

# Kynjasambætting út fyrir kynjatvíhyggjuna



Staða og réttindi kvára og trans fólks innan  
stjórnkerfisins á Íslandi

Birta B. Kjerúlf

**Höfundur:** Birta B. Kjerúlf (kt. 230900-3450), grunnemi í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands.

**Styrkur:** Skýrslan var styrkt af Nýsköpunarsjóði námsmanna, Rannís og unnin í júní til ágúst 2022.

**Umsjónaraðilar:** Silja Bára Ómarsdóttir, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands og Daníel E. Arnarsson, framkvæmdarstjóri Samtakanna '78.

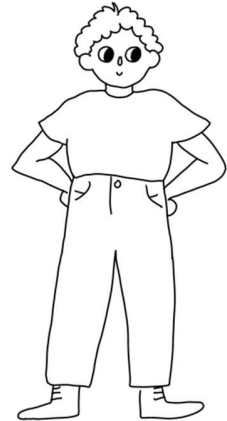
**Meginafurð rannsóknar:** Gátlistar unnir eftir reglum um kynjasambættingu sem hjálpa stefnumótunaraðilum og starfsfólki stjórnsýslunnar að stuðla að bættri stöðu og réttindum trans fólks.

**Myndskreytingar:** Regn Sólmundur Evu.

# Kynjasambætting út fyrir kynjatvíhyggjuna

## Gátlistar fyrir stefnumótun og framkvæmd

Meðfylgjandi gátlistar eru tillaga að stefnumótunartóli fyrir íslensk stjórnvöld. Þeir eru unnir upp úr upplýsingum um kynjasambættingu frá Jafnréttisstofu og niðurstöðu rannsóknar á upplifun trans fólks af stjórnkerfinu á Íslandi, sem framkvæmd var sumarið 2022. Gátlistarnir eru því sniðnir sérstaklega að þörfum og réttindum trans fólks og eiga að hjálpa stefnumótunaraðilum og öðru starfsfólki stjórnsýslunnar að koma til móts við þennan samfélagshóp.



### Forsendur

Gátlistarnir koma einungis að notum ef allar forsendur þeirra eru uppfylltar (Jafnréttisstofa 2009b, 9). Því er mikilvægt að stefnumótunaraðilar séu meðvitaðir um forsendurnar og etji kappi við að uppfylla þær.



### 1. Upplýsingar

Kynjasambætting byggir að miklu leyti á kynjaðri greiningu gagna. Slík greining varpar ljósi á ólíka stöðu kynjanna og því er nauðsynlegt að til staðar séu greinargóðar og yfirgripsmiklar upplýsingar um stöðu (allra) kynjanna á þeim málaflokki sem um ræðir.

### 2. Ábyrgð

Til að kynjasambætting hafi þau áhrif sem ætluð eru er mikilvægt að framkvæmd þeirrar stefnu sem mótuð hefur verið sé skilvirk. Þá er nauðsynlegt að ábyrgðarkeðjan við framkvæmd stefnunnar sé skýr og hægt sé að rekja hana án vandræða.

### 3. Fræðsla

Framkvæmd stefnu veltur á starfsfólki þess málavíðs sem stefnan spannar. Því er nauðsynlegt að það starfsfólk fái viðeigandi fræðslu og kynningu á stefnunni sem þau vinna við að innleiða og framkvæma. Mikilvægt er að þau séu meðvituð um þau jafnréttissjónarmið sem felast í stefnunni og kunni að framfylgja og stuðla að þeim.

### 4. Aðgerðir

Til þess að tryggja að framkvæmd stefnunnar sé til fyrirmyndar er mikilvægt að notast við aðgerðir og tól sem hafa reynst skilvirk. Þá er unnt að rannsaka hvaða aðgerðir hafa reynst vel innan málaflokksins og víðar. Enn fremur er mikilvægt að aðgerðunum sé framfylgt með reglulegu eftirliti.



## **Hvernig má tryggja réttindi trans fólks við stefnumótun?**

Meðfylgjandi er uppkast af gátlista sem stefnumótunaraðilar gætu nýtt sér þegar stefna er mótuð sem líkleg er til að hafa áhrif á stöðu og réttindi trans fólks. Athugið að hér á eftir er ritað „tillaga“ og er þá vísað í margvíslegar stefnumótunartillögur, s.s. lagafrumvörp, drög að opinberri stefnu, þingsályktunartillögur, aðgerðaráætlanir, o.s.frv. Athugið að hér er vitnað í trans fólk og á það við um trans konur, trans karla, kynsegin fólk og öll önnur sem gætu fallið undir trans hugtakið.



### **1. Greint frá grunnupplýsingum tillögunnar**

- Hvaða málsvið er til umræðu?
- Hver eru markmið tillögunnar?
- Hvaða hlutar tillögunnar snerta á stöðu kynjanna?

### **2. Kortlagning á stöðu kynjanna á málsviðinu**

- Eru til upplýsingar um stöðu trans fólks á málsviðinu?
  - Er hægt að afla slíkra upplýsinga ef þær liggja ekki fyrir nú þegar?
- Er búið að hafa samband við hagsmunasamtök eða einstaklinga úr hópi trans fólks til að fá álit á tillögunni?

### **3. Greining á áhrifum tillögunnar á trans fólk**

- Er munur á stöðu síis fólks og trans fólks á málsviðinu?
- Hefur tillagan meiri eða minni áhrif stöðu á trans fólk samanborið við síis fólk?
- Þarf að huga sérstaklega að þörfum trans fólks á málsviðinu? x
- Er einhver hluti tillögunnar óþarflega kynjaður?

### **4. Tillagan endurskoðuð með kynjaða greiningu að leiðarljósi**

- Er hægt að setja jafnréttismarkmið fyrir framkvæmd tillögunnar með þarfir trans fólks í huga?
- Eru einhver vandamál sem gætu hugsanlega komið upp við framkvæmd tillögunnar sem hafa óþörf áhrif á trans fólk?
  - Hvernig er hægt að endurhugsa tillöguna til að koma í veg fyrir slík vandamál?

### **5. Hugað að framkvæmd og innleiðingu tillögunnar með jafnréttissjónarmið í forgrunni**

- Hver ber ábyrgð á innleiðingu tillögunnar?
  - Ber einhver sérstaka ábyrgð á áhrifum tillögunnar á trans fólk?
- Hefur starfsfólki málsviðsins verið veitt nægileg hinsegin fræðsla til að mæta þörfum trans fólks?
- Eru til staðar verkferlar eða aðgerðir sem tryggja að innleiðing tillögunnar fari eftir jafnréttissjónarmiðum?
  - Verður tillagan reglulega endurskoðuð og metin út frá jafnréttissjónarmiðum?



## **Hvernig má tryggja réttindi trans fólks í innleiðingu og endurskoðun stefnu?**

Meðfylgjandi er uppkast að gátlista sem aðilar innan stjórnsýslu gætu nýtt sér þegar stefna er endurskoðuð með stöðu og réttindi trans fólks í huga. Athugið að hér er vitnað í trans fólk og á það við um trans konur, trans karla, kynsegin fólk og öll önnur sem gætu fallið undir trans hugtakið.

### **1. Hver?**

Hver eru helstu notendur þjónustunnar / gæðanna sem stefnan býður?

- Notar trans fólk þjónustuna á ólíkan hátt en síð fólk? Hvernig?
- Hver taka ákvarðanir varðandi framkvæmd stefnunnar?
  - Hver ber ábyrgð á framkvæmdinni?
  - Er ákveðinn hópur fólks sérstaklega áberandi við ákvarðanatökuna?
    - Endurspeglar sá hópur notendahópin?



### **2. Hvað?**

Hvað felst í stefnunni?

- Hvaða þjónustu / gæði býður stefnan upp á?
- Þjónustar stefnan sérstaklega þarfir trans fólks?

Hvað kostar stefnan notendurna?

- Hvernig nýtir trans fólk sér stefnuna?
- Leggst kostnaður við að sækja sér þjónustuna sem stefnan býður ójafnt á trans og síð fólk?

### **3. Hvers vegna?**

Hvaða ástæður liggja að baki þess að dreifing gæða eða nýting þjónustu er ólík milli kynja?

- Er gild og málefnaleg ástæða fyrir muninum?
- Eru einhverjir hlutar stefnunnar sem hafa neikvæð áhrif á trans fólk?
- Eru einhverjar venjur eða gildi til staðar innan stofnana sem stuðla að kerfisbundnu misrétti í garð trans fólks?
- Er einhver hluti stefnunnar óþarflega kynjaður?
  - Er tekið tillit til trans og kynsegin fólks í þeim hlutum?



### **4. Hvernig?**

Hvernig má bregðast við niðurstöðu greiningarinnar?

- Hverju þarf að breyta til að tryggja jöfn réttindi trans fólks á við síð fólk?
- Hvaða aðgerðir er hægt að nota til að leiðrétta kynjahalla í stefnunni?
- Er unnt að setja ný markmið og mælikvarða til að tryggja jákvæð áhrif stefnunnar á trans fólk?

# Útdráttur

Verkefni þetta hafði það að markmiði að svara eftirfarandi spurningu: Hver er staða og réttindi trans fólks gagnvart stjórnkerfinu á Íslandi? Enn fremur var markmið rannsóknarinnar að kanna hvort nýta mætti aðferðir kynjasambættingar (e. gender mainstreaming) til að koma málefnum trans fólks í forgrunn hjá stjórnvöldum. Leitast var við því að svara rannsóknarspurningunni með því að taka viðtöl við einstaklinga úr hópi trans fólks á Íslandi og spyrja þau út í upplifun þeirra á kerfinu. Niðurstöður út viðtölunum voru síðan kortlagðar og greindar. Í ljós kom að trans fólk stendur frammi fyrir takmarkaðri forgangsröðun á borði stjórnvalda, þurfa að fást við gölluð kerfi sem ekki gera ráð fyrir þeim og þau bera takmarkað traust í garð stjórnvalda. Upp úr þessum niðurstöðum voru unnir tveir gátlistar eftir uppskrift kynjasambættingar sem hvetja stefnumótunaraðila og starfsfólk stjórnsýslunnar til að taka sérstakt tillit til þarfa trans fólks, bæði í stefnumótun og í framkvæmd stefnu hins opinbera.

## Abstract

The aim of this project was to answer the following question: What are the status and rights of trans people in relation to the government system in Iceland? Furthermore, the aim of the study was to investigate whether gender mainstreaming methods could be used to bring the issues of trans people to the forefront of decision-making in government. An attempt was made to answer the research question by interviewing trans people in Iceland and asking about their experiences in relation the governmental system. The results of the interviews were then mapped and analyzed. The conclusion of the research is that trans people face being put at the back of the line in terms of government priorities, they have to deal with flawed systems that do not accommodate them, and have limited trust in government. Based on these results, two gender mainstreaming checklists were created that encourage policymakers and government officials to take special consideration of the needs of trans people, both in policy making and in the implementation of public policies.

# Efnisyfirlit

<b>1. kafli - Inngangur</b> .....	<b>1</b>
1.1. HVAÐ ER AÐ VERA TRANS? .....	1
1.2. TRANS FÓLK OG STJÓRNKERFIÐ.....	3
1.3. HVAÐ ER KYNJASAMPÆTTING? .....	5
<b>2. kafli - Aðferðafræði</b> .....	<b>9</b>
2.1. RANNSÓKNARAÐFERÐIR OG GAGNAÖFLUN .....	9
2.2. ÞÁTTTAKENDUR.....	9
2.3. FRAMKVÆMD.....	9
2.4. GAGNAÚRVINNSLA .....	10
2.5. SIÐFERÐISLEG ÁLITAMÁL .....	10
<b>3. kafli - Niðurstöður rannsóknar</b> .....	<b>12</b>
3.1. NIÐURSTÖÐUR VIÐTALA.....	12
3.1.1. <i>Heilbrigðiskerfið</i> .....	12
3.1.2. <i>(Ó)jöfn réttindi og staða</i> .....	15
3.1.3. <i>Útfærsla laganna óskýr og útilokandi</i> .....	19
3.2. GREINING NIÐURSTAÐA .....	23
3.2.1. <i>Lítill forgangsröðun</i> .....	23
3.2.2. <i>Gölluð kerfi</i> .....	24
3.2.3. <i>Takmarkað traust</i> .....	25
<b>4. kafli - Umræða</b> .....	<b>26</b>
4.1. BROSTNAR FORSENDUR KYNJASAMPÆTTINGAR.....	26
4.2. GÁTLISTAR – MEÐ FYRIRVARA .....	28
4.3. LOKAORÐ .....	29
<b>Heimildaskrá</b> .....	<b>34</b>

# 1. kafli - Inngangur

Eftirfarandi rannsókn skýrir frá upplifun trans, og sérstaklega kynsegin fólks, af stjórnkerfinu héraendis. Þá er leitast eftir því að svara eftirfarandi spurningu: Hver er staða og réttindi trans fólks gagnvart stjórnkerfinu á Íslandi? Spurningunni verður svarað með því að nálgast hana frá sjónarhorni þeirra sem á hverjum degi þurfa að horfast í augu við það að búa í kerfi sem ekki endilega gerir ráð fyrir þeim. Markmið rannsóknarinnar er tvíþætt. Í fyrra lagi er lagt kapp við að greina frá þeim hindrunum innan stjórnkerfisins sem trans fólk finnur hvað mest fyrir. Það er gert með því að taka viðtöl við einstaklinga úr hópi trans fólks og fá þau til að deila sinni upplifun af kerfinu. Í öðru lagi eru niðurstöður fyrri hluta verkefnisins notaðar til að vinna tvo gátlista eftir reglum kynjasambættingar sem tekur sérstaklega tillit til þarfa og málefna trans fólks. Enn fremur felst nýsköpunargildi verkefnisins í markmiðunum tveimur. Aukin þekking á málefnum og réttindum trans fólks auðgar möguleika stjórnvalda til bæta hag hópsins auk þess sem gátlistarnir tveir geta verið stefnumótunartól fyrir stjórnvöld í áframhaldandi aðgerðum á málavæðinu.

Í fyrsta kafla skýrslunnar er fyrst gert grein fyrir því hvað felst í því að vera trans. Þá eru nokkrar hugtakaskýringar teknar fyrir og félagslegri stöðu samfélagshópsins lýst. Einnig er stiklað á stóru yfir sögu og stöðu hópsins gagnvart stjórnvöldum. Í öðrum kafla skýrslunnar er aðferðafræði rannsóknarinnar lýst. Í þriðja kaflanum er greint frá niðurstöðum og greiningu viðtalanna. Fjórði kaflinn stiklar fyrst á stóru um sögu og hagnýtingu kynjasambættingar áður en hún er færð í samhengi við þarfir trans fólks. Síðar í kaflanum er gátlistinn raungerður með áherslu á þær forsendur sem hann byggir á. Í lokakafla skýrslunnar, þeim fimmta, eru markmið rannsóknarinnar útskýrð í samhengi við hvort annað og tillögur til stjórnvalda útlistaðar.

Rannsóknin er unnin af Birtu B. Kjerúlf, grunnema í stjórn málafræði við Háskóla Íslands, undir leiðbeiningu Silju Báru Ómarsdóttur, prófessors við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands, og unnin í samstarfi við Samtökin '78. Verkefnið er styrkt af Nýsköpunarsjóði námsmanna og var unnið sumarið 2022.

## 1.1. Hvað er að vera trans?

Í þessari rannsókn er staða trans fólks, með áherslu á kynsegin fólk, skoðuð í samhengi við stjórnsýslu og stjórnkerfi Íslands. Áður en farið er lengra í að greina frá rannsókninni og niðurstöðum hennar er vert að gera grein fyrir því hvað felst í því að vera trans og/eða kynsegin. Samfélag nútímans á Íslandi hefur mótast í gegnum aldirnar og er óumflýjanlega litað af hugmyndum um kynjatrúhyggju. Það þarf ekki að leita lengra en á þá staðreynd að íslensk lög



viðurkenndu ekki aðra kynskráningu en karl og konu fyrr en árið 2019 (nr. 80 2019). Lengst af var sú hugmynd uppi að einungis væru til tvö kyn, karlar og konur. Í seinni tíð hafa fræðin hins vegar dregið þá hugmynd í efa og greint frá því hvernig kyn er ekki náttúrulega ákvarðað. Kyn má þá skipta upp í líffræðilegt kyn (e. sex) og kyngervi (e. gender). Líffræðilegt kyn ákvarðast af líffræðilegum eiginleikum og hefur fjölbreyttar birtingarmyndir. Kyngervi er samfélagslega mótað og ákvarðast af hegðun fólks og gjörðum. Hefðbundnar samfélagslegar hugmyndir mótaðar af kynjatvíhyggjunnni hafa ákvarðað hvernig konur og karlar eiga að líta út og hegða sér (Butler 1999). Þessar hugmyndir geta verið afar íþyngjandi fyrir allt fólk, en einkum þau sem finna að þau passa ekki inn í þann ramma sem samfélagið hefur úthlutað þeim.

Trans Ísland, hagsmunasamtök trans fólks á Íslandi, hafa unnið mikilvægt starf til vitundavakningar á málefnum hópsins og finna má eftirfarandi skilgreiningar á vefsíðu félagsins: „Trans er regnhlífarhugtak fyrir allt það fólk sem er með kynvitund, kyntjáningu eða kyngervi sem er á skjön við það kyn sem þeim var úthlutað við fæðingu“ (Trans Ísland). „Trans“ er lýsingarorð og á sér andstæðu í orðinu „sís“. Sís fólk er þá fólk sem er með kynvitund, kyntjáningu og kyngervi í takt við það kyn sem því var úthlutað við fæðingu. Í þessari rannsókn verður jafnan vísað í trans fólk sem samfélagshóp innan íslensks samfélags. Þá jafnframt verið að vísa í hóp kynsegin fólks en þau falla undir trans regnhlífarhugtakið. Á vefsíðu Trans Ísland er hugtakið skilgreint: „Kynsegin: Hugtak sem nær yfir einstaklinga sem skilgreina sig sem ekki eingöngu karlkyns eða kvenkyns“ (Trans Ísland). Íslenskt orð yfir kynsegin fólk var samið í Hýrýrðakeppni Samtakanna '78 árið 2019 (Samtökin '78 2021). Orðið sem vann var „kvár“, og er það hliðstæða orðanna kona og karl.

Sýnileiki trans fólks hefur aukist á undanförunum árum, alþjóðlega og í íslensku samfélagi. Þessi hópur fólks er minnihlutahópur innan íslensks samfélags og er einnig jaðarsettur (Birta Ósk 2022). Lítið er hægt að fullyrða um hópinn þar sem tölur um trans konur og trans karla eru ekki skráðar sérstaklega og tölur um kvár eru ófullkomnar. Hins vegar má benda á niðurstöður rannsóknarinnar, *Að vera kvár á Íslandi* (Birta Ósk 2022), sem bendir á það misrétti sem kvárar lifa við á Íslandi. Þau eru ósýnileg í samfélaginu, upplifa kerfislægar hindranir og bera ábyrgð á eigin sýnileika og tilverurétti. Þrátt fyrir jákvæðar vendingar í málefnum þeirra og aukinn sýnileika trans fólks á síðastliðnum áratugum hefur átt sér bakslag í réttindabaráttu hópsins síðastliðin ár (Þorvaldur S. Helgason 2022). Því er mikilvægt að upphefja hópinn nú sem aldrei fyrr og styðja við réttindabaráttu þeirra.

## 1.2. Trans fólk og stjórnkerfið

Samtökin '78 eru stærsta hagsmunafélag hinsegin fólks á Íslandi. Þau veita hinsegin fólki þjónustu í formi ráðgjafar og fræðslu. Þau stunda einnig hagsmunavörslu fyrir hönd hinsegin fólks og eru jafnan fengin til að veita umsögn eða ráðgjöf hjá stjórnvöldum (Samtökin '78). Þau vinna verkefni gegn þjónustusamningum við stjórnvöld en njóta engra ríkisstyrkja. Hvað varðar stöðu trans fólks gagnvart stjórnsýslunni á Íslandi geta samtökin veitt nokkra innsýn. Þau eru aðildarfélag í ILGA, regnhlífarsamtaka hinsegin fólks í Evrópu, sem ár hvert gefur út Regnbogakortið. Kortið kortleggur réttindi og lagalega stöðu hinsegin fólks í ríkjum Evrópu. Réttindunum er skipt í sex flokka sem síðan eru metnir út frá ákveðnum viðmiðum. Flokkarnir eru; jafnrétti og bann við mismunun, fjölskylda, hatursglæpir og -áróður, líkamleg friðhelgi og viðurkenning á skráðu kyni, borgaraleg afnot af rými og landi og alþjóðleg vernd (Rainbow Europe).

Íslenska ríkið hefur gert það að markmiði sínu síðustu ár að bæta stöðu sína á kortinu. Stærsta skrefið í rétta átt var tekið 2019 þegar ný lög voru samþykkt á Alþingi, lög um kynrænt sjálfræði (Arnar Þór Ingólfsson 2020). Lögin kváðu á um nýja, hlutlausa kynskráningu í kerfum ríkisins. Þá gefst kvárum færi á að vera þau sjálf „opinberlega“, þ.e. gagnvart stjórnkerfinu. Gefinn var 18 mánaða frestur til að innleiða þessa þriðju kynskráningu í kerfi hins opinbera og þann 1. janúar 2021 rann sá frestur út. Auk þess kváðu lögin á um aðstöðu fyrir og þjónustu við trans og kynsegin einstaklinga í gegnum sérstakt teymi á Landspítala. Þetta var arfleifið frá fyrri lögum en slíkt teymi hafði verið starfrækt í nokkurn tíma á spítalanum (nr. 80 2019).

Í umsögnum hagsmunafélaga og annarra stofnana um lagafrumvarpið var erindi þess almennt fagnað, en þó komu upp nokkrar vangaveltur sem líta má á sem vísi að stærra vandamáli. Flestar vangavelturnar snúa að framkvæmd og innleiðingu laganna. Jafnréttisstofa (2019) veltir upp mögulegum aðstæðum þar sem ekki er hægt að tryggja réttindi einstaklinga með kynhlutlausa skráningu með augljósum hætti. Dæmi um þetta eru aðgengi kvára að ýmsum kynjuðum rýmum eða úrræðum t.d. vistréttur í kvennaathvarfi, þátttaka í íþróttakeppnum eða búningaástaða. Enn fremur bendir Fangelsismálastofnun (Fangelsismálastofnun ríkisins 2019) á að lög sem kveða á um vistun fanga eru afar kynjuð og óvíst er hvernig framfylgja skuli bæði lögum sem Fangelsismálastofnun starfar samkvæmt samhliða lögum um kynrænt sjálfræði. Að lokum má einnig benda á umsögn Öldu Vigdísar Skarphéðinsdóttur (2019) en hún lýsti yfir áhyggjum sínum að „vegna mögulegs ósamræmis milli kynskráningar og vissra kyneinkenna“ gæti trans og kynsegin fólk lent í vandræðum á ferðalagi í heimshlutum þar sem reglur um kyn og kyntjáningu

eru mun formfastari en hér. Alda kallar því eftir því að stjórnvöld komi til móts við trans fólk í þessu máli og veiti þeim einhvers konar vernd á ferðalögum erlendis.

Í kjölfar þeirra breytinga sem lög um kynrænt sjálfræði fólu í sér voru lög um jafnrétti kynjanna einnig yfirfarin. Þá var vísun í kynin breytt úr „karlar og konur“ í „karlar, konur og einstaklingar með hlutlausu kynskráningu“ (nr. 150 2020). Þar með eiga lögin að tryggja jafnrétti kvára til jafns við konur og karla. Hins vegar má benda á að lagalegur rammi fyrir kynsegin fólk utan þessara laga er ekki nægilega sterkur og dregur það úr getu stjórnkerfisins til að uppfylla þetta loforð. Þetta hefur ýmsar afleiðingar, bæði fyrir kynsegin einstaklinga og fyrir íslenska ríkið, en m.a. veldur þetta því að kynsegin fólk er tregt til að skrá kyn sitt sem hlutlaust á opinberum vettvangi af ótta við að lifa við takmörkuð réttindi, en þetta eru einar af niðurstöðum þessarar rannsóknar.

Samtökin '78 vinna í samstarfi við ILGA við að meta stöðuna hérlandis. Síðasta úttekt á aðstæðunum hérlandis var tekin saman í skýrslu sem Samtökin '78 sendu frá sér vorið 2021. Staðan hefur batnað síðan þá og hefur verið tekið tillit til þess í þessari umfjöllun. Þar hafa Samtökin listað upp ýmis lög sem þyrfti að lagfæra til að búa til betri lagaramma fyrir allt hinsegin fólk. Þá eru sum lög sem sérstaklega mætti endurskoða með þarfir og réttindi trans fólks í huga. Mörg lög eiga að banna mismunun á hinum ýmsu sviðum. Í slíkum lögum eru mismunabreytur gjarnan taldar upp til að ganga úr skugga um að greina frá því að mismunum á grundvelli þeirra sé ekki liðin. Þá benda samtökin á að í mörgum íslenskum lögum vantar sumar eða allar eftirfarandi mismunabreytur; kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáningu. Þetta á m.a. við um lög um heilbrigðisþjónustu, lög um réttindi sjúklunga, lög um grunnskóla, lög um hatursglæpi, lög um alþjóðlega vernd, almenn hegningarlög og stjórnarskrána. Þá er mikilvægt að stjórnvöld taki upp stefnu til að bregðast við hatri sem byggir á fordómum í garð hinsegin fólks og afsjúkdómsvæða heilbrigðisþjónustu við trans fólk. Allt eru þetta dæmi um lög sem ekki tekst að tryggja réttindi trans fólki í íslensku samfélagi (Samtökin '78 2021).

Að auki má benda á að í skýrslunni kalla Samtökin eftir því að íslensk stjórnvöld móti jafnréttisáætlun sem setur málefni hinsegin fólks í forgang. Þá skyldu forsendur slíkrar áætlunar vera: „Ítarleg verkefni með skýrum tímaramma, fjármagn eða aðföng til að áætlunin nái settu marki, skýr ábyrgðaraðili og virkt eftirlit með áætluninni“ (Samtökin '78 2021, 2). Íslensk stjórnvöld virðast hafa svarað kallinu en í upphafi árs 2022 lagði Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra fyrir Alþingi þingsályktunartillögu um hinsegin aðgerðaáætlun stjórnvalda til fimm ára (Stjórnarráðið 2022b). Í aðgerðaáætluninni er kveðið á um ýmislegt til að styrkja stöðu hinsegin fólks. Í áætluninni er m.a. áætlun um sérstakan framkvæmdasjóð fyrir hinsegin málefni, kortlagningu á stöðu, réttindum og líðan hinsegin fólks, aukna fræðslu um hinsegin málefni á ýmsum sviðum stjórnsýslunnar og breytingar á útfærslu heilbrigðisþjónustu trans og kynsegin fólks innan trans

teymisins á Landspítala. Aðgerðaáætlunin er því tvímælalaust metnaðarfull. Hún er hins vegar ekki fullkomin og margt má gagnrýna. Einna helst má benda á skort á fjármagni til þeirra aðgerða sem útlistaðar eru í áætluninni. Í umsögn sinni um áætlunina bendir Samband íslenskra sveitarfélaga (2022) á að mörgum þáttum áætlunarinnar eru ekki úthlutað sérstakir fjármunir heldur sagðir „rúmast innan fjárheimilda.“ Sambandið segir: „Vel má vera að það rúmist innan fjárheimilda að gera greiningar á stöðunni og setja samræmdar reglur en þegar kemur að því að fara í aðgerðir t.d. að vinna fræðsluefni, gera breytingar á húsnæði t.d. sundstaða og íþróttamannvirkja eða uppfæra eyðublöð og tölvukerfi þá fylgir því óhjákvæmilega kostnaður“ (Samband íslenskra sveitarfélaga 2022, 2). Samtökin '78 benda einnig á í umsögn sinni að talsvert meiri fjármunum mætti verja í aðgerðaáætlunina, t.d. er einungis fimm milljónum ætlað í að rannsaka frekar stöðu og réttindi hinsegin fólks á Íslandi. Hver sá sem þekkir til rannsóknarstarfs á þessum skala veit að slíkir fjármunir eru dropi í hafið þegar um ræðir jafn umfangsmikið verkefni (Samtökin '78 2022, 1).

Eins og er stendur Ísland í 9. sæti á Regnbogakorti ILGA. Það hljómar þó betur en raun ber vitni, en stjórnvöld uppfylla einungis 63% þeirra skilyrða sem samtökin leggja fyrir (Stjórnarráðið 2022a). Þá er enn langt í land fyrir stjórnvöld. Í ljós kemur að umsagnir við lög um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019) og við aðgerðaáætlun stjórnvalda (549/415 2022) höfðu og hafa enn sitthvað til málanna að leggja. Margir punktar sem komu þar fram voru vísar að stærra vandamáli í almennum laga- og réttindarlegum ramma utan um trans fólk í stjórnkerfinu sem betur komu í ljós við framkvæmd og í niðurstöðum þessarar rannsóknar. Þá er vert að spyrja: Hvernig er hægt að tryggja að stjórnvöld semji og framfylgi löggjöf sem er öllum í hag, og þá sérstaklega trans fólk? Sumt fræðafólk og stefnumótunaraðilar hafa síðastliðna áratugi reitt sig á kynjasambættingu til að tryggja jafnréttissjónarmið í aðgerðum stjórnvalda.

### 1.3. Hvað er kynjasambætting?

Kynjasambætting í stjórnsýslu og ríkisstofnunum Íslands var fyrst fest í sessi árið 2009, með samþykkt nýrra laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (nr. 10 2008). Í lögum sagði um kynjasambættingu:

Sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða: Þegar stefnumótunarferli er skipulagt, bætt, próað og lagt á það mat þannig að sjónarhorn jafnréttis kynja sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu (nr. 10 2008).

Enn fremur stóð í 30. grein laganna:

Sambættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða skal gætt við alla stefnumótun og áætlanagerð sem gerð er á vegum ráðuneyta og opinberra stofnana er starfa á málefnasviði þeirra. Hið sama gildir um alla ákvörðunartöku innan ráðuneyta og stofnana eftir því sem við getur átt (nr. 10 2008).

Sömu greinar má finna í nýjum lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (nr. 150 2020), sem samþykkt voru árið 2020 og tóku við af fyrrnefndum lögum (nr. 10 2008). Þá liggur í augum uppi að kynjasambætting er mikilvægt tól í stefnumótun í íslenskri stjórnvísu og hefur verið í hálfan annan áratug. En hvað felur það í sér? Tryggvi Hallgrímsson skrifaði grein um kynjasambættingu á vegum Jafnréttisstofu árið 2009, í kjölfar þess sem ný lög um jafnrétti kynjanna voru samþykkt. Hann rekur uppruna þessarar nálgunar að stefnumótun, en fyrstu lögin sem kváðu á um kynjuð jafnréttissjónarmið voru samþykkt í Svíþjóð árið 1984 (Tryggvi Hallgrímsson 2009). Á áratugunum sem fylgdu jókst alþjóðlegur áhugi á þessari nýju nálgun. Um og eftir aldamótin 2000 fóru flest ríki heims og flestar alþjóðastofnanir að leggja áherslu á mikilvægi hennar (Jafnréttisstofa 2009b, 14–15).

Þessi nálgun var ný af nálinni þegar hún kom fyrst fram, en áður höfðu mál er vörðuðu jafnrétti kynjanna einungis fengið tilfallandi athygli og aðgerðir sem einskorðuðust við stök vandamál. Kynjasambætting (e. Gender mainstreaming) breytti hugsunarhætti innan fræðanna þegar kom að jafnrétti kynjanna (Sameinuðu þjóðirnar 2002, 9–10). Nálgunin setur jafnræði kynjanna í forgrunn allrar ákvarðanatöku stjórnvalda (Lomazzi and Crespi 2019, 9–11). Þá felur nálgunin oftast í sér að stefnumótunaraðilar fylgi eftir ákveðnu regluverki eða gátlistum við störf sín, sem krefur þau um að líta til þeirra áhrifa sem störf þeirra hafa á mismunandi kyn. Þrátt fyrir að slík nálgun hafi verið stórt skref á sínum tíma er því þó fjarri að hún sé töfralausn á þeim vanda sem ójafnrétti kynjanna er. Regluverk eða gátlistar sem hanga á vegg á skrifstofum stefnumótunaraðila er ekki aðgerð sem skilar ein og sér bættri stöðu kynjanna. Mikilvægt er að samhliða kynjasambættingu sé einnig gengið í yfirgripsmiklar og áhrifaríkar aðgerðir til að bæta stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins (Jafnréttisstofa 2009, 11).

Á vefsíðu Jafnréttisstofu má finna ítarlegar upplýsingar um kynjasambættingu og framkvæmd hennar. Vert er að taka fram að allar þær upplýsingar miða einungis út frá tveimur kynjum, körlum og konum. Samt sem áður er mikilvægt að greina frá þeim aðferðum sem mælt er með að nota við stefnumótun til þess að hægt sé að rýmka um fyrir þörfum og réttindum fólks sem fellur utan slíkrar kynjatvíhyggju. Í handbók um kynjasambættingu og jafnréttisáætlanir frá stofnuninni, *Jöfnum leikinn*, segir að forsendur kynjasambættingar í stefnumótun eru fjórar: „*upplýsingar um stöðu karla og kvenna, ábyrgð á framkvæmdinni, fræðsla um jafnréttismál og síðast en ekki síst*

aðferðir sem hægt er að beita til að ná fram jafnrétti kynjanna“ (Jafnréttisstofa 2009, 9). Þá er mikilvægt að afla upplýsinga um áhrif stefnumótunar á fólk eftir kyni. Þar næst er nauðsynlegt að til staðar sé skýr ábyrgðarkeðja og vilji til að stuðla að kynjajafnrétti meðal þeirra sem móta hana og innleiða. Þá er fræðsla um málefni og misræmi milli kynja mikilvæg til að mögulegt sé að innleiða stefnuna. Að lokum þarf að taka markvissar ákvarðanir til að tryggja jafnrétti kynjanna og nýta til þess aðferðir sem hafa reynst góðar og gildar í þágu þess (Jafnréttisstofa 2009, 9–11).

Hefðbundið er að setja upp gátlista fyrir stefnumótunarferlið, sem hjálpar stefnumótunar- og framkvæmdaraðilum að tryggja kynjasambættingu. Í þessari sömu handbók og áður hefur verið rædd voru einnig útlistaðar kröfur um slíkan gátlista (Jafnréttisstofa 2009, 11–14). Kröfurnar kallast mikið á við forsendur kynjasambættingar sem voru útlistaðar hér að ofan. Enn fremur má finna ítarlega útlitun á uppsetningu gátlista í handbók stjórnarráðsins um kynjasambættingu (Forsætisráðuneytið 2019, 18). Þar er greint frá aðferð til að meta jafnréttisáhrif lagafrumvarps í sex skrefum. Fyrsta skrefið er upphafsgreining. Þar eru markmið frumvarpsins skilgreind og áhrif þess á ólíka hópa greind. Því næst eru áhrif frumvarpsins á kynin sérstaklega skoðuð, með hjálp kyngreindra gagna um stöðu kynjanna á málavíðinu. Þriðja skrefið felur í sér greiningu á gögnunum frá því í fyrra skrefi. Athugað er hvort frumvarpið hafi mismikil eða misjákvæð áhrif á mismunandi kyn. Skyldi slíkt ósamræmi milli kynja koma í ljós eru lögð fram sérstök jafnréttismarkmið í næsta skrefi. Þau skulu snúa að því að jafna áhrif frumvarpsins milli kynja. Því næst, í fimmta skrefi, er frumvarpið aðalagað að niðurstöðu greiningarinnar og jafnréttismarkmiðanna. Lokaskrefið felur í sér að niðurstöður jafnréttismatsins séu teknar fram og birtar með frumvarpinu. Í samantekt um kynjasambættingu og jafnréttisáætlanir frá Jafnréttisstofu (Jafnréttisstofa 2009, 11–14) er einnig lögð áhersla á að frumvörp og aðrar stefnur eru fullmótuð og tilbúin er mikilvægt að undirbúa þá aðila sem eiga að innleiða og sjá um framkvæmd stefnunnar undir að uppfylla þau jafnréttissjónarmið sem þeim fylgja. Fræðsla fyrir starfsfólk á stöðu kynjanna, innan málaflokksins og almennt, er mikilvæg undirstaða þess að stefnan verði farsæl í framkvæmd. Að lokum er einnig nauðsynlegt að sjá til þess að stefnunni sé raunverulega framfylgt auk þess sem gott getur verið að endurmeta stefnuna og framkvæmd hennar reglulega.

Þegar stefna er endurmetin með kynjasambættingu í huga er hægt að nota 4H aðferðina (Forsætisráðuneytið 2019, 20–22). H-in fjögur standa fyrir: Hver, hvað, hvers vegna og hvernig. Þá byggir aðferðin á fjórum spurningum sem lagðar eru fram þegar stefna sem nú þegar hefur verið innleidd er skoðuð. Fyrst er skoðað hvaða hóp fólks stefnan hefur áhrif á og hvaða hópur fólks er að taka ákvarðanir varðandi stefnuna. Mikilvægt er að afla tölulegra upplýsinga um markhóp stefnunnar og stjórnendur innan málavíðsins til að svara fá skýra mynd af stöðu mála. Því næst er kannað hvaða gæði og úrræði eru til staðar innan málaflokksins fyrir fólk af

mismunandi kynjum. Þriðja skrefið felur í sér að taka saman upplýsingarnar sem fengust úr fyrri tveimur skrefum og skoða þær með kynjagleraugum. Þá er vert að athuga hvort einhver munur sé á milli kynja, t.d. varðandi áhrifin sem stefnan hefur, aðgang að úrræðum og hvort málefnalegar skýringar séu til staðar á mögulegu misræmi milli kynja. Að lokum er fundið svar við því hvernig bregðast má við því ef kynjamisræmi kemur í ljós. Í kjölfar þeirrar skoðunar eru sett markviss markmið og áætlanir sem eiga að tryggja að stefnan snúi ekki aftur í sama horf og áður.

Nú hefur kynjasambættingu sem stefnumótunartóli verið lýst. Þá er vert að minnast á þær hliðar nálgunarinnar sem hægt er að gagnrýna. Kynjasambætting hefur sögulega aðallega litið til og verið notuð innan samfélaga, ríkja og kerfa þar sem kynjatvíhyggjukerfið eru ráðandi. Þá er í flestum tækjum og tólum sem nálgunin hefur alið af sér einungis hugað að misræminu sem er til staðar milli karla og kvenna. Þá hefur verið bent á að slík nálgun, sem mótast í kynjatvíhyggjunni, ali af sér og styrki hugmyndir um hefðbundin kynhlutverk (Bendl and Schmidt 2012, 370). Þessar afleiðingar gera bersýnilega lítið til að hjálpa fólki sem fellur utan kynjatvíhyggjunnar og getur jafnvel verið skaðleg trans og kynsegin fólki. Mikilvægt er að sporna við þessu. Það má gera með því að innleiða regluverk eftir reglum kynjasambættingar sem gætir að þörfum allra kynja og þá sérstaklega þörfum þeirra sem falla utan kynjatvíhyggjunnar.

## 2. kafli - Aðferðafræði

### 2.1. Rannsóknaraðferðir og gagnaöflun

Rannsóknin byggir á eigindlegum rannsóknaraðferðum. Leitast var við að afla gagna um upplifanir trans og kynsegin fólks af stjórnkerfinu hér á landi. Þá voru viðmælendur fengnir í viðtöl þar sem lagðar voru fyrir opnar spurningar og gafst viðmælendum færi á að leiða viðtalið á þær slóðir sem þau töldu vera mikilvægastar. Ástæða fyrir vali á eigindlegum rannsóknaraðferðum er sú að rannsóknarefnið hefur lítið verið rannsakað áður. Þá gefur aðferðin færi á að fara ótroðnar slóðir og draga ályktanir um lífsskilyrði trans fólks sem betur má rekja með eigindlegum rannsóknaraðferðum seinna meir.

Auk gagna sem fengust úr viðtölunum eru niðurstöður rannsóknarinnar byggðar á heimildavinnu, en efni er sótt vítt og breitt í útgefið efni. Fréttagreinar, viðtöl, skýrslur og samantektir hagsmunaaðila og starfsfólks innan stjórnsýslu og ríkisstofnana gefa skýrari mynd af stöðu trans og kynsegin fólks innan stjórnkerfisins og stjórnsýslunnar hér á Íslandi.

### 2.2. Þátttakendur

Viðmælendur voru átta talsins, sex kvár eða kynsegin, einn trans karl og ein trans kona. Meðalaldur var 27 ár (22 - 52 ára). Leitast var við því að ræða við fjölbreyttan hóp fólks, sem ýmist var með hefðbundna karlkyns eða kvenkyns skráningu í Þjóðskrá eða kynhlutlausu skráningu. Viðmælendur voru flest ungt fólk á þrítugsaldri en einn þeirra var á miðjum aldri. Rannsakandi þekkti nokkra viðmælendur fyrir og bókaði þau í viðtöl. Síðan var notast við snjóboltaaðferðina til að finna hina viðmælendurnar. Þess má þá geta að líklega er ákveðin skekkja á svörunum þar sem viðmælendur eru flest innan sama tengslanets.

### 2.3. Framkvæmd

Lagt var upp með að safna upplýsingum um kerfislægar hindranir sem mæta trans og kynsegin fólki með því að taka einstaklingsviðtöl við fólk úr þeim hópi. Viðtölin voru tekin á þriggja vikna tímabili, í júní 2022. Viðtölin voru á bilinu 10 til 45 mínútur.

Viðtöl voru hálfstöðluð (e. semi-structured) þar sem fimm opnar spurningar voru lagðar fyrir hvern og einn viðmælenda. Spurningar sneru að upplifun viðmælenda af stjórnsýslunni og kerfislægum hindrunum sem þau hafa fundið á eigin skinni eða höfðu heyrt af innan samfélags



trans og/eða kynsegin fólks. Þar sem spurningarnar voru opnar gafst viðmælendum færi á að leiða viðtalið á slóðir sem voru þeim sérstaklega hugleiknar. Þannig gáfu viðtölin breiða mynd af þeim vandamálum sem birtast þessum samfélagshópi og rekja má á einn eða annan hátt til kerfislægra vandamála innan stjórnsýslunnar. Hér fyrir neðan eru spurningarnar listaðar upp:

- Getur þú sagt mér stuttlega frá sögu þinni sem kynsegin og/eða trans manneskja? (þá meira varðandi þær kerfislægu breytingar sem þurftu að eiga sér stað frekar en persónulegar ástæður eða tilfinningar sem lágu að baki ákvörðuninni að koma út)
- Hafa einhverjar hindranir verið á vegi þínum í ferlinu?
- Finnur þú fyrir mismunun í kerfinu vegna kyntjáningar, kynskráningar eða kyns þíns?
- Er/eru einhver málefni eða vandamál sem þú telur vera algeng meðal kynsegin og/eða trans einstaklinga?
- Ert þú með einhverjar hugmyndir og/eða lausnir sem þú telur að gætu auðveldað þér lífið?

## 2.4. Gagnaúrvinnsla

Öll viðtölin voru afrituð orðrétt af rannsakanda. Eftir afritun voru viðtölin 47 blaðsíður af texta. Rannsakandi las síðan viðtölin oft í gegn og greindi sameiginlega snertifleti og þemu milli þeirra. Áhersla var lögð á að greina hvar viðmælendur lentu ítrekað á hindrunum innan stjórnkerfisins. Aðferð við úrvinnslu gagnanna fer því eftir verklagi gagnrýnar orðræðugreiningu (e. critical discourse analysis), en hún hefur verið sérstaklega áhrifarík leið til að greina stöðu kynjanna í samfélaginu (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2006).

Til að tryggja persónuvernd við úrvinnslu og framsetningu niðurstaða voru eftirfarandi aðgerðir teknar þegar tilvitnanir úr viðtölum voru settar fram:

1. Þátttakendur voru gerðir nafnlausir.
2. Viðmælendur voru ávarpaðir í texta í hvorugkyni eða í fleirtölu.
3. Rekjanlegar persónuupplýsingar voru fjarlægðar, s.s. atvinna, nám, fjölskylduhagir o.s.frv.
4. Í tilfellum þar sem þau höfðu ekki áhrif á merkingu voru aukaorð fjarlægð.

## 2.5. Siðferðisleg álitamál

Í framkvæmd rannsóknarinnar fylgdi ég eftir bestu getu persónuverndarlögum (nr. 90/2018) og siðareglum Háskóla Íslands (2019). Ég fékk upplýst samþykki frá öllum viðmælendum fyrir að taka þátt í rannsókninni áður en viðtölin hófust. Ég reyndi að koma fram við viðmælendur af

virðingu og gat þess að fullur trúnaður og nafnleynd fylgdi þátttöku í rannsókninni. Farið var með öll gögn sem fengust úr viðtölunum sem persónuupplýsingar. Einungis ég heyrði viðtölin og las afrit af þeim í heild sinni. Persónugreinanlegar upplýsingar í viðtölum voru strikaðar út áður en tilvitnanir voru notaðar í skýrslu. Hljóðupptöku og afriti af henni var eytt að rannsóknartímabili loknu.

Ég var og er meðvituð um að rannsóknarefnið er viðkvæmt. Ég tilheyri *ekki* hópi trans einstaklinga. Ég hef síð forréttindi, auk þess er ég hvítur Íslendingur, með íslenskan ríkisborgararétt, er ófötluð, tilheyri efri-millistétt og er menntuð. Ég er meðvituð um að ég rannsakaði hóp fólks utan frá og get því aldrei fyllilega skilið þær upplifanir sem viðmælendur lýstu fyrir mér. Því reyndi ég eftir bestu getu að nálgast viðfangsefni rannsóknarinnar af virðingu og nærgætni.

Ég tek virkan þátt í félags- og hagsmunastarfi tengdu hinsegin samfélaginu og er hinsegin sjálf. Í gegnum námið mitt, félagslíf og störf hef ég fengið að heyra af því hver upplifun trans fólks og kvára er af stjórnkerfinu á Íslandi. Frásagnir trans vana minna af þeim vandamálum og hindrunum sem þau standa oft frammi fyrir voru því uppspretta verkefnisins og úr varð þessi rannsókn. Þá stóð ávallt til að rannsóknin byggði á upplifunum og frásögnum trans og kynsegin fólks og hlutur minn í málinu er fyrst og fremst að gera grein fyrir þeim og koma á framfæri við stjórnvöld.

## 3. kafli - Niðurstöður rannsókna

### 3.1. Niðurstöður viðtala

Í þessu verkefni er staða trans fólks, einkum kynsegin fólks, skoðuð innan stjórnkerfis og stjórnsýslu Íslands. Þá er gjarnan vitnað í þessi fyrirbæri í töluðu máli einfaldlega sem „kerfið.“ Hugtakið nær yfir breiðan völl en það getur vísað til opinberrar stefnumótunar í málefnum, til beinna aðgerða stjórnvalda, tölvu- og skrifræðiskerfa sem stjórnsýslan nýtir sér o.s.frv. Hér er sérstök áhersla lögð á þau svið stjórnkerfisins sem hafa áhrif á stöðu og réttindi kynsegin og trans fólks beint eða óbeint.

Í viðtölunum var leitast við að greina hvar trans og kynsegin fólk finnur fyrir hindrunum og mismunum í stjórnkerfinu og stjórnsýslunni. Viðtölin leiddu í ljós að viðmælendurnir hafa fundið fyrir mótstöðu og hindrunum víðsvegar um kerfið. Sum atvik virðast við fyrstu sýn afmörkuð meðan önnur eru greinilega hluti af stærra vandamáli. Hér á eftir hafa hindranirnar verið flokkaðar eftir þremur megin flokkum. Flokkarnir eru heilbrigðiskerfið, takmörkun á réttindum og útfærsla laga er varða kynbundin málefni.

#### 3.1.1. Heilbrigðiskerfið

Heilbrigðiskerfið var fyrirferðarmikið í viðtölum þessarar rannsókna. Flest viðmælendanna völdu á einum eða öðrum tímamarki að leita til trans teymisins, eða einkalækna, eftir lækniástoð tengdri kynleiðréttingu eða -staðfestingu. Trans teymi Landspítalans er umdeilt innan samfélagsins á sama tíma og það er mikilvægur þáttur í kynleiðréttingarferli margra trans og kynsegin einstaklinga. Í umsögn trans teymisins við lög um kynrænt sjálfræði (2019) bendir teymið á að aðsókn eftir þjónustu þess hefur aukist gríðarlega. Gera má ráð fyrir að aðsóknin sé enn meiri í dag, en liðin eru rúm þrjú ár síðan umsögnin var gefin út.

Aukinni aðsókn fylgir meira álag á þau sem starfa fyrir teymið. Álagið hefur skilað sér í löngum biðtíma eftir þjónustu og mörg hafa þurft að bíða lengi eftir að komast af stað í ferli hjá teyminu. Trans fólk sem setið hefur á biðlista hefur komið mikið fram í fréttum síðastliðin ár og kallað eftir bættri þjónustu (Ellen Geirsdóttir Håkansson 2022). Viðmælendurnir í rannsókninni voru engin undantekning á þessu.

Það er búið að vera rosalega mikil bið hjá Landspítalanum. Ég þurfti að biða fyrst í þrjá mánuði til að komast bara í fyrsta viðtal. Sem var útskýrt held ég bara út af, bæði út af Covid en líka aukinni aðsókn, sko. Að þau séu ekki bara að höndla þetta lengur, þetta trans teymi.

Mikil bið er eftir einungis fyrsta viðtali. Þegar loksins kemur að því tekur við a.m.k. sex mánaða ferli þar sem einstaklingur þarf að mæta í viðtöl reglulega með sálfræðingi og geðlækni. Þar er líðan einstaklingsins rædd og áætlanir hans í framtíðinni. Sumum gæti þótt þetta gott aðhald en fyrir öðrum var þetta tímaeyðsla og þýddi bara enn lengri bið eftir breytingum sem gætu skipt sköpum fyrir andlega heilsu og vellíðan. Einn viðmælandi segir:

Þetta trans teymi er ekki nógu stórt. Og bara allt of hægvirkt. Eins og svona - þetta er bara - frá svona mínu sjónarhorni er þetta mikil svona bara tímaeyðsla, peningaeyðsla. Að ég þurfi bara að vera eitthvað, að mæta aftur og aftur til að segja bara sömu hlutina sko.

Þú þarft ekki á sálfræðihjálpi að halda til þess að uppgötva að þú sért trans. Þú ert löngu búinn að því áður en þú kemur í fyrsta sálfræðitímamann. Þú þarft sálfræðihjálpi til þess að fást við þennan veruleika [að vera trans eða kynsegin].

Þetta sjónarmið kom upp í nokkrum viðtölum. Þá höfðu sumir viðmælendur það á tilfinningunni að viðtöl við sálfræðinga og lækna væru ekki þeim sjálfum í hag, heldur væru sérfræðingarnir frekar að ganga úr skugga um að fólki væri nógu mikil alvara með þau læknisfræðilegu inn grip sem það sæktist eftir. Þá var tilfinningin sú að kerfið væri frekar að verja sjálft sig heldur en það fólk sem sótti þjónustu þess.

Það [trans teymið] er ekki gert beint fyrir [hik] skjólstæðinginn. Eða það er ekki gert fyrir trans fólkið. Það er gert meira fyrir lækna að, svona, bakka upp sig, að þeir séu ekki að gera eitthvað rangt, í rauninni. Eða, það er ekki mikið verið að, þú veist, veita trans fólki þá hjálpi sem það kannski, í rauninni, hefði mjög gott á að fá. Heldur meira svona, að ganga úr skugga um að þér sé alvara, nógu alvara, þannig að þér sé veitt þessi þjónusta.

Þá var sálfræðiþjónustan sem fylgdi teyminu gagnrýnd, en hún hættir um leið og fólk er „útskrifað“ úr teyminu. „Útskrift“ felur í sér að sex mánaða greiningarferli er lokið og fólk er þá komið á biðlista eftir þeirri þjónustu sem það óskaði eftir, hvort sem það er aðgerð, lyfjagjöf eða annað (Landspítali 2022, 12). Þetta felur í sér ýmsa galla, en ýtir enn fremur undir þá tilfinningu hjá skjólstæðingum teymisins að þjónusta þess er ekki að fullu í þeirra þágu.

Þegar trans manneskja, sem er búin að vera að berjast við ytri og innri fordóma alla sína ævi, er komin á þann stað að hún er tilbúin að koma út úr skápnum, þá er hún komin á þann stað að hún er tilbúin að fá þjónustuna. Hún er ekki á þeim stað að hún er tilbúin að berjast við kerfið í fjögur til fimm ár í viðbót til þess að fá þjónustuna.

Sú staðreynd að trans teymið sé undir mannað kemur engum á óvart sem þekkir til ástandsins á Landspítalanum um þessar mundir. Samt sem áður er vert að benda á það vandamál. trans teymið er undirmannað og fjárþurfi (Landspítali 2022, 12–11).

[Um trans teymið] Mér fannst alveg öllum mínum þörfum vera mætt, en örugglega svona tíu sinnum hægar en það hefði þurft að gera. En þar er vandamálið einmitt svona, undirmönnun. Vandamálið er það að einstaklingar sem eru að þjónusta trans, kynsegin fólk, er í hlutastarfi við það. Það eru ekki ákveðnir aðilar sem geta verið í hundrað prósent starfi að þjónusta þennan hóp, og það er vandamál.

Svo virðist vera að starfsfólk/fagfólk trans teymisins búi ekki yfir nægilegri þekkingu á málefnum skjólstaðinga sinna. Þá finna mörg sig knúin til að fræða sjálft starfsfólkið sem á að veita þeim þjónustu. Þá má benda á að ein af megin tillögum sem starfshópur um trans teymi Landsspítalans lagði fram í skýrslu (2022, 24) er að „auka fræðslu til heilbrigðisstarfsfólks til að draga úr fordómum í garð trans fólks.“ Viðmælendur rannsóknarinnar endurspegluðu þessar niðurstöður þegar þau lýstu sínum upplifunum af kerfinu:

Við erum ennþá á þeim stað þar sem við erum að leita eftir þjónustu og erum sjálf að fræða aðilana sem eiga að vera að fræða okkur.

Það sem maður heyrir mest frá öðru fólki er þetta blessaða heilbrigðiskerfi og einmitt ekki bara trans teymið heldur líka bara [hlé] geðheilbrigðiskerfið og svoleiðis því tengt. Og svona kannski vantar stundum upp á fræðslu fyrir fagfólk, sem er að vinna með viðkvæmum hópum.

Sjúkratryggingar Íslands og öll umsýsla tengdar þeim hafa einnig skapað vandamál fyrir margt trans fólk og kvára. Þá getur verið flókið að finna út úr því hvaða þjónusta fellur undir sjúkratryggingar og hvaða þjónusta gerir það ekki. Þá virðist jafnræðis ekki gætt milli þess hvað er niðurgreitt og hvað ekki.

Og svo hefur auðvitað líka verið mikil umræða og þrýstingur á að bara sjúkratryggingar nái utan um meira heldur en þær eru að gera af því að þetta er afskaplega þröngt. Þú veist þær niðurgreiða brjóstnám, til dæmis, en þær niðurgreiða ekki brjóstauppbýggingu fyrir trans konur. Þær niðurgreiða ekki laser háreyðingarmeðferð á öðrum stöðum en á andliti, það er ekki niðurgreitt á bringu eða maga til dæmis. Og það er eitthvað sem að fólk er, held ég, mikið að lenda á vegg með að það er rosalega mikil eftirspurn eftir því en það er bara, fólk hefur ekki efni á því vegna þess að það er ótrúlega dýrt.

Annar viðmælandi lenti í vandræðum í aðgerð sem var framkvæmd á Landspítala. Viðmælandinn hefur þurft að ganga hart á eftir starfsfólki spítalans, einungis til þess að fá upplýsingar um stöðu mála hjá sér. Síðan loksins þegar viðmælandi fær svör er tregða í kerfinu til að mæta þörfum hans, því reglurnar um trans fólk eru of óljósar. Þá má benda á niðurstöður skýrslu starfshóps um ýmsar laga- og reglubreytingar vegna laga um kynrænt sjálfræði (Forsætisráðuneytið 2020), en þar var sérstakur kafli um þátt sjúkratrygginga í kynleiðréttingarferlinu. Helstu tillögur starfshópsins í þessum málaflokki var að auka fjárveitingu til niðurgreiðslu á aðgerðum og úrræðum tengdum kynleiðréttingar ferlinu einkum uppbygging brjósta, háreyðing, varðveisla kynfruma og sálfræðimeðferð (Forsætisráðuneytið 2020, 34–38).

### 3.1.2. (Ó)jöfn réttindi og staða

Viðmælendurnir höfðu það flest sameiginlegt að upplifa það að á einn eða annan hátt væri kerfinu sama um þau. Þeim finnst þau ekki vera í forgangi hjá ríkinu og réttindi þeirra ekki tryggð. Margir viðmælendurnir létu þannig í ljós takmarkað traust til stjórnvöld og kerfisins í heild sinni.

[...] af því að ég er trans kona, af því að ég er ekki í forgangshóp. Af því að ég er [umm] minnihlutahópur sem skiptir ekki miklu máli, þá er ég bara látin bíða.

Þá kom það sjónarhorn einkum í ljós í samhengi við lög um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019). Flest höfðu orð á því að lögin væru mátulega vel skrifuð og ættu að færa þeim réttindi á við síð karla og konur, en fæst þeirra höfðu trú á því að sú væri raunin. Þá finnur fólk fyrir misræmi milli þess sem stendur í lögnum og því sem er framfylgt í raunheiminum. Mörg viðmælendanna eru kvár en hafa valið að vera með kynskráningu í Þjóðskrá sem fellur undir kynjatvíhyggjuna. Þau finna að þau treysta ekki þessari nýju kynskráningu því þau vita ekki hvað stjórnvöld munu gera til að framfylgja þeim réttindum sem eiga að fylgja henni.

Ég er ekki tilbúið einhvern veginn að - að vera með kynskráningu sem er ekki með tryggð réttindi. Af því að það hefur alveg komið upp að fólk, [umm], eins og sem er innan trans teymisins og fær fulla þjónustu og sjúkratryggingar og slíkt, breytir svo kynskráningunni sinni og þá minnki sú þjónusta - af því að það er bara ekki tekið fram hvaða þjónustu kynsegin fólk á að fá samkvæmt lögum og reglugerðum og slíkt.

Í þessu samhengi var ferðafrelsi ofarlega í huga fólks. Á íslenskum vegabréfum er ritað kyn þess sem ber bréfið. Þá upplifir margt kynsegin fólk óöryggi að ferðast til landa þar sem mun minna umburðarlyndi er til staðar í garð fólks sem fellur ekki inn í kynjatvíhyggjuna.

Þannig já, mín persónulega ákvörðun var að taka einmitt ekki kynhlutlausu skráningu, bara af því að ég vil ekki að ferðafrelsi mitt sé heft og það er ekkert í lögnum sem segir að ég verði verndað ef eitthvað kemur upp á alþjóðlega.

[...] og hérna ég fór svona að átta mig meira á því á þessum tíma, á þessum nokkrum árum þarna í háskólanum, hversu slæmur lagalegi ramminn væri fyrir mig. Ekki bara hérlendis, heldur líka erlendis. Sérstaklega eftir að þriðja kynskráningin var komin inn, lagalega séð, með lögnum um kynrænt sjálfræði. Þá allt í einu kom upp þessi spurning, svona, vil ég, þú veist, einkenna mig, ekki bara einhvern veginn sem aktivisti í samfélaginu, heldur líka bara á opinberum skrá, sem kynsegin manneskja. [Umm] og ég ákvað að gera það ekki og er ekki með - er ekki með þá kynskráningu í dag, einfaldlega af því að það er ekkert vitað, í rauninni, um hvernig það væri að ferðast og slíkt.

Þessar vangaveltur viðmælendanna kallast á við umsögn Öldu Vigdísar Skarphéðinsdóttur við lögin um kynrænt sjálfræði (2019). Þar sem þessi hlutlausu kynskráning er ekki til staðar í mörgum löndum heimsins gæti það vakið athygli að ferðast með slíka. Þá veltu sum því fyrir sér af hverju það er nauðsynlegt að vera yfirhöfuð með skráð kyn á vegabréfum.

Af því þetta er ekki til staðar í mörgum löndum og einhverra hluta vegna er kyn á vegabréfum hjá Íslendingum og það er ekki alþjóðlegt. Þú veist það er ekki kyn á vegabréfum í mörgum öðrum löndum. Það er bara einhver svona kúltúr sem við höfum ákveðið að fylgja. Þú veist, sums staðar er gefið upp trúarbrögð og eitthvað slíkt sem við erum ekki að gefa upp á mót, sko. En það, einhvern veginn, heftir mann í því að ferðast með þetta vegabréf sko - eða ferðast öruggt með þetta vegabréf. Af því maður getur náttúrulega, örugglega komist inn á ýmsum stöðum, en veit kannski ekki mikið hverju maður mætir.

Þó svo að vandræði erlendis væru ofarlega á baugi hjá mörgum merkir það ekki að þau megi ekki finna innanlands líka. Margir viðmælendur töluðu um að finna fyrir hindrunum í kerfinu, þrátt fyrir að á þeim tíma sem viðtölin voru tekin voru þrjú ár liðin frá staðfestingu laga um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019) og eitt og hálf tveggja ára liðið frá því að fresturinn til að innleiða þau rann út en hann var settur 1. janúar 2021 (nr. 80 2019).

Já ég bara ég veit ekki hvernig, systematískt yrði komið fram við mig með þessa kynskráningu. [hlé] Og líka bara íslenska kerfið, ég er ekki alveg viss einmitt, af því að ég veit að mörg kerfi í stjórnsýslunni eru ekki búin að uppfæra. Og það það hefur tekið langan tíma og alltaf þessi afsökun að, hérna, að það sé erfitt að uppfæra kerfin. Sem að ég held að sé bara ekki satt, ég held að það sé bara ekki áhugi fyrir eða mannskapur eða, já. Þannig ég held að það breyti ekki einu sinni það miklu, akkúrat núna fyrir mig á Íslandi.

Þá er tilfinningin gjarnan sú að kynsegin fólk sé afgangsstærð innan stjórnsýslunnar og kerfisins.

Af því lögin um kynrænt sjálfræði, þau efla réttindi okkar rosalega mikið, eða þú veist þau veita okkur sömu réttindi og konur og karlar, að sumu leyti. Ekki öllu, af því að [hik], þessu er svo ekki búið að breyta í flestu öðru. Þú veist, það er ennþá verið - talað bara um konur og karla í fullt af lagabálkum sem eru mikilvægir - og ekki bara lagabálkum heldur líka bara þúst reglugerðum og allskonar einhverjum svona gömlum pdf-skjölum hjá mismunandi ráðuneytum sem enginn þælir í að séu til, en fólk getur gripið til. Og hérna [hik] og það var semsagt komið fram með þessum lögum að það þyrfti að gera ráð fyrir kynsegin fólk á alls konar skráningum, í öllum kynskráningum, opinberum kynskráningum, en svo var í raun ekkert mikið gert til að framfylgja því. Eða þú veist ekki að hálfu ríkisins allavegana.

Út af því að [hlutlausu kynskráningin] er svo ný og eins og margt annað kynsegin fólk þá langar mig að sjá [hlær] í smá tíma hvort að, sko, bæði hvort að svona innviðir þróist samhliða þessari breytingu eða hvort að það muni taka heil tíu, tuttugu ár fyrir öll þau kerfi sem að nýta sér kynskráningu. Ég er að tala innan skóla, innan, innan vinnustaða, innan banka, innan læknisþjónustu. Hvort að þetta verði í takt við þessa breytingu, út af því að núna jafnvel eftir, mig minnir að það hafi verið tveggja ára tímabil sem þessir staðir fengu til þess að breyta, og það hefur svona næstum því enginn fylgt því eftir. Eða enginn sem að maður tekur eftir, allavega ekkert af þeirri þjónustu sem ég hef nýtt hefur haldist í þessar breytingar.

Dæmi um slíkt atferli innan stjórnkerfisins er frétt frá Hagstofu frá 2021. Þau notast við kyngreind gögn í skýrslum sínum og í fyrsta skipti voru meðal þeirra gögn um kynsegin



einstaklinga, eða þá einstaklinga sem hafa skráð kyn sitt sem hlutlaust í Þjóðskrá. Vegna persónuverndarsjónarmiða var ákveðið að greina ekki frá gögnum um fólk með hlutlausa kynskráningu, því sá hópur er svo fámennur. Í stað þess að velja að birta ekki upplýsingarnar var frekar ákveðið að skipta einstaklingunum með tilviljun milli hinna tveggja hópanna, karla og kvenna (Hagstofa Íslands 2022). Þannig náði Hagstofa út gögnum um kynsegin fólk og skekkti niðurstöður fyrir hina tvo hópana á sama tíma.

Sem sagt, náttúrulega Hagstofan er ríkisstofnun, og hefur verið að vanvirða kynhlutlausa skráningu. Segir að það sé of lítil, of lítill hópur með kynhlutlausa skráningu til þess að vernda persónuupplýsingar. Þannig þau bara skipta [fólki með kynhlutlausa skráningu] með handahófi milli karla og kvenna í tölfræðinni. Þannig þau eru að gefa ranga tölfræði og að brjóta á réttindum fólks.

Þessi vinnubrögð vekja upp spurninguna um hvað eru persónugreinanlegar upplýsingar og hvað ekki. Kyn fólks eru ekki persónuupplýsingar, nema í þeim tilvikum sem fólk er með hlutlausa kynskráningu? Þetta athæfi setur fordæmi fyrir afneitun á tilvist kynsegin einstaklinga. Auk þess dregur þetta úr vilja kynsegin einstaklinga til að skrá kyn sitt sem hlutlaust í Þjóðskrá. Veldur það því að mögulega verður hópurinn aldrei nægilega fjölmennur til að hægt sé að birta tölur um hann og hann heldur áfram að vera ósýnilegur í samfélaginu. Þá er einnig spurning hvort vert sé að safna upplýsingum um stöðu trans karla og trans kvenna í samfélaginu. Því þótt þau séu með öllu jafngild kynbræðrum og kynsystur sínum þá geta samfélagslegar aðstæður trans kvenna og karla verið mjög frábrugðnar sís kvenna og karla. Dýrmætt gæti reynst að eiga tölur um þennan hóp fólks.

[...] af því að [kyn] er allt skráð sem viðkvæmar persónuupplýsingar. Það er ekki eitthvað sem var gert í samráði við Samtökin [78], eða kynsegin fólk, það er bara eitthvað sem einhverjir miðaldra menn ákváðu fyrir einhverjum árum síðan að skyldu vera viðkvæmar persónuupplýsingar og því ekki safnað. Og þess vegna er ekkert vitað í kerfinu um slíkt.

Vonbrigði og vantraust eru tvö orð sem lýsa viðhorfi hópsins til stjórnsýslunnar héraendis. Vonbrigði yfir því að geta ekki fengið sömu réttindi og sömu meðferð og samlandar þeirra sem eru nægilega heppnir til að falla mátulega inn í kynjatvíhyggjukerfið. Vantraust í garð stofnana og ríkisvaldsins og efasemdir um getu þeirra til að tryggja réttindi þeirra sem falla utan kynjatvíhyggjunnar.

Já, hindranirnar eru að miklu leyti bara að löggin eru soldið strangari heldur en raunveruleikinn, einhvern veginn.

Náttúrulega það væri mjög, myndi auðvelda lífið mitt rosalega mikið að bara - ef að stjórnýslan myndi fara eftir eigin lögum [hlær]. Það væri rosa næs sko.

### 3.1.3. Útfærsla laganna óskýr og útilokandi

Lög um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019) kveða á um rétt trans og kynsegin einstaklinga til að lifa lífinu eftir eigin höfði. Hins vegar hefur útfærsla laganna takmarkað getu fólksins til að gera einmitt það. Óskýrar og/eða kynbundnar reglur hafa skaðleg áhrif á þennan samfélagshóp auk þess sem þær flækja líf þeirra óþarflega.

Tapaður tími er einkennandi fyrir líf viðmælendanna. Því að koma út úr skápnum sem kvár eða trans fylgja gjarnan breytingar, innan persónulegs lífs en einnig opinberlega s.s. nafnbreytingar eða breytt kynskráning. Sum fundu mikla tregðu í kerfinu við að koma þessum breytingum til skila, meðan önnur fundu lítið fyrir slíku. Tregða í kerfinu birtist á ýmsa vegu en áberandi var sá mikli tími sem gjarnan fór í að „sinna“ því að vera opinberlega trans eða kynsegin. Endalaus símtöl, lítill sveigjanleiki í tímapöntunum hjá ýmsum stofnunum, starfsfólk innan stofnana sem bendir hvert á annað og óljós ábyrgðarkeðja. Einn viðmælandi segir:

[...] ég hef þurft að eiga í, þú veist eyða mörgum mánuðum bara af lífi mínu í að standa í því að sækja vottorð héðan og þaðan og ýta á eftir því bara að málin séu unnin og að ég fái einhver svör.

Annar viðmælandi missti mikinn tíma úr skóla og vinnu á þeim tíma sem hann var í ferli hjá trans teyminu:

Og ég hef verið bæði í vinnu og skóla og [hef þurft] að hlaupa út úr tíma, fara út á svalir og niður í kjallara og eitthvað til þess að geta átt einhver símtöl við, einmitt, símtöl við ritara hjá trans teyminu og símtöl við Þjóðskrá í sambandi við nafnbreytingu. Og hef einmitt verið á [bið] í fimmtán mínútur hjá einni stofnun og síðan annarri stofnun. Og þetta, einmitt, þetta svona, þegar maður púsar þessu öllu saman þá er þetta daldið mikil truflun í manns daglega líf.

Sami viðmælandi hafði orð á því í kjölfarið að þessi tími sem fór í slíkar erindagjörðir innan stofnana ríkisins auk hvíldartíma í kjölfar kynleiðréttandi aðgerða kostuðu hán vinnuna:

Ég hef misst mikinn tíma úr vinnu og síðan verið sagt upp, ekki út af [erindagjörðum] á pappír, en það átti, það spilaði hlut - eða það átti þátt í því. Og það var alveg tekið fram að ég hafi fengið þennan frítíma sem þurfti fyrir endurhæfingu eftir kynleiðréttandi aðgerð.

Það er ekki mikið val um læknisfræðilega þjónustu fyrir trans og kynsegin einstaklinga hérlendis, þar sem það er nauðsynlegt að fara í gegnum trans teymið til að fá niðurgreidda þjónustu (Forsætisráðuneytið 2020, 27). Sum eru nógu heppin til að borga sjálf fyrir aðgerðir:

En hérna, [að fara í aðgerð hjá einkaspítala] er alveg dýrt þannig að þau sem eiga minni peninga þurfa að bíða. Og eru bara að bíða í fleiri ár jafnvel. Það er ógeðslega erfitt, fyrir þau. Það hefur, já, það hefur hjálpað mér klárlega mjög mikið, bara að vera í góðri stöðu til að byrja með.

Þau sem kjósa, eða neyðast, til að sitja á opinberum biðlistum eftir lyfjagjöf eða aðgerðum gera það til að hafa efni á þjónustunni. En biðin getur samt sem áður verið dýrkeypt:

Og núna erum við að heyra, innan samfélagsins, að þeir sem eru kannski að fara inn á biðlistann núna geta þess vegna, miðað við að ef það fer ekki að fjölga skurðstofudögum og annað, þurft að bíða í, þarna, allt að tíu [ár]. Það er bara nóg til þess að, í rauninni, að margir muni gefast upp. Og þegar ég tala um að gefast upp það þýðir að þau muni bara taka sitt eigið líf. Sem að er [umm] mjög slæmt.

Að lokum má benda á nokkur dæmi um óþarflega kynbundnar reglur í kerfinu sem viðmælendur hafa rekið sig á. Þær eru eflaust margfalt fleiri en eru taldar hér upp en þetta getur verið vísir að stærra vandamáli innan kerfisins. Til að byrja með má benda á reglur um kynjuð salerni og kynjaða klefa. Þetta hefur verið bitbein í umræðunni um nokkurt skeið (Kristlín Dís Ingilínardóttir 2019; Þorvaldur S. Helgason 2021) en erfiðast hefur þetta reynst þeim sem vilja einfaldlega komast á klósettið og í sund án þess að þurfa að beygja sig að reglum um kynjatvíhyggju í leiðinni.

Einn viðmælandi minntist sérstaklega á trega innan menntastofnunar sem hann sótti til að mæta þörfum kynsegin nemenda til að geta notað ókyngreind klósett. Þetta er þekkt dæmi, en benda má á að haustið 2021 tók kynsegin nemandi sig til og breytti merkingum á salernum Háskóla Íslands af sjálfsdáðum. Innan stofnunarinnar hafði lengi verið tregi til að ráðast í beinar aðgerðir til að gera salerni skólans aðgengileg nemendum. Hins vegar, þegar þessi nemandi tók sig til og kom málunum í farveg af sjálfsdáðum þá fannst hvatning innan stjórnenda skólans að

lagfæra þessar merkingar (Þorvaldur S. Helgason 2021). Þetta er skýrt dæmi um trega innan ríkisstofnunar til að mæta þörfum kynsegin nemenda og er mismunun í þeirra garð.

Kynhutulausir klefar í almenningssundlaugum eru farnir að vera algengari en þeir voru, en eru gjarnan ákveðin eftir-á hugsun í augum margra sem vilja gjarnan nota þá. Enn og aftur virðast þægindi trans og kynsegin einstaklinga mæta afgangi og tilfinningin getur verið sár. Þess má þó geta að í nýrri aðgerðaáætlun stjórnvalda er kveðið á um að almenningsskými skulu vera ókyngreind (594/415 2022).

Það eru bara svona venjulegir hlutir, eins og að fara í sund, eru náttúrulega bara að verða ógeðslega flóknir ef það er ekki, hérna pláss fyrir mann neins staðar. Og þessir svona kynlausu klefar eru yfirleitt bara svona klefar fyrir fatlað fólk sem eru nýttir í þetta, en það er alltaf eitthvað vesen að fá lyklana. [...] það er bara ekki, ekki gert ráð fyrir þessum hóp.

Þá eru dæmi um upplýsingagjöf og þjónustu innan ríkisstofnana sem eru kynbundnar, til dæmis innan heilbrigðiskerfisins. Þessi þjónusta og þessar upplýsingar fara þá gjarnan á mis við fólk sem breytir kynskráningu sinni á einn eða annan hátt. Viðmælendur höfðu orð á slíkum atvikum:

Af því að ég er sem sagt með karlkyns kynskráningu en ég er vissulega með leg og kvenkyns kynfæri. Og ég veit ekki alveg hvernig þetta verður þegar ég á að fara í leghálsskimun og slíkt, af því að ég sko, fæ ég það líka niðurgreitt? Verð ég boðað í slíkt? Ég bara, ég veit það ekki. [Hlær]. Svo nei, það er bara hérna, það kemur í ljós. [...]. Þó að það mun örugglega einhver minna mig á að fara í blöðruhálsskrabbameinsskimun, sem er fyndið því ég er ekki með blöðruháls. En [umm], hérna, af því að sjúkratrygging-, [umm] sjúkrahúsin eru bara tengd við Þjóðskrá og Þjóðskrá skráir bara kynið, skráir ekkert svona hvort þú sért trans eða hvort þú sért kynsegin

Eins og til dæmis með, það sem ég hef oft hugsa úti er eins og með krabbameinsskimanir og svoleiðis. Sem eru kyngreindar. Það er boðað í rauninni eftir skráðu kyni í Þjóðskrá, þannig að hérna, trans konur eru að fá boð í leghálsskimanir og [hlær] eitthvað svoleiðis. Og þú veist, ég með hlutlausu kynskráningu er væntanlega ekki að fá boð í neitt kynbundið.

Og að, hérna, konur mættu ekki fá ákveðin bóluefni út af blóðtappaáhættu en það var ekki fyrr en eftir á að það voru gefnar út einhverjar leiðbeiningar um það hvað það þýddi fyrir trans fólk og meira að segja þá, þá var fólk með kynhlutlausu kynskráningu ekki innifalið, það var ekkert minnst á það. Þannig að, það er svona aðallega bara að kerfinu yfirsést voðalega mikið og það á það til að gleyma að gera ráð fyrir.

Mannanafnanefnd hefur reynst mörgum kynsegin og trans einstaklingum erfið stofnun, en reglur og lög um hana eru gjarnan fornfáleg og erfið yfirlestrar.

Eins og svona þetta með mannanafnalög. Þau eru ekkert að stoppa neinn frá því að heita það sem, sem sagt, fólk vill heita. Þau eru bara að koma í veg fyrir að þau standi á opinberum pappírurum. En [umm] sem að gera ekkert nema valda fólk vandræðum og hérna erfiðum og vanlíðan vegna þess að það getur ekki heitið réttu nafni. Og mér finnst ákveðið skilningsleysi þegar fólk er að ræða um þessi lög og fólk sem hefur eitthvað á móti því að þeim sé breytt. Að það er í raun og veru, þú veist, þú getur ekki stýrt því hvað fólk heitir, og þannig falla lögin bara soldið um sjálf sig. Sem skilar sér bara í því að Þjóðskrá verður ónákvæmari. [...] Og það er líka eitt sem hefur ekki verið gert, að það er ekki hugsað út í þetta alveg til enda. Vegna þess að það var ekki heimilað að breyta, að breyta endingu á kenninafni án þess að breyta kynskráningu og það þarf að vera alltaf í samræmi, í staðinn fyrir að gefa það frjálst á sama tíma.

Þá er vert að minnast á það að kerfið getur reynst afar ósveigjanlegt og erfitt að fóta sig innan þess. Sumum viðmælendum hefur ekki fundist þau fá nægt svigrúm innan kerfisins til að finna hvað raunverulega hentar best.

En oft er það bara ferli að finna nafn. Og það er oft bara ótrúlega sársaukafullt fyrir fólk að vera með nafn í skráningu sem passar ekki við kynið þeirra. Og [þau] kannski ákveða bara eitthvað nafn, nafn sem kannski passar nógu vel í bili en er kannski ekki endilega nafnið sem þau enda á, skilur þú? Og þá eru þau bara eitthvað svona, föst með það nafn. Sem er ekki gaman. [umm] en ég veit alveg að það eru til undantekningar en maður þarf bara alltaf að rökstyðja geðveikt mikið.

Þjóðskrá biður um rökstuðning þegar eigin nafni er breytt, sem er auka skref sem neyðir trans fólk til að verja tilveru sína fyrir ríkisstofnun. Þá má vel efast um það af hverju fólk, og sérstaklega trans fólk, þurfi að rökstyðja jafn persónulega ákvörðun og þá ákvörðun að velja sér nafn? Þá virðist ekki vera mikil hvatning innan sem utan stjórnsýslunnar til að gera fólk sem breytir um nafn eða kynskráningu auðveldara fyrir. Nokkrir viðmælendurnir minntust á að kerfi utan stjórnsýslunnar væru lengi að uppfæra sig og aðlaga að nýjum tímum og upplýsingum. Þá fá sum ennþá símhringingar á dauðum nöfnum, þrátt fyrir að langur tími hafi liðið síðan nýtt nafn hefur verið samþykkt og uppfært í Þjóðskrá.

Það er vandamál og ég hef sjálfur farið í fyrirtæki [umm] til þess að kaupa eitthvað eða biðja um einhverja þjónustu og ég hef verið afgreiddur með gömlu nafni og hérna, það hefur valdið miklum ruglingi þegar ég er að leita mér að ákveðinni þjónustu.

Ég fæ ennþá símtöl, þar sem að gamla nafnið mitt er, eða þú veist, spurt er að gamla nafninu mínu og ég breytti því fyrir rúmu ári núna. [Um] Og ég einhvern veginn geri ekkert ráð fyrir að það muni hætta.

Þessi tregi eða getuleysi til að mæta þörfum trans og kynsegin fólks innan kerfisins skapar þá einnig upplýsingatóm um þennan hóp. Það veldur því að enn erfiðara verður að mæta þörfum hópsins, ákveðinn spírall myndast þar sem trans og kynsegin fólk verður undir og gleymist.

Það er ekkert verið að eiga tölur um kynsegin fólk, eins og að það skipti ekki máli, að það sé ekki til. En það bara er svo rangt og þetta er náttúrulega bara tækifæri sem fólk er að missa af, að taka mark á þessum samfélagshópi.

## 3.2. Greining niðurstaða

Út frá niðurstöðum viðtalanna og heimildarvinnu má greina þrjú megin þemu í þeim hindrunum og takmörkunum sem trans og kynsegin fólk mætir innan stjórnkerfisins hér á landi. Þau eru: lítil forgangsröðun, gölluð kerfi og takmarkað traust í garð stjórnvalda.

### 3.2.1. Lítil forgangsröðun

Trans og kynsegin fólk þarf að fást við kerfi sem ekki eru hönnuð með þau í huga. Það eitt og sér getur verið afar yfirpyrmandi. Hins vegar er sú tilfinning ráðandi innan hópsins að mál þeirra séu ekki í forgangi innan stjórnsýslunnar eða meðal stjórnvalda. Þessi tilfinning er ríkjandi þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda í þágu málstaðarins, s.s. aðgerðaáætlun í hinsegin málefnum og lögum um kynrænt sjálfræði. Mögulega útskýringu á þessu má finna í umsögnum við áætlunina og lögum. Stjórnvöld virtust ekki taka nógu stórt skref í þessum aðgerðum og þörf var á. Í augum trans fólks sýnir það að takmarkaður vilji sé til staðar meðal stjórnvalda til að forgangsráða málefnum hinsegin fólks. Gerir þetta lítið til að draga úr þeirri tilfinningu meðal trans og kynsegin einstaklinga að þau séu aftast í röðinni.

Stefnumótunarferlið er því að einhverju leyti ábótavant í málefnum trans og kynsegin fólks. Hins vegar virðist helsta vandamálið liggja í innleiðingu og framkvæmd stefnu og laga. Stefnumótun, lög og reglugerðir geta lofað grasi og grænum högum en það er ekki fyrr en í

innleiðingu sem brestirnir láta sjá sig. Þeir eru töluverðir þegar kemur að málefnum hinsegin og trans fólks, en fjöldi þeirra hefur verið rakinn hér að ofan. Rekja má flesta þessa galla til þess að málum þessa samfélagshóps er ekki forgangsraðað og því eru lausnir ekki á reiðu. Þá veltur það á fólkinu sjálfu að standa í því að koma sínum málum á framfæri. Rót forgangsröðunarvandans getur legið í því að lítil almenn vitneskja er til staðar um málefni og þarfir trans og kynsegin fólks. Það er erfitt að forgangsraða því sem fólk þekkir ekki. Þá gæti verið gott fyrsta skref að fræða starfsfólk ríkisstofnana um margbreytileika kyns og þá misjöfnu félagslegu aðstöðu sem kynjatvíhyggjukerfið veldur fólki sem ekki fellur vel að reglum þess. Enn fremur væri hægt að fræða almenning betur um hinsegin málefni, sérstaklega í skólum landsins.

### 3.2.2. Gölluð kerfi

Eins og greint var frá í fyrri kafla er heilbrigðiskerfið ofarlega á baugi hjá þessum samfélagshóp, enda sú ríkisstofnun sem mörg innan hópsins hafa mikla reynslu af. Mikilvægt er að taka fram að þetta gæti verið ákveðin skekkja í upplýsingaöflun, því læknisfræðileg kynleiðrétting er ferli sem alls ekki allir trans eða kynsegin einstaklingar vilja eða kjósa að ganga í gegnum. Þjónustan sem fæst innan stofnunarinnar er samt sem áður verðmæt og mikilvæg en greinilegt er að hún er undirmönnuð og undirfjármögnuð. Veldur þetta því að fólk festist á löngum biðlistum sem getur haft alvarlegar afleiðingar. Auk þess er ferlið innan trans teymisins óljóst og erfitt getur reynst að finna skýra ábyrgðarkeðju innan ferlisins. Enn fremur er hlutverk sjúkratrygginga í því að niðurgreiða ýmsa læknisfræðilega þjónustu trans og kynsegin fólks óskýrt og vert er að endurskilgreina hvaða þjónusta fellur undir tryggingar.

Skrifræðið sem einkennir stjórnsýsluna vegur sérstaklega þungt á trans og kynsegin einstaklinga. Það getur verið mikið vesen að skipta um nafn og kynskráningu, en því fylgir að fá nýtt vegabréf og nýtt ökuskírteini. Þessu fylgir tilheyrandi kostnaður, tími og ferðir fram og til baka frá sýslumanni. Utan stjórnsýslunnar þarf einnig að uppfæra ýmislegt, mögulega sækja ný debet- og kreditkort, sundkort, skírteini og fleira mætti telja. Þetta er tímafrekt og tapa trans og kynsegin einstaklingar miklum tíma á slíkum erindagjörðum samanborið við sís jafningja sína. Þrátt fyrir alla þessa fyrirhöfn er þó ekki hægt að sjá fyrir öllu og fólk fær ennþá símtöl á dauðum nöfnum eða er ávarpað í röngu kyni hjá opinberum stofnunum og víðar þrátt fyrir rétta kynskráningu.

Enn fremur mætti endurhugsa hvernig Þjóðskrá fer með gögn um kynsegin og trans einstaklinga. Upplýsingar um kyn og kynvitund gætu verið dýrmætar þegar kemur að sjónarmiðum um lýðheilsu og upplýsingagjöf frá stjórnvöldum til almennings. Eins og stendur eru þessar upplýsingar hins vegar álitnar viðkvæmar persónuupplýsingar og lítið má vinna með þær. Vert er að skoða hvernig og hvort ábatinn af því að nýta þessar upplýsingar gæti verið meiri en ella. Þá

er vert að skoða hvort persónuverndarsjónarmið vega meira en önnur sjónarmið. Enn fremur mætti athuga hvort auðvelda mætti almennum aðilum, s.s. ýmsum fyrirtækjum, að uppfæra reglulega nöfn og kyn úr Þjóðskrá til að draga úr erfiðleikum þess að breyta nafni og kynskráningu.

Auk þessa eru mörg tilfallandi dæmi um reglur innan stjórnslunnar og víðar sem eru kynjaðar og þá einungis gert ráð fyrir körlum og konum. Vert væri að endurhugsa hvert tilvik fyrir sig og finna lausn sem útilokar ekki neinn samfélagshóp og tryggir jafna meðferð fyrir öll. Dæmi eru kynjuð klósett og klefar, boð í ýmsar heilbrigðisskimanir, upplýsingagjöf varðandi sjúkdóma og bólusetningar, lög um mannanöfn, aðstæður í fangelsum og öðrum kynjuðum rýmum o.s.frv.

Mikilvægt er að halda áfram að þróa lögin með reynslu og þarfir trans og kynsegin fólks í huga. Enn fremur þarf að viðurkenna og bæta úr þeim takmörkunum í kerfinu sem gera trans og kynsegin fólki erfitt fyrir. Íslenskt stjórnkerfi byggir á kynjatvíhyggju hugmyndum og þar getur reynst afar erfitt að teljast sem frávik frá „norminu.“ Það er auðvitað hægara sagt en gert að uppræta heilt kerfi, en hvert skref í rétta átt er skref í átt að bættum lífsgæðum hóps sem hefur undir högg að sækja í samfélaginu.

### 3.2.3. Takmarkað traust

Núverandi lagalegt umhverfi og viðmót gagnvart trans og kynsegin fólki innan stjórnkerfisins gerir lítið til að vekja traust meðal hópsins. Efasemdir eru til staðar innan hópsins um getu og vilja innan íslensks stjórnkerfis og samfélags til að innleiða þær breytingar sem lög um kynrænt sjálfræði kveða á um. Í ljós hefur komið að efasemdirnar byggjast ekki á tómun rökum og hefur margt trans og kynsegin fólk rekið sig á það að réttindi þeirra eru ekki jöfn á við sís konur og sís karla þegar á daginn kemur. Stafar þetta mikið af óþarflega kynjuðum reglum í stöðluðum kerfum auk fáfræði meðal starfsmanna stofnana.

Takmarkað traust þessa samfélagshóps til stjórnvalda ýtir undir einangrun þeirra í samfélaginu. Erfitt er að leita eftir aðstoð og hjálp í kerfi sem ekki gerir ráð fyrir þér. Ákveðinn vítahringur myndast í slíku kerfi. Fólkið sem er nú þegar einangrað forðast að eiga við kerfið og veldur það því að kerfið fær enga áminningu um tilvist þessa fólks. Þá breytist kerfið aldrei til hins betra og jaðarsetta fólkið heldur áfram að forðast kerfið, því aldrei breytist neitt. Þetta sést skýrt m.a. í þeirri tilhneigingu kynsegin fólks að skrá kyn sitt rangt í Þjóðskrá til þess að falla innan kynjatvíhyggjunnar og komast þannig hjá raunverulegum sem og hugsanlegum vandamálum sem fylgja hlutlausri skráningu. Þá hefur ríkið skekkta mynd af fjölda og fjölbreytileika kynsegin fólks í íslensku samfélagi, því ekki hefur tekist að skapa nógu öruggan og traustan laga- og réttindaramma fyrir þennan samfélagshóp, sem ört stækkar.



## 4. kafli - Umræða

Í kaflanum hér á undan var greint niðurstöður rannsóknarinnar. Þær greina frá því hvernig og hvar stjórnvöld hafa brugðist og bregðast enn trans og kynsegin fólki. Tilgangur rannsóknarverkefnisins var að kanna hvort kynjasambætting innan stjórnsýslunnar og í opinberum stofnunum gæti verið tól til þess að snúa þessari þróun við og gera stjórnkerfið aðgengilegra og fýsilegra fyrir öll þau sem þurfa á því að halda, óháð kyni eða kynvitund.

### 4.1. Brostnar forsendur kynjasambættingar

Áður en lengra er haldið áfram er nauðsynlegt að benda á að niðurstöður þessara rannsókna sýna fram á að forsendur kynjasambættingar (Jafnréttisstofa 2009, 9–11) eru allar brostnar þegar litið er til trans og kynsegin fólks í íslensku samfélagi. Til upprifjunar eru forsendurnar: „upplýsingar um stöðu karla og kvenna, ábyrgð á framkvæmdinni, fræðsla um jafnréttismál og síðast en ekki síst aðferðir sem hægt er að beita til að ná fram jafnrétti kynjanna“ (Jafnréttisstofa 2009, 9).

Litlar sem engar tölulegar upplýsingar, eða almennar upplýsingar, eru aðgengilegar um þennan samfélagshóp. Tregi til að uppfæra upplýsingar um kynsegin fólk í kerfum og tregi til að skapa í slíkum kerfum viðmót sem gerir ráð fyrir kynsegin fólki skapar upplýsingatóm um þennan samfélagshóp. Til að bæta gráu ofan á svart eru til dæmi um að tölum um kynsegin fólk sé einfaldlega eytt út (Hagstofa Íslands 2022), eins og þau skipti litlu máli í stóra samhenginu. Eins og kom fram í greiningu á niðurstöðum rannsóknarinnar skapar þetta vantraust í garð stjórnvalda, sem gerir enn erfiðara fyrir að afla nytsamlegra og nauðsynlegra upplýsinga um samfélagshópinn. Þessi fyrsta forsenda kynjasambættingar verður ekki uppfyllt fyrr en stjórnvöld sýna þessum samfélagshópi þá virðingu sem þau eiga skilið.

Önnur forsenda kynjasambættingar snýr að ábyrgð, en þá er nauðsynlegt að til staðar sé skýr ábyrgðarkeðja og vilji til að stuðla að kynjajafnrétti meðal þeirra sem móta hana og innleiða. Í lögum um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019) kemur skýrt fram að forsætisráðuneyti beri ábyrgð á framkvæmd laganna. Auk þess er skýrt tekið fram hvaða stofnanir og/eða ráðuneyti bera ábyrgð á stökum greinum í aðgerðaáætlun stjórnvalda í hinsegin málefnum (594/415 2022). Hins vegar má benda á að viðmælendur í rannsókninni hafa átt erfitt með að fóta sig innan heilbrigðiskerfisins og óskýrt getur verið hvert skal leita að ábyrgðaraðila þegar kemur að því að leita réttar síns þar. Þá virðast stjórnvöld fyrst og fremst brjóta þessa forsendu í því að oft hefur skort skýran vilja til að stuðla að jafnrétti í málum trans fólks. Langur frestur til að innleiða breytingar sem kynntar voru í lögum um kynrænt sjálfræði (nr. 80 2019), fátt um svör við áhyggjum er varðar ferðafrelsi kvára,

fjársveltans teymi á Landsspítala og almennt lítil fjárveiting í þágu hinsegin málefna eru allt dæmi um trega hjá stjórnvöldum til að forgangsraða málefnum hópsins. Þess má þó geta að aðgerðaáætlun stjórnvalda í hinsegin málefnum fyrir árin 2022-2025 (594/415 2022) er merki um breytta forgangsroðun. Þá eru stjórnvöld skrefi nær því að uppfylla þessa forsendu.

Þriðja forsendan fjallar um fræðslu starfsfólks. Í viðtölunum kom í ljós að starfsfólk ýmissa stofnana sem þjónusta trans fólk er ekki nægilega upplýst um stöðu mála þessa samfélagshóps. Þá fundu viðmælendur sérstaklega fyrir þessu í heilbrigðiskerfinu. Enn fremur var þetta niðurstaða skýrslu verkefnahóps Landsspítalans um trans teymin (Landspítali 2022, 24), en verkefnahópurinn mælir sérstaklega með aukinni fræðslu meðal starfsfólks. Auðvelt væri að uppfylla þessa forsendu og benda má á að í fyrrnefndri aðgerðaáætlun stjórnvalda (594/415 2022) eru þrjár greinar sem kveða á um fræðslu fyrir starfsfólk innan stjórnkerfisins; stjórnendur ríkisins, lögreglufólk og kjörna fulltrúa og starfsfólk sveitafélaga.

Síðasta forsendan kveður á um að stjórnvöld grípi til markvissra aðgerða í málaflokknum. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna fram á að upplifun trans fólks er ekki sú að stjórnvöld setji málefni þeirra í forgang. Þau upplifa sig sem afgangsstærð á borði stjórnvalda. Þessi tilfinning er á rökum reist en mörg dæmi eru til um að aðgerðir stjórnvalda í þessum málaflokki séu takmarkaðar eða engar. Skert ferðafrelsi sem afleiðing af hlutlausu kynskráningunni, óþarfa kynjaðar reglur á víð og dreif um kerfið, takmarkanir á þjónustu við trans fólk innan heilbrigðiskerfisins o.s.frv. eru sum af þeim vandamálum sem blasa við trans fólki og má rekja til ómarkvissra aðgerða stjórnvalda í málaflokknum. Þá má, enn og aftur, geta þess að aðgerðaáætlun stjórnvalda í hinsegin málefnum (594/415 2022) boðar aðgerðir sem telja má markvissar. Hins vegar er óvíst hvort þær muni duga til að uppfylla síðustu forsendu kynjasambættingar að fullnustu (Samband íslenskra sveitarfélaga 2022; Samtökin '78 2022).

Nauðsynlegt er að hafa þessar brostnu forsendur í huga við áframhaldandi lestur á skýrslunni og þá sérstaklega við hugsanlega innleiðingu eða notkun á gátlistanum sem settur er hér fram. Í síðasta undirkafla þessa kafla eru útlistaðar tillögur sem styrkja forsendur sambættingarinnar auk annarra sem almennt styrkja stöðu trans og kynsegin fólks í samfélaginu. Mikilvægt er að hunsa ekki þær tillögur þegar litið er til þess að innleiða kynjasambættingu fyrir fleiri en tvö kyn, þar sem sambættingin fellur um sjálfa sig ef forsendur hennar eru ekki uppfylltar.

## 4.2. Gátlistar – með fyrirvara

Afrakstur þessa rannsóknarverkefnisins er gátlisti í anda kynjasambættingar með þarfir trans og kynsegin fólks í huga. Vert er að taka fram að niðurstöður rannsóknarinnar leiða í ljós að vandræðin sem trans fólk mætir innan stjórnsýslunnar og stjórnkerfisins einskorðast ekki við stefnumótunarferlið, heldur eru einna helst að finna í framkvæmd stefnunnar. Enn fremur er mikilvægt að hafa í huga forsendur kynjasambættingar þegar gátlistinn er skoðaður. Því verður gátlistinn þrjúþættur. Fyrsta síðan er nokkurs konar fyrirvari þar sem forsendur fyrir því að meðfylgjandi gátlistar geti kallast gagnlegir eru listaðar og mikilvægi þeirra undirstrikað. Því næst kemur tvíþættur gátlisti. Fyrri hluti hans snýr að stefnumótunarferlinu og seinni hlutinn snýr að framkvæmd og innleiðingu stefnunnar. Fyrri hlutinn er unninn upp úr kröfum um gátlista úr handbók frá Jafnréttisstofu (2009) auk mati á jafnréttisáhrifum lagasetningar sem finna má í handbók um kynjasambættingu frá Stjórnarráði (2019). Seinni hlutinn er unninn eftir 4H aðferðinni sem lýst er í báðum handbókum (Jafnréttisstofa 2009; Stjórnarráð Íslands 2019).

Tekið er mið af niðurstöðum rannsóknarinnar við gerð gátlistanna. Þá eru þeir sniðnir að þörfum trans fólks og haft í huga þau þrjú megin þemu sem greindust. Þau eru: Lítil forgangsröðun, gölluð kerfi og takmarkað traust í garð stjórnvalda. Þá er helst hægt að taka tillit til gallaðra kerfa í gátlistum sem þessum. Þá er lagt upp úr því að stefnumótun komi í veg fyrir eða uppræti kerfi sem innihalda úrkynjaðar reglur sem byggja á tvíhyggju, eða í það minnsta taki tillit til þess að kynjaflóran er fjölbreyttari en svo. Einnig er rík áhersla lögð á að hafa trans fólk og kvár með í ráðum þegar stefna er mótuð eða yfirfarin. Auk þessa er lagt til að stefnumótunaraðilar og stjórnendur innan stjórnsýslunnar leitist eftir því að uppfylla forsendur kynjasambættingar, sem raktar hafa verið hér áður, til þess að hægt sé að mæta þörfum trans fólks og kvára sem best.

Gátlistarnir, sem og forsíða þessarar skýrslu, eru myndskreyttir teikningum af alls konar fólki. Regn Sólmundur Evu útbjó myndskreytingarnar.

# Kynjasambætting út fyrir kynjatvíhyggjuna

## Gátlistar fyrir stefnumótun og framkvæmd

Meðfylgjandi gátlistar eru tillaga að stefnumótunartóli fyrir íslensk stjórnvöld. Þeir eru unnir upp úr upplýsingum um kynjasambættingu frá Jafnréttisstofu og niðurstöðu rannsóknar á upplifun trans fólks af stjórnkerfinu á Íslandi, sem framkvæmd var sumarið 2022. Gátlistarnir eru því sniðnir sérstaklega að þörfum og réttindum trans fólks og eiga að hjálpa stefnumótunaraðilum og öðru starfsfólki stjórnsýslunnar að koma til móts við þennan samfélagshóp.



### Forsendur

Gátlistarnir koma einungis að notum ef allar forsendur þeirra eru uppfylltar (Jafnréttisstofa 2009b, 9). Því er mikilvægt að stefnumótunaraðilar séu meðvitaðir um forsendurnar og etji kappi við að uppfylla þær.



### 5. Upplýsingar

Kynjasambætting byggir að miklu leyti á kynjaðri greiningu gagna. Slík greining varpar ljósi á ólíka stöðu kynjanna og því er nauðsynlegt að til staðar séu greinargóðar og yfirgripsmiklar upplýsingar um stöðu (allra) kynjanna á þeim málaflokki sem um ræðir.

### 6. Ábyrgð

Til að kynjasambætting hafi þau áhrif sem ætluð eru er mikilvægt að framkvæmd þeirrar stefnu sem mótuð hefur verið sé skilvirk. Þá er nauðsynlegt að ábyrgðarkeðjan við framkvæmd stefnunnar sé skýr og hægt sé að rekja hana án vandræða.

### 7. Fræðsla

Framkvæmd stefnu veltur á starfsfólki þess málavíðs sem stefnan spannar. Því er nauðsynlegt að það starfsfólk fái viðeigandi fræðslu og kynningu á stefnunni sem þau vinna við að innleiða og framkvæma. Mikilvægt er að þau séu meðvituð um þau jafnréttissjónarmið sem felast í stefnunni og kunni að framfylgja og stuðla að þeim.

### 8. Aðgerðir

Til þess að tryggja að framkvæmd stefnunnar sé til fyrirmyndar er mikilvægt að notast við aðgerðir og tól sem hafa reynst skilvirk. Þá er unnt að rannsaka hvaða aðgerðir hafa reynst vel innan málaflokksins og víðar. Enn fremur er mikilvægt að aðgerðunum sé framfylgt með reglulegu eftirliti.



## **Hvernig má tryggja réttindi trans fólks við stefnumótun?**

Meðfylgjandi er uppkast af gátlista sem stefnumótunaraðilar gætu nýtt sér þegar stefna er mótuð sem líkleg er til að hafa áhrif á stöðu og réttindi trans fólks. Athugið að hér á eftir er ritað „tillaga“ og er þá vísað í margvíslegar stefnumótunartillögur, s.s. lagafrumvörp, drög að opinberri stefnu, þingsályktunartillögur, aðgerðaráætlanir, o.s.frv. Athugið að hér er vitnað í trans fólk og á það við um trans konur, trans karla, kynsegin fólk og öll önnur sem gætu fallið undir trans hugtakið.



### **6. Greint frá grunnupplýsingum tillögunnar**

- Hvaða málsvið er til umræðu?
- Hver eru markmið tillögunnar?
- Hvaða hlutar tillögunnar snerta á stöðu kynjanna?

### **7. Kortlagning á stöðu kynjanna á málsviðinu**

- Eru til upplýsingar um stöðu trans fólks á málsviðinu?
  - Er hægt að afla slíkra upplýsinga ef þær liggja ekki fyrir nú þegar?
- Er búið að hafa samband við hagsmunasamtök eða einstaklinga úr hópi trans fólks til að fá álit á tillögunni?

### **8. Greining á áhrifum tillögunnar á trans fólk**

- Er munur á stöðu síð fólks og trans fólks á málsviðinu?
- Hefur tillagan meiri eða minni áhrif stöðu á trans fólk samanborið við síð fólk?
- Þarf að huga sérstaklega að þörfum trans fólks á málsviðinu? x
- Er einhver hluti tillögunnar óþarflega kynjaður?

### **9. Tillagan endurskoðuð með kynjaða greiningu að leiðarljósi**

- Er hægt að setja jafnréttismarkmið fyrir framkvæmd tillögunnar með þarfir trans fólks í huga?
- Eru einhver vandamál sem gætu hugsanlega komið upp við framkvæmd tillögunnar sem hafa óþörf áhrif á trans fólk?
  - Hvernig er hægt að endurhugsa tillöguna til að koma í veg fyrir slík vandamál?

### **10. Hugað að framkvæmd og innleiðingu tillögunnar með jafnréttissjónarmið í forgrunni**

- Hver ber ábyrgð á innleiðingu tillögunnar?
  - Ber einhver sérstaka ábyrgð á áhrifum tillögunnar á trans fólk?
- Hefur starfsfólki málsviðsins verið veitt nægileg hinsegin fræðsla til að mæta þörfum trans fólks?
- Eru til staðar verkferlar eða aðgerðir sem tryggja að innleiðing tillögunnar fari eftir jafnréttissjónarmiðum?
  - Verður tillagan reglulega endurskoðuð og metin út frá jafnréttissjónarmiðum?



### **Hvernig má tryggja réttindi trans fólks í innleiðingu og endurskoðun stefnu?**

Meðfylgjandi er uppkast að gátlista sem aðilar innan stjórnsýslu gætu nýtt sér þegar stefna er endurskoðuð með stöðu og réttindi trans fólks í huga. Athugið að hér er vitnað í trans fólk og á það við um trans konur, trans karla, kynsegin fólk og öll önnur sem gætu fallið undir trans hugtakið.

#### **5. Hver?**

Hver eru helstu notendur þjónustunnar / gæðanna sem stefnan býður?

- Notar trans fólk þjónustuna á ólíkan hátt en síð fólk? Hvernig?
- Hver taka ákvarðanir varðandi framkvæmd stefnunnar?
  - Hver ber ábyrgð á framkvæmdinni?
  - Er ákveðinn hópur fólks sérstaklega áberandi við ákvarðanatökuna?
    - Endurspeglar sá hópur notendahópin?



#### **6. Hvað?**

Hvað felst í stefnunni?

- Hvaða þjónustu / gæði býður stefnan upp á?
- Þjónustar stefnan sérstaklega þarfir trans fólks?

Hvað kostar stefnan notendurna?

- Hvernig nýtir trans fólk sér stefnuna?
- Leggst kostnaður við að sækja sér þjónustuna sem stefnan býður ójafnt á trans og síð fólk?

#### **7. Hvers vegna?**

Hvaða ástæður liggja að baki þess að dreifing gæða eða nýting þjónustu er ólík milli kynja?

- Er gild og málefnaleg ástæða fyrir muninum?
- Eru einhverjir hlutar stefnunnar sem hafa neikvæð áhrif á trans fólk?
- Eru einhverjar venjur eða gildi til staðar innan stofnana sem stuðla að kerfisbundnu misrétti í garð trans fólks?
- Er einhver hluti stefnunnar óþarflega kynjaður?
  - Er tekið tillit til trans og kynsegin fólks í þeim hlutum?



#### **8. Hvernig?**

Hvernig má bregðast við niðurstöðu greiningarinnar?

- Hverju þarf að breyta til að tryggja jöfn réttindi trans fólks á við síð fólk?
- Hvaða aðgerðir er hægt að nota til að leiðrétta kynjahalla í stefnunni?
- Er unnt að setja ný markmið og mælikvarða til að tryggja jákvæð áhrif stefnunnar á trans fólk?

### 4.3. Lokaorð

Rannsókn þessi hafði tvö markmið. Fyrra markmiðið var að kanna réttindi og stöðu trans fólks gagnvart stjórnkerfinu á Íslandi. Þar sem lítið er til af tölulegum, eða almennum, upplýsingar um samfélagshópinn var ákveðið að leita svara við spurningunni með því að taka eigindleg viðtöl við einstaklinga úr hópnum. Niðurstöður úr viðtölunum voru greindar og í ljós komu þrjú megin þemu. Trans fólk stendur frammi fyrir takmarkaðri forgangsröðun á borði stjórnvalda, þurfa að fást við gölluð kerfi sem ekki gera ráð fyrir þeim og þau bera takmarkað traust í garð stjórnvalda. Rekja má þessi þemu til takmarkaðrar og ómarkvissrar stefnumótunar ríkisvalda í málefnum trans fólks undanfarin ár. Seinna markmið rannsóknarinnar var að setja niðurstöður hennar í samhengi við kynjasambættingu og nýta þær til að móta gátlista fyrir stefnumótunaraðila og starfsfólk innan stjórnsýslunnar og meðal almennings. Gátlistarnir urðu tveir og hvetja þeir notendur til að taka sérstakt tillit til þarfa trans fólks, bæði í stefnumótun og í framkvæmd stefnu og aðgerða á vegum stjórnvaldsins.

Helsta afurð verkefnisins eru gátlistarnir tveir og forsendurnar sem þeim fylgja. Forsendurnar fylgja gátlistunum sem ákveðin formáli og listar upp þær aðstæður sem verða að vera til staðar svo að hægt sé að nota gátlistana með sanni. Þá eru forsendurnar ekki síður mikilvægari en gátlistarnir sjálfir og eru í sjálfu sér áminningar og tillögur til stjórnvalda. Í þeim felst hvatning til að efla upplýsingaöflun um trans fólks, auka kraft stefnumótunar á sviði hinsegin málefna, fræða betur starfsfólk innan stjórnsýslunnar og hrinda af stað verkefnum og aðgerðum sem tryggja trans fólki þau réttindi sem þeim eru tryggð í lögum. Enn fremur eru niðurstöður rannsóknarinnar sjálfrar afurð í sjálfu sér. Niðurstöðurnar má leggja til gruns fleiri og ítarlegri rannsókna á stöðu trans fólks í íslensku samfélagi. Þá getur verið áhugavert að leggjast í frekari megindelegar rannsóknir á stöðu mála. Það hefur nú þegar verið gert í víðara samhengi, t.d. með könnun um hinsegin vinnumarkað (Sigurður Kaiser 2022) og könnun um líðan hinsegin ungmenna (Samtökin '78 2020). Áhugavert og mikilvægt er að framkvæma sambærilegar kannanir með áherslu á trans fólk.

Stefnumótun, lagaumgjörð og rannsóknir á sviði trans fólks er nýlunda á heimsvísu og Ísland gæti vel orðið brautryðjandi í réttindum trans og kynsegin fólks ef réttu magni af tíma og pening er varið í ferlið næstu árin. Þá er óskandi að ríkisstjórn fylgi eftir þeim loforðum sem útlistuð eru í hinsegin aðgerðaáætlun næstu ára og taki af skarið til að hlúa að þessum samfélagshópi sem lengi hefur þurft að þola kerfi sem takmarkar tilvist þeirra.



---

Birta B. Kjerúlf, grunnemi í stjórnmálafræði



---

Silja Bára Ómarsdóttir, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands



---

Daníel E. Arnarsson, framkvæmdarstjóri Samtakanna '78.



# Heimildaskrá

- Alda Vigdís Skarphéðinsdóttir. 2019. „Vegna Þingmáls 752 - Frumvarp til laga um kynrænt sjálfræði.“ 23. apríl. Sótt 6. ágúst 2022 af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=149&mnr=752>
- Arnar Þór Ingólfsson. 2020. „Ísland grænkar á regnbogakortinu eftir samþykkt laga um kynrænt sjálfræði.“ *Kjarninn*. 14. maí. Sótt 3. september 2022 af <https://kjarninn.is/frettir/2020-05-14-island-graenkar-regnbogakortinu-efir-samthykkt-laga-um-kynraent-sjalfraedi/>.
- Bendl, Regine og Angelika Schmidt. 2012. „Gender Mainstreaming: An Assessment of Its Conceptual Value for Gender Equality.“ *Gender, Work & Organization* 20 (4): 364-381.
- Birta Ósk. 2022. *Að vera kvár á Íslandi. Hvað felst í kynjafnrétti fyrir kvár?* Reykjavík: Kvenréttindafélag Íslands.
- Butler, Judith. 1999. *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Ellen Geirsdóttir Håkansson. 2022. „Segjast óupplýstar á lífshættulegum biðlista“ *visir.is*. 14. ágúst. Sótt 5. september 2022 af <https://www.visir.is/g/20222297412d>.
- Fangelsismálastofnun ríkisins. 2019. *Umsögn um frumvarp til laga um kynrænt sjálfræði*. Seltjarnarnes. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=149&mnr=752>
- Forsætisráðuneytið. 2019. *Kynjasamþætting. Verkfærakista*. Reykjavík: Stjórnarráðið.
- Forsætisráðuneytið. 2020. *Tillögur starfshóps um ýmsar laga- og reglubreytingar vegna laga um kynrænt sjálfræði nr. 80/2019*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. „k“
- Forsætisráðuneytið. 2022a. „Ísland hækkar um fimm sæti á regnbogakorti ILGA Europe og er komið í topp tíu.“ *Stjórnarráðið*, 12. maí. Sótt 5. september 2021 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/05/12/Island-haekkar-um-fimm-saeti-a-Regnbogakorti-ILGA-Europe-og-er-komid-i-topp-tiu/>.
- Forsætisráðuneytið 2022b. „Fyrsta aðgerðaáætlunin í málefnum hinsegin fólks samþykkt á Alþingi.“ *Stjórnarráðið*, 13. júní. Sótt 5. september 2022 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/13/Fyrsta-adgerdaaetlunin-i-malefnum-hinsegin-folks-samthykkt-a-Althingi/>.
- Hagstofa Íslands. 2022. „Mannfjöldinn á 4. ársfjórðungi 2021.“ 26. janúar. Sótt 5. september af <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldinn-a-4-arsfjorungi-2021/>.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. 2006. „Leitað að mótsögnum. Um verklag við orðræðugreiningu.“ *Fötlun. Hugmyndir og aðferðir á nýju fræðasviði*, 178–95.

- Jafnréttisstofa. 2009. *Jöfnum leikinn. Kynjasambætting og jafnréttisáætlanir*. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Jafnréttisstofa. 2019. „Umsögn jafnréttisstofu við frumvarp um lög um kynrænt sjálfræði.“ 26. apríl. Sótt 6. ágúst 2022 af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=149&mnr=752>
- Kristlín Dís Ingilínardóttir. 2019. „Reykjavíkurborg gert að kynjamerkja klósett á ný.“ *Fréttablaðið*. 20. nóvember. Sótt 5. september 2022 af <https://www.frettabladid.is/frettir/reykjavikurborg-gert-ad-kynjamerkja-klosett-a-ny/>.
- Landspítali. 2022. *Skýrsla um trans teymi barna og fullorðinna*. Reykjavík: Landspítali.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10. 2008. <https://www.althingi.is/lagas/150c/2008010.html>
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150. 2020 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2020150.html>.
- Lög um kynrænt sjálfræði nr. 80. 2019. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019080.html>.
- Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90. 2018. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018090.html>
- Lomazzi, Vera, and Isabella Crespi. 2019. „Gender Equality and Gender Mainstreaming: The Issue of Equal Opportunities in the European Context.“ *Í Gender Mainstreaming and Gender Equality in Europe*, 9–30. Bristol University Press.
- Rainbow Europe. [Án árs] „About.“ ILGA Europe. Sótt 6. september 2022 af <https://rainbow-europe.org/about>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2022. „Umsögn um þingsályktun um aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks.“ 22. mars. Sótt 6. september 2022 af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=152&mnr=415>
- Sameinuðu þjóðirnar. 2002. *Gender mainstreaming. An overview*. New York: Sameinuðu Þjóðirnar.
- Samtökin '78. [Án árs]. „Spurt og svarað.“ Sótt 8. september 2021 af <https://Samtokin78.is/Spurt-Svarad/>.
- Samtökin '78. 2020. *Könnun á líðan hinsegin ungmenna í skólaumhverfi*. Reykjavík: Samtökin '78.
- Samtökin '78. 2021a. „Hýryrði 2020 - Niðurstöður.“ 21. janúar. Sótt 5. september 2021 af <https://samtokin78.is/hyryrði-2020-nidurstodur/>.
- Samtökin '78. 2021b. „Regnbogakortið - hvað má bæta?“ Reykjavík: Samtökin '78.

- Samtökin '78. 2022. „Umsögn samtakanna '78 um tillögu forsætisráðherra til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum hinsegin fólks 2022-2025.“ 23. mars. Sótt 5. september 2022 af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=152&mnr=415>
- Sigurður Kaiser. 2022. „Tekjumunur mikill eftir kynhneigð fólks.“ *RÚV*. 5. ágúst. Sótt 4. september 2022 af <https://www.ruv.is/frett/2022/08/05/tekjumunur-mikill-efir-kynhneigd-folks>.
- Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks 2022–2025, þingskjal 594, 415. mál, 2021-2022. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 5. ágúst 2022 af <https://www.althingi.is/altext/152/s/0594.html>
- Trans Ísland. [Án árs] „Orðalisti.“ Trans Ísland. Sótt 23. ágúst 2022 af <https://transisland.is/ordalisti/>.
- trans teymi LSH. 2019. „Athugasemdir transteymis LSH vegna Frumvarps til laga um kynraent sjálfstæði.“ Sótt 5. ágúst 2022 af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=149&mnr=752>
- Tryggvi Hallgrímsson. 2009. „Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða í stjórnsýslu.“ *Jafnréttisstofa*. Sótt 5. ágúst af <https://www.jafnretti.is/is/um-jafnrettisstofu/greinar/samthaetting-kynja-og-jafnrettissjonarmida-i-stjornsyslu>.
- Þjóðskrá. [Án árs]. „Nafnbreyting 18 ára og eldri.“ Sótt 20. ágúst af <https://www.skra.is/umsoknir/eydublod-umsoknir-og-vottord/stokvara/?productid=5c55d7a6-089b-11e6-943d-005056851dd2>.
- Þorvaldur S. Helgason. 2021. „Fjarlægð kynjamerkingar af klósettum í mótmælaskyni.“ *Fréttablaðið*. 19. október. Sótt 6. september 2022 af <https://www.frettabladid.is/frettir/gomad-af-husverdi-skolans-sem-brast-sidur-en-svo-vel-vid-adgerdunum/>.
- Þorvaldur Helgason 2022. „María Rut á samstöðufundi hinsegin fólks: „Bakslagið er þegar komið.““ *Fréttablaðið*. 30. júní. Sótt 6. september 2022 af <https://www.frettabladid.is/frettir/maria-rut-a-samstodufundi-hinsegin-folks-bakslagid-er-thegar-komid/>.