

# Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

Redovisning av regeringsuppdraget (S2025/01181  
[delvis])

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. På begäran kan vi ta fram publikationen i ett alternativt format för personer med funktionsnedsättning. Skicka frågor om alternativa format till [alternativaformat@socialstyrelsen.se](mailto:alternativaformat@socialstyrelsen.se).

Artikelnummer: 2026-2-10063

Publicerad: [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), februari 2026

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

## Förord

Genom en ändring i Socialstyrelsens regleringsbrev (S2025/01181 [delvis]) har Socialstyrelsen uppdragits att analysera vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att förebygga och förhindra att fastställande av ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen sker som ett led i brottslig verksamhet vid tillämpning av lagen (2024:238) om fastställande av kön i vissa fall.<sup>1</sup>

Juristen Kim Norman har varit uppdragsledare. Flera andra medarbetare på myndigheten har bidragit i arbetet. Ansvarig enhetschef har varit Cecilia Molinder Berglund.

Björn Eriksson  
Generaldirektör

---

<sup>1</sup> Fortsättningsvis *Könstillhörighetslagen*.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

# Innehåll

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Förord .....</b>                                                  | <b>3</b>  |
| <b>Bakgrund.....</b>                                                 | <b>5</b>  |
| <b>Inte allvarligt menad ansökan.....</b>                            | <b>7</b>  |
| En bedömning av någons upplevda könsidentitet .....                  | 8         |
| Hälso- och sjukvårdens roll.....                                     | 9         |
| <b>Indikationer på att ansökan inte är allvarligt menad.....</b>     | <b>11</b> |
| Kort om utfallet.....                                                | 12        |
| <b>Utredningsåtgärder som kan vidtas av Socialstyrelsen.....</b>     | <b>14</b> |
| Personlig inställelse .....                                          | 14        |
| <b>Andra åtgärder för att förebygga och förhindra missbruk .....</b> | <b>17</b> |
| Digitala lösningar och sekretessbrytande bestämmelse.....            | 18        |
| Ändamålsenliga system .....                                          | 18        |
| Rätt information har en förebyggande funktion.....                   | 19        |
| Att ändra juridiskt kön medför utmaningar för den enskilde .....     | 20        |
| Samråd med Bolagsverket och Polismyndigheten .....                   | 20        |
| Var åtgärderna ska vidtas .....                                      | 22        |
| <b>Sammanfattning .....</b>                                          | <b>23</b> |

## Bakgrund

Den 1 juli 2025 trädde könstillhörighetslagen i kraft. Genom en ändring i Socialstyrelsens regleringsbrev (S2024/01110) gavs Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra förberedande insatser inför lagens ikraftträdande. Det innefattade bl.a. framtagandet av föreskrifter rörande ansökningsprocessen. Socialstyrelsen uppdrogs därutöver bl.a. att ta ställning till om det finns behov av föreskrifter om andra krav, exempelvis hur det ska kontrolleras att den som utfärdat ett intyg är behörig för detta, att analysera om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser för att myndigheten ska kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter samt att ta fram en lösning som möjliggör ett effektivt och säkert förfarande för ansökan och identitetskontroll. Myndighetens ställningstagande redovisades i en delrapport den 1 juli 2025.<sup>2</sup> Samma datum trädde Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2025:9) om ansökan om fastställande av kön i vissa fall trädde i kraft.

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för budgetåret 2025 i uppdrag av regeringen att analysera vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att förebygga och förhindra att fastställande av ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen (nedan *juridiskt kön*) sker som ett led i brottslig verksamhet. I uppdraget anges bl.a. följande.

- Socialstyrelsen ska överväga om intyget som ska bifogas till ansökan bör innehålla en bedömning av om ansökan är allvarligt menad eller om sökanden har andra skäl för den än sin upplevda könsidentitet (jfr 7–10 §§ HSLF-FS 2025:9).
- Socialstyrelsen ska identifiera omständigheter som kan tyda på att ansökan om fastställande av kön inte är allvarligt menad, exempelvis upprepade ändringar av kön i folkbokföringen.
- Socialstyrelsen ska förtydliga vilka utredningsåtgärder som kan vidtas av Socialstyrelsen om det finns indikationer på att ansökan inte är allvarligt menad, som t.ex. att kräva personlig inställelse av sökanden.
- Socialstyrelsen ska slutligen analysera om det finns behov av andra åtgärder för att förebygga och förhindra att fastställande av ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen sker som ett led i brottslig verksamhet, inklusive behov av lagändringar.
- Socialstyrelsen ska vid utförandet av uppdraget samråda med Polismyndigheten, Skatteverket och andra berörda myndigheter.

---

<sup>2</sup> Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis).

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

I arbetet med rapporten har Socialstyrelsen haft samråd med Polismyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket. Samråden har syftat till att belysa vad dessa myndigheter uppmärksammat sedan könstillhörighetslagen trädde i kraft samt om de ser några åtgärder som kan vidtas för att förhindra missbruk av lagen.

I denna rapport redovisar Socialstyrelsen uppdraget till regeringen (Socialdepartementet).

## Inte allvarligt menad ansökan

I Socialstyrelsens uppdrag har bl.a. ingått att överväga om intyget som ska bifogas till ansökan bör innehålla en bedömning av om ansökan är allvarligt menad eller om sökanden har andra skäl för den än sin upplevda könsidentitet. I denna del gör Socialstyrelsen följande överväganden.

I uppdraget till Socialstyrelsen används uttrycket *inte allvarligt menad ansökan*. Socialstyrelsen sluter sig till att med detta måste förstås att någon ansöker om att få ändra juridiskt kön på grund av skäl som inte har att göra med personens upplevda könsidentitet.

De huvudsakliga rekvisiten för att få ändra juridiskt kön återfinns i 2 och 3 §§ konstllhörighetslagen. 3 § gäller barn som inte har fyllt 16 år med intersexvariation. Även om barn under 16 år kan involveras i brottslig verksamhet ställs det helt andra krav på den som ansöker enligt 3 § konstllhörighetslagen. Enligt Socialstyrelsens bedömning borde detta innebära att risken för missbruk huvudsakligen hör samman med ansökningar enligt 2 § konstllhörighetslagen.

Förutsättningarna för fastställande av juridiskt kön för en person som har fyllt 16 år regleras i 2 § konstllhörighetslagen. I paragrafen framgår följande. En person som har fyllt 16 år ska efter ansökan få fastställt att personen har ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen om

1. personen är folkbokförd i Sverige, är svensk medborgare och har varit folkbokförd i Sverige eller är svensk medborgare och har ett samordningsnummer,
2. personen inte är registrerad partner,
3. det kön som framgår av folkbokföringen inte stämmer överens med personens upplevda könsidentitet, och
4. det kan antas att personen kommer att leva i denna könsidentitet under överskådlig tid.

I Socialutskottets betänkande framgår att skälet till att det ska ske en prövning av den sökandes upplevda könsidentitet är att möjligheten att ändra juridiskt kön ska vara förbehållen just de individer som upplever att könsidentiteten inte stämmer överens med det juridiska könet.<sup>3</sup> I betänkandet för Socialutskottet vidare fram att det är angeläget att en lag som reglerar fastställande av ett annat juridiskt kön i syfte att personer ska få leva i sin könsidentitet så långt det är möjligt bygger på individens självbestämmande och inte ställer upp hinder som inte är motiverade.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Jfr Socialutskottets betänkande 2023/24:SoU22 Förbättrade möjligheter att ändra kön, s. 78.

<sup>4</sup> Jfr 2023/24:SoU22, s. 76.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

Av 5 § könstillhörighetslagen framgår att en ansökan om fastställande av kön ska vara skriftlig och ges in till Socialstyrelsen. Vad ansökan ska innehålla regleras i Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2025:9) om ansökan om fastställande av kön.

Av 7 § HSFL-FS 2025:9 framgår att det till en ansökan om fastställelse enligt 2 § könstillhörighetslagen ska bifogas ett intyg. Som framgår av 9 § HSFL-FS 2025:9 ska den hälso- och sjukvårdspersonal som utfärdar ett intyg, intygsutfärdaren, göra en bedömning av om vissa rekvisit är uppfyllda.

Av 9 § HSLF-FS 2025:9 framgår bl.a. att det av intyget ska framgå

1. om intygsutfärdaren bedömer att det kön som framgår av folkbokföringen inte stämmer överens med sökandens upplevda könsidentitet och
2. om intygsutfärdaren bedömer att det kan antas att sökanden kommer att leva i den upplevda könsidentiteten under överskådlig tid.

Av 6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2018:54) om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården framgår att vid den bedömning som görs i samband med utfärdandet av ett intyg ska intygsutfärdaren endast uttala sig om sådana förhållanden som utfärdaren har tillräcklig kännedom om. I 6 kap. 3 § samma föreskrifter anges att av ett intyg ska det framgå från vem en uppgift kommer, om det är intygsutfärdarens egen uppgift eller om den härrör från någon annan samt vad som är intygsutfärdarens bedömning och vad som är uppgifter som ligger till grund för den.

När en intygsutfärdare utfärdar ett intyg ska det alltså framgå av intyget vilken bedömning som utfärdaren har gjort. Bedömningen utgår ifrån de rekvisit som återfinns i 2 § 3 och 4 könstillhörighetslagen. Det innebär att om intygsutfärdaren bedömer att den sökande har andra skäl för sin ansökan än sin upplevda könsidentitet ska inget intyg utfärdas. Socialstyrelsen bedömer därför att en prövning av om ansökan är allvarligt menad redan får anses ingå i den intygsprocess som finns på plats idag.

## En bedömning av någons upplevda könsidentitet

I tidigare regeringsuppdrag uppdrogs Socialstyrelsen att bl.a. analysera om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser för att myndigheten ska kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för att förhindra att byte av personnummer sker i brottsligt syfte. Socialstyrelsens slutsatser redovisades i delrapporten *Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om*



Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

*fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis).*

I delrapporten framförde Socialstyrelsen att den viktigaste kompletteringen i en situation där det är oklart om den sökande uppfyller lagens krav är att få frågan om den enskildes upplevda könsidentitet och dess bestående över tid ytterligare belyst. Myndigheten framförde också att det inte kan uteslutas att uppgifter ur misstanke-, belastning- och näringsförbudsregistret i en sådan situation kan ha ett värde. Med anledning av det aktuella uppdragets frågor ser Socialstyrelsen ett behov av att på nytt beröra frågan.

Som framgår av socialutskottets betänkande avses med könsidentitet en persons självidentifierade kön, dvs. den inre upplevelsen av att vara pojke eller man, flicka eller kvinna eller att tillhöra inget eller något annat kön.<sup>5</sup> Det som ska prövas vid bedömningen av om rekvisiten i 2 § 3 och 4 könstillhörighetslagen är uppfyllda är således en persons inre och subjektiva upplevelse av sin könsidentitet.

Även den som gjort sig skyldig till brott eller avtjänar ett fängelsestraff kan ha en könsidentitet som inte överensstämmer med det juridiska könet. Mot den bakgrunden anser Socialstyrelsen att externa faktorer som exempelvis förekomsten i belastningsregistret eller avtjänande av fängelsestraff endast kan ha ett mycket begränsat bevisvärde när det kommer till att bedöma någons inre och subjektiva upplevelse av att ha en viss könsidentitet. Eftersom det som ska bedömas är någons subjektiva upplevelse måste underlaget för bedömningen huvudsakligen bestå av sökandens egen utsaga.

## Hälso- och sjukvårdens roll

Hälso- och sjukvård definieras i bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, som åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna.<sup>6</sup> Som framgår av 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, ska hälso- och sjukvårdspersonalen utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Den intygsprocess som hälso- och sjukvården arbetar utifrån idag grundar sig till stora delar på juridik, dvs. könstillhörighetslagen, socialutskottets betänkande och HSLF-FS 2025:9. Arbetsuppgiften skiljer sig därmed till viss del från den typ av uppgifter som i övrigt åligger hälso- och sjukvården att utföra. Om det skulle föreskrivas att hälso- och sjukvården vid sin bedömning av den enskildes upplevda könsidentitet ska ta hänsyn till tidigare brottslighet eller liknande riskerar detta att förskjuta hälso- och sjukvårdens uppdrag i detta avseende ännu längre ifrån deras kärnuppdrag.

---

<sup>5</sup> 2023/24:SoU22, s. 159.

<sup>6</sup> Se 2 kap. 1 § HSL.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

Socialstyrelsen bedömer att detta också skulle innebära en betydligt mer omfattande uppgift än dagens intygsutfärdande. Om exempelvis förekomst i belastningsregistret ska vägas in i bedömningen av någons ansökan så bör det i stället utgöra en del av den materiella prövningen hos Socialstyrelsen.

## Indikationer på att ansökan inte är allvarligt menad

I Socialstyrelsens uppdrag har vidare ingått att identifiera omständigheter som kan tyda på att ansökan om fastställande av kön inte är allvarligt menad, exempelvis upprepade ändringar av kön i folkbokföringen.

Som tidigare har förts fram bedömer Socialstyrelsen att den starkaste indikatorn på att någon har andra skäl för sin ansökan än sin upplevda könsidentitet är upprepade ansökningar på kort tid.<sup>7</sup> Socialstyrelsen gör fortfarande denna bedömning, men anser att det finns skäl att problematisera detta och att lyfta att så inte alltid behöver vara fallet. Bedömningen om överskådlig tid skulle i vissa fall kunna vara komplicerad att göra. För den som exempelvis har en icke-binär könsidentitet, som därmed inte motsvaras av något av de befintliga juridiska könen, finns det en risk att en ändring inte leder till någon bestående upplevelse av att ha rätt juridiskt kön. Vid ett sådant förhållande är det inte uppenbart att en ny ansökan tyder på ett bedrägligt syfte. Samma förhållande gör sig också gällande för personer som har en upplevd könsidentitet som varierar över tid.

En annan tänkbar indikator är att det framgår direkt av intyget eller ansökan att ansökan inte har sin grund i en persons upplevda könsidentitet. Sådana starka kontraindikationer kan föranleda vidare utredningsåtgärder eller att ansökan avslås direkt.

Skatteverket för i sitt svar på Socialstyrelsens samrådsbegäran fram att myndigheten vid några tillfällen har uppmärksammat att personer som tidigare har anmält behov av sekretessmarkering och ansökt om skyddad folkbokföring vid upprepade tillfällen utan att nämna hot på grund av icke-normativ könsidentitet sedan har ändrat kön och anmält behov av sekretessmarkering i samband med detta. Personerna har då inte heller alltid ändrat till ett förnamn som brukar förknippas med den nya konstllhörigheten utan behållit tidigare förnamn.

Som förts fram ovan kan det inte helt uteslutas att externa faktorer kan ge en viss indikation om att en ansökan motiveras av andra skäl än den sökandes upplevda könsidentitet. Sådana externa faktorer skulle exempelvis kunna vara förekomsten i belastningsregistret eller flera tidigare anmälningar om sekretessmarkering. Socialstyrelsen är dock som nämnts av uppfattningen att externa faktorer endast har ett begränsat värde för bedömningen av någons upplevda könsidentitet. Myndigheten anser därmed att en bedömning av den enskildes upplevda könsidentitet huvudsakligen måste utgå från den enskildes egna utsaga. Detta medför enligt myndigheten att det är också just

---

<sup>7</sup> Se Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis).

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

denna utsaga som är det som tydligast indikerar på om den enskilde ansöker på grund av sin upplevda könsidentitet, eller om det görs av andra skäl.

## Kort om utfallet

Under perioden juli 2025 till och med januari 2026 registrerades ärenden om fastställelse av kön med följande fördelning.

| Juli 2025 t.o.m. januari 2026     | Över 18 | Under 18 | Totalt |
|-----------------------------------|---------|----------|--------|
| Juridisk man till juridisk kvinna | 769     | 70       | 839    |
| Juridisk kvinna till juridisk man | 588     | 124      | 712    |
| <b>Totalt</b>                     | 1357    | 194      | 1551   |

Under samma period avslog Socialstyrelsen 37 ansökningar och avskrev 8 respektive avvisade 3 ärenden. Avslagen beror nästan uteslutande på att den sökande inte har kommit in med ett tillräckligt underlag eller inte hört sammat myndighetens begäran om komplettering.

Socialstyrelsen har inte haft i uppdrag att göra några fördjupade analyser av könstillhörighetslagens effekter och har därför inte tagit fram någon mer omfattande data och inte heller närmare analyserat den data som redovisas ovan. Myndigheten för vård och omsorgsanalys har dock uppdragits att följa tillämpningen och utvärdera effekterna av könstillhörighetslagen under tre år från och med lagens ikraftträdande.<sup>8</sup>

Myndigheten har identifierat ett fåtal ärenden där den sökande har ändrat juridiskt kön enligt den nu upphävda lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall. Enligt 1972 års lag krävdes bl.a. att den sökande sedan en lång tid upplevt sig tillhöra det andra könet och sedan en tid uppträtt i enlighet med denna könsidentitet samt att ett relativt omfattande underlag från ett utredningsteam presenterades.<sup>9</sup> Kraven enligt 1972 års lag var därmed betydligt strängare än de krav som gäller idag. Mot denna bakgrund anser Socialstyrelsen att situationen att någon som uppfyllde kraven enligt 1972 års lag nu ansöker om ändring av juridiskt kön inte borde indikera att ansökan inte är allvarligt menad. Den situation som Socialstyrelsen ser möjligen skulle kunna indikera att ansökan inte är allvarligt menad är i stället att någon ansöker upprepade gånger enligt den gällande könstillhörighetslagen. Några sådana fall har myndigheten dock inte identifierat.

Sammanfattningsvis konstaterar Socialstyrelsen att reformen endast har varit i kraft under en relativt kort tid. Under denna tid har Socialstyrelsen inte

<sup>8</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (S2024/02156 [delvis]).

<sup>9</sup> Se 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

identifierat några ytterligare omständigheter som kan tyda på att ansökan om ändring av juridiskt kön inte är allvarligt menad. Socialstyrelsen har inte heller identifierat något ärende där den sökande har ansökt om ändring av sitt juridiska kön enligt nuvarande könstillhörighetslag flera gånger.

## Utredningsåtgärder som kan vidtas av Socialstyrelsen

I uppdraget har även ingått att Socialstyrelsen ska förtydliga vilka utredningsåtgärder som kan vidtas av myndigheten om det finns indikationer på att ansökan inte är allvarligt menad, som t.ex. att kräva personlig inställelse av sökanden.

Om det finns indikationer på att en enskild har andra skäl för sin ansökan än sin könsidentitet inträder Socialstyrelsens utredningsskyldighet. Utredningsskyldigheten regleras i 23 § förvaltningslagen (2017:900) där det bl.a. framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Om det finns oklarheter i ett ärende kan Socialstyrelsen idag begära att den sökande inkommer med kompletterande underlag. Myndigheten kan begära att den enskilde ska komma in med ett nytt intyg från hälso- och sjukvården som besvarar vissa av myndigheten ställda frågor eller att den enskilde redogör för ett visst förhållande, exempelvis vad som är orsaken till att den enskilde skickat in flera ansökningar efter varandra. En sådan begäran kan ställas till den enskilde med information om att ansökan kommer att avgöras på befintligt material om efterfrågad komplettering inte presenteras.

Socialstyrelsen kan också ställa en kompletteringsbegäran direkt till hälso- och sjukvården. Som myndigheten tidigare har fört fram omfattas uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som huvudregel av sekretess enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hos hälso- och sjukvården och det finns därmed en sekretessgräns mellan hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen. Eftersom det inte finns någon uppgiftsskyldighet mellan hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen i dessa ärenden krävs det att den enskilde samtycker till att uppgifterna lämnas till Socialstyrelsen för att så ska få ske.<sup>10</sup>

## Personlig inställelse

I uppdraget nämns personlig inställelse som en möjlig utredningsåtgärd. I socialutskottets betänkande förs följande fram. ”Eftersom den enskilde enligt det förslag som nu läggs fram kommer att legitimera sig inom hälso- och sjukvården finns det inte heller något behov av ett krav på att en ansökan ska ges in vid personlig inställelse. Detta hindrar förstås inte den

---

<sup>10</sup> Se Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis).

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

beslutande myndigheten att vid behov kräva personlig inställelse. Om den beslutande myndigheten i samband med sin prövning av ansökan får indikationer på att ansökan görs i bedrägliga syften eller på annat sätt inte är allvarligt menad bör myndigheten kräva att ansökan kompletteras genom personligt besök innan beslut fattas.”<sup>11</sup>

I könstillhörighetslagen saknas bestämmelser om krav på personlig inställelse. Liknande krav återfinns dock i annan lagstiftning, exempelvis i 6 § passlagen (1978:302), 23 och 26 a §§ folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 2 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer. I förarbetena kan bl.a. följande utläsas om personlig inställelse i folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer. Att Skatteverket kräver personlig inställelse vid invandring och återinvandring hänger samman med myndighetens krav på att en inflyttande ska visa upp handlingar som styrker identiteten och övriga personuppgifter. Den identitetskontroll som sker före folkbokföring är av stor betydelse för att motverka att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person väl har folkbokförts, sprids uppgifterna i samhället. Den personliga inställelsen är således viktig från säkerhetssynpunkt och kan för de allra flesta personer inte heller anses vara orimligt betungande.<sup>12</sup>

I samband med att det infördes en möjlighet för enskilda att själv ansöka om samordningsnummer konstaterades i förarbetena att det fanns skäl att ställa högre krav på uppgiftslämnandet och identitetskontrollen. Regeringen konstaterade att vid en personlig inställelse ökar förutsättningarna att fastställa sökandens identitet och därigenom förhindra att samordningsnummer tilldelas på felaktiga grunder. Vidare bedömde regeringen att ett krav på personlig inställelse vid den myndighet som gör en identitetskontroll är av central betydelse för att göra samordningsnumren säkrare och mer tillförlitliga.<sup>13</sup>

Personlig inställelse anses alltså fylla en viktig funktion när det kommer till att styrka en fysisk persons identitet inför folkbokföringen och tilldelning av samordningsnummer. Funktionen syftar till att en identitet ska kunna kopplas till en fysisk person och att Skatteverket registrerar riktiga uppgifter i sina register. Vid ansökan om fastställelse av kön bygger systemet i stället på att den enskilde identifierar sig vid hälso- och sjukvården i samband med att hälso- och sjukvårdspersonalen utfärdar det intyg som ska bifogas ansökan. I den mall som Socialstyrelsen har tagit fram för intyget lämnas sedan uppgift från intygsutfärdaren om på vilket sätt intygspersonens identitet har kontrollerats. Här kan intygsutfärdaren ange om intygspersonen har legitimerat sig med ID-kort, passhandling eller på annat sätt.

---

<sup>11</sup> 2023/24:SoU22, s. 79.

<sup>12</sup> Proposition 2021/22:217 Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen, s. 37.

<sup>13</sup> Proposition 2021/22:276 Stärkt system för samordningsnummer, s. 57 f och där angiven källa.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

Socialstyrelsen ser att personlig inställelse visserligen skulle kunna fylla en funktion liknande den som personlig inställelse gör för Skatteverket, dvs. för att säkerställa att en ansökan kan kopplas till en viss individ. Ett sådant krav skulle möjligen kunna föreskrivas i Socialstyrelsens föreskrifter om ansökan om fastställande av kön i vissa fall med befintligt bemyndigande.<sup>14</sup> Frågan är dock om ett krav på personlig inställelse skulle vara lämpligt.

Socialstyrelsen bedömer att den process som finns på plats idag ombesörjer en tillräcklig kontroll av den enskildes identitet. Denna kontroll syftar huvudsakligen till att säkerställa att en ansökan inte görs i någon annans namn och att någon därigenom ofrivilligt får ett nytt personnummer. Till skillnad från Skatteverket finns Socialstyrelsen endast på två orter i Sverige. Socialstyrelsen ser samtidigt att en elektronisk tjänst för ansökan med identifiering av den sökande vid ansökningstillfället skulle vara att föredra ur ett tillgänglighetsperspektiv. I dagsläget saknar också Socialstyrelsen infrastruktur för att hantera en ärendehandläggning som systematiskt innefattar personlig inställelse. Ansökningsförfarandet hos Socialstyrelsen bygger i stället på en skriftlig handläggning.

Om syftet med en personlig inställelse är att ytterligare utreda den enskildes upplevda könsidentitet uppstår andra frågor. Som Socialstyrelsen förstår socialutskottets betänkande är avsikten att ett beslut om ändring av juridiskt kön ska bygga på en enklare medicinsk utredning av den enskildes upplevda könsidentitet.<sup>15</sup> Denna utredning ska resultera i ett intyg från hälso- och sjukvården som sedan utgör beslutsunderlag.<sup>16</sup>

Som tidigare har förts fram bedömer Socialstyrelsen att de som är bäst lämpade att utfärda intyg är hälso- och sjukvårdspersonal tillhörande yrkeskategorier där samtal med enskilda om identitet och sammanhängande frågor ingår i yrkesbeskrivningen och är naturliga delar av mötet mellan vården och de enskilda.<sup>17</sup> Socialstyrelsen bedömer fortsatt att det är just personal inom de föreskrivna yrkeskategorierna som har bäst förutsättningar att samtala med enskilda om deras könsidentitet och utifrån det göra en bedömning av om den enskilde uppfyller lagens krav.

Socialstyrelsen anser därför att kompletterande utredning lämpligast består av ytterligare underlag från den enskilde eller intyg från hälso- och sjukvården samt att Socialstyrelsen vid behov får möjlighet att inhämta information direkt från hälso- och sjukvården.

---

<sup>14</sup> Se 2 § 1 förordningen (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter m.m.

<sup>15</sup> Jfr. 2023/24:SoU22, s 1 och. 86 f.

<sup>16</sup> Jfr. 2023/24:SoU22, s 107.

<sup>17</sup> Se Konsekvensutredning – förslag till Socialstyrelsens föreskrifter om ansökan om fastställande av kön i vissa fall (dnr 4.1- 88212/2024).



## Andra åtgärder för att förebygga och förhindra missbruk

I uppdraget har slutligen ingått att analysera om det finns behov av andra åtgärder för att förebygga och förhindra att fastställande av ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen sker som ett led i brottslig verksamhet, inklusive behov av lagändringar.

Socialstyrelsen kan i denna del konstatera att risken för missbruk är en faktor som har påverkat hur könstillhörighetslagen utformades. I socialutskottets betänkande anges bl.a. följande. ”För närvarande kan utskottet inte helt överblicka konsekvenserna av en ordning för att få fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen som bygger enbart på självbestämmande. Även om principen om individens självbestämmande är mycket viktig gör utskottet bedömningen [...] att det i nuläget inte går att utesluta att ett system som fullt ut bygger på självbestämmande kan komma att missbrukas. Utskottet går därför i nuläget inte vidare med förslaget om att en ändring av det kön som framgår av folkbokföringen ska kunna göras utan en prövning av könsidentiteten.”<sup>18</sup>

Risken för missbruk har även påverkat Socialstyrelsens arbete.<sup>19</sup> Socialstyrelsens process innehåller flera kontrollfunktioner, däribland behörighetskontroll av den som utfärdar intyg, krav på att intyg och ansökan är undertecknade och att varje ärende kontrolleras mot folkbokföringsregistret.

Mot bakgrund av att könstillhörighetslagen är en ny lagstiftning ser Socialstyrelsen att det är svårt att i dagsläget dra några mer långtgående slutsatser om vilka problem som lagstiftningen eventuellt kommer att medföra framöver och följaktligen även vilka specifika åtgärder som skulle kunna vidtas för att förhindra och förebygga missbruk. Socialstyrelsen bedömer att sådana analyser är enklare att göra när lagen har varit i kraft en längre tid och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har redovisat sitt uppdrag. Socialstyrelsen kommer att fortsätta följa frågan på ett aktivt sätt och avvaktar Myndigheten för vård- och omsorgsanalys redovisning av sitt uppdrag för att få underlag för bedömningen om det t.ex. behövs ytterligare stöd till de yrkesverksamma som får utfärda intyg för personer som vill ändra juridiskt kön. Socialstyrelsen har dock gjort vissa generella iakttagelser, vilka redovisas nedan.

---

<sup>18</sup> 2023/24:SoU22, s. 78.

<sup>19</sup> Se Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis)

## Digitala lösningar och sekretessbrytande bestämmelse

Socialstyrelsen kan se att digitala lösningar för ansökan och intyg skulle kunna medföra att myndighetens kontroller blir enklare att genomföra. Lösningar som innefattar ett krav på legitimering med e-legitimation vid insändande av ansökan eller intyg skulle bl.a. medföra en ytterligare identitetskontroll och leda till ett säkrare förfarande.

Socialstyrelsen har undersökt möjligheterna att bygga en digital tjänst för ansökan men har ännu inte någon sådan lösning på plats. När det kommer till intygen pågår för närvarande ett arbete om sammanhållen intygshantering inom bl.a. hälso- och sjukvården.<sup>20</sup> Myndigheten kommer att se över frågan om digital lösning för intygen när en sådan sammanhållen lösning finns på plats.

Som Socialstyrelsen tidigare har påpekat så ser myndigheten ett behov av att hälso- och sjukvården görs uppgiftsskyldiga i förhållande till myndigheten i likhet med bestämmelsen i 6 kap. 15 § första stycket 5 PSL.<sup>21</sup> Även om Socialstyrelsen har möjlighet att inhämta kompletterande information direkt från den sökande ser Socialstyrelsen fortsatt att det finns behov av en möjlighet att inhämta information från hälso- och sjukvården direkt. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att följa upp oklarheter eller faktorer som behöver utredas vidare eller som talar emot ansökan i direkt kontakt med intygsutfärdaren.

## Ändamålsenliga system

I betänkandet förs följande fram om kopplingen mellan olika personnummer i folkbokföringen. ”Ett personnummerbyte görs manuellt av en handläggare på Skatteverket och det nya personnumret kommer därefter att vara det personnummer som är gällande i folkbokföringen. Det gamla personnumret finns kvar som en tidigare uppgift (historik). Mellan det gamla personnumret och det nya personnumret finns en hänvisning för att uppdateringar ska kunna ske hos andra myndigheter och aktörer. Vid flera personnummerändringar är det dock inte möjligt att se en hänvisning mellan det första och det tredje personnumret, men däremot mellan det första och det andra och mellan det andra och det tredje. Med dagens tekniska system finns alltså inte någon direkt koppling mellan samtliga personnummer utan dessa måste spåras manuellt i en kedja.”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Se uppdrag till E-hälsomyndigheten och Socialstyrelsen om sammanhållen intygshantering (S2025/01192).

<sup>21</sup> Se Socialstyrelsens delrapport Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis)

<sup>22</sup> 2023/24:SoU22, s. 22.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

I sitt svar på Socialstyrelsens samrådsbegäran för Skatteverket fram att Socialstyrelsen kan få tillgång till uppgifter om en person tidigare har ändrat personnummer om myndigheten hämtar sina uppgifter från Navet. Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till myndigheter, kommuner och regioner.<sup>23</sup> I Navet syns om en person har haft en eller flera tidigare personnummer eller samordningsnummer.

Som redogjorts för ovan så uppdateras uppgifterna både i belastningsregistrets och i Bolagsverkets register mot Navet. De myndigheter som har ett behov av att få information om att en enskild har fått ett nytt personnummer kan få dessa uppgifter från Navet. Detta förutsätter dock att aktuell myndighet har ändamålsenliga system som hämtar information från och uppdateras mot Navet.

Utöver Navet behandlar Skatteverket folkbokföringsuppgifter i det statliga personadressregistret (SPAR), vilket får användas av myndigheter och enskilda.<sup>24</sup> I sitt samrådssvar för Skatteverket fram att information som baseras på uppgifterna i SPAR kan innebära begränsningar i vilka uppgifter som syns när det gäller personnummerbyte på grund av ändrat kön.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att aktörer som behöver göra kontroller av enskilda ska kunna ta del av nödvändig information även när den enskilde har ändrat juridiskt kön. Myndigheten ser att detta generellt sett borde kunna genomföras genom att nödvändig information inhämtas från myndigheter genom den enskilde eller med den enskildes samtycke. Det kan dock inte utesluta att det för vissa aktörer kan finnas problem förknippade med en bristande möjlighet att göra egna kontroller av folkbokföringsuppgifter. Några sådana situationer har myndigheten dock inte uppmärksammat.

## Rätt information har en förebyggande funktion

För att förebygga att personer ansöker om att få ändra juridiskt kön på andra grunder än personens upplevda könsidentitet ser Socialstyrelsen en vikt i att rätt information når ut i samhället.

Socialstyrelsen har sedan innan könstillhörighetslagens ikraftträdande tillhandahållit information om könstillhörighetslagen, ansökningsprocessen och tillhörande frågor på myndighetens webbplats och ser ett fortsatt behov av detta. Det fyller inte bara en funktion i förhållande till allmänheten och potentiella sökande, utan korrekt information bidrar också till att de som utfärdar intyg ges information om vad reformen innebär, vad prövningen

---

<sup>23</sup> 2023/24:SoU22, s. 72.

<sup>24</sup> Se 1 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

består i och annan information som är en förutsättning för ett ändamålsenligt möte mellan hälso- och sjukvården och den som behöver ett intyg.

## Att ändra juridiskt kön medför utmaningar för den enskilde

Det är också viktigt att ha med sig att en ändring av juridiskt kön för med sig en rad utmaningar för den enskilde.

I socialutskottets betänkande förs bl.a. följande fram. ”Att ändra det kön som framgår av folkbokföringen innebär flera administrativa svårigheter för den enskilde, vilket i sig får anses innebära ett visst hinder mot obefogade ansökningar. En person som ändrar kön i folkbokföringen måste bl.a. ordna med nya identitetshandlingar och säkerställa att privata aktörer, såsom banker m.fl., får tillgång till den nya identitetsbeteckningen.”<sup>25</sup>

Att ändra juridiskt kön kan dessutom innebära sociala svårigheter. Personer som ändrar juridiskt kön men inte har ett förnamn, ett könsuttryck och en kropp som är norm för det nya juridiska könet, riskerar exempelvis att möta ifrågasättande i situationer där de behöver identifiera sig. Detta är redan befintliga problem för vissa transpersoner.

Det ovanstående ska också förstås i ljuset av att den som ändrar juridiskt kön och sedan ändrar tillbaka igen inte kan få tillbaka sitt gamla personnummer. Om en person beviljas en andra ändring, kommer denne således att tilldelas ett tredje personnummer. Detsamma gäller för den som tilldelats ett samordningsnummer.<sup>26</sup> De administrativa svårigheter som följer av en ändring av juridiskt kön gör sig alltså även gällande för de som genom en andra ändring får tillbaka sitt ursprungliga juridiska kön.

## Samråd med Bolagsverket och Polismyndigheten

I tidigare kontakt med Bolagsverket framkom följande. Skatteverket underrättar Bolagsverket dagligen när någon som förekommer i verkets register byter namn eller ändrar personnummer eller samordningsnummer. Om en person som förekommer i näringsförbudsregistret ändrar personnummer får Bolagsverket alltså en avisering om detta. Personnumret ändras därefter i näringsförbudsregistret. I en hypotetisk situation där någon ändrar personnummer flera gånger kommer Bolagsverket således få en avisering om detta vid varje sådant tillfälle varefter verket ändrar uppgifterna i registret. Detsamma gäller i Bolagsverkets övriga register, t.ex.

---

<sup>25</sup> 2023/24:SoU22, s. 76 f.

<sup>26</sup> Se 2023/24:SoU22, s. 68 f.

Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön sker som ett led i brottslig verksamhet

aktiebolagsregistret, handelsregistret och registret över verkliga huvudmän.<sup>27</sup>

På samrådsbegäran inom ramen för den aktuella rapporten svarar Bolagsverket att verket inte har uppmärksammat något avvikande gällande könstillhörighetslagen och att verket idag inte kan se att någon specifik åtgärd behöver vidtas för att om möjligt förhindra att fastställande av annat kön än det som framgår av folkbokföringen sker med bedrägligt syfte.

I tidigare kontakt med Polismyndigheten framkom att om en person ändrar personnummer kopplas det gamla personnumret till det nya. Det innebär att det går att få träff i misstanke- och belastningsregistret även vid slagning på det tidigare personnumret. Det krävs att personnumren är sammankopplade för att det ska vara möjligt att få träff på både det nya och det gamla personnumret. Sammankoppling av personnummer görs av Skatteverket och ändringar meddelas till Polismyndigheten via Navet. Det är inte ett problem att en person ändrar personnummer flera gånger och så länge Polismyndigheten får informationen om sammankoppling från Skatteverket kommer det att gå att få träff på det aktuella personnumret i registren.<sup>28</sup>

På samrådsbegäran inom ramen för den aktuella rapporten svarar Polismyndigheten följande. Mot bakgrund av att könstillhörighetslagen är en förhållandevis ny lagstiftning saknar Polismyndigheten i dagsläget konkreta exempel på sådan relevant information som Socialstyrelsen bör föra fram i redovisningen. Angående möjligheten att förhindra att fastställande av ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen sker i bedrägliga syften, ser Polismyndigheten att det t.ex. skulle kunna utgöra ett medvetet val i syfte att utföra vissa bedrägeribrott. Myndigheten kan i dagsläget inte lämna några konkreta åtgärder som kan vidtas. Polismyndigheten ser dock att en minskning av relevanta kontrollfunktioner i samband med byte av könstillhörighet möjligen kan leda till ökad bedrägeririsk inom t.ex. kredit- och lånebedrägerier, där uppträdande i en ny könsidentitet kan möjliggöra för genomförandet av andra bedrägeriupplägg. Detsamma skulle även kunna avse bidrag och utbetalningar.

Mot ovanstående bakgrund framstår det som att möjligheten att missbruka könstillhörighetslagen är begränsade. Polismyndigheten ser att lagen möjligen skulle kunna medföra en viss ökad risk för bedrägerier. Polismyndigheten för dock samtidigt fram att det är mer sannolikt att bedragare väljer att agera under falsk identitet än under ett annat kön.

---

<sup>27</sup> Förberedande insatser inför införandet av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall - Delredovisning av regeringsuppdraget S2024/01110 (delvis).

<sup>28</sup> Ibid.

## Var åtgärderna ska vidtas

Som framgår ovan är den enskildes egna utsaga det viktigaste underlaget vid en bedömning av den enskildes upplevda könsidentitet. Om syftet med reformen ska uppnås och det ska vara enklare att ändra juridiskt kön är det enligt Socialstyrelsen viktigt att vidta åtgärder där ett eventuellt missbruk får effekter. Exempel på en sådan åtgärd är den åtgärd som Skatteverket har vidtagit som gör att det går att se hänvisningar mellan en persons olika personnummer.

I sammanhanget kan nämnas att sedan år 1995 gäller europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) som svensk lag.<sup>29</sup> Europadomstolen har fastslagit att rätten till juridiskt erkännande av könsidentiteten omfattas av rätten till privatliv som framgår av artikel 8 i EKMR.<sup>30</sup>

Åtgärder för att förhindra missbruk kan förstås vidtas genom att göra ändringar av regelverket och uppställa hårdare krav när någon vill ändra juridiskt kön. Det behöver dock beaktas att alla ytterligare försvårande hinder för personer att ändra juridiskt kön måste vägas mot syftet med reformen att det ska bli enklare att ändra juridiskt kön. Det måste också ifrågasättas om det är ändamålsenligt och rimligt att göra det svårare för alla som vill ändra juridiskt kön genom generellt högre krav, eller för vissa utpekade grupper sökanden genom exempelvis andra krav när någon förekommer i belastningsregistret eller avtjänar ett fängelsestraff. Sådana åtgärder behöver analyseras i ljuset av att reformen måste anses vila på grunden att det är en mänsklig rättighet att leva i sin könsidentitet.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Se 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>30</sup> Christine Goodwin mot Förenade kungariket (28957/95), 11 juli 2002.

<sup>31</sup> Jfr. Utkast till lagrådsremiss Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen (S2021/07285), s. 32 och där angivna källor.

## Sammanfattning

Socialstyrelsen bedömer att den befintliga intygprocessen innefattar en bedömning av om ansökan är allvarligt menad varför detta inte särskilt behöver föreskrivas. Myndigheten bedömer vidare att externa faktorer endast kan ha ett väldigt begränsat bevisvärde när det kommer till att bedöma någons upplevda könsidentitet och att beslutsunderlaget därför främst måste bestå av sökandens egen utsaga. Om externa faktorer ska vägas in i bedömningen bör det utgöra en del av prövningen hos Socialstyrelsen i stället för att beaktas i intygprocessen.

Socialstyrelsen anser fortsatt att upprepade ansökningar om ändring av juridiskt kön är den starkaste indikatorn på att en ansökan inte är allvarligt menad. Myndigheten har dock hittills inte identifierat något sådant ärende. Utöver upprepade ansökningar och explicita uttryck i ansökan eller intyget har Socialstyrelsen hittills inte identifierat något ytterligare som kan tyda på att ansökan om ändring av juridiskt kön inte är allvarligt menad.

Socialstyrelsen bedömer att personlig inställelse skulle kunna möjliggöra en ytterligare identitetskontroll, men att den nuvarande processen borde ombesörja en tillräcklig kontroll. Till detta kommer också att kompletterande utredning enligt Socialstyrelsens mening lämpligast består av ytterligare underlag från den enskilde eller intyg från hälso- och sjukvården. Om det finns behov kan kompletterande underlag begäras in från den sökande. Kompletteringar kan också begäras direkt från hälso- och sjukvården, men detta kräver idag den sökandes samtycke.

Mot bakgrund av att könstillhörighetslagen är en relativt ny lagstiftning är det svårt att i dagsläget dra några långtgående slutsatser om vilka problem som lagstiftningen eventuellt kommer att medföra framöver och vilka specifika åtgärder som skulle kunna vidtas för att förhindra och förebygga missbruk. Myndigheten ser dock att det framstår som att möjligheterna att missbruka könstillhörighetslagen är begränsade. I förebyggande syfte kan digitala lösningar för ansökan och insändandet av intyget medföra ytterligare säkerhet i processen. För att förhindra missbruk är det också viktigt att myndigheter och andra samhällsaktörer har system som på ett ändamålsenligt sätt kan hantera att folkbokföringsuppgifter ändras.

Om syftet med reformen ska uppnås och det ska vara enklare att ändra juridiskt kön är det enligt Socialstyrelsen viktigt att vidta åtgärder där ett eventuellt missbruk får effekter. Detta syfte behöver också vägas in vid åtgärder som medför att det blir svårare att ändra juridiskt kön.



Åtgärder för att förebygga och förhindra att ändring av juridiskt kön  
sker som ett led i brottslig verksamhet (artikelnr 2026-2-10063)  
kan laddas ner från [socialstyrelsen.se/publikationer](https://socialstyrelsen.se/publikationer).