



Sveavägen 59  
Box 350, SE-101 26 Stockholm, Sweden

Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter  
The Swedish federation for Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights  
Member of The International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and  
Intersex Association (ILGA)

**Förbundskansli**  
+46 8 50 162 900  
forbund@rfsi.se

**RFSL Info & Media AB**  
+46 8 50 162 910  
komut@rfsi.se  
www.rfsi.se

**Fax**  
+46 8 50 162 999

**Webb**  
www.rfsi.se

YTTRANDE  
2011-10-31

Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande avseende betänkandet SOU 2011:29 – Samlat, genomtänkt och uthålligt?

RFSL (Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Samlat, genomtänkt och uthålligt?* (SOU 2011:29). RFSL lämnar härmed följande synpunkter.

### Sammanfattning

RFSL instämmer i stort med de förslag som presenteras i betänkandet med nedan angivna tillägg/ändringar.

Vi vill framhålla att efterlevandet av de mänskliga rättigheterna måste anses vara en av ett samhälles viktigaste grundpelare. RFSL menar därför att det är av största vikt att regeringen, inför framtagandet av nästa handlingsplan för arbetet med efterlevandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, tar till sig av den kritik och de förslag som framförs i betänkandet, med de tillägg/ändringar som nedan föreslås.

### Avsnitt 3 Handlingsplaner som metod i ett systematiskt MR-arbete

Vi instämmer i uppfattningen att en handlingsplan eller liknande dokument kan vara ett bra verktyg för ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter. Detta beror dock förstas på hur handlingsplanen tas fram, förankras och utformas.

Vidare kan vi konstatera att den kritik som riktas mot regeringens arbete med den nu aktuella handlingsplanen är av allvarlig karaktär. Av utredningen framkommer bland annat att den politiska ledningen inte har uppfattats delta i arbetet med handlingsplanen på nära håll. Det framkommer också att handlingsplanen inte har uppfattats som relevant för det dagliga arbetet på regeringskansliet, inom myndigheter eller på den lokala eller regionala nivån. Denna bild överensstämmer i stort med RFSL:s bild av hur offentliga organ ofta förhåller sig till frågor om mänskliga rättigheter. Att handlingsplanen utformats utifrån pågående aktiviteter och initiativ istället för utifrån vad kartläggningen inför planarbetet visade förtjänar också kritik, likaså avsaknaden av tydliga effektmål. Vidare framkommer att den kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige som ingått som en del av handlingsplanen inte innehåller någon tydlig analys av och slutsatser om på vilka områden Sverige, enligt regeringens egen uppfattning, har svårigheter att uppfylla sina åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna och vilka brister som är allvarligast eller mest akuta. Vi menar att utan sådan analys kan det knappast finnas någon grund för en effektiv handlingsplan.

Vi vill här understryka vikten av samverkan och dialog mellan myndigheter och frivilligorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter. I betänkandet framhålls det civila samhällets roll och betydelse för arbetet med de mänskliga rättigheterna. Det civila samhällets betydelse i dessa och liknande frågor framhålls också i propositionen 2009/10:55 - *En politik för det civila samhället*. Det civila samhället bidrar med kunskaper och erfarenheter om huruvida de mänskliga rättigheterna i förhållande till enskilda efterlevs eller inte. Det civila samhället bidrar även till en öppen diskussion om frågor som berör mänskliga rättigheter samt med såväl positiv som negativ kritik i dessa frågor. Det är därför av största vikt att samråd med det civila samhället sker inför nästa handlingsplan samt inför analysen av problemområden när det gäller Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter.

Vi instämmer således i såväl utredarens kritik i dessa avseenden som utredarens konkreta åtgärdsförslag. Det är av största vikt att regeringen inför framtiden tar till sig den kritik som framförs men också de föreslagna åtgärderna. Utredarens förslag på åtgärder – det vill säga ett fördjupat samråd, tydligare ägarskap, ökat politiskt ansvarstagande, en mer levande handlingsplan och förbättrad uppföljning, tydligare roll för riksdagen, tydligare redovisning av regeringens egen analys av situationen för mänskliga rättigheter i Sverige, framåtsyftande åtaganden, effektmål och en mer strategisk handlingsplan – och vad de konkret innebär finner vi vara mycket lämpliga som utgångspunkt inför framtagandet av framtida handlingsplaner. Detta för att handlingsplanen inte enbart ska uppfattas

som ett målstadgande utan de facto vara ett verktyg för förändring och måluppfyllelse.

#### **Avsnitt 4 Styrning och samordning av MR-arbetet**

Även här instämmer vi i utredarens åtgärdsförslag. Kompetenshöjning och större tydlighet avseende frågor om mänskliga rättigheter är önskvärt och nödvändigt för att arbetet med mänskliga rättigheter ska bli en integrerad del av myndigheternas arbete. Utan detta är det svårt att få genomslag för principen om fördragskonform tolkning.

Avseende översynen av uppdrag avseende förverkligandet av Sveriges åtaganden om enskildas mänskliga rättigheter till myndigheterna ser vi positivt på att detta införs i regleringsbrev, myndighetsinstruktioner och dylikt. Det bör av regleringsbrev, regeringsuppdrag eller liknande dokument – där synliggörande av mänskliga rättigheter görs i enlighet med vad som föreslås – framgå att arbetet med de mänskliga rättigheterna på myndighetsnivå bör präglas av dialog med det civila samhället. Vi ser även positivt på förslaget om tydliggörande av Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter i författningar och lagstiftningsprocessen. Även om Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter – i ett första steg – inte införs som konkreta rättighetsstadganden i nu aktuell lagstiftning, utan som portalparagrafer menar vi att detta också kan ha stor betydelse. Dock är det vår ståndpunkt, vilket förtydligas i avsnitt 6, att samtliga konventioner om mänskliga rättigheter på sikt skall inkorporeras i svensk lagstiftning. Sådana portalparagrafer, samt föreslagen skrivelse i myndighetsinstruktioner, regleringsbrev med mera, ger bland annat frågorna en statushöjning. Det skulle också innebära en påminnelse till myndigheter inför verksamhetsplanering, beslutandeprocess och myndighetsutövning om att hänsyn alltid ska tas till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vi ser positivt på att myndigheter på detta sätt blir påmind om att analysera sin verksamhet utifrån detta perspektiv.

#### **Avsnitt 5 MR-arbetet på lokal och regional nivå – stöd och samordning**

Vi ställer oss positiva till förslaget att ge hög prioritet för samverkan med kommuner och landsting om deras roll för att säkerställa förverkligandet av Sveriges åtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Enligt RFSLs erfarenhet har de olika reglerna i olika kommuner och landsting lett till att enskilda har olika tillgång till de sociala rättigheter de tillerkänns i olika konventioner om

mänskliga rättigheter. Självklart ska denna tillgång inte styras av var i landet enskilda bor. Enligt vår erfarenhet leder detta till att en del kommuner och landsting bryter mot de åtaganden om mänskliga rättigheter Sverige har gjort. Detta är naturligtvis oacceptabelt. Principen om det kommunala självstyret måste naturligtvis innebära att detta ska utövas med respekt för, och i linje med, de internationella åtaganden Sverige är bundna av i detta hänseende. Här åligger regeringen ett mycket stort ansvar inför kommande planarbete. Detta bör också vara en prioriterad fråga då det är till kommuner och landsting indovider ofta vänder sig för att få tillgång till grundläggande sociala rättigheter.

## **Avsnitt 6 En förstärkt infrastruktur för de mänskliga rättigheterna i Sverige**

Vi är positiva till utredarens förslag att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för det systematiska arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige.

Avseende frågan om utredning för inkorporering av ytterligare konventioner om mänskliga rättigheter vill vi tillägga följande. En utredning avseende inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter bör ha som målsättning att svensk rätt ska korrelera med de internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter som Sverige har gjort. Vi menar att en fördjupad analys av rättsläget på de flesta samhällsområden behövs och att utredningen ska ha ett sådant uppdrag. Utredningen bör lägga fram förslag till hur och när inkorporeringen kan ske.

När det gäller det föreslagna nationella organet för mänskliga rättigheter vill vi anföra följande. Det bör framgå av den föreslagna institutionens uppdragsbeskrivning att denna i sitt arbete bör samverka med det civila samhället. Institutionen bör vidare ha en självständig roll i rapportarbetet till internationella organ. Detta kan exempelvis komma till uttryck genom självständiga kommentarer till regeringens rapporter alternativt parallellrapporter när institutionen så finner nödvändigt. Det är dock inte lämpligt att institutionen bistår regeringen med rapportskrivande på regeringens uppdrag. Det är också av vikt att institutionen kan analysera hur den svenska rättsutvecklingen förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Detta genom att använda möjligheten att analysera rättsväsendets avgöranden som ett instrument för att utvärdera och följa upp den svenska rättstillämpningen av de mänskliga rättigheterna. Det är vidare av vikt att institutionen samverkar med andra myndigheter vars uppdrag tangerar institutionens uppdrag. Detta för en samsyn på arbetet med mänskliga rättigheter.

Vi ställer oss mycket positiva till förslaget om stärkt kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i den offentliga verksamheten. Detta särskilt avseende domstolsverksamhet. Domstolarna är den enskildes sista garant för att få sina rättigheter tillgodosedda. Att domarna har gedigen kunskap om de mänskliga rättigheterna och deras förhållande till svensk rätt är därför av central betydelse. Samtliga domstolar ska tillämpa principen om föredragskonform tolkning samt – när det gäller de förvaltningsrättsliga domstolarna – ex officio ska tillämpa Europakonventionen om mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna som svensk lag (inklusive förhålla sig till Europadomstolens praxis). Enligt vår erfarenhet sker detta alltför sällan varför nu nämnda förslag är av största vikt.

## **Avsnitt 7 Några särskilda sakområden**

Utredaren har utpekat några särskilda sakområden där fokus särskilt bör läggas. Vi instämmer i att dessa är prioriterade områden. Vi vill dock framhålla ytterligare fyra områden som vore betjänta av särskild uppmärksamhet, nämligen vården, transpersoners mänskliga rättigheter, hivpositivas mänskliga rättigheter och asylsökandes mänskliga rättigheter.

I dagens Sverige erbjuds enskilda personer vård utifrån olika villkor beroende på etnicitet, funktionalitet, kön, könsidentitet och -uttryck, sexuell läggning och ålder. Vi vill särskilt lyfta hbt-personers ojämlika situation. Det finns belägg för att fysiska och psykiska hälsoproblem fortfarande är mer förekommande bland hbt-personer än hos befolkningen i stort. Unga homosexuella, bisexuella och transpersoner har exempelvis en förhöjd självmordsbenägenhet i jämförelse med andra ungdomar. Marginalisering, osynliggörande, stigmatisering och internaliserade fördomar kan slå hårt mot den enskilda människans välbefinnande. Hbt-personer är överrepresenterade bland personer med psykisk ohälsa så väl som bland personer med missbruksproblematik.

Hälsa tolkas i regel ur ett heteronormativt perspektiv, vilket missgynnar hbt-personer. Bekräftelsen av den egna personen, också när det rör kön och sexualitet, är för de allra flesta en förutsättning för ett fullvärdigt liv. Det allmännas arbete för att främja hälsa måste utgå från mångfalden i människors sätt att uttrycka sin sexualitet och sitt kön. När man vänder sig till olika vård- och omsorgsmottagningar har man rätt att bli bemött och bekräftad i sin situation – utan att behöva förklara sig.

Transpersoners mänskliga rättigheter måste respekteras. Idag behöver en person som vill ändra sitt juridiska kön, i enlighet med Lagen om fastställelse av kön i vissa fall (1972:119), vara ogift, svensk medborgare, myndig och steril. De så kallade Yogyakartaprinciperna klargör de mänskliga rättigheterna i förhållande till sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. I Yogyakartaprincipernas princip nummer tre "The Right to Recognition before the Law" slås följande fast: "Ingen ska tvingas genomgå en medicinsk process, inklusive könskorrigering operationer, sterilisering eller hormonell behandling, som krav för ett juridiskt erkännande av personens könsidentitet". Vi tvingas konstatera att Sverige fortfarande bryter mot denna fundamentala mänskliga rättighet och att svensk lagstiftning inte lever upp till de internationella överenskommelserna på området, vilka klargörs i Yogyakarta-principerna. När det gäller kravet på att vara ogift förlorade Socialstyrelsen 2009 ett mål i länsrätten, där länsrätten motiverade sitt avgörande med att kravet på att vara ogift för att få sitt juridiska kön ändrat strider mot Europakonventionens artikel 8. RFSL vill också klargöra att alla rättigheter som vuxna transpersoner har, också ska gälla unga transpersoner.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Thomas Hammarberg, lade i juli 2009 fram sitt issue paper *Human Rights and Gender Identity* med tolv rekommendationer till Europarådets medlemsländer om transpersoners mänskliga rättigheter. RFSL anser att Sverige i mycket liten utsträckning uppfyller dessa tolv punkter. 2011 presenterade Hammarberg rapporten "Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity". Under rubriken "Privatliv" rekommenderar kommissionären Europarådets medlemsstater att avskaffa "sterilisering och andra obligatoriska medicinska ingrepp (...) som krav för att en person ska få sin könsidentitet juridiskt erkänd".

Europarådets ministerkommitté har också, i mars 2010, antagit en rekommendation, CM/Rec (2010)5, för medlemsstaterna om åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet. I rekommendationen framhålls bland annat att krav så som exempelvis på fysiska förändringar för juridisk fastställelse av kön ska ses över.

Personer som lever med hiv har en särskilt utsatt situation i Sverige. Enligt svensk lag är det, oavsett om säkrare sex har tillämpats eller inte, ett brott om man som hiv-positiv inte informerar en sexpartner om sin hiv-status. Detta genom den informationsplikt som finns i Smittskyddslagen och vars straffskala återfinns i Brottsbalken. Sverige är ett av de länder i världen som straffar personer som har utsatt andra för risk eller som har överfört hiv till en annan person hårdast. Vi har också ett mycket stort antal domar mot hiv-positiva om man jämför med andra länder. Det finns ingen forskning som stöder att en

bred tillämpning av strafflagstiftning bidrar positivt till hiv-preventionen och förhindrar överföring av viruset. Det leder däremot till att hiv-positivas mänskliga rättigheter undergrävs. Informationsplikten riskerar bland annat att leda till utpressningssituationer inför hot om polisanmälan från sexpartners. På grund av dessa problem, uppmanar UNAIDS, FN:s organ för frågor kring hiv/AIDS, stater att begränsa kriminalisering till fall av avsiktlig överföring, det vill säga när en person känner till sin hiv-positiva status och utför handlingar i avsikt att överföra hiv och faktiskt gör detta. RFSL ställer sig bakom UNAIDS ståndpunkt gällande kriminalisering av hiv-överföring.

Den svenska smittskyddslagen utmärker sig även när det gäller en vid och rättsosäker möjlighet till tvångsisolering av hivpositiva som inte anses hålla sig till läkares förhållningsregler. Sverige har reserverat sig mot Europarådets rekommendation gällande frivillig kontaktpårning för att kunna behålla rätten till de tvångsåtgärder som finns i smittskyddslagen. Sverige är därmed ett av få länder i Europa vars lagstiftning tillåter tvångsisolering på grund av hiv-infektion. Sverige fälldes även 2005 i Europadomstolen för mänskliga rättigheter i ett fall med tvångsisolering. Då förlorade svenska staten målet Enhorn mot Sverige (mål nr 56529/00). Målet gällde frågan om hur den svenska smittskyddslagens regler om tvångsisolering tillämpats gentemot en homosexuell man.

För RFSL står det klart att hivpositivas grundläggande mänskliga rättighet till respekt för privatlivet inte respekteras i tillräcklig utsträckning i Sverige. Detta är ett område som kräver betydligt mer uppmärksamhet.

Även området asylsökandes mänskliga rättigheter kräver ökad uppmärksamhet för att Sverige ska leva upp till en godtagbar nivå i skyddet för denna grupps mänskliga rättigheter. Migrationsverket och migrationsdomstolarna måste följa den svenska lagen som stadgar att det ska vara möjligt att få asyl i Sverige för den som förföljs på grund av sin sexuella läggning eller sitt kön. Så är inte alltid fallet idag. Migrationsverket bryter idag tyvärr alltför ofta i asylbeslut mot både gällande lag och mot egna framtagna riktlinjer gällande asylsökande hbt-personer. Som exempel kan nämnas att trots att förarbetena till lagen, och de egna riktlinjerna, tydligt anger att det inte är rimligt att fortsätta ställa krav på att människor lever resten av sina liv i garderoben, händer det att både Migrationsverket och migrationsdomstolarna föreslår detta i avslagsbeslut till asylsökande. Att tillämpa detta så kallade diskretionskrav står inte i samklang med EU:s Skyddsgrundsdirektivs artikel 10(1)(d) som stadgar att medlemmar av en särskild social grupp inte bör tvingas avsäga sig från egenskaper som är grundläggande för deras identitet. Att förvänta av asylsökande hbt-personer att de vid avvisning till ursprungslandet ska avsäga sig från att uttrycka sin sexuella

läggning eller könsidentitet, en grundläggande egenskap för en människas identitet, strider såväl mot det i svensk lag införlivade Skyddsgrundsdirektivet och mot flyktingkonventionens artikel 1A-2. Sverige har under senare år även fattat beslut om avvisning av asylsökande hbt-personer från Irak till andra ”säkrare” delar av Irak, där de ansetts inte ha vägrundad fruktan för förföljelse. Att hänvisa till ett sådant internt skyddsalternativ strider mot Skyddsgrundsdirektivets artikel 8 i fall med asylsökande hbt-personer från länder som kriminaliserar sexuell läggning eller könsidentitet, som exempelvis Irak. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR:s riktlinjer för internt skyddsalternativ bör internt skyddsalternativ inte heller anföras som skäl för avslag på asylansökan om den fruktade förföljelsen härrör från eller tolereras av statliga aktörer, vilket är fallet med hbt-personer i Irak, eftersom individen under sådana omständigheter hotas av förföljelse i hela landet.

**Ulrika Westerlund**  
Förbundsordförande

**Christian Antoni Möllerop**  
Vice förbundsordförande

**Kaj Heino**  
Förbundsstyrelseledamot