

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Kulturdepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

2018-03-15

**Synpunkter på utredningen om stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner, "Transpersoner i Sverige" (SOU 2017:92)**

**Sammanfattning**

Amnesty *tillstyrker* utredningen i dess helhet. Amnesty ser det som en självklarhet att transpersoner och personer med intersexvariation ska kunna leva i enlighet med sin könstillhörighet, fria från diskriminering och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Svenska staten har ett ansvar att på lika villkor skydda och stärka transpersoners medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Amnesty ser anledning att *i synnerhet betona* vissa inslag i utredningen som har särskild folkrättslig relevans, nämligen:

- transpersoners rätt till bästa uppnåeliga hälsa;
- transpersoners rätt till upprättelse vid kränkningar;
- asylsökande transpersoners rättigheter;
- rättigheter för personer med intersexvariation; samt
- ickebinära personers rättigheter.

Amnesty *understryker* därför följande förslag i utredningen:

Regeringen, landsting, kommuner och relevanta myndigheter bör säkerställa att:

- vårdpersonal utbildas så att det transinkluderande bemötandet inom den allmänna sjukvården stärks;
- processen för könsbekräftande vård tillgängliggörs och effektiviseras;
- könsbekräftande vård för asylsökande transpersoner bedöms som "vård som inte kan anstå";

- effektiva system och rutiner upprättas så att transpersoner som utsätts för hatmotiverat våld, diskriminering och trakasserier får stöd, upprättelse och kompensation;
- relevanta myndigheter, bland annat Polismyndigheten, arbetar förebyggande med fortbildning och kompetenshöjning bland sin personal för att minska risken för kränkningar av transpersoner och för att öka transpersoners förtroende för myndighetsfären;
- tryggheten för transpersoner i asylboenden säkerställs;
- migrationshandläggare, tolkar och polis utbildas så stereotypa attityder och fördomsfulla bemötanden av transpersoner i asylprocessen kan undvikas;
- asylsökande transpersoner ges rätten att själv definiera sin könstillhörighet redan vid första mötet med asylhandläggande myndigheter;
- medicinska ingrepp på spädbarn med intersexvariation sker inom ramen för barnets bästa, bygger inte på stereotypa idéer om manligt och kvinnligt och motiveras inte av idén att barnet ska bli "normalt", samt att sådana ingrepp och behandlingar företrädesvis skjuts upp till dess att ett informerat samtycke kan inhämtas;
- en utredning snarast tillsätts om möjligheten att införa ett tredje juridiskt kön i Sverige och könsneutrala personnummer; samt
- alternativet X som könsmarkör i passhandlingar undersöks.<sup>1</sup>

Vidare vill Amnesty *å det bestämdaste uppmana* regeringen att skyndsamt avsluta arbetet med att färdigställa och offentliggöra lagförslag i enlighet med utredningen SOU 2014:91 om juridiskt kön och medicinsk könskorrigering.

Amnesty vill tacka för möjligheten att komma med synpunkter på betänkandet av utredningen om transpersoner i Sverige. Vi understryker vikten av att Sverige följer sina folkrättsliga förpliktelser genom att ta sitt politiska och juridiska ansvar i fråga om transpersoners mänskliga rättigheter.

---

<sup>1</sup> Amnesty ställer sig även bakom de förslag i utredningen som inte tas upp särskilt i detta yttrande.

## 1. Inledning

Runtom i världen förföljs, trakasseras och diskrimineras människor på grund av sin könsidentitet och sitt könsuttryck.<sup>2</sup> Transpersoners rätt till privatliv och självbestämmande osynliggörs och ifrågasätts. Deras möjlighet att delta i samhällslivet på lika villkor som andra begränsas radikalt på grund av detta. Oförståelse, fördomar och en internaliserad rädsla för normbrytande identiteter och uttryck i samhället leder till omfattande psykosocial ohälsa hos transpersoner världen över. Antalet självmordsfall inom gruppen transpersoner överstiger kraftigt andra samhällsgrupper. Situationen i Sverige är inget undantag.<sup>3</sup> Svenska staten har ett direkt ansvar att skydda transpersoner från kränkningar och ett ansvar att möjliggöra för transpersoner att åtnjuta ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter på lika villkor som andra. Amnesty International (nedan "Amnesty") välkomnar utredningen och menar att dess förslag om transpersoners stärkta villkor i Sverige är ytterst nödvändiga.

### 1.1 Amnestys arbete

Amnesty 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, alltid. Regelverket innehåller juridiska och politiska förpliktelser vilket binder stater som ratificerat relevanta konventioner, bland dem Sverige. Amnesty understryker att den svenska staten har en direkt folkrättslig skyldighet att garantera samtliga individer de rättigheter som garanteras i konventionerna Sverige ratificerat, säkerställa att dessa inte kränks samt vidta förebyggande åtgärder för att möjliggöra deras uppfyllelse. Detta gäller oavsett om konventionerna inkorporerats i inhemsk rätt eller inte.

### 1.2 Transpersoner och mänskliga rättigheter

Följande yttrande tar avstamp i internationell människorätt i allmänhet och skyddet för transpersoners rättigheter synnerhet.<sup>4</sup> Transpersoner är, precis som utredningen illustrerar, en särskilt utsatt grupp i samhället. Deras ställning och levnadsvillkor bör mätas utifrån ett folkrättsligt perspektiv.

De mänskliga rättigheterna bygger på principer om universalitet, jämlikhet och icke-diskriminering. Artikel 1 i *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* fastslår att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Rätten att vara fri från

---

<sup>2</sup> Den 17 juni 2011 antog FN:s råd för mänskliga rättigheter en resolution som betonar alla människors lika värde och rättigheter oavsett könsidentitet. Resolutionen uttrycker oro för det våld och den diskriminering som drabbar människor på grund av deras könsidentitet: MR-rådet. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. A/HRC/RES/17/19. Rådet begärde samtidigt en rapport från FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter som publicerades samma år och som visar att transpersoner runtom i världen utsätts för grova hatbrott. I många länder är normbrytande könsuttryck kriminaliserat och människor fängslas och diskrimineras i arbetslivet och inom utbildningssystemet. Högkommissarien för mänskliga rättigheter poängterar i rapporten att våldet som drabbar hbtq-personer ofta är grövre än andra typer av hatbrott och att det går att skönja ett oroväckande mönster av övergrepp av transpersoners rättigheter som kräver en politisk, juridisk och samhällelig reaktion: MR-rådet. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. A/HRC/19/41.

<sup>3</sup> SOU 2017:92, s. 292.

<sup>4</sup> Amnesty står bakom utredningens definition av paraplybegreppet 'transperson' eller 'person med transerfarenhet' (s. 65). Personer med intersexvariation nämns specifikt i avsnitt 5 i detta yttrande.

diskriminering är en central del av människorättsskyddet och finns nedskrivet i förklaringens artikel 2, samt i alla centrala konventioner för mänskliga rättigheter.<sup>5</sup> Därtill erkänner artikel 7 i FN:s allmänna förklaring alla människor som lika inför lagen och att alla människor har rätt att åtnjuta likvärdigt rättsskydd, utan diskriminering. Det folkrättsliga skyddet mot diskriminering ska gälla alla, oavsett könsidentitet, könsuttryck eller könskaraktäristika.<sup>6</sup> Diskrimineringsförbudet bekräftas av Yogyakartaprinciperna från 2006, vilka 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.<sup>7</sup>

Fördomsfulla och cisnormativa attityder, samt en brist på effektiv implementering av diskrimineringslagstiftningen bidrar till diskriminering av transpersoner. Dessa attityder påverkar transpersoner i alla samhällsskikt och sammanhang; i offentliga rum såväl som privata. Diskrimineringsförbudet bör möjliggöra för transpersoner att fullt ut leva i enlighet med den självupplevda könstillhörigheten. Kränkningarna av transpersoners medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kräver kraftfulla åtgärder från svenska staten genom såväl lagstiftning som politisk handling, samt insatser för att förändra nedärvda och skadliga attityder i samhället i stort.

## 2. Transpersoners rätt till bästa uppnåeliga hälsa

Amnesty betonar att det är av största vikt att transpersoners rätt till lika och goda förutsättningar till bästa uppnåeliga hälsa tas i särskilt beaktande. Vi vill här understryka transpersoners rätt till en jämlik och transinkluderande hälso- och sjukvård, och peka på vad förnekandet till detsamma leder till för transpersoners levnadsvillkor.

Artikel 12 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (nedan "ESK-konventionen") ålägger stater att skydda, respektera och stärka rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa.<sup>8</sup> ESK-konventionen är juridiskt bindande för Sverige, som har ratificerat konventionen.

FN-kommittén som har i uppdrag att övervaka att staterna skyddar och respekterar rättigheterna i ESK-konventionen (nedan "ESK-kommittén") har tolkat vad rätten till högsta

---

<sup>5</sup> Se bl. a. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 26; och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, art. 2.2.

<sup>6</sup> ESK-kommittén har konstaterat att listan över diskrimineringsgrunder i MOP-konventionen och ESK-konventionen inte är uttömmande och att könsidentitet är en skyddsgrund för diskriminering: ESK-kommittén. *General comment No. 20*. E/C.12/GC/20, para. 15 och 32.

<sup>7</sup> Flertalet FN-organ har refererat till principerna: Se t. ex. ESK-kommittén. *General comment No. 20*. E/C.12/GC/20, fotnot 25; UNHCR. *Guidance Note on Refugee Claims*, fotnot 1; UNODC. *Handbook on prisoners with special needs*, s. 110; och UNAIDS. *Review of Legal Frameworks and the Situation of Human Rights related to Sexual Diversity in Low and Middle Income Countries*, s. 3.

<sup>8</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 33. Se även FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 25: "Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster samt rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll".

uppnåeliga hälsa innebär i fråga om rättigheter för individer och skyldigheter för stater. I *Generalkommentar nr 14* har ESK-kommittén framfört att definitionen av rätten till bästa uppnåeliga hälsa ska tolkas extensivt.<sup>9</sup> Staten har ett ansvar att vidta positiva åtgärder som möjliggör för individer att åtnjuta rätten till hälsa.<sup>10</sup> ESK-kommittén framhåller att staten ska ta åtgärder som skapar, upprätthåller och återställer personers hälsa, vilket inkluderar en skyldighet att erkänna forskning och informationsspridning som leder till positiva hälsoresultat, samt säkerställa att yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården är anpassade och utbildade till marginaliserade grupperns särskilda behov.<sup>11</sup>

ESK-kommittén poängterar att statens skyldighet att leva upp till kravet om att tillgodose individers rätt till bästa uppnåeliga hälsa kan bedömas med hjälp av fyra kriterier: AAAQ-kriterierna.<sup>12</sup> Kriterierna är vägledande för hur rättigheten till hälsa ska tolkas; detta betyder att svenska staten bör utforma ett vårdssystem som säkerställer tillgången till en jämlik, tillgänglig, godtagbar och kvalitativ hälso- och sjukvård, fri från diskriminering, i enlighet med kriterierna.

Enligt ESK-kommittén är tillgänglighet från principen om icke-diskriminering, med hänsyn till särskilt utsatta samhällsgrupper, en helt grundläggande princip för att rätten till hälsa ska kunna uppfyllas. Att garantera lika villkor för rätten till hälsa, genom till exempel rättvist bemötande från läkare och annan vårdpersonal, behöver inte heller kräva anmärkningsvärt resurskrävande åtgärder, betonar kommittén.<sup>13</sup>

ESK-kommittén har i *Generalkommentar nr. 20* klargjort att diskrimineringsförbudet i ESK-konventionens artikel 2.2 även ska omfatta transpersoner och personer med intersexvariation.<sup>14</sup> Amnesty uppmanar stater att säkerställa transpersoners rätt till högsta uppnåeliga standard för psykisk och fysisk hälsa, samt säkra att hälso- och sjukvården inte diskriminerar på grund av könsidentitet.<sup>15</sup> Staten brister i sitt folkrättsliga ansvar när den inte lyckas skydda transpersoner från människorättskränkningar och inte möjliggör att deras grundläggande fri- och rättigheter uppfylls. Transpersoners rätt till bästa uppnåeliga hälsa hindras bland annat genom brist på effektiv och likvärdig tillgång till könsbekräftande vård och ett bristfälligt bemötande inom den allmänna vården där den vårdsökande ofta möts av fördomar och oförståelse. Amnesty vill kommentera detta särskilt nedan genom att belysa tre aspekter på rätten till högsta uppnåeliga hälsa för transpersoner som också behandlas i utredningen.

---

<sup>9</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 9.

<sup>10</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 4 och 8.

<sup>11</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 37.

<sup>12</sup> Tillgång ('availability'), tillgänglighet ('accessibility'), godtagbarhet ('acceptability') och kvalitet ('quality'): ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 12.

<sup>13</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 18.

<sup>14</sup> ESK-kommittén. *General comment No. 20*. E/C.12/GC/20, para. 32. Transpersoners rätt till bästa uppnåeliga hälsa lyfts även i Yogyakartaprinciperna, princip 17.

<sup>15</sup> Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 4.

## 2.1 Psykisk ohälsa bland transpersoner

Transpersoner löper en större risk att drabbas av psykisk ohälsa än befolkningen i stort.<sup>16</sup> Utredningen redogör för en oproportionerlig och oroväckande statistik som måste tas på största allvar. Staten har ett ansvar att aktivt ombesörja transpersoners rätt till bästa uppnåeliga psykiska hälsa, med beaktande av diskrimineringsförbudet i artikel 2.2 i ESK-konventionen.

Utredningen beskriver hur transpersoner är överrepresenterade i statistiken över självmord och självmordsförsök.<sup>17</sup> Siffrorna är alarmerande och Amnesty uppmanar staten att genomföra konkreta åtgärder för att skydda transpersoners rätt till liv. Rätten till liv är en grundläggande mänsklig rättighet. Amnesty ställer sig följaktligen bakom utredningens förslag om ett stärkt transinkluderande arbete med suicidprevention och tillstyrker arbetets påtagliga vikt för alla människors lika rätt till liv.<sup>18</sup>

## 2.2 Bemötandet inom den allmänna vården

Den utbredda psykiska ohälsan bland transpersoner beror i mångt och mycket på de attityder som transpersoner möter hos olika samhällsinstanser, myndighetspersoner och allmänheten i stort. Hälso- och sjukvården är inget undantag. Utredningen visar övertygande att vårdsökande transpersoner i Sverige i stor utsträckning upplever att de blivit dåligt bemötta när de sökt vård. Personer som givit vittnesmål till utredningen menar att det bristfälliga bemötandet bland annat beror på okunnig vårdpersonal, med bristfälliga kunskaper om transerfarenhet, som inte har kapacitet att tillgodose den vårdsökandes individuella behov. Okunnigheten präglas inte sällan av fördomar som leder till att personal felkönar eller helt enkelt betar sig kränkande och förolämpande mot den vårdsökande.<sup>19</sup>

Relationen mellan vårdsökande och läkare präglas av ojämna maktförhållanden, där återkommande kränkande, transfobiska attityder och bemötanden slår extra hårt. Till följd av negativa upplevelser i tidigare möten med vården tenderar transpersoner att tappa förtroendet för sjukvården, vilket får som konsekvens att transpersoner i behov av vård inte sällan undviker att uppsöka hjälp.<sup>20</sup> Detta leder i sin tur till att även den fysiska hälsan är sämre hos transpersoner än hos andra.<sup>21</sup> Vidare bidrar patologiseringen av transerfarenhet som ett mentalt sjukdomstillstånd till stigmatisering av transpersoner, vilket gör att de riskerar att bli ifrågasatta när de söker hjälp hos allmänvården för besvär som inte är transspecifika.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2017:92, s. 280.

<sup>17</sup> SOU 2017:92, s. 292 ff.

<sup>18</sup> Förslag 14.3.1 i SOU 2017:92, s. 515.

<sup>19</sup> SOU 2017:92, s. 311 f.

<sup>20</sup> SOU 2017:92, s. 305.

<sup>21</sup> SOU 2017:92, s. 306. Se även: Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 2.

<sup>22</sup> MR-rådet. *Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*. A/HRC/35/36, para. 58.

Människor i behov av vård ska inte se sig hindrade att uppsöka hälso- och sjukvården på grund av sin transerfarenhet. Staten har ett ansvar att säkerställa att vårdpersonal behandlar transpersoner med professionell kunskap anpassad efter dessa personers specifika vårdbehov, men också att transpersoner bemöts utan kränkningar och cisnormativa antaganden. Det ska inte vara vårdsökande transpersoners ansvar att utbilda yrkespersoner för att få sina (transspecifika eller allmänna) behov tillgodosedda.<sup>23</sup> En vård fri från fördomar där personalen har den kunskap och kompetens som krävs är nödvändig för att uppfylla ESK-kommitténs krav om *tillgänglig* och *kvalitativ* vård, jämlik för alla oavsett könsidentitet och garanterad utan diskriminering.<sup>24</sup> Brist på nödvändig kunskap hos vårdpersonal ställer därmed direkt upp hinder för alla individer att utifrån lika villkor få tillgång till jämlik vård i enlighet med AAAQ-kriterierna.

Amnesty rekommenderar staten utveckla riktlinjer och vidta åtgärder som fångar upp och angriper diskrimineringens grundorsaker. Det inkluderar relevant utbildning av vårdpersonal för att minska fördomar och okunskap och för att säkerställa att transpersoners specifika vårdbehov tillgodoses. Rekommendationen är i linje med FN:s människorättskontors (nedan "OHCHR"s) rapport i frågan om diskriminering och våld mot personer på grund av könstillhörighet. Där uppmanar OHCHR medlemsstaterna att bemöta diskriminering mot transpersoner genom att höja medvetenheten bland vårdpersonal om transpersoners specifika behov.<sup>25</sup> OHCHR rekommenderar stater att tillhandahålla utbildning och kompetensutveckling som medel för att motverka diskrimineringen mot transpersoner och personer med intersexvariation inom hälso- och sjukvården.<sup>26</sup>

Med anledning av ovanstående tillstyrker Amnesty särskilt förslaget om att fortbilda vårdpersonal.<sup>27</sup> Amnesty menar vidare att transinkluderande kompetenshöjning bör inkorporeras redan under yrkesutbildningen för relevanta yrkesgrupper.<sup>28</sup> Ett godtagbart bemötande inkluderar även att journalsystem får en transinkluderande uppdatering, och inte exkluderar transpersoner från viss vård genom att exempelvis spärra vissa personnummer.<sup>29</sup>

### 2.3 Könsbekräftande vård

Den transspecifika, könsbekräftande vården ska medicinskt säkerställa transpersoners rätt att leva i enlighet med sin könstillhörighet. Utredningen visar att även den könsbekräftande

---

<sup>23</sup> SOU 2017:92, s. 308.

<sup>24</sup> Enligt AAAQ-kriterierna: ESK-kommittén, *General comment No. 14*. E/C.12/2000/4, para. 12.

<sup>25</sup> MR-rådet. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. A/HRC/29/23, para. 79 e.

<sup>26</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 130: "Training should be provided to health workers on respecting the human rights of LGBT and intersex persons, including the rights to dignity, privacy, autonomy and physical and psychological integrity, and to increase awareness of the health needs of LGBT and intersex persons, including in the areas of sexual and reproductive health and rights, mental health, HIV prevention and treatment and trauma counselling. Good practice includes establishing health-care protocols to address the specific health needs of LGBT and intersex persons in line with international human rights standards. Access to health care should not be predicated on the use of stigmatizing or pathologizing diagnostic categories."

<sup>27</sup> Förslag 14.4.1 i SOU 2017:92, s. 520.

<sup>28</sup> Förslag 14.4.3 i SOU 2017:92, s. 490. Se även Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 4.

<sup>29</sup> Förslag 14.4.1 i SOU 2017:92, s. 520; och förslag 14.7.4, s. 533.

vården har oroväckande brister från ett människorättsligt perspektiv. Utredningen beskriver ett vårdssystem där väntetiderna är långa och vården ojämlikt fördelad över landet.<sup>30</sup> Detta hindrar transpersoner från att tillgå en skonsam och effektiv process som säkerställer att den vård sökande så snart det är möjligt kan leva i enlighet med sin könstillhörighet. Stor ojämlikhet i landet innebär att den könsbekräftande vården inte är tillgänglig för alla på lika villkor.

En långdragen och ineffektiv process kan leda till svårare könsdysfori, självmedicinering och andra skadliga beteenden hos individer och står i strid med tillgänglighetskriteriet i artikel 12 i ESK-konventionen. Enligt Yogyakartapincipen om rätten till bästa uppnåeliga hälsa ska länder *underlätta* tillgången till kompetent, icke-diskriminerande behandling, vård och stöd för personer som vill genomgå könsbekräftande vård.<sup>31</sup> En osäker och ojämlig process kränker transpersoners rätt till självbestämmande, rätt till kroppslig integritet och rätt till bästa uppnåeliga hälsa, fri från diskriminering. Amnesty understryker att staten har ett ansvar att se till att vården ges utan fördröjningar och på lika villkor för alla, oavsett var i landet personen bor.

### 2.3.1 Könsbekräftande vård för asylsökande transpersoner

Amnesty uppmanar regeringen att ge i uppdrag till relevanta myndigheter att utveckla och implementera åtgärder som säkerställer tillgången till hälso- och sjukvård för transpersoner som söker asyl i Sverige.<sup>32</sup> Under asylprocessen måste transpersoners rätt till bästa uppnåeliga hälsa tillgodoses. Specifika hälso- och sjukvårdsinsatser för asylsökande transpersoner måste tillgängliggöras. Dessa individer måste få tillgång till könsbekräftande vård i Sverige och denna vård ska bedömas som "vård som inte kan anstå"; med andra ord, den könsbekräftande vården ska ingå i den vård som asylsökande har rätt till under asylprocessen. Rätten till könsbekräftande vård för asylsökande bedöms i dag från fall till fall och bedömningarna skiljer sig i hög grad åt beroende på var i landet de görs. Den könsbekräftande vården är central för transpersoners välbefinnande, liv och hälsa. En person som har påbörjat hormonbehandling i sitt hemland, exempelvis, måste kunna fortsätta behandlingen i Sverige utan uppehåll, eftersom det kan vara direkt livsfarligt att avbryta en sådan process.

## **3. Transpersoners rätt till effektivt rättsmedel**

Som utredningen framhåller är transpersoner särskilt utsatta för hatbrott och diskriminering.<sup>33</sup> I juni 2011 antog FN:s råd för mänskliga rättigheter (nedan "MR-rådet") en resolution om hbtq-personer och mänskliga rättigheter, där det uttryckte sin oro över det våld och den diskriminering som riktas just mot transpersoner.<sup>34</sup> Resolutionen banade väg för

---

<sup>30</sup> SOU 2017:92, s. 545 ff.

<sup>31</sup> Yogyakartapinciperna, princip 17 g.

<sup>32</sup> Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 5.

<sup>33</sup> SOU 2017:92, s. 174.

<sup>34</sup> MR-rådet. *17/19 Human rights, sexual orientation and gender identity*. A/HRC/RES/17/19.



den första officiella FN-rapporten i frågan. I rapporten från 2011 redogör OHCHR för exempel på det systematiska våld och den omfattande diskriminering som riktar sig mot transpersoner och personer med andra normbrytande könsidentiteter. FN-rapporten framhåller att samhällen i hela världen präglas av en påtaglig transfobi, samt att okunskap om normbrytande identiteter och erfarenheter osynliggör transpersoners levnadsvillkor. Denna inneboende rädsla för det som uppfattas som "främmande" leder i många fall till våld, trakasserier och diskriminering. OHCHR framhåller i rapporten att våldet ofta drivs av en underliggande önskan att straffa dem som bryter mot normen.<sup>35</sup> Trakasserier och våld mot transpersoner är vanliga, och mörkertalen stora. OHCHR har uttalat:

Neither the existence of national laws, nor the prevalence of custom can ever justify the abuse, attacks, torture and indeed killings that gay, lesbian, bisexual, and transgender persons are subjected to because of who they are or are perceived to be. Because of the stigma attached to issues surrounding sexual orientation and gender identity, violence against LGBT persons is frequently unreported, undocumented and goes ultimately unpunished. Rarely does it provoke public debate and outrage. This shameful silence is the ultimate rejection of the fundamental principle of universality of rights.<sup>36</sup>

OHCHR understryker att när stater misslyckas med att utreda och straffbelägga hatbrott riktade mot transpersoner brister de i sin förpliktelse att skydda allas rätt till liv, frihet och personlig säkerhet i enlighet med konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (nedan "MOP-konventionen").<sup>37</sup> Amnesty betonar vikten av att effektiva rättsmedel finns när rättigheter kränks. Denna rätt finns föreskriven bland annat i MOP-konventionen artikel 2.3, Europakonventionen, artikel 13, och Yogyakartaprinciperna, princip 28.

### **3.1 Upprättelse och kompensation för transpersoner som utsatts för diskriminering och våldsbrott**

Stater har en skyldighet att skydda transpersoner från skada som orsakas av andra. När kränkningar ändå sker innebär rätten till ett effektivt rättsmedel tillgång till upprättelse och kompensation för den som drabbas. Stater ska tillförsäkra att transpersoner som blir utsatta för kränkningar har tillgång till skadestånd, rättshjälp, stödboenden och liknande stöd som specialistsjukvård och terapeutisk support från personer med specifika kunskaper om hbtq-frågor.<sup>38</sup> I OHCHR:s rapport från 2011 understryker högkommissarien att ytterligare och effektivare åtgärder behövs på nationell nivå för att förhindra och förebygga att människorättskränkningar mot transpersoner inte inträffar i framtiden.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> MR-rådet. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. A/HRC/19/41, para. 20.

<sup>36</sup> Uttalande från OHCHR vid *International Conference on LGBT human rights*, Montreal 26 juli 2006.

<sup>37</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 24.

<sup>38</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 126.

<sup>39</sup> MR-rådet. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. A/HRC/19/41, para. 82.

Diskrimineringsombudsmannen, DO, har ännu inte drivit några ärenden som rört diskrimineringsgrunden könsidentitet. Enligt Amnesty kan detta bidra till ett osynliggörande av allvaret i den diskriminering som transpersoner systematiskt utsätts för i Sverige. Konkreta åtgärder från myndigheter som DO har en normerande effekt och kan leda till ett öppnare, mer inkluderande samhälle där transpersoner kan leva fria från diskriminering och våldsbrott.

Sammanfattningsvis betonar Amnesty att stater och icke-statliga aktörer som kränker transpersoners rätt till liv och säkerhet ska hållas ansvariga, och att de som faller offer för våld och diskriminering ska få möjlighet till upprättelse och kompensation.<sup>40</sup> Amnesty välkomnar således därför utredningens förslag om stärkt stöd till transpersoner som utsätts för diskriminering och hatmotiverade våldsbrott.<sup>41</sup>

### 3.2 Lågt förtroende för rättssystemet

När transpersoners rättigheter inte tillgodoses av rättssystemet, leder det till ett lägre förtroende för de institutioner som har till uppgift att upprätthålla rättsstaten. Det kan i sin tur leda till att transpersoner som utsätts för brott och diskriminering inte anmäler kränkningarna på grund av rädsla, skam och misstro mot de myndigheter som har till uppgift att skydda deras rättigheter.

Staten ska skapa förutsättningar för var och en att hysa tilltro till de instanser som tar emot kränkingsanmälningar. Transpersoner och transorganisationer ska inkluderas i utvecklandet av strategier för att bearbeta våld och diskriminering. Detta är av vikt för att säkerställa adekvansen av statliga åtgärder, och samtidigt ett led i att upprätta transpersoners förtroende för myndigheter och andra samhällsinstitutioner.<sup>42</sup> Det kan i sin tur få fler att anmäla kränkningar vilket skulle bidra till att synliggöra transpersoners utsatta situation.

Amnesty rekommenderar särskilt Polismyndigheten att jobba förebyggande med fortbildning om transfrågor för att minska kränkningar och dåligt bemötande. Detta skulle öka transpersoners förtroende för en av de samhällsinstitutioner som har uppgift att skydda deras rättigheter. Vi ser därför att en kompetenshöjning inom polisen krävs.<sup>43</sup> Kunskap om transpersoners utsatthet och levnadsvillkor för att förebygga fördomar inom polisen är särskilt viktigt med anledning av det uppdrag Polismyndigheten fått som strategisk myndighet för transpersoners rättigheter.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. xx.

<sup>41</sup> Förslag 14.1.4 i SOU 2017:92, s. 492 (fortsatt stärkt stöd till antidiskrimineringsbyråer); och förslag 14.1.9 i SOU 2017:92, s. 500 (långsiktigt ekonomiskt stöd till civila samhällets stödverksamhet för hbtqi-personer som brottsoffer).

<sup>42</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 25.

<sup>43</sup> Förslag 14.1.8 i SOU 2017:92, s. 499.

<sup>44</sup> Förslag 14.1.1 i SOU 2017:92, s. 476.

#### 4. Asylsökande transpersoners rättigheter

Amnesty vill understryka vikten av ett intersektionellt perspektiv i fråga om transpersoners rättigheter.<sup>45</sup> FN:s oberoende expert med uppgift att bekämpa våld och övergrepp mot hbtq-personer menar i en rapport från 2017 att nationell politik måste bygga på en förståelse om att transpersoner är en heterogen grupp.<sup>46</sup> Utredningen poängterar vikten av att belysa hur övriga diskrimineringsgrunder, erfarenheter och perspektiv spelar in i frågor kring könsidentitet och könsuttryck.<sup>47</sup> Den redan utsatta situationen för människor som kommer till Sverige för att söka asyl intensifieras ytterligare för personer som har en normbrytande könsidentitet.<sup>48</sup> Utsattheten kan komma såväl från svenska myndighetspersoner som från andra asylsökande.

##### 4.1 Trygghet i asylboenden

Asylsökande transpersoner kan komma att möta kränkningar från andra sökande i asylboenden. Asylboenden ska utgöra en individs trygga fundament under asylprocessen. Upprepade kränkningar mot transpersoner i deras privata sfär leder till ytterligare marginalisering. Sverige ska kunna garantera att förhållandena är säkra, och att asylboenden utgör platser fria från våld och diskriminering.<sup>49</sup>

Kunskapen bland personal inom asylsystemet om transpersoners specifika utsatthet kan förbättras. Stater har en förpliktelse att skydda asylsökande transpersoners rätt till liv, frihet och personlig säkerhet och därför måste det finnas riktlinjer och kunskap om transpersoners situation och rättigheter i asylprocessen. Amnesty har under årens lopp varit i regelbunden kontakt med Migrationsverket angående hbtq-rättigheter och vill betona att vi välkomnar myndighetens ambition att på ledningsnivå ta dessa frågor på stort allvar. Amnesty uppmanar emellertid Migrationsverket, i enlighet med utredningens förslag, att vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att säkerställa tryggheten och säkerheten för asylsökande transpersoner vid asylboenden.

##### 4.2 Vikten av en transinkluderande process

Amnesty vill betona vikten av en asylprocess som tillgodoser alla sökandes rätt att leva i enlighet med sin könstillhörighet. FN:s flyktingkommissariat (nedan "UNHCR") har specifikt belyst problematiken med fördomsfulla och okunniga bemötanden av asylsökande transpersoner. UNHCR uppmanar därför medlemsstater att förbjuda olämpliga och påträngande frågeställningar under asylprocessen.<sup>50</sup> Rutinerna kring den

---

<sup>45</sup> CEDAW-kommittén. *General recommendation No. 28*. CEDAW/C/GC/28, s. 4: "The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste, and sexual orientation and gender identity [...] States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them."

<sup>46</sup> MR-rådet. *Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*. A/HRC/35/36, para. 39.

<sup>47</sup> SOU 2017:92, s. 223.

<sup>48</sup> Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 2.

<sup>49</sup> Se t. ex. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter (2009). *Human Rights and Gender Identity*, s. 16.

<sup>50</sup> UNHCR (2008). *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, para. 41.

trovärdighetsprövning som Migrationsverket utför under asylprocessen är problematisk. Som utredningen påpekar är bedömningen godtycklig, subjektiv och rättsosäker.<sup>51</sup> Även det allmänna bemötandet av transpersoner måste förbättras. Regeringen bör därför uppdraga åt relevanta myndigheter att utveckla riktlinjer som tillgodoser sökandes självdefinierade könstillhörighet.

Amnesty vill särskilt understryka följande förslag från utredningen, vilka belyser internationella människorättsnormer om asylsökandes rätt till självbestämmande och erkännande inför lagen i enlighet med MOP-konventionen.<sup>52</sup>

#### 4.2.1 Utbilda personal

OHCHR har i och med kampanjen *Free & Equal* uppmanat stater att utbilda migrationshandläggare och annan personal i asylprocessen om transpersoners rättigheter i syfte att avstyra stereotypa och fördomsfulla intervjutekniker. Ett sådant tillvägagångssätt möjliggör en respektfull och transinkluderande asylprocess med intersektionell analys.<sup>53</sup> Regeringen bör således säkerställa att den personal som är inblandad i asylprocessen, t ex polis och migrationsverkets handläggare och tolkar, ska vara tillräckligt utbildade i hbtq-frågor generellt och transpersoners rättigheter specifikt. Amnesty stödjer därför utredningens förslag om att kontinuerligt och normkritiskt utvärdera kvaliteten av prövningarna av hbtqi-personers asylansökningar.<sup>54</sup>

#### 4.2.2 Rätt att uppge självdefinierad könstillhörighet i det initiala skedet av processen

Vidare understryker Amnesty att asylsökande transpersoner ska ha rätt att, redan vid första mötet med en handläggare, uppge könstillhörighet baserad på självidentifikation.<sup>55</sup> Varje persons självdefinierade könsidentitet utgör en integrerad del av hens personlighet, och är grundläggande för hens självbestämmande, värdighet och frihet.<sup>56</sup> Migrationsverket utgår från den juridiska könstillhörigheten i personbevisen från hemlandet. Asylrättsjurister Amnesty konsulterat uppger att det kön som den asylsökande tillskrivs på LMA-kortet är nästintill omöjligt att ändra i vid ett senare tillfälle.<sup>57</sup> Om transpersoner i hemlandet eller tidigare under processen inte fått sin självdefinierade könstillhörighet erkänd, överförs denna brist till det svenska systemet vilket därmed upprätthåller de hinder till rättsligt erkännande som den sökande tidigare mött.

Princip 3 i Yogyakartaprinciperna slår fast att "var och en har rätt att överallt erkännas som en person i lagens mening" och att "alla människor oavsett könsidentitet ska åtnjuta

---

<sup>51</sup> SOU 2017:92, s. 270.

<sup>52</sup> MOP-konventionen, art. 1 och 16.

<sup>53</sup> OHCHR. *Fact Sheet: Refuge and Asylum*. Tillgänglig:

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE\\_Fact\\_Sheet\\_Refuge\\_Aylum\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/FactSheets/UNFE_Fact_Sheet_Refuge_Aylum_EN.pdf)

<sup>54</sup> Förslag 14.2.4 i SOU 2017:92, s. 511.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Yogyakartaprinciperna, princip 3.

<sup>57</sup> Enligt uppgifter till Amnesty från asylrättsjurist med särskild expertis i hbtqi-frågor.

rättskapacitet i alla aspekter av livet”. Ingen ska tvingas dölja, undertrycka eller förneka sin könsidentitet. OHCHR:s rapport från 2015 stödjer detta, och rekommenderar medlemsstaterna att alltid utfärda personbevis som speglar individens självupplevda könstillhörighet.<sup>58</sup> Även Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter betonar att en individs självdefinierade könsidentitet ska erkännas juridiskt, socialt och medicinskt för att överensstämma med rätten till privatliv i artikel 8, Europakonventionen.<sup>59</sup>

## 5. Personer med intersexvariation

Föreställningen om att alla människor tillhör antingen det ena eller det andra könet medverkar till den stigmatisering och diskriminering som personer med intersexvariation ständigt möts av. Kirurgiska ingrepp och inkräktande behandlingar som görs på spädbarn med intersexvariation, vilka av naturliga skäl inte kan ge informerat samtycke till ingreppen, är exempel på människorättskränkningar som kan kopplas till stigmatiseringen av dessa individer. Medicinskt obefogade och irreversibla ingrepp har fördömts av flera FN-organ. FN:s kommitté mot tortyr har till exempel påpekat att sådana kirurgiska ingrepp kan bedömas som grym, omänsklig eller förnedrande behandling under tortyrkonventionens artikel 16.<sup>60</sup> Enligt princip 18 i Yogyakartaprinciperna bör skadlig medicinsk praxis som görs på grundval av stereotyper förbjudas av lagstiftaren.<sup>61</sup>

Personer med intersexvariation riskerar även att utsättas för kränkningar av rätten till bästa uppnåeliga hälsa i kontakter med hälso- och sjukvården. Vårdpersonal saknar ofta kunskap om specifika vårdbehov för individer med intersexvariation och deras vårdinsatser präglas inte sällan av fördomar.

Medicinsk praxis som bottnar i fördomar och stereotypa föreställningar om hur flickors och pojkars kroppar ska se ut kan innebära att barns rätt till privatliv, hälsa, kroppslig integritet, självbestämmande och rättsliga erkännande kränks. Att tilldela spädbarn biologisk, juridisk och social könstillhörighet genom irreversibla kirurgiska ingrepp och farmaceutiska behandlingar som inte är av medicinsk nödvändighet strider mot principen om barnets bästa.<sup>62</sup> Amnesty uppmanar regeringen att säkerställa att alla medicinska ingrepp på spädbarn med intersexvariation sker inom ramen för barnets bästa, samt inte reproducerar tvåkönsnormen om manligt och kvinnligt utifrån samhällets önsknings om att barn ska framstå som 'normala'.

---

<sup>58</sup> MR-rådet. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. A/HRC/29/23, s. 79.

<sup>59</sup> Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter (2011). *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, s. 13.

<sup>60</sup> Se t. ex. FN:s kommitté mot tortyr. *Concluding observations on the seventh periodic report of France*. CAT/C/FRA/CO/7, para. 34; och FN:s kommitté mot tortyr. *Concluding observations on the fifth periodic report of China with respect to Hong Kong, China*. CAT/C/CHN-HKG/CO-5, para. 28. Detta har även bekräftats av FN:s specialrapportör mot tortyr. *Interim report of the Special Rapporteur on the question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. A/63/175.

<sup>61</sup> Se även OHCHR. *Factsheet: Intersex*. Tillgänglig: [https://www.unfe.org/system/unfe-65-Intersex\\_Factsheet\\_ENGLISH.pdf](https://www.unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf)

<sup>62</sup> FN:s konvention om barnets rättigheter, art. 3.

Amnesty instämmer med utredningen om att staten måste klargöra hur den ställer sig till kirurgiska ingrepp på små barn med intersexvariation.<sup>63</sup> Amnesty framhåller att kirurgiska ingrepp helst ska skjutas upp till dess att ett informerat samtycke från barnet kan inhämtas, men att det vart fall bör utredas vidare hur vården ska förhålla sig till sådan kirurgi där samtycke från personen i fråga ännu inte kan säkras.

## 6. Ickebinära personers rättigheter

Den binära tvåkönsnormen genomsyrar hela samhället. Ickebinära följer inte normen om manligt och kvinnligt och är därför en särskilt utsatt grupp. Utredningen visar att personer som identifierar sig som ickebinära mår allra sämst och att de i minst omfattning kan leva i enlighet med sin könsidentitet.<sup>64</sup> Mycket tyder på att staten inte förmår säkerställa ickebinära personers rätt till bästa uppnåeliga hälsa, enligt artikel 12 i ESK-konventionen.

Utredningen visar att den utbredda ohälsan hos ickebinära personer kan bero på bristen på erkännande av deras existens.<sup>65</sup> Synliggörandet av ickebinära genom bland annat ett rättsligt erkännande är en viktig människorättsfråga. OHCHR framhåller i kampanjen *Free & Equal* att "[a]ll in all, the majority of non-binary people do not have effective access to recognition of their gender identity and continue to face widespread discrimination and harassment".<sup>66</sup> OHCHR rekommenderar att nationell lagstiftning bör erkänna ickebinära könsidentiteter.<sup>67</sup>

Stater har en skyldighet att skydda, respektera och efterleva alla människors lika rättigheter oavsett könsidentitet. Detta inkluderar även ickebinära könsidentiteter.<sup>68</sup> Här vill Amnesty återigen betona princip 3 i Yogyakartaprinciperna som förordar rätten till erkännande inför lagen och att denna ska gälla fri från diskriminering, oavsett könsidentitet. Amnesty förespråkar att ickebinära ska få tillgång till officiella identifikationsdokument som på ett tillfredsställande sätt återspeglar deras könsidentitet.<sup>69</sup> Amnesty ställer sig med anledning av ovanstående bakom utredningens rekommendation om att Polismyndigheten undersöker möjligheten att införa X-markör i pass, samt tillstyrker att en utredning om könsneutrala personnummer och en utredning om införandet av tredje kön snarast tillsätts.<sup>70</sup>

## 6. Avslutande kommentarer

### 6.1 Rätten att leva i enlighet med sin könstillhörighet

Som redan framförts är det tydligt att transpersoner utsätts för strukturell och individuell diskriminering i samhället. Diskrimineringen kan komma direkt från vårdpersonal,

<sup>63</sup> Förslag 16.3.1 i SOU 2017:92, s. 830.

<sup>64</sup> SOU 2017:92, s. 169.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 121.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> OHCHR (2016). *Living Free & Equal*, s. 97.

<sup>69</sup> Amnesty International (2013). *Policy Statement on the Rights of Transgender Individuals*, s. 3.

<sup>70</sup> Förslag 14.1.6 i SOU 2017:92, s. 496; och förslag 14.1.2, s. 488.

asylhandläggare och enskilda cispersoner som saknar kunskap om normbrytande identiteter och uttryck, men även indirekt genom lagstiftning och myndighetspraxis som misslyckas med att säkerställa att transpersoner kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter på lika villkor som andra. Regeringen måste korrigera luckorna genom konkreta och aktiva åtgärder som möjliggör för alla att i största möjliga mån leva i enlighet med sin könsidentitet, fria från diskriminering, våld och trakasserier.

Skydd för transpersoner kräver inte nya rättigheter som tar sikte på könsidentitet specifikt. Statens uppgift är att i största möjliga mån säkerställa att transpersoner får sin självdefinierade könstillhörighet tillgodosedd genom rättssäkra och effektiva administrativa processer. I mötet med statliga och icke-statliga administrativa aktörer, såsom universitet och sjukvård, ska transpersoner inte bli osynliggjorda, tvingade att "komma ut" som trans, ifrågasatta eller på annat sätt utsatta för kränkningar.

## **6.2 Vad händer med den nya könstillhörighetslagen?**

Med anledning av transpersoners rätt att leva i enlighet med sin könstillhörighet, vill Amnesty avslutningsvis kommentera regeringens utredning om juridiskt kön och medicinsk könskorrigering (SOU 2014:91).

Amnesty vill betona vikten av att lagförslag i enlighet med SOU 2014:91 snart presenteras, och att processen inte förlängs ytterligare. Situationen är skyndsäm för ett stort antal transpersoner i Sverige som lever med sämre hälsa och lider brist på rättsligt erkännande från svenska staten på grund av sin könsidentitet. Vi ser fram emot lagförslag som möjliggör för transpersoner att få full tillgång till sina rättigheter genom en tillgänglig, effektiv och rättighetsbaserad process så att de fullt ut kan leva i enlighet med sin könstillhörighet.<sup>71</sup>

Sammantaget tillstyrker Amnesty utredningen i dess helhet och ser fram emot skyndsamma åtgärder i enlighet med dess rekommendationer.

Undertecknas:



---

**Anna Lindenfors**  
**Generalsekreterare**  
**Amnesty International, svenska sektionen**

---

<sup>71</sup> Amnesty International (2014). *The State Decides Who I Am: Lack of legal gender recognition for transgender people in Europe*, s. 90.