

REMISSYTTRANDE FRÅN AMNESTY SVERIGE

SYNPUNKTER PÅ UTKAST TILL LAGRÅDSREMISS: VISSA KIRURGISKA INGREPP I KÖNSORGANEN OCH ÄNDRING AV DET KÖN SOM FRAMGÅR AV FOLKBOKFÖRINGEN (S2021/07285)

Inledning

Amnesty International är en av världens största människorättsorganisationer. Vårt arbete baseras på det universella regelverket om mänskliga rättigheter, vilket grundar sig i principen om alla människors lika värde. Vi kämpar för att dessa rättigheter ska gälla alla, nu och i framtiden. Regelverket innehåller juridiska och politiska förpliktelser vilket binder stater som ratificerat relevanta konventioner, bland dem Sverige.

Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter. De tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Behovet av och utformningen av ny lagstiftning som kan ersätta nuvarande könstillhörighetslag har utretts under många år. 2021 års *Utkast till lagrådsremiss: Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen* (hädanefter benämnt som utkastet) har ytterligare bidragit till en detaljerad genomlysning av de förväntade konsekvenserna av en lagändring. Sammantaget finns nu ett robust underlag för en proposition och Amnesty vill betona vikten av att regeringen under innevarande mandatperiod säkerställer att riksdagen kan besluta i fråga. Detta eftersom den nuvarande lagstiftningen och ordningen inte respekterar och fullt ut skyddar transpersoners mänskliga rättigheter utan tvärtom bidrar till långdraget och onödigt lidande för dem som lagen berör.

Amnestys synpunkter på utkastet i korthet

- Amnesty välkomnar förslaget som tydligt separerar processen för att ändra juridiskt kön från den medicinska processen.
- Amnesty välkomnar att personer från 12 års ålder ges möjlighet att ändra sitt juridiska kön i folkbokföringen, baserat på individens rätt att själv identifiera sin könstillhörighet, i en förenklad, transparent process som inte kräver någon prövning.

- Amnesty välkomnar att barn som föds med intersexvariationer ges möjlighet att ändra juridiskt kön före 12 års ålder.
- Amnesty är kritiska till förslaget att återigen koppla ihop den juridiska processen med krav på vårdkontakt, intyg och tillstånd vid en förnyad ändring.
- Amnesty välkomnar att svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige ges möjlighet att ändra juridiskt kön.
- Amnesty menar att rättsverkan av ändring av kön i folkbokföringen måste ses över eller förklaras närmare.
- Amnesty välkomnar att möjligheten för personer över 18 år att genomgå kirurgiska ingrepp i könsorganen som syftar till att kroppen ska stämma överens med könsidentiteten även omfattar icke-binära, och att tillstånd från Socialstyrelsen inte längre ska krävas.
- Vi välkomnar förslaget om att ärenden där ett kirurgiskt ingrepp vägras, skyndsamt lämnas över till och prövas av Socialstyrelsen, samt att Socialstyrelsens beslut kan överklagas i domstol.
- Amnesty menar att rättsverkan av ändring av kön i folkbokföringen måste ses över eller förklaras närmare.

Om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen

Alla transpersoner varken vill, kan eller behöver genomgå könsbekräftande vård, inklusive kirurgi, men kan ändå vilja ändra sitt kön i folkbokföringen. Och omvänt: alla som genomgår underlivskirurgi (eller annan könsbekräftande vård) vill inte ändra sitt juridiska kön. Den nuvarande ordningen, där processen för ändring av juridiskt kön är sammanlänkad med utredningen om underlivskirurgi, försvårar för transpersoner som vill erkännas juridiskt för den de är. En ändring av juridiskt kön innebär idag utdragna, psykiskt påfrestande könsutredningar och tillståndsprocesser som bidrar till transpersoners stora utsatthet i samhället och kränker deras rätt till privatliv, rätt till självbestämmande och rätt till erkännande inför lagen.

Den enskildes rätt till självbestämmande är en viktig folkrättslig princip som ska gälla för alla människor, oavsett identitet. Rätten för transpersoner att ändra kön baserat på självidentifikation och utan omotiverade hinder eller inskränkningar, har lyfts av flera internationella människorättsorgan.¹

¹ Se tex: FN:s människorättskommissionär. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity. A/HRC/19/41.

Amnesty välkomnar att förslaget i utkastet om att ändra juridiskt kön i huvudsak är rättighetsbaserat och utgår från varje individs rätt att definiera sin egen könstillhörighet, samt att processen för att ändra det juridiska könet avsevärt förenklas och förkortas.

Den föreslagna lagtexten anger de förutsättningar som gäller för ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Amnesty välkomnar att åldersgränsen sänks så att den som fyllt 12 år och som upplever att det juridiska könet inte stämmer överens med könsidentiteten får möjlighet att ändra sitt juridiska kön. Det leder till att barn och unga transpersoners rättigheter stärks. Att bli sedd, erkänd och bekräftad i sin könsidentitet kan främja psykisk hälsa och minska unga transpersoners lidande. Att *inte* ha möjlighet att leva i enlighet med sin könsidentitet riskerar att öka utsattheten för diskriminering och trakasserier i till exempel skolmiljöer. Förslaget till ny lagstiftning möjliggör också för unga personer att få gymnasiebetyg som stämmer överens med den egna könsidentiteten.

Ansökan för barn görs av vårdnadshavare med barnets skriftliga samtycke. För intersexbarn öppnas nu för möjligheten att ändra juridiskt kön före 12 års ålder om det går i linje med barnets könsidentitet, något som välkomnas av Amnesty.

Vidare välkomnar vi att tidigare krav om att den som vill ändra sitt juridiska kön sedan en tid ska ha uppträtt i enlighet med denna könsidentitet, tas bort. Amnesty menar att juridiskt erkännande av könsidentitet inte ska grundas på könsstereotypa, binära normer och delar uppfattningen att den nuvarande ordningen riskerar att påtvinga personer ett visst beteende utifrån samhällliga normer och förväntningar för att "bevisa" sin könsidentitet.

Särskilt om ansökningsförfarandet

Den administrativa processen för att ändra det kön som framgår av folkbokföringen har i utkastet utformas med hänsyn till olika intressen: dels att säkerställa rätten till självbestämmande och en

Utanför FN-systemet har exempelvis Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter betonat att en individs självdefinierade könsidentitet ska erkännas juridiskt, socialt och medicinskt för att överensstämma med rätten till privatliv i artikel 8, Europakonventionen

<https://rm.coe.int/discrimination-on-grounds-of-sexual-orientation-and-gender-identity-in/16809079e2>

Europarådets parlamentariska församling, PACE, Resolution 2048 (2015). Discrimination against transgender people in Europe. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21736>

Yogyakartapinciperna från 2006, som tolkar existerande människorättsnormer i frågor som specifikt rör hbtqi-personers rättigheter. Principerna har fått status som vägledande och tongivande i tolkningen av hur människorätten ska tillämpas på hbtqi-relaterade frågor.

<https://www.regeringen.se/49baf9/contentassets/fadeb656cb2e44bba5cb076100e1cb70/yogyakartapinciperna-pa-svenska>

förenklad och förkortad process för dem som lagen är till för, dels samhällets intresse av att förebygga och försvåra för andra personer som kan komma att missbruka systemet i oärligt/brottsligt syfte. Genomgången i utkastet visar att risken för missbruk möjliggörs främst genom begränsningar i det befintliga tekniska system vad gäller att koppla samman personnummer vid upprepade personnummerbyten. I utkastet förordas därför att en viss "kontrollnivå" ska omge ändringen av juridiskt kön och tilldelningen av nya personnummer och samordningsnummer.

Förutsättningar för en första ändring

Ingen prövning görs av sökandes könsidentitet utan ansökan om att ändra kön i folkbokföringen ska baseras på självidentifikation, något som välkomnas av Amnesty. Ansökan ska enligt förslaget behandlas tidigast fyra månader från det att ansökan lämnats in till Skatteverket förutsatt att sökande inom sex månader återkommit med en begäran om att så ska ske. Att en viss tid ska förflyta motiveras med att det minskar risken för missbruk av systemet i oärligt/brottsligt syfte. Den genomgång som gjorts i utkastet kring risken för missbruk, landar i att risken generellt sett är låg och att den enskildes rätt till självbestämmande väger tyngre än eventuella risker för missbruk av systemet.

Amnesty delar uppfattningen att transpersoners rätt till självbestämmande väger tyngre och menar att eventuella inskränkningar ska utformas så att de medför så liten skada eller hinder som möjligt för dem som lagen är till för. Vi ifrågasätter om den föreslagna tidsfristen om fyra månader (och beviljad ansökan inom 6 månader) är en proportionerlig, nödvändig inskränkning. Vi hade hellre sett en kortare tidsfrist men att tillämpningen av lagen noggrant följs upp och utvärderas. Skulle det framkomma att lagändringen lett till faktiskt missbruk av systemet, kan det vara motiverat att överväga åtgärder för att förhindra detta. Utkastet innehåller inga förslag kring om och hur de tekniska begränsningarna i dagens system kan överkommas, vilket skulle kunna vara ett annat sätt att angripa problemet. Amnesty har i tidigare remissvar - av rättighetsskäl - uppmanat regeringen att tillsätta en utredning om könsneutrala personnummer.² Ett sådant system skulle även förhindra missbruk eftersom individen då behåller sitt personnummer vid ändring av juridiskt kön. Att utreda möjligheten till att införa ett tredje kön och könsneutrala personnummer samt se över hur juridiskt kön kan registreras på annat sätt, var ett av förslagen i

² Remissyttrande från Amnesty Sverige: Synpunkter på lagförslaget i utredningen om juridiskt kön, "Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen" (ds 2018:17) <https://www.amnesty.se/om-amnesty/amnesty-international-sverige/uttalanden-och-remissvar/remissyttrande-fran-amnesty-sverige-synpunkter-pa-lagforslaget-i-utredningen-om-juridiskt-kon-andring-av-det-kon-som-framgar-av-folkbokforingen-ds-201817/>

den statliga offentliga utredningen Transpersoner i Sverige från år 2017.³ Möjligheten till könsuppdelad statistik är central för jämställdhetsarbetet och politiken. Den både kan och måste säkras i ett nytt system.

I sammanhanget är det relevant att även inhämta information om andra länders erfarenheter av brottsligt/oärligt missbruk. I Finland pågår ett arbete i syfte att modernisera lagstiftningen med självbestämmande som utgångspunkt för lagen. De finska myndigheterna har enligt våra uppgifter bedömt att riskerna för missbruk är minimala. Ett lagförslag kommer sannolikt att läggas fram i februari 2022. En fördjupad bild av erfarenheterna från Norge, Belgien och Island, som kort beskrivs i utkastet, kan också bidra.

Om utkastets förslag ändå behålls vill Amnesty understryka att motivet till att införa tidsfristen i den föreslagna ansökningsprocessen tydligt bör framgå i regeringens kommande proposition. Det ska inte råda något tvivel om att denna spärr införs för stävja eventuellt missbruk av systemet i brottsliga syften och att det alltså inte handlar om att införa en "reflektionsperiod" eller "betänketid" för de transpersoner som lagen är till för. Det riskerar att späda på negativa attityder och ett ifrågasättande av transpersoners förmåga att fatta beslut av avgörande betydelse för sina liv. I utkastet anges att den föreslagna tidsfristen bidrar till "att den enskilde fattar ett välgrundat beslut". Idén om att hindra personer från att fatta impulsiva beslut baseras på skadliga stereotyper som inte återspeglar transpersoners erfarenheter och verklighet.

Förutsättningar för en förnyad ändring

Amnesty är starkt kritiska till att rättighetsperspektivet frångås i de fall där en person som tidigare ändrat det kön som framgår av folkbokföringen, vill ändra sitt juridiska kön på nytt. Att som i utkastets förslag, (återigen) koppla ihop ändring av juridiskt kön med krav på vårdkontakt, intyg och tillståndsprövning, strider mot individens rätt till självbestämmande och privatliv, inklusive rätten att själv definiera sin könstillhörighet. Den rätten måste rimligtvis förbehållslöst tillfalla även den som tidigare ändrat juridiskt kön. Vi förordar således en principiell, rättighetsbaserad hållning även vid förnyad ändring av kön.

Det finns dessutom skäl att ifrågasätta att kravet på intyg från vården är det mest effektiva sätt att stävja eventuellt missbruk av systemet i syfte att begå brott. Som tidigare nämnts ser Amnesty att åtgärder som istället tar sikte på att överbrygga begränsningar i det tekniska systemet bör utredas, samt att möjligheten att införa könsneutrala personnummer utreds.

³ Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. SOU 2017:92

Rättsverkan av ändring av kön i folkbokföringen

Enligt förarbetena till 1972 års könstillhörighetslag utgör det kön som registrerats i folkbokföringen endast en presumtion för att en person har det kön som framgår av registreringen. Ett fastställelsebeslut om ändrad könstillhörighet är däremot bindande för domstolar och myndigheter i de sammanhang då de prövar frågor där någons kön har rättslig betydelse. I och med att fastställelsebeslut nu föreslås upphöra vid en första ändring av juridiskt kön så dras slutsatsen i utkastet att det ändrade könet inte är bindande för domstolar och myndigheter som prövar frågor där könet har rättslig betydelse. I utkastet anges att det nya förslaget inte bedöms medföra någon förändring för den grupp transsexuella personer som tidigare förarbeten tog sikte på.

Amnesty menar ändå att det finns skäl att ställa frågan vad detta kan leda till i praktiken. Till synes "neutrala" regler, som är lika för alla, kan i praktiken komma att missgynna vissa grupper eller medföra skilda konsekvenser, oavsett vad intentionen var med att införa en viss regel.

För de allra flesta cis-personer medför presumtion av kön inga negativa konsekvenser alls. Presumtionsverkan kan dock ha helt andra konsekvenser för transsexuella och icke-binära. Det finns en reell risk att det öppnar upp för tolkningar av individens kön, könsuttryck, beteende som baseras på samhällets binära könsnormer och förväntningar i de fall då domstolar och myndigheter har att pröva frågor där kön har rättslig betydelse. Den här typen av risker belyses inte i utkastet.

Eftersom presumtionsverkan inte explicit uttrycks i lagen utan är del av förarbetena till tidigare och föreslagen lag om ändring av kön i folkbokföringen, ser Amnesty ett behov av att dessa komplexa situationer och risker i vart fall måste belysas och värderas .

En ny lag om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen

Amnesty tillstyrker utkastets förslag om en ny lag som reglerar vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen i dess helhet. Förslaget syftar till att ge alla personer över 18 år som lider av könsdysfori en lagstadgad och tydlig möjlighet att få genomgå kirurgiska ingrepp i könsorganen. En viktig del i detta är att även icke-binära med könsdysfori omfattas. Transspecifik vård ska inte grundas på

stereotypa, binära könsnormer. Alla som behöver vård och behandling ska få det. Den folkrättsliga grunden för vårt ställningstagande återspeglas även i tidigare remissvar.⁴

Vidare tillstyrker vi förslaget om att det inte längre ska krävas ett tillstånd från Socialstyrelsen. Vi välkomnar förslaget om att ärenden där vården avslår ett kirurgiskt ingrepp, skyndsamt lämnas över till och prövas av Socialstyrelsen, samt att Socialstyrelsens beslut kan överklagas i domstol.

Vad gäller den föreslagna åldersgränsen på 18 år är Amnestys hållning att individens behov av vård ska stå i fokus och inte begränsas av fasta åldersgränser. Då det i dagsläget saknas vetenskaplig och erfarenhetsbaserad kunskap om riskerna med ingreppen på minderåriga menar vi att det ändå är rimligt med en 18-årsgräns. I takt med att kunskapsläget förändras och utvecklas kan dock lagstiftningen behöva anpassas i framtiden.

Slutligen tillstyrker vi förslaget om att lagen om ingrepp i könsorganen inte längre ska omfatta personer med olika intersexvariationer, vars behov av vård istället tillgodoses inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen. Det säkerställer att vården för intersexpersoner inte begränsas.

Vad gäller barn som föds med intersexvariationer vill Amnesty samtidigt understryka att tilldela ett kön till barn genom irreversibel kirurgi eller läkemedelsbehandlingar, när det inte finns någon omedelbar medicinsk nödvändighet, bryter mot principen om barnets bästa. Om möjligt bör alla kirurgiska ingrepp skjutas upp tills individen kan utöva ett informerat samtycke till sådana ingrepp.

Anna Johansson

Katarina Bergehed

Tf generalsekreterare, Amnesty Sverige

Sakkunnig, Amnesty Sverige

⁴ Remissyttrande Från Amnesty Sverige: Synpunkter På Lagförslaget I Utredningen Om Medicinsk Könskorrigering, "Vissa Kirurgiska Ingrepp I Könsorganen" (Ds 2018:11)
<https://www.amnesty.se/om-amnesty/amnesty-international-sverige/uttalanden-och-remissvar/remissyttrande-fran-amnesty-sverige-synpunkter-pa-lagforslaget-i-utredningen-om-medicinsk-konskorrigering-vissa-kirurgiska-ingrepp-i-konsorganen-ds-201811/>