

Förslag till lag om ersättning
till personer som har fått ändrad
konstillhörighet fastställd i vissa fall



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24577-4

ISSN 0284-6012

Promemorians innehåll

Regeringskansliet gav den 28 juni 2016¹ generaldirektören Erna Zelmin-Ekenhem i uppdrag att från och med den 1 augusti 2016 biträda Regeringskansliet (Socialdepartementet) med att ta fram ett beredningsunderlag med ett förslag till en ny lag om ersättning till personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Verksjuristen Elida Sundkvist anställdes att arbeta som ämnessakkunnig inom ramen för uppdraget från och med den 1 september 2016.

Utredaren inledde arbetet den 1 augusti 2016 och det har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. Under arbetet har samråd skett med företrädare för Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, Skatteverket, Riksarkivet, Ersättningsnämnden, Steriliseringsersättningsnämnden, Transföreningen FPES och Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL). Erna Zelmin-Ekenhem har överlämnat ett gediget och värdefullt underlag i enlighet med det uppdrag som lämnades. Delar av detta underlag har därefter beretts vidare inom Regeringskansliet.

I denna departementspromemoria föreslås en ny lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. Vidare föreslås bl.a. att en ny bestämmelse om sekretess i verksamhet enligt den nya lagen ska införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det föreslås även en ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

¹ S2016/04549/FS



Innehåll

Promemorians innehåll	1
Sammanfattning	7
1 Författningsförslag.....	9
1.1 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	9
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	12
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmågenhet vid beräkning av vissa förmåner	14
2 Bakgrund.....	15
2.1 Inledning.....	15
2.1.1 Regeringens ställningstagande.....	16
2.2 Definitioner	17
2.3 Prövningen hos JK.....	18
2.3.1 Skadeståndsanspråken	18
2.3.2 JK:s bedömning	20
2.4 Ekonomisk ersättning vid skada	21
2.5 Skadeståndsanspråk mot staten.....	24
2.6 Ersättning av ex gratia-karaktär	24
2.6.1 Inledning	24
2.6.2 Ersättning till de som drabbats av narkolepsi.....	26

2.6.3	Ersättning till de som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.....	27
2.6.4	Ersättning till neurosedynskadade	30
2.6.5	Ersättning till steriliserade i vissa fall.....	31
2.6.6	Ersättning till de som har smittats av HIV vid blodtransfusion	35
3	Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga och dess tillämpning	37
3.1	Inledning	37
3.2	Könstillhörighetslagen	37
3.2.1	Bakgrunden till lagstiftningen	37
3.2.2	Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga.....	38
3.2.3	En förändrad syn på kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga	40
3.3	Processen att få ändrad könstillhörighet fastställd.....	44
3.3.1	Inledning.....	44
3.3.2	Den medicinska processen	45
3.3.3	Den juridiska processen.....	47
3.3.4	Sammanfattning	48
3.4	Konsekvenser av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga.....	49
3.4.1	Vad har kravet inneburit för de berörda personerna?.....	49
3.4.2	Hur många har berörts av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga?	52
4	Överväganden och förslag	57
4.1	En ny lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall.....	57
4.1.1	Varför väljs lagformen?.....	57
4.1.2	Vad ska den nya lagen reglera?	57
4.1.3	En lag av ex gratia-karaktär.....	58
4.2	Utgångspunkter för ersättningens utformning	59
4.2.1	Allmänt	59

4.2.2	En ersättning för den kränkning som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga kan anses ha innefattat	60
4.2.3	En schablonersättning, lika till alla	61
4.3	Kretsen ersättningsberättigade.....	62
4.3.1	Utgångspunkter för definition och avgränsning av kretsen ersättningsberättigade	63
4.3.2	Vilka tillhör kretsen ersättningsberättigade?	63
4.3.3	Vilka tillhör inte personkretsen?	65
4.3.4	Ersättningen ska vara personlig	66
4.4	Ersättningens storlek.....	66
4.4.1	Utgångspunkter för beloppets beräkning.....	67
4.4.2	Något om tidigare ersättningsbelopp – en jämförelse	68
4.4.3	Det nu föreslagna ersättningsbeloppet	70
4.4.4	Ersättningens förhållande till annan lagstiftning	72
4.5	Organisationsfrågor	73
4.5.1	Vem ska hantera ärendena?	73
4.5.2	Ansökan	80
4.5.3	Handläggning av ärenden.....	81
4.5.4	Ansökningstiden.....	86
4.5.5	Överklagande.....	87
4.5.6	Offentlighet och sekretess	90
4.6	Ikraftträdande	94
5	Förslagens konsekvenser	95
5.1	Alternativa lösningar.....	95
5.2	Kostnadsmässiga konsekvenser	95
5.2.1	Uppskattade kostnader för ersättningen till de ersättningsberättigade enligt den nu föreslagna lagen.....	95
5.2.2	Uppskattade kostnader för administrering av ersättningen.....	98
5.3	Övriga konsekvenser	98

5.4	Behovet av tid för förberedande, informationsinsatser m.m.....	99
6	Författningskommentar	101
6.1	Förslaget till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	101
6.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	106
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.....	107
Bilaga 1	Uppdragsbeskrivning för framtagande av beredningsunderlag avseende ersättning till personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet i könstillhörighetslagen	109
Bilaga 2	Ändring av person-/samordningsnummer	111

Sammanfattning

Under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013 steriliserades ett stort antal personer i Sverige som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd enligt en under denna period gällande bestämmelse i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (nedan könstillhörighetslagen).

Regeringen aviserade i april 2016¹ ett initiativ till ett lagförslag om att personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet ska kunna ansöka om ersättning av staten.

I denna departementspromemoria övervägs under vilka förutsättningar en person ska ha rätt till ersättning, ersättningens storlek och om den ska vara enhetlig samt hur ett fullständigt förfarande för prövning av ersättningsärendena ska utformas så att krav på rättssäkerhet tillgodoses. Förslagen kostnadsberäknas.

I departementspromemorian föreslås en ny lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall.

Staten ska enligt förslaget betala ersättning till personer som har ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013 om denna ansökan har bifallits.

Ersättningen har ex gratia-karaktär och utgör en symbolisk gottgörelse för att könstillhörighetslagen fram till och med den 30 juni 2013 innehöll ett krav på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Det var ett krav som samhället i dag menar är fel och tar avstånd i från.

Den statliga ersättningen ska uppgå till ett schablonbelopp om 225 000 kronor till var och en. Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlåtas. Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats.

¹ Se <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/regeringen-tar-initiativ-till-lagforslag-om-ersattning-for-personer-som-steriliserats-i-samband-med-konsbyte>.

Avlider sökanden efter att beslutet har meddelats, men innan utbetalning har skett, tillfaller ersättningen dödsboet.

För den som har fått ersättning enligt den nu föreslagna lagen ska tillgångar till ett belopp om 225 000 kronor anses som förmögenhet och undantas vid beräkningen av vissa inkomstprövade förmåner och avgifter. Det föreslås att det införs en hänvisning till den nya lagen i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Det föreslås att ersättningen ska administreras av den myndighet som regeringen bestämmer. Kammarkollegiet förordas som ansvarig myndighet.

Förfarandet vid ansökan om ersättning föreslås få följande utformning. En ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser. Den myndighet som beslutar om ersättning ska se till att ett ärende blir utrett så som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska myndigheten anvisa hur utredningen bör kompletteras. Myndigheten får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet. Myndigheten får avvisa utredning som inte behövs. En ansökan om ersättning ska ha kommit in till myndigheten senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

Den myndighet som beslutar om ersättning kommer att tillämpa förvaltningslagen (1986:223) i sin ärendehandläggning. Myndighetens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Eftersom det i ersättningsärendena kommer att inhämtas uppgifter av känslig personlig karaktär, föreslås att en ny bestämmelse om sekretess i verksamhet enligt den nya lagen ska införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Den nya lagen samt ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Härigenom föreskrivs följande.

Ersättning

1 § Staten betalar, enligt de förutsättningar som anges i 2 §, ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

2 § Den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd har rätt till ersättning om

1. han eller hon har ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972 – 30 juni 2013, och
2. denna ansökan har bifallits.

3 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraåtjugofem tusen (225 000) kronor.

4 § Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Avlider sökanden efter att beslutet har meddelats, men innan utbetalning har skett, tillfaller ersättningen dödsboet.

Ansökan och prövning

5 § Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser.

7 § Ansökan om ersättning ska ha kommit in till den myndighet som enligt 5 § beslutar om ersättning senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

8 § Den myndighet som enligt 5 § beslutar om ersättning ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska myndigheten anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Myndigheten får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet.

Myndigheten får avvisa utredning som inte behövs.

9 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 § I 25 kap. 17 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i verksamhet enligt denna lag.

Inkomstprövade förmåner och avgifter

11 § För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundrajugofemtusen (225 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6–10 §§ och 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken,

2. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:00),

3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller

5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 25 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 25 kap. 17 e §, och närmast före 25 kap. 17 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 kap.

Statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

17 e §

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2018:00) om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

18 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 7, 9, 16, 17 och 17 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Den tystnadsplikt som följer av 8 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i anmälan till Inspektionen för vård och omsorg eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Den tystnadsplikt som följer av 7, 9, 16, 17, 17 a och 17 e §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

¹ Senaste lydelse 2013:626.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om hur förmögenhet ska beräknas vid prövning av rätt till

1. bilstöd, äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, och

2. studiehjälp i form av extra tillägg och nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395).

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade och lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade, lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall och lagen (2018:00) om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

¹ Senaste lydelse 2012:665.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Under perioden 1 juli 1972 till 30 juni 2013 steriliserades ett stort antal personer i Sverige som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd enligt en under denna period gällande bestämmelse i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (nedan könstillhörighetslagen).

Enligt den tidigare gällande bestämmelsen i 1 § första stycket 5¹ könstillhörighetslagen var det en förutsättning för att en person skulle få fastställt att han eller hon hade en annan könstillhörighet än den som framgick av folkbokföringen, att han eller hon hade steriliserats eller av någon annan orsak saknade fortplantningsförmåga. Bestämmelsen hade följande fullständiga lydelse:

1 § En person ska efter egen ansökan få fastställt att han eller hon har en annan könstillhörighet än den som framgår av folkbokföringen, om han eller hon

1. sedan en lång tid upplever att han eller hon tillhör det andra könet,
2. sedan en tid uppträder i enlighet med denna könsidentitet,
3. måste antas komma att leva i denna könsidentitet även i framtiden,
4. har fyllt arton år, och
5. har steriliserats eller av någon annan orsak saknar fortplantningsförmåga.

I denna departementspromemoria används uttrycket ”kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga” eller motsvarande som refe-

¹ Lydelse t.o.m. 2012:456.

rens till det krav som tidigare fanns i 1 § första stycket 5 könstillhörighetslagen.

Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013.

Sedan kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort har frågan om en eventuell rätt till ersättning till personer som fått ändrad könstillhörighet fastställd aktualiserats i två olika sammanhang. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) inkom i maj 2013 till regeringen med en hemställan om att införa en särskild lag om ersättning². Samma år framställde 161 steriliserade personer anspråk på skadestånd från staten hos Justitiekanslern (JK). JK avslog anspråken i juni 2014.³

I detta kapitel redogörs kort för JK:s prövning, som en bakgrund till de överväganden som görs i denna departementspromemoria.

I detta kapitel beskrivs även det ställningstagande som regeringen gjort i fråga om ekonomisk ersättning till personer som fått ändrad könstillhörighet fastställd. Därefter följer ett avsnitt med definitioner av några centrala begrepp.

Som en utgångspunkt till de överväganden som görs i kapitel 5 kring formerna för ersättningen m.m. redogörs i detta kapitel även kort för de allmänna förutsättningarna för ekonomisk kompensation enligt svensk rätt. I det sammanhanget redogörs för huvud dragen i bland annat skadeståndslagen (1972:207), brottsskadelagen (2014:322) och statens frivilliga skadeståndsprövning. Slutligen följer ett avsnitt om s.k. ersättning ex gratia med några exempel där staten lämnat ersättning av sådan karaktär.

2.1.1 Regeringens ställningstagande

Regeringen har tagit initiativ till ett lagförslag som innebär att den som steriliserats i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet ska kunna ansöka om ersättning från staten, och i samband därmed uttryckt att kravet på sterilisering var uttryck för ett

² Skrivelsen inkom 2013-05-24, dnr S 2013/3981/FS.

³ Diariennr: 4243-13-40 m.fl. / Beslutsdatum: 17 juni 2014.

synsätt som samhället och regeringen i dag menar är fel och tar avstånd från.⁴

Regeringens beslut att ge en ekonomisk ersättning till de som steriliserats i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet visar regeringens vilja att ge upprättelse till de enskilda som drabbats av åtgärder och beslut i det förgångna som vi i dag – med regeringens egna ord – tar avstånd från.

2.2 Definitioner

I denna departementspromemoria används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

Juridiskt kön – det kön som en person har enligt folkbokföringen.

Krav på avsaknad av fortplantningsförmåga – det tidigare kravet i 1 § första stycket 5 könstillhörighetslagen att en person skulle genomgå sterilisering eller på annat sätt sakna fortplantningsförmåga. Kravet kom också i rättspraxis att innebära ett förbud mot att spara könsceller.⁵

Transman – en man som tilldelades kvinnligt kön vid födseln.

Vård vid könsdysfori – den medicinska behandling som personer kan gå igenom för att ändra kroppen så att den överensstämmer med könsidentiteten. Det kan t.ex. handla om hormonbehandling, om bröstförstoring eller borttagande av bröst och om kirurgiska ingrepp i könsorganen. Inom vården används också benämningarna *könsbegränsande behandling* och *könskorrigering*.

Könsidentitet – en persons självidentifierade kön, den inre upplevelsen av att vara man/pojke, kvinna/flicka eller att tillhöra inget eller något annat kön.

Fastställande av ändrad könstillhörighet – den juridiska process som en person genomgår för att ändra sitt juridiska kön till det kön som överensstämmer med könsidentiteten. Termen förekommer i lagstiftning.

⁴ Se <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/regeringen-tar-initiativ-till-lagforslag-om-ersattning-for-personer-som-steriliserats-i-samband-med-konsbyte>.

⁵ Länsrättens i Stockholms län dom den 20 april 2004 och Kammarrätten i Stockholms dom den 30 mars 2005 (mål nr 3413-04). Regeringsrätten beslutade den 13 mars 2008 att inte bevilja prövningstillstånd (mål nr 2751-05).

Transkvinna – en kvinna som tilldelades manligt kön vid födseln.

Transperson – en person som helt eller delvis identifierar sig med ett annat kön än det som personen blev tilldelad vid födseln, eller med inget kön. Transperson är ett paraplybegrepp med många undergrupper.

Transsexuell – en person som har en annan könstillhörighet än det juridiska könet. Transsexualism är en medicinsk diagnos medan transsexuell också kan vara ett sätt att identifiera sig själv.

2.3 Prövningen hos JK⁶

2.3.1 Skadeståndsanspråken

I juni och september 2013 lämnade 161 personer in anspråk på skadestånd av staten till JK. Dessa personer hade steriliserats i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet. Sökandenas anspråk grundades i huvudsak på att de ansåg att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga stod i strid med grundlagen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁷ (Europakonventionen). Sökandena yrkade att staten skulle utge ersättning till var och en med 300 000 kronor. Beloppet avsåg personskada och ideell skada. På beloppen yrkades även ränta enligt 6 § räntelagen (1976:635). Sökandena yrkade även ersättning för ombudskostnader hos JK.

Sökandena anförde till stöd för sina anspråk sammanfattningsvis bland annat följande.

Kravet på sterilisering tolkades av sjukvården så att testiklar och svällkroppar eller livmoder, äggstockar och äggledare avlägsnades. Kravet innebar också att sökandena inte fick spara könsceller för framtida bruk. Ingreppen medförde alltså total sterilitet för dem. Om de hade fått välja skulle de ha behållit sin fortplantningsförmåga på ett eller annat sätt.

⁶ Detta avsnitt bygger på uppgifter från JK:s beslut, dnr 4243-13-40 m.fl., beslutsdatum 17 juni 2014.

⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sökandena önskade och behövde ett korrekt personnummer och juridiskt kön, vilket endast staten kunde tillhandahålla genom myndighetsutövning. Eftersom sterilisering var ett krav för registrering av deras nya juridiska kön kan det inte anses ha varit ett frivilligt val som de ställdes inför.

Förfarandet med ett steriliseringskrav stod enligt sökandena i strid mot artikel 3 (förbud mot tortyr) och artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) samt dessa artiklar i kombination med artikel 14 (förbud mot diskriminering) i Europakonventionen. Det stod också i strid med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp från det allmännas sida i 2 kap. 6 § regeringsformen. Kammarrätten i Stockholm fastslog 2012⁸ att kravet på sterilisering i könstillhörighetslagen var att jämställa med tvång och stred mot såväl regeringsformen som Europakonventionen och åsidosatte därför kravet vid sin rättstillämpning.

Sökandena menade att en överträdelse av Europakonventionen eller regeringsformen måste anses innefatta fel eller försummelse vid myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

När det gäller Europakonventionen hänvisade sökandena särskilt till tre av Europadomstolens avgöranden⁹ vilka gällde romska kvinnor som steriliserats i samband med förlossning. Europadomstolen fann i dessa fall att det hade skett överträdelser av såväl artikel 3 som artikel 8 i konventionen.

Sökandena ansåg att det inte hade funnits några sakliga skäl för steriliseringskravet. Sökandena pekade vidare på att år 2007 presenterades de s.k. Yogyakarta-principerna i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Dessa principer klargjorde de mänskliga rättigheternas innebörd vad gäller sexuell läggning och könsidentitet. Där angavs att ingen skulle tvingas att genomgå sterilisering för lagligt erkännande av sin könstillhörighet. Sökandena pekade också på att Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter år 2009

⁸ Dom den 19 december 2012 i mål 1968-12. Målet rörde en person, N.N., som hade ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet till man. Rättsliga rådet avslag N.N:s ansökan och som skäl för beslutet angavs att det inte var visat att N.N., som hade återtagit sin ansökan om sterilisering, saknade fortplantningsförmåga. Förvaltningsrätten i Stockholm biföll överklagandet. Rättsliga rådet överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten, som avslag överklagandet.

⁹ I.G. m.fl. mot Slovakien (13.11.2012), N.B. mot Slovakien (12.6.2012) och V.C. mot Slovakien, (8.11.2011).

rekommenderade medlemsstaterna att ta bort eventuella krav på sterilisering för en individ skulle ha rätt att juridiskt byta kön. År 2010 föreslog även Socialstyrelsen att steriliseringskravet skulle tas bort då det saknade saklig grund och var att se som ett tvång. Sammanslutningen World Professional Association for Transgender Health (WPATH) konstaterade år 2010 att det inte fanns sakliga skäl för att uppställa ett sådant krav. År 2013 ifrågasattes steriliseringskravet i Sverige inom både FN och Europarådet.

Enligt de sökande orsakade det tidigare kravet på sterilisering såväl personskada (total sterilisering) som ideell skada (kränkning). De sökande som inte önskat en sådan omfattande operation som beskrivits ovan drabbades också av ytterligare personskada på grund av att sjukvården tolkat steriliseringskravet som att en irreversibel sterilisering måste göras, vilket innebär att flera organ togs bort. Detta förfarande ledde till organförlust, känselbortfall m.m. De sökande ansåg att hälso- och sjukvårdslagens (1982:763) krav på god vård inte kan anses ha efterlevts i sökandenas fall.

De sökande ansåg att staten vållade skadan genom att dels uppställa kravet på sterilisering i könstillhörighetslagen, dels underlåta att avskaffa kravet trots goda indicier på att det varit att jämställa med tvång. Även Socialstyrelsens rättsliga råds beslut att tillämpa lagkravet i de enskilda ärendena var felaktiga och skadeståndsgrundande för staten.

2.3.2 JK:s bedömning

JK har i sitt beslut utförligt redogjort för sina ställningstaganden – vartill hänvisas.

Här kan dock nämnas att JK sammanfattningsvis gjorde bedömningen att

- sökandenas rättigheter enligt artiklarna 3, 8 och 14 i Europakonventionen inte hade kränkts genom steriliseringskravet. Inte heller hade den närmare innebörd som steriliseringskravet getts när det tolkats av Socialstyrelsens rättsliga råd och av förvaltningsdomstolarna inneburit någon kränkning av sökandenas rättigheter enligt dessa artiklar,

- det inte heller kunde anses ha förekommit någon överträdelse av regeringsformen när steriliseringskravet tillämpades gentemot sökandena,
- det som hade framkommit i ärendena inte gav stöd för att det vid rättsliga rådets handläggning hade förekommit något som utgjorde fel eller försummelse i skadeståndslagens mening,
- JK inte kan pröva anspråk som har samband med brister i behandlingen inom hälso- och sjukvården hos ett landsting eller inom någon annan kommunal verksamhet. Den som vill framställa ersättningsanspråk på grund av åtgärder inom sådan verksamhet måste vända sig till det berörda landstinget eller den berörda kommunen. Dessa ansvarar skadeståndsrättsligt för eventuella fel eller försummelser inom sin respektive verksamhet. Skador som orsakats av behandling inom sjukvården kan även i vissa fall prövas enligt patientskadelagen (1996:799).

JK fann alltså att staten vare sig på konventionsrättslig eller på annan grund kunde anses vara skadeståndsskyldig gentemot sökandena med anledning av steriliseringskravet. Staten svarade inte heller för eventuella skador som hade uppkommit med anledning av hur hälso- och sjukvården hade tillämpat steriliseringskravet i praktiken. Sökandenas skadeståndsanspråk kunde därför inte bifallas.

2.4 Ekonomisk ersättning vid skada

I detta sammanhang redogörs kort för några skadeståndsrättsliga grundprinciper som gäller enligt svensk rätt.

Skadeståndslagen bygger på ett skadeståndsansvar för eget vållande, den s.k. culparegeln i 2 kap. 1 §. Culparegeln innebär att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet (oaktsamhet) vållar personskada eller sakskada ska ersätta skadan.

Om en arbetstagare vållar personskada eller sakskada genom fel eller försummelse i tjänsten, ska arbetsgivaren ersätta skadan, 3 kap. 1 § samma lag. Detta s.k. principalansvar gäller även för staten och kommunerna som arbetsgivare. Enligt 3 kap. 2 § ska staten eller en kommun därutöver ersätta bland annat personskador

som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet som staten eller kommunen svarar för.

Skadeståndsrätten vilar på grundsatsen om full ersättning för uppkomna skador. Utgångspunkten är att den skadelidande ska försättas i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat.¹⁰

I skadeståndsrätten skiljer man mellan ekonomisk skada och ideell skada. Med ekonomisk skada avses ekonomiska förluster av olika slag, t.ex. kostnader och inkomstförluster. Med ideell skada avses skador av icke-ekonomisk natur, t.ex. kränkningar av den personliga integriteten samt fysiskt och psykiskt lidande i samband med personskador.

Skadestånd vid personskada omfattar dels sjukvårdskostnader och andra kostnader, dels inkomstförluster och dels fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (sveda och värk) eller av bestående art (lyte eller annat stadigvarande men) samt särskilda olägenheter till följd av skadan (5 kap. 1 § skadeståndslagen). I ersättningen för *lyte och men* ingår ersättning för invaliditet.

Ersättning för sjukvårdskostnader och andra kostnader samt inkomstförlust utgår med de faktiska, styrkta kostnaderna avseende förfluten tid medan framtida kostnader uppskattas skönsmässigt. Skadeståndet kan endast omfatta vad som inte ersätts från annat håll.¹¹

När det gäller ersättning för sveda och värk samt lyte och men bygger ersättningen i stället på schabloner och tabellverk. På grund av den stora mängd ärenden som hanteras där får praxis från försäkringsbolagens skadeprövande nämnder stor betydelse även för skadereglering som sker i domstolarna. Varje år fastställer Trafikskadenämnden tabeller för beräkning av bland annat ersättning för sveda och värk utifrån medicinsk invaliditet. Tabellerna används även utanför trafikskadeförsäkringens område.

Den medicinska invaliditetsgraden bestäms enligt tabeller¹² framtagna av branschorganet Svensk försäkring. Enligt tabellerna motsvarar sterilitet 30 procents invaliditet för kvinnor och män upp till

¹⁰ Prop. 1975:12, s. 99.

¹¹ Se Bengtsson & Strömbäck, Skadeståndslagen En kommentar m.m. (Zeteo, 2016), kommentaren till 5 kap. 1 §.

¹² Nu tillämpas tabellverket "Medicinsk invaliditet – skador 2013 (rev. mars 2013)" (www.svenskforsakring.se).

50 år. Kvinnor som blir sterila när de är äldre än 50 år får ingen ersättning. Vad gäller män i åldern 50–65 år anges invaliditetsgraden till 15 procent och i högre ålder till 5 procent.

Ersättningens storlek bestäms sedan utifrån den medicinska invaliditetsgraden och Trafikskadenämndens ersättningstabeller. Olika tabeller används för skador som inträffat före respektive efter 2002.¹³

Som exempel på ersättningens storlek kan nämnas att 2016 ersätts 30-procentig invaliditet som inträffat hos en 25-åring fr.o.m. 2002 med 380 300 kronor.¹⁴ Ersättningen minskar sedan något med stigande ålder, vid 30 år 363 100 kronor, vid 35 år 344 900 kronor och vid 40 år 328 500 kronor.

Utanför begreppet personskada faller den s.k. *kränkningserättningen* enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen som kan utges då det är fråga om ett lidande som någon tillfogar annan genom vissa uppräknade brott. Denna ersättningspraxis utformas av domstolarna i brottmål samt av Brottsoffermyndigheten (som beslutar om brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen [2014:322]).

Sedan 2014 kan Brottsoffermyndigheten inte besluta om ett lägre belopp för kränkning än det belopp som domstol dömt ut. Myndigheten kan dock alltid besluta om en högre ersättning. I de flesta fall bestämmer myndigheten ersättningen till samma belopp som domstolen. Samtidigt avgör Brottsoffermyndigheten ett förhållandevis stort antal fall och Högsta domstolen har hänvisat till myndighetens praxis vad gäller ersättningsnivån för kränkning.¹⁵

När det gäller kränkningserättningen har Brottsoffermyndigheten fastställt belopp för olika brottstyper. De högsta beloppen utgår av naturliga skäl vid särskilt allvarlig brottslighet. Således är ”normal” ersättning vid våldtäkt 100 000 kronor. För försök till mord/dråp är ersättningen normalt 125 000 kronor. Även vid andra allvarliga brott har betydande belopp utgått. Den som av grov oakt-

¹³ Detta beror i korthet på att före 2002 ersattes en rad skadeföljder av en särskild post ”olägenheter i övrigt”. Fr.o.m. 2002 kompenseras dessa i normalfallet av ersättningen för lyte och men. Ersättningsnivåerna för lyte och men har således höjts betydande fr.o.m. 2002. För en mer ingående redogörelse för de olika regelverken, se Bengtsson & Strömbäck, a.a., kommentaren till 5 kap. 1 §.

¹⁴ 2016 års ersättningstabell för medicinsk invaliditet för skadefall från och med 2002, mentabell 1.

¹⁵ NJA 1997 s. 315.

samhet eller uppsåtligen har smittas med HIV har i normalfallet rätt till ersättning för kränkning med 50 000 kronor¹⁶.

2.5 Skadeståndsanspråk mot staten

Den som har ett skadeståndsanspråk mot staten kan, i stället för att väcka talan vid domstol, vända sig till JK eller i vissa fall direkt till den ansvariga myndigheten. Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten finns nämligen möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

JK handlägger enligt förordningen bland annat anspråk som rör felaktiga beslut eller underlåtenhet att meddela beslut av en statlig myndighet. Sådana ärenden kan t.ex. avse skadeståndsanspråk grundande på 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Även Kammarkollegiet handlägger enligt förordningen anspråk på ersättning inom vissa områden. Andra anspråk prövas antingen av den förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller av JK.

Som tidigare nämnts har ett antal personer väckt talan om skadestånd hos JK, som avslog talan (se avsnitt 2.3).

2.6 Ersättning av ex gratia-karaktär

2.6.1 Inledning

Regeringen har utan särskilt lagstöd i vissa situationer beslutat om kompensation till enskilda personer, så kallad ersättning ex gratia (ersättning ”av nåd”). Beslut om sådan ersättning fattas i varje enskilt fall. Ersättningen betalas utan att det finns någon rättslig skyldighet att utge ersättning. Möjligheten att utge ersättning ex gratia kan alltså ses som ett komplement till de lagregler som finns om ersättningsskyldighet för det allmänna. Formerna för ex gratia-ersättning är inte rättsligt reglerade. Ex gratia innebär alltså att ersättning ges enligt en särskild ersättningsordning vid sidan av vad som normalt gäller.

¹⁶ Se Brottsoffermyndighetens referatsamling 2014 för exempel på ersättningsnivåer.

Ex gratia-ersättning brukar oftast beslutas av regeringen för att kompensera enskilda personer, som på ett eller annat sätt drabbats oskäligt hårt av rättsordningen. Många gånger framstår dessa ersättningsbeslut som en komplettering till reglerna om det allmännas skadeståndsansvar, vilka inte räckt till i det enskilda fallet¹⁷.

Det förekommer också att ersättning ges till en större grupp personer som har drabbats av skador av samma slag. Lagstiftning om ersättning av ex gratia-karaktär innebär – i likhet med ersättning ex gratia i enskilda fall – ett undantag från den normala rättsordningen.

Lagrådet har i tidigare lagstiftningssammanhang anfört bland annat följande. Vid den bedömning som Lagrådet har att göra bör det vägas in huruvida den föreslagna regleringen är avsedd att ingå som ett permanent inslag i den svenska rättsordningen eller om det är fråga om en tidsbegränsad reglering av ett avgränsat område, inom vilket särskilda missförhållanden har ansetts förekomma i en sådan omfattning att dessa skulle motivera avsteg från eljest gällande principer för ersättning.¹⁸

Lagrådet har även uttalat att det svenska rättssamhället kännetecknas av att lika ska behandlas lika och att en sådan lag kan få en viss prejudicerande effekt om det i framtiden skulle dyka upp nya grupper som anser sig ha blivit på liknande sätt illa behandlade av myndigheterna¹⁹.

Det har vidare i doktrinen anförts att en ex gratia-lagstiftning alltid kan angripas bland annat för att den är svårförenlig med likhetsprinciper²⁰.

Ex gratia-ersättning torde endast vara motiverat vid rent extraordinära förhållanden.

Som nämnts ovan har ersättning av ex gratia-karaktär utgått till särskilda grupper i flera olika situationer. I följande avsnitt redogörs för några sådana exempel som framstår som särskilt relevanta.

¹⁷ Se Bertil Bengtsson, Om ex gratia-ersättning, SvJT 2009, s. 325 ff.

¹⁸ Se prop. 2011/12:160, s. 90.

¹⁹ Se prop. 1998/99:71, s. 61.

²⁰ Se Bertil Bengtsson, Problem kring en ersättningslagstiftning, SvJT 2013, s. 289.

2.6.2 Ersättning till de som drabbats av narkolepsi

I juni 2009 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) en pandemi som orsakats av influensaviruset A(H1N1). En omfattande vaccinationskampanj inleddes i Sverige och 60 procent av den svenska befolkningen vaccinerades med Pandemrix. I januari 2010 började ett ökat antal biverkansrapporter om narkolepsi efter vaccinering med Pandemrix komma in till Läkemedelsverket. De dåvarande regeringspartierna och Socialdemokraterna gjorde år 2012 en gemensam utfästelse om statlig ersättning för dem som drabbats av narkolepsi efter vaccination med Pandemrix²¹.

Lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering trädde i kraft den 1 juli 2016. Statens ersättning avser inte skadestånd, utan ersättningen har ex gratia-karaktär.

Enligt lagen ska staten betala ersättning för personskada till personer som har fått narkolepsi, om sjukdomen med övervägande sannolikhet har orsakats genom användning av vaccinet Pandemrix. Rätten till ersättning från staten gäller i de fall vaccinet har tillhandahållits under vaccinationskampanjen åren 2009 och 2010 (1 §). Personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccineringen ska i första hand få ersättning från den s.k. Läkemedelsförsäkringen och i andra hand av staten när begränsningen i försäkringen om hur mycket ersättning som totalt kan betalas ut till samtliga drabbade aktualiserats (3 §). Den statliga ersättningen ska uppgå till de belopp som följer av skadeståndslagens bestämmelser om ersättning för personskada. Den sammanlagda ersättningen från Läkemedelsförsäkringen och staten ska vara begränsad till högst tio miljoner kronor för varje person som har beviljats ersättning (6 §).

Ärenden om ersättningen handläggs av Kammarkollegiet (5 §). Kammarkollegiets beslut kan överklagas till Statens skaderegleringsnämnd (7 §). Ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare (8 §). Det finns också bestämmelser om bland annat muntlig förhandling i Statens skaderegleringsnämnd (9 §).

²¹ Se prop. 2015/16:137, s. 15.

2.6.3 Ersättning till de som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall²²

En tv-dokumentär där några personer berättade om allvarliga övergrepp som de utsatts för på ett barnhem blev upptakten till en process som år 2006 ledde till att den s.k. Vanvårdsutredningen²³ tillsattes. I januari 2010 presenterade Vanvårdsutredningen sitt betänkande²⁴, där det konstaterades att det hade förekommit allvarliga övergrepp och försummelser mot barn och ungdomar som varit placerade i den sociala barnvården.

Med utgångspunkt i resultatet av Vanvårdsutredningens arbete tillsatte regeringen den s.k. Upprättelseutredningen²⁵, som fick i uppdrag att utreda hur en upprättelse skulle kunna utformas för de personer som hade utsatts för övergrepp och försummelser i den sociala barn- och ungdomsvården under åren 1920-1980. Upprättelseutredningen presenterade sitt betänkande²⁶ i februari 2011. I betänkandet föreslogs en upprättelseprocess bestående av ett erkännande av lidandet, en ursäkt från det allmännas sida, ekonomisk kompensation och åtgärder för att förhindra att vanvården upprepas.

När det gäller den ekonomiska kompensationen så arbetade regeringen fram en proposition²⁷ med förslag till en lag (2012:633) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall (ersättningslagen). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2013. Med stöd av lagen inrättades en särskild nämnd (Ersättningsnämnden) med uppgift att pröva frågor om ersättning enligt lagen (i det följande benämnt vanvårdsersättning). Avsikten var att verksamheten skulle pågå i tre år. På grund av den stora ärendemängden förlängdes tiden med ett halvår och Ersättningsnämndens verksamhet upphörde den 1 juli 2016.

²² Denna beskrivning bygger på uppgifter i Göran Ewerlöf, Ersättningsnämndens slutrapport, 28 juni 2016, s. 5 f.

²³ Dir. 2006:75, 2007:167, 2010:04.

²⁴ Vanvård i social barnvård under 1900-talet (SOU 2009:99).

²⁵ Dir.2010:15.

²⁶ "Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården" (SOU 2011:9).

²⁷ Ersättning av staten till personer som har utsatts för övergrepp och försummelser i samhällsvården (prop. 2011/12:160).

Enligt 1 § ersättningslagen hade den som någon gång under perioden 1 januari 1920 till och med 31 december 1980 varit omhändertagen för samhällsvård rätt till ersättning av staten, om det kunde antas att han eller hon hade utsatts för sådana övergrepp eller försummelser som var av allvarlig art i samband med samhällsvården. Bedömningen av om övergreppen eller försummelserna var av allvarlig art skulle göras med utgångspunkt i förhållandena vid tidpunkten för händelserna.

Ekonomisk ersättning skulle utgå med ett enhetligt belopp om 250 000 kronor (2 §). Ersättningen skulle fylla ett syfte som symbolisk personlig upprättelse.²⁸

Ersättningsnämnden hade en långtgående serviceskyldighet, eftersom sökandena i många fall själva saknade möjlighet att finna relevanta handlingar i myndighetsarkiv. Ersättningsnämnden hjälpte därför i stor utsträckning till med att söka i arkiv och register för att få fram information om omhändertagandet och andra arkivuppgifter.²⁹

I Ersättningsnämndens verksamhet gällde sekretess.³⁰ Ersättningsnämnden kunde oberoende av samtycke från tredje man ta del av uppgifter angående denne (8 § ersättningslagen). Ersättningsnämndens personal hade inte meddelarfrihet, dvs. rätt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till t.ex. journalister.³¹

Ärendena handlades enligt huvudregeln i den ordning som de kommit in, med möjlighet till förtur vid livshotande sjukdom eller sökande över 85 år. Vid behov (i ca 75 procent av ärendena) gjordes en arkivsökning, för att få reda på om och när en sökande varit föremål för samhällsvård enligt de aktuella lagarna. Sökanden gavs möjlighet att komplettera sin ansökan i de fall då uppgifterna om övergreppen eller försummelserna bedömdes vara alltför knapphändiga.³²

Ersättningslagen innehöll en bestämmelse om muntlig förhandling (9 §). Ca 18 procent av ärendena avgjordes genom skriftlig handläggning.³³

²⁸ Prop. 2011/12:160, s. 28.

²⁹ Göran Ewerlöf, Ersättningsnämndens slutrapport, 28 juni 2016, s. 15.

³⁰ Se 26 kap. 14 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³¹ Se 26 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen.

³² Ewerlöf, a.a., s. 16.

³³ Ewerlöf, a.a., s. 17.

Det skulle enligt ersättningslagen som tidigare nämnts *kunna* antas att sökanden hade utsatts för övergrepp eller försummelser av allvarlig art. Ersättningsnämnden godtog i princip den sökandes egna uppgifter såvida det inte genom dokumentation eller på annat sätt framkom uppgifter som var motstridiga till berättelsen. Underlaget vid Ersättningsnämnden prövning var därför i huvudsak den sökandens egen berättelse. Prövningen gick ut på att bedöma om det som framkommit var ”av allvarlig art” enligt lagens mening.

Ersättningsnämndens beslut kunde inte överklagas (15 §). Det var dock möjligt att göra en ny ansökan om ersättning, under förutsättning att den kom in till Ersättningsnämnden senast den 31 december 2014. I dessa fall byttes sammansättningen i nämnden för att undvika jäv. Ungefär 7 procent av de sökande utnyttjade denna möjlighet. Av dessa fick ca 6 procent tillstånd en ändring i förhållande till det ursprungliga beslutet. Det förekom även i ett fåtal fall att ett ursprungligt beslut ändrades sedan sökanden utnyttjat möjligheten till omprövning enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223).

Ersättningsnämnden vidtog ett flertal åtgärder för att säkerställa att sökandena fick ett gott bemötande och en god service. Ersättningsnämnden vinnlade sig t.ex. om att ha hög tillgänglighet under kontorstid och hade en värd som mötte sökanden före den muntliga förhandlingen.

Ersättningsnämnden hade också ett uppdrag att sprida information om möjligheten att söka ersättning. Ersättningsnämnden tillhandahöll informationsmaterial i tryckt form och på myndighets webbplats samt höll möte med intresseorganisationer på området. Utskick gjordes till bibliotek, kommuner och landsting samt till frivilliga organisationer inom det sociala området. Vid två tillfällen annonserade Ersättningsnämnden i ett åttiotal dagstidningar.

Ersättningsnämnden följde upp sitt arbete i dessa delar genom en enkät med frågor om bemötande och information, som besvarades av personer som genomfört en muntlig förhandling.

2.6.4 Ersättning till neurosedynskadade³⁴

Under åren 1959 till 1963 föddes omkring 150 barn i Sverige med svåra missbildningar orsakade av läkemedlet Neurosedyn.

Regeringen uppdrog år 2002 åt JK att utreda myndigheternas handläggning av den s.k. neurosedynkatastrofen. Bakgrunden till detta var att ett antal neurosedynskadade hade begärt ersättning från staten och gjort gällande bland annat att statens hantering i samband med godkännande och senare återkallelse av registrering av läkemedlet hade varit bristfällig. Vid tidpunkten för JK:s utredning var cirka 100 av de drabbade vid liv.

Läkemedlet registrerades i Sverige av Medicinalstyrelsen under år 1959. Det tillverkades och såldes i landet av Aktiebolaget Astra (Astra) på licens.

I slutet av november 1961 fick Medicinalstyrelsen kännedom om att det fanns misstankar om att vissa allvarliga fostermissbildningar hade orsakats av den aktiva substansen talidomid. Astra återkallade den 15 december 1961 registreringen för läkemedlet och meddelade läkare och apotek att läkemedlet skulle tas bort från marknaden. Medicinalstyrelsen gick emellertid inte ut med varningar till allmänheten.

När skadorna hade blivit kända väcktes talan om skadestånd mot Astra. Målet avslutades med en förlikning under hösten 1969, enligt vilken Astra bland annat åtog sig att utge vissa årliga skadeståndsbelopp.

JK:s uppdrag innefattade bland annat att utreda om myndigheternas agerande i samband med neurosedynkatastrofen hade varit tillräcklig, om de hade handlat i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet samt om gällande lagstiftning hade följts. JK skulle också utreda om katastrofen rimligen borde ha kunnat undvikas genom ett annat handlande från myndigheternas sida.

I sitt utlåtande konstaterade JK att läkemedelskontrollen av Neurosedyn hade varit otillräcklig i den meningen att riskerna för fosterskador inte upptäcktes i samband med att läkemedlet registrerades och inte heller under tiden fram till november 1961. JK fann dock att fosterskadorna tycktes ha varit nära nog omöjliga att

³⁴ Detta avsnitt bygger på uppgifter i JK:s utlåtande 2003-04-30, dnr 3195-02-90 och SOU 2011:9, s. 96 ff.

förutse för de svenska myndigheterna och att förfarandet vid godkännandet av Neurosedyn skedde i enlighet med gällande praxis. Inga fel eller försummelser kunde enligt JK läggas myndigheterna till last i detta sammanhang.

Enligt JK framstod det som mer diskutabelt att Medicinalstyrelsen underlät att varna allmänheten för läkemedlet när riskerna blivit kända. JK bedömde dock att en domstol sannolikt inte skulle ha ålagt staten någon skadeståndsskyldighet på grund av Medicinalstyrelsens underlåtenhet att varna allmänheten. Det kunde således inte bli fråga om någon skadeståndsskyldighet för staten på denna grund.

JK uttalade sig också om huruvida staten borde utge ersättning till de drabbade ex gratia. Med hänsyn till att det rörde sig om exceptionellt ömmande fall, där staten varit inblandad på så sätt att den offentliga läkemedelskontrollen inte hade skyddat mot skadorna, förordades i utlåtandet att staten skulle ersätta var och en av de då levande neurosedynskadade med ett engångsbelopp om 250 000 kronor. Beloppet borde enligt utlåtandet ses som en form av upprättelse, men också som en viss kompensation för lidande.

Regeringen följde i huvudsak JK:s förslag, men höjde ersättningsbeloppet till 500 000 kronor. Regler om att belopp motsvarande ersättningen ska undantas vid beräkning av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter lades fast.³⁵

2.6.5 Ersättning till steriliserade i vissa fall

I samband med att man i massmedia under slutet av 1900-talet började uppmärksamma de tvångssteriliseringar som hade skett tidigare under seklet, uppkom en debatt kring frågan om ekonomisk ersättning till de tvångssteriliserade.

Den s.k. Steriliseringsutredningen³⁶ tillsattes och påbörjade sitt arbete under 1997. Steriliseringsutredningen lade i januari 1999

³⁵ Se lag (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade.

³⁶ Dir. 1997:100.

fram ett delbetänkande³⁷ där det föreslogs en särskild lag om statlig ersättning till steriliserade.

Den 1 juli 1999 trädde lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall (steriliseringsersättningslagen) i kraft.

Beslut om ersättning enligt steriliseringsersättningslagen fattades av en särskild nämnd (Steriliseringsersättningsnämnden). Steriliseringsersättningsnämndens verksamhet pågick under åren 1999–2003.

Genom steriliseringsersättningslagen gavs personer som steriliserats under vissa omständigheter möjlighet att få ersättning.³⁸

Enligt 2 § steriliseringsersättningslagen hade den som steriliserats rätt till ersättning om han eller hon

1) varken undertecknat ansökan om sterilisering eller skriftligen samtyckt till sterilisering;

2) vid tidpunkten för ansökan om sterilisering eller då sterilisering utfördes var omyndig eller underårig;

3) vid tidpunkten för ansökan om sterilisering eller då sterilisering utfördes var intagen på anstalt, vårdhem eller liknande institution;

4) steriliserats på grund av att han eller hon var diagnostiserad som sinnessjuk, sinnesslö eller epileptiker;

5) enligt uttryckligt myndighetskrav steriliserats för att få dispens att ingå äktenskap, för att få genomgå abort eller för att få mödrahjälp eller annat statligt eller kommunalt bidrag; eller

6) får antas ha samtyckt till steriliseringen på grund av att en myndighet har utövat otillbörlig påverkan eller varit försumlig.

Regeringen konstaterade att det hade passerat lång tid sedan ingreppen skedde och att det därför kunde bli svårt att finna klara belägg för omotiverade påtryckningar mot den enskilde i myndigheternas material. I dessa situationer skulle den steriliserades egna upplevelser därför ges ett betydande tolkningsföreträde, vilket

³⁷ Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975, Ekonomisk ersättning (SOU 1999:2).

³⁸ Det var personer som hade steriliserats enligt lagen (1934:171) om sterilisering av vissa sinnessjuka, sinnesslöa eller andra som lida av rubbad själsverksamhet, lagen (1941:282) om sterilisering, eller före år 1976 med myndighets medverkan utan stöd av lag (1 § steriliseringsersättningslagen).

innebar att en ansökan om ersättning i tveksamma fall hellre skulle beviljas än avslås.³⁹

Ersättning utgick med ett schablonbelopp om 175 000 kronor (3 § steriliseringsersättningslagen).

Rätten till ersättning enligt steriliseringsersättningslagen betraktades som en personlig upprättelse.⁴⁰ Rättigheten kunde därför inte överlåtas. Rätten till ersättning förföll om sökanden avlidit innan beslut om ersättning meddelats. Om sökanden avled efter att beslut om ersättning meddelats så skulle ersättningen tillfalla dödsboet (3 §).

Ersättning enligt steriliseringsersättningslagen var skattefri. För den som fått ersättning med stöd av lagen ska ersättningsbeloppet dessutom undantas vid beräkningar av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter. Detta gäller för resten av livet, oavsett om pengarna rent faktiskt finns kvar eller inte.⁴¹

Steriliseringsersättningsnämnden bestod av en ordförande, som hade varit ordinarie domare, en parlamentariker, en ledamot med medicinsk erfarenhet (gynekolog) och en ledamot med socialpsykiatrisk kompetens (psykiater). Samtliga hade personliga ersättare.⁴²

Steriliseringsersättningsnämndens beslut kunde inte överklagas. Detta motiverades bland annat med Steriliseringsersättningsnämndens utformning. Mot en rätt att överklaga talade också enligt förarbetena effektivitets- och kostnadsskäl. Ett avslag från Steriliseringsersättningsnämndens sida innebar inte ett hinder för den enskilde att återigen ansöka om ersättning och i samband därmed ange nya omständigheter till stöd för sina krav. En sådan framställning skulle prövas av Steriliseringsersättningsnämnden på nytt. Steriliseringsersättningsnämnden kunde också själv ompröva ett ärende om man konstaterade att man tidigare felaktigt avslagit ett ersättningskrav eller om man upptäckte andra uppenbara felaktigheter. Ett avslag från Steriliseringsersättningsnämndens sida

³⁹ Prop. 1998/99:71, s. 9.

⁴⁰ a. prop., s. 22.

⁴¹ Regeringens skrivelse 2000/01:73, s. 7.

⁴² a. skrivelse, s. 6.

hindrade i sig inte den enskilde från att väcka talan vid domstol och kräva ersättning på allmän skadeståndsrättslig grund⁴³.

Handläggningen i Steriliseringsersättningsnämnden var skriftlig. Steriliseringsersättningsnämnden skulle hålla muntlig förhandling om sökanden begärde det och det inte var uppenbart obehövt (7 §). I några fall begärdes muntlig förhandling av sökanden och en sådan begäran bifölls alltid⁴⁴.

Arkivmaterialet hos Riksarkivet och Socialstyrelsen var inte alltid fullständigt. En del ansökningshandlingar gick inte att återfinna och i andra fall visade det sig att underlagsmaterialet hade varit bristfälligt. I de allra flesta fall var det emellertid möjligt att få fram ett fullgott underlag för nämndens beslut. I enlighet med vad som hade uttalats i förarbetena fästes också stor vikt vid sökandens egna uppgifter⁴⁵.

För att informera om den nya lagstiftningen och inrättandet av Steriliseringsersättningsnämnden företog regeringen ett antal informationsinsatser. Under våren 1999 distribuerades en informationsfolder om den nya lagen till samtliga apotek, försäkringskass kontor, patientnämnder och vårdcentraler i landet. I foldern fanns en särskild talong genom vilken ansökningsblanketter kunde beställas. Foldern gjordes i två versioner, varav den ena på lättförståelig svenska. Under ett par veckor våren 1999 sände Sveriges televisions "Anslagstavlan" information om steriliseringsersättningslagen⁴⁶.

I samband med att steriliseringsersättningslagen trädde i kraft infördes bestämmelser i dåvarande sekretesslagen (1980:100), som i stora drag överensstämde med de som gällde för sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Samma sekretesskrav ansågs lämpliga vid handläggningen av anspråk på ersättning på grund av sterilisering. Sekretessbestämmelsen omfattade även nämndens sammanträden och de uppgifter som framkom där samt nämndens beslut⁴⁷.

⁴³ Prop. 1998/99:71, s. 26.

⁴⁴ Anita Werner och Leif Persson, Rapport över Steriliseringsersättningsnämndens verksamhet, 2 mars 2004, s. 5.

⁴⁵ Regeringens skrivelse 2000/01:73, s. 9.

⁴⁶ a. skrivelse, s. 8.

⁴⁷ Prop. 1998/99:71, s. 25.

Steriliseringsersättningsnämnden påbörjade sin verksamhet den 1 juli 1999. Ansökningar om ersättning skulle ha kommit in till nämnden senast före utgången av december månad 2002 (6 §). Nämnden avgjorde 2 100 ärenden innan dess verksamhet upphörde helt den 30 november 2003. Akter och diarium överlämnades till Riksarkivet⁴⁸.

Under den tid som Steriliseringsersättningsnämnden var aktiv så tillhandahöll Personskadereglering AB (PSR) personal för beredning och föredragning av nämndens ärenden. PSR tillhandahöll också lokaler och kontorsmaterial för nämndens räkning. Ersättning till PSR utgick efter antal avgjorda ärenden, enligt ett avtal mellan nämnden och PSR. Nämndens sammanträden ägde rum i Riksdagens lokaler. Ekonomihanteringen sköttes av Kammarkollegiet⁴⁹.

Ansökningar som hade inkommit till nämnden för sent, men innan dess verksamhet avslutades, överlämnades på sökandens begäran till Socialdepartementet för handläggning. Även personer som inte hade kommit in med ansökan inom ansökningstiden hänvisades dit⁵⁰.

Regeringen har uttalat att avsikten är att använda samma bedömningsgrunder som Steriliseringsersättningsnämnden för ansökningar som eventuellt inkommer till regeringen efter det att ansökningstiden har gått ut eller efter det att steriliseringsersättningslagen har upphävts⁵¹.

2.6.6 Ersättning till de som har smittats av HIV vid blodtransfusion

Under 1980-talet smittades cirka 200 personer i Sverige med HIV genom att de, i samband med vård inom den allmänna hälso- och sjukvården, fick blod eller andra former av blodprodukter som var HIV-kontaminerade.

De två grupper som drabbades var blödarsjuka, som smittades av faktorkoncentrat framställt ur blodplasma, och personer som

⁴⁸ Persson, & Werner, a.a., s. 5.

⁴⁹ a. skrivelse, s. 8; Persson & Werner, a.a. s. 5.

⁵⁰ Persson & Werner, a.a., s. 6.

⁵¹ a. skrivelse, s. 10.

fått blodtransfusioner i samband med operativa ingrepp. Dessa personer har vid flera tillfällen erhållit ersättning ur såväl patient- som läkemedelsförsäkringarna. Sådan ersättning har vid vissa tillfällen utgått med engångsbelopp till samtliga drabbade. Staten har även betalat ut ex gratia-ersättning till dessa personer med sammanlagt 260 000 kronor vardera⁵².

I april 1997 träffades dessutom en överenskommelse mellan staten, Landstingsförbundet och PSR om utbetalning av ersättning till nära anhöriga till dem som smittats av HIV genom åtgärder inom hälso- och sjukvården. Skälet till överenskommelsen var de särskilda förhållanden som gällt för de nära anhöriga som levtt tillsammans med de smittade och delat deras lidande under sjukdomstiden eller på annat sätt varit ett stöd för de smittade. Högst 100 000 kronor skulle utbetalas till nära anhöriga till varje enskild HIV-smittad. Utbetalning skedde efter en ansökan till PSR. PSR fick också i uppdrag att informera om möjligheten att ansöka om ersättning, utreda om de som ansökte hade rätt till ersättning samt betala ut ersättningen. En särskild nämnd tillsattes hos vilken enskilda kunde begära omprövning om de inte ville godta PSR:s beslut i ersättningsärendena⁵³.

⁵² SOU 2011:9, s. 95 f.

⁵³ Veronica Janson, Slutrapport om och avveckling av uppdraget Ersättning till HIV-smittades anhöriga, den 29 maj 1998.

3 Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga och dess tillämpning

3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till och huvuddragen i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (könstillhörighetslagen) samt hur kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har tillämpats i praktiken.

I kapitlet beskrivs även vad som framkommit under framtagandet av underlaget till denna departementspromemoria när det gäller vad kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har inneburit för de berörda personerna. Slutligen görs en uppskattning av hur många som kan ha berörts av kravet.

3.2 Könstillhörighetslagen

3.2.1 Bakgrunden till lagstiftningen

I mitten av 1960-talet aktualiserades frågan om lagstiftning angående fastställande av ändrad könstillhörighet i Sverige.

År 1966 lämnades direktiv till en utredning bestående av fyra sakkunniga.¹ Direktiven innefattade bland annat att lämna förslag på hur en eventuell ändring av könstillhörigheten skulle handläggas och vilka kriterier som skulle ställas upp för en sådan ändring. Även betydelsen av existerande och möjliga moder- eller faderskap skulle uppmärksammas.

¹ Direktiv till utredningen angående ändrad könstillhörighet, 1967: Ju 66.

I direktiven angavs bland annat följande. Frågan om könstillhörighet hade aktualiserats i åtskilliga fall under senare år genom att personer hade ansökt om att byta förnamnet mot sådant namn som brukar användas av det motsatta könet. I allmänhet hade de också ansökt om ändrad anteckning i kyrkobokföringen angående kön. Det hade även förekommit att personer underkastat sig medicinsk eller kirurgisk behandling för att underlätta övergången. Härigenom blev ofta önskemålet att tillhöra det motsatta könet tillfredsställt, så långt det var möjligt ur medicinsk synpunkt. I socialt hänseende var däremot anpassningen normalt svårare eftersom könsanteckning i kyrkobokföringen och födelsenummer i regel inte kunde ändras. Det rådde stor osäkerhet om vad som gällde på det området.

De fyra sakkunniga överlämnade i maj 1968 sitt betänkande². I betänkandet lämnades bland annat förslag till en lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, det som sedermera kom att bli den s.k. könstillhörighetslagen. Den proposition³ som följde avvek endast i några hänseenden från de sakkunnigas förslag.

Könstillhörighetslagen trädde i kraft den 1 juli 1972. Sverige blev därmed det första landet i världen som lagreglerade fastställande av ändrad könstillhörighet.⁴

3.2.2 Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga

Enligt 1 § könstillhörighetslagen i sin ursprungliga lydelse⁵ gällde följande:

”Den som sedan ungdomen upplever att han tillhör annat kön än det som antecknats för honom i kyrkobokföringen och sedan avsevärd tid uppträder i enlighet härmed samt måste antagas även framdeles leva i sådan könsroll kan efter egen ansökan få fastställt att han tillhör det andra könet. Fastställande får ske utan hinder av att sökanden tidigare erhållit fastställande enligt 2 §.

Fastställande enligt första stycket meddelas endast om sökanden fyllt aderton år och undergått sterilisering eller av annan orsak saknar fortplantningsförmåga.”

² Intersexuellas könstillhörighet (SOU 1968:28).

³ Prop. 1972:6.

⁴ SOU 2007:16, s. 49.

⁵ SFS 1972:119.

Bestämmelsen genomgick vissa språkliga förändringar 1991⁶.

Bestämmelsen ändrades även den 1 januari 2013⁷. Då infördes en punktuppställning i första stycket och gjordes vissa språkliga justeringar. Vidare gjordes en ändring i första punkten med innebörden att det fortsättningsvis krävs att personen i fråga ”sedan en lång tid” upplever att han eller hon tillhör det andra könet. Bestämmelsen kom därmed att omfatta även personer som först i vuxen ålder kommer till insikt om sin transsexualitet.⁸ Vidare gjordes ändringar i andra punkten med innebörden att det i fortsättningen skulle krävas att sökanden ”sedan en tid” uppträder i enlighet med den upplevda könsidentiteten. Även fortsättningsvis skulle det krävas att sökanden kunde anses fast etablerad i könsidentiteten vilket framgick av den tredje punkten. Vidare infördes fjärde och femte punkten vilka i sak motsvarade dåvarande andra stycket.

Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga motiverades ursprungligen med att det annars inte kunde uteslutas att den som får manligt kön blir mor, eller att den som får kvinnligt kön blir far. Det ansågs finnas ett allmänt önskemål om ”reda i släktskapsförhållandena”⁹.

Inför införandet av könstillhörighetslagen ifrågasatte föredraganden om ett sådant krav var nödvändigt för att förebygga att en person som ändrat könstillhörighet får egna barn, eftersom det ”torde kunna betraktas som praktiskt taget uteslutet att en transsexuell person efter att ha fått ändrad könsregistrering skulle av fri vilja inleda ett sexuellt förhållande med någon som hör till samma officiella kön som han själv”¹⁰.

Bakom detta resonemang tycks ha legat ett antagande om att den som är transsexuell har en viss sexuell läggning. Det skedde alltså en sammanblandning av frågor om könsidentitet och sexuell läggning, något som torde återspegla den tidens kunskaper och värderingar. Föredraganden anslöt sig trots detta till de sakkunnigas förslag om ett krav på avsaknad av fortplantningsförmåga, eftersom han ansåg det ”nödvändigt att helt eliminera risken för

⁶ Då byttes *antecknats för honom i kyrkobokföringen* ut mot *framgår av folkbokföringen* (SFS 1991:514).

⁷ SFS 2012:456.

⁸ Prop. 2011/12:142, s. 72.

⁹ Se prop. 1972:6, s. 23 f.

¹⁰ a. prop., s. 49.

den förvirring i släktskapsförhållandena som skulle uppstå annars”.¹¹

Vid könstillhörighetslagens tillkomst förmodades kastrering mycket sällan komma i fråga beträffande transsexuella. En person som ansökte om fastställande av könstillhörighet kunde få tillstånd till ingrepp i könsorganen i syfte att göra dem mer lika det motsatta könets. Ett sådant ingrepp skulle dock inte få innebära en kastrering, dvs. att könskörtlarna avlägsnades.

I praktiken visade det sig att de allra flesta som ansökte om fastställande av ändrad könstillhörighet också ansökte om kastrering, vilket då fick ske med stöd av bestämmelserna i den då gällande lagen (1944:133) om kastrering (kastreringslagen).

Inom Socialstyrelsen fanns olika meningar om huruvida kastreringslagen kunde tillämpas i fråga om kastrering av transsexuella. Därför utarbetade Socialstyrelsen ett förslag som innebar att tillstånd till kastrering kunde lämnas även enligt könstillhörighetslagen. Denna ändring i könstillhörighetslagen trädde i kraft 1994¹².

Enligt praxis har kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga även ansetts innebära ett förbud mot att spara könsceller¹³.

3.2.3 En förändrad syn på kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga

Frågan om det är motiverat att kräva att den som vill få ändrad könstillhörighet fastställd är steriliserad eller på annat sätt saknar fortplantningsförmåga har behandlats flera gånger i lagstiftnings-sammanhang.

Regeringen beslutade år 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av könstillhörighetslagen. Enligt direktiven¹⁴ skulle utredaren bland annat ta ställning till om den som ansöker om fastställande av könstillhörighet enligt könstillhörighetslagen även fortsättningsvis måste vara steriliserad eller av

¹¹ Prop. 1972:6, s 50.

¹² SFS 1993:1285, se prop. 1992/93:197.

¹³ Länsrättens i Stockholms län dom den 20 april 2004 och Kammarrätten i Stockholms dom den 30 mars 2005 (mål nr 3413-04). Regeringsrätten beslutade den 13 mars 2008 att inte bevilja prövningstillstånd (mål nr 2751-05).

¹⁴ Dir. 2006:8, kommittédirektiv, Översyn av lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

annan orsak sakna fortplantningsförmåga. Den s.k. Könstillhörighetsutredningen lämnade sitt betänkande i mars 2007¹⁵.

I betänkandet föreslogs bland annat ett nytt krav för fastställande av ändrad könstillhörighet, bestående i att sökanden fått sina könskörtlar avlägsnade. Detta krav, som alltså medicinskt sett motsvarar kastrering, motiverades med att det fick anses rimligt att kräva att en person som har kvinnlig könstillhörighet inte har manliga könskörtlar och tvärtom.¹⁶ Enligt Könstillhörighetsutredningens uppfattning kunde det inge betänkligheter om en sökande vill behålla könskörtlarna. Könstillhörighetsutredningen ansåg att det ligger i sakens natur att en person som önskar ändra könstillhörighet samtidigt vill göra sig av med de karakteristika som motsvarar den oönskade könstillhörigheten, dvs. könskörtlarna. Enligt könstillhörighetsutredningen delade så gott som samtliga personer som ansöker om fastställande av ändrad könstillhörighet denna uppfattning.

Könstillhörighetsutredningen föreslog vidare att det inte skulle finnas något förbud mot att spara könscceller. Könstillhörighetsutredningen konstaterade att det visat sig att det bland transsexuella, precis som bland befolkningen i övrigt, finns såväl hetero- som bi- och homosexuella. Förslaget motiverades med att argumentet om "förvirring i släktleden" inte längre kunde anses hållbart. Könstillhörighetsutredningen konstaterade att det i dag förekommer i ganska stor utsträckning att barn föds efter assisterad befruktning där antingen ägget eller spermien har kommit från någon annan än den man eller kvinna som barnet betraktar som sin förälder. Det förekommer också familjebildningar med två manliga eller två kvinnliga föräldrar.¹⁷ Könstillhörighetsutredningen påpekade även att den forskning som gjorts på området inte talade mot att en transsexuell eller f.d. transsexuell skulle kunna bli en bra förälder.¹⁸

Regeringen delade inte Könstillhörighetsutredningens uppfattning i fråga om krav på avlägsnande av könskörtlar. Regeringen anförde bland annat att den omständigheten att de flesta som ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet även önskat få

¹⁵ Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag (SOU 2007:16).

¹⁶ SOU 2007:16, s. 116.

¹⁷ a. SOU, s. 84.

¹⁸ a. SOU, s. 186.

sina könskörtlar borttagna inte i sig utgör ett argument för att kräva att alla sökande ska avlägsna könskörtlarna för att kunna få bifall till ansökan. Regeringen ansåg att det skulle innebära en stark inskränkning i den enskildes rätt till självbestämmande och kroppslig integritet. Regeringen konstaterade vidare att det tycks saknas evidens när det gäller de medicinska risker som är förknippade med att en person behåller könskörtlarna och samtidigt får könskonträra hormoner. Därför ansåg regeringen att inte heller medicinska skäl kunde läggas till grund för ett krav på att könskörtlarna ska avlägsnas.¹⁹

Regeringen bedömde i stället att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga skulle avskaffas.²⁰ De rättsliga konsekvenserna av en sådan ändring behövde dock utredas vidare och så skedde inom Socialdepartementet.²¹ I mars 2013 lämnade regeringen ett förslag till riksdagen om att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet skulle avskaffas.²² Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2013.

Regeringen uttalade bland annat följande angående skälen till ändringen.²³ Under senare år har det skett en tydlig utveckling inom såväl FN som Europarådet när det gäller lika möjligheter och rättigheter oavsett könsidentitet. En grundläggande aspekt av dessa rättigheter är uppfattningen att ingen ska tvingas genomgå medicinsk behandling eller medicinska ingrepp för att få sin juridiska könstillhörighet ändrad. I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)²⁴ skyddas bland annat respekten för enskildas privat- och familjeliv. Det kan inte uteslutas att Europadomstolen i framtiden kan komma att anse att rätten till respekt för privatlivet innebär att staterna inte får uppställa krav på sterilisering. Ett fortsatt krav på att den som önskar ändra könstillhörighet ska ha undergått sterilisering eller av någon annan anledning sakna fortplantningsförmåga förefaller otidsenligt. Tvärtom bör Sverige vara ledande i arbetet med att värna trans-

¹⁹ Prop. 2011/12:142 s. 54.

²⁰ a. prop., s. 51.

²¹ Avskaffande av steriliseringskrav som villkor för ändrad könstillhörighet (Ds 2012:46).

²² Prop. 2012/13:107.

²³ Se prop. 2011/12:142, s. 55 f.

²⁴ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

sexuellas rätt till kroppslig integritet och rättssäkerhet. Att genom sterilisering beröva en människa möjligheten att få barn är ett mycket långtgående och allvarligt ingrepp. Vid en sammantagen bedömning finns det inte tillräckliga skäl för att motivera ett fortsatt krav på sterilisering.²⁵

Efter att de rättsliga konsekvenserna hade utretts konstaterade regeringen att förslaget att ta bort kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga nu hade ett mycket starkt stöd bland remissinstanserna.²⁶

Den utveckling inom Europa som regeringen hänförde sig till har fortsatt även efter att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga avskaffades. Det kan i detta sammanhang nämnas att ett krav på avsaknad av fortplantningsförmåga som förutsättning för ändrad könstillhörighet har varit föremål för Europadomstolens prövning i ett avgörande från 2015 gällande Turkiet.²⁷ Målet avsåg en transsexuell person som hade nekats tillstånd av domstol att genomgå en operation för könsbyte med motiveringen att han inte var slutgiltigt oförmögen att fortplanta sig. Europadomstolen konstaterade inledningsvis att ett ingrepp i den berörda personens rätt till respekt för sitt privatliv enligt artikel 8.1²⁸ hade skett. Därefter prövade domstolen om ingreppet kunde rättfärdigas enligt artikel 8.2²⁹. Domstolen kom till att börja med fram till att ingreppet hade stöd i lag. Sedan bedömdes frågan om ingreppet hade legitimt ändamål. Domstolen godtog inte alla Turkiets argument, men accepterade att lagstiftningen bland annat var ägnat att tillgodose skyddet för hälsa vilket är ett legitimt intresse. Däremot ansåg domstolen inte att ingreppet var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och därmed förelåg en kränkning av artikel 8.

²⁵ Se prop. 2011/12:142, s. 55 f.

²⁶ Prop. 2012/13:170, s. 18.

²⁷ Y.Y. mot Turkiet (10.3.2015).

²⁸ "Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens."

²⁹ "Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter."

3.3 Processen att få ändrad könstillhörighet fastställd

3.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur det går till när en person önskar få ändrad könstillhörighet fastställd. Processen brukar ibland benämnas som transition.

Beskrivningen är övergripande och utgår främst från hur det har sett ut under den period då kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga var gällande, dvs. mellan 1 juli 1972 och 30 juni 2013.

Processen kan beskrivas utifrån dels ett medicinskt perspektiv, dels ett juridiskt perspektiv. I det följande används ”vård vid könsdysfori” för att beteckna den medicinska delen av processen.

Under arbetet med underlaget till denna departementspromemoria har det till utredaren framförts uppfattningar från intresseorganisationernas³⁰ sida om att det inom hälso- och sjukvården tidigare har skett en viss sammanblandning av den juridiska och den medicinska delen av processen att ändra könstillhörighet. Såsom det har beskrivits har vård och behandling av transsexuella från myndigheternas sida presenterats som ett ”färdigt paket” där fastställande av ändrad könstillhörighet förutsatte viss vård och behandling och vice versa. Den som ville ändra sitt juridiska kön förutsattes alltså vilja genomföra även kroppsliga förändringar – det var inte möjligt att ”bara” välja att upphäva sin fortplantningsförmåga och sedan byta juridiskt kön. Detta kommer sig av att viljan till kroppslig förändring ansågs vara en förutsättning för att diagnoskriterierna för transsexualitet skulle vara uppfyllda. I förarbetena till könstillhörighetslagen anfördes att ”om den transsexuelle hyser tvekan inför anatomiska förändringar kan detta emellertid vara ett tecken på att den psykosexuella inriktningen inte är manifest”³¹.

Dessutom tolkade sjukvården kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga så att en irreversibel, dvs. oåterkallelig, sterilisering

³⁰ RFSL vid möte 30 september 2016 och Transföreningen FPES den 5 oktober 2016. Denna beskrivning har även bekräftats av Cecilia Dhejne, medicinskt ansvarig överläkare och specialist i psykiatri och sexualmedicin samt klinisk sexolog vid Karolinska Universitetssjukhuset Solna, den 30 november 2016.

³¹ SOU 1968:28, s. 19.

måste göras. Det har alltså inte upplevts som möjligt för transsexuella personer att välja vissa delar av ”paketet”.

I december 2014 lämnade Utredningen om åldersgränsen för fastställande av ändrad könstillhörighet ett betänkande³² till regeringen. Utredningen föreslog att könstillhörighetslagen skulle upphävas och ersättas av två nya lagar, en lag om ändring av juridiskt kön och en lag om ingrepp i könsorganen och avlägsnande av könskörtlarna³³. Regeringen har tagit initiativ till ett arbete som kommer resultera i två sådana lagförslag. Dessa två lagar kommer föreslås ersätta könstillhörighetslagen. Initiativet innebär ett särskiljande av den juridiska processen att byta personnummer från den medicinska processen att operera könsorganen och avlägsna könskörtlarna. En medicinsk diagnos ska inte längre vara en förutsättning för att få ny könsidentitet fastställd i form av ändrat personnummer.

Beskrivningen av processen att ändra könstillhörighet delas nedan upp i två delar, dels den medicinska, dels den juridiska processen. De två delarna av processen har dock löpt, och gör så än i dag, delvis parallellt med varandra. Processen illustreras nedan i figur 1.1, se avsnitt 3.3.4.

3.3.2 Den medicinska processen

Här lämnas en översiktlig beskrivning av hur behandling och utredning av transsexuella går till. Beskrivningen bygger på uppgifter i Könstillhörighetsutredningens betänkande samt uppgifter från Socialstyrelsen³⁴. Beskrivningen ska ses som en förenklad och generell beskrivning av hur det sett ut från könstillhörighetslagens tillkomst 1972 och fram till 2013 då kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga avskaffades. Stora delar av beskrivningen stämmer dock på hur det ser ut än i dag varför den görs i presens.

När transsexuella personer söker hjälp inom vården i Sverige remitteras de till särskilda utredningsteam. Utredningen (som

³² Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering (SOU 2014:91). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

³³ SOU 2014:91, s. 146.

³⁴ Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag (SOU 2007:16), s. 50 ff. och Socialstyrelsens rapport ”Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar – Rättsliga villkor för fastställande av könstillhörighet samt vård och stöd”, publicerad i juni 2010.

ibland kallas könsutredning) pågår i regel i minst två år och sköts vanligtvis av en psykiatriker med stöd av psykolog och i vissa fall av socionom/kurator.

I det första steget ställs en diagnos. Diagnosen transsexualism är en förutsättning för att vård vid könsdysfori ska kunna ges. Efter diagnosen följer hormonell behandling, röstträning samt för transkvinnor avlägsnande av behåring och för transmän borttagande av bröst och skapande av en manlig bringa. I denna fas måste patienten leva permanent på heltid i den önskade könsrollen. Detta brukar kallas "Real Life Experience" och pågå i åtminstone ett år.

Infertilitet är en naturlig följd av en tids hormonbehandling, för både män och kvinnor.

Hormonbehandlingen medför för transkvinnor bland annat mer underhudsfett på kvinnliga ställen, viss brösttillväxt, minskad kroppsbehåring, muskelmassa och ämnesomsättning, förändring av könsdriften, tunnare och känsligare yttre hudlager, m.m. Hormonbehandlingen gör inte att personen får ljusare röst eller minskad ansiktsbehåring.

För transmän medför hormonbehandlingen vanligen ökad muskelmassa och kroppsbehåring, mörkare röst, skäggväxt, tillväxt av klitoris, ökad könsdrift och upphörande av menstruationer.

Vissa delar av vården vid könsdysfori förutsätter tillstånd från Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (vanligen kallat Rättsliga rådet). Efter att ett sådant beslut fattats (se följande avsnitt) kan könskorrigering operationer vidtas.

De könskorrigering operationerna omfattar även ingrepp i annat än genitalier (borttagande av inre könsorgan och plastikkirurgisk korrigering av yttre könsorgan så att de i möjligaste mån ser ut som det önskade könets). Transmän kan genomgå bröstreducering. Transkvinnor kan genomgå en struphuvudoperation och en förstörande bröstoperation.

De operationer som en person genomgår i samband med vården är av flera olika slag. Många patienter genomgår en eller flera operationer som syftar till att korrigera könsorganen, men inte alla.

Personer som genomgått vård vid könsdysfori behöver fortsätta med livslång hormonell behandling.

3.3.3 Den juridiska processen³⁵

Ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet görs till Rättsliga rådet³⁶.

De uppgifter som framkommit i Könsutredningen anges i ansökan. Till ansökan bifogas ett intyg från utredande psykiater och psykolog.

Ansökan³⁷ om fastställande av ändrad könstillhörighet kan omfatta tillstånd till

1. byte av förnamn,³⁸
2. sterilisering,
3. ingrepp i könsorganen och
4. borttagande av könskörtlarna (kastning).

Den absolut största delen av sökandena ansöker om tillstånd enligt samtliga punkter ovan.

Rättsliga rådet fattar beslut i frågor om ändring av könstillhörighet i samband med ett sammanträde, vid vilket sökanden ges tillfälle att närvara. Hans eller hennes ansökan och bakgrund har dessförinnan föredragits av en av de föredragande läkarna. De närvarande ledamöterna ges tillfälle att ställa frågor och bilda sig en personlig bild av sökanden. Efter överläggning avkunnas beslutet, som inte närmare motiveras. Rättsliga rådets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I regel förklaras beslutet om fastställande av ändrad könstillhörighet vilande i avvaktan på att den könskorrigering operationen utförs. När operationsberättelsen kommer till Rättsliga rådet ses den som ett kvitto på att operationen är utförd och att sökanden är steril och beslutet om fastställande av ändrad könstillhörighet går från att vara vilande till att träda i kraft.

³⁵ Även detta avsnitt bygger på beskrivningen i SOU 2007:16, s. 54 ff., samt Socialstyrelsens rapport "Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar – Rättsliga villkor för fastställande av könstillhörighet samt vård och stöd", publicerad i juni 2010.

³⁶ Under 1972-1981 var det Rättsspsykiatriska sektionen inom Rättsläkarrådet som prövade dessa ansökningar. 1981-1989 var det Socialstyrelsens rättsliga råd. 1990 bildades Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet) som än i dag prövar dessa ansökningar.

³⁷ Se SOU 2007:16, bilaga 2, för exempel på hur ansökningsblanketten sett ut.

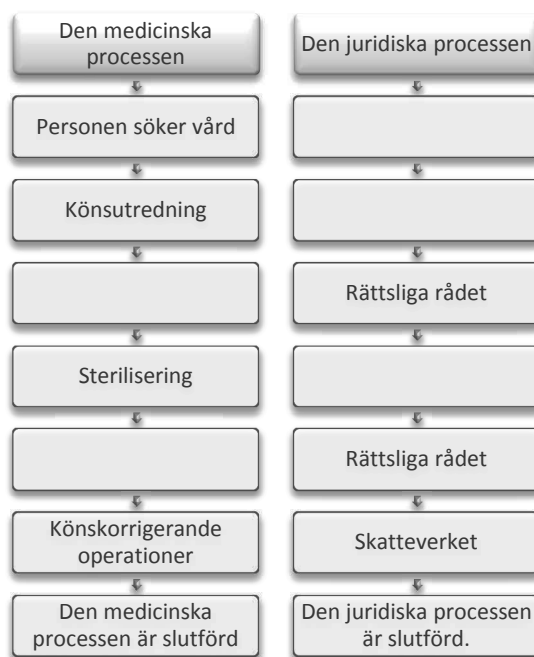
³⁸ Många väljer också att byta sitt namn som ett led i att ändra könstillhörigheten. Sedan år 2009 får vuxna personer i Sverige själva välja vad de vill heta i förnamn, även så kallade könskonträra namn dvs. namn som traditionellt sett bärs av det andra könet. Före 2009 fanns det en lista hos Patent- och registreringsverket med omkring 100 namn som ansågs som könsneutrala, och många transsexuella personer valde ett namn från den listan.

I Sverige har en studie gjorts i avsikt att undersöka samtliga ansökningar till Socialstyrelsen under tiden 1 juli 1972 – 30 juni 1992. Studien finns redovisad i en avhandling från år 1999³⁹. Av de 233 undersökta fallen hade 8 personer ångrat sig och ansökt om en återgång till sitt tidigare juridiska kön. I de fall där personen hade ångrat sig hade han eller hon återfått sitt tidigare juridiska kön genom att ansöka om resning hos Regeringsrätten⁴⁰.

En annan väg att gå för en person som önskar återfå sitt tidigare juridiska kön torde vara att genomgå en ny Könsutredning och där- efter lämna in en ny ansökan om fastställande av ändrad köns- tillhörighet till Rättsliga rådet.

3.3.4 Sammanfattning

Figur 4.1.



³⁹ Mikael Landén: Transsexualism, akademisk avhandling från Göteborgs universitet 1999.

⁴⁰ Se Regeringsrättens årsbok Bb 62/81, RÅ 1991 not 552, RÅ 1993 not 379, RÅ 1994 not 670 och RÅ 1996 not 198.

3.4 Konsekvenser av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga

3.4.1 Vad har kravet inneburit för de berörda personerna?

Det finns inte någon sammanställd statistik om hur många av de som fått ändrad könstillhörighet fastställd som faktiskt steriliserat sig, och hur många som av andra skäl saknat fortplantningsförmåga. Enligt vad som framkommit under arbetet med underlaget till denna departementspromemoria har det stora flertalet steriliserat sig. De flesta har också genomgått hormonbehandling och könskorrigering kirurgi, vilket som nämnts påverkar fortplantningsförmågan. Det som kan sägas med säkerhet är att för alla som genomgått processen har fortplantningsförmågan upphört.

Ett ingrepp för att upphäva fortplantningsförmågan kan ske antingen genom sterilisering eller genom kastrering. *Kastrering* sker genom att könskörtlarna avlägsnas. Hos kvinnor äggstockarna och hos män testiklarna. *Sterilisering* utgör ett kirurgiskt ingrepp som medför att fortplantningsförmågan upphör utan att kastrering sker. För kvinnor blockeras passagen genom äggledarna så att spermier inte kan nå äggcellerna. För män skärs sädesledarna av så att spermier från testiklarna inte kan passera.⁴¹

Även om könstillhörighetslagen uttryckligen förutsätter sterilisering så har kravet av sjukvården tolkats så att ett irreversibelt ingrepp ska göras. I praktiken har därför testiklar och svällkroppar respektive livmoder, äggstockar och äggledare avlägsnats⁴².

Som tidigare nämnts har det i praxis inte betraktats som förenligt med kravet på avsaknad fortplantningsförmåga att sökanden har sparat könsceller. Rättsliga rådet avslog i ett fall en persons begäran om tillstånd till ingrepp i könsorganen, borttagande av könskörtlarna samt fastställande av könstillhörighet som kvinna med motiveringen att fortplantningsförmågan inte var upphävd, eftersom personen hade sparat sperma. Länsrätten i Stockholms län avslog överklagandet av beslutet, och domen fastställdes därefter av Kammarrätten i Stockholm. I sin dom anförde Kammarrätten

⁴¹ Prop. 2012/13:107, s. 9 f.

⁴² Jfr Socialstyrelsens rapport ”Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar – Rättsliga villkor för fastställande av könstillhörighet samt vård och stöd”, s. 45-47, publicerad i juni 2010.

bland annat följande. Ett könsbyte torde föregås av noggranna överväganden och det måste antas att den enskilde genom bytet definitivt avser att leva i den nya könsrollen. Det kan därför inte anses vara förenligt med lagstiftningens syfte att den som bytt kön ändå med hjälp av modern medicinsk teknik kan bli biologisk förälder till ett barn grundat på den tidigare könstillhörigheten.⁴³

Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har naturligtvis inneburit olika saker för var och en som ändrat könstillhörighet. Men strävan har ändå varit att försöka få en så tydlig bild som möjligt av det lidande som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har inneburit för dem.

Som ett led i denna strävan har möten hållits med intresseorganisationer⁴⁴ som företrädar de som drabbats av kravet. Genom deras försorg har en del berättelser och filmade intervjuer, som beskriver vad kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga inneburit för enskilda personer, förmedlats⁴⁵.

Vidare har en del av de berättelser som lämnades in till JK i samband med skadeståndstalan (se avsnitt 2.3) gått igenom. Dessa berättelser har bekräftat den bild som intresseorganisationerna förmedlat.

Utifrån detta underlag görs i det följande ett försök att beskriva de berörda personernas egna upplevelser. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande, utan ska ses som exempel på vad kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har inneburit.

Det har framkommit att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga av många har upplevts som kränkande. Denna kränkning har bestått främst av två delar,

- dels att personen blivit steril,
- dels att personen inte själv fått välja om han eller hon vill sätta biologiska barn till världen eller inte.

⁴³ Länsrättens i Stockholms län dom den 20 april 2004 och Kammarrätten i Stockholms dom den 30 mars 2005 (mål nr 3413-04). Regeringsrätten beslutade den 13 mars 2008 att inte bevilja prövningstillstånd (mål nr 2751-05).

⁴⁴ Företrädare för RFSL den 30 september 2016 och Transföreningen FPES den 5 oktober 2016.

⁴⁵ Se <http://www.rfsl.se/verksamhet/tvaangssteriliseringar-och-skadestaand/personliga-bevaettelser/> och <http://www.rfsl.se/verksamhet/tvaangssteriliseringar-och-skadestaand/tvaangssteriliserade-transpersoner-borde-faa-skadestaand/>, hämtat den 31 oktober 2016.

Det har beskrivits som kränkande att staten bestämt att transsexuella som grupp, utifrån könsidentitet, inte ska få välja själva om de vill bli biologiska föräldrar. Det har även framkommit att det för många har varit mycket svårt att hantera att de har berövats möjligheten att skaffa biologiska barn vilket har orsakat ett stort psykiskt lidande. Det har även framförts att adoption, för många personer, inte är samma sak som att kunna sätta egna biologiska barn till världen.

Det har också berättats att de som har velat få ändrad könstillhörighet fastställd har ställts inför ett mycket svårt beslut eftersom det är svårt att förstå de långsiktiga konsekvenserna av sterilisering, särskilt när man är ung. För andra personer har det varit lättare, t.ex. de som steriliserat sig i en ålder då det inte längre varit aktuellt med barn.

Vidare har det framkommit att det inte har upplevts som något frivilligt val. Tvånget har legat i att den som velat få ändrad könstillhörighet fastställd inte har kunnat leva med sin situation utan varit tvungen att sterilisera sig för att kunna gå vidare med processen och må bra. En del beskriver det därför som en tvångsterilisering. Det har även påpekats att transsexuella är den sista gruppen i Sverige som har underkastats ett sådant lagkrav.

Flera har beskrivit att transsexuella blivit dåligt bemötta vid kontakter med sjukvården och Rättsliga rådet. De har t.ex. blivit ifrågasatta på ett nedvärderande sätt. Eftersom processen att få ändrad könstillhörighet fastställd tar så lång tid har de dessutom "suttit fast i vårdapparaten" i flera år.

Från Riksförbundets för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) sida har det nämnts att en del av de som steriliserats har drabbats av olika följdskador i samband med ingreppet. Det har t.ex. rört sig om känselbortfall i lår och underliv samt smärta på grund av felkapade nerver. En del har på grund av komplikationer vid ingreppet behövt genomgå ytterligare operationer. RFSL har också påpekat att den som har steriliserats i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet inte har betraktats som ofrivilligt barnlös av vissa landsting, vilket fått betydelse bland annat för möjligheten till fertilitetsbehandling. RFSL har även velat peka på ytterligare en grupp personer i detta sammanhang, även om dessa inte kan ges ersättning. Det är det okända antal personer som har avstått från att ändra sin könstill-

hörighet, eftersom de inte har velat sterilisera sig. Även den gruppen kan i någon mån sägas ha drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga.

3.4.2 Hur många har berörts av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga?

Antal personer som ändrat könstillhörighet under perioden 1 juli 1972-30 juni 2013

Som nämnts tidigare är det Rättsliga rådet som avgör ärenden om fastställande av ändrad könstillhörighet. Ända sedan könstillhörighetslagens tillkomst har Socialstyrelsen beslutat i ärenden om fastställande av ändrad könstillhörighet.⁴⁶

Det finns inte någon statistik hos Socialstyrelsen som visar exakt hur många som ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972 – 30 juni 2013 (dvs. under den tid som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga gällde) *och därefter fått sin ansökan beviljad*. Under perioden 1972-1991 saknas uppgift om hur många ansökningar som beviljades. Samma sak gäller för första halvåret 2013. Den statistik som Socialstyrelsen har tagit fram redovisas översiktligt nedan.

Mellan åren 1972 och 2002 ansökte 426 personer om fastställande av ändrad könstillhörighet. Nästan alla ansökningar vann bifall.⁴⁷

För åren mellan 1992 och 2002 finns mer detaljerad statistik⁴⁸. Under den tioårsperioden inkom 185 ansökningar om tillstånd till ingrepp i könsorganen och/eller fastställande av könstillhörighet. Dessa ansökningar avsåg dels personer som ansökte om fastställande av ändrad könstillhörighet och tillstånd till sterilisering, dels personer som bara ansökte om fastställande av ändrad könstillhörighet (eftersom de tidigare genomgått sterilisering). Endast 16 av dessa ansökningar avslogs/återkallades eller avgjordes inte

⁴⁶ Rättsliga rådet har funnits i sin nuvarande form sedan 1981. Vid könstillhörighetslagens tillkomst föreslogs att den rättspsykiatriska sektionen av rättsläkarrådet inom Socialstyrelsen skulle handlägga ärenden om fastställande av ändrad könstillhörighet, se prop. 1972:6 s. 56.

⁴⁷ Prop. 2011/12:142 s. 17.

⁴⁸ Rättsliga rådet, Könsbytesärenden, Statistik 1992-2002.

under perioden⁴⁹. Det var alltså 169 ansökningar om fastställande av ändrad könstillhörighet som bifölls av Rättsliga rådet under denna period.

Utifrån dessa siffror kan slutsatsen dras att under åren mellan 1972 och 1991 inkom 241 ansökningar (426-185) varav, som nämnts ovan, de flesta bifölls.

Under åren 2003-2012 inkom 499 ansökningar om fastställande av ändrad könstillhörighet, varav 474 bifölls⁵⁰. Under första halvåret 2013 (1 januari – 30 juni) inkom 77 ansökningar om fastställande av ändrad könstillhörighet. Det finns inte någon sammanställd statistik om hur många av dessa som bifölls. För att ta reda på det skulle samtliga ärenden behöva gås igenom manuellt, något som inte bedömts motiverat inom ramen för arbetet med denna departementspromemoria.

Under förutsättning att samtliga ansökningar under 1972-1991 och det första halvåret 2013 bifölls så har **sammanlagt 961 ansökningar** (234+176+474+77) om fastställande av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972-30 juni 2013 bifallits. I en del av ärendena kan beslutet ha fattats efter den 1 juli 2013. Det var totalt 1002 ansökningar som kom in.

Under åren 2003-2010 ökade antalet ansökningar, med undantag för 2007 och 2008 då antalet minskade. Under 2011 och 2012 blev antalet ansökningar färre igen. Man kan spekulera i om det berodde på att lagändringen (att ta bort kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga) var på gång och en del personer avvaktade med att söka på grund av det, men inga slutsatser kan dras.

Det kan också konstateras att under de första trettio åren som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga var gällande så ansökte drygt 400 personer om fastställande av ändrad könstill-

⁴⁹ Av dessa 16 kan några vara ärenden om namnbyten. Några kan också avse beslut som efter överklagande till allmän förvaltningsdomstol ändrats.

⁵⁰ Se Rättsliga rådet, Statistik könsbytesärenden 2003-2012.

Under 2003 inkom 25 ansökningar, varav 23 bifölls.

Under 2004 inkom 33 ansökningar. Samtliga bifölls.

Under 2005 inkom 48 ansökningar, varav 46 bifölls.

Under 2006 inkom 58 ansökningar, varav 54 bifölls.

Under 2007 inkom 46 ansökningar, varav 45 bifölls.

Under 2008 inkom 39 ansökningar, varav 37 bifölls.

Under 2009 inkom 64 ansökningar, varav 60 bifölls.

Under 2010 inkom 75 ansökningar, varav 64 bifölls.

Under 2011 inkom 51 ansökningar. Samtliga bifölls.

Under 2012 inkom 60 ansökningar. Samtliga bifölls.

hörighet, och under den efterföljande tioårsperioden nästan 500 personer.

Perioden efter att kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort

Företrädare för Rättsliga rådet⁵¹ har uppgett att antalet ansökningar om ändrad könstillhörighet har ökat kraftigt sedan den 1 juli 2013. Denna bild har även bekräftats av företrädare för intresseorganisationerna, som menat att detta skulle kunna bero på att en del personer har väntat med att ansöka tills kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga tagits bort.⁵²

Ur det underlag som Rättsliga rådet presenterat under arbetet med denna underlagspromemoria kan följande utläsas. Under perioden 1 juli 2013 – 30 september 2016 inkom 697 ansökningar. 207 av dessa inkom under 2016. Det innebär att under åren 2013, 2014 och 2015 inkom 490 stycken. På två och ett halvt år inkom alltså fler än under hela perioden 2003-första halvåret 2013. Det är en stor ökning. Det går naturligtvis inte att, utifrån det befintliga underlaget, säga vad ökningen beror på.

Hur många kan antas vara i livet i dag?

Den som ansökte om fastställande av ändrad könstillhörighet år 1972 och då var 20 år kommer att vara 66 år 2018. Den som ansökte vid 40 års ålder kommer att vara 86 år. Det säger sig självt att inte alla de som drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga är i livet i dag. Utifrån en grov uppskattning kan det röra sig om ca 600–700 personer. Felmarginalen kan inte antas vara större än några hundra personer. Ju längre tid som går desto lägre kommer antalet sökande att bli. En exakt beräkning är svår att göra bland annat eftersom det inte är känt vilken ålder de sökande var i vid ansökningstillfället.⁵³ Enligt uppgift har dock de flesta som

⁵¹ Göran Ewerlöf den 30 september 2016.

⁵² RFSL den 30 september 2016 och Transföreningen FPES den 5 oktober 2016.

⁵³ Det skulle förutsätta att samtliga ansökningar gicks igenom manuellt, vilket inte bedömts motiverat inom ramen för denna utredning.

RFSL varit i kontakt med steriliserats vid en ålder av 25–30 år.⁵⁴ De sökandes ålder har relativt stor betydelse för hur många som kan antas vara i livet. Det är inte heller känt hur stor risken för att avlida har varit för den aktuella gruppen under de aktuella åren. Även det är en faktor som påverkar beräkningen.

⁵⁴ Kerstin Burman den 1 november 2016. Burman bedömer att av de 161 personer som ingav skadeståndsanspråk till JK (se avsnitt 3.3) så var omkring tre fjärdedelar yngre än 30 år.



4 Överväganden och förslag

4.1 En ny lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Förslag: Ersättningen till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall ska regleras i en ny lag.

Skälen för förslaget

4.1.1 Varför väljs lagformen?

Genom att ersättningen regleras i en lag blir förutsättningarna för att hantera och bevilja ersättning tydligt angivna och förutsebara för alla samt förankrade i riksdagen.

Tidigare av staten utbetalade ersättningar, som t.ex. ersättningarna till tvångssteriliserade¹ respektive vanvårdade barn² reglerades också i lag.

4.1.2 Vad ska den nya lagen reglera?

Enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (könstillhörighetslagen) kunde en person efter egen ansökan få annan könstillhörighet fastställd först om han eller hon hade steriliserats eller av någon annan orsak saknade fortplant-

¹ Lag (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.

² Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

ningsförmåga (första stycket 5). Detta krav upphörde genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013.³

Det tidigare uppställda kravet i könstillhörighetslagen på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få annan könstillhörighet fastställd föreföll enligt regeringen otidsenligt.⁴ Regeringen har senare uttryckt att kravet gav uttryck för ett synsätt som samhället och regeringen i dag tar avstånd i från.⁵

Den nu föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall reglerar rätten till ersättning av staten till de personer som har drabbats av det tidigare kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga. I lagen regleras förutsättningarna för ersättning, ansökan och prövning samt ersättningens förhållande till vissa inkomstprövade förmåner och avgifter. Lagens olika delar kommenteras närmare nedan.

4.1.3 En lag av ex gratia-karaktär

Ersättningen enligt den nu föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall är inte rättsligt sett att betrakta som ett skadestånd. Ersättningen är i stället av ex gratia-karaktär (ersättning ”av nåd”).

Den möjlighet som den nya lagen ger, när det gäller statens ersättning till en viss definierad och avgränsad grupp av personer, innebär de facto ett avsteg från den normala rättsordningen för hantering av uppkomna ersättningsfrågor. De principer som den nu föreslagna lagen bygger på kan därför inte i framtiden återopas av andra grupper i andra frågor när det gäller att rikta ersättningsanspråk mot staten.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 2.6) har Lagrådet i samband med tidigare lagstiftningsärenden av liknande slag uttryckt vissa betänkligheter när det gäller lagstiftning av ex gratia-karaktär. Lagrådet har t.ex. ansett att det är viktigt att det ”inte utvecklas till en mer allmän vana att göra undantag från den normala rättsordningen när olika grupper ställer krav på ersättning”⁶.

³ Prop. 2012/13:107, SFS 2013:405.

⁴ a. prop., s. 18.

⁵ Se Uppdragsbeskrivning, bilaga 1.

⁶ Prop. 2011/12:160, s. 93.

Den nu föreslagna lagen kommer att avse en grupp personer som är förhållandevis väl definierad och avgränsad. Osäkerheten när det gäller antalet personer är relativt liten och den skada som drabbat de berörda personerna är specifik för just den gruppen och i princip lika för alla. Lagen utformas så att det ges en tillfällig och i tiden klart avgränsad möjlighet till ersättning (se avsnitt 4.5.4).

4.2 Utgångspunkter för ersättnings utformning

Bedömning: Ersättningen bör utgå med ett schablonbelopp, lika till alla som beviljas ersättning.

Ersättningen utgör en symbolisk gottgörelse för att lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall fram till den 30 juni 2013 innehöll ett krav på sterilisering eller avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Det var ett krav som samhället i dag menar är fel och tar avstånd i från.

Skälen för bedömningen

4.2.1 Allmänt

Den ersättning som kan utgå med stöd av den nu föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall utgör en gottgörelse för att 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (könstillhörighetslagen) fram till och med den 30 juni 2013 innehöll ett krav på sterilitet eller avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Det är ett krav som speglar ett synsätt som samhället i dag menar är fel och tar avstånd från.

Det är som tidigare nämnts en ersättning av ex gratia-karaktär. Detta faktum påverkar vad ersättningen ska anses gottgöra, ersättnings utformning och dess storlek. Detta utvecklas i det följande.

4.2.2 En ersättning för den kränkning som kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga kan anses ha innefattat

I avsnitt 3.4 har det beskrivits vad kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har inneburit för de berörda personerna. Som framgår där har många av de berörda personerna bland annat upplevt det som kränkande att staten i praktiken genom kravet bestämt att transsexuella som grupp, utifrån könsidentitet, inte ska få välja själva om de vill sätta biologiska barn till världen eller inte.

Det har framkommit att för många har också själva oförmågan att kunna sätta biologiska barn till världen inneburit ett fysiskt såväl som psykiskt lidande. Det är alltså inte bara det påtvingade kroppsliga ingreppet som en sterilisering i sig utgör som upplevts som kränkande. Det faktum att staten i lag gett uttryck för att fortplantningsförmågan ska vara en fråga som över huvud taget ska ha relevans för den som vill få sin könstillhörighet ändrad är inte bara otidsenligt utan har även i sig upplevts som kränkande.

I detta sammanhang bör det hållas i minnet att det tidigare lagstadgade kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga även i praxis kom att innefatta ett förbud mot att spara könsceller⁷. Detta förbud har gällt både de som steriliserat sig och de som på annat sätt har saknat fortplantningsförmåga.

Den gottgörelse som nu ska kunna ges med stöd av den föreslagna lagen ska ses som ett erkännande av att enskilda har utsatts för ett lidande som en följd av det tidigare lagkravet på avsaknad av fortplantningsförmåga. Det innebär att inte bara de som steriliserat sig i samband med, och i avsikt, att ändra könstillhörigheten bör ges ersättning. Samtliga personer som under sin process att ändra könstillhörighet har omfattats av samma krav (se mer om avgränsning av personkretsen i avsnitt 4.3) bör ges ersättning.

När det gäller de eventuella skador som, i samband med eller som en följd av sterilisering, orsakats av behandling inom hälso- och sjukvården är bedömningen att dessa ska hanteras inom befintligt ersättningssystem för den typen av skador, dvs. enligt patientskadelagen (1996:799).

⁷ Länsrättens i Stockholms län dom den 20 april 2004 och Kammarrätten i Stockholms dom den 30 mars 2005 (mål nr 3413-04). Regeringsrätten beslutade den 13 mars 2008 att inte bevilja prövningstillstånd (mål nr 2751-05).

4.2.3 En schablonersättning, lika till alla

Den nu aktuella ersättningen är som nämnts en symbolisk ersättning som inte i skadeståndsrättslig mening syftar till att kompensera för en uppkommen skada, eller att försätta en skadelidande i samma ekonomiska läge som innan skadan.

En viktig fråga är om ersättningen ska bestämmas individuellt eller om den ska utgå med ett schablonbelopp, dvs. lika till alla.

Fördelen med en ordning där ersättningen bestäms utifrån en individuell bedömning, i stället för genom en schablonersättning, är att den då kan anpassas utifrån att olika personer kan ha upplevt en situation på olika sätt. Om ersättningen skulle kunna bedömas utifrån kriterier som ger utrymme för hänsynstagande i enskilda fall (sköns- och skälighetsbedömning) skulle den möjligen kunna bli mer anpassad till individens egen upplevelse och i någon mån mer rättvisande än annars. En sådan ordning ställer dock krav på varje sökande att kunna bevisa vilka konkreta skador och vilket mer preciserat lidande som de tillfogats och upplevt.

Nackdelen med en ordning med individuella bedömningar är att det naturligtvis är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att på ett rimligt och rättvist sätt bedöma, väga och värdera storleken på och konkretionen av olika personers upplevda skador, lidande och eventuella kränkningar. Även om en individuellt baserad ersättning skulle differentieras eller graderas på något sätt så skulle den svårigen på ett rimligt och rättvisande sätt kunna återspegla de olika former av lidande som olika personer upplevt.

Det är inte heller syftet med den nu aktuella ersättningen, eftersom den ska utgöra en symbolisk gottgörelse. Det kan inte heller uteslutas att upplevelserna skiljer sig åt mellan olika individer. Det skulle ställa krav på en omfattande utredning och hantering av ersättningsärendena och därmed stora resurser hos det organ som ska ansvara för ärendena.

Till detta kommer att en individuell prövning riskerar att upplevas som ytterligare en kränkning för den sökande, om han eller hon återigen skulle uppleva sig ifrågasatt och tvingas att redogöra ingående för mycket personliga förhållanden.

Svårigheterna att bedöma personers upplevda lidande är något som har framhållits av företrädare för den tidigare Steriliserings-ersättningsnämnden respektive den tidigare Ersättningsnämnden.

I fallet med steriliseringsersättningen befarade regeringen att de som hade steriliserats skulle komma att känna sig orättvist behandlade om en myndighet skulle göra en individuell bedömning av deras lidande.⁸ När det gällde Ersättningsnämnden och vanvårdsersättningen konstaterade regeringen att ett system med en enhetlig ersättning som erkännande och bekräftelse kan uppfattas som orättvist av några, men det kan emellertid också betecknas som rättvist just på grund av att alla får ett och samma belopp eftersom det inte är möjligt att på ett objektivt sätt gradera eller jämföra olika människors upplevelser. Därför ansåg regeringen att ersättningen skulle utges som ett erkännande av att den ersättningsberättigade utsatts för oförsvarligt lidande och inte som en skadeståndsrättslig kompensation för någon konkret skada⁹.

Sammantaget talar övervägande skäl för att även i nu aktuellt fall välja en schabloniserad ersättning, lika till alla. Det underlättar hanteringen av ansökningsärendena och gör att hanteringen blir mindre krävande för dem som ska söka ersättning, liksom för den organisation som ska hantera ärendena.

4.3 Kretsen ersättningsberättigade

Förslag: Den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall har rätt till ersättning om

1. han eller hon har ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, och
2. denna ansökan har bifallits.

Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Avlider sökanden efter att beslutet har meddelats, men innan utbetalning har skett, tillfaller ersättningen dödsboet.

⁸ Prop. 1998/99:71, s. 21.

⁹ Prop. 2011/12:160, s. 27 f.

Skälen för förslagen

4.3.1 Utgångspunkter för definition och avgränsning av kretsen ersättningsberättigade

En central fråga är hur kretsen ersättningsberättigade ska definieras och avgränsas.

Den ersättning som staten ska betala är som tidigare sagts en symbolisk ersättning till personer som drabbats av att tidigare lagstiftning gav uttryck för en samhällssyn som vi i dag tar avstånd i från.

Det skulle kunna hävdas att en utgångspunkt för att höra till kretsen ersättningsberättigade bör vara att man har drabbats av något mer konkret lidande. Frågan är bara om, och i sådana fall hur, det skulle vara möjligt att i efterhand och på ett rimligt och rätts-säkert sätt bedöma, väga och avgöra storleken på och konkretionen av människors upplevda lidande och kränkning. I föregående avsnitt har bedömningen gjorts att dessa möjligheter är ytterst begränsade.

De kriterier som ställs upp bör vara användbara, tydliga och lätta att förstå för den som ska söka ersättningen och för det organ som ska hantera och besluta om ersättningen.

4.3.2 Vilka tillhör kretsen ersättningsberättigade?

Så som nämnts i avsnitt 3.4.2 har drygt 1 000 personer ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet enligt 1 § könstillhörighetslagen under den aktuella tidsperioden, dvs. 1 juli 1972–30 juni 2013. Det rör sig om uppskattningsvis 500–600 personer som fortfarande är i livet och som skulle kunna ansöka om ersättning.

Utifrån de avvägningar som gjorts beträffande vad den nu aktuella ersättningen ska avse (se avsnitt 4.2) bör ersättningen till att börja med ges till samtliga de personer som

- under aktuell period har ansökt om att få ändrad könstillhörighet fastställd,
- har fått ansökan beviljad, dvs. att hela den juridiska delen av processen att ändra könstillhörighet genomförts, och
- som fortfarande är i livet.

De ansökningar som kom in under slutet av den aktuella perioden hann av hanteringsmässiga skäl inte avgöras innan kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort utan först senare. Även dessa personer bör tillerkännas ersättning, eftersom de gjort sin ansökan under en tid då avsaknad av fortplantningsförmåga var en förutsättning för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Samtliga ärenden bör rimligen ha hunnit avgöras till den 1 maj 2018 då den nu föreslagna lagen föreslås träda i kraft.

Den antalsmässigt största gruppen bland de som kommer att kunna söka ersättning blir de som steriliserat sig för att uppfylla lagens krav¹⁰.

Med den ovan nämnda avgränsningen (att personen sökt och fått ändrad könstillhörighet fastställd inom den givna tidsramen), kommer kretsen ersättningsberättigade att även omfatta ett litet antal personer som vid ansökan om ändrad könstillhörighet

- redan hade steriliserat sig av någon annan anledning än som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd,
- saknade fortplantningsförmåga av annan anledning än sterilisering, t.ex. på grund av ålder, medfödd infertilitet, sjukdom, behandling eller ingrepp, eller
- inte upplevde kravet som något problem – den som t.ex. aldrig hade tänkt sig att sätta biologiska barn till världen.

Exakt hur många dessa personer är har inte gått att fastställa vid arbetet med denna underlagspromemoria. Vid kontakter med företrädare för intresseorganisationerna för de berörda personerna har så mycket framkommit att det torde röra sig om ett begränsat antal personer.

Det skulle kunna invändas att dessa personer inte har drabbats av något lidande på grund av lagkravet och att det därför inte är rimligt att de ges tillgång till den nu aktuella ersättningen.

Mot detta talar att ersättningen är tänkt att ta sikte på det lidande som det tidigare lagkravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i sig innebar för de sökande både fysiskt och psykiskt (se

¹⁰ Både intresseorganisationer och företrädare för Rättsliga rådet har förmedlat bilden av att de allra flesta som ändrat könstillhörighet också har genomfört en sterilisering för att uppfylla lagens dåvarande krav (RFSL och Göran Ewerlöf den 30 september 2016 samt Transföreningen FPES den 5 oktober).

avsnitt 4.2.2). Det skulle dessutom vara svårt att på ett rimligt sätt utreda vilka som tillhör denna grupp. Det skulle förutsätta en ingående prövning av personliga omständigheter, vilket riskerar att, förutom att upplevas som kränkande, lämna en del att önska ur rättssäkerhetssynpunkt. En rimlig slutsats är därför att låta även dessa personer få ingå i den ersättningsberättigade kretsen och tillämpa den princip om att "hellre fria än fälla" som Steriliseringsersättningsnämnden tillämpade i sin hantering¹¹.

När det gäller vilka beviskrav som ska ställas upp för den som anser sig tillhöra kretsen ersättningsberättigade, se avsnitt 4.5.3.

4.3.3 Vilka tillhör inte personkretsen?

Den nu föreslagna lagen ställer upp ett krav på att ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet ska ha bifallits. Med denna avgränsning kan det tänkas att en person som ansökt om att få ändra sin könstillhörighet – och i detta syfte steriliserat sig – sedan av någon anledning återkallat sin ansökan om ändrad könstillhörighet. Då har personen steriliserat sig utan att någon ansökan om ändrad könstillhörighet bifallits och den personen faller således utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det kan vidare tänkas finnas enstaka personer som skulle kunna hävda omständigheter som gör att personen rimligen också borde få tillgång till ersättningen. Det torde dock röra sig om ytterst få fall.

En lag kan svårtligen täcka in alla tänkbara situationer. Det är därför rimligt att det i lagen uppställs ett krav på att ansökan också ska ha *bifallits*, dvs. att den juridiska processen ska ha slutförts.

Den i den nya lagen föreslagna avgränsningen av kretsen ersättningsberättigade innebär vidare att de personer som avstått från att ansöka om fastställande av ändrad könstillhörighet på grund av att de inte ville gå med på att sterilisera sig inte heller omfattas av rätten till ersättning. Även denna grupp skulle kunna beskrivas som drabbade av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga på så sätt

¹¹ Liknande överväganden gjordes i fråga om steriliseringsersättningen, då risken för att ersättning skulle lämnas till någon som steriliserat sig frivilligt vägdes mot det obehag som det skulle medföra om de som steriliserat sig mot sin vilja åter skulle tvingas argumentera för sin sak. Regeringen avstod av detta skäl från en undantagsregel för de som hade steriliserat sig frivilligt. Se prop. 1998/99:71, s. 16.

att de inte kunde ansöka om att ändra sin könstillhörighet vid den tidpunkt då de själva önskade. Det skulle dock bära alltför långt att ge även dem ersättning enligt den nu föreslagna lagen.

4.3.4 Ersättningen ska vara personlig

Ersättningen är avsedd att utgöra en personlig upprättelse även om den är av schablonkaraktär. Ersättningen är ett undantag från den normala rättsordningen när staten betalar ersättning till enskilda personer. Mot denna bakgrund bör ersättningen endast lämnas till dem som ännu är i livet.

Rätten till ersättning upphör alltså att gälla om sökanden avlider innan beslut har meddelats. Om den sökande avlider efter beslutet, men innan utbetalning, ska dock ersättningen tillfalla dödsboet.

Att rätten till ersättning är personlig medför att det inte är möjligt att överlåta anspråket till någon annan. Liknande överväganden gjordes i fråga om steriliseringsersättningen¹² och den s.k. vanvårdsersättningen¹³. Den föreslagna ersättningen är av så personlig art och har så stark anknytning till den enskilde att den bör vara förbehållen denne.¹⁴

4.4 Ersättningens storlek

Förslag: Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundra-tjugofemtusen (225 000) kronor.

För den som har fått ersättning enligt den nu föreslagna lagen ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundra-tjugofemtusen (225 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. 97 kap. 6-10 §§ och 102 kap. 10-13 §§ socialförsäkringsbalken,
2. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:00),

¹² Prop. 1998/99:71, s. 22.

¹³ Prop. 2011/12:160, s. 30.

¹⁴ Enligt 5 kap. 5 § utsökningsbalken (UB) är huvudregeln att egendom som inte får överlåtas inte heller kan utmätas.

3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller

5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

I lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska införas en hänvisning till den nu föreslagna lagen.

Skälen för förslagen

4.4.1 Utgångspunkter för beloppets beräkning

Eftersom ersättningen är symbolisk är det troligt att den inte för alla fullt motsvarar det lidande som den enskilde personen upplevt. Det ligger i sakens natur att, oavsett vilket belopp som väljs, en del personer kommer att anse att ersättningen är för låg. Strävan är ändå att föreslå ett belopp som vid en samlad bedömning kan uppfattas som rimligt och som ett uppriktigt försök till gottgörelse.

Vid bestämmandet av vilket belopp som ska kunna utgå bör stor vikt läggas vid ersättningens speciella karaktär.

Det finns skäl att återigen poängtera att ersättningen inte har samma funktion som ett skadestånd dvs. att i huvudsak kompensera en viss skada eller ett visst lidande. Därför kan det i detta fall inte bli fråga om att bedöma lidandet på det sätt som sker inom ramen för en skadeståndsprocess, t.ex. genom att för varje enskild individ bedöma det ekonomiska värdet av sveda och värk, kränkning eller den medicinska invaliditet som sterilitet anses motsvara. I skadeståndsprocesser är det individuella skador och lidanden som står i fokus för bedömningen. Den nu aktuella ersättningen är en schablonersättning utan individuella hänsyn och avvägningar.

Med detta sagt är det naturligt att, oaktat att varje ersättning av ex gratia-karaktär är unik och icke praxisbildande för regeringen, göra en viss jämförelse med hur regeringen resonerat i liknande fall, främst när det gäller steriliseringsersättningen och vanvårdsersättningen. Nedan redogörs för några av de överväganden som gjordes vid beräkningen av de beloppen.

4.4.2 Något om tidigare ersättningsbelopp – en jämförelse

Sterilisering ersättningsutredningen hade i sitt uppdrag att bland annat föreslå storleken på ett ersättningsbelopp. Eftersom regeringen ansåg att det av utredningen föreslagna schablonbeloppet om 175 000 kronor till var och en var en väl avvägd symbolisk ersättning¹⁵ är det av intresse att något återge hur utredningen resonerade sig fram till det föreslagna beloppet.

Vid tidpunkten för utredningens arbete fanns inga liknande fall att ta vägledning av när det gällde storleken på en sådan typ av ersättning som utredningen hade att hantera. I det läget fann utredningen det naturligt att ta vägledning av de ersättningssystem som då liksom i dag tillämpas i vårt land avseende försäkringsersättningar och skadestånd. Utredningen drog slutsatsen att ersättningen i vart fall skulle motsvara vad en person som drabbades av sterilitet genom brott eller olyckshändelse erhöll i invaliditetsersättning inom ramen för den skadeståndsrättsliga ersättningen för lyte och men. Vid tidpunkten för utredningens arbete uppgick denna ersättning till ca 110 000 kronor¹⁶.

Utredningen framhöll vidare att staten utöver en invaliditetsersättning borde utge ett belopp som motsvarade en ersättning för det lidande eller den kränkning som den enskilde utsatts för. Det beloppet borde till sin storlek i vart fall jämföras med en "normal" kränkning ersättning i brottmål för våldtäkt (vid den tidpunkten 50 000 kronor) men sättas något högre¹⁷. Utredningen bedömde vidare att en sterilisering – generellt sett – inte på något väsentligt sätt påverkar enskildas möjligheter i arbetslivet, varför något ytterligare belopp som skulle kunna anses motsvara förlust av arbetsinkomster inte skulle utgå¹⁸.

I Upprättelseutredningens direktiv¹⁹ angavs uttryckligen att den ersättning till de barn som drabbats av övergrepp eller försummelse i samhällsvården som utredningen skulle föreslå som utgångspunkt skulle överensstämma med svensk praxis inom området. Det angavs vidare att ersättning skulle kunna utges enbart till de verkligt

¹⁵ Prop. 1998/99:71, s. 22.

¹⁶ Enligt trafikskadenämndens tabellverk år 1997 för 16-25 åringar, se SOU 1999:2 s. 147.

¹⁷ SOU 1999:2, s. 148.

¹⁸ a. SOU, s. 147.

¹⁹ Kommittédirektiv, Upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården, Dir. 2010:15.

allvarliga fallen. Eftersom regeringen ansåg att det schablonbelopp som utredningen föreslog (250 000 kronor) var en väl avvägd symbolisk ersättning²⁰ är det av intresse att redogöra för hur Upprättelseutredningen resonerade i frågan om beloppets storlek.

Utredningen tog ledning av praxis i fråga om ersättning för kränkning på grund av brott och den ersättning som i vissa särskilda fall tidigare hade lämnats i Sverige, såsom ersättning till HIV-smittade, neurosedynskadade och tvångssteriliserade.

Utredningen gjorde följande överväganden beträffande beloppets storlek.

Utredningen ansåg det som särskilt allvarligt att dessa redan mycket sårbara barn utsatts för fortsatta kränkningar efter det att samhället övertagit ansvaret för dem. Dessa omständigheter talade enligt utredningen för att beloppet skulle sättas förhållandevis högt²¹.

Utredningen fann många beröringspunkter med den steriliseringsersättning som tidigare lämnats i Sverige. Även i fråga om de som steriliserats varierade den psykiska skadan avsevärt, beroende på när och under vilka förutsättningar ingreppet skedde. Utredningen ansåg också att det i båda fallen varit fråga om angrepp på individens rättigheter som samhällsmedborgare och människa²².

Utredningen ansåg att ett schablonbelopp om 250 000 kronor till var och en framstod som väl avvägt men poängterade i detta sammanhang att inget belopp – hur högt det än är – kan göra det som hänt ogjort²³.

Regeringen delade vissa av remissinstansernas uppfattning att det föreslagna beloppet var mycket högt i jämförelse med de belopp som betalas ut vid kränkning på grund av brott, men menade att beloppet inte kunde fastställas utifrån denna praxis eftersom ersättningen inte vilar på samma principer som skadestånd. Vidare skulle beloppet ses i ljuset av att det enbart var sådana övergrepp och försummelser som var av allvarlig art som skulle ersättas. I detta sammanhang jämförde regeringen beloppet med de 175 000 kronor som utgick i steriliseringsersättning²⁴.

²⁰ Prop. 2011/12:160, s. 29.

²¹ SOU 2011:9, s. 160.

²² a. SOU, s. 161 f.

²³ a. SOU, s. 162.

²⁴ Prop. 2011/12:160, s. 29.

4.4.3 Det nu föreslagna ersättningsbeloppet

Det har från Riksförbundets för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) sida anförts att den nu berörda gruppen bör tillerkännas ett högre ersättningsbelopp än vad som var fallet med steriliseringsersättningen, eftersom det i nu aktuellt fall varit fråga om en kränkning av Europakonventionen (se avsnitt 2.3).

Som beskrivits i avsnitt 2.3 kunde JK i sitt beslut från 2014 inte finna att upprätthållandet av kravet på sterilisering, som alltså gällde enligt lag till och med den 30 juni 2013, i tiden fram till dess kunde anses ha varit oförenligt med artikel 8 i Europakonventionen. JK uttalade att Europadomstolens praxis beträffande transsexuella personers rättigheter snarast talade för att det inte ens idag (*dvs. vid tidpunkten för JK:s beslut*) var självklart att kravet, som alltså syns upprätthållas i flera av medlemsstaterna, skulle ifrågasättas av domstolen. Detta eftersom det under lång tid funnits motstående intressen som måste anses ha varit, i konventionens mening, legitima.

RFSL har särskilt pekat på en dom från Europadomstolen som meddelats i tiden efter JK:s beslut och som har berörts kort i avsnitt 3.2.3. Det kan dock konstateras att omständigheterna i det avgörandet skiljer sig i väsentliga avseenden från svenska förhållanden och att det inte heller av detta avgörande går att dra någon slutsats om att kravet på sterilisering, under den tid det gällde, innebar en kränkning av Europakonventionen.

Vid bedömningen av ersättningens storlek framstår det som rimligt att i första hand ta ledning från nivån på den tidigare steriliseringsersättningen. Frågan är om den nu aktuella ersättningen skiljer sig från steriliseringsersättningen på något sätt som motiverar att ett högre eller lägre belopp väljs.

I båda fallen har det varit fråga om grupper av personer som befunnit sig i ett utsatt läge. Steriliseringsersättningen gavs till vitt skilda grupper, bland annat de som var intagna på institution, hade diagnostiserats som sinnessjuka eller epileptiker m.fl. Ytterligare en grupp var de som utsattes för tvång eller otillbörlig påverkan från myndigheter.

Man kan sammanfatta det med att det var grupper som inte hade så lätt att ta till vara sina rättigheter och som i praktiken inte hade

något val att tala om. När det gäller den nu aktuella gruppen så har det framkommit att många transpersoner känner en stor utsatthet. Många har fått utstå kränkande behandling, diskriminering och våld. Förtroendet för samhällsinstitutionerna är lågt²⁵.

Berörda personer har beskrivit att de upplevt att de i sin livssituation inte har haft någon reell möjlighet att avstå från att ansöka om fastställande av ändrad könstillhörighet. Att leva med en könsidentitet som inte stämmer överens med den egna uppfattningen har varit så psykiskt påfrestande i det dagliga livet att många har valt att gå med på att sterilisera sig.

Konsekvensen av att avstå från att ändra sin könstillhörighet är att av rättsordningen inte bli betraktad i enlighet med den egna könsidentiteten. Det får också konkreta konsekvenser i vardagslivet. Det är t.ex. mycket besvärligt att ha ett juridiskt kön som inte överensstämmer med ens klädsel eller yttre i övrigt. Det uppstår svårigheter att legitimera sig, man blir inte trodd, kan inte beställa biljetter osv.

Sammanfattningsvis kan sägas att de två grupperna, dvs. de som fått ersättning enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall (sterilisering ersättningslagen) och de som föreslås få ersättning enligt den nu föreslagna lagen, inte skiljer sig från varandra på något avgörande sätt som bör påverka ersättningens storlek i någon nämnvärd utsträckning.

Vanvårdsersättningen utgick till en mycket utsatt grupp av sårbara barn som inte hade några eller ytterst små möjligheter att själva påverka sin situation. Vanvårdsersättningen var dessutom uttryckligen reserverad för de mest allvarliga fallen av övergrepp och försummelser (t.ex. sexuella övergrepp och andra allvarliga fysiska övergrepp).

Mot denna bakgrund framstår det som svårmotiverat att de som drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i könstillhörighetslagen skulle tillerkännas en högre ersättning än de vanvårdade barnen. Och som konstaterats ovan har det inte framkommit någon anledning att särskilja dem från de som erhållit steriliseringsersättning. Ersättningsbeloppet bör således ligga på en

²⁵ Se t.ex. "Hälsan och hälsans bestämningsfaktorer för transpersoner. En rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige", Folkhälsomyndigheten, 2015.

nivå som motsvarar steriliseringsersättningen omräknat till dagens penningvärde. Ett belopp om 225 000 kronor föreslås därför.

4.4.4 Ersättningens förhållande till annan lagstiftning

Den ersättning som nu föreslås ska betraktas som förmögenhet hos dem som får ersättning beviljad. Det får konsekvenser för tillämpningen av viss annan lagstiftning.

Ersättningen är – i likhet med vad som gäller för t.ex. ideella skadestånd – till sin art skattefri. Det finns inga regler om undantag för ideella skadestånd i inkomstskattelagen (1999:1229). De är dock normalt sett att bedöma som skattefria eftersom det inte finns något inkomstslag att ta upp sådan ersättning i²⁶.

Beträffande den tidigare steriliseringsersättningen fann regeringen att det fanns särskilda skäl som motiverade att ersättningen inte – till skillnad från andra ersättningar eller skadestånd – skulle inverka på storleken av olika förmåner, bidrag och avgifter²⁷. Genom en efterföljande lagändring infördes därför en ny bestämmelse (3 a §) i steriliseringsersättningslagen, enligt vilken ett belopp motsvarande ersättningen inte skulle beaktas vid beräkningen av vissa förmåner och avgifter. På förslag av Lagrådet infördes även en uttrycklig regel om att ersättningen skulle betraktas som förmögenhet²⁸.

Upprättelseutredningen ansåg att det fanns skäl att göra samma bedömning i fråga om vanvårdsersättningen, eftersom vanvården satt spår hos de drabbade för resten av livet och i mycket stor utsträckning påverkat deras livssituation även i vuxen ålder²⁹.

Dessa skäl gör sig gällande även beträffande den nu föreslagna ersättningen. Det bör därför införas en bestämmelse som anger att den nu föreslagna ersättningen inte ska beaktas vid beräkningen av vissa angivna inkomstprövade förmåner och avgifter. Det rör sig om bilstöd, äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, studiehjälp i form av extra tillägg och nedsättning av årsbelopp enligt studiestödslagen, avgifter enligt

²⁶ Motsvarande bedömning gjordes beträffande vanvårdsersättningen i SOU 2011:9, s. 163.

²⁷ Se prop. 1998/99:139, s. 5 f.

²⁸ Se a. prop., s. 7.

²⁹ SOU 2011:9, s. 163.

hälso- och sjukvårdslagen³⁰ och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt bistånd och avgifter enligt socialtjänstlagen.

En hänvisning till den föreslagna lagen bör även göras i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner, i likhet med vad som gäller för steriliseringsersättningen och vanvårdsersättningen.

Undantaget bör liksom för steriliseringsersättningen och vanvårdsersättningen gälla under resten av livet och oavsett om pengarna rent faktiskt finns kvar eller inte. Det är dock enbart ersättningsbeloppet som ska undantas vid beräkningen, inte den eventuella avkastningen på beloppet.

Det bör inte krävas av den enskilde att han eller hon i olika sammanhang där så vanligen krävs, ska lämna uppgifter om ändrade ekonomiska förhållanden till följd av den nu aktuella ersättningen. Det bör dock vara upp till den enskilde att när så aktualiseras visa att ersättningen inte ska påverka storleken av en förmån eller avgift. Motsvarande bedömningar gjordes i fråga om steriliseringsersättningen³¹ och vanvårdsersättningen³².

4.5 Organisationsfrågor

4.5.1 Vem ska hantera ärendena?

Förslag: En ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Bedömning: Ärendena bör hanteras av Kammarkollegiet.

Skälen för förslaget och bedömningen

De organisationsformer som har övervägts är att inrätta en ny särskild myndighet för ändamålet eller att lägga ärendena på en redan befintlig myndighet.

³⁰ En ny hälso- och sjukvårdslag träder i kraft den 1 april 2017, (prop. 2016/17:43).

³¹ Prop. 1998/99:139, s. 7 f.

³² Prop. 2011/12:160, s. 53.

Innan dessa alternativ kan vägas mot varandra måste de krav som ska ställas på organisationen definieras. Dessa krav listas nedan. Därefter redogörs för vilka för- och nackdelar som bedöms finnas med de olika alternativen, i förhållande till de definierade kraven. Sist följer de slutsatser som dras om vilken organisation som lämpligen ska hantera ärendena.

Krav som bör ställas på organisationen

De viktigaste kraven som bör ställas på den organisation som ska hantera ärendena är följande.

Kapacitet att hantera mellan 500 och 1 000 ärenden

En uppskattning av hur många ärenden det kan bli fråga om utgör ett viktigt underlag för bedömningen av organisations- och handläggningsfrågorna. Antalet ärenden kan uppskattas till 500–600 ärenden (se avsnitt 4.3).

Det är ett i sammanhanget förhållandevis litet antal ärenden och de kriterier som föreslås för att få ersättning blir relativt enkla att pröva (se avsnitt 4.3).

Utifrån dessa utgångspunkter och tidigare erfarenheter av hanteringen av liknande ersättningar behövs det inte någon stor organisation. Det torde vara tillräckligt med ett mindre kansli och ett par anställda som sköter beredning och föredragning av ärendena.

Snabb och resurseffektiv hantering

Ansökningarna om ersättning ska kunna handläggas snabbt. Detta är särskilt angeläget eftersom en del av dem som kan vara berättigade till ersättning har hög ålder. Exempelvis kommer den som steriliserades vid 40 års ålder år 1972 att ha uppnått en ålder av 86 år 2018. Om de berörda personerna ska få möjlighet att tillgodo-göra sig ersättningen bör den betalas ut så snart som möjligt.

Det kan antas att förhoppningar väcktes hos många redan när regeringen i april 2016 gav uttryck för sin ambition att påbörja

beredningen av frågan om ersättning från staten. Förslagen i denna underlagspromemoria kommer sannolikt att medföra att förhoppningarna ökar och att det väcks berättigade krav på snabb handläggning. Det är därför viktigt att förhoppningar och krav möts med ett enkelt och tydligt regelsystem och en väl förberedd och effektiv organisation.

Liknande överväganden gjordes i fråga om steriliseringsersättningen³³.

Det är även önskvärt att den organisation som utses klarar av att hantera de ärenden som kommer in inom den tid som bestämts (se avsnitt 4.5.4), så att man slipper förlänga verksamhetstiden vilket skapar osäkerhet både för de som ska ansöka om ersättning och för den organisation som ska hantera ärendena.

Men lika viktigt som att hanteringen är snabb är att den är resurseffektiv. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) uttrycks detta som att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts.

Mot denna bakgrund måste administrativt och ekonomiskt effektiva lösningar eftersträvas. Detta skulle kunna ske genom samordning med andra myndigheter eller att organisationen knyts till en värmyndighet. Förutom beredning och beslut i ärendena kommer det att finnas ett behov av bland annat it-stöd och lokaler samt en organisation för att hantera administration av t.ex. personalfrågor, ekonomi och arkivering. Sådant kan tillhandahållas av organisationen själv eller genom samarbetsavtal med annan myndighet.

Även beredning av ärendena kan skötas antingen av organisationen själv eller av personal som är anställd vid t.ex. en annan myndighet.

Det torde inte hinna uppstå några större behov av verksamhetsutveckling under den korta tid som organisationen bedriver sin verksamhet. Det som kan bli aktuellt är främst att ta fram och utveckla rutiner för beredning av ärendena. Den typen av frågor drivs troligen bäst inom organisationen själv, i vart fall om de som bereder ärendena är anställda där.

³³ Se SOU 1999:2, s 152.

Legitimitet och oberoende

För att ersättningen ska uppfylla sitt avsedda syfte – att fungera som en symbolisk gottgörelse – är det viktigt att den organisation som ska hantera ärendena är oberoende och har legitimitet.

För att vara *oberoende* har i vissa sammanhang uppställts krav på att organisationen ska ha egen budget, eftersom det garanterar att ingen annan har inflytande över dimensionering etc. Det kan även övervägas hur de som ska besluta i ärendena utses (dvs. att de inte utses av någon som är beroende av utfallet av deras bedömningar), att formerna för verksamheten bestäms av riksdag och regering, att verksamheten utgår från regler som bestämts i förväg av riksdagen samt att de som beslutar är underkastade jävsregler³⁴.

Att organisationen ska ha *legitimitet* innebär att den har högt förtroende hos dem som berörs av dess verksamhet men även hos samhället i övrigt.

Förtroendet för organisationen blir beroende av att de som arbetar inom verksamheten är kompetenta och har relevant erfarenhet.

Vidare får det inte framstå som att prövningen av ärendena görs av någon som inte har just den verksamhetens bästa för ögonen.

Det är förstås även viktigt att organisationen utåt sett *upplevs* som oberoende, annars kan den inte sägas ha legitimitet.

Likabehandling och individuell prövning

De ärenden som organisationen har att pröva ska behandlas på ett likvärdigt sätt, dvs. tillämpningen av den föreslagna lagen ska vara enhetlig.

Utifrån de kriterier som föreslagits för ersättningen kommer det att vara fråga om ganska likartade ärenden med få kriterier och samma belopp till alla. Det torde därför inte bereda några svårigheter att skapa en enhetlig tillämpning och blir inte fråga om någon direkt praxisutveckling.

Även om kriterierna för ersättning är få och förhållandevis enkla att bedöma, ska naturligtvis en prövning göras av omständigheterna i varje enskilt fall. Det skulle inte vara lämpligt med någon form av

³⁴ Jämför t.ex. i fråga om etikprövning av forskning, Ds 2001:62, s. 157 ff.

automatiserad handläggning som t.ex. elektronisk hantering av ansökningar. Förutom att vara tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt torde det även av resursskäl vara uteslutet.

Rätt kompetens

Utifrån de krav på organisationen som föreslås ovan och de överväganden som görs beträffande artikel 6 i Europakonventionen (se avsnitt 4.5.5), blir det inte nödvändigt att de som beslutar har någon särskild medicinsk eller juridisk kompetens.

Service och gott bemötande

Service och gott bemötande är allmänna krav som naturligtvis ställs på alla myndigheter.

I detta fall är det fråga om en grupp personer som enligt intresseorganisationerna generellt sett har lågt förtroende för myndigheter och dåliga erfarenheter av hur de tidigare blivit bemötta i kontakter med myndigheter. Det är därför mycket angeläget att den organisation som hanterar ärendena arbetar med bemötandefrågor.

Information

Den organisation som ska hantera ärendena får en viktig roll när det gäller att nå ut till dem som kan tänkas vilja ansöka om ersättning, inte minst mot bakgrund av att möjligheten att ansöka föreslås bli tidsbegränsad. Här kan exempelvis Ersättningsnämndens slutrapport³⁵ ge vägledning när det gäller vilka informationsinsatser som kan vara lämpliga. Både RFSL och Transföreningen FPES har erbjudit sig att hjälpa till med att informera sina medlemmar.

³⁵ Göran Ewerlöf, Slutrapport Ersättningsnämnden, 28 juni 2016. Se s. 29-31 samt s. 46 ff.

För- och nackdelar med de olika alternativen

Ärendena hanteras av en egen myndighet

Att bygga upp en ny, särskild organisation med eget kansli för den begränsade tid som ersättningsfrågan ska hanteras framstår inte som kostnadseffektivt. Detta mot bakgrund av att det är fråga om så pass få ärenden och de stora kostnader som är förenade med att starta upp en ny myndighet. En jämförelse kan göras med Ersättningsnämnden som hanterade omkring 5 000 ärenden³⁶ och Steriliseringserättningsnämnden som hanterade ca 2 000 ärenden³⁷.

En egen självständig myndighet för att hantera ersättningsärendena skulle bli en liten organisation, med få anställda. Det ligger i sådana fall nära till hands att överväga någon form av nämndmyndighet, där arvoderade ledamöter beslutar i ärendena. Som sådan skulle inte organisationen ha resurser att ta sig an några större utvecklingsprojekt. En myndighet med större resurser kan mer effektivt sköta ekonomi, personalfrågor, it, verksamhetsutveckling och dylikt. En liten organisation är också sårbar. Vidare måste en egen myndighet helt bära sina egna kostnader t.ex. för Statens servicecenter och it-licenser.

Ärendena hanteras av en redan befintlig myndighet

Ett alternativ till att skapa en självständig myndighet är att låta organisationen ingå som en del i någon annan myndighets verksamhet. Ärendena skulle kunna hanteras av ett självständigt beslutsorgan inom den befintliga myndigheten eller ingå i myndighetens ordinarie verksamhet.

Fördelen med en sådan lösning är att en myndighet med större resurser mer effektivt kan sköta ekonomi, personalfrågor, it, verksamhetsutveckling och dylikt.

En möjlig nackdel med en sådan lösning är att den förhållandevis begränsade hanteringen som ärendehandläggningen skulle utgöra riskerar att "drunkna" i en annan myndighets verksamhet och att inte få tillgång till de kringresurser som ändå krävs.

³⁶ Ewerlöf, a.a., s. 3.

³⁷ Anita Werner och Leif Persson, Rapport över Steriliseringserättningsnämndens verksamhet, 2 mars 2004, s. 5.

Slutsatser

De krav som ställs på hanteringen av ärendena måste mötas med ett enkelt och rättssäkert regelsystem och en väl förberedd och effektiv organisation. Det är särskilt viktigt att organisationen har vilja och förmåga att möta de sökandes krav på utvecklad service och respektfullt bemötande.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan framstår det inte som ändamålsenligt att en ny myndighet skapas för ändamålet. Liknande uppfattningar har framförts, vid de möten som hållits i samband med utarbetandet av det underlag som ligger till grund för denna promemoria, från företrädare för den tidigare Steriliseringsersättningsnämnden, den tidigare Ersättningsnämnden, Kammarkollegiet och Socialstyrelsen.

Det står därför klart att ersättningsärendena bör hanteras av en redan befintlig myndighet. Det har inte framkommit några tungt vägande skäl för att skapa ett särskilt beslutsorgan inom en myndighet. Det framstår därför som fullt tillfredsställande att ärendena hanteras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

De alternativ som övervägts är främst Kammarkollegiet och Socialstyrelsen.

Kammarkollegiet har infrastruktur, kompetens och erfarenhet av att hantera liknande ersättningar samt kapacitet att informera om möjligheten till ersättning och att hantera frågor om offentlighet och sekretess. Kammarkollegiet har vidare bedömt att det skulle vara en kostnadseffektiv lösning om de fick i uppdrag att hantera ärendena.

Även inom Socialstyrelsen finns den infrastruktur, kompetens och erfarenhet som krävs, samt kapacitet att informera om möjligheten till ersättning och att hantera frågor om offentlighet och sekretess. Inom Socialstyrelsen finns kompetens på det aktuella området. En del av det material som kan bli aktuellt att inhämta i ersättningsärendena, t.ex. beslut och ansökningshandlingar hos Rättsliga rådet rörande fastställande av ändrad könstillhörighet, finns redan hos myndigheten.

Men kopplingen till Rättsliga rådet kan även anses tala emot att låta ärendena hanteras av Socialstyrelsen. Möjligen kan en del personer uppleva det som problematiskt att prövningen av ersätt-

ningsärendena görs inom samma myndighet som en gång tillämpade kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga. Att låta en organisation nära knuten till Socialstyrelsen handlägga ärendena ansågs inte heller vara lämpligt i fråga om steriliseringsersättningen, eftersom Socialstyrelsen i princip var den myndighet som en gång beslutade om de steriliseringar som nu var föremål för utredning och ersättning³⁸.

Mot denna bakgrund framstår Kammarkollegiet som den lämpligaste lösningen.

4.5.2 Ansökan

Förslag: En ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser.

Skälen för förslaget: Under arbetet med att ta fram underlaget till denna promemoria har det framförts förslag om att organisationen själv ska ta initiativ till ärenden, dvs. söka upp de som kan komma i fråga för ersättningen.

En sådan ordning inger dock vissa betänkligheter och kan ifrågasättas bland annat ur integritetssynpunkt. Det kan antas att många skulle uppleva det som kränkande att bli "uppletade" via folkbokföringen och kontaktade, mot bakgrund av att intresseorganisationerna har berättat att en del av de berörda personerna vill lägga sin tidigare könstillhörighet bakom sig och inte tala om sina upplevelser. Det skulle för dessa personer kunna vara direkt obehagligt att bli uppsökt av en myndighet.

Vidare kan det rent allmänt ifrågasättas om det är lämpligt att en myndighet frågar personer om de önskar en viss ersättning. Det är även tänkbart att inte alla vill ha ekonomisk kompensation. Till detta kommer att det skulle vara mycket resurskrävande för organisationen att leta reda på alla. Det har såvitt känt aldrig tidigare förekommit någon sådan efterforskningsplikt i fråga om den typ av ersättning som nu är aktuell.

³⁸ SOU 1999:2, s. 155.

Mot denna bakgrund bör en sedvanlig ordning väljas, dvs. att var och en själv måste ansöka om ersättning. Regeringen gjorde motsvarande bedömning i fråga om steriliseringsersättningen³⁹ och vanvårdsersättningen.⁴⁰ För de sökande som saknar rättshandlingsförmåga eller behöver hjälp med att ansöka gäller naturligtvis sedvanliga regler om ställföreträdare och ombud.

I praktiken är det den myndighet som ska hantera ersättningsärendena som bestämmer om ansökan ska göras på en pappersblankett eller elektroniskt.

4.5.3 Handläggning av ärenden

Förslag: Den myndighet som beslutar om ersättning enligt den nya lagen ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska myndigheten anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Myndigheten får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet.

Myndigheten får avvisa utredning som inte behövs.

Bedömning: Myndigheten bör utforma ett särskilt ansökningsformulär för att underlätta för de sökande.

Skälen för förslagen och bedömningen

Myndighetens serviceskyldighet

Den organisation som ska besluta om ersättningen enligt den nya lagen bör vara mycket serviceinriktad. Detta inte bara för att vara behjälpliga i själva ärendehanteringens utan också för att i någon mån försöka återupprätta de sökandes förtroende för myndigheter.

Det är mycket angeläget att dessa ärenden blir tillräckligt utredda så att ersättningen får det avsedda syftet som en symbolisk gottgörelse.

³⁹ Prop. 1998/99:71, s. 26.

⁴⁰ Prop. 2011/12:160, s. 31.

Det får antas att den sökande i många fall själv har tillgång till de uppgifter som behövs för prövningen, men det kan även bli aktuellt att hämta in uppgifter från myndigheter och arkiv.

Förvaltningslagen (1986:223) kommer att gälla för den beslutande myndighetens verksamhet, om inte avvikande bestämmelser meddelas. Lagens bestämmelser om exempelvis jäv i 11 och 12 §§, partsinsyn och kommunikation i 16 och 17 §§ samt motivering av beslut i 20 § blir således tillämpliga. Alla myndigheter har en viss serviceskyldighet enligt 4-5 §§ samma lag. Skyldigheten omfattar t.ex. att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 7 § samma lag ska en myndighet vid handläggningen av ett ärende beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar från andra myndigheter, om sådana behövs. Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om hur utredningsansvaret i ett ärende är fördelat mellan myndigheten och den enskilde. Enligt praxis gäller dock den s.k. officialprincipen som innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in. Myndigheten kan t.ex. komplettera utredningen genom att begära in uppgifter från andra myndigheter.

I detta fall är det lämpligt att den beslutande myndigheten åläggs det principiella ansvaret för att ärendena blir tillräckligt utredda. Det finns därför anledning att närmare reglera den beslutande myndighetens verksamhet. Liknande överväganden gjordes i fråga om Ersättningsnämnden⁴¹.

Eftersom det är fråga om personliga och integritetskänsliga uppgifter bör den beslutande myndigheten inte ha rätt att utan den enskildes samtycke begära in upplysningar och allmänna handlingar från andra myndigheter. Utan ett sådant samtycke finns också en risk att myndigheten på grund av sekretessbestämmelser inte skulle ha rätt att få tillgång till uppgifterna. Ett samtycke bryter den sekretess som kan gälla för uppgifter om den sökande själv, men inte uppgifter som gäller andra personer. Några sådana uppgifter torde dock inte förekomma i de handlingar som kan behöva in-

⁴¹ a. prop., s. 39.

hämtas, se nedan. Därför finns det inte behov av att i den nu föreslagna lagen införa någon bestämmelse om andra myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot den organisation som ska hantera ersättningsärendena.

Den beslutande myndigheten bör också kunna avvisa obehövlig utredning om ärendet är tillräckligt utrett för att kunna avgöras ändå.

För att underlätta för de sökande och den beslutande myndigheten torde det vara lämpligt att särskilda ansökningsblanketter tillhandahålls, där det framgår vilka uppgifter som behövs för prövningen.

Ansökans innehåll

Det åligger den sökande att visa att han eller hon varit föremål för det aktuella kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga, dvs. ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet under den tid som kravet var gällande (1 juli 1972–30 juni 2013). Han eller hon måste också visa att ansökan bifallits, oavsett om det skedde före eller efter det att kravet hade tagits bort ur lagstiftningen. Detta följer av 1 och 2 §§ i den nu föreslagna lagen.

En central fråga i sammanhanget är vilken utredning som bör krävas. Eftersom det kommer att vara förhållandevis enkelt att visa att ändrad könstillhörighet fastställts med tillämpning av den aktuella lagstiftningen, är det inte motiverat med någon bevislättning i detta avseende.

Det finns främst två sätt att visa att en person ansökt om ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, och sedan beviljats sådan.

Det ena sättet är att ge in Skatteverkets *beslut eller underrättelse om personnummerbyte*. Det andra sättet är att ge in Rättsliga rådets (eller dess föregångare) *beslut om ändrad könstillhörighet*.

För de personer som fått något av dessa underrättelser/beslut efter den 1 juli 2013, blir det nödvändigt att även ge in sin till Rättsliga rådet tidigare ingivna *ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet* för att visa att så skedde inom den aktuella tidsperioden. Det framgår nämligen inte av Rättsliga rådets beslut när ansökan gjorts.

Om sökanden inte själv har dessa handlingar kan det bli aktuellt att hämta in dem från berörda myndigheter och arkiv. Som nämnts ovan bör det åligga den myndighet som ska besluta om ersättningen att göra detta.

Uppgifter från Socialstyrelsen⁴²

Enligt uppgift från Socialstyrelsen ska alla ansökningar och beslut om fastställande av ändrad könstillhörighet finnas bevarade från år 1972 och framåt. Ingen gallring har således skett bland dessa ärenden.

Under åren 1972-1981 var det Rätt psykiatriska sektionen inom Rättsläkarrådet som hanterade "kastrerings- och könsbytesärenden". Socialstyrelsens arkiv under denna tid har överförs till Riksarkivet (se mer om dessa handlingar nedan).

Den 1 juli 1981 slogs Rättsläkarrådet samman med Nämnden för abort- och steriliseringsfrågor. Då bildades Socialstyrelsens rättsliga råd, som organisatoriskt hörde till Lagbyrå. Där skedde handläggningen av "könsbytesärenden" till och med år 1989. Många ärenden som kommit in före år 1981 och som fortfarande befann sig under handläggning vid omorganisationen finns i Lagbyråns delarkiv (som förvaras hos Socialstyrelsen), eftersom man har försökt hålla samman akter kring varje person. Vissa handlingar kan dock finnas hos Riksarkivet, om ansökan gjordes före år 1981.

År 1990 bildades Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet). Det är ett självständigt beslutsorgan inom Socialstyrelsen, som har egna diariet. Arkivet förvaras hos Socialstyrelsen.

För att Socialstyrelsen ska kunna ta fram tidigare beslut/ansökningar om ändrad könstillhörighet behöver de känna till namn och personnummer (nuvarande och tidigare) samt så exakt tidpunkt som möjligt när ansökan gavs in respektive beslutet fattades.

⁴² Detta avsnitt bygger på uppgifter som inhämtats från Socialstyrelsen, Elisabeth Ljungberg, den 31 oktober 2016.

Uppgifter från Skatteverket⁴³

Sedan Socialstyrelsen underrättat Skatteverket om beslut om ändrad könstillhörighet registrerar Skatteverket en ändring av uppgift om könstillhörighet i folkbokföringen. Detta sker i form av ett personnummerbyte.

Enligt uppgift från Skatteverket framgår det att en person ändrat könstillhörighet av den s.k. underrättelsen om personnummerändring⁴⁴. Skatteverket skickar ut en sådan underrättelse till den enskilde i samband med att personnummerbytet sker. Underrättelsen utgör ett registerutdrag där både det nya och gamla personnumret framgår. Där står också skälet till ändringen. Normalt markeras rutan ”annan särskild anledning”. Detta betyder att personnummerbytet gjorts med anledning av ändrad könstillhörighet. Om det skulle vara så att t.ex. en handläggare har registrerat fel kan det i underrättelsen i stället stå ”Tidigare meddelat personnummer/samordningsnummer utvisar fel kön”⁴⁵. Skatteverket menar att den beslutande myndigheten bör kunna utgå i från att den som söker och har ett utdrag med kryss ”annan särskild anledning” från rätt tidsperiod är berättigad till ersättning. Om det i något fall skulle uppstå oklarheter utifrån underrättelsen om vad som varit anledning till personnummerbytet kan kontakt tas med Skatteverket för att reda ut det.

Skatteverket kan på begäran skapa dokumentet på nytt. Underrättelsen kommer då att vara daterad *dagen för utskriften*. I dessa fall behöver alltså även en uppgift om när personnummerbytet skedde tas fram, genom exempelvis en kontakt med Skatteverket.

När det gäller personnummerbyten som skett före år 1991 finns dock inte möjligheten att skriva ut en ny underrättelse. Uppgifter om dessa beslut finns hos Riksarkivet, se mer nedan.

⁴³ Detta avsnitt bygger på uppgifter i Skatteverkets rapport ”Folkbokföring och könstillhörighet”, den 31 maj 2016 samt uppgifter från Ingegerd Widell den 17 oktober 2016.

⁴⁴ Se som exempel bilaga 2 till denna promemoria.

⁴⁵ Skatteverket kan, förutom vid ändrad könstillhörighet, besluta om personnummerbyte efter rättelse för en person om födelsetiden i numret är felaktig eller vid en felregistrering av en persons kön vid födelse eller flyttning till Sverige.

Riksarkivet⁴⁶

Hos Riksarkivet finns handlingar från Rättsläkarrådet, Rättspsykiatriska sektionen, fram till 1981 (Riksarkivet Arninge), liksom folkbokföringsuppgifter från tiden fram till år 1991 (Riksarkivet Marieberg).

Det som Riksarkivet behöver veta vid en sökning efter gamla ärenden är namn och personnummer (nuvarande respektive de som var aktuella vid tiden för beslutet) samt ungefärligt årtal när fastställande av ändrad könstillhörighet respektive byte av personnummer beslutades.

4.5.4 Ansökningstiden

Förslag: En ansökan om ersättning ska ha kommit in till den myndighet som beslutar om ersättning senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

Skälen för förslaget: Eftersom det rör sig om en begränsad mängd ansökningar är det lämpligt att rätten att ansöka om ersättning begränsas till en viss tidsperiod. Då ges också överblick över hur stora de administrativa kostnaderna blir. Även för vanvårdsersättningen⁴⁷ och steriliseringsersättningen⁴⁸ bedömdes det lämpligt att ansökningstiden begränsades på detta sätt.

Ersättningen syftar också, i sin egenskap av symbolisk gottgörelse, till att uppnå ett avslut för de personer som drabbats. Även det talar för att prövningen av ansökningarna avslutas inom en relativt snar framtid.

Samtidigt är det naturligtvis viktigt att alla som vill ansöka om ersättning hinner göra det. Därför föreslås att ersättningen ska sökas inom två år från det att lagen träder ikraft, dvs. senast den 1 maj 2020. Det hindrar inte att den enskilde kompletterar sin ansökan eller att den beslutande myndigheten inhämtar kompletterande uppgifter därefter.

⁴⁶ Detta avsnitt bygger på uppgifter från Riksarkivet, Jan Dahlström den 21 november 2016 och Marie Lennersand, den 30 november 2016.

⁴⁷ Prop. 2011/12:160, s. 32.

⁴⁸ Prop. 1998/99:71, s. 27.

I samband med att lagen träder i kraft bör det företas informationsinsatser för att upplysa om möjligheten till ersättning. Ansvar för informationsinsatserna bör åvila den beslutande myndigheten.

Ett alternativ skulle kunna vara att göra lagen tidsbegränsad. Lagrådet har dock tidigare haft synpunkter på en sådan ordning⁴⁹. I stället bör lagen upphävas när den beslutande myndigheten har avslutat sitt arbete, dvs. fattat beslut beträffande alla ansökningar som kommit in under ansökningstiden.

4.5.5 Överklagande

Förslag: Beslut enligt den nu föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Bedömning: En möjlighet till överklagande av den beslutande myndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol tillgodoser kraven enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Frågan är om den föreslagna ersättningen faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen.

För att artikel 6.1 ska vara tillämplig har Europadomstolen slagit fast att det måste röra en tvist mellan exempelvis en enskild och en

⁴⁹ Se a. prop., s. 61.

myndighet som är ”reell” och ”seriös”, tvisten gäller en rättighet enligt nationell rätt och rättigheten är en civil rättighet⁵⁰.

Vid tillämpningen av artikel 6.1 är det svårt att dra gränsen mellan en rättighet och en förmån som beviljas på rent sköns-
mässiga grunder. Ofta har det ansetts vara fråga om en rättighet även i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighets-
prövning avgöra om ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i flera sådana fall framhållit att avgöranden som grundar sig på ett stort mått av sköns-
mässig bedömning ändå innefattar en tillämpning av vissa övergripande
rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska vara tillämplig⁵¹.

När det gäller krav på ersättning för oriktiga frihetsberövanden, så har frågan om artikelns tillämplighet enligt Europadomstolen varit beroende av om det enligt nationell rätt finns en rättighet att under vissa förutsättningar erhålla sådan ersättning eller om ersätt-
ning utbetalas ex gratia, alltså utan att den som varit berövad fri-
heten kan göra gällande en rätt att erhålla ersättning⁵².

I nu aktuellt fall är det visserligen fråga om en ex gratia-liknande ersättning, men som kommer att föreskrivas om i lag. Det innebär att det kommer att finnas en rätt till ersättning förutsatt att vissa kriterier är uppfyllda. Det är alltså inte frågan om någon ren ex gratia, där det inte finns någon rättighet för den enskilde att göra gällande. Detta talar för att den föreslagna ersättningen utgör en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen⁵³.

I detta sammanhang kan även nämnas att steriliseringsersätt-
ningen,⁵⁴ vanvårdsersättningen⁵⁵ och narkolepsiersättningen⁵⁶ i lag-
stiftningssammanhang har betraktats som civila rättigheter.

Mot denna bakgrund råder inget tvivel om att artikel 6.1 kommer att vara tillämplig på den föreslagna ersättningen.

För vanvårdsersättningen och steriliseringsersättningen in-
rättades särskilda organ för att uppfylla kraven i artikel 6.1 (t.ex. in-

⁵⁰ Se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* En kommentar till Europa-
konventionen om de mänskliga rättigheterna, (2015), s.162.

⁵¹ Danelius, a.a., s 164.

⁵² Danelius, a.a., s 165.

⁵³ Se målet R.G. mot Sverige (1.7.1997).

⁵⁴ Prop. 1998/99:71, s. 23.

⁵⁵ Prop. 2011/12:160, s. 31.

⁵⁶ Prop. 2015/16:137, s. 44 f.

fördes möjlighet till muntligt sammanträde och ordföranden skulle vara/ha varit ordinarie domare). Därmed ansågs kraven enligt artikeln uppfylla redan i den första instansen och någon rätt att överklaga ansågs inte nödvändig. När det gäller narkolepsiersättningen däremot så valdes en annan ordning, där Kammarkollegiet beslutar i ärendena och där besluten kan överklagas till Statens skaderegleringsnämnd. Det har även införts vissa kompletterande bestämmelser för Statens skaderegleringsnämnd, t.ex. om muntlig förhandling, sekretess m.m. Kraven enligt artikel 6.1. anses därmed uppfylla i överinstansen.

I de föregående avsnitten i detta kapitel föreslås en ordning där den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva ärenden, och Kammarkollegiet förordas. I sådana fall kommer den beslutande myndigheten att tillämpa förvaltningslagen (1986:223) i sin ärendehandläggning. På så sätt tillgodoses de krav på bland annat rätts-säkerhet som kan ställas. Det blir dock fråga om skriftlig handläggning där beslut fattas av handläggare på den beslutande myndigheten. Det står därför klart att denna ordning i sig inte uppfyller kraven på domstolsprövning enligt artikel 6.1.

Om kravet på domstolsprövning inte är uppfyllt i en instans, kan det uppfyllas genom prövning i högre instans efter överklagande. Den sedvanliga ordningen är att förvaltningsbeslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta följer av 22 a § förvaltningslagen.

Den föreslagna ersättningen skiljer sig från tidigare liknande ersättningar på så sätt att det är fråga om mycket få och ”enkla” kriterier för att få ersättning. Inget av kriterierna innehåller något mått av skön, till skillnad från tidigare fall. Den beslutande myndigheten kommer endast att pröva om den sökande fått ändrad köns-tillhörighet fastställd under den aktuella tidsperioden eller inte.

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 4.5.3 får det antas att i princip alla som är berättigade till ersättning också kommer att kunna visa detta. Det torde därför endast i undantagsfall bli aktuellt att avslå en ansökan. Det skulle mot denna bakgrund kunna ifrågasättas om det är motiverat att förvaltningsdomstolarna tas i anspråk för dessa ärenden, då det typiskt sett inte finns något behov av domstolskontroll.

I detta sammanhang kan även erinras om att förvaltningslagen ger den beslutande myndigheten möjlighet att ompröva sitt beslut.

Det torde därför bli ytterst sällan som den beslutande myndighetens beslut överklagas. Det kan dock inte uteslutas att så kommer att ske i något fall. I huvudsak torde det i de fallen vara fråga om att överklaga beslut rörande ärendehantering i något avseende. Beloppets storlek kommer att vara fastlagt i lagen och kan inte bli föremål för prövning i domstol. Sammanfattningsvis görs bedömningen att en ordning där besluten inte får överklagas inte är förenlig med artikel 6.1 i Europakonventionen.

Det föreslås därför att den beslutande myndighetens beslut ska kunna överklagas i sedvanlig ordning och prövas i enlighet med reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det bör finnas krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

4.5.6 Offentlighet och sekretess

Förslag: En ny sekretessbestämmelse ska föras in i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess ska gälla i verksamhet enligt den nya lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling ska sekretess gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Skälen för förslagen

Befintliga sekretessregler

Enligt 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa och sexualliv, som t.ex. uppgifter om könsbyte, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är en s.k. primär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § samma lag) vars räckvidd inte

har begränsats. Den kan således tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa lagen. Bestämmelsen är utformad med en särskilt stark offentlighetspresumtion.⁵⁷ Sekretessen gäller inte för uppgifter som tas in i ett beslut. Det innebär att uppgifter som tas in i ett beslut, som enligt andra regler ska vara offentliga, kommer att fortsätta vara offentliga.

Uppgifter om hälsa och sexualliv kan även skyddas av andra sekretessbestämmelser. Som exempel kan nämnas 25 kap. 1 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna sekretess gäller inom hälso- och sjukvården men även bland annat vid fastställande av köns- tillhörighet. Den är således tillämplig vid Rättsliga rådets verksamhet. Presumtionen är för sekretess.

När det gäller verksamhet som avser folkbokföringen så gäller enligt 22 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Folkbokföringsuppgifter är normalt offentliga. Det raka skaderekvisit som föreskrivs innebär att typiskt sett ömtåliga uppgifter, som t.ex. uppgift om ändrad könstillhörighet, kan ges sekretesskydd⁵⁸.

I 11 kap. samma lag finns bestämmelser om överföring av sekretess. Får en arkivmyndighet för arkivering från en annan myndighet en uppgift som är sekretessreglerad där, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos arkivmyndigheten (11 kap. 6 §). Detta innebär att 25 kap. 1 § är tillämplig även hos Riksarkivet, på uppgifter i de handlingar som lämnats för arkivering till Riksarkivet (se om dessa handlingar i avsnitt 4.5.3).

Som föreslagits i avsnitt 4.5.3 bör den enskilde ges möjlighet att lämna samtycke till att den beslutande myndigheten hämtar in de uppgifter som behövs för prövningen av ärendet. På så sätt kommer inte de ovan nämna sekretessreglerna innebära något

⁵⁷ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar (2016, Zeteo), kommentaren till 21 kap. 1 §.

⁵⁸ Se Lenberg m.fl., a.a, kommentaren till 22 kap. 1 §.

hinder för den beslutande myndigheten att få ut de handlingar som behövs från Skatteverket, Socialstyrelsen eller arkivmyndigheterna.

Såsom nämnts i avsnitt 4.4.4 kan den enskilde i vissa sammanhang behöva visa att han eller hon fått sådan ersättning som inte ska påverka storleken av vissa förmåner och avgifter. Det kan då bli aktuellt att visa beslutet om ersättning för en kommun eller myndighet. Det torde röra sig om en mycket begränsad krets handläggare som får kännedom om var ersättningen kommer ifrån och dessa handläggare omfattas av OSL:s bestämmelser.

Behovet av en ny sekretessregel

När det gäller den beslutande myndighetens egen verksamhet, dvs. hanteringen av ersättningsärendena enligt den nu föreslagna lagen, så kommer det där att förekomma uppgifter av känslig personlig karaktär. Det är främst själva uppgiften att en person ändrat könstillhörighet som är känslig. Några närmare uppgifter om t.ex. sterilisering eller andra hälsoförhållanden kommer inte att behöva lämnas (se om kriterier för ersättning i avsnitt 4.3.2). Redan det förhållandet att en person fått ändrad könstillhörighet fastställd är dock en uppgift av sådan karaktär att den bör skyddas av sekretess. Sådant skydd finns ju för uppgiften i de verksamheter som regelmässigt har att hantera dem, t.ex. hälso- och sjukvården och folkbokföringen. Den tidigare nämnda regeln i 21 kap. 1 § OSL kommer att vara tillämplig vid den beslutande myndighetens verksamhet. Bestämmelsen innebär dock en presumtion för offentlighet, vilket är ett svagare skydd än uppgiften har inom hälso- och sjukvården (jfr 25 kap. 1 § samma lag, där presumtionen är för sekretess). Vidare gäller enligt 21 kap. 1 § andra stycket 3 att sekretessen inte gäller för uppgifter som tas in i ett beslut. Det innebär att en uppgift som tas in i ett beslut, som enligt andra bestämmelser i lagen ska vara offentlig, kommer fortsätta vara offentlig.⁵⁹ Detta medför att 21 kap. 1 § inte kommer att kunna tillämpas på de uppgifter som förs in i den beslutande myndighetens beslut. Däremot är bestämmelsen tillämplig när uppgifterna i övrigt förekommer i den beslutande myndighetens verksamhet.

⁵⁹ Se Lenberg m.fl., aa, kommentaren till 21 kap. 1 §.

Om den beslutande myndighetens beslut om ersättning blir offentliga, skulle enskilda personers namn avslöjas och det skulle bli känt att de ändrat könstillhörighet. Det framstår mot denna bakgrund som lämpligast att en ny regel införs i OSL om sekretess i verksamhet enligt den föreslagna lagen. Även den beslutande myndighetens beslut bör vara sekretessbelagda.

Likasa bör, på samma sätt som inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, den s.k. meddelarfriheten inte omfatta uppgift rörande enskildas hälsotillstånd eller personliga förhållanden i dessa ersättningsärenden. En liknande ordning infördes i fråga om steriliseringsersättningen⁶⁰ och vanvårdsersättningen⁶¹.

I och med att en särskild sekretessregel införs för verksamhet enligt den föreslagna lagen, så kommer de uppgifter som överlämnats med den enskildes samtycke från Skatteverket, Rättsliga rådet och arkivmyndigheterna att skyddas även sedan de överlämnats till den beslutande myndigheten.

I den mån överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut i ett sådant ärende eller en sådan verksamhet prövas av förvaltningsdomstol i en eller flera instanser, blir sekretessbestämmelsen i princip direkt tillämplig hos dessa domstolar, se 43 kap. 1 § OSL.

För förhandlingssekretess hos förvaltningsdomstolarna krävs endast att det hos domstolen gäller sekretess för de uppgifter som kan antas bli framlagda vid förhandlingen (5 kap. 1 § rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen). Huvudregeln är att sekretessregleringen för uppgifter i ett mål eller ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgifterna tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende, se 43 kap. 8 § OSL. Domstolen har emellertid möjlighet att förordna att sekretessregleringen för vissa uppgifter ska fortsätta gälla, trots att uppgifterna tas in i dom eller annat beslut.

⁶⁰ Se prop. 1998/99:71, s. 25.

⁶¹ Se prop. 2011/12:160, s. 54 ff.

4.6 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

Skälen för förslaget: Som nämnts tidigare bör ersättning kunna betalas ut så snart som möjligt. Lagen bör därför träda i kraft den 1 maj 2018.

5 Förslagens konsekvenser

5.1 Alternativa lösningar

De alternativa lösningar som övervägts är främst andra former för att hantera ärendena om ersättning enligt den föreslagna lagen.

I avsnitt 4.5.1 övervägs olika organisationsformer. Såsom framgår där bedöms den föreslagna ordningen vara den lösning som bäst tillgodoser de krav som bör ställas upp. Andra alternativ framstår inte som förenliga med kraven på en resurseffektiv hantering.

5.2 Kostnadsmässiga konsekvenser

5.2.1 Uppskattade kostnader för ersättningen till de ersättningsberättigade enligt den nu föreslagna lagen

Den totala kostnaden för den ersättning som kan komma att betalas ut enligt den nu föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall är beroende av hur många som kommer att ansöka om ersättning och få sin ansökan bifallen.

Det är inte möjligt att på förhand med exakthet fastställa hur många som faktiskt kommer att få ersättning utbetald. En uppskattning måste göras utifrån vissa antaganden. Antaganden måste göras om

1. hur många som ansökt om och beviljats fastställande av ändrad könstillhörighet under den i den nu föreslagna lagen stipulerade perioden,
2. hur många av dem som är i livet år 2018 då lagen föreslås träda i kraft och

3. hur många av dem som kommer att ansöka om ersättning och få sin ansökan bifallen.

Den uppskattning som görs bygger främst på underlag som inhämtats från Rättsliga rådet (se för en mer ingående redogörelse avsnitt 3.4.2) samt erfarenheter från Sterilisering ersättningsnämnden och Ersättningsnämnden.

När det gäller det första antagandet (1) så finns ett relativt gott underlag i form av statistik från Rättsliga rådet. Utifrån denna kan kretsen uppskattas till som mest ca 960 personer.

När det gäller de andra antagandena (2 och 3) är förutsättningarna för att göra uppskattningar inte lika goda. I detta sammanhang är det också avgörande hur många som faktiskt kommer att nås av information om ersättningen.

Mot bakgrund av den osäkerhet som råder när det gäller att göra olika uppskattningar har en gradering gjorts utifrån sannolikheten i utfallet låg, mellan och hög (jämför tabell 6.1).

Tabell 6.1 Uppskattning av personer som kan beviljas ersättning

Uppskattning	Låg	Mellan	Hög
1. Beräknat antal personer som ändrat könstillhörighet med tillämpning av den aktuella lagstiftningen	900	930	960
2. Beräknat antal som är i livet år 2018	400	560	770
3. Beräknad andel som nås av information om ersättningen	80 %	85 %	90 %
1 varav andel som söker ersättning	85 %	90 %	95 %
2 varav andel som beviljas ersättning	98 %	98 %	98 %
Beräknat antal med ersättning (avrundat)	270	420	650

Kommentarer till tabellen

Som framgår av avsnitt 3.4.2 har det under arbetet inte varit möjligt att få några exakta uppgifter om hur många av de ansökningar om ändrad könstillhörighet som inkom till Rättsliga rådet under den

aktuella tidsperioden som faktiskt bifölls. En uppskattning ger vid handen att det rör sig om mellan 900 och 960 stycken.

Försiktiga antaganden har gjorts om risker för att avlida. Prognoserna om antalet som är i livet är dock behäftade med betydande osäkerheter eftersom de varierar stort beroende på risker att avlida, åldern på personerna och hur många som ansökt om att få ändrad könstillhörighet fastställd respektive år. Det osäkra underlaget återspeglas i de tre antagandena.

Det är även svårt att med någon mer exakthet bedöma hur många av de ersättningsberättigade som kan nås av information om den nu föreslagna lagen, och som också kommer att ansöka om ersättning. Med hänsyn till att den ersättningsberättigade kretsen totalt sett är en relativt liten grupp torde dock de flesta kunna nås av information.

Vidare är det rimligt att anta att de i den nu föreslagna lagen angivna kriterierna för ersättning och den föreslagna hanteringen av ärendena bidrar till att de flesta ersättningsberättigade kommer att ansöka om ersättning.

De olika antagandena beträffande hur många ansökningar som kommer att bifallas bygger på tanken att det torde vara endast i undantagsfall som ansökningar inte kommer att bifallas (se avsnitt 4.5.3). Det kan dock inte uteslutas att så kommer att ske i något fall. Därför bygger alla de tre antagandena på att 98 procent av ansökningarna kommer att bifallas.

Det bedöms mest sannolikt att det verkliga antalet beviljade ansökningar om ersättning kommer att hamna någonstans i det övre spannet av intervallet, mellan 500 och 600.

Med en ersättning om 225 000 kronor vardera så kommer den totala kostnaden för ersättningen att bli mellan 112,5 miljoner kronor och 135 miljoner kronor.

Ansökningarna torde hinna avgöras inom i vart fall tre år. Den totala kostnaden för själva ersättningen kan utifrån det beräknas enligt följande:

- 500 ärenden 37,5 miljoner kronor per år under tre år.
- 600 ärenden 45 miljoner kronor per år under tre år.

5.2.2 Uppskattade kostnader för administrering av ersättningen

I denna departementspromemoria föreslås att ärendena om ersättning ska hanteras av en myndighet som regeringen bestämmer.

Förslagen bedöms få direkta ekonomiska konsekvenser för den myndighet som ska hantera ersättningen, då det innebär en utökad omfattning av myndighetens verksamhet.

Utredare Erna Zelmin Ekenhem och ämnessakkunnig Elida Sundkvist har haft samråd med Kammarkollegiet och Socialstyrelsen beträffande bland annat den uppskattade kostnaden för att hantera ärendena och därmed sammanhängande frågor såsom förberedelser m.m.

Kostnaderna för förberedelser inför uppdraget, inklusive kommunikationsinsatser och it-förberedelser beräknas till ca 1 miljon kronor.

Kostnaden för handläggning av ärendena beräknas till ca 2,5 miljoner kronor/år. Den löpande administrativa kostnaden beräknas till ca 0,5 miljoner kronor/år.

Samtliga ärenden bör som ovan nämnts hinna avgöras inom i vart fall tre år. Under dessa förhållanden blir den totala kostnaden för hanteringen av ärendena 10 miljoner kronor.

Som tidigare nämnts föreslås det att beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det bedöms dock bli ytterst få beslut som överklagas. Det blir därför fråga om en endast marginell ökning av måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna, som bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

5.3 Övriga konsekvenser

De grupper av aktörer som närmast berörs av den nu föreslagna lagstiftningen är givetvis de ersättningsberättigade personerna. Syftet med den föreslagna ersättningen är ju att i någon mån utgöra en gottgörelse till de personer som drabbats av det tidigare lagstadgade kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (könstillhörighetslagen). Ersättningen kan tänkas ha ett symboliskt värde som ett erkännande även för andra transsexuella personer, som inte

själva drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga men som uppfattat den tidigare lagstiftningen som kränkande.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, den offentliga servicen, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller jämställdheten mellan män och kvinnor.

Förslagen i denna departementspromemoria medför att en viss hantering av personuppgifter kommer att ske. Därmed uppstår frågor bland annat om förslagens konsekvenser för den personliga integriteten. Det är dock lämpligare att dessa frågor bereds i samband med att det blir klarlagt vilken myndighet som ska hantera ärendena och de närmare formerna för hanteringen.

5.4 Behovet av tid för förberedande, informationsinsatser m.m.

Den nu föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall föreslås träda i kraft den 1 maj 2018. De särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdandet som behöver tas, kan sammanfattas enligt följande.

Det behövs tid för den myndighet som ska besluta om ersättningen att förbereda hanteringen av de nya ärendena. Det kan t.ex. handla om att ta fram rutiner och eventuella föreskrifter på området, att utforma ansökningsblanketter och informationsmaterial samt utbilda personal.

Informationsinsatser kommer också att behövas i förhållande till hälso- och sjukvårdspersonal, intresseorganisationer och andra som möter de personer som kan komma i fråga för ersättningen. RFSL och Transföreningen FPES har under arbetet med denna underlagpromemoria förklarat sig villiga att hjälpa till med att nå ut med information om den nya lagen och möjligheten att ansöka om ersättning från staten.

Kammarkollegiet har uppskattat förberedelsetiden till ett år.



6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Ersättning

1 § Staten betalar, enligt de förutsättningar som anges i 2 §, ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.1.

I paragrafen anges vad lagen reglerar, dvs. rätten till ersättning från staten till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt lagen (1972:119) om fastställande av ändrad könstillhörighet (könstillhörighetslagen) i vissa fall.

2 § Den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd har rätt till ersättning om

- 1. han eller hon har ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, och*
- 2. denna ansökan har bifallits.*

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

Paragrafen reglerar villkoren för när ersättning ska betalas ut. Bestämmelsen anger hur kretsen ersättningsberättigade ska definieras och avgränsas.

Punkt 1 anger att personen ska ha ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, dvs. under den tid som kravet på avsaknad av fortplantningsför-

måga i 1 § lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall var gällande.

Av *punkt 2* framgår att denna ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet också måste ha bifallits. Det saknar betydelse om ansökan bifölls under den angivna tidperioden eller efteråt.

För att ersättning ska kunna beviljas måste båda punkterna vara uppfyllda.

3 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraotjugofem tusen (225 000) kronor.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

Paragrafen reglerar ersättningens storlek. Ersättningen utgår med ett schablonbelopp, dvs. lika för alla som beviljas ersättning. I avsnitt 4.2 redogörs närmare för dessa överväganden. Ersättningen är till sin art skattefri.

4 § Rätten till ersättning är personlig och kan inte överlätas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Avlider sökanden efter att beslutet har meddelats, men innan utbetalning har skett, tillfaller ersättningen dödsboet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

Paragrafen reglerar ersättningens personliga karaktär.

Enligt *första stycket* kan endast den som själv drabbats av det tidigare kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall få ersättning.

I *andra stycket* regleras vad som händer om sökanden avlider. Ersättningen bör betalas ut snarast efter det att beslut om ersättning fattats.

Ansökan och prövning

5 § Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

Paragrafen anger att regeringen ska utse den myndighet som ska besluta om rätt till ersättning föreligger.

6 § Ansökan om ersättning ska göras skriftligen av den som ansökan avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2.

Paragrafen reglerar hur en ansökan om ersättning ska göras.

Den som avses i 2 § ska göra ansökan. Genom skriftlighetskravet tydliggörs att ansökan kan göras antingen på papper eller elektroniskt, på sätt som den myndighet som avses i 5 § bestämmer.

7 § Ansökan om ersättning ska ha kommit in till den myndighet som enligt 5 § beslutar om ersättning senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.4.

Paragrafen anger när en ansökan om ersättning ska göras.

Ansökan ska ges in till den myndighet som avses i 5 § inom en viss bestämd tid, två år efter det att lagen trätt i kraft. Om en ansökan kommer in efter den tidpunkten ska den avvisas.

8 § Den myndighet som enligt 5 § beslutar om ersättning ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska myndigheten anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Myndigheten får med sökandens samtycke begära upplysningar om sökanden från andra myndigheter om det behövs för utredningen av ärendet.

Myndigheten får avvisa utredning som inte behövs.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utredningen i ärendena. Den myndighet som avses i 5 § åläggs en långtgående service-skyldighet.

Enligt *första stycket* åläggs den myndighet som avses i 5 § det principiella ansvaret för att ärendena blir tillräckligt utredda. För det fall att det finns brister i en ansökan ska myndigheten hjälpa den enskilde att lämna de uppgifter som behövs för prövningen. De

uppgifter som kan komma i fråga är främst uppgifter som visar att den sökande fått ändrad könstillhörighet fastställd under de förutsättningar som fastställs i 1-2 §§. Dessa uppgifter kan t.ex. framgå av Skatteverkets beslut eller underrättelse om personnummerbyte, eller av Rättsliga rådets beslut om ändrad könstillhörighet. För de personer som fått något av dessa underrättelser/beslut först efter den 1 juli 2013, kan det bli nödvändigt att även ge in ansökan om ändrad könstillhörighet för att visa att kravet i 2 § 1 p är uppfyllt.

Enligt *andra stycket* ges den myndighet som avses i 5 § möjlighet att själv inhämta de upplysningar som behövs för att ärendet ska bli fullständigt utrett. För det fall att den enskilde inte själv förfogar över de uppgifter eller handlingar som nämns i föregående stycke kan det bli aktuellt för myndigheten att vidta efterforskningar för att kunna återfinna dem. Såsom redovisats närmare i avsnitt 4.5.3 förekommer dessa handlingar hos olika myndigheter och arkiv.

För att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna eftersöka relevanta handlingar är det viktigt att sökanden lämnar fullständiga personuppgifter, såsom både tidigare och aktuella namn och personnummer. Även tidpunkten då ändrad könstillhörighet fastställdes bör anges så exakt som möjligt.

Eftersom det är fråga om personliga och integritetskänsliga uppgifter bör den beslutande myndigheten inte ha rätt att utan den enskildes samtycke begära in upplysningar och allmänna handlingar från andra myndigheter. Utan ett sådant samtycke finns också en risk att myndigheten på grund av sekretessbestämmelser inte skulle ha rätt att få tillgång till uppgifterna. Ett sådant samtycke bryter den sekretess som kan gälla för uppgifter om den sökande själv, men inte uppgifter som gäller andra personer.

9 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.5.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut enligt lagen.

Enligt *första stycket* får beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

10 § I 25 kap. 17 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i verksamhet enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som tillämpas vid verksamhet enligt lagen. Bestämmelsen är alltså endast av informationskaraktär.

Inkomstprövade förmåner och avgifter

11 § För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundrajugofemtusen (225 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

- 1. 97 kap. 6-10 §§ och 102 kap. 10-13 §§ socialförsäkringsbalken,*
- 2. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:00)*
- 3. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,*
- 4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395), eller*
- 5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).*

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.4.

Paragrafen anger att för den som fått ersättning enligt lagen ska ett belopp som motsvarar ersättningen undantas vid beräkningen av vissa inkomstberäknade förmåner och avgifter.

Punkten 2 gäller avgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL). I nu gällande HSL (1982:763) finns bestämmelser om dessa avgifter i 26 §. En ny hälso- och sjukvårdslag träder i kraft den 1 april 2017. De avgifter som regleras i 26 § kommer i den nya HSL att finnas i 17 kap. 2 och 8 §§.

Undantaget gäller under resten av livet och oavsett om pengarna rent faktiskt finns kvar eller inte. Det är enbart ersättningsbeloppet som ska undantas vid beräkningen, inte den reella avkastningen på beloppet.

Det är upp till den enskilde att avgöra om denne, i samband med beräkning av förmånen eller avgiften, vill påtala att ersättning enligt

den föreslagna lagen har erhållits. Den enskilde själv får i sådana fall visa att ersättningen är av sådan art att den inte ska påverka storleken av förmånen eller avgiften.

6.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

25 kap. Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m.

Statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

17 e § Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2018:00) om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

I paragrafen, som är ny, regleras den sekretess som gäller i verksamhet enligt den föreslagna lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet i vissa fall.

18 § Den tystnadsplikt som följer av 7, 9, 16, 17, 17 a och 17 e §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Den tystnadsplikt som följer av 8 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i anmälan till Inspektionen för vård och omsorg eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

Paragrafen reglerar när tystnadsplikt enligt vissa bestämmelser i 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (den s.k. meddelarfriheten).

I *första stycket* görs ett tillägg. Genom ändringen inskränks rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 25 kap. 17 e §.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

1 § I denna lag finns bestämmelser om hur förmögenhet ska beräknas vid prövning av rätt till

1. bilstöd, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, och

2. studiehjälp i form av extra tillägg och nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395).

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade, lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall *och lagen (2018:00) om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall* finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

Paragrafen ändras på så sätt att det i *andra stycket* görs en hänvisning till att det i den nya lagen om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall finns ytterligare bestämmelser om hur förmögenhet ska beräknas för den som har fått ersättning enligt den lagen.



Uppdragsbeskrivning för framtagande av beredningsunderlag avseende ersättning till personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet i könstillhörighetslagen

Bakgrund

Den 1 juli 1972 trädde könstillhörighetslagen (1972:119) i kraft. I lagen fanns bl.a. ett krav på sterilisering eller avsaknad av fortplantningsförmåga för att sökanden skulle kunna få en ändrad könstillhörighet fastställd. Den 1 juli 2013 togs steriliseringskravet bort.

Sedan steriliseringskravet togs bort har frågan om en eventuell rätt till ersättning för personer som fått ändrad könstillhörighet efter sterilisering aktualiserats i två olika sammanhang. Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) inkom i maj 2013 med en hemställan till regeringen om att införa en särskild lag om ersättning. Samma år framställde 161 steriliserade personer anspråk på skadestånd från staten hos Justitiekanslern, som avslog dessa i juni 2014.

Att kräva att en människa genomgår sterilisering är både långtgående och ingripande för den enskilde. Sterilisering som villkor för ändrad könstillhörighet är ett uttryck för ett synsätt som regeringen, såväl som samhället, i dag tar avstånd från. Även internationellt kan en sådan utveckling skönjas.

I april 2016 aviserade regeringen ett initiativ till ett lagförslag om att personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet i könstillhörighetslagen ska kunna ansöka om ersättning av staten.

Uppdraget

Uppdraget innefattar därför att ta fram ett beredningsunderlag med ett förslag till en ny lag om ersättning till personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet i könstillhörighetslagen.

I uppdraget ingår att:

- överväga under vilka förutsättningar en person ska ha rätt till ersättning,
- göra en kostnadsberäkning och överväga om ersättning i förekommande fall ska vara enhetlig,
- föreslå ersättningens storlek, med beaktande av steriliseringens konsekvenser för den enskilde, tidigare beviljade ersättningar till jämförbara grupper och andra omständigheter, och
- föreslå hur ett fullständigt förfarande för prövning av ersättningsärendena ska utformas så att krav på rättssäkerhet tillgodoses.

Arbetet ska ske i nära kontakt med Socialdepartementet (S/FS och S/RS).



Ändring av person-/samordningsnummer Underrättelse

Datum

Dnr

Skatteverket har beslutat att ändra ditt
personnummer/samordningsnummer

Personnummer/samordningsnummer	Tidigare personnummer/samordningsnummer	Födelsedatum (år, mån, dag)
Mellannamn, efternamn och alla föramn, * markerar mellannamn		

☐ Tidigare meddelat personnummer/
samordningsnummer utvisar fel födelsetid

☐ Tidigare meddelat personnummer/
samordningsnummer innehas av annan person

☐ Tidigare meddelat personnummer/
samordningsnummer utvisar fel kön

☐ Du har tilldelats dubbla personnummer/
samordningsnummer

☐ Annan särskild anledning

☐ Du har tilldelats personnummer
enligt immunitetslagen

*Hur man överklagar
- se bilaga.*

SKV 7600 LA utgåva 7 14-05

Uppgifterna är hämtade ur folkbokföringsregistret.

www.skatteverket.se

Postadress
106 61 STOCKHOLM

Besöksadress

Telefon
0771-567567

Telefax



Hur man överklagar

Vill du överklaga detta beslut ska du göra det skriftligt och sända eller lämna skrivelsen till Skatteverket. Adressen framgår av beslutet.

Avser överklagandet ett beslut om

- ändrad folkbokföring, inflyttning till Sverige, avregistrering från folkbokföringen, namn, gemensam vårdnad eller hindersprövning prövas detta av förvaltningsrätten.

Din skrivelse måste ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet.

Avser överklagandet ett beslut om andra folkbokföringsuppgifter än de ovan nämnda prövas även detta av förvaltningsrätten men din skrivelse behöver då inte komma in till Skatteverket inom en viss tid.

Avser överklagandet ett beslut om

- intyg för eller anstånd med gravsättning eller kremering prövas detta av länsstyrelsen,
- avslag på begäran att få ta del av handling eller ett beslut som gäller utlämnande av en handling med förbehåll prövas detta av kammarrätten.

Din skrivelse måste ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet.

Skatteverket kommer att - om inte din skrivelse leder till att Skatteverket ändrar sitt beslut efter omprövning - överlämna din skrivelse till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Behöver du fler upplysningar om hur man överklagar kan du vända dig till Skatteverket.

I skrivelsen ska du

- ange vilket beslut du överklagar, ärendets diarienummer (Dnr)
- tala om vilken ändring i beslutet du vill ha. Du bör även sända med sådant material som du anser har betydelse för prövningen av ärendet,
- uppgive namn, personnummer, postadress och telefonnummer dagtid. Skrivelsen ska undertecknas. Om beslutet gäller någon som är under 18 år ska vårdnadshavaren eller, vid gemensam vårdnad, båda vårdnadshavarna underteckna. Gäller beslutet barnets folkbokföring får beslutet överklagas av en av vårdnadshavarna ensam. Anlitar du ombud kan ombudet underteckna skrivelsen. En fullmakt för ombudet bör i så fall sändas med.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd
och höjt grundavdrag för
bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt
beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedels-
kedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning
till personer som har fått ändrad
könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. [1]

Genomförande av ICT-direktivet. [3]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan
m.m. [5]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer
som har fått ändrad könstillhörighet
fastställd i vissa fall. [6]