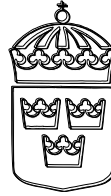


Kommittédirektiv



Stärkt skydd för transpersoner och översyn
av vissa termer

Dir.
2014:115

Beslut vid regeringssammanträde den 31 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga om det straffrättsliga skyddet för transpersoner ska stärkas. Utredaren ska vidare överväga om termen könsöverskridande identitet eller uttryck ska ändras i de författningar där den förekommer och om termerna ras och rasmässig ska utmönstras ur lagstiftningen. I uppdraget ingår att

- ta ställning till om transpersoner bör höra till de grupper eller personkretsar som omfattas av tryckfrihetsförordningens, yttrandefrihetsgrundlagens och brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp samt brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och åtal för förolämpning,
- ta ställning till om eventuella ändringar i de nämnda bestämmelserna bör medföra någon ändring i straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken,
- ta ställning till behovet av en ändring av termen könsöverskridande identitet eller uttryck och definitionen i diskrimineringslagen och andra författningar där uttrycket förekommer,
- ta ställning till om termerna ras och rasmässig, använda om människor, bör tas bort från de lagar där de fortfarande förekommer och eventuellt ersättas med något annat uttryck, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2015.

Uppdraget att överväga ett stärkt straffrättsligt skydd för transpersoner

Brottsbalken innehåller fyra bestämmelser som syftar till att ge ett särskilt skydd mot gärningar riktade mot personer eller grupper på grund av exempelvis dessa personers eller gruppers etniska ursprung. Bestämmelserna har efter sin tillkomst utvidgats så att de även omfattar grunden sexuell läggning. Någon grund som omfattar transpersoner har däremot inte lagts till i bestämmelserna, även om en av bestämmelserna har utformats så att även transpersoner omfattas utan att det uttryckligen framgår av lagtexten.

De av bestämmelserna som inte omfattar transpersoner är straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering (16 kap. 8 och 9 §§) samt en åtalsregel som innebär att åklagaren under vissa förutsättningar får väcka åtal för förolämpning, ett brott som enligt huvudregeln inte får åtalas av någon annan än målsäganden (5 kap. 5 § första stycket 3 och 4). Däremot omfattas transpersoner av den straffskärpningsregel i 29 kap. 2 § 7 som innebär att det som en försvarande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Transvestism och transsexualism anses vara sådana liknande omständigheter som omfattas av bestämmelsen (prop. 2001/02:59 s. 57 och 61).

Hets mot folkgrupp utgör även ett tryck- och yttrandefrihetsbrott och är således straffbart också om det begås genom tryckt skrift eller något annat grundlagsskyddat medium (7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

I samband med att bestämmelsen om hets mot folkgrupp och straffskärpningsregeln senast ändrades framförde RFSL synpunkten att grunden könsidentitet borde läggas till i båda bestämmelserna. Regeringen ifrågasatte inte att enskilda transpersoner ofta drabbas av hot, våld och andra kränkningar, men

noterade att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte tar sikte på dessa sorters övergrepp mot enskilda, utan på hets mot kollektivt bestämda grupper. Även om det skulle förekomma hetspropaganda mot transpersoner som grupp, saknades det enligt regeringen belägg för att detta skulle ha skett på ett sådant sätt att det skulle kunna motivera någon ytterligare begränsning av yttrandefriheten. I fråga om straffskärpningsregeln anförde regeringen att straffmättningsreglerna i brottsbalken inte bör vara annat än exemplifierande och att omständigheter av alltför specifik karaktär därför inte borde tillföras (samma prop. s. 37 f. och s. 56 f.).

Regeringen anser att det finns skäl att överväga om det straffrättsliga skyddet för transpersoner bör stärkas. De remissynpunkter som framfördes i 2001 års lagstiftningsärende har sedan dess upprepats från olika håll, vilket kan tyda på att det finns ett praktiskt behov av lagstiftning mot hets mot transpersoner som grupp. För en översyn av hetsbrottet talar även den internationella utvecklingen. År 2010 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet. I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att lagstifta mot s.k. hate speech, vilket i svensk rätt närmast motsvaras av hets mot folkgrupp, som riktas mot bl.a. transpersoner.

En utgångspunkt för övervägandena är att tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp även fortsättningsvis bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse fullt ut. En noggrann avvägning ska göras mellan å ena sidan intresset av en så vidsträckt tryck- och yttrandefrihet som möjligt, och å andra sidan behovet av ett utökat skydd för gruppen transpersoner. I sammanhanget måste även de krav som följer av Europakonventionen beaktas.

En ytterligare utgångspunkt bör vara att de grupper eller personkretsar som de nämnda bestämmelserna avser att skydda om möjligt bör avgränsas på samma sätt i samtliga dessa bestämmelser även i fortsättningen. När det gäller straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken omfattar denna alltså redan transpersoner. Det finns dock ändå anledning att överväga om det är lämpligt – t.ex. med hänsyn till intresset av enhetliga

lagtekniska lösningar – att föreslå ändringar även i denna bestämmelse.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om transpersoner bör höras till de grupper eller personkretsar som omfattas av tryckfrihetsförordningens, yttrandefrihetsgrundlagens och brottbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp samt brottbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och åtal för förolämpning,
- ta ställning till om eventuella ändringar i de nämnda bestämmelserna bör medföra någon ändring i straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottbalken, och
- lämna nödvändiga lagförslag.

Uppdraget att se över om termen könsöverskridande identitet eller uttryck och definitionen bör ändras i svenska författningar

Med könsöverskridande identitet eller uttryck avses i diskrimineringslagen (2008:567) att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön. Termen könsöverskridande identitet eller uttryck förekommer även i andra författningar, såsom lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och skollagen (2010:800).

Termen könsöverskridande identitet eller uttryck har sedan den infördes som ny diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen den 1 januari 2009 mötts av kritik, inte minst från individer som grunden är avsedd att skydda. Kritiken har huvudsakligen gått ut på att den valda formuleringen är skriven med ett avvikarperspektiv, dvs. att den utgår från en uppfattning om normen och definierar dem som inte följer denna. Den nuvarande formuleringen avviker också från benämningen i internationella dokument. Diskrimineringsombudsmannen undviker i sitt arbete att använda termen könsöverskridande identitet eller uttryck och regeringen har inte varit terminologiskt konsekvent.

Definitionen av grunden könsöverskridande identitet eller uttryck i diskrimineringslagen har också kritiserats. Bland annat

har skrivningen ”annat kön” och det faktum att definitionen tar sikte på en viss form av identitet, dvs. någon som inte identifierar sig som kvinna eller man, ifrågasatts.

Det finns därför skäl att överväga dels om termen könsöverskridande identitet eller uttryck kan ersättas med en annan term, dels om det är möjligt att formulera definitionen annorlunda.

Det bör framhållas att förslagen inte får medföra någon ändring av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Utredaren ska därför

- ta ställning till behovet av en ändring av termen könsöverskridande identitet eller uttryck och definitionen i diskrimineringslagen och andra författningar där uttrycket förekommer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga en utmönstring av termen ras ur lagstiftningen

Riksdagen uttalade 1998 att det inte fanns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund för att använda ordet ras om människor. Enligt vad riksdagen anförde riskerade användningen av ras i författningstext att underblåsa fördomar. Regeringen uppmanades att göra en genomgång av i vilken utsträckning ras förekom i olika författningar som inte grundas på internationella texter och där det var möjligt föreslå en annan definition (bet. 1997/98:KU29).

Frågan har varit föremål för mer allmänna överväganden inom ramen för två utredningar (se SOU 2001:39 och 2006:22). Utredningarna gav inte underlag för att utmönstra ras ur varje författning där termen förekommer. Däremot har ras på senare år ersatts med andra uttryck i regeringsformen och i diskrimineringslagen (2008:567) och medvetet utelämnats i några lagar. Exempelvis ersattes ras i regeringsformen genom att ”annat liknande förhållande” lades till efter uttrycken etniskt ursprung och hudfärg. Med ”annat liknande förhållande” åsyftas i första

hand sådana föreställningar om ras som omfattas av ras enligt den tidigare lydelsen (prop. 2009/10:80 s. 152).

Regeringen har i flera lagstiftningsärenden uttalat sin ambition att i ett annat sammanhang se över frågan om utmönstring av ras ur all lagstiftning (prop. 2007/08:95 s. 120, prop. 2009/10:85 s. 123 och prop. 2011/12:45 s. 94). En sådan översyn bör nu göras. I linje med tidigare ställningstaganden ska utgångspunkten vara att det inte är önskvärt att använda termen ras i lagarna. Den fråga som ska övervägas är därmed om det i förhållande till varje enskild lag är möjligt att ta bort termen och eventuellt ersätta den med något annat uttryck. Olika hänsyn kan komma att göra sig gällande i förhållande till olika lagar. En förutsättning för att en utmönstring ska kunna göras är att den inte medför ett svagare skydd för någon skyddad grupp och att Sverige även fortsättningsvis uppfyller sina internationella åtaganden. Det är i det sammanhanget viktigt att beakta hur tolkningen och tillämpningen av en bestämmelse som har sin bakgrund i en internationell rättsakt kan påverkas av en ändring. Vidare måste det säkerställas att utmönstringen inte görs på ett sådant sätt att den leder till en oönskad utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde. När det gäller straffrättsliga bestämmelser är det också nödvändigt att det straffbara området är tillräckligt noggrant avgränsat även efter en utmönstring.

Översynen ska omfatta samtliga lagar där termen ras eller rasmässig används om människor, med undantag för lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, där ras förekommer i en ordagrann återgivning av konventions-texten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om termerna ras och rasmässig, använda om människor, bör tas bort från de lagar där de fortfarande förekommer och eventuellt ersättas med något annat uttryck, och
- lämna nödvändiga lagförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen bedöms leda till kostnadsökningar, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också pröva och analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2015.

(Arbetsmarknadsdepartementet)