



## Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer

2020/21:FPM45

Arbetsmarknadsdepartementet

2020-12-17

### Dokumentbeteckning

COM(2020) 698

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén En jämlikhetsunion: Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025

### Sammanfattning

Den 12 november 2020 presenterade kommissionen meddelandet En jämlikhetsunion: Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025. I meddelandet slår kommissionen fast målsättningen att varje hbtqi-person i EU ska vara säker, ha lika möjligheter och fullt ut delta i samhällslivet. Strategin innehåller ett antal riktade åtgärder, inklusive rättsliga åtgärder och finansiering, för att adressera diskriminering, ojämlikhet och andra problem som hbtqi-personer möter. Strategin innehåller även inriktningen att integrera hbtqi-jämlikhet i alla unionens politikområden, lagstiftningsinitiativ och finansieringsprogram. Åtgärderna inom strategin innehåller följande pelare:

1. hantera diskriminering av hbtqi-personer,
2. säkerställa trygghet för hbtqi-personer,
3. bygga inkluderande samhällen för hbtqi-personer, och
4. leda kraven på jämlikhet för hbtqi-personer över hela världen.

Regeringen välkomnar meddelandet och delar på övergripande nivå den analys och de slutsatser som kommissionen presenterar. De fyra pelarna som strategin bygger på är väl avvägda. Den valda metodiken, med en kombination av konkreta åtgärder och integrering av frågorna, har potential att vara verkningsfull så länge denna genomförs på ett balanserat sätt med det avsedda resultatet i fokus.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Fördragen föreskriver att respekten för människans värdighet, jämlikhet och respekten för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter, är delar av Europeiska unionens grundläggande värden. Medlemsstaternas samhällen ska bl.a. kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans och jämställdhet. Vidare är det en grundläggande rättighet att inte utsättas för diskriminering.

Kommissionen antog 2015 en åtgärdslista för att främja hbtj-jämlikhet. Därefter har ett antal medlemsstater, Europaparlamentet och organisationer i det civila samhället efterfrågat en strategi för arbetet för jämlikhet för hbtqi-jämlikhet. Unionen har dock inte tidigare haft en sådan strategi.

Kommissionen presenterade meddelandet den 12 november 2020.

## 1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet konstaterar kommissionen att situationen för hbtqi-personer har förbättrats över de föregående årtiondena genom ändrad lagstiftning, ny praxis och nya politiska initiativ. Samtidigt visar undersökningar att även när det finns stöd och acceptans för lika rättigheter och möjligheter i samhället har detta inte alltid medfört ett förbättrat läge för hbtqi-personer inom EU.

En undersökning genomförd 2019 av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) visar att samtidigt som 76 % av EU-medborgarna anser att bi- och homosexuella personer borde ha samma rättigheter som heterosexuella personer (jämfört med 71 % 2015) upplevde 43 % av hbtqi-personerna att de blivit diskriminerade (jämfört med 37 % 2012). Till följd av denna situation är det alltså kommissionens mål att varje hbtqi-person i EU ska vara trygg, ha lika möjligheter och fullt ut delta i samhällslivet.

Mot denna bakgrund har kommissionen antagit den första strategin för hbtqi-personers jämlikhet. Detta som en del av kommissionens strävan mot en jämlikhetsunion. Genom strategin avser kommissionen att ta upp den ojämlikhet och de utmaningar som påverkar hbtqi-personer, med beaktande av att hbtqi-personer är en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov. Kommissionen lyfter även att trans-, icke-binära och intersexpersoner befinner sig i en särskilt utsatt situation. I strategin fastställs ett antal centrala mål inom fyra pelare som ska uppnås under åren 2020–2025. De fyra pelarna är: hantera diskriminering av hbtqi-personer, säkerställa trygghet för hbtqi-personer, bygga inkluderande samhällen för hbtqi-personer samt leda kraven på jämlikhet för hbtqi-personer över hela världen. Utöver åtgärder inom dessa pelare är målsättningen från kommissionen att integrera hbtqi-personers rättigheter inom unionens politiska arbete, lagstiftningsinitiativ och finansieringsprogram.

### 1.2.1 Hantera diskriminering av hbtqi-personer

Kommissionen betonar att rättsligt skydd mot diskriminering är avgörande för att främja hbtqi-jämlikhet och kommer vidta åtgärder för att genomdriva och förbättra det rättsliga skyddet mot diskriminering. Bland annat kommer en kartläggning av tillämpningen av arbetslivsdirektivet från 2000 att genomföras. Som uppföljning till rapporten avser kommissionen att under 2022 föreslå ny lagstiftning för att stärka jämlikhetsorganens roll. Kommissionen avser även säkerställa att kommande förslag till regelverk om artificiell intelligens (AI) fullt ut beaktar mänskliga rättigheter, bl.a. för hbtqi-personer, och den risk för diskriminering som är inbyggd i sådana system.

Kommissionen lyfter fram behovet av att främja inkludering och mångfald på arbetsplatsen och avser att fortsätta genomföra främjande åtgärder, inklusive att föregå med gott exempel i sina egna rekryteringsförfaranden. Behovet av att bekämpa ojämlikhet i utbildning, hälso- och sjukvård samt kultur och idrott betonas och behovet av erfarenhetsutbyte mellan medlemsstater, stärkt utbildning och forskning samt effektiv användning av finansieringsprogram lyfts fram som åtgärder.

Att upprätthålla rättigheter för hbtqi-personer som söker internationellt skydd lyfts fram som ett målområde. Kommissionen betonar att det europeiska asylsystemet adresserar den specifika situationen och de specifika behoven som utsatta ansökande, inklusive hbtqi-personer, har. Kommissionens förslag till ändringar på området har beaktat dessa omständigheter. Kommissionen anser därtill att det finns behov av erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna samt utvecklad utbildning för dem som hanterar de aktuella ärendena.

### 1.2.2 Säkerställa trygghet för hbtqi-personer

I meddelandet lyfts att alla har rätt till personlig säkerhet, oavsett om den enskilde befinner sig i hemmet, på allmän plats eller online. Kommissionen anför att hbtqi-personer i oproportionerligt stor utsträckning är utsatta för hatbrott, hatpropaganda och våld samtidigt som underrapportering av brott alltfjänt är ett allvarligt problem. Mot denna bakgrund krävs ytterligare åtgärder för att sörja för hbtqi-personers trygghet.

För att stärka hbtqi-personers rättsliga skydd mot hatbrott och hatpropaganda avser kommissionen att under 2021 lägga fram ett förslag om att utvidga den rättsliga grunden för materiellt straffrättslig EU-lagstiftning till att omfatta hatbrott och hatpropaganda som bl.a. riktar sig mot hbtqi-personer. Kommissionen avser även att vidta åtgärder för att bekämpa hatpropaganda och desinformation på nätet, något som identifierats som ett växande problem. För att bidra till att fler anmäler hatbrott som riktar sig mot hbtqi-personer avser kommissionen att stödja medlemsstaterna så att de kan förbättra utbildning och kapacitetsbyggnad för att rättsväsendet bättre ska kunna upptäcka och dokumentera fördomar och öka rapporteringen av dessa brott. Därutöver avser kommissionen att använda relevanta finansieringsprogram för att sörja

för hbtqi-personers trygghet, bl.a. genom det arbete för att motverka hatbrott och hatpropaganda som bedrivs av det civila samhällets organisationer.

I tillägg till åtgärder mot brott anser kommissionen att det är nödvändigt att skydda och främja hbtqi-personers kroppsliga och psykiska hälsa. Exempelvis kommer kommissionen att inkludera ett intersektionellt perspektiv med fokus på lesbiska och intersexuella kvinnor i den kommande rekommendationen om förebyggande av skadliga sedvänjor gentemot kvinnor och flickor som aviserats i jämställdhetsstrategin.

### **1.2.3 Bygga inkluderande samhällen för hbtqi-personer**

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fastslår rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, liksom barns rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Det finns en bredd av olika familjekonstellationer inom EU, inklusive regnbågsfamiljer med en eller flera hbtqi-personer. Kommissionen anser att skillnaderna i den nationella lagstiftningen inom EU medför att familjeband inte alltid erkänns när regnbågsfamiljer rör sig över EU:s inre gränser, och att detta har blivit än tydligare under den pågående pandemin.

Kommissionen avser därför att lägga fram ett förslag till lagstiftning om ömsesidigt erkännande av föräldraskap, och överväga olika åtgärder för att stödja ömsesidigt erkännande av samkönat partnerskap mellan medlemsstaterna. I samma syfte lyfts behovet av att säkerställa att regelverket i fråga om den fria rörligheten tillämpas på ett korrekt sätt. Kommissionen anser vidare att det krävs åtgärder i medlemsstaterna för att säkerställa att erkännande av transpersoner, ickebinära och intersexpersoner sker på sätt som är proportionerliga och förenliga med internationell rätt, inklusive i nationella administrativa förfaranden. Kommissionen avser även att genom tillgängliga finansieringsprogram stödja det arbete som bedrivs på området av civilsamhällesorganisationer, samt föra en strukturerad och öppen dialog med dessa organisationer.

### **1.2.4 Leda kraven på jämlikhet för hbtqi-personer över hela världen**

Runtom i världen utmanas hbtqi-personers åtnjutande av mänskliga rättigheter och många hbtqi-personer befinner sig i en särskilt utsatt situation där de utsätts för allvarliga rättighetskränkningar och övergrepp, t.ex. i de länder där de hotas av dödsstraff endast på grund av vilka de är. Kommissionen betonar därför att de och Europeiska utrikestjänsten (EEAS) står redo att försvara hbtqi-personers mänskliga rättigheter runtom i världen med målsättningen att öka EU:s engagemang för hbtqi-frågor i alla de externa förbindelserna. Åtgärder för hbtqi-jämlikhet kommer framöver att tillämpas i Instrumentet för grannskapspolitik och Instrumentet för stöd inför anslutningen, i Asyl- och migrationsfonden, i utvecklingssamarbetet samt i det internationella samarbetet. EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024 utgör ett grunddokument i det fortsatta arbetet.

Kommissionen avser att genomföra strategin genom riktade åtgärder inom ramen för de fyra pelarna, samt genom att integrera frågorna inom unionens politiska arbete, lagstiftningsinitiativ och finansieringsprogram. Strategin ska genomföras med intersektionalitet som en genomgående princip. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att anta egna handlingsplaner för hbtqi-jämlikhet. Detta för att motverka diskriminering, och för att säkerställa kontinuerlig uppföljning på nationell nivå, såväl av de mål som framställs i EU-strategin som frågor inom den nationella kompetensen.

En undergrupp för hbtqi-frågor under högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald kommer att etableras för att stödja och följa upp utvecklingen i medlemsstaterna, inklusive utvecklingen av nationella handlingsplaner. Kommissionen avser vidare att organisera regelbundna möten på politisk nivå, för experter, med civilsamhället och medlemsstaterna. Kommissionen kommer även samarbeta med det nätverk av hbtqi-fokalpunkter som finns etablerat inom Europarådet. Genomförandet av strategin kommer att följas upp med regelbundenhet och en rapport om utvecklingen kommer att publiceras under 2023.

Tillförlitliga jämlikhetsdata är avgörande för möjligheterna att kontinuerligt bedöma situationen för hbtqi-personer och för att på ett effektivt sätt omhänderta utmaningar. Kommissionen kommer därför att uppmana EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) både att samla in egna data samt att fortsätta tillhandahålla tekniskt och metodologiskt stöd till medlemsstaterna för att dessa ska kunna samla in data på ett lämpligt sätt.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några konkreta förslag till lagstiftningsåtgärder, varför det i sig inte får några effekter på det svenska regelverket.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inte några konkreta förslag som medför direkta budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en strategi för hbtqi-jämlikhet 2020–2025. Regeringen delar på övergripande nivå den analys och de slutsatser som kommissionen presenterar i meddelandet. De fyra pelarna som strategin bygger på är väl avvägda, likaså har metodiken med en kombination av konkreta åtgärder och integrering av frågorna potential att

vara verkningsfull så länge detta genomförs på ett balanserat sätt med det avsedda resultatet i fokus. Det är en prioriterad fråga för regeringen att säkerställa lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Regeringen anser att det är av stor betydelse att unionen upprätthåller respekten för hbtqi-personers åtnjutande av mänskliga rättigheter. Detta är en integrerad del av unionens grundläggande värden såsom de kommer till uttryck i fördragen, särskilt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Därtill följer detta av EU-medlemsstaternas åtaganden avseende mänskliga rättigheter. Unionens institutioner och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar att tillförsäkra alla människors lika rättigheter och möjligheter. Samarbetet inom unionen är därför av stor vikt för att säkerställa hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter, såväl i Sverige som i andra medlemsstater.

Det helhetsgrepp som strategin utgör är välkommet och regeringen ser positivt på de verktyg och det stöd som strategin medför. Regeringen välkomnar vidare att intersektionalitet ska tillämpas i genomförandet av strategin. Det är särskilt positivt att det civila samhällets organisationer ses som en samarbetspartner och resurs. Att transpersoner, ickebinära och intersexpersoner inkluderas på ett tydligt sätt är mycket välkommet. Kommissionens ambition är lovvärd och kan medföra reella förbättringar vad gäller respekten för hbtqi-personers rättigheter inom unionen. Det ska dock erinras om att det ytterst är respektive medlemsstats ansvar att säkerställa lika rättigheter och möjligheter för de som befinner sig på deras territorium. Likaså är det medlemsstaternas ansvar att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, inbegripet EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Regeringen instämmer i att det är angeläget att motverka diskriminering mot hbtqi-personer på alla samhällsområden och välkomnar att kommissionen i första hand avser att säkerställa att gällande rättsakter genomförs på ett korrekt sätt, samt att kommande initiativ integrerar ett hbtqi-perspektiv. Likaså ska hbtqi-personers trygghet säkerställas. Hatbrott, hatpropaganda och våld kan aldrig accepteras och eventuell underrapportering behöver hanteras. Det är välkommet med ett tydligt fokus på utmaningar i fråga om psykisk ohälsa då många hbtqi-personer drabbas. Regeringen anser, likt kommissionen, att våra samhällen ska vara inkluderande och att den fria rörligheten måste vara välfungerande och värnas för alla EU-medborgare, inklusive hbtqi-personer.

Att EU, som en global aktör, på ett tydligare sätt införlivar hbtqi-frågor i unionens externa förbindelser kan medföra förbättringar för hbtqi-personers livsvillkor även utanför unionens gränser. Regeringen ser positivt på denna ambition och betonar i sammanhanget att hbtqi-personers rättigheter är mänskliga rättigheter varför rättighetskränkningar, var de än sker, inte kan normaliseras eller accepteras.

Kommissionens tydliga plan för att säkerställa att strategin genomförs är välkommen och det är angeläget att noga följa utvecklingen inom institutionerna och medlemsstaterna. Det är välkommet att behovet av tillförlitliga uppgifter om hbtqi-personers livsvillkor lyfts. Samtidigt är arbetet med jämlikhetsdata komplext, och det är av stor vikt att upprätthålla medlemsstaternas utrymme att agera utifrån den nationella situationen samt de förutsättningar och behov som råder i staten. Jämlikhetsdata behandlar känsliga uppgifter och arbete med sådana uppgifter måste alltid ske med största respekt för etiska aspekter och i enlighet med rättsliga regelverk, däribland om dataskydd. Skyddet för den personliga integriteten måste upprätthållas. FRA och EIGE har viktiga roller i arbete med att skapa en god kunskapsbas med jämförbara data.

Regeringen återkommer till riksdagen avseende enskilda initiativ när de har presenterats och analyserats.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Eventuell fortsatt behandling är inte känd.

Hbtqi: Förkortningen hbtqi-personer står för homosexuella, bisexuella och transpersoner, queera och intersexpersoner.

Transpersoner: Används som ett samlingsbegrepp för personer som inte upplever sig som cispersoner. Med cispersoner avses vanligtvis personer vars juridiska och biologiska kön stämmer överens och alltid har stämt överens med deras könsidentitet och könsuttryck.

Queer: Ett mångfacetterat begrepp som kortfattat handlar om ett normkritiskt förhållningssätt till kategorisering av människor utifrån sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Intersex: En benämning som används för att förklara tillstånd där den kroppsliga utvecklingen inte är entydig i fråga om kön. Begreppet intersex innefattar ett stort antal kroppsliga tillstånd. En intersexvariation kan vara en skillnad i den yttre anatomin men det kan också vara en hormonell eller genetisk skillnad.

Intersektionalitet: Ett samhällsvetenskapligt begrepp som används för att analysera hur olika maktstrukturer (t.ex. kön, sexuell läggning, funktionsnedsättning, religion m.m.) samverkar och skapar ojämlikhet.

Regnbågsfamilj: I meddelandet används termen för familjer där en eller flera individer definierar sig som homosexuell, bisexuell, transperson, queer eller intersex.

Jämlikhetsdata: Uppgifter som behövs för att formulera och följa upp läget för jämlikhet och icke-diskriminering. Begreppet jämlikhetsdata omfattar all data som är av relevans för området – såväl kvalitativa som kvantitativa uppgifter. Definitionen kommer från Europeiska kommissionens handbok om jämlikhetsdata (2016). Begreppet motsvarar det engelska *Equality data*.

Arbetslivsdirektivet: rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet