, om den mindreårige er i stand til at give informeret samtykke eller ej. Det er muligt at klage over rettens beslutning.

Mellem april 2015 og april 2019 har 3 personer under 16 år og 107 personer over 18 år foretaget ændring af juridisk køn.

4.1.8. Tilkendegivelser fra interesseorganisationerne

I en fælles erklæring indsendt af LGBT Danmark på vegne af Copenhagen Pride, LGBT+ Ungdom, Foreningen af Aseksuelle i Danmark (FAD), Polyamori Danmark, Foreningen for Støtte til Transkønnede Børn (FSTB), LGBT Asylum, Dare, Intersex Danmark og Sabaah giver organisationerne udtryk for, at de ønsker, at ændring af juridisk køn for mindreårige bliver muligt uden en nedre aldersgrænse.

Organisationerne nævner endvidere, at den manglende mulighed for børn og unge under 18 år til at få foretaget ændring af juridisk køn bl.a. bevirker, at der kan opstå forklaringsproblemer, når barnet eller den unge skal opgive sit personnummer på biblioteket, til læge, tandlæge mv., og modtageren grundet barnets kropslige udtryk ikke mener, at barnet eller den unge opgiver et korrekt personnummer. Børn og unge kan generelt møde udfordringer i paskontrollen, på arbejdspladsen og blandt mennesker, der vil fastholde deres køn ud fra pas, sygesikringskort, lønsedler mm., mens barnet eller den unge selv fysisk fremstår og hævder sig som værende et andet køn, end dokumentet indikerer.

Et andet eksempel kan være instanser og institutioner, der benytter personnummer til inddeling eller indkaldelse af klasser, grupper mm., så barnet eller den unge bliver fejlplaceret i forhold til sin kønsidentitet. Der kan også være tale om, at barnet eller den unge udelukkes fra foreningsliv og social interaktion med sine kammerater i tilfælde, hvor deltagelse er kønsopdelt på baggrund af personnummer.

Foreningerne bemærker, at de nævnte udfordringer afstedkommer unødigt høj grad af mistrivsel hos de transkønnede under 18 år, men kan afhjælpes ved en simpel ændring af det sidste cifre i personnummeret.

Den manglende mulighed for at ændre personnummer betyder, at børnene og de unge ønskes tiltalt med pronomen anderledes end, hvad deres personnummer indikerer, at de går klædt, fremstår og har et navn, der adskiller sig fra, hvad deres personnummer indikerer, samt at de i nogle tilfælde får hormonel hjælp til et kropsligt udtryk, som ikke er i overensstemmelse med deres personnummer.

LGBT komiteen¹²¹ har fremsat et konkret forslag til, hvordan de bedst ser en model for ændring af juridisk køn for mindreårige. LGBT komiteen foreslår, at unge, der er fyldt 15 år, selv skal have mulighed

¹²¹LGBT komiteen er en frivillig organisation, der arbejder med at fremme LGBT rettigheder.

for at indgive ansøgningen. Børn og unge under 15 år skal have forældremyndighedsindehaveres samtykke. Hvis der er uenighed mellem barnet og dets forældre eller indbyrdes mellem forældrene, skal sagen behandles i Familieretshuset. Hvis der ikke opnås enighed her, indbringes sagen for domstolene. Derudover foreslås det, at der ikke skal være nogen refleksionsperiode.

Amnesty International henviser til, at EMD har konstateret, at stater overtræder EMRK artikel 8, såfremt transkønnede ikke får mulighed for at få udstedt officielle dokumenter, der afspejler deres kønsidentitet, ligesom det også kan udgøre en krænkelse af transpersoners ret til anerkendelse, som er beskyttet i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR artikel 16) og konventionen om diskrimination mod kvinder (CEDAW artikel 15). Amnesty henviser ligeledes til, at det fremgår af børnekonventionens artikel 8, at et barn har ret til beskyttelse af sin identitet.

FSTB peger på, at en model lig den norske også vil egne sig godt i Danmark, men at de ikke ønsker en nedre aldersgrænse. Dette baserer de bl.a. på, at der heller ikke er nedre aldersgrænse for udredning og behandling i sundhedsvæsenet. FSTB anbefaler, at barnets tarv er det afgørende, såfremt der er uenighed mellem forældrene i forhold til ændring af juridisk køn. Derfor foreslår FSTB, at man i disse tilfælde kan få rådgivning fra en fagperson fra organisationer i civilsamfundet, der har kendskab til emnet, eller en person fra sundhedssystemet.

FSTB har desuden henvist til, at det af en canadisk undersøgelse fremgår, at det at have identitetspapirer, der stemmer overens med ens kønsidentitet, forbedrer transpersoners psykiske trivsel,¹²² samt at dette er væsentligt, da flere undersøgelser viser, at transpersoner har et markant dårligere selvvurderet helbred end andre LGBT-personer end befolkningen i øvrigt.

4.1.9. Tilkendegivelser fra børneorganisationer

Børnerådet, Børns Vilkår og Red Barnet har alle tilkendegivet, at de er positive over for tiltag om, at personer under 18 år gives mulighed for at ændre juridisk køn.

Børnerådet mener, at man ved at sænke aldersgrænsen for ændring af juridisk køn fra de nuværende 18 år til fx 12 år vil anerkende og identificere transkønnede børn og unge juridisk i overensstemmelse med den kønsidentitet, de selv identificerer sig med. Dermed ligestilles transkønnede børn og unge med andre i forhold til rent juridisk at blive mødt og anerkendt i overensstemmelse med det køn, de identificerer sig med. Børnerådet vurderer, at det kan være til det transkønnede barn eller unges bedste at have mulighed for selv at kunne træffe beslutning om ændring af juridisk køn, når det er bevidst om sin kønsidentitet og er i stand til at udtrykke tydeligt ønske herom. Børnerådet anbefaler desuden, at barnet eller den unge forud for ændring af juridisk køn skal modtage passende, alderssvarende, juridisk rådgivning om, hvad ændring af juridisk køn medfører, så beslutningen træffes på et oplyst grundlag.

Børns Vilkår mener, at aldersgrænsen for ændring af juridisk køn uden forældresamtykke bør være 15 år, og at man samtidig bør lade sig inspirere af den norske model, hvor man fra 6 år med forældresamtykke kan ændre sit juridiske køn, så det er muligt at starte skole med et navn, personnummer og deraf følgende registreringer i overensstemmelse med sin kønsidentitet. Børns Vilkår mener desuden, at barnet eller den unge forud for ændring af juridisk køn skal modtage alderssvarende juridisk rådgivning, men derudover også have tilbud om psykologisk rådgivning.

¹²²Side 6 i "Intervenable factors associated with suicide risk in transgender persons - a respondent driven sampling study in Ontario, Canada" af Greta R. Bauer, Ayden I. Scheim m.fl. Tidsskriftet BMC Public Health, vol. 15, nr. 525, 2015.

Red Barnet mener, at aldersgrænsen for ændring af juridisk køn uden forældresamtykke bør ligge på 15 år, og at aldersgrænsen med forældresamtykke bør ligge, når barnet begynder at identificere sig med en bestemt kønsidentitet, hvilket ofte kan være omkring skolealderen. Uanset om barnet er over eller under 15 år, er det Red Barnets anbefaling, at ændring af juridisk køn altid skal suppleres med juridisk og børnefaglig rådgivning.

4.1.10. Opsamling og vurdering

Efter gældende dansk ret er det ikke muligt at ændre sit personnummer, såfremt man har en oplevelse af at tilhøre det andet køn, hvis man er under 18 år.

I sundhedsvæsenet tilbydes specialiseret behandling af kønsidentitetsforhold for børn og unge under 18 år. Der er ikke i Sundhedsstyrelsens vejledning angivet en nedre aldersgrænse for, hvornår et barn eller ung kan påbegynde kønsmodificerende behandling. I stedet foretages en vurdering af barnets eller den unges pubertetsudvikling, og behandling tilbydes først, når den unge begynder at gå i pubertet. Det betyder, at de personer under 18 år, der henvises til, eller som er i behandling, ofte vil være 10 år eller derover¹²³. Det er desuden muligt for transkønnede børn og unge at blive undtaget fra kravet om, at et fornavn skal være kønskorrekt.

Arbejdsgruppen har bedt Sundhedsstyrelsen forholde sig til, om der er sundhedsmæssige forhold, der taler imod, at personer under 18 år får mulighed for at ændre juridisk køn. Sundhedsstyrelsen finder ikke, at der er sundhedsmæssige årsager, som taler imod, at unge, der er fyldt 15 år, får mulighed for selv at kunne tage stilling til ændring af juridisk køn.

Sundhedsstyrelsen finder endvidere ikke, at der er sundhedsmæssige årsager, som taler imod, at børn under 15 år gives mulighed for ændring af juridisk køn med forældresamtykke. Sundhedsstyrelsen lægger her til grund, at der ved ændring af juridisk køn er tale om en reversibel foranstaltning, som senere kan ændres. Sundhedsstyrelsen understreger dog samtidig, at den ikke er bekendt med, at der foreligger systematisk indsamlet evidens vedr. psykologiske, udviklingsmæssige og sociale konsekvenser af, at en person har fået ændret det juridiske køn i barndommen, eller om en person fortryder senere, fx når den pågældende går i pubertet¹²⁴.

Som det fremgår under afsnit 4.1.6.1.1. er det vurderet, om der af EMRK kan udledes en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, når der fra det offentliges side tilbydes denne persongruppe kønsmodificerende behandling.

Det er i forlængelse heraf vurderingen, at det – på baggrund af EMD's seneste praksis og oplysningerne under punkt 4.1.4. om behandlingstilbuddene, der gives til mindreårige – er mest nærliggende at antage, at hvis en transkønnet person under 18 år har fået tilbudt og har undergået kønsmodificerende behandling, vil den pågældende endvidere have en ret til ændring af juridisk køn efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Det kan endvidere ikke udelukkes, at det vil blive fundet i strid med EMRK artikel 8, hvis der uden for den førstnævnte situation ikke er mulighed for efter en konkret vurdering at dispensere for kravet om at være fyldt 18 år for at få ændring af juridisk køn. Gælder en dispensationsadgang alene for personer, der har gennemført hormonbehandling eller øvrig kønsmodificerende behandling, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt der indirekte indføres et krav om behandling for ændring af juridisk køn. Der

¹²³ Sundhedsstyrelsens notat af 4. oktober 2019, s. 5 og 9.

¹²⁴ Sundhedsstyrelsens notat af 14. maj 2018 s. 3.

henvises i den forbindelse til, at Justitsministeriet i 2014 vurderede, at det ikke kunne udelukkes, at Danmark ville blive dømt for overtrædelse af EMRK artikel 8, hvis der blev indført en ordning med krav om hormonbehandling for personer over 18 år til juridisk kønsskifte. Det må antages, at et sådant krav også vil rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8 for personer under 18 år.

Som ligeledes beskrevet ovenfor anbefales det på den baggrund, at der indføres en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der har fået tilbudt og har undergået kønsmodificerende behandling, f.eks. hormonbehandling. Tilsvarende bør der indføres en dispensationsadgang til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der ikke har gennemgået kønsmodificerende behandling, men som i længere tid i øvrigt har været igennem en kønsmodificerende proces og har haft og har en fysisk fremtræden og/eller social identitet, som ikke stemmer overens med deres fødselstildelte køn.

Blandt de lande, der er inddraget i dette afsnit, er det på nuværende tidspunkt muligt i Norge, Island og Malta for personer under 18 år at ændre det juridiske køn baseret på personens egen oplevelse af sin kønsidentitet. Island og Malta har ikke fastsat en aldersgrænse. I Norge er aldersgrænsen 6 år for ændring af juridisk køn. I Nederlandene, Malta og Norge er det muligt at ændre juridisk køn fra 16 år uden forældresamtykke. I Tyskland er der principielt ingen nedre aldersgrænse, men bl.a. krav om to psykiatriske ekspertudtalelser, der skal bekræfte, at ansøgeren i mindst tre år har følt sig som tilhørende det modsatte køn.

En rapport udarbejdet for Europa Kommissionen viser, at 12 ud af de 31 europæiske lande, der er medtaget i rapporten, har regler, der giver mulighed for ændring af juridisk køn for personer under 18 år¹²⁵.

Flere danske LGBTI- og børneorganisationer peger på, at transkønnede børn og unge oplever mistrivsel og møder konkrete udfordringer i hverdagen, bl.a. på grund af den manglende anerkendelse ved ikke at kunne ændre juridisk køn, så det stemmer overens med den oplevede kønsidentitet. Samtlige organisationer på LGBTI-området peger på, at der ikke bør være en aldersgrænse for, hvornår ændring af juridisk køn kan foretages, mens børneorganisationerne peger på en aldersgrænse mellem 5/6 år-12 år. Børneorganisationerne peger desuden samlet på, at børn og unge bør have juridisk rådgivning forud for en ændring af juridisk køn, så beslutningen træffes på et oplyst grundlag.

4.1.11. Modeller for ændring af juridisk køn for personer under 18 år

De følgende afsnit indeholder først arbejdsgruppens overvejelser om en eventuel indførelse af en nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn, forældremyndighedsansvaret samt spørgsmålet om inddragelse af barnet eller den unge. Dernæst ses der nærmere på forskellige konkrete modeller for ændring af juridisk køn for børn og unge under 18 år.

4.1.11.1. Forhold og betragtninger ved en eventuel nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn for personer under 18 år

Som redegjort for i afsnit 4.1.4.1. er der i Danmark ikke en nedre aldersgrænse for, hvornår der kan tilbydes og påbegyndes kønsmodificerende medicinsk behandling hos børn og unge. Baggrunden for dette er, at den enkeltes behandlingsbehov beror på en individuel vurdering af den biologiske, sociale og psykologiske udvikling samt personens behov for sundhedsfaglig behandling for at afhjælpe kønsligt ubehag. Det er dog en forudsætning for at påbegynde kønsmodificerende behandling, at barnet har påbegyndt puberteten. Behandlingen, der tilbydes, kan potentielt være irreversibel.

¹²⁵ Trans and intersex equality rights in Europe – a comparative analysis fra 2018 side 66.

I afsnit 4.1.6.1. er der redegjort for Danmarks internationale forpligtelser og dets betydning for retten til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, herunder *EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv*. På baggrund af gennemgangen under afsnit 4.1.6.1. anbefales det, at der indføres en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der har fået tilbudt og har undergået kønsmodificerende behandling, f.eks. hormonbehandling. Tilsvarende bør der indføres en dispensationsadgang til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der ikke har gennemgået kønsmodificerende behandling, men som i længere tid i øvrigt har været igennem en kønsmodificerende proces og har haft en fysisk fremtræden og/eller social identitet, som ikke passer med deres fødselstildelte køn.

Arbejdsgruppen bemærker, at da kønsmodificerende behandling ofte er mangeårig og typisk fortsættes i voksenlivet, vil det ikke være hensigtsmæssigt at lade retten til at ændre juridisk køn afhænge af, hvornår en person *har undergået* en kønsmodificerende behandling. På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at retten til at ændre juridisk køn som minimum bør indtræde, når en person har *påbegyndt* kønsmodificerende behandling.

Arbejdsgruppen finder således, at retten til ændring af juridisk køn for personer under 18 år som minimum bør afgrænses til personer, der har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling. Desuden finder arbejdsgruppen, at der bør indføres en dispensationsadgang for personer under 18 år, der ikke har gennemgået kønsmodificerende behandling, men som i længere tid i øvrigt har været igennem en kønsmodificerende proces og har haft og har en fysisk fremtræden og/eller social identitet, som ikke stemmer overens med deres fødselstildelte køn.

Det vurderes samtidig, at ovennævnte formulering af målgruppen for dispensationsadgangen bør fortolkes og dermed formuleres med udgangspunkt i en dansk kontekst som værende ”personer, som har en kønsidentitet, der ikke stemmer overens med deres fødselstildelte køn”. Det skyldes, at begreberne ”en kønsmodificerende proces, fysisk fremtræden og/eller social identitet” er vanskelige at operationalisere i praksis. Derfor er det ikke muligt at opstille mere objektive kriterier herfor, som kan gøres til genstand for efterprøvelse. Oplevelsen af kønsidentitet er den enkeltes subjektive oplevelse af eget køn, hvorfor afgrænsningen ”personer, som har en kønsidentitet, der ikke passer med deres fødselstildelte køn” anvendes om målgruppen i det fremadrettede arbejde.

Arbejdsgruppen har i forlængelse heraf afsøgt, hvilke forhold der kan lægges til grund for at fastsætte en eventuel nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn.

Som der er redegjort for i afsnit 4.1.4.1., tilbydes kønsmodificerende behandling tidligst, når barnet eller den unge har nået det såkaldte Tanner stadie 2 i pubertetsudviklingen. Studier viser, at gennemsnitsalderen for pubertetsstart for piger er 9,86 år og for drenge 11,66 år. Det betyder i praksis, at langt de fleste børn og unge, der tilbydes kønsmodificerende behandling, vil være 10 år eller ældre. Dog vil det ud fra en konkret og individuel vurdering ikke være i strid med Vejledning om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold¹²⁶ fra 2018 at tilbyde eksempelvis behandling med stophormoner til et barn under 10 år på indikation af kønsligt ubehag, når barnet er gået i pubertet.

Selvom der i Sundhedsstyrelsens vejledning ikke er fastsat en nedre aldersgrænse for opstart af kønsmodificerende behandling, giver det forhold, at barnets eller den unges pubertet ifølge vejledningen skal være indtrådt, en indikation af et aldersspænd for, hvornår et barn tidligst vil få tilbudt behandling. Sundhedsstyrelsen peger på, at de personer under 18 år, der henvises til eller er i kønsmodificerende

¹²⁶ Vejledning nr. 9660 af 16. august 2018 om sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold.

behandling ved Rigshospitalets Klinik for Vækst og Reproduktion i al væsentlighed vil være 10 år eller derover.

Det er dog væsentligt at bemærke, at der ses en udvikling i Danmark, hvor puberteten indtræder tidligere og tidligere. Fra 1993 til 2008 har gennemsnitsalderen for pubertetens indtræden for piger rykket sig fra 10,88 år til 9,86 år. På 15 år er pubertetsalderen således indtrådt ca. et år tidligere for piger.¹²⁷ Et nyt studie fra 2020 viser, at pigers alder ved pubertetsstart er faldet med ca. 3 måneder per årti i perioden 1977-2013. Det må således formodes, at pigers alder ved pubertetsstart i år 2020 er en smule lavere, end det danske studie fra 2009 viser.¹²⁸

Det vurderes på denne baggrund uhensigtsmæssigt at indføre en model med en absolut nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn ved *gennemsnitspubertetsalderen*, fx 10 år, da det ikke kan udelukkes, at der er børn under 10 år, der har fået tilbudt og undergår kønsmodificerende behandling, og som dermed ikke vil kunne få en ændring af juridisk køn.

Arbejdsgruppen har i stedet afsøgt, om der kan peges på sundhedsfaglige forhold, fx i relation til pubertetsudvikling mv., som kan give en indikation af en alder, hvor man med rimelighed kan konkludere, at det i praksis vil blive vurderet at være for tidligt for et barn at opstarte kønsmodificerende behandling, som en eventuel nedre aldersgrænse for at ændre juridisk køn vil kunne fastsættes ud fra.

Da pubertetsstart er en faktor i vurderingen af, om et barn kan tilbydes kønsmodificerende behandling, har det været afsøgt, om der kan tages udgangspunkt i en faglig definition for, hvornår puberteten er indtrådt for tidligt. Går piger i pubertet, når de er 8 år eller yngre, og drenge, når de er 9 år eller yngre, taler man som udgangspunkt om 'for tidlig pubertet'. Dette skyldes bl.a., at det kan få fysiske følger såsom lavere sluthøjde, hvis puberteten ikke bremses.

Da alderen for pubertetsstart er stadigt faldende, og der ikke er sat en nedre aldersgrænse for kønsmodificerende behandling vil *definitionen af for tidlig pubertet* ud fra en sundhedsfaglig vurdering ikke være en hensigtsmæssig indikator for at sætte en nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn.

Arbejdsgruppen har endvidere afsøgt, om *Tanner stadie 2*, der som nævnt anvendes til at vurdere, om et barn eller en ung er udviklingsmæssig moden til at opstarte kønsmodificerende behandling, ville kunne anvendes som en eventuel nedre "udviklingsmæssig" grænse for, hvornår et barn kan ændre juridisk køn. Sundhedsstyrelsen har imidlertid oplyst, at en undersøgelse af et barns pubertetsudvikling indebærer klinisk undersøgelse af børns kønsorganer, kønsbehåring, udvikling af bryster mv., og at der er tale om undersøgelser, der potentielt kan opleves som stigmatiserende og krænkende af barnet, hvilket måske særligt vil gøre sig gældende hos børn med kønsidentitetsforhold. Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at det er uhensigtsmæssigt og uetisk at pålægge børn og unge en sådan undersøgelse for at afklare en juridisk procedure¹²⁹.

Flere af børneorganisationerne har peget på en aldersgrænse ved skolestart, ligesom det kan nævnes, at Norge har en aldersgrænse på 6 år for ændring af juridisk køn. Der kan argumenteres for en sådan aldersgrænse ud fra en betragtning om, at det kan være afgørende for transkønnede børn, at de har mulighed for at starte i skole med det køn, der stemmer overens med deres kønsidentitet, for dermed at kunne tage hul på skolelivet ud fra de rette praktiske og administrative rammer. Arbejdsgruppen har derfor drøftet, om der kan peges på sundhedsfaglige forhold, der gør, at man med rimelighed kan

¹²⁷ Notat af 3. marts 2020 "Vurdering af børns pubertetsudvikling", Sundhedsstyrelsen

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

konkludere, at der kan sættes en aldersgrænse ved skolestart knyttet til det år, et barn fylder seks – for børn født i efteråret vil man dog kunne starte i skole som femårig.

På den ene side må det sundhedsfagligt antages, at det vil være yderst sjældent, at et barn under fem-seks år går i pubertet og dermed vil kunne opstartes i kønsmodificerende behandling.

På den anden side vurderes det væsentligt at forholde sig til, hvorvidt det er proportionalt at fastsætte en nedre aldersgrænse for at kunne ændre sit juridiske køn, når det ikke er tilfældet for kønsmodificerende behandling, som må betegnes som et mere indgribende samt potentiel irreversibelt indgreb.

I den forbindelse kan der henvises til de betragtninger, som var baggrund for, at der ikke blev fastsat en nedre aldersgrænse for kønsmodificerende medicinsk behandling, da man indførte muligheden. Dette var bl.a. de etiske aspekter ved, at børn ligesom voksne kan have behov for sundhedsfaglig hjælp til at understøtte deres kønsidentitet og afhjælpe kønsligt ubehag og at dette bør bero på en individuel vurdering af den enkeltes biologiske, sociale og psykologiske udvikling.

Konkluderende finder arbejdsgruppen, at det er vanskeligt at fastsætte en nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn. Det skyldes, at der hverken i Sundhedsstyrelsens vejledning eller ud fra et sundhedsfagligt belæg kan udledes en absolut nedre aldersgrænse for, hvornår et barn tidligst kan påbegynde kønsmodificerende behandling. Dermed vurderes det heller ikke, at der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kan fastsættes en nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn for børn og unge under 18 år. Det er således arbejdsgruppens vurdering, at en evt. nedre aldersgrænse for ændring af juridisk køn går hånd i hånd med en evt. nedre aldersgrænse for kønsmodificerende behandling.

4.1.11.2. Forældremyndighedsansvaret og inddragelse af barnet eller den unge

Det er forældreansvarslovens udgangspunkt, at børn er under forældremyndighed indtil det fyldte 18. år. Det er således forældremyndighedsindehaveren, der kan træffe afgørelse om barnets personlige forhold, kvalificeret ud fra barnets interesser og behov. Forældremyndighedsindehaveren har vide rammer, når omsorgspligten skal udmøntes, og dette giver et betydeligt spillerum for indehaverens egne individuelle vurderinger af, hvad der er bedst for barnet.

Udgangspunktet er således, at forældremyndighedsindehaveren skal samtykke til ændring af juridisk køn under 18 år. Det lægges til grund, at såfremt forældrene samtykker til, at barnet får en ændring af juridisk køn, har de inddraget barnet i beslutningen og taget højde for, hvad der er til barnets bedste.

Efter sundhedsloven kan en patient, der er fyldt 15 år, som udgangspunkt selv give informeret samtykke til behandling. Dette er bl.a. begrundet i, at unge under 18 år i vidt omfang, afhængig af deres udvikling og sygdommens karakter, har fuld forståelse for behandlingssituationer. Samtykket til behandling efter sundhedsloven danner retligt grundlag for, at behandling kan ydes. Spørgsmålet om, hvorvidt behandling er relevant, og hvilken slags behandling, der tilbydes, afgøres af sundhedspersonalet. Beslutning om behandling tages derfor ikke alene af den unge, men i forening med en sundhedsperson¹³⁰. Det betyder, at unge der er fyldt 15 år, på et oplyst grundlag som udgangspunkt selv kan træffe beslutning om behandling for kønsidentitetsforhold uden deres forældres samtykke.

På den baggrund er det arbejdsgruppens vurdering, at unge over 15 år også selvstændigt bør kunne træffe beslutning om ændring af juridisk køn, det vil sige uden forældrenes samtykke, da den 15-års

¹³⁰ Det skal bemærkes, at ansøgning om pas og navneændring i gældende lov kræver forældresamtykke frem til 18 år.

aldersgrænse, der anvendes i sundhedslovens § 17, dermed følges. Dette skal også ses i lyset af, at en beslutning om ændring af juridisk køn er reversibel og mindre indgribende end behandling for kønsidentitetsforhold.

For så vidt angår børn og unge under 15 år, bør det være et krav, at forældrene samtykker, ligesom der jf. børnekonventionen bør tilknyttes en bestemmelse, der sikrer, at barnet i overensstemmelse med sin alder og modenhed kan give udtryk for sin holdning. Dette kan ske ved, at et barn i alderen 12-15 år selv skal samtykke til ændring af juridisk køn ved en medunderskrift på ansøgningen. For mindre børn, der ikke ved medunderskrift på ansøgningen kan samtykke til ændringen, må barnets perspektiv anses som belyst ved, at forældrene ved samtykke til at barnet får ændring af juridisk køn, har inddraget barnet i beslutningen og taget højde for, hvad der er til barnets bedste. Dette kan suppleres ved at tilknytte krav eller tilbud om alderssvarende juridisk rådgivning.

4.1.11.3. Mulige modeller for ændring af juridisk køn

I det følgende gennemgås de modeller for ændring af juridisk køn for børn og unge under 18 år, som arbejdsgruppen har undersøgt.

Model 1, *Vurderingsmodellen*, indebærer, at der indføres en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år, der har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling, ligesom der indføres en dispensationsadgang til ændring af juridisk køn for personer, som har en kønsidentitet, der ikke passer med deres juridiske køn. Dispensationsadgangen gives på baggrund af en given myndigheds vurdering af, om personen har en kønsidentitet, som ikke passer med vedkommendes juridiske køn.

Model 2, *Erklæringsmodellen*, indebærer, at der indføres en ret til ændring af juridisk køn for personer under 18 år på baggrund af en erklæring fra barnet og/eller forældremyndighedsindehaverne om, at barnet/den unge oplever at tilhøre det andet køn evt. kombineret med en alderssvarende juridisk rådgivende samtale, der samtidig vil kunne træde i stedet for en refleksionsperiode forud for ændring af juridisk køn.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet, om der var grundlag for at præsentere yderligere to modeller: En behandlingsmodel og en diagnosemodel.

En *behandlingsmodel*, hvor der som betingelse for ændring af juridisk køn stilles, at barnet eller den unge indgår i et konkret kønsmodificerende behandlingsforløb. Det er imidlertid vurderingen, at en sådan ordning vil kunne rejse spørgsmål om, hvorvidt der indirekte indføres et krav om behandling som betingelse for at ændre det juridiske køn. Allerede i 2014 vurderede Justitsministeriet, at det ikke kunne udelukkes, at Danmark ville blive dømt for overtrædelse af EMRK art. 8, hvis der blev indført et krav om hormonbehandling for personer over 18 år. Det må antages også at gøre sig gældende for personer under 18 år.

Om en *Diagnosemodel* bemærkes, at en sådan model, der beror på en psykiatrisk vurdering, ikke vurderes at kunne opstilles, idet kønslig uoverensstemmelse (transkønnethed) i dag ikke defineres som en psykisk sygdom. Danmark oprettede pr. 1. januar 2017 nye neutrale diagnosekoder for transseksualitet mv. og nedlagde samtidig de tidligere koder.

På den baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet det relevant at udfolde hverken behandlings- eller diagnosemodellen yderligere, ligesom arbejdsgruppen heller ikke kan pege på de to modeller som mulige fremtidige ordninger for ændring af juridisk køn for personer under 18 år.

4.1.11.3.1. Vurderingsmodellen

Arbejdsgruppen har drøftet en *Vurderingsmodel*, som tager udgangspunkt i, at børn og unge, der har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling, skal have mulighed for at ændre det juridiske køn, mens børn og unge, som *ikke* har fået tilbudt og undergår eller har undergået behandling alene kan ændre juridisk køn, hvis der gives dispensation hertil af en given myndighed på baggrund af en vurdering af, om det enkelte barn eller unge har en kønsidentitet, der ikke passer med det fødselstildelte køn.

For børn og unge, som har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling, vil proceduren kunne være følgende:

- 1) Der indgives en ansøgning til Social- og Indenrigsministeriet (CPR-kontoret) med en erklæring om, at barnet eller den unge oplever at tilhøre det andet køn og derfor ønsker at ændre juridisk køn. Både forældremyndighedsindehaverne og barnet skal give samtykke, hvis barnet eller den unge er under 15 år jf. afsnit 4.1.11.2.
- 2) Ansøgningen skal vedlægges en erklæring fra det multidisciplinære team om, at barnet eller den unge har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling for et kønsligt ubehag ved kønsidentitetsforhold.
- 3) Social- og Indenrigsministeriet (CPR-kontoret) tildeler herefter ansøgeren et nyt personnummer svarende til det andet køn med deraf følgende krav om kønskorrekt navn og mulighed for nyt pas.

For børn og unge, der ønsker at ændre juridisk køn, men som ikke har fået tilbudt og undergår eller har undergået behandling, vil der være en dispensationsadgang, som giver mulighed for ændring af juridisk køn på baggrund af en vurdering af, om barnet eller den unge har en kønsidentitet, der ikke passer med det fødselstildelte køn.

Proceduren vil i disse tilfælde kunne være følgende:

- 1) Der indgives en ansøgning til en relevant myndighed vedlagt en erklæring om, at barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Både forældremyndighedsindehaverne og barnet skal give samtykke, hvis barnet eller den unge er under 15 år jf. afsnit 4.1.11.2.
- 2) Den relevante myndighed foretager på baggrund af et antal samtaler med barnet og eventuelt forældrene en vurdering af, hvorvidt barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn.
- 3) Denne myndighed træffer afgørelse om dispensation. Afgørelsen sendes herefter til Social- og Indenrigsministeriet (CPR-kontoret). Såfremt der med afgørelsen gives tilladelse til dispensation, tildeles ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn med deraf følgende krav om kønskorrekt navn og mulighed for nyt pas.
- 4) Såfremt der meddeles afslag på dispensationen, og ansøger ønsker at klage over afgørelsen, kan denne indgives til en relevant klageinstans.

Arbejdsgruppen har drøftet, om der kan peges på bestemte faggrupper fx lærere/pædagoger, børnesagkyndige, privat praktiserende læger eller psykologer, der kan foretage en vurdering af, om et barn eller ung har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Arbejdsgruppen finder, at en vurdering af kønsidentitetsforhold vil kræve specialiseret viden, som ikke i dag i udgangspunktet umiddelbart kan forventes at være til stede hos de nævnte faggrupper.

Arbejdsgruppen vurderer ikke, at det vil være proportionalt at uddanne og opbygge denne kompetence bredt set hos relevante faggrupper, da det må forventes, at der vil være tale om et meget begrænset antal børn, og dermed et meget begrænset antal fagpersoner, som i deres arbejdsliv vil skulle foretage en sådan vurdering.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der i dag alene er specialiseret viden om kønsidentitetsforhold på det sundhedsfaglige område, som varetager rådgivning, udredning og behandling specifikt relateret til kønsligt ubehag ved kønsidentitetsforhold. Som det fremgår af afsnit 4.1.3.3.1., afgiver det multidisciplinære team allerede i dag en erklæring, hvor det vurderes, om ansøgeren er transseksuel eller ganske må ligestilles hermed, når børn eller unge under 18 år ønsker at ændre fornavn til et ikke-kønskorrekt navn.

Sundhedsstyrelsen har imidlertid oplyst, at styrelsen stiller sig kritisk over for denne praksis, idet styrelsen ikke finder, at det er en sundhedsfaglig kompetence eller opgave at vurdere eller fastslå barnets eller den unges kønsidentitet, medmindre den kønslige uoverensstemmelse medfører behov for sundhedsfaglig udredning og eventuel kønsmodificerende behandling eller anden sundhedsfaglig hjælp med henblik på at modvirke kønslige ubehag.

Det sundhedsfaglige tilbud har til formål ved behov at yde støtte til barnet eller den unge og forældrene i forbindelse med udrednings- og behandlingsforløbet. Den sundhedsfaglige udredning er vigtig i behandlingsøjemed, fordi behandling kan modvirke mistro hos den enkelte, men også fordi behandling potentielt kan have store konsekvenser og evt. bivirkninger/skadevirkninger. Samtidig vurderer Sundhedsstyrelsen, at en ændring af juridisk køn ikke vil kunne medføre varige negative helbredsmaessige konsekvenser for den enkelte.

Sundhedsstyrelsen har desuden påpeget, at oplevelsen af ens kønsidentitet i udgangspunktet må antages at være individuel og subjektiv, og at der med indførelsen af muligheden for at ændre juridisk køn for voksne i 2014 efter styrelsens opfattelse skete en nødvendig og tiltrængt afkobling af juridiske forhold vedr. kønsbetegnelser fra den sundhedsfaglige udredning og behandling vedr. kønsidentitetsforhold.

Sundhedsstyrelsen finder samtidig, at tilstande med kønslig uoverensstemmelse og kønsligt ubehag ikke skal betragtes som hverken somatisk eller psykisk sygdom.

Sundhedsstyrelsen vurderer således, at det ud fra en sundhedsfaglig og sundhedsetisk betragtning ikke vil tjene barnets eller den unges tarv, at ændring af juridisk køn kobles til krav om en sundhedsfaglig udredning, som barnet eller den unge måske ikke ønsker.

Endelig bemærker Sundhedsstyrelsen, at det er væsentligt at tage i betragtning, at børn og unge i praksis kan komme til at vente på en sundhedsfaglig vurdering inden en mulig ændring af juridisk køn, da der allerede i dag kan være ventetid til udredning af kønsidentitetsforhold, og fordi selve udredningsforløbet ofte har en varighed på ca. seks måneder. Dette er u hensigtsmaessigt for barnet eller den unge, ligesom der kan stilles spørgsmålstegn ved, om det er hensigtsmaessigt brug af sundhedsvæsnets højt specialiserede ressourcer på området.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at det ikke er hensigtsmaessigt at koble ønsket om ændring af juridisk køn til et sundhedsfagligt tilbud i de tilfælde, hvor barnet eller den unge ikke har fået tilbudt og undgår eller har undergået kønsmodificerende behandling.

Samlet set betyder det, at arbejdsgruppen ikke kan pege på en offentlig myndighed, der har den relevante viden om kønsidentitetsforhold til at foretage en sådan specialiseret og helhedsorienteret vurdering af, om barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Såfremt det ønskes at indføre en vurderingsmodel, vil der således skulle opbygges et nyt system til at håndtere både vurderingen af kønsidentitetsforhold og en klageinstans.

Fordele og ulemper ved vurderingsmodellen

En vurderingsmodel, der giver adgang til at ændre juridisk køn på baggrund af en given myndigheds vurdering, vil kunne give myndighederne mulighed for en form for efterprøvelse af, om ansøgningen er begrundet i, at personen har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn.

Omvendt kan en vurderingsmodel, hvor myndighederne vurderer, om barnet eller den unge må ændre juridisk køn, af både barnet og forældrene opfattes som formynderisk og indgribende. Modellen kan således blive opfattet som en barriere for udøvelsen af forældremyndighedsansvaret og harmonerer ikke med, at det er forældrene, der skal drage omsorg for barnet og træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov. Endelig kan der ikke umiddelbart peges på en egnet myndighed, ligesom en vurderingsmodel vil være omkostningstung.

Det bemærkes i øvrigt, at modellen adskiller sig fra den procedure for ændring af juridisk køn, der i dag gælder for personer over 18 år, og som alene er baseret på personens egen erklæring af oplevelsen af at tilhøre det andet køn.

På baggrund af ovenstående betragtninger vurderer arbejdsgruppen, at vurderingsmodellen ikke er hensigtsmæssig i forhold til ændring af juridisk køn under 18 år. Arbejdsgruppen finder, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, om de eventuelle konsekvenser ved, at barnet/den unge eventuelt fortryder ændringen af juridisk køn, og ønsker at skifte tilbage til deres oprindelige fødselstildelte køn, er proportionale med modellens indgriben i såvel barnet/den unges selvbestemmelse, udøvelsen af forældremyndighedsansvaret samt omfanget af ressourcer forbundet med modellen for såvel barnet/den unge og det offentlige.

4.1.11.3.2. Erklæringsmodellen

Arbejdsgruppen har tillige drøftet en erklæringsmodel, som svarer til den nuværende ordning, der er gældende for personer over 18 år. En sådan model vil indebære, at der til en ansøgning om ændring af juridisk køn alene skal vedlægges en erklæring om, at ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Udgangspunktet vil være, at der for børn og unge under 15 år skal være samtykke fra forældremyndighedsindehaverne. Barnets samtykke til ændring af juridisk køn skal tilvejebringes på en måde, der er afpasset barnets alder og modenhed jf. afsnit 4.1.11.2.

Denne model svarer i vidt omfang til ordningen i Norge, Island og Malta, hvor personer under 18 år, der oplever sig som transkønnede, kan få tilladelse til en ændring af juridisk køn baseret på personens egen oplevelse af sin kønsidentitet, og ved at barnet eller den unge og forældremyndighedsindehavere indtil barnet er 15 år, indgiver en ansøgning herom.

Modellen kan, som børneorganisationer peger på, kombineres med, at barnet eller den unge forud for ændring af juridisk køn modtager alderssvarende juridisk rådgivning, så beslutningen træffes på et oplyst grundlag, og der kan ske en formaliseret inddragelse af barnet eller den unge.

Rådgivningen kan fx bestå i, hvad ændringen af juridisk køn indebærer og vedkommendes rettigheder som følge af ændringen af juridisk køn. Der vil ikke i rådgivningen skulle indgå elementer af vurdering

af barnet eller den unge, men det skal give den pågældende mulighed for at få oplysninger om proces og konsekvenser mv. Rådgivningen kan enten være et obligatorisk led i processen og dermed evt. fungere som et alternativ til en refleksionsperiode eller som et tilbud, der kan gøres brug af.

Gøres rådgivning obligatorisk, kan der i forhold til ansøgningsprocessen stilles krav om, at den fagperson, der forestår rådgivningen, skriftligt erklærer, at den lovpligtige samtale med barnet eller den unge samt evt. forældremyndighedsindehavere er afholdt.

Proceduren for ændring af juridisk køn vil kunne se ud som følger:

- 1) Der indgives en ansøgning til Social- og Indenrigsministeriet (CPR-kontoret) med en erklæring om, at barnet eller den unge oplever at tilhøre det andet køn. For børn under 15 år skal både forældremyndighedsindehaverne og barnet give samtykke jf. afsnit 4.1.11.2. Det kan overvejes at tilknytte en refleksionsperiode, jf. afsnit 4.1.12.1.
- 2) Social- og Indenrigsministeriet (CPR-kontoret) tildeler evt. efter en refleksionsperiode ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn med deraf følgende krav om kønskorrekt navn og mulighed for nyt pas.

Hvis der stilles krav om, at barnet eller den unge og evt. forældremyndighedsindehavere skal gennemføre en rådgivende samtale forud for ændring af juridisk køn, vil samtalen skulle gennemføres i forbindelse med ansøgningsprocessen.

Fordele og ulemper ved erklæringsmodellen

En erklæringsmodel, der giver adgang til, at personer under 18 år med forældresamtykke frem til barnet er 15 år, tager hensyn til barnet og den unges ret til selvbestemmelse, privatliv og identitet. Samtidig vil modellen respektere udøvelsen af forældremyndighedsansvaret, hvorefter forældrene skal drage omsorg for barnet og træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov.

Det bemærkes, at Sundhedsstyrelsen ved overvejelser om indførelse af ændring af juridisk køn for personer under 18 år anbefaler, at en model for ændring af juridisk køn baserer sig på personens egen opfattelse af kønsidentiteten og afkobles fra eventuel sundhedsfaglig behandling.

Erklæringsmodellen kan endvidere gennem en afkobling fra sundhedssystemet bidrage til ikke at sygeliggøre barnet eller den unge, eller måske utilsigtet skubbe barnet over mod behandling.

Stilles der krav om alderssvarende juridisk rådgivning som betingelse forud for ændring af juridisk køn, sikres det særligt for de yngre børn, at beslutningen træffes på et oplyst grundlag, og at barnet inddrages. Det kan derudover give den rådgivende instans mulighed for evt. at underrette en fagligt begrundet bekymring for barnets trivsel til familiens bopælskommune, såfremt man finder, at der er grundlag for dette.

Ved erklæringsmodellen er det ikke muligt for en myndighed at foretage en form for efterprøvelse af, om ansøgningen er begrundet i, at den pågældende har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Da det generelt må antages vanskeligt at efterprøve, idet oplevelsen af ens kønsidentitet i udgangspunktet er individuel og subjektiv, og da ændring af juridisk køn er reversibel, vurderes en evt. skadevirkning for den enkelte at være begrænset.

Der kan i visse særlige tilfælde være grundlag for at tilbagekalde ændringen af juridisk køn og gentildele det oprindelige personnummer efter almindelige forvaltningsretlige regler, såfremt ændringen af juridisk køn er sket på baggrund af en urigtig erklæring.

På baggrund af ovenstående finder arbejdsgruppen, at erklæringsmodellen giver et afbalanceret forhold mellem på den ene side barnet/den unges ret til selvbestemmelse, udøvelsen af forældremyndighedsansvaret og ressourceforbruget for såvel ansøgeren som for det offentlige, og på den anden side konsekvenserne ved at barnet/den unge evt. fortryder ændringen af juridisk køn, idet dette kan omgøres.

4.1.12. Tværgående elementer

Uanset hvilken model, der vælges, skal der tages stilling til, om der skal stilles krav om en refleksionsperiode. Desuden skal det overvejes, hvordan situationer, hvor der er uenighed mellem barnet og dets forældre eller indbyrdes mellem forældrene, håndteres.

4.1.12.1. Refleksionsperiode

Det kan overvejes at tilknytte en refleksionsperiode til muligheden for at ændre juridisk køn for personer under 18 år, sådan som det for nuværende gør sig gældende for voksne. Det skal dog bemærkes, at refleksionsperioden for voksne på 6 måneder er et af de forhold, der også skal tages stilling til i forbindelse med lovgennemgangen på LGBTI-området, herunder hvorvidt den skal fjernes jf. afsnit 4.2.

En refleksionsperiode for personer under 18 år kan være med til at sikre, at ønsket om at ændre juridisk køn er vedholdende, hvilket bl.a. kan være aktuelt for børn og unge i puberteten. Omvendt kan en refleksionsperiode på fx 6 måneder opleves som en uforholdsmæssig lang periode i et barns liv. Det skal ses i lyset af, at forældreorganisationen (FSTB) peger på, at forældrene i forvejen er et filter, der har krævet lang ventetid for barnet.

For vurderingsmodellen må det formodes, at der skal gennemføres et vist antal samtaler med barnet eller den unge, hvorfor der vil være indbygget en længere proces. Dette taler for, at der ikke knyttes en yderligere refleksionsperiode til vurderingsmodellen.

For erklæringsmodellen kan det overvejes, om der skal være en refleksionsperiode på 3-6 måneder. Tilkobles krav om alderssvarende juridisk rådgivning kan dette hensigtsmæssigt ligge inden for en refleksionsperiode. Den rådgivende samtale kan endvidere evt. fungere som et alternativ til en refleksionsperiode.

4.1.12.2. Uoverensstemmelse mellem forældremyndighedsindehaverne

Uanset hvilken model der vælges, kan der opstå situationer, hvor forældre med fælles forældremyndighed er uenige om, hvorvidt barnet skal få ændring af juridisk køn.

Som beskrevet i afsnit 4.1.3.4.1. om forældreansvarsloven, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene, hvis der er fælles forældremyndighed.

En beslutning om, at barnet skal få ændring af juridisk køn, må betragtes som en ”væsentlig beslutning”, der er så indgribende, at begge forældremyndighedsindehavere skal give deres samtykke til ændringen. Dette vil i praksis betyde, at barnets ændring af juridisk køn ikke kan gennemføres, hvis den ene forælder ikke vil give sit samtykke til det.

Som det fremgår af afsnit 4.1.11.2, er det arbejdsgruppens vurdering, at unge over 15 år også selvstændigt bør kunne træffe beslutning om ændring af juridisk køn, det vil sige uden forældresamtykke, da den 15-års aldersgrænse, der anvendes i sundhedslovens § 17, dermed følges.

Efter forældreansvarsloven kan der træffes afgørelse om, hvorvidt den fælles forældremyndighed skal fortsætte, eller en af forældrene skal have forældremyndigheden alene, hvis forældrene ikke er enige om udøvelsen af forældremyndigheden. Den fælles forældremyndighed kan dog kun ophæves, hvis der er holdepunkter for at antage, at forældrene ikke kan samarbejde om barnets forhold til barnets bedste. Der er ikke adgang til at træffe afgørelse om forældremyndighed ved uenighed om enkelttvister mellem forældrene.

Det fremgår dog af forarbejderne til forældreansvarsloven, at uenighed om væsentlige forhold vedrørende barnet ikke bør medføre, at der opstår situationer til skade for barnet, f.eks. at barnet ikke får den nødvendige medicinske eller psykologiske behandling, ikke kan påbegynde et påkrævet skole- eller uddannelsesforløb mv. Det fremgår videre, at et sådant konfliktniveau, som kan være materialiseret i forældrenes modsatrettede handlinger vedrørende væsentlige forhold om barnets liv, vil kunne føre til, at den fælles forældremyndighed må ophæves, evt. ved en midlertidig afgørelse, så den ene forælder – uden den andens samtykke – kan træffe beslutning om den konkrete tvist.

4.1.12.3. Oversigt over mulige modeller

På baggrund af gennemgangen af de forskellige tværgående emner og modeller, som arbejdsgruppen har drøftet i forhold til en stillingtagen til at give personer under 18 år adgang til ændring af juridisk køn, er der nedenfor udarbejdet en oversigt, der opsamler de muligheder, der skal tages stilling til.

Tabel 7. Oversigt over mulige modeller for ændring af juridisk køn for personer under 18 år

	Erklæringsmodel	Vurderingsmodel
Aldersgrænse	Ingen aldersgrænse – en evt. aldersgrænse går hånd i hånd med en evt. aldersgrænse for kønsmodificerende behandling.	Ingen aldersgrænse - en evt. aldersgrænse går hånd i hånd med en evt. aldersgrænse for kønsmodificerende behandling.
Forældre Samtykke	0-15 år med forældresamtykke Fra 15 år med eller uden forældresamtykke.	0-15 år med forældresamtykke Fra 15 år med eller uden forældresamtykke.
Inddragelse af barnet	0-5 år: Belyses som udgangspunkt af forældrene og evt. gennem rådgivning. 6-12 år: Belyses som udgangspunkt af forældrene og evt. gennem rådgivning. 12-15/18 år: Medunderskrivelse på ansøgning.	0-5 år: Belyses som udgangspunkt af forældrene og evt. gennem rådgivning. 6-12 år: Belyses som udgangspunkt af forældrene og evt. gennem rådgivning. 12-15/18 år: Medunderskrivelse på ansøgning.
Krav	Beror på personens egen oplevelse af sin kønsidentitet. Kan kobles sammen med: <ul style="list-style-type: none"> • Krav eller tilbud om alderssvarende juridisk rådgivning forud for ændring af juridisk køn. • En refleksionsperiode på fx 3-6 måneder. 	For den gruppe, der har fået tilbudt og undergår eller har undergået kønsmodificerende behandling, beror det på en erklæring fra sundhedsvæsenet. For de øvrige beror det på en relevant myndigheds vurdering af, om barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Kan kobles sammen med en refleksionsperiode på fx 3-6 måneder.

Procedurer	<ul style="list-style-type: none"> • Skriftlig ansøgning om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. • Ved en evt. refleksionsperiode vil ansøgningen skulle bekræftes af den pågældende efter periodens ophør. • På baggrund af erklæringen tildeles ansøgeren nyt personnr. • Såfremt krav om alderssvarende juridisk rådgivning, skal dette gennemføres og dokumenteres. 	I behandling	Dispensation
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> • Tager hensyn til barnets ret til selvbestemmelse, privatliv og identitet, samt til forældreansvaret. • Kan nemt ændres, hvorfor skadesvirkningen vurderes at være begrænset. • Ved krav om alderssvarende juridisk rådgivning tages beslutningen på et oplyst grundlag og barnet eller den unge inddrages på formaliseret vis. • Begrænsede omkostninger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Giver mulighed for, at en myndighed kan lave en form for efterprøvelse af, om ansøgningen er begrundet i, at barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. • Inddrager barnet eller den unge på formaliseret vis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skriftlig ansøgning om nyt personnr. indsendes til relevant myndighed med erklæring om, at kønsidentitet ikke passer med det fødselstildelte køn. • Myndigheden træffer afgørelse, om dispensation på baggrund af samtaler. • På baggrund af afgørelsen tildeles ansøger nyt personnr. • Klageadgang hos relevant instans.
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke muligt for en myndighed at foretage en form for efterprøvelse af, om ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan opfattes som unødigt formynderisk og indgribende for både barnet og forældrene. • Kan opleves som en barriere for udøvelsen af forældreansvaret, idet myndigheden vil kunne afslå en ansøgning. • Tager ikke hensyn til, at oplevelsen af kønsidentitet er subjektivt. • Vanskeligt at pege på den rette myndighed, der skal forestå vurderingen og træffe afgørelse. • Relativ omkostningstung ift. etablering af vurderings-, afgørelses- og klagesystem. 	

4.1.13. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

4.1.13.1. Vurderingsmodellen

4.1.13.1.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Social- og Indenrigsministeriets område

En gennemførelse af vurderingsmodellen kræver en ændring af CPR-loven.

En vurderingsmodel, hvorefter et barn, der er fyldt 15 år, kan ændre juridisk køn uden forældresamtykke, vil desuden kunne give anledning til overvejelser om mulige konsekvenser for kravet om, at forældremyndighedsindehavere skal samtykke til barnets ansøgning om navneændring.

Justitsministeriets område

En gennemførelse af vurderingsmodellen vurderes ikke at kræve ændringer af pasloven eller pasbekendtgørelsen, idet en ændring af juridisk køn i CPR automatisk vil blive overført til passet i forbindelse med udstedelse af et nyt pas.

Såfremt der vælges en vurderingsmodel, hvorefter et barn, der er fyldt 15 år, kan ændre juridisk køn uden forældresamtykke, er det Justitsministeriets opfattelse, at kravet om indhentelse af samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaveren ved pasudstedelse bør opretholdes, idet passet udgør rejselegitimation, og da ingen andre personer under 18 år i udgangspunktet kan få udstedt pas uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.

Hensynet til, at den mindreårige kan få udstedt et pas med den nye kønsbetegnelse, synes således ikke at opveje hensynet til, at det som udgangspunkt altid er forældremyndighedsindehaveren/-ne, der bestemmer, om et mindreårigt barn skal have lov til at rejse. Endvidere bemærkes, at samtykket fra forældremyndighedsindehaverne vedrører selve *pasudstedelsen* og ikke kønsbetegnelsen. Det vil således ikke – efter, at en ændring af juridisk køn er gennemført med ændring i CPR-registeret – være muligt at få udstedt et pas med barnets tidligere kønsbetegnelse.

4.1.13.1.2. Administrative konsekvenser

Social- og Indenrigsministeriets område

Det er arbejdsgruppens vurdering, at håndtering af ansøgninger om ændring af juridisk køn for personer under 18 år på baggrund af vurderingsmodellen ikke vil have nævneværdige administrative konsekvenser, idet det herved er forudsat, at CPR-kontoret fra den relevante myndighed, der har truffet den endelige afgørelse om ændring af juridisk køn, meddeles, at personnummeret som konsekvens heraf skal ændres.

En relevant myndighed

Det er ikke muligt at opgøre de administrative konsekvenser ved etableringen af en relevant myndighed/instans, som skal føre et antal samtaler med barnet eller den unge med henblik på at vurdere, om barnet eller den unge har en kønsidentitet, som ikke passer med det fødselstildelte køn. Der vil endvidere være administrative konsekvenser ved oprettelse af et klageorgan, behandling af klager, partshøringer mv.

4.1.13.1.3. Økonomiske konsekvenser

Det må antages, at en vurderingsmodel vil indebære væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser, da en sådan model vil medføre en oprettelse af en relevant myndighed/instans til at foretage vurderingen, efteruddannelse af relevante fagpersoner samt ressourceforbrug i forhold til at afholde samtaler og træffe afgørelser. Endvidere vil der skulle oprettes et dertilhørende klagesystem med kompetence på området, hvilket også vil kræve ressourcer.

4.1.13.2. **Erklæringsmodel**

4.1.13.2.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Social- og Indenrigsministeriets område

En gennemførelse af erklæringsmodellen forudsætter en ændring af CPR-loven.

En erklæringsmodel, hvorefter et barn, der er fyldt 15 år, kan ændre juridisk køn uden forældresamtykke, vil kunne give anledning til overvejelser om mulige konsekvenser for kravet om, at forældremyndighedsindehavere skal samtykke til barnets ansøgning om navneændring.

Det vil desuden være relevant at overveje, om navnebekendtgørelsens § 12 skal ændres, så den følger principperne i erklæringsmodellen, hvor ændring af juridisk køn afkobles sundhedsfaglig vurdering.

Justitsministeriets område

En gennemførelse af erklæringsmodellen vurderes ikke at kræve ændringer af pasloven eller pasbekendtgørelsen, idet en ændring af juridisk køn i CPR automatisk vil blive overført til passet i forbindelse med udstedelse af et nyt pas.

Såfremt der vælges en erklæringsmodel, hvorefter et barn, der er fyldt 15 år, kan ændre juridisk køn uden forældresamtykke, er det Justitsministeriets opfattelse, at kravet om indhentelse af samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaveren ved pasudstedelse bør opretholdes, idet passet udgør rejselegitimation, og da ingen andre personer under 18 år i udgangspunktet kan få udstedt pas uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.

Hensynet til, at den mindreårige kan få udstedt et pas med den nye kønsbetegnelse, synes således ikke at opveje hensynet til, at det som udgangspunkt altid er forældremyndighedsindehaveren/-ne, der bestemmer, om et mindreårigt barn skal have lov til at rejse. Endvidere bemærkes, at samtykket fra forældremyndighedsindehaverne vedrører selve *pasudstedelsen* og ikke kønsbetegnelsen. Det vil således ikke – efter, at en ændring af juridisk køn er gennemført med ændring i CPR-registeret – være muligt at få udstedt et pas med barnets tidligere kønsbetegnelse.

4.1.13.2.2. Administrative konsekvenser

Social- og Indenrigsministeriets område

Det er arbejdsgruppens vurdering, at håndtering af ansøgninger om ændring af juridisk køn for personer under 18 år på baggrund af erklæringsmodellen ikke vil have nævneværdige administrative konsekvenser.

4.1.13.2.3. Økonomiske konsekvenser

Der vurderes ikke at være væsentlige økonomiske konsekvenser ved en erklæringsmodel for personer under 18 år, da det udelukkende vil medføre et øget antal ansøgningsager hos CPR-kontoret. Såfremt der tilknyttes et krav eller tilbud om alderssvarende juridisk rådgivning, vil der være en mindre omkostning til fx Børns Vilkår til etablering og drift af en sådan ordning.

4.2. Ophævelse af refleksionsperiode ved juridisk kønsskifte over 18 år

4.2.1. Indledning

Det blev med virkning fra den 1. september 2014 muligt at få tildelt nyt personnummer for personer over 18 år, som oplever sig som tilhørende det andet køn – såkaldt juridisk kønsskifte. Det er en betingelse for juridisk kønsskifte, at ansøgeren efter en refleksionsperiode på 6 måneder skriftligt bekræfter sin ansøgning.

Organisationer på LGBTI-området, herunder LGBT Danmark, LGBT Komiteen og Amnesty International, har tilkendegivet, at refleksionsperioden bør afskaffes, og at kravet om en refleksionsperiode opleves som en overflødig og generende administrativ procedure.

Det er på baggrund heraf gjort til genstand for overvejelse, om kravet om en refleksionsperiode bør ophæves.

4.2.2. Gældende ret

Ved lov nr. 752 af 25. juni 2014 om ændring af CPR-loven, der trådte i kraft 1. september 2014, blev det muligt efter CPR-lovens § 3, stk. 6, at tildele nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn.

CPR-loven § 3, stk. 6, er en gennemførelse af den erklæringsmodel, som en tværministeriel arbejdsgruppe nedsat af den daværende regering i januar 2013 opstillede.

Den tværministerielle arbejdsgruppe anførte om erklæringsmodellen, at denne kunne gennemføres med eller uden en refleksionsperiode. Fordele og ulemper ved en refleksionsperiode er kommet til udtryk i det nedenfor anførte citat fra bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2013-14, A, L 182 som fremsat, side 3), hvoraf fremgår bl.a. følgende vedrørende arbejdsgruppens overvejelser herom:

”Tiden fra ønsket om juridisk kønsskifte opstår, og til det juridiske kønsskifte er effektueret, kan med denne model [erklæringsmodellen, Social- og Indenrigsministeriets tilføjelse] være meget kortvarig. For at minimere risikoen for, at de pågældende fortryder deres beslutning og ansøger om på ny at få juridisk status svarende til det biologiske køn, peges i arbejdsgruppens rapport på, at modellen med fordel kan kombineres med et krav om en refleksionsperiode på 6 måneder fra ansøgningstidspunktet, hvorefter den pågældende skal bekræfte sin ansøgning, inden den kan imødekommes. Arbejdsgruppen peger i rapporten på, at en sådan refleksionsperiode vil kunne sikre, at ønsket om juridisk kønsskifte ikke er udtryk for en impulsiv beslutning, og at ansøgeren i øvrigt vil kunne benytte refleksionsperioden til at leve som det ønskede køn – det vil f.eks. sige klæde sig og fremstå/præsentere sig som dette køn – inden vedkommende træffer endelig beslutning om at skifte køn juridisk. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at personer, som gennem længere tid har ønsket juridisk kønsskifte og måske tillige har levet som det modsatte køn, vil kunne opfatte ordningen som unødigt formynderisk. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at en generel – og dermed let administrerbar – ordning med en refleksionsperiode på blot 6 måneder er rimelig og proportional.”

LGBT-Danmark og FATID fremkom i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte med bemærkninger til fastsættelsen af refleksionsperioden. Følgende fremgår blandt andet af bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2013-14, A, L 182 som fremsat, side 4):

”LGBT har således foreslået, at der bør gives adgang til juridisk kønsskifte uden krav om en periode, hvori ansøgeren har levet som det modsatte køn. For så vidt angår kravet om at leve som det modsatte køn finder LGBT, at det vil være stærkt normativt og umuligt for lovgiver at definere dette på en meningsfuld måde.

FATID har peget på, at det skal sikres, at den pågældende er bekendt med, hvad det vil sige at leve som det modsatte køn. Foreningen har også foreslået, at tilladelse til juridisk kønsskifte skal betinges af, at den pågældende i et år har levet som det modsatte køn og ønsker at gøre dette fremover, idet foreningen har peget på, at der med begrebet ”at leve som det modsatte køn” forstås ikke blot den ydre fremtoning, men også ansøgerens måde at tænke og opføre sig på.”

4.2.3. Danmarks internationale forpligtelser

Det fremgår af ”Rapport fra arbejdsgruppen om juridisk kønsskifte” af 27. februar 2014, at Justitsministeriet har vurderet, at den præsenterede erklæringsmodel med eller uden refleksionsperiode ikke fandtes at rejse spørgsmål i relation til EMRK eller Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt.

4.2.4. Udenlandsk ret og erfaringer

For så vidt angår udenlandsk ret og erfaringer vedrørende en refleksionsperiode ved ansøgning om juridisk kønsskifte, kan der henvises til afsnit 4.1.7 om mulighed for ændring af juridisk køn under 18 år.

4.2.5. Tilkendegivelser fra interesseorganisationer m.fl.

Organisationer på LGBTI-området, herunder LGBT Danmark, LGBT Komiteen og Amnesty International, har tilkendegivet, at refleksionsperioden bør afskaffes, og at kravet om en refleksionsperiode opleves som en overflødig og generende administrativ procedure.

4.2.6. Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper

Det kan overvejes at fjerne refleksionsperioden på 6 måneder således, at en ansøgning om juridisk kønsskifte kan imødekommes umiddelbart.

En fjernelse af refleksionsperioden vil imødekomme et ønske fra organisationerne på området. En fjernelse af refleksionsperioden vil kunne betyde, at flere personer fortryder det juridiske kønsskifte. Det kan oplyses, at Social- og Indenrigsministeriet under den nuværende lovgivning har gentildelt det oprindelige personnummer i 24 tilfælde (vedrørende 22 forskellige personer), hovedsageligt som følge af, at de pågældende personer havde fortrudt det juridiske kønsskifte.

Dertil kommer, at nogle ansøgere har trukket deres ansøgning tilbage, ligesom nogle ansøgere har ventet længere end 6 måneder, før de bekræftede ansøgningen. Endelig er der nogle sager, hvor ministeriet ikke har modtaget tilbagemelding fra ansøgere efter refleksionsperiodens udløb. Der er ikke nogen

selvstændig opgørelse over, hvor mange sager det drejer sig om, men det vurderes at være en mindre andel.

Det bemærkes herudover, at det ikke er muligt at foretage en egentlig efterprøvelse af, om ansøgningen vitterlig er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. I lovforslagets bemærkninger er herom anført følgende:

”Ansøgningen skal således være begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn. Ansøgningen må ikke være begrundet i andre forhold, så som et ønske om at skifte køn for sjov, som led i en aktion for større ligestilling mellem mænd og kvinder m.v., et forsøg på at sløre sin identitet eller for at opnå kønsrelaterede fordele.

Ansøgningen om nyt personnummer indgives til Økonomi- og Indenrigsministeriet, som uden at inddrage andre myndigheder tildeler ansøgeren et nyt personnummer svarende til det ønskede køn. Ved denne model, som ikke involverer sundhedsmyndigheder eller andre faglige eksperter, er det ikke muligt at foretage en egentlig efterprøvelse af, om ansøgningen vitterlig er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det modsatte køn.

Hvis Økonomi- og Indenrigsministeriet senere, eksempelvis gennem omtale i pressen, bliver opmærksomt på, at den afgivne erklæring er urigtig, vil tilladelsen til at skifte personnummer kunne tilbagekaldes efter de almindelige forvaltningsretlige regler. Konsekvensen heraf vil være, at den pågældende gentildeles det oprindelige personnummer. Urigtige oplysninger i den afgivne erklæring om begrundelsen for ansøgningen om nyt personnummer vil efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 163.”

En fjernelse af refleksionsperioden vil kunne betyde, at det vil kunne være mere attraktivt at ansøge om juridisk kønsskifte for personer, hvis ansøgning ikke er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, men f.eks. et ønske om at sløre sin identitet eller at skifte køn for sjov. Det bemærkes herved, at det i realiteten ikke vil være muligt for ministeriet at foretage en efterprøvelse af, om ansøgningen er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn – eller i andre motiver.

4.2.7. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

En ophævelse af refleksionsperioden vil kræve en ændring af CPR-loven.

Der er ikke noget i lovgivningen, der er til hinder for at fjerne refleksionsperioden, og en fjernelse af refleksionsperioden vil ikke have nævneværdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

4.3. Kønsbetegnelsen X i passet

4.3.1. Indledning

I danske pas angives pasindehaverens køn på baggrund af vedkommendes personnummer. Personer med lige endetal får kønsbetegnelsen F (kvinde), og personer med ulige endetal får kønsbetegnelsen M (mand).

Hvis en person gennemfører et juridisk kønsskifte og får tildelt et nyt personnummer, kan den pågældende få udstedt et (nyt) pas, hvor kønsbetegnelsen svarer til det nye personnummer. At en pasansøger har fået tildelt et nyt personnummer medfører ikke forskel i sagsbehandlingen hos pasmyndigheden, da kønsbetegnelsen udledes automatisk af endetallet i personnummeret, som overføres fra CPR-registeret.

Det er efter de nuværende regler endvidere muligt at få kønsbetegnelsen X i passet, hvis pasansøgeren er over 18 år og skriftligt erklærer, at ønsket er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, eller den pågældende dokumenterer tidligere at være blevet tildelt et nyt personnummer som følge af juridisk kønsskifte.

Det kan overvejes at udvide den gældende ordning om anvendelsen af kønsbetegnelsen X i passet til også at omfatte interkønnede og andre persongrupper, der ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde (flydende kønsidentitet), og til at omfatte personer under 18 år.

4.3.2. Gældende dansk ret

I danske pas angives kønsbetegnelsen F eller M på baggrund af endetallet i pasansøgerens personnummer, jf. pasbekendtgørelsens § 4, stk. 4.

Kommunalbestyrelsen kan tillade, at kønnet betegnes X, hvis en pasansøger, der er fyldt 18 år, afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om kønsbetegnelsen X er begrundet i en oplevelse af at tilhøre *det andet køn*, eller den pågældende dokumenterer tidligere at være blevet tildelt nyt personnummer, jf. pasbekendtgørelsens § 4, stk. 5. Interkønnede og personer, som ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde, er ikke omfattet af ordningen, som den er udformet i dag.

Betingelserne for at få tildelt kønsbetegnelsen X i passet svarer til betingelserne for at få tildelt et nyt personnummer efter CPR-loven, hvor der dog også stilles krav om en refleksionsperiode på 6 måneder.

Hvis en borger får tilladelse til at anvende kønsbetegnelsen X i passet, underretter den udstedende pasmyndighed (typisk kommunen) Rigspolitiet herom, som videregiver oplysningen til pasproducenten, der manuelt foranlediger, at kønsbetegnelsen M eller F erstattes af et X. I andre tilfælde anføres automatisk betegnelsen M eller F på baggrund af pasansøgerens personnummer. Anvendelse af kønsbetegnelsen X er således forbundet med en række yderligere sagsbehandlingsskridt hos kommunen, politiet og pasproducenten.

Ordningen om anvendelse af kønsbetegnelsen X i passet er i overensstemmelse med retningslinjerne fra International Civil Aviation Organization (ICAO)¹³¹, hvorefter pasindehaverens køn angives med F for kvinde (female), M for mand (male) eller X for uspecificeret.

¹³¹ ICAO dok. nr. 9303 fra 2015: "Machine Readable Travel Documents" s. 14.

For pasansøgere, der er under 18 år og ugift, kræves i forbindelse med pasansøgning samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne eller, hvis der er fælles forældremyndighed, efter omstændighederne fra den ene forældremyndighedsindehaver, jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 1 og 2.

Er det ikke muligt at opnå samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne, sender kommunalbestyrelsen ansøgningen til politiet, der kan tillade udstedelse af pas uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren eller -indehaverne, når ganske særlige omstændigheder taler herfor, jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 4.

4.3.3. Tilkendegivelser fra interesseorganisationer m.fl.

LGBT Danmark anbefalede den 30. august 2016, at ordningen om anvendelsen af kønsbetegnelsen X i passet udvides til også at omfatte unge transkønnede under 18 år.

4.3.4. Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper

Erfaringerne med de gældende regler om anvendelse af kønsbetegnelsen X i passet er meget begrænsede. Kommunerne oplyser generelt, at de modtager meget få eller ingen henvendelser om ordningen. En enkelt kommune har meddelt en enkelt tilladelse til at anvende kønsbetegnelsen X i passet, men er ikke bekendt med borgerens erfaringer i forbindelse med anvendelse af passet.

Det har ikke været muligt at opgøre, hvor mange personer, der siden de nuværende reglers ikrafttræden den 1. september 2014, har fået udstedt pas med kønsbetegnelsen X. Pasproducenten har dog oplyst, at der på baggrund af en manuel gennemgang af anmodninger fra Rigspolitiet til pasleverandøren i perioden juli 2018 til november 2019 er identificeret 4 pas, der er udstedt med kønsangivelsen X.

Desuden har Rigspolitiet – på baggrund af en søgning i Rigspolitiets journaliseringssystem – opgjort, at der i perioden 2011-2014, hvor ansøgning om tilladelse til kønsbetegnelsen X skulle indgives til rigspolitechefen, har været mellem 1 og 6 sager årligt om sådanne tilladelser.

Der er efter Justitsministeriets vurdering ikke noget til hinder for, at den gældende ordning udvides til også at omfatte interkønnede og personer, der ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde (flydende kønsidentitet), og/eller til at omfatte personer under 18 år.

Det bemærkes i den forbindelse, at pasindehaverens køn, herunder juridiske køn fortsat vil kunne aflæses af endetallet i personnummeret, hvilket er hensigtsmæssigt i forbindelse med søgning i Kriminalregisteret (KR), ligesom at viden om det juridiske køn har betydning ved almindelig identitetskontrol.

Efter de gældende regler er det som udgangspunkt en betingelse for udstedelse af pas til mindreårige, at forældremyndighedsindehaveren/-ne samtykker til pasudstedelsen. Det er Justitsministeriets vurdering, at dette udgangspunkt bør opretholdes i alle tilfælde, hvor der udstedes pas til personer under 18 år, idet passet udgør rejselegitimation, og da ingen andre personer under 18 år i udgangspunktet kan få udstedt pas uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Hensynet til, at den mindreårige kan få udstedt et pas med kønsbetegnelsen X, synes således ikke at opveje hensynet til, at det som udgangspunkt altid er forældremyndighedsindehaveren/-ne, der bestemmer, om et mindreårigt barn skal have lov til at rejse.

4.3.5. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

En udvidelse af ordningen med anvendelse af kønsbetegnelsen X i passet til at omfatte interkønnede og personer, der ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde, og/eller til at omfatte personer under 18 år, vil kunne gennemføres ved en ændring af pasbekendtgørelsen.

En udvidelse af anvendelsen af kønsbetegnelsen X vil være forbundet med visse administrative og økonomiske konsekvenser for myndighederne og pasproducenten.

Med hensyn til *interkønnede* fremgår det af befolkningsundersøgelsen Projekt SEXUS fra 2017-2018, at 0,2 promille af befolkningen – svarende til omkring 1.200 personer – opfatter sig som interkønnede. Det må antages, at en mindre del heraf vil udnytte muligheden for at ansøge om anvendelse af kønsbetegnelsen X i passet.

Det bemærkes, at det ikke er muligt at opgøre antallet af personer, der har en *flydende kønsidentitet*, dvs. ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde.

En udvidelse af den gældende ordning til at omfatte *personer under 18 år* vurderes alene at ville medføre en meget begrænset sagsmængde.

Sagstilgangen vurderes også at være beskedent, såfremt ordningen udvides til at omfatte *alle persongrupper* (interkønnede og personer med flydende kønsidentitet samt personer under 18 år).

En udvidelse af den gældende ordning vil kunne medføre øget sagsbehandling hos kommunerne, politiet og pasproducenten. Pasproducenten kan afhængig af det konkrete ressourcetræk forventes at opkræve politiet en større udgift for sagsbehandlingen end i dag.

På baggrund af erfaringerne med den eksisterende ordning og den forventede begrænsede stigning i antallet af sager vurderes en udvidelse dog at kunne håndteres inden for de eksisterende økonomiske rammer.

4.3.6. Konklusion

Der er efter Justitsministeriets vurdering ikke noget til hinder for, at den gældende ordning med anvendelse af kønsbetegnelsen X i passet udvides til også at omfatte interkønnede og personer, der ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde (flydende kønsidentitet), og/eller til at omfatte personer under 18 år.

4.4. Kønsneutrale personnumre

4.4.1. Indledning

Siden personnummersystemets indførelse i 1968 har personnummeret indeholdt data om blandt andet køn.

Det er i dag ikke muligt at tildele et kønsneutralt personnummer.

Organisationer på LGBTI-området, herunder LGBT Danmark, LGBT Komiteen og Amnesty International, har tilkendegivet, at personnumre bør være kønsneutrale, således at kønnet ikke fremgår direkte af personnummeret.

Det er på baggrund heraf gjort til genstand for overvejelse, om personnumre bør gøres kønsneutrale.

4.4.2. Gældende ret

Det fremgår af CPR-lovens § 3, stk. 8, at Social- og Indenrigsministeriet fastsætter regler om personnummerets opbygning, jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister.

Det følger af § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1167 af 13. september 2018 om folkeregistrering mv., at det sidste ciffer i et personnummer er lige for kvinder og ulige for mænd.

Ved lov nr. 752 af 25. juni 2014 om ændring af CPR-loven, der trådte i kraft 1. september 2014, blev det muligt i medfør af CPR-lovens § 3, stk. 6, efter ansøgning at tildele nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn (juridisk kønsskifte).

4.4.3. Udenlandsk ret og erfaringer

Social- og Indenrigsministeriet har indhentet oplysninger om personnummersystemet i Sverige, Norge og Finland, da systemerne i de pågældende lande på mange måder minder om det danske system.

Sverige, Norge og Finland har personnummersystemer, som indeholder oplysninger om køn.

Der er ikke fundet anledning til at indhente oplysninger om udenlandsk ret og erfaringer fra andre europæiske lande i øvrigt, idet der er tale om systemer, som vurderes at adskille sig væsentligt fra det danske personnummersystem.

4.4.3.1. Sverige

Skatteverket i Sverige har den 7. oktober 2019 oplyst, at regeringen den 1. december 2016 besluttede at iværksætte en undersøgelse af transpersoners forhold. Undersøgelsen mandede ud i rapporten SOU 2017:92, som blandt andet pegede på, at regeringen burde iværksætte en undersøgelse af opbygningen af personnummersystemet i Sverige. Spørgsmålet om et kønsneutralt personnummersystem er tidligere behandlet i rapporten "Folkbokföringsutredningens betänkande Personnummer och Samordningsnummer", SOU 2008:60. Denne rapport konkluderede, at en ændring i personnummeret ville medføre omkostninger for stort set alle sektorer i samfundet, og at det var svært at estimere de samlede omkostninger. Rapporten fremhævede også, at oplysninger om køn er vigtige i forsknings- og statistikøjemed for at kunne rapportere resultater opdelt i køn. Rapporten pegede samtidig på, at det vil være en fordel, hvis enkeltpersoner ikke har brug for at ændre personnummer, når de f.eks. ændrer juridisk køn.

På baggrund af de to rapporter har regeringen iværksat en undersøgelse af det svenske personnummersystem med fokus på betingelserne for at ændre køn, som forventes afsluttet i 2020.

4.4.3.2. Norge

Skatteetaten i Norge har den 7. oktober 2019 oplyst, at personnumrene i det norske personnummersystem er ved at være opbrugt. På denne baggrund iværksatte Finansministeriet for nogle år siden en undersøgelse ved Skattedirektoratet, der skulle se nærmere på de sociale, økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med et nyt personnummersystem, samt komme med anbefalinger til et nyt system. Undersøgelsen mandede ud i rapporten "Ny personidentifikator i folkeregisteret" af 13. februar 2015, som pegede på, at én mulighed var at indføre et helt nyt kønsneutralt personnummersystem, en anden mulighed var at bevare den nuværende løsning, men at reducere antallet af kontrolcifre fra to til en. Rapportens konklusion blev at bevare det nuværende system, men at ændre antallet af kontrolcifre og fjerne information om køn for samtlige personnumre, særligt henset til de mange økonomiske omkostninger forbundet med et nyt system.

Regeringen fremlagde på baggrund heraf et forslag til Stortinget om, at der fra 1. januar 2032 introduceres et nyt personnummersystem ved fremtidige personnummertildelinger, hvor køn ikke længere vil kunne udledes af personnummeret. Forslaget blev vedtaget i efteråret 2017 i Stortinget.

4.4.3.3. Finland

Befolkningsregistercentralen i Finland har den 30. september 2019 oplyst, at det i det finske regeringsprogram er beskrevet, at det kønsbestemte personnummer skal afskaffes i forbindelse med fornyelse af personnummersystemet. Der blev den 1. september 2017 af Finansministeriet nedsat en arbejdsgruppe med titlen "Arbetsgruppen för reformering av personbeteckningen och administrering av identitet som garanterats av staten".

Arbejdsgruppen er i april 2020 fremkommet med sine anbefalinger. Anbefalingerne går bl.a. ud på, at det nuværende personnummersystem fortsat anvendes, dog således at personnumre fra 2023 tildeles kønsneutralt, og at et helt nyt system med personnumre, som ikke indeholder oplysninger om køn og fødedato, tages i brug fra 2027. Arbejdsgruppens rapport er for øjeblikket udsendt i høring. Regeringen har ikke taget endelig stilling til arbejdsgruppens anbefalinger.

4.4.4. Tilkendegivelser fra interesseorganisationer

LGBT Danmark har anbefalet at ophæve brugen af personnumre, der indeholder oplysninger om køn, og anførte, at en ophævelse af brugen heraf ville betyde, at man i fremtiden ikke ville have behov for at skifte CPR-nummer, når man skifter juridisk køn.

LGBT Komiteen og Amnesty International har ligeledes anbefalet at ophæve brugen af personnumre, der indeholder oplysninger om køn.

4.4.5. Mulige tiltag/modeller, herunder fordele og ulemper

4.4.5.1. Kønsneutrale personnumre

Spørgsmålet om indførelse af et kønsneutralt personnummersystem har været behandlet i beslutningsforslag B117 (Folketingstidende 2016/2017, A, B117) fremsat den 31. marts 2017 af tre medlemmer af Alternativet. Beslutningsforslaget overgik ikke til 2. behandling og bortfaldt.

De synspunkter, som den daværende økonomi- og Indenrigsminister, Simon Emil Ammitzbøll-Bille, gav udtryk for under behandlingen af forslaget, gør sig fortsat gældende.

På den baggrund bemærkes, at det er muligt at indføre kønsneutrale personnumre, men at det vil have store administrative og økonomiske konsekvenser både for det offentlige og for det private erhvervsliv, jf. herom nærmere nedenfor i afsnit 4.4.6.

Der vil skulle foretages grundlæggende ændringer i selve CPR-systemet. Hertil kommer, at personnummeret anvendes bredt i den offentlige og private sektor, og alle offentlige og private systemer, som udleder kønnet direkte af personnummeret, vil også skulle omlægges, hvis kønsneutrale personnumre indføres. Det gælder f.eks. inden for sundhedssektoren og inden for registerforskningen.

Hvis initiativet begrænses til fremtidige personnummertildelinger, således at tildeling af kønsneutrale personnumre alene sker til personer, som fødes eller indrejser for fremtiden, vil hovedparten af befolkningen i mange år frem fortsat have et kønsspecifikt personnummer. Siden 1968 er der således registreret næsten 10 millioner personer i CPR, alle med et kønsspecifikt personnummer. Effekten heraf vil derfor være begrænset.

4.4.5.2. Selvstændigt kønsneutralt datafelt i CPR

Som det mindre i det mere har muligheden for at oprette et selvstændigt datafelt i CPR, hvor køn registreres som eksempelvis "kønsneutral" eller "X", været genstand for overvejelse. Det ville herved blive muligt i CPR i kombination med det kønsspecifikke personnummer, der således bevares, at være registreret med en neutral kønskategori.

Værdien af at indføre en neutral kønskategori i CPR vil være beskeden, allerede fordi der vil være tale om et supplement til det kønsbestemte personnummer, som benyttes i meget vid udstrækning i de systemer, der aftager data fra CPR. Der vil efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse alene være en reel værdi forbundet hermed, hvis data herom vil blive benyttet af relevante offentlige og private aftagere af data fra CPR. Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse vil det navnlig være relevant i forhold til udstedelse af pas og personattester (tidligere fødselsattester).

Om pasområdet har Justitsministeriet oplyst, at pasindehaverens køn i danske pas angives på baggrund af vedkommendes personnummer. Personer med lige endetal får således kønsbetegnelsen F, og personer med ulige endetal får kønsbetegnelsen M. Det er i dag muligt at ansøge kommunalbestyrelsen om at få kønsbetegnelsen X i sit pas, hvis pasansøgeren afgiver en skriftlig erklæring om, at ønsket om kønsbetegnelsen X er er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, eller hvis pasansøgeren kan dokumentere tidligere at være blevet tildelt nyt personnummer som følge af juridisk kønsskifte. Det er Justitsministeriets vurdering, at der ikke er noget til hinder for, at der også kan angives et X i passet for interkønnede eller andre grupper af personer, som ikke fast identificerer sig som værende mand eller kvinde. Der henvises herom til afsnit 4.3 om kønsbetegnelsen X i passet.

Justitsministeriet har i forlængelse heraf bemærket, at Rigspolitiet har oplyst, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være muligt at hente betegnelsen X direkte fra CPR. Det vil kræve ændringer i en række systemer, såfremt en kønsbetegnelse som f.eks. X skal kunne overføres automatisk fra CPR. Det er Rigspolitiets vurdering, at omfanget heraf må anses for stort og komplekst. På det foreliggende grundlag estimerer Rigspolitiet, at omkostningerne forbundet med disse ændringer samlet vil være i størrelsesordenen 2-5 mio. kr. for alle systemer. Beløbet afhænger af, hvordan ændringerne foretages i CPR.

Om muligheden for at indføre en neutral kønskategori på personattesten har Kirkeministeriet oplyst, at der ikke på nuværende tidspunkt er et felt på personattesten, der angiver køn, men at såfremt det besluttes at indføre en neutral kønskategori i CPR, kan denne, hvis attestens indehaver anmoder om det, fremgå af personattesten. I forhold til personattester vil det således kun i meget begrænset omfang vil være relevant at aftage data til brug for udstedelse af personattester.

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at der ikke er grundlag for at arbejde videre med indførelsen af en neutral kønskategori i CPR. Det skyldes, at Rigspolitiet har oplyst, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være muligt at hente betegnelsen X direkte fra CPR til brug for pasudstedelsen, og at Rigspolitiet vurderer, at det vil kræve ændringer i en række systemer, idet Rigspolitiet samtidig vurderer, at omfanget heraf må anses for stort og komplekst. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at data herom kun i meget begrænset omfang vil være relevant at aftage til brug for udstedelse af personattester.

Såfremt der måtte være et politisk ønske om at udvide persongruppen, der har adgang til at få kønsbetegnelsen X i passet, anbefales det, at det i stedet overvejes at udvide den gældende ordning om afgivelse af skriftlig erklæring i forbindelse med ansøgning om pas. Der henvises herom til afsnit 4.3 om kønsbetegnelsen X i passet.

4.4.6. Lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske konsekvenser

Indførelsen af et kønsneutralt personnummersystem vil kræve lovændring.

Der er ikke noget i lovgivningen, der er til hinder for at indføre et kønsneutralt personnummersystem.

Der vil imidlertid være betydelige administrative og økonomiske konsekvenser forbundet hermed.

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at de forhold, der er givet udtryk for ved besvarelse af spørgsmål nr. 1 til beslutningsforslag B117 vedrørende de administrative og økonomiske konsekvenser forbundet med at indføre et kønsneutralt personnummersystem, fortsat gør sig gældende.

I forbindelse med behandling af beslutningsforslag B117 estimerede det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, at omkostningerne ved en omlægning til kønsneutrale personnumre i forhold til CPR-systemet vil beløbe sig til 5-10 mio. kr.

Ministeriet indhentede samtidig udtalelser fra Danmarks Statistik, Finans Danmark og Sundheds- og Ældreministeriet med henblik på at komme med eksempler på andre områder, hvor der vil skulle gennemføres systemtilpasninger m.v.

Danmarks Statistik oplyste bl.a., at indførelse af kønsneutrale personnumre vil medføre ændringer i mange af institutionens it-systemer og databaser, hvori der behandles og opbevares personrelaterede

data. Dette indbefatter statistikproduktionen, området med serviceopgaver, særlige datavarehuse/analysemiljøer til ministerier mv. Danmarks Statistik estimerede foreløbigt, at indførelse af kønsneutrale personnumre som foreslået vil indebære omkostninger på 18,5 mio. kr.

Finans Danmark vurderede umiddelbart, at indførelse af kønsneutrale personnumre ville indebære omkostninger for finanssektoren på 20-40 mio. kr. i forbindelse med systemtilpasninger. Finans Danmark pegede bl.a. på, at samtlige CPR-oplysninger i dag anvendes i forbindelse med identifikation af nye og eksisterende kunder som følge af Anti Money Laundering-krav fra Finanstilsynet. Hvis kønsoplysningerne fremadrettet ikke er tilgængelige via CPR, må det forventes, at bankerne selv vil registrere disse oplysninger, når det er relevant i forbindelse med forskellige lovgivningskrav.

Finans Danmark oplyste endvidere, at man ikke havde fundet det muligt på nuværende tidspunkt at estimere omkostningerne til sådanne ændringer, men at fjernelsen af adgangen til kønsoplysningerne dog alt andet lige ville være kontraproduktiv i forhold til at lette administrative byrder og afbureaukratisering, når oplysninger i dag er tilgængelige via CPR. Endelig oplyste Finans Danmark, at man må forvente, at identitetstykke alt andet lige vil få lettere ved at snyde ved fysisk fremmøde/telefon i de tilfælde, hvor navnet ikke tydeligt indikerer kønnet.

Sundhedsdatastyrelsen oplyste bl.a., at en omlægning til kønsneutrale personnumre er mulig, men kan skabe en situation, der til en vis grad kan sammenlignes med år 2000-problemstillingen, hvor det var nødvendigt at gennemgå alle systemer og skabe de nødvendige ændringer. Dette tog 2-3 år og kostede et ikke ubetydeligt beløb. Brugen af it-systemer i sundhedsvæsenet er steget voldsomt siden dengang. Der var f.eks. ikke elektroniske patientjournaler, digitale røntgensystemer, elektroniske recepter mv. Sundhedsdatastyrelsens foreløbige skøn er, at der vil være tale om investeringer, der beløber sig til mellem 0,5-1,5 mia. kr. i det samlede sundhedsvæsen, men der vil som nævnt være behov for en grundig analyse, der afsøger de bedste og mest effektive løsningsmuligheder.

4.4.7. Konklusion

Det er Social- og Indenrigsministeriets vurdering, at der vil være så betydelige økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med en omlægning af personnummersystemet til et kønsneutralt system, at en omlægning af systemet på nuværende tidspunkt ikke kan anbefales.

Det nuværende personnummersystem er opbygget således, at der for hver fødedato er en kapacitet på 4.000-6.000 personnumre indtil udløbet af år 2057, hvor det senest vil være nødvendigt at tilpasse systemet. Det vil efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse være hensigtsmæssigt i forbindelse med de systemtilpasninger, der under alle omstændigheder skal indføres senest ved udløbet af år 2057, at lade overvejelser om indførelse af et kønsneutralt personnummersystem indgå i den forbindelse.

Bilag

Bilag 1. Skema til ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år

Ansøgning og erklæring om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn

Undertegnede, p.nr. _____, ansøger herved Social- og Indenrigsministeriet, CPR-kontoret, om nyt personnummer. Det erklæres, at ansøgningen om nyt personnummer er begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn.

Jeg erklærer ved min underskrift, at ovennævnte oplysninger er korrekte.

Jeg er bekendt med, at jeg efter en refleksionsperiode på normalt 6 måneder fra ansøgningstidspunktet skriftligt skal bekræfte min ansøgning over for Social - og Indenrigsministeriets CPR-kontor.

Navn _____

Adresse _____

Evt. telefonnr. _____

Dato _____ Underskrift _____

Det anbefales, at blanketten indsendes ved brug af Digital Post (se www.borger.dk). Hvis Digital Post benyttes kan blanketten sendes uden underskrift, idet anvendelsen af personligt NemID erstatter underskriften.

Bilag 2. Vejledende information i forbindelse med ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år

Vejledende information til personer, som har søgt om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn

1. Sagsbehandlingsproceduren

Du har ansøgt om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn.

For at du kan få tildelt et nyt personnummer, skal du bekræfte din ansøgning efter en refleksionsperiode. Du vil kunne benytte refleksionsperioden til at leve som det ønskede køn og til generelt at overveje nogle af de problemstillinger, der er forbundet med et juridisk kønsskifte, jf. nedenfor.

I brevet til dig er det angivet, fra hvilket tidspunkt refleksionsperioden regnes for dit vedkommende. Refleksionsperioden er normalt 6 måneder og regnes fra tidspunktet for indgivelse af din ansøgning om nyt personnummer. Det gælder dog ikke, hvis du inden den 1. september 2014 efter de hidtil gældende regler har søgt om

- tilladelse til at bære et fornavn, der betegner det modsatte køn,
- tilladelse til at få kønsbetegnelsen X i dit pas, eller
- tilladelse til kastration med henblik på kønsskifte

I disse tilfælde regnes refleksionsperioden på 6 måneder fra tidspunktet for indgivelse af ansøgning herom. Har du indgivet ansøgning om to eller flere af de nævnte tilladelser, regnes refleksionsperioden fra tidspunktet for indgivelsen af den første ansøgning.

Du skal selv efter udløbet af refleksionsperioden sørge for skriftligt at bekræfte din ansøgning over for CPR-kontoret. Det er en betingelse for, at CPR-kontoret kan tildele dig et nyt personnummer.

Når din skriftlige bekræftelse af ansøgningen om nyt personnummer er modtaget i CPR-kontoret, tildeler CPR-kontoret dig et nyt personnummer i overensstemmelse med det køn, som du oplever at tilhøre.

Du bliver orienteret om det nye personnummer pr. brev. CPR-kontoret fremsender samtidig en registerindsigt i de oplysninger, der er registreret om dig i CPR, herunder både det tidligere tildelte personnummer, som bliver stående i CPR som historisk, og det nye personnummer, hvorunder nye oplysninger fremover vil blive registreret.

Du vil automatisk modtage nyt sundhedskort med oplysning om det nye personnummer.

Det nye personnummer giver adgang til udstedelse af nye personlige dokumenter her i landet som f.eks. pas, kørekort og fødselsattest i overensstemmelse med det nye køn.

2. Hvad betyder det at få tildelt nyt personnummer?

Tildeling af nyt personnummer, som betegner en person af det andet køn, indebærer, at du juridisk betragtes som en person tilhørende det andet køn.

Det kan have konsekvenser for din retsstilling i forhold til anden lovgivning.

Efter navnelovens § 13, stk. 2, må et fornavn f.eks. ikke betegne det modsatte køn i forhold til den, der skal bære navnet. Hvis dit fornavn ikke er kønsneutralt eller i øvrigt i overensstemmelse med det køn, du som følge af tildelingen af nyt personnummer anses for at tilhøre, skal du ansøge om ændring af dit fornavn hos personregisterførelsen i dit sogn. Transseksuelle og personer, der ganske må ligestilles hermed, kan under visse betingelser undtages fra kravet om, at et fornavn skal være kønskorrekt, og på den baggrund kan du således allerede have et fornavn, der er overensstemmende med kønsangivelsen i dit nye personnummer.

Din juridiske status som far eller mor til et barn efter børneloven ændres ikke, selvom du skifter køn. I børnelovens forstand har man det køn, som man bruger til at forplante sig med, og det er således forældrenes biologiske køn ved barnets undfangelse, der afgør deres rolle i børneloven som enten far, mor eller medmor. En person, der føder et barn, vil - uanset om den pågældende juridisk er en mand - være at betragte som barnets mor i børnelovens forstand.

Det kan også nævnes, at værnepligtsloven indebærer, at enhver dansk mand er undergivet værnepligt. For en mand, der foretager juridisk kønsskifte til kvinde, vil der ske bortfald af værnepligt. Den omvendte situation indtræder for en kvinde, der foretager juridisk kønsskifte til mand.

Det kan ikke udelukkes, at der kan opstå praktiske problemer eller problemer med at anerkende dit juridiske køn i særlige sammenhænge. Det gælder f.eks., hvis du efter et juridisk kønsskifte bosætter dig i et andet land og der søger om statsborgerskab, såfremt det pågældende land ikke anerkender det juridiske kønsskifte. Det kan også være tilfældet i forbindelse med ansøgning om nyt pas, hvis du på tidspunktet for det juridiske kønsskifte ikke er dansk statsborger, og statsborgerskabslandet ikke anerkender det juridiske kønsskifte foretaget her i landet.

3. Særligt om sundhedsområdet

3.1. Kønspecifikke screeninger og vaccinationer

Når du har fået tildelt nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn, vil du i CPR fremstå med det køn, du har skiftet til. Du vil derfor blive indkaldt til kønspecifikke screeninger, som retter sig mod dette køn.

Omvendt vil du ikke længere blive indkaldt til screeninger, som retter sig mod dit tidligere køn. Gennemfører du eksempelvis juridisk kønsskifte fra kvinde til mand, vil du ikke længere automatisk blive indkaldt til f.eks. tilbud om screening for bryst- eller livmoderhalskræft (mammografiundersøgelse eller celleprøve for livmoderhalskræft).

Du bevarer retten til disse screeningstilbud, men for at gøre brug af dem skal du selv bede din læge henvise dig til dem. Du kan også rette henvendelse herom til screeningssekretariatet i din bopælsregion (se regionens hjemmeside).

3.2. Oplys om dit kønsskifte

Når du er tildelt et nyt personnummer, skal du være opmærksom på, at du i visse situationer for en sikkerheds skyld bør gøre opmærksom på, at du har skiftet køn. Skal du behandles i sundhedsvæsenet, f.eks. hos lægen eller på hospitalet, kan der i nogle tilfælde opstå risiko for alvorlige fejl eller mangler i behandlingen, hvis lægen eller hospitalet ikke ved, at du har gennemført et juridisk kønsskifte, og de derfor ikke har den nødvendige viden til at sikre dig den rigtige behandling.

Du opfordres desuden til at være opmærksom på dine registreringer i sundhedsvæsenet i forbindelse med tildeling af nyt personnummer ved juridisk kønsskifte.

Eksempelvis overføres en persons saldo ikke automatisk fra det tidligere tildelte personnummer til det nye, når det drejer sig om tilskud til køb af lægemidler. Du skal derfor selv rette henvendelse til dit apotek eller til Sundhedsstyrelsen, www.sst.dk, og anmode om, at din saldo i Det centrale Tilskudsregister (CTR) overføres fra det tidligere tildelte personnummer til det nye. Herved kan de

nødvendige ændringer foretages manuelt, således at du ikke ved personnummerskifte skal starte forfra med CTR-saldoen, der er grundlaget for beregningen af medicintilskuddets størrelse.

4. Hvis du har yderligere spørgsmål

Hvis der i refleksionsperioden opstår spørgsmål, som du ikke kan finde svar på i denne vejledning, er du velkommen til at rette henvendelse til CPR-kontoret telefonisk på telefon 72 26 97 33. CPR-kontoret vil om nødvendigt henvise dig til rette myndighed.

Bilag 3. Skema til bekræftelse af ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år

Bekræftelse af ansøgning om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn

Undertegnede, personnummer _____, bekræfter herved overfor Social- og Indenrigsministeriet, CPR-kontoret, min tidligere indgivne ansøgning om nyt personnummer begrundet i en oplevelse af at tilhøre det andet køn.

Sagsnummer _____
(fremgår af ministeriets brev til dig)

Navn _____

Adresse _____

Evt. telefonnr. _____

Dato _____ Underskrift _____

Jeg erklærer ved min underskrift, at ovennævnte oplysninger er korrekte.

Det anbefales, at bekræftelsen indsendes ved brug af Digital Post (se www.borger.dk). Hvis Digital Post benyttes kan blanketten sendes uden underskrift, idet anvendelsen af personligt NemID erstatter underskriften.

Bilag 4. Systemmæssige udfordringer i forbindelse med ansøgning om juridisk kønsskifte for personer over 18 år

Systemudfordringer i forbindelse med tildeling af nyt personnummer til personer, som oplever sig som tilhørende det andet køn

Publiceret 03-03-2015

Nyhed

Information om håndtering af opståede systemudfordringer

Ved lov nr. 752 af 25. juni 2014, der trådte i kraft den 1. september blev det muligt for personer, som oplever at tilhøre det andet køn, at få tildelt nyt personnummer i overensstemmelse hermed.

Der tildeles endvidere fortsat nyt personnummer til transkønnede efter et fysisk kønsskifte.

CPR-kontoret er blevet gjort opmærksom på en række praktiske og it-mæssige udfordringer, som personer, der får tildelt nyt personnummer som følge af en oplevelse af at tilhøre det modsatte køn, kan opleve som følge af, at der i forskellige systemer ikke foretages en koblingen mellem det nye og det tidligere tildelte personnummer.

Da der efter 1. marts 2015 forventes tildelt nyt personnummer i en række sager efter udløbet af den i loven fastsatte refleksionsperiode på 6 måneder skal CPR-kontoret oplyse følgende:

CPR-systemet er indrettet således, at når en person tildeles nyt personnummer, kobles det nye og det tidligere tildelte personnummer sammen, ligesom oplysningerne fra det tidligere tildelte personnummer overføres til det nye, hvorunder nye oplysninger fremover registreres. Dette indebærer, at oplysninger om det nye personnummer og aktuelle persondata altid er tilgængelige i CPR, uanset hvordan en bruger tilgår systemet.

Når en person tildeles nyt personnummer i CPR-systemet, sendes der endvidere samme dag besked til de offentlige og private it-systemer, der aftager data fra CPR.

Der henvises i den forbindelse både til det nye personnummer og det tidligere tildelte personnummer. Det sker for at de modtagende systemer kan foretage den nødvendige kobling mellem de to personnumre og sikre, at allerede registrerede oplysninger overføres til det nye personnummer.

CPR-kontoret kan oplyse, at oplysningerne udsendes i de daglige ændringsudtræk. Oplysningerne vil fremgå i udtrækket i recordtype 001 (personoplysninger) samt i recordtype 009 (hændelser) med hændelseskoden P03.

Opståede systemudfordringer i de systemer, som aftager data fra CPR skal løses lokalt i disse systemers opsætning. Det er således nødvendigt i aftager-systemet at foretage den nødvendige kobling mellem de to personnumre og drage omsorg for, at allerede registrerede oplysninger overføres til det nye personnummer.

Opleves systemudfordringer i forbindelse med tildeling af nyt personnummer, skal henvendelse herom rettes til den instans, som varetager administrationen af det pågældende system. Ovenstående information kan benyttes ved sådanne henvendelser med henblik på den relevante instans håndtering af opståede systemudfordringer.