

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 4.02.2022
Nr. MSS22020053

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum hinsegin fólks nr. 10/2022

Þessi umsögn hefur verið tekin saman af sérfræðingum á mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar, en borgin fagnar því að nú sé að líta dagsins ljós drög að fyrstu framkvæmdaáætlun í málefnum hinsegin fólks. Slík framkvæmdaáætlun er löngu orðin tímabær og mikilvægt að þessi málaflökkur verði festur í sessi hjá stjórnvöldum. Þá leggur Reykjavíkurborg áherslu á að aðgerðir verði hugsaðar til langs tíma, með kerfisbreytingum og samþættingu að leiðarljósi. Þrátt fyrir að í áætluninni séu að finna margar góðar aðgerðir vill Reykjavíkurborg benda á þann ávinning sem getur falist í því að málefni hinsegin fólks hafi sinn málsvara innan stjórnkerfisins og að ríkið axli beina ábyrgð í málaflöknum í stað þess að útvista verkefnum í gegnum tímabundnar aðgerðir og vinnu sjálfboðaliða og starfsfólks hagsmunasamtaka. Nú er tækifæri fyrir ríkið til að gera betur og tryggja að hinsegin málefni verði fest í sessi.

Það er vissulega svo að um er að ræða fyrstu framkvæmdaáætlun ríkisins í málefnum hinsegin fólks og bera aðgerðirnar keim af því, en málaflökkurinn er ekki nýr af nálinni og hefur ríkið áður unnið að lagabreytingum, verið með nefnd um málefni hinsegin fólks og unnið að eldri framkvæmdaáætlun í málefnum hinsegin fólks. Það ætti því að vera ákveðin þekking til staðar. Þar að auki eru sérfræðingar í þessum málaflökki sem ýmist vinna við hinsegin málefni, hafa reynslu af þeim eða rannsaka þau og hefði þeirra sérfræðipækking án efa verið góð innspýting við gerð þessarar framkvæmdaáætlunar. Reykjavíkurborg hvetur ríkið til þess að nýta sér þekkinguna, innleiða hana í aðgerðir og samþætta við núverandi verkefni og regluverk. Þannig má minnka þá áherslu sem birtist í framkvæmdaáætluninni er varðar kortlagningu, úttektir og rannsóknir og þess í stað taka næstu skref, þ.e. fara í framkvæmdir, samþættingu og kerfisbreytingar.

Áður en farið er yfir athugasemdir við einstaka aðgerðir framkvæmdaáætlunarinnar vill Reykjavíkurborg nefna sérstaklega fjóra þætti sem hún telur mikilvægt að ávarpa; í fyrsta lagi lítið fjármagn, í öðru lagi skortur á aðgerðum í menntakerfinu, í þriðja lagi skortur á aðgerðum í heilbrigðiskerfinu og í fjórða lagi að hvergi er minnst á hinsegin fólk á flóttu eða umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Einungis er um að ræða beina fjárveitingu upp á 45 millj. kr. í framkvæmdaáætlun sem telur 17 aðgerðir og gildir í fjögur ár. Ein þessara aðgerða (1. aðgerð: framkvæmdasjóður) dregur til sín 40 millj. kr. Einungis ein önnur aðgerð er fjármögnuð sérstaklega, aðrar eiga að rúmast innan núverandi fjárheimilda. Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hvers vegna ekki er sett meira fjármagn í þennan málaflökk og hvort aðgerðir sem beri með sér meiri kostnað hafi ekki ratað í áætlunina. Þó svo að vissulega sé hægt að vinna á mörgu án auka fjármagns er sláandi hversu lítið fjármagn er lagt í þennan málaflökk í gegnum þessa áætlun.

Það veldur einnig vonbrigðum að hvergi í framkvæmdaáætluninni eru að finna aðgerðir sem beinast að menntakerfinu. Skoða á líðan hinsegin barna og ungmenna í skólum (aðgerð 7) sem er gott og vel, en hægt er að færa rök fyrir því að þær rannsóknir sem þegar hafa verið



gerðar varpi ljósi á stöðu þessa hóps og að nú sé frekar tilefni til næstu skrefa, þ.e. breytinga (sjá frekari umfjöllun um aðgerð 7 hér að neðan). Ríkið hefur á sinni könnu bæði aðalnámskrá og lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, en í þeim er kveðið á um hinseginfræðslu á öllum skólastigum. Þess má þó geta að uppfærslu er þörf á aðalnámskrá, s.s. viðbætur á kynvitund, kyntjáningu og kyneinkennum í kaflanum um Jafnrétti.¹ Þá er ljóst að hvorki er verið að fylgja aðalnámskrá né jafnréttislögum m.t.t. til jafnréttismenntunar í skólakerfinu.² Hér þarf að gera mun betur og hvetur Reykjavíkurborg ríkið til þess að ávarpa þessa stöðu með aðgerðum sem fela í sér raunverulegar og jákvæðar breytingar á menntakerfinu.

Þó svo að aðgerð 16 beinist að heilbrigðiskerfinu miðar hún að því að uppfylla lagaskyldur sem voru settar árið 2019 og ætti því að vera löngu komin til framkvæmda. Engar aðrar aðgerðir beinast að heilbrigðiskerfinu og er ekki verið að uppfylla 13. gr. a. laga nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði (sjá nánar við umfjöllun um aðgerð 16). Hvergi er minnst á fækkun á biðlistum eftir trans tengdri heilbrigðisþjónustu, hvernig sérfræðiþekking trans teyma (LSH og BUGL) verði uppfærð og viðhaldið og hvernig heilbrigðiskerfið, þ.m.t. sálfræðiþjónustu og önnur sambærileg úrræði verði eflað í því miði að tækla niðurstöður rannsókna sem sýna fram á slæma líðan og stöðu hinsegin barna og ungmenna. Þrátt fyrir fjölmargar aðgerðir sem snúa að hinseginfræðslu beinist engin þeirra að heilbrigðisþjónustu. Telur Reykjavíkurborg þetta vekja furðu þegar greinargerðin með framkvæmdaáætluninni er skoðuð, en í henni kemur fram að „Mikilvægt er að tryggja góða heilbrigðisþjónustu fyrir hinsegin fólk og að viðmót og kerfi sem mætir hinsegin fólki innan heilbrigðiskerfisins séu fordómalaus og viðeigandi.“ Það verður ekki séð að framkvæmdaáætlunin taki mið af þessu og telur Reykjavíkurborg hér tækifæri til úrbóta.

Að auki telur Reykjavíkurborg það ótækt að hvergi séu aðgerðir sem snúa að hinsegin fólki á flóttu eða umsækjendum um alþjóðlega vernd. Hér er um að ræða sérstaklega viðkvæma hópa. Tryggja þarf viðeigandi og hinseginvænan stuðning, úrræði og móttökur bæði hinsegin fólks á flóttu sem og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Reykjavíkurborg bendir þar að auki á að þetta eru atriði sem eru tekin til greina á regnbogakorti ILGA Europe, nokkuð sem ríkið horfir til og hefur að markmiði að uppfylla.

Hér á eftir er farið yfir athugasemdir Reykjavíkurborgar við einstaka aðgerðir framkvæmdaáætlunar í málefnum hinsegin fólks:

Aðgerð 2. Reykjavíkurborg telur skynsamlegt að ríkið horfi til Regnbogakorts ILGA Europe og að ýmis verkefni framkvæmdaáætlunarinnar séu í takti við það. Þó eru nokkur svið sem ríkið snertir ekki á í sinni áætlun sem þarf að ávarpa samkvæmt Regnbogakorti ILGA Europe. Má þar nefna breytingar á stjórnarskrá, stöðu hinsegin umsækjenda um alþjóðlega vernd, foreldraviðurkenning samkynja para o.fl. Reykjavíkurborg hvetur ríkið til þess að endurskoða aðgerðir og taka betur mið af athugasemdum og Regnbogakorti ILGA Europe.

Aðgerð 3. Reykjavíkurborg gagnrýnir ekki þá afstöðu ríkisins að vilja kortleggja stöðu og réttindi hinsegin fólks en setur þó spurningamerki við þessa aðgerð og kostnað hennar. Verið er að leggja 5 millj. kr. í athugun á stöðu sem ætti að nú þegar að vera þekkt: Regnbogakort ILGA Europe varpar að miklu leyti ljósi á lagalega stöðu hinsegin fólks og

¹ Sjá *Umsögn mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar um tillögur að breytingu á aðalnámskrá leikskóla, mál nr. 33/2021*.

² Sjá t.d. Alasaari og Sundell (2021) og skýrslu Reykjavíkurborgar *Staða kynja- og hinseginfræðslu í skóla- og frístundastarfi SFS frá 2021*.



Það sem vantar upp á (aðgerð 2); innlendir fræðimenn sem og hagsmunafélög hinsegin fólks hafa ítrekað varpað ljósi á stöðu hinsegin fólks og bent á mögulegar úrbætur; þá hafa erlendar rannsóknir varpað ljósi á stöðu hinsegin fólks á vinnumarkaði og er aðgerð í áætluninni sem er ætlað að skoða fjölbreytileika á innlendum vinnumarkaði (aðgerð 14); að auki er aðgerð (nr. 7) sem tekur á líðan barna og ungmenna í skólum. Hér virðist vera um einhvers konar tvíverknað að ræða. Reykjavíkurborg telur ekki ljóst að þörf sé á þeirri kortlagningu sem er lýst í þessari aðgerð og veltir fyrir sér hvort ekki væri vænlegra til árangurs að leggja fjármagnið í það að vinna að breytingum og beinum aðgerðum þess í stað. Einnig vekur það athygli að í þessari aðgerð er tilgreindur samstarfsaðili, nokkuð sem er lítið um í þessari framkvæmdaáætlun og veltir borgin fyrir sér á hvaða forsendum hann hafi verið valin.

Aðgerð 5. Reykjavíkurborg fagnar því að lögreglan hljóti fræðslu um hinsegin fólk og hinsegin málefni. Hér vakna þó spurningar um eðli fræðslunnar, hvort hún verði hluti af menntun tilvonandi lögreglumanna, hvort um endurmenntun sé að ræða og hvort fræðslan verði reglubundin eða tímabundin. Einnig spyr Reykjavíkurborg hvort eigi ekki samhliða þessari fræðslu að huga að kerfisbreytingum, þ.e. hvort og hvernig hatursglæpir séu skráðir, fjármagn til hatursglæpadeildar o.fl. Í þessu samhengi bendir Reykjavíkurborg á *Aðgerðaráætlun gegn hatri og öfgahyggju 2021-2022*. *Aðild Reykjavíkurborgar að Örugnum borgum á norðurlöndunum (2021)* og einnig á eigin verkefni ríkisins, n.t.t. 1749 þingsályktun um *áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess* og þá sérstaklega aðgerð A.8. *Vitundarvakning í samfélaginu gegn haturstali*. Það er mikilvægt að þessari aðgerð verði hrint í framkvæmd og að hún taki sérstaklega mið af hinsegin fólki. Dæmin sýna að hinsegin fólk verður fyrir haturstali sökum hinseginleikans og er full þörf á því að taka svokallaða transfóbíska „gender critical“ hatursorðræðu alvarlega. Þessi mál voru rædd á málþinginu *LGBTI People's Safety and Well-being – Good Practices in the Nordics* sem var á vegum norrænu ráðherranefndarinnar s.l. desember. Þessar athugasemdir Reykjavíkurborgar má einnig yfirfæra á og tengja við aðgerð 9.

Aðgerð 6. Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hver markhópur þessa fræðsluefnis sé. Er um að ræða starfsfólk íþróttafélaga, þjálfara og iðkendur? Verður ábyrgðaraðilum á starfsemi veittur stuðningur til þess að breyta jafnréttisstefnu sinni svo hún taki mið af hinsegin börnum? Verður þeim veittur stuðningur í formi fjármagns til þess að koma til móts við kynsegin börn (og önnur trans börn) sem þurfa á ókyngreindri aðstöðu að halda, svo sem salernum og búningsaðstöðu? Einnig veltir borgin fyrir sér hvort sérsambönd og starfsfólk þeirra hljóti fræðslu og hvort samtal og leiðbeiningar verði lagðar fram varðandi íþróttaiðkun trans barna/fólks með það að markmiði að tryggja aðgengi trans barna/fólks að íþróttahreyfingunni.

Aðgerð 7. Eins og fram hefur komið bendir Reykjavíkurborg á að nú þegar eru til upplýsingar um líðan hinsegin barna og ungmenna.³ Vissulega styður borgin það að líðan þeirra verði reglulega skoðuð og spyr þess vegna af hverju ekki er verið að samþætta hinsegin málefni við þær kannanir sem þegar eru lagðar fyrir og skoða líðan barna og ungmenna. Með þeim hætti væri hægt að tryggja að kannanir sem ríkið og sveitarfélög standa straum af spyrji um og greini gögn m.a. út frá hinseginleika. Þannig væri verið að samþætta hinsegin málefni við núverandi starfsemi, ásamt því að tryggja

³ Sjá t.d. Berglind Gísladóttir o.fl. (2018), Jón Ingvar Kjarran og Ingólfur Ásgeirsson (2010), Norræna ráðherranefndin (2021), Ofbeldi gegn börnum. Hlutverk skóla (2014), Samtökin '78 (2020), Sigrún Sveinbjörnsdóttir o.fl. (2010).



að þekkingarsköpun yrði til framtíðar í stað þess að binda hana einungis við eina könnun eins og hér er lagt til. Þar að auki hvetur Reykjavíkurborg ríkið sterklega til þess að fara í beinar aðgerðir og kerfisbreytingar sem miða að því að bæta stöðu og líðan hinsegin barna og ungmenna en ekki einungis skoða hana. Ýmsir möguleikar eru fyrir hendi og nefnir borgin sem dæmi hinseginvænna skólakerfi og kennsluefni, hinseginfræði í grunnmenntun fagstétta sem vinna með börnum og bætt aðgengi hinsegin barna og ungmenna að sálfræðiþjónustu og sambærilegum úrræðum. Þessi upptalning er með engum hætti tæmandi.

Aðgerð 8. Reykjavíkurborg bendir á að hér þarf sérstaklega að skoða og skilgreina ofbeldi með tilliti til hinsegin barna og ungmenna. Sérstaklega þarf að skoða andlegt/tilfinningalegt ofbeldi sem hinsegin börn og ungmenna kunna að upplifa sökum hinseginleika síns, en dæmin hjá Reykjavíkurborg sýna að trans börn og ungmenni eru í sérstakri hættu á að upplifa tilfinningalegt ofbeldi í formi afneitunar, útilokunar og stuðningsleysis af hendi fjölskyldumeðlima. Þá sýna dæmin einnig að fagfólk er hikandi við að tilkynna slíkt ofbeldi þar sem það er ekki öruggt með skilgreininguna á því og viðbrögðunum sem það kann að mæta. Það er mikilvægt að yfirvöld og stofnanir sem leiða þennan málaflokk hafi þekkingu og skilning á þessari birtingamynd heimilisofbeldis og meðhöndli það sem slíkt. Borgin vill því benda á að umræða og úrvinnsla á niðurstöðum þeirrar rannsóknar sem hér er lögð til þarf að eiga sér stað m.a. hjá barnaverndarstofu og þarf að tryggja að ofangreint ofbeldi (afneitun og útilokun á barni vegna hinseginleika) verði skilgreint sem ofbeldi hjá þeirri stofnun sem og undirstofnunum. Um leið þarf að sjá til þess að fólk sem vinnur með börnum og ungmennum sé upplýst um þessa birtingamynd ofbeldis og meðvitað um tilkynningaskyldu sína.

Aðgerð 9. Reykjavíkurborg fagnar tilvonandi breytingum á þessari lagagrein en veltir fyrir sér hvort ekki megi nýta tækifærið til að bæta kyntjáningu þar við. Niðurstöður úr skýrslu FRA á stöðu hinsegin fólks (European Union Agency for Fundamental Rights) frá árinu 2014 sýna að hinsegin fólk með ódæmigerða kyntjáningu upplifir meira ofbeldi en hinsegin fólk með dæmigerða kyntjáningu, enda er kyntjáning oft sú breyta sem er litið til og dæmt út frá. Þá eru viðbætur á kyneinkennum og kyntjáningu í hatursglæpalöggjöf meðal ráðlegginga í sambærilegri skýrslu FRA frá 2020. Reykjavíkurborg hvetur ríkið einnig til þess að ganga lengra og bæta sem dæmi við breytunum fötlun og holdarfari við upptalningu 233. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Einnig bendir borgin á að rík þörf er á því að bæta kyntjáningu, sem og fötlun og holdafari við upptalningu 180. gr. almennra hegningarlaga. Um leið vill borgin ítreka athugasemdir sem gerðar eru við aðgerð nr. 5 varðandi hatursglæpi, vitundarvakningu gegn haturstali og áhrif haturs og hatursglæpa á hinsegin samfélagið.

Aðgerð 10. Reykjavíkurborg fagnar þessari vinnu og hefur þegar skilað inn umsögn með athugasemdum um drög að hollustuháttareglugerðinni.⁴ Í henni er bent á að byggingarreglugerð hefur ekki verið uppfærð með tilliti til laga um kynrænt sjálfræði og þarf að bæta úr því. Einnig er bent á aðra þætti sem þyrfti að bæta við drögin sem borgin hvetur til að verði skoðaðir í tengslum við þessa aðgerð. Þá bendir Reykjavíkurborg á að það þarf að útfæra og veita skýrar leiðbeiningar um hvað breytingarnar á hollustuháttareglugerðinni feli í sér, hver sé ábyrgð og skylda vinnuveitanda/þjónustuveitanda og að ekki verði unnt að koma sér undan þeirri ábyrgð með vísan í kostnað.

⁴ Sjá *Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að hollustuháttareglugerð nr. 2/2022.*



Aðgerð 11. Þó svo að Reykjavíkurborg fagni þessu framtaki er vert að benda á að hún kemur full seint til framkvæmda, borgin hefur sent fjölmargar fyrirspurnir á ráðuneyti og staðið í ákveðinni baráttu í þessum málaflokki síðast liðin ár. Það er því löngu vitað að breytinga væri þörf, þessa vinnu þyrfti að hefja sem fyrst en ekki bíða til 2024-2025 eins og framkvæmdaáætlunin gerir ráð fyrir. Nú þegar er þörf á breytingum á reglugerðum svo að tekið sé mið af trans fólki og veruleika þeirra (sjá athugasemdir við aðgerð 10) og þarf einnig ákveðin fræðsla að eiga sér stað, nokkuð sem Reykjavíkurborg hefur unnið að m.a. með bæklingnum *Leiðbeiningar og upplýsingar fyrir starfsfólk um hvernig skal bregðast við spurningum um trans fólk í kyngreindum rýmum*. Í þessu samhengi bendir borgin einnig á skýrslu starfshóps sem ber heitið *Ókyngreind aðstaða í skóla- og frístundahúsnæði Reykjavíkurborgar*. Borgin gerir að auki athugasemd við það að ekki er áætlað að hafa sérfræðinga í hinsegin málefnum eða fulltrúa hagsmunasamtaka hinsegin fólks í starfshópnum sem á að útfæra og breyta reglum til að þau þjóni trans fólki. Slík nálgun á verkefnið er sérlega varhugaverð.

Aðgerð 12. Eins og með fyrri aðgerð ber að fagna þessari, en hér er því velt upp hvort þessi aðgerð hefði ekki þurft að fylgja lagabreytingunni og gildistöku 6. gr laga um kynrænt sjálfræði. Eflaust hafa sveitarfélögin nú þegar útfært kynskráningar með ýmsum hætti. Þá er vert að spyrja hvort ríkið hafi örugglega tryggt að sínar undirstofnanir séu að fylgja lögum og hvort að skráningin sé samræmd, en það væri án efa gott að þessi aðgerð næði einnig til þeirra. Borgin bendir á að Samtökin '78 hafa þegar gefið út leiðbeiningar varðandi slíka skráningu sem ætti að nýtast vel. Um leið bendir Reykjavíkurborg á að í gegnum þessa aðgerð þyrfti einnig að tryggja að skráning á foreldrum/forsjáradilum sé ókynbundin, þannig að ekki sé verið að skrá móður og föður og þar með gera ráð fyrir gagnkynhneigð, bæði hjá ríki og sveitarfélögum.

Aðgerð 13. Hér, rétt eins og í aðgerð 12, spyr Reykjavíkurborg hvort að aðgerðin eigi ekki einnig við um ríkið sjálft. Ætti fræðslan ekki að ná til kjörinna fulltrúa á þingi sem og alls starfsfólks ríkisins, rétt eins og sveitarfélaganna? Þykir það sýna gott fordæmi ef þau sem semja og útfæra lög og regluverk fá ekki hinseginfræðslu sem starfsfólk og kjörnir fulltrúar sveitarfélaga eiga að sitja? Um leið vakna margar spurningar um fræðsluna sjálfa: verður hún skylda, í hvaða formi verður hún, hver sér um hana, verður hún sérsniðin að ólíkum störfum og hlutverkum fólks, verður hún á mismunandi tungumálum, verður hún reglulega uppfærð og hver ber ábyrgð á því að koma henni til alls starfsfólks og kjörinna fulltrúa? Reykjavíkurborg veltir einnig fyrir sér hvort fræðslan verður í boði fyrir allt starfsfólk sveitarfélaga, þ.m.t. kennara og starfsfólk skóla? Kemur hún í staðinn fyrir fræðslustarf sem er þegar unnið hjá einhverjum sveitarfélögum, m.a. Reykjavíkurborg? Hér er eflaust þörf á þarfagreining eða samtali við sérfræðinga í málefnum hinsegin fólks, en Reykjavíkurborg hefði fagnað samtali um hinseginfræðslu við gerð þessarar framkvæmdaáætlunar. Um leið og Reykjavíkurborg tekur undir og leggur áherslu á mikilvægi hinseginfræðslu bendir borgin á að einnig er mikilvægt að skapa og viðhalda þekkingu, eftirliti og eftirfylgd með hinsegin málum, nokkuð sem fæst með því að ráða fólk til að sinna sérstaklega þeim málaflokki. Þannig getur skapast þekking sem er innan kerfis og er viðhaldið og byggð upp, sem smitar út frá sér, er reglulega minnt á og sniðin að starfseminni á hverjum stað fyrir sig. Ein stök hinseginfræðsla er góð og gild, en Reykjavíkurborg lýsir áhyggjum sínum yfir því að hún hafi takmörkuð áhrif ein og sér. Það að skapa og viðhalda þekkingu á hinsegin málefnum sem og að deila henni innan stofnanna og kerfa er nokkuð sem ríkið hefði getað rýnt í og útfært með margvíslegum hætti þannig að sveitarfélögin sem og ríkið sjálft gæti staðið sig betur og stuðlað að jákvæðum kerfisbreytingum og samþættingu.



Aðgerð 14. Hér að ofan hefur verið bent á hvernig þessi aðgerð tengist aðgerð 2 og spyr Reykjavíkurborg hvort um tvítekningu sé að ræða. Reykjavíkurborg telur að auki það vera varhugavert í þessari aðgerð að ætla að einungis að kanna viðhorf og þekkingu stjórnenda á stöðu og aðgengi hinsegin fólks að vinnumarkaði. Það er grundvallaratriði að kanna stöðu og upplifun hinsegin fólks og jafnvel bera hana saman við viðhorf og þekkingu stjórnenda. Það er sjaldan svo að aðilar í valda- og forrættindastöðu sjái og upplifi það hvernig jaðarsettir hópar eru jaðarsettir og mismunað, hvað þá af þeim sjálfum. Því leggur borgin til að þessi aðgerð verði endurskoðuð. Hér þarf einnig að huga að því að tengja rannsóknina og svo niðurstöður hennar við aðgerð 11.

Aðgerð 16. Reykjavíkurborg fagnar því að loksins eigi að uppfylla 12. og 13. gr. laga um kynrænt sjálfræði og tryggja að teymi og verklagsreglur þeirra verði að veruleika. Um leið leggur borgin áherslu á gagnsæi þeirra og að veittar séu upplýsingar um aðgengi að þessum teymum og þjónustunni. Þá er lögð áhersla á það að þjónustan byggji á staðfestandi umönnun (e. affirming care) og að hugað verði að þjónustu og stuðningi við aðstandendur trans barna og ungmenna. Reynsla Reykjavíkurborgar sýnir að slíkur stuðningur er mjög þarfur, þá sérstaklega þegar trans börn njóta ekki stuðnings heima fyrir. Þá spyr borgin hvort að ríkið sé búið að leita leiða til þess að tryggja sleitulausa þjónustu og þekkingu á BUGL (sem verður viðhaldið) fyrir trans börn og ungmenni og aðstandendur þeirra og hvort búið sé að koma í veg fyrir það að þau þurfi að bíða í marga mánuði eftir lífsnauðsynlegri þjónustu. Sömu spurningar eiga einnig við um trans teymi LSH, en langur biðtími getur haft verulega neikvæð áhrif á andlega heilsu og líf trans barna og fullorðinna. Það vekur furðu borgarinnar að ekki sé lagt til að efna 13. gr. a. laga um kynrænt sjálfræði varðandi teymi um börn sem fæðast með ódæmigerð kyneinkenni og verklagsreglur þess, en Reykjavíkurborg telur mjög mikilvægt að úr því verði bætt.

Greinargerð. Í greinargerðinni kemur fram að stjórnvöld leggja áherslu á að koma Íslandi í eitt af efstu sætum Regnbogakorts ILGA Europe og tekið sé mið af ábendingum frá samtökunum. Einnig kemur fram að „*Með breytingum á barnalögum sem tóku gildi 8. júní 2021 var bætt við ákvæðum sem mæla fyrir um foreldrastöðu trans fólks og fólks með hlutlausu kynskráningu. Breytingin veitir þeim sem eru skráðir í hjúskap stöðu foreldris þeirra barna sem eru alin í þeim hjúskap. Einnig leiðir breytingin til þess að foreldrar, óháð kynjasamsetningu standa jafnfætis þegar kemur að barneignum og foreldrastöðu, þar með taldir þeir einstaklingar sem hafa hlutlausu kynskráningu.*“ Hér er farið með rangt mál. Það var tækifæri til að bæta stöðu hinsegin foreldra og sjálfkrafa foreldraskráningu þeirra, sem er einn liður í regnbogakorti ILGA Europe, en það var ekki nýtt þrátt fyrir umsagnir og ábendingar Reykjavíkurborgar og hagsmunasamtaka hinsegin fólks.⁵ Þess í stað var farið þá leið að bæta við hinsegin hópum sem er mismunað með barnalögum, lögum sem virðast ala á vantrausti og tortryggni í garð hinsegin foreldra og veitir síð gagnkynja foreldrum forrættindi. Ef það er markmiðið að setja Ísland í efstu sæti ILGA Europe og gera betur þarf að vera vakandi og nýta tækifæri sem þessi. Reykjavíkurborg lýsir yfir miklum vonbrigðum bæði á því að tækifærið var ekki nýtt en einnig á því að það virðist ekki vera meðvitund eða skilningur á því í greinargerðinni hver mismununin er og að henni var viðhaldið með breytingunum á barnalögum.

⁵ Sjá *Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003 (kynrænt sjálfræði, 204. mál frá mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar sem og umsagnir Samtakanna '78 og Trans Íslands um sama mál.*



Í greinargerðinni segir að Jafnréttisstofa hafi eftirlit með lögum sem varða hinsegin fólk. Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hvort og þá hvaða breytingar hafa orðið hjá Jafnréttisstofu til þess að tryggja að hún hafi bæði sérfræðipækkingu á hinsegin málefnum sem og mannafla til þess að hún geti sinnt þessu hlutverki sínu.

Eins og fram kemur í greinargerðinni er „Hinsegin fræðsla fyrir börn og ungmenni og starfsfólk skóla er mikilvæg og fræðslan þarf einnig að vera samþætt við aðra þætti menntunar, s.s. kynfræðslu.“ Reykjavíkurborg veltir fyrir sér af hverju er ekki unnið að því að bæta úr þessari stöðu í framkvæmdaáætluninni það sem hún er þegar þekkt. Einnig kemur fram að „...rannsóknir bæði héraðs og erlendis sýna að [líðan og staða hinsegin barna og ungmenna í skólum] er ekki nægilega góð.“ Borgin spyr fyrst staðan er nú þegar þekkt af hverju engin aðgerð miðar að því að bæta hana.

Í greinargerðinni er sagt að aðgangur að góðri heilbrigðisþjónustu hafi ávallt verið forgangsmál og tekið fram að „*Mikilvægt er að tryggja góða heilbrigðisþjónustu fyrir hinsegin fólk og að viðmót og kerfi sem mætir hinsegin fólki innan heilbrigðiskerfisins séu fordómalaus og viðeigandi. Þarfir hinsegin fólks eru mismunandi og geta tengst stöðu þeirra sem hinsegin, þannig getur trans einstaklingur þurft á annarri þjónustu að halda en intersex eða samkynhneigður einstaklingur. Um leið sækir hinsegin fólk sér heilbrigðisþjónustu sem snertir ekki endilega stöðu þeirra sem hinsegin.*“ Eins og fram hefur komið vekur það furðu Reykjavíkurborgar að engin aðgerð snerti á þessum þáttum og leiti leiða til þess að tryggja hinseginvæna heilbrigðisþjónustu.

Almennar athugasemdir og samantekt

Eins og fram hefur komið fagnar Reykjavíkurborg framkvæmdaáætlun í málefnum hinsegin fólks og því að ríkið ætli sér að bæta stöðu hinsegin samfélagsins, m.a. með því að horfa til Regnbogakorts ILGA Europe. Borgin telur þó ýmsa vankanta vera á henni þegar litið er á aðgerðirnar og nálgun ríkisins. Helstu athugasemdir Reykjavíkurborgar eru að ekki er um kerfisbundnar breytingar að ræða, ekki er verið að skapa þekkingu innan kerfis eða finna málaflokknum stað innan stjórnkerfisins (t.d. með stöðugildum sérfræðinga sem vinna að hinsegin málefnum), ekki er verið að samþætta hinsegin málefni við núverandi starfssemi og í sumum tilfellum er verið að skoða og rannsaka þegar réttara væri að ráðast í framkvæmdir og breytingar með hliðsjón af fyrirliggjandi þekkingu. Heilt yfir telur borgin aðgerðaráætlunina byggja um of á því að skoða stöðuna í stað þess að breyta henni, mikið er um rannsóknir, úttektir og kannanir í stað þess að breyta því sem þegar er vitað að þarfnast þess.

Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hver stefna ríkisins er með tilliti til þess að skapa og viðhalda hinsegin þekkingu innan stjórnarráðsins. Er stefnan áframhaldandi útvistun á hinsegin verkefnum eða á jafnframt að vinna að því að byggja upp og viðhalda þekkingu innankerfis og leita þannig leiða til þessa að koma á kerfisbreytingum og samþætta hinsegin málefni við önnur verkefni? Ef svo er, telur Reykjavíkurborg ótækt að ríkið hafi enga sérfræðinga sem vinna við hinsegin málefni innan sinna raða og undirstofnanna.

Reykjavíkurborg spyr hvort og hvað sé fyrirhugað varðandi stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar á Íslandi sem var meðal annars gerð athugasemd við í þriðju allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála á Íslandi. Í umsögn Reykjavíkurborgar um drög að skýrslu í tilefni af þeirri úttekt, mál nr. 134/2021 var bent á að tryggja þurfi fjármagn og sérfræðinga af ólíkum sviðum með ólíka þekkingu í slíka stofnun og benti borgin jafnframt á að engin af núverandi stofnunum ríkisins fer sérstaklega með málefni



hinsegin fólks. Reykjavíkurborg ítrekar þessar athugasemdir sínar og hvetur ríkið til stofnunar á sjálfstæðri mannréttindastofnun og þess að ráða til sín sérfræðinga á sviði hinsegin málefna.

Reykjavíkurborg setur spurningamerki við lítið fjármagn sem er úthlutað í þessa framkvæmdaáætlun og veltir fyrir sér hvort aðgerðirnar hafi verið kostnaðarmetnar og hvernig eigi að framkvæma allar aðgerðirnar án frekari fjárveitingu. Það er óskýrt hverjir eigi að koma að þeim fjölmörgu fræðsluaðgerðum, að gerð leiðbeininga, verkferla, rannsókna o.fl. sem eru að finna í aðgerðum og óboðlegt að ætlast til þess að slíkt falli sem aukaverkefni á starfsfólk (án hinsegin þekkingar) né á herðar sjálfbóðaliða og félagasamtaka án greiðslu.

Hér að ofan eru að finna fjölmargar athugasemdir við þær aðgerðir sem eru lagðar til og einnig spurningar um þætti sem eru ekki nefndir í áætluninni, svo sem menntakerfið, heilbrigðiskerfið, stöðu hinsegin barna og ungmenna, teymi um börn sem fæðast með ódæmigerð kyneinkenni og fleira. Það þarf að beita fjölbreyttum aðferðum til þess að koma á og viðhalda jafnrétti og eru rannsóknir og úttektir vissulega hluti af því, en án þess að hafa tiltæk stjórnkerfi, sérfræðinga, fjármagn og vilja til þess að þær leiði til breytinga hafa þær einungis takmörkuð áhrif. Ljóst er að ríkið býr yfir tækifæri til að bæta stöðu hinsegin fólks til muna með vel útfærðri framkvæmdaáætlun. Reykjavíkurborg vonast til þess að geta haft jákvæð áhrif þar á með umsögn sinni og býður sig um leið fram til samtals um hana.

Virðingarfyllst,

f.h. mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar

Svandís Anna Sigurðardóttir