

Regeringens proposition

2017/18:64



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

Prop.
2017/18:64

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2017

Stefan Löfven

Åsa Regnér
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall och som därmed drabbats av det numera upphävda kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd.

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

Ersättningen lämnas med ett schablonbelopp om 225 000 kronor.

Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av Kammarkollegiet. Myndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Propositionen innehåller också förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), på så sätt att sekretessbestämmelser införs för uppgifter om personliga förhållanden i verksamhet enligt den nya lagen. Vidare föreslås 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.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Regeringens allmänna överväganden	10
4.1	Kravets innebörd för de berörda personerna	12
4.2	Antalet som ändrat könstillhörighet under perioden då kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga fanns	12
5	Överväganden och förslag	13
5.1	Ny lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	13
5.2	Utgångspunkter för ersättningens utformning	15
5.3	Kretsen ersättningsberättigade	18
5.4	Ersättningens storlek	21
5.5	Organisationsfrågor	24
5.5.1	Vem ska hantera ärendena?	24
5.5.2	Vem ska initiera frågan om ersättning?	26
5.5.3	Handläggning av ärenden	27
5.5.4	Ansökningstiden	30
5.6	Överklagande	31
5.7	Sekretess- och personuppgiftsfrågor	33
5.8	Ikraftträdande	38
6	Förslagets konsekvenser	39
6.1	Kostnadsmässiga konsekvenser	39
6.1.1	Uppskattade kostnader för ersättningen till de ersättningsberättigade enligt den nu föreslagna lagen	39
6.1.2	Uppskattade kostnader för administrering av ersättningen	41
6.2	Övriga konsekvenser	41
7	Författningskommentar	42
7.1	Förslaget till lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	42
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	45
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner	46

Bilaga 1	Sammanfattning av Ds 2017:6 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	47	Prop. 2017/18:64
Bilaga 2	Författningsförslag i Ds 2017:6 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall	49	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende departementspromemorian Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet i vissa fall (Ds 2017:6)	54	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	55	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	60	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2017	64	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Häri genom föreskrivs följande.

Ersättning

1 § Staten betalar ersättning enligt denna lag till den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall om

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

2 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraåtjugofemtusen (225 000) kronor.

3 § Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter det att beslutet har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

Ansökan och prövning

4 § Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av Kammarkollegiet.

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

6 § Ansökan om ersättning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

7 § Kammarkollegiet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning 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.

8 § Kammarkollegiets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

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

Inkomstprövade förmåner och avgifter

10 § För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundraåtjugofemtusen (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 (2017:30),
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.

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

Prop. 2017/18:64

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 (2018:000) om statlig 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 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.

¹ Senaste lydelse 2013:626.

Prop. 2017/18:64

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.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

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

Prop. 2017/18:64

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 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 (2018:000) om statlig 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.

3 Ärendet och dess beredning

Under perioden den 1 juli 1972 till den 30 juni 2013 gällde enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (förkortad könstillhörighetslagen) som krav för fastställelse av ändrad könstillhörighet att sökanden hade steriliserats eller av någon annan orsak saknade fortplantningsförmåga. Regeringen aviserade i april 2016 ett initiativ till ett lagförslag om att personer som drabbats av det tidigare kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga ska kunna ansöka om ersättning av staten.

Inom Socialdepartementet har det arbetats fram en departementspromemoria, Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall (Ds 2017:6). I promemorian föreslås en ny lag om ersättning till personer som har drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Det föreslås också ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner. En sammanfattning av departementspromemorian finns i *bilaga 1* och promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2017/01918/FS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 november 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets förslag och synpunkter behandlas i avsnitt 5.1, 5.2 och 5.3 samt i författningskommentaren. Regeringen följer Lagrådets förslag.

4 Regeringens allmänna överväganden

Enligt den tidigare gällande lydelsen av bestämmelsen i 1 § första stycket 5 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. I denna proposition används huvudsakligen uttrycket ”kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga” som referens till detta krav.

Kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013. Regeringen uttalade i den proposition som låg till grund för ändringen (prop. 2011/12:142 s. 55) bland annat att ett fortsatt krav på att den som önskar ändra könstillhörighet ska ha undergått sterilisering eller av någon annan anledning sakna fortplantningsförmåga förefaller otidsenligt. Att genom sterilisering beröva en människa möjligheten att få barn är ett mycket långtgående och allvarligt ingrepp.

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 homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter kom i maj 2013 in till regeringen med en hemställan om att införa en särskild lag om ersättning. Samma år framställde 161 personer, som steriliserats till följd av könstillhörighetslagen, anspråk på skadestånd från staten hos Justitiekanslern (JK). JK avlog anspråken i beslut den 17 juni 2014 (dnr 4243-13-40 m.fl.).

JK fann att staten varken på konventionsrättslig eller på annan grund kan anses vara skadeståndsskyldig gentemot sökandena med anledning av steriliseringskravet som varit i kraft i könstillhörighetslagen och som tillämpats i deras ärenden under tidsperioden den 1 juli 1972 – den 30 juni 2013. Staten svarar inte heller för eventuella skador som har uppkommit med anledning av hur hälso- och sjukvården har tillämpat steriliseringskravet i praktiken. Sökandenas skadeståndsanspråk kunde därför inte bifallas.

I juni 2016 kommunicerade regeringen att sterilisering som villkor för att få ändra könstillhörighet var ett uttryck för ett synsätt som samhället i dag tar avstånd från och regeringen anser därför i dag att det var fel att kräva detta. Mot den bakgrunden tog regeringen initiativ till ett lagförslag som innebär att den som steriliserats i samband med fastställande av ändrad könstillhörighet ska kunna ansöka om ersättning från staten.

Det förslag till ersättning som läggs fram innebär betydande avsteg från gällande skadeståndsrättsliga principer när det gäller det allmännas ansvar. Ersättningen enligt den nu föreslagna lagen är alltså inte rättsligt att betrakta som ett skadestånd och kan därför inte i framtiden åberopas av andra grupper som kan komma att rikta anspråk på skadestånd mot staten. Ersättningen kan i stället jämföras med *ex gratia*-ersättning. Med *ex gratia*-ersättning avses ersättning som betalas utan att det finns någon rättslig ersättningsskyldighet. Formerna för *ex gratia*-ersättning är inte rättsligt reglerade. Det brukar vara fråga om situationer där förhållandena är exceptionella och kräver avvikelser från den generella normen. I allmänhet aktualiseras *ex gratia*-ersättning i enskilda fall och de omständigheter som ligger till grund för ersättningen är då individuella. Om rätten till ersättning lagfästs, kan ersättningskrav därefter grundas på lagen.

Exempel där en rätt till ersättning av *ex gratia*-karaktär lagfästs är den ersättning som lämnades enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall samt lagen (2016:417) om statlig ersättning till personer som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering.

Det skiljer sig naturligtvis åt från individ till individ hur de som har drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga har upplevt detta. Att den föreslagna ersättningen är symbolisk och lika för alla är inte ett uttryck för att alla lidit lika mycket, utan det ger uttryck för att regeringen i dag tycker att det var fel att ha detta krav som villkor för ändrad könstillhörighet. Därför ska de personer som ändrat könstillhörighet under den aktuella perioden, och därmed utsatts för kravet, kunna ansöka om ersättning.

4.1 Kravets innebörd för de berörda personerna

Det finns inte någon sammanställd statistik om hur många av dem som fått ändrad könstillhörighet fastställd som faktiskt steriliserat sig, och hur många som av andra skäl saknat fortplantningsförmåga. Det som kan sägas med säkerhet är att för alla som genomgått processen har fortplantningsförmågan upphört.

Av många har kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga upplevts som kränkande dels för att personen blivit steril, dels för att personen inte själv fått välja om han eller hon vill sätta biologiska barn till världen eller inte.

För många har det varit mycket svårt att hantera att de har berövats möjligheten att skaffa biologiska barn vilket har orsakat ett stort psykiskt lidande. 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. 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. En del beskriver det därför som en tvångssterilisering. Det har även påpekats att transsexuella är den sista gruppen i Sverige som har underkastats ett sådant lagkrav. Flera har beskrivit att transsexuella har blivit dåligt bemötta vid kontakter med sjukvården och Rättsliga rådet. De har t.ex. blivit ifrågasatta på ett nedvärderande sätt och upplevt att de suttit fast i vårdapparaten i flera år.

4.2 Antalet som ändrat könstillhörighet under perioden då kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga fanns

Sedan könstillhörighetslagens tillkomst har Socialstyrelsen beslutat i ärenden om fastställande av ändrad könstillhörighet. Ansökan om ändrad könstillhörighet görs till Rättsliga rådet, ett självständigt beslutsorgan inom Socialstyrelsen, som prövar alla ansökningar samt lämnar tillstånd till könskorrigering i ingrepp i könsorganen och avlägsnande av könskörtlar (kastatering).

Det finns inte någon exakt statistik hos Socialstyrelsen som visar hur många som ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013 och som fått sin ansökan beviljad. Den slutsats som kan dras från den statistik som finns att tillgå är att uppskattningsvis 961 ansökningar om fastställande av ändrad könstillhörighet kom in till och bifölls av Socialstyrelsen under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013.

Utifrån en grov uppskattning kan det röra sig om ca 600–700 personer som drabbats av kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga och som är i livet i dag.

5.1 Ny lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Regeringens förslag: Statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, i dess lydelse den 1 juli 1972–30 juni 2013, ska regleras i en ny lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utöver vissa redaktionella ändringar görs en språklig ändring i förhållande till promemorians förslag genom att ordet *statlig* läggs till i lagens rubrik. Vidare förtydligas att det är personer som har ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet enligt 1 § könstillhörighetslagen som omfattas av den nya lagen.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är i huvudsak positiva till förslaget. *Kammarkollegiet* tillstyrker förslagen i promemorian i sin helhet. *Justitiekanslern* (JK) framför att det nu aktuella förslaget innebär att en lagstadgad rätt till ersättning införs, som frångår sedvanliga ersättningsrättsliga principer och avgränsas på ett sådant sätt att den ska träffa individer i en viss grupp. Sådan lagstiftning bör, inte minst med beaktande av likhetsprincipen, användas med mycket stor försiktighet. JK delar i detta avseende de principiella ståndpunkter som Lagrådet uttryckt i samband med tidigare lagstiftningsärenden. JK finner dock inte skäl att avstyrka förslaget eftersom regeringen disponerar över frågan. JK beaktar till grund för det ställningstagandet bland annat att de ersättningsberättigade enligt förslaget är en förhållandevis väldefinierad grupp och anser sammantaget att gränsdragningsfrågor mot skadeståndsrätten och mellan olika personer – både inom och utom den enligt förslaget ersättningsberättigade gruppen – inte förväntas föranleda svårigheter av det slag som uppkommit i vissa andra fall. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* instämmer i bedömningen att frågan om ersättning bör regleras i lag och likaså *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter* (RFSL). Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser dock att den föreslagna lagtexten är alltför bred, då föreslagna lagtext tycks avse ersättning till alla som fått ändrad könstillhörighet enligt könstillhörighetslagen.

Skälen för regeringens förslag

Vad ska den nya lagen reglera?

Enligt 1 § könstillhörighetslagen, i dess lydelse under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, kunde en person efter egen ansökan få annan könstillhörighet fastställd först om han eller hon hade steriliserats eller av någon annan orsak saknade fortplantningsförmåga. Detta krav upphörde genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013 (se prop.

2012/13:107, SFS 2013:405). Regeringen uttalade i samband därmed att det tidigare uppställda kravet i konststillhörighetslagen på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få annan konststillhörighet fastställd föreföll otidsenligt (a. prop. s. 18). Regeringen har senare uttryckt att kravet gav uttryck för ett synsätt som samhället och regeringen i dag tar avstånd ifrån.

Den nu föreslagna lagen om statlig ersättning till personer som har fått ändrad konststillhörighet 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 1 § konststillhörighetslagen. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekar i sitt remissvar att lagtexten behöver preciseras så att det framgår av lagtexten att rätten till ersättning endast gäller de personer som har ansökt om fastställelse av ändrad konststillhörighet enligt 1 §. Regeringen delar den bedömningen.

I lagen regleras förutsättningarna för ersättning, ansökan och prövning samt ersättningens förhållande till vissa inkomstprövade förmåner och avgifter. Genom att ersättningen regleras i en lag blir förutsättningarna för att hantera och bevilja ersättning tydligt angivna och förutsebara för alla.

En lag av ex gratia-karaktär

Ersättningen enligt den nu föreslagna lagen är inte rättsligt sett att betrakta som ett skadestånd. Ersättningen är i stället av ex gratia-karaktär.

Den möjlighet som den nya lagen ger, när det gäller statens ersättning till en viss definierad och avgränsad grupp av personer, innebär de facto såsom också JK påpekar, ett avsteg från den normala rättsordningen för hantering av uppkomna ersättningsfrågor.

Lagrådet har i samband med tidigare lagstiftningsärenden av liknande slag uttryckt vissa betänkligheter. 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” (prop. 2011/12:160 s. 93). *Lagrådet* uttalar i yttrandet till det nu aktuella lagstiftningsärendet att den inslagna vägen med ad hoc-lösningar inte bör fortsätta utan att en mer allmän översyn görs av förutsättningarna för ersättningslagstiftningar av aktuellt slag.

Regeringen anser att det i det nu aktuella fallet finns sakliga skäl som motiverar avsteg från vanliga ersättningsrättsliga principer också när det gäller den nu föreslagna lagen. Den föreslagna lagen kommer att avse en grupp personer som är väl definierad och avgränsad, 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.

Regeringens bedömning: Ersättningen bör betalas 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 och med den 30 juni 2013 innehöll ett krav på sterilisering eller avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd. Det var ett krav som regeringen i dag menar är fel och tar avstånd ifrån.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som kommenterat utredningens bedömning är i allmänhet positiva och instämmer i bedömningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser däremot att det är oklart om föreslagen ersättning utgör en symbolisk gottgörelse för ett krav som samhället i dag menar är fel och tar avstånd ifrån, eller kompensation för överträdelser av Europakonventionen.

Skälen för regeringens bedömning

Ersättningen är en symbolisk gottgörelse

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller i sitt remissyttrande att Europadomstolen vid två tillfällen har slagit fast att sterilisering som förutsättning för att få ändrad könstillhörighet är i strid med artikel 8 i europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (förkortad Europakonventionen). Uppsala universitet anser därför att det bör klargöras bland annat om avsikten är att den föreslagna ersättningsmöjligheten ska kompensera för överträdelser av rättigheter enligt Europakonventionen.

Det ena avgörandet som Uppsala universitet hänvisar till, *Y.Y. mot Turkiet* (no. 14793/08 [2015]), 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 8.1 hade skett. Därefter prövade domstolen om ingreppet kunde rättfärdigas enligt artikel 8.2. 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 ägnad 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 överträdelse av artikel 8.

I det andra avgörandet som Uppsala universitet hänvisar till, *A.P., Garçon och Nicot mot Frankrike* (nos. 79885/12, 52471/13 och 52596/13 [2017]), fälldes Frankrike för överträdelse av artikel 8 Europakonventionen för att ha ställt upp ett underförstått krav på att en transsexuell

person måste ha genomgått en operation med hög sannolikhet för sterilitet som följd, som förutsättning för att ändra könsidentiteten i dennes födelsebevis. I domen understryker domstolen att den invasiva och irreparabla karaktären av påtvingad sterilisering utgör en kränkning av individens autonomi och kroppsliga integritet som saknar rättfärdigande.

Regeringen vill framhålla att Europadomstolens prövning av om en överträdelse har skett av konventionen och vilken ersättning som eventuellt ska betalas görs i förhållande till omständigheterna som är anmälda i det enskilda fallet. Som framgår nedan talar skälen sammantaget för att ersättningen inte ska bestämmas utifrån en individuell bedömning utan som en schabloniserad ersättning, lika till alla. Avsikten med regeringens förslag till ny lag är därmed inte att kompensera för en överträdelse av Europakonventionen.

Lagrådet framför att när en rätt till ersättning läggs fast genom en lag av nu aktuellt slag uppkommer frågan hur ersättningsrätten förhåller sig till de eventuella möjligheter som kan finnas att på annan rättslig grund få ersättning för de skador eller den kränkning som en person anser sig ha drabbats av. Även om ersättningen är avsedd att utgöra en särskild form av ersättning kan olika frågeställningar aktualiseras. En sådan frågeställning är förhållandet till skadestånd enligt Europakonventionen. Även om ersättning enligt lagen inte är avsedd att kompensera för en överträdelse av Europakonventionen kan frågan om ersättnings betydelse ändå komma upp vid en prövning i förhållande till konventionen. Om det vid en sådan prövning skulle konstateras att staten har åsidosatt sina skyldigheter enligt exempelvis artikel 8 i konventionen, inställer sig frågan vilken betydelse det har för konventionens krav på gottgörelse att ett belopp om 225 000 kronor redan kan ha betalats enligt ersättningslagen och om det ska beaktas i sammanhanget. En angränsande fråga är om staten, vid en process i svensk domstol, till avräkning mot eventuellt utdömt skadestånd eller på annat sätt skulle kunna åberopa att ersättning enligt lagen betalats.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att i den mån en domstol skulle komma fram till att en person har utsatts för en överträdelse av sina rättigheter enligt Europakonventionen och därför ska ersättas för ideell skada, framstår det som naturligt att ersättning som har betalats med stöd av det nu föreslagna regelverket måste beaktas. Att en överträdelse föreligger utlöser nämligen inte något omedelbart skadeståndsansvar. Avhjälpan eller gottgörande på något annat sätt än genom ersättning är primära rättsmedel i förhållande till skadestånd (se NJA 2012 s. 211 I p. 25).

Regeringens förslag till ny lag innebär att en symbolisk gottgörelse erbjuds en bestämd krets personer som har drabbats av det tidigare kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga för att få ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § könstillhörighetslagen.

Många av de berörda personerna har bland annat upplevt det som kränkande att staten i praktiken genom kravet hindrat transsexuella som grupp från att själva välja om de vill sätta biologiska barn till världen eller inte. För många har också oförmågan att kunna sätta biologiska barn till världen inneburit ett fysiskt såväl som psykiskt lidande. Det är alltså både det påtvingade kroppsliga ingreppet som en sterilisering i sig utgör,

och 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, som inte bara är otidsenligt utan även upplevts som kränkande.

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 är som tidigare nämnts en ersättning av ex gratia-karaktär. Detta faktum påverkar vad ersättningen ska anses gottgöra, ersättningens utformning och dess storlek.

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 det befintliga ersättnings-systemet för den typen av skador, dvs. enligt patientskadelagen (1996:799).

En schablonersättning, lika till alla

Den nu aktuella ersättningen är som nämnts en symbolisk ersättning som inte syftar till att kompensera för en uppkommen skada. En ordning där ersättningen bestäms utifrån en individuell bedömning, i stället för genom en schablonersättning, ställer krav på varje sökande att kunna bevisa vilka konkreta skador och vilket mer preciserat lidande som de tillfogats och upplevt. Nackdelen med en sådan ordning är att det 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 svårligen 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.

När det gällde ersättningen enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp och försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall 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 skada (se prop. 2011/12:160 s. 27 f.).

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.

5.3 Kretsen ersättningsberättigade

Regeringens förslag: Den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall har rätt till ersättning om

- personen har ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013, och
- denna ansökan har bifallits.

Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter det att beslutet har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Den språkliga utformningen av förslaget är något omarbetad i förhållande till promemorians förslag.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som lämnat synpunkter är övervägande positiva till förslaget. *Riksförbundet för sexuell upplysning* (RFSU) tillstyrker regeringens förslag. *Justitiekanslern* (JK) anser att det är en förhållandevis väldefinierad grupp och att den omständighet som föranleder ersättningen – sterilisering som förutsättning för ändrad könstillhörighet – är specifik för denna grupp och dess följder jämförbara för alla som omfattats. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter* (RFSL) välkomnar utredningens definition av kretsen ersättningsberättigade eftersom den är enkel, lätt att bedöma och omfattar i princip alla som drabbats av det lagstadgade kravet på sterilisering eller avsaknad av fortplantningsförmåga. RFSL anser dock att definitionen bör kompletteras med personer som ansökt om fastställelse av ändrad könstillhörighet under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013 men inte fått ansökan godkänd, eftersom promemorians förslag inte omfattar denna grupp. RFSL anser också att dödsbon ska kunna ansöka om ersättning, medan RFSU anser att det är rimligt att sökanden ska vara i livet vid tidpunkten för ansökan.

Skälen för regeringens förslag

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 en symbolisk ersättning till personer som drabbats av att tidigare lagstiftning gav uttryck för en samhällssyn som vi i dag tar avstånd i från.

Möjligheten att i efterhand och på ett rimligt och rättssäkert sätt bedöma, väga och avgöra storleken på och konkretionen av människors upplevda lidande och kränkning bedöms som ytterst begränsad.

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.

Vilka tillhör kretsen ersättningsberättigade?

Utifrån de avvägningar som gjorts beträffande vad den nu aktuella ersättningen ska avse (se avsnitt 5.2) bör ersättningen till att börja med ges till samtliga de personer som fortfarande är i livet och som, med anledning av 1 § könstillhörighetslagen

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

Ca 1 000 personer har ansökt om fastställande av ändrad könstillhörighet enligt 1 § könstillhörighetslagen under den aktuella tidsperioden, dvs. 1 juli 1972–30 juni 2013, och fått denna ansökan beviljad. Grovt uppskattat rör det sig om 500–600 personer som fortfarande är i livet och som skulle kunna ansöka om ersättning.

De ansökningar som kom in till Rättsliga rådet under slutet av den aktuella perioden hann av hanteringsmässiga skäl inte avgöras innan kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga togs bort. Även dessa personer bör dock 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.

Med den ovan nämnda avgränsningen av kretsen ersättningsberättigade kommer kretsen 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.

Exakt hur många dessa personer är har inte fastställts, men 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. Det skulle dessutom vara svårt att på ett rimligt sätt utreda vilka som tillhör denna grupp. Slutsatsen är därför att låta även dessa personer få ingå i den ersättningsberättigade kretsen och tillämpa principen om att ”hellre fria än fälla”.

Lagrådet framför att det inte kan uteslutas att den nu föreslagna lagen kommer att kunna få viss prejudicerande effekt om det i framtiden skulle riktas krav på ersättning från andra grupper som upplevt sig ha blivit kränkta av tidigare gällande lagstiftning. Vad gäller den nu aktuella gruppen – som redan hade steriliserat sig vid ansökningstillfället av någon annan anledning än som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd eller som saknade fortplantningsförmåga av annan anledning – ger skrivningarna intryck av att det är det dåvarande lagkravet i sig som utgör det grundläggande skälet för att ersättning ska betalas.

Här vill regeringen förtydliga att det inte är lagkravets tidigare existens som ger personkretsen rätt till ersättning utan det är vad kravet har inneburit för dessa som bedöms ha åsamkat lidande. Personerna har antingen tvingats till sterilisering eller till att visa att de saknade fortplantningsförmåga, t.ex. genom att ge in läkarintyg, i samband med ansökan om ändrad könstillhörighet.

Vilka tillhör inte personkretsen?

Den nu föreslagna lagen ställer upp ett krav på att ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet ska ha bifallits. Den valda definitionen av målgruppen kan i ett fåtal fall innebära att en person som ansökt om att få ändra sin könstillhörighet, och i detta syfte steriliserat sig, men sedan av någon anledning återkallat sin ansökan eller av något skäl inte fått den beviljad, faller utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde.

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 att de inte kunde ansöka om att ändra sin könstillhörighet utan att leva upp till kravet.

RFSL argumenterar i sitt remissvar att definitionen bör kompletteras i relation till promemorians förslag, eftersom det faktum att ansökan ska ha bifallits medför att inte alla i målgruppen omfattas.

Regeringens bedömning är dock att en lag svårigen kan täcka in alla tänkbara situationer. Det är rimligt att det i lagen uppställs ett krav på att den juridiska processen ska ha slutförts. Det skulle bära alltför långt att ge även dem som inte fått ansökan beviljad ersättning enligt den nu föreslagna lagen.

Ersättningen ska vara personlig

Den ersättning som regeringen nu föreslår är avsedd att utgöra en personlig upprättelse. RFSL framför i sitt remissvar att även dödsbon ska kunna ansöka om ersättning. Regeringen menar dock att det är den

drabbade personen som ska ersättas och att ersättningen bör vara förbehållen denne. Av denna anledning anser regeringen att dödsbon inte ska ha rätt att ansöka om ersättning. Rätten till ersättning upphör alltså att gälla om sökanden avlider innan beslut har meddelats. Om den sökande avlider efter beslutet, men innan utbetalning har skett, ska dock ersättningen tillfalla dödsboet. Som *Lagrådet* påpekar kan den inskjutna bisatsen i lagrådsremissens förslag till lagtext, ”*men innan utbetalning har skett*”, undvaras eftersom ersättning som har beslutats innan sökanden avlidit tillfaller dödsboet oavsett om utbetalning har skett eller inte.

Att rätten till ersättning är personlig medför att det inte är möjligt att överlåta anspråket till någon annan. Liknande överväganden gjordes i fråga om steriliseringsersättningen (se prop. 1998/99:71 s. 22) och den s.k. vanvårdsersättningen (se prop. 2011/12:160 s. 30).

5.4 Ersättningens storlek

Regeringens förslag: Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraåtjugofemtusen (225 000) kronor.

För den som har fått ersättning enligt den nu föreslagna lagen ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundraåtjugofemtusen (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,
3. 19 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen, eller
5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen.

I lagen om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska det införas en hänvisning till den nu föreslagna lagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har varken kommenterat ersättningens storlek eller bakgrunden till den. Det fåtal remissinstanser som kommenterat ersättningens storlek är dock kritiska till förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* uttrycker att utredningens ställningstagande, avseende ersättningsbeloppets storlek, är förståeligt men att det ger intryck av att det går att ekonomiskt hitta rationella grunder för att särskilja mellan olika kränkningar. Ett annat förhållningssätt, menar de, hade varit att även i dessa fall utgå från den senaste nedlagda schablonen, de 250 000 kronor som utgick till dem som såsom barn eller unga utsattes för övergrepp eller försummelser i samhällsvården, och etablera en enhetlig schablon för statliga ad hoc-ersättningar för ideell skada.

Transföreningen FPES, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) anser utifrån likabehandlingsprincipen att beloppet är för lågt och menar att utifrån de principer som låg till grund för att bestämma ersättningens storlek i lagen om ersättning till

steriliserade i vissa fall är ett lämpligt ersättningsbelopp 535 000 kronor. RFSL menar också att kravet på sterilisering i detta fall har stått i strid med Europakonventionen och att det talar för att ersättningsbeloppet bör höjas.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för beloppets beräkning

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

Ett system med ett enhetligt ersättningsbelopp skulle av några kunna uppfattas som orättvist eftersom det inte tar hänsyn till det individuella lidandet. Samtidigt kan ett enhetligt belopp uppfattas som rättvist just på grund av att alla får samma belopp, eftersom det individuella lidandet är så subjektivt. Det är mycket svårt att gradera olika människors upplevelser av någonting, på ett sätt som överensstämmer med de berördas bild. Detta talar för att ersättningen ska utges med ett enhetligt belopp till alla drabbade.

Ett ersättningssystem med olika ersättningssummor riskerar att bidra till missnöje, utöver det som föranlett rätten till ersättning från början. I sådana fall skulle ersättningen kunna upplevas som ytterligare en kränkning i stället för att fylla rollen som en symbolisk och personlig upprättelse, vilket är regeringens mening. Varje ersättning av ex gratia-karaktär är unik och icke praxisbildande för regeringen. Det är en ersättning som utgör ett avsteg från vanliga ersättningsrättsliga principer.

Det nu föreslagna beloppet

Vid bestämmandet av vilket belopp som ska kunna betalas bör stor vikt läggas vid ersättningens speciella karaktär. Ersättningen har inte samma funktion som ett skadestånd, att i huvudsak kompensera för 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.

Även den ersättning som betalades enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall utgjorde en symbolisk ersättning. Beloppet hade föreslagits av 1997 års steriliseringsutredning, som i avsaknad av annan vägledning gjorde vissa jämförelser med den ersättning som t.ex. kan betalas för sterilitet enligt de ersättningssystem som då liksom i dag tillämpas i vårt land avseende försäkringsersättningar och skadestånd. Regeringen ansåg att det av utredningen föreslagna schablonbeloppet om 175 000 kronor till var och en var en väl avvägd symbolisk ersättning (se prop. 1998/99:71 s. 22).

I dag finns det dock, till skillnad från vid tidpunkten för Steriliseringsutredningen, liknande fall att ta vägledning av när det gäller storleken på en sådan typ av ersättning som det nu är fråga om. Regeringen anser att nivån på den tidigare steriliseringsersättningen i första hand bör beaktas.

De två grupperna, dvs. de som fått ersättning enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall och de som föreslås få ersättning enligt den nu föreslagna lagen, skiljer sig inte från varandra på något avgörande sätt. Regeringens slutsats är därför att ersättningens storlek inte bör justeras i någon nämnvärd utsträckning.

Ersättningsbeloppet bör således ligga på en nivå som motsvarar steriliseringsersättningen omräknat till dagens penningvärde. Ett belopp om 225 000 kronor föreslås därför.

Det har av vissa remissinstanser, bl.a. RFSL, framförts att beloppet är för lågt och att ledning även nu bör tas i den ersättning som kan betalas för t.ex. sterilitet i skadestånds- och försäkringsrättsliga sammanhang. Sådan ersättning betalas i dag ut med ett högre belopp än när 1997 års steriliseringsutredning gjorde sin jämförelse. Regeringen står dock fast vid att den nu aktuella ersättningen är en symbolisk ersättning lika för alla, en gottgörelse, som inte i skadeståndsrättslig mening syftar till att kompensera för en uppkommen skada. Det framstår därför som svärmotiverat att de som innefattas i målgruppen för den nu föreslagna lagen skulle tillerkännas en högre ersättning än de som fått ersättning enligt lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall.

Därtill framstår det som svärmotiverat att den nu aktuella ersättningen skulle överstiga ersättningen om 250 000 kronor som lämnades enligt lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall. Den ersättningen betalades till en mycket utsatt grupp av sårbara barn som hade inga eller ytterst små möjligheter att själva påverka sin situation. Ersättningen var dessutom uttryckligen reserverad för de mest allvarliga fallen av övergrepp och försummelse (t.ex. sexuella övergrepp och andra allvarliga fysiska övergrepp).

När det gäller argumentet att kravet på sterilisering enligt könstillhörighetslagen står i strid med Europakonventionen, och att ersättningen därmed bör höjas, hänvisar regeringen till det som uttalas i avsnitt 5.2 om att avsikten med förslaget till ny lag inte är att kompensera för en överträdelse av Europakonventionen. Regeringens förslag till ny lag innebär, återigen, att en symbolisk gottgörelse erbjuds en bestämd krets personer. Det är en ersättning av ex gratia-karaktär, ett faktum som påverkar vad ersättningen ska anses gottgöra, ersättningens utformning och dess storlek.

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 inkomstlag att ta upp sådan ersättning i.

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 avgifter (se prop. 1998/99:139 s. 5 f.). Genom en efterföljande lagändring infördes därför en ny bestämmelse (3 a §) i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, 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 förmögenhet (a. prop. s. 7).

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 ålder (se SOU 2011:9 s. 163).

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, äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, studiehjälp i form av extra tillägg och nedsättning av årsbelopp enligt studiestödslagen, avgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen 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.

5.5 Organisationsfrågor

5.5.1 Vem ska hantera ärendena?

<p>Regeringens förslag: En ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av Kammarkollegiet.</p>
--

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorians förslag anges att en ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. I promemorians bedömning anges att ärendena bör hanteras av Kammarkollegiet.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna invänder mot bedömningen att Kammarkollegiet bör hantera ärendena. Det fåtal som kom-

menterat regeringens bedömning tillstyrker den, däribland *Kammarkollegiet* som menar att de är beredda att administrera och ansvara för ersättningen. Kammarkollegiet menar också att de har kompetens och kunskap att hantera ett sådant arbete. *Justitiekanslern* menar att det framstår som väl avvägt att Kammarkollegiet ska pröva ansökningar enligt den nya lagen och att kollegiets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Socialstyrelsen* har inga invändningar, men framhåller att även Socialstyrelsen skulle kunna vara en lämplig myndighet. *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)* anser dock att det inte bör vara Socialstyrelsen mot bakgrund av att myndigheten varit inblandad i de berörda personernas process med att ansöka om att få ny könstillhörighet fastställd. En del av de berörda har uttryckt ett försvagat förtroende för myndigheten till följd av den processen. RFSL delar i stället promemorians bedömning att det bör vara Kammarkollegiet som hanterar ärendena om ersättning.

Skälen för regeringens förslag: De organisationsformer som har övervägts är att inrätta en ny särskild myndighet för ändamålet eller att lägga ärendena på en redan befintlig myndighet. I det senare fallet skulle ärendena kunna hanteras av ett självständigt beslutsorgan inom den befintliga myndigheten eller ingå i myndighetens ordinarie verksamhet.

Utifrån utgångspunkterna att antalet ansökningar kommer att bli förhållandevis litet (500–600 ärenden) och att de kriterier som föreslås för att få ersättning blir relativt enkla att pröva bedöms ett mindre kansli och ett par anställda som sköter beredning och föredragning av ärendena vara tillräckligt. Mot bakgrund av detta framstår det enligt regeringens mening inte som ändamålsenligt att en ny myndighet skapas.

Ersättningsärendena bör därför hanteras av en redan befintlig myndighet, inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. Det har inte framkommit några tungt vägande skäl för att skapa ett särskilt beslutsorgan inom en myndighet.

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. 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. Att organisationen har legitimitet innebär att den har högt förtroende hos dem som berörs av dess verksamhet och hos samhället i övrigt.

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 i fråga om fastställande av ändrad könstillhörighet, finns redan hos myndigheten.

Men kopplingen till Rättsliga rådet talar emot att låta ärendena hanteras av Socialstyrelsen. En del personer kan komma att uppleva det som problematiskt att prövningen av ersättningsärendena görs inom samma myndighet som en gång tillämpade kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga. Att låta en organisation med viss anknytning till Socialstyrelsen handlägga ärendena ansågs inte heller 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 ersättning (se SOU 1999:2, s. 154 f.).

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det är lämpligast att Kammarkollegiet blir den myndighet som hanterar ärendena om ersättning enligt den föreslagna lagen. Till skillnad från promemorians förslag anser regeringen att det bör framgå av lagtexten att Kammarkollegiet är den ansvariga myndigheten.

5.5.2 Vem ska initiera frågan om ersättning?

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast *Statens medicinsk-etiska råd (Smer)* kommenterar detta förslag specifikt. Smer tillstyrker förslaget och betonar ur ett integritetsperspektiv vikten av att den som ansökan avser inkommer med en skriftlig ansökan.

Skälen för regeringens förslag: I stället för att den enskilde själv ansöker om ersättning skulle det kunna hävdas att den handläggande myndigheten bör ta initiativ till ärenden, dvs. söker upp dem som kan komma i fråga för ersättningen. Intresseorganisationerna har framfört att många av de berörda personerna vill lägga sin tidigare könstillhörighet bakom sig, varför en ordning som förutsätter att dessa personer blir ”uppletade” via folkbokföringen och därefter kontaktade skulle kunna vara direkt obehaglig för de berörda.

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 ersättning. 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.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en sedvanlig ordning bör väljas, dvs. att var och en själv måste ansöka om ersättning. För de sökande som saknar rättshandlingsförmåga eller behöver hjälp med att ansöka gäller 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.

Regeringens förslag: Kammarkollegiet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning 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.

Regeringens bedömning: Kammarkollegiet bör utforma ett särskilt ansökningsformulär för att underlätta för de sökande.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens förslag och bedömning. Förslaget avviker redaktionellt från promemorians förslag på så sätt att Kammarkollegiet anges i lagtexten.

Remissinstanserna: Några få remissinstanser har kommenterat förslaget. *Statens medicinsk-etiska råd (Smer)* är positivt till att myndigheten med sökandens samtycke föreslås få begära upplysningar från andra myndigheter, men betonar även vikten av god informations-säkerhet. *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)* instämmer i promemorians slutsatser avseende vilka dokument som ska presenteras som underlag. RFSL välkomnar att myndigheten ska vara mycket serviceinriktad och bistå sökande. *Föreningen för transpersoner (FPES)* framför att det ska räcka att den sökande gör troligt att könskorrigering har beviljats under den angivna perioden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Myndighetens serviceskyldighet

Kammarkollegiet bör vara mycket serviceinriktat vid handläggningen av ersättningsärendena. Detta är viktigt inte bara för att vara behjälplig i själva ärendehanteringens utan också för att i någon mån försöka återupprätta de sökandes förtroende för myndigheter. Det är angeläget att dessa ärenden blir tillräckligt utredda så att ersättningen får det avsedda syftet som en symbolisk gottgörelse.

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. Hjälpen 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.

Nu gällande förvaltningslag reglerar inte 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. I likhet med promemorians förslag anser regeringen att det i detta fall är lämpligt att närmare reglera att det principiella ansvaret för att ärendena blir tillräckligt utredda ligger på myndigheten.

Den 1 juli 2018, dvs. en kort tid efter det att den föreslagna lagen om ersättning ska börja gälla, träder en ny förvaltningslag i kraft (se prop. 2016/17:180). De bestämmelser som har redogjorts för ovan kommer i allt väsentligt att regleras på motsvarande sätt i den nya förvaltningslagen.

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 hämtas in. 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 upphört att gälla i könstillhörighetslagen. Detta följer av 1 § 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, bedömer regeringen att det inte, som *Föreningen för transpersoner FPES* framför, är 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 uppvisa Skatteverkets *beslut eller underrättelse om personnummerbyte*. Det andra sättet är att uppvisa Rättsliga rådets (eller dess föregångares) *beslut om ändrad könstillhörighet*.

För de personer som fått någon av dessa underrättelser eller beslut efter den 1 juli 2013, blir det nödvändigt att även uppvisa sin – till Rättsliga rådet tidigare ingivna – *ansökan om fastställelse 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 Kammarkollegiet att göra detta.

Underlag från Socialstyrelsen

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 Rättspsykiatriska sektionen inom Rättsläkarrådet som hanterade ”kastrerings- och könsbytesärenden”. Socialstyrelsens arkiv under denna tid har överförts 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 Lagbyrån. 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 diariéer. Arkivet förvaras hos Socialstyrelsen.

För att Socialstyrelsen ska kunna ta fram tidigare beslut och 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.

Underlag från Skatteverket

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 personnummerändring. 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”. Skatteverket menar att den beslutande myndigheten bör kunna utgå ifrån 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.

Riksarkivet

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 konstllhörighet respektive byte av personnummer beslutades.

5.5.4 Ansökningstiden

Regeringens förslag: En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Förslaget avviker redaktionellt från promemorians förslag på så sätt att Kammarkollegiet anges i lagtexten.

Remissinstanserna: Enbart tre remissinstanser kommenterar förslaget specifikt. *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoner och queeras rättigheter (RFSL)* instämmer i att det är rimligt att ansökningstiden är tidsbegränsad så som föreslås. *HBT-Socialdemokrater* anser däremot att det inte ska finnas någon tidsbegränsning för ansökningstiden. Om ikraftträdandet försenas anser RFSL och *Transföreningen FPES* att det är självklart att ansökningstiden bör justeras.

Skälen för regeringens förslag: Ersättningen syftar i sin egenskap av symbolisk gottgörelse till att uppnå ett avslut för de personer som drabbats. Det talar för att prövningen av ansökningarna avslutas inom en relativt snar framtid, för att tidsbegränsa ansökningstiden och för att hantera ärendena skyndsamt.

Även det faktum att det rör sig om en begränsad mängd ansökningar gör att det är lämpligt att rätten att ansöka om ersättning begränsas till en viss tidsperiod. På så sätt ges också överblick över hur stora de administrativa kostnaderna blir. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att alla som vill ansöka om ersättning hinner göra det. I promemorian föreslås att ersättningen ska sökas inom två år från det att lagen träder i kraft, dvs. senast den 1 maj 2020.

Regeringen anser att promemorians förslag vad gäller ansökningstiden är väl avvägd och noterar att motsvarande ansökningstid gällde även steriliseringsersättningen och vanvårdsersättningen. Det hindrar inte att den enskilde kompletterar sin ansökan eller att den beslutande myndigheten inhämtar kompletterande uppgifter därefter.

I samband med att lagen träder i kraft bör det genomföras informationsinsatser för att upplysa om möjligheten till ersättning. Kammarkollegiet bör ha ansvaret för informationsinsatserna.

5.6 Överklagande

Regeringens förslag: Kammarkollegiets beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringens bedömning: En möjlighet till överklagande av Kammarkollegiets beslut till allmän förvaltningsdomstol tillgodoser kraven enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens förslag och bedömning. Förslaget avviker redaktionellt från promemorians förslag på så sätt att Kammarkollegiet anges i lagtexten.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)* anser att det framstår som väl avvägt att Kammarkollegiets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, 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 myndighet som är ”reell” och ”seriös”, tvisten gälla en rättighet enligt nationell rätt och rättigheten vara en civil rättighet (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, [2015] s. 162).

Vid tillämpningen av artikel 6.1 är det svårt att dra gränsen mellan en rättighet och en förmån som beviljas på rent skönsmässiga grunder. Ofta har det ansetts vara fråga om en rättighet även i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning 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 skönsmässig bedömning ändå innefattar en tillämpning av vissa övergripande

rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska vara tillämplig (Danelius, a.a. s. 164).

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 ersättning utbetalas ex gratia, alltså utan att den som varit berövad friheten kan göra gällande en rätt att erhålla ersättning (Danelius a.a. s. 165).

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 Europakonventionen. I detta sammanhang kan även nämnas att steriliseringsersättningen, vanvårdsersättningen och narkolepsiersättningen i lagstiftningssammanhang har betraktats som civila rättigheter. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte torde råda något tvivel om att artikel 6.1 kommer att vara tillämplig på den föreslagna ersättningen.

Kammarkollegiet, som föreslås bli ansvarig myndighet, kommer att tillämpa förvaltningslagen i sin ärendehandläggning. På så sätt tillgodoses de krav på bland annat rättssäkerhet 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.

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. Kammarkollegiet kommer endast att pröva om den sökande fått ändrad könstillhörighet fastställd under den aktuella tidsperioden eller inte.

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 5.5.3 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.

Förvaltningslagen ger den beslutande myndigheten möjlighet att ompröva sitt beslut. Det torde därför bli ytterst sällan som 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 som gäller 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.

Regeringen föreslår därför att Kammarkollegiets beslut ska kunna överklagas i sedvanlig ordning och prövas i enlighet med reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det bör finnas krav på prövnings-tillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5.7 Sekretess- och personuppgiftsfrågor

Regeringens förslag: En ny sekretessbestämmelse ska föras in i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess ska gälla i verksamhet enligt den nya lagen om statlig 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.

I den nya lagen om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall ska det införas en upplysningsbestämmelse som hänvisar till den föreslagna sekretessbestämmelsen.

Regeringens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som följer av den nya lagen stämmer överens med de krav som gäller enligt personuppgiftslagen till och med den 24 maj 2018 och därefter enligt EU:s dataskyddsförordning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Frågan om förslagets konsekvenser för den personliga integriteten berörs inte i promemorian.

Remissinstanserna: Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) instämmer i vikten av att ansökningarna handläggs under sekretess. *Datainspektionen* ser positivt på förslaget till en ny sekretessbestämmelse med ett omvänt skade-rekvisit. *Datainspektionen* konstaterar att förslagets genomförande kommer att innebära behandling av personuppgifter. Förslagets konsekvenser för den personliga integriteten behöver därför behandlas då en sådan analys saknas i promemorian.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Befintliga sekretessregler

Enligt 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortat 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. Det innebär att

den kan tillämpas på uppgiften oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet som uppgiften förekommer. Bestämmelsen är utformad med en särskilt stark presumtion för offentlighet. 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 den 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 könstillhörighet. Den är således tillämplig vid Rättsliga rådets verksamhet. Presumtionen är för sekretess.

När det gäller verksamhet som avser folkbokföringen 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 sekretesskydd se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [2016, Zeteo], kommentaren till 22 kap. 1 §).

I 11 kap. OSL finns bestämmelser om överföring av sekretess. För 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 5.5.3).

Som föreslagits i avsnitt 5.5.3 bör den enskilde ges möjlighet att lämna samtycke till att Kammarkollegiet hämtar in de uppgifter som behövs för prövningen av ärendet. På så sätt kommer inte de ovan nämnda sekretessreglerna att innebära något hinder för den beslutande myndigheten att få ut de handlingar som behövs från Skatteverket, Socialstyrelsen eller arkivmyndigheterna.

Behovet av en ny sekretessregel

När det gäller Kammarkollegiets 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 har ändrat könstillhörighet som är känslig. Några närmare uppgifter om själva steriliseringsingreppet eller om hälsoförhållanden i övrigt kommer inte att behöva lämnas med hänsyn till de kriterier som föreslås gälla för rätt till ersättning. 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 presumptionen är för sekretess). Enligt 21 kap. 1 § andra stycket 3 OSL gäller inte sekretessen 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 att fortsätta vara offentlig. 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.

Om Kammarkollegiets beslut om ersättning blir offentliga, skulle enskilda personers namn avslöjas och det skulle bli känt att de ändrat konstillhörighet. Enligt regeringens mening framstår det mot denna bakgrund som lämpligast att en ny regel införs i OSL om sekretess i verksamhet enligt den föreslagna lagen. Även Kammarkollegiets beslut bör vara sekretessbelagda. Regeringen anser det också lämpligt att ta in en upplysningsbestämmelse i den föreslagna lagen om statlig ersättning till personer som har fått ändrad konstillhörighet fastställd i vissa fall som hänvisar till den nya sekretessbestämmelsen.

Likaså bör, på samma sätt som inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, den s.k. meddelarfriheten inte omfatta uppgift om enskildas hälsotillstånd eller personliga förhållanden i dessa ersättningsärenden.

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

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.

Frågor om personuppgiftsbehandling

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen, förkortad RF. Den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och det allmänna ska värna den enskildes privatliv (1 kap. 2 § RF). Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Denna rättighet kan begränsas genom lag. Sådana begränsningar får göras endast för att

tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 § PUL). Genom lagen införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i svensk rätt.

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen ska tillämpas från och med den 25 maj 2018 och ersätter då dataskyddsdirektivet och PUL. Dataskyddsförordningen kommer att gälla direkt som lag i alla medlemsstater men ger i vissa särskilt utpekade avseenden utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Dataskyddsutredningen har i betänkandet Ny dataskyddslag, kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39) lämnat förslag på viss nationell reglering som på ett generellt plan ska komplettera dataskyddsförordningen. Frågan om vilka sådana kompletterande bestämmelser som kommer att behövas med anledning av EU:s dataskyddsförordning bereds vidare inom Regeringskansliet.

Eftersom dataskyddsförordningen kommer att börja gälla kort tid efter det att nu aktuellt lagförslag träder i kraft bör, såsom Datainspektionen påpekar i sitt remissvar, förordningens bestämmelser beaktas vid analysen av vilka konsekvenser som förslaget innebär för den personliga integriteten. Datainspektionen konstaterar att det behöver genomföras en utförlig integritetsanalys samt identifiering av risker och åtgärder som kan minimera riskerna. Datainspektionen framhåller vidare att det enligt dataskyddsförordningen måste finnas en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen och ett undantag från huvudregeln om förbud mot behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, dvs. känsliga personuppgifter enligt artiklarna 6 respektive 9 i dataskyddsförordningen.

För att Kammarkollegiet ska kunna handlägga ärenden och pröva rätten till ersättning enligt den nya lagen krävs att myndigheten har tillgång till uppgifter som kan utgöra underlag för detta. Som beskrivs i avsnitt 5.5.3. ingår i handläggningen att bedöma uppgifter som framgår av Skatteverkets *beslut eller underrättelse om personnummerbyte* eller Rättsliga rådets (eller dess föregångare) *beslut om ändrad könstillhörighet*. För de personer som har fått en sådan underrättelse eller beslut efter den 1 juli 2013 kan det även bli aktuellt för myndigheten att ta del av personernas – till Rättsliga rådet – tidigare ingivna *ansökan om fastställelse av ändrad könstillhörighet*. Utöver uppgifter om tidpunkter för ansökningar och beslut så är det i huvudsak personuppgifter i form av nuvarande och tidigare namn och personnummer som förekommer. Några närmare uppgifter om själva steriliseringsingreppet eller andra hälsoförhållanden kommer inte att behöva lämnas. Det rör sig följaktligen inte om personuppgiftsbehandling av någon större omfattning.

Regeringen bedömer att det främst är själva uppgiften att en person har ändrat könstillhörighet som torde vare en sådan känslig personuppgift enligt artikel 9 dataskyddsförordningen. Enligt 13 § PUL avses med sådana personuppgifter bl.a. uppgifter om hälsa och sexualliv och enligt artikel 9 dataskyddsförordningen bl.a. uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Utgångspunkten enligt både PUL (13 §) och dataskyddsförordningen (artikel 9.1) är att behandling av känsliga personuppgifter är förbjuden. Att sekretess gäller för uppgifterna behandlas ovan.

Personuppgiftsbehandling enligt personuppgiftslagen

För att Kammarkollegiet ska få behandla känsliga personuppgifter krävs rättsligt stöd för behandlingen. Trots förbudet i 13 § PUL är det tillåtet att under vissa förutsättningar behandla känsliga personuppgifter (15–19 §§ PUL), exempelvis om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandling eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna (15 § PUL). Det är vidare enligt 16 § första stycket c PUL tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Att en person har en sådan egenskap som avses med definitionen av känsliga personuppgifter kan vara en förutsättning för att denne ska ha rätt till en förmån. I sådana fall får uppgifter om den rättsligt relevanta egenskapen behandlas. (Se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, fjärde upplagan s. 302).

Regeringen bedömer att den behandling av känsliga personuppgifter som blir nödvändig med anledning av den nya lagen kan ske med stöd av 16 § första stycket c PUL.

Personuppgiftsbehandlingen enligt EU:s dataskyddsförordning

Bestämmelser om laglig behandling av personuppgifter finns i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är laglig endast om och i den mån åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt, dvs. behandlingen kan ske endast om det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen enligt artikeln.

I artikel 6.1 c och e finns bestämmelser som kan komma i fråga som rättsliga grunder för behandling av personuppgifter när den ansvariga myndigheten ska fullgöra sina uppgifter enligt den nya lagen. Enligt bestämmelserna ska behandlingen antingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (6.1 c) eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (6.1 e). När det gäller båda dessa rättsliga grunder följer dessutom av artikel 6.3 första stycket att grunden för behandling ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Regeringen gör bedömningen att den rättsliga grunden för Kammarkollegiets behandling av personuppgifter enligt den nya lagen i första hand torde kunna utgöras av artikel 6.1 e, dvs. behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den

personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uttrycket ”allmänt intresse” är ett unionsrättsligt begrepp och enligt Dataskyddsutredningen förefaller det med hänsyn till svensk förvaltningstradition rimligt att anta att alla uppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att fylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag eller regering är av allmänt intresse (se SOU 2017:39 s. 122 och 124). Kammarkollegiets tillämpning av den nya lagen innebär enligt regeringens bedömning både utförande av uppgifter av allmänt intresse och myndighetsutövning.

Enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen krävs också att den rättsliga grunden ska vara fastställd genom unionsrätten eller nationell rätt. Det kan nämnas att det i Dataskyddsutredningens betänkande föreslås en bestämmelse som förtydligar att en uppgift av allmänt intresse liksom myndighetsutövning utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter endast om uppgiften eller myndighetsutövningen är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten (a. SOU s.108 f.).

Regeringens bedömning är att kravet på att den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som blir aktuell vid tillämpningen av den föreslagna lagen om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall kommer att vara fastställd genom den lagen.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, är förbjuden enligt artikel 9.1 som bl.a. räknar upp uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. För att känsliga personuppgifter ska få behandlas måste något av undantagen i artikel 9.2 från förbudet vara tillämpligt. I artikel 9.2 f anges bl.a. att förbudet inte ska tillämpas om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. För att Kammarkollegiet ska kunna ta ställning till den enskildes ansökan om ersättning är den behandling av känsliga personuppgifter som beskrivits ovan en förutsättning. Regeringen bedömer sammanfattningsvis att det finns stöd i dataskyddsförordningen för den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell vid tillämpning av den föreslagna lagen.

5.8 Ikraftträdande

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans kommenterar specifikt detta förslag.

Skälen för regeringens förslag: 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 kan därför antas att en del av dem som kan vara berättigade till ersättning har hög ålder. Om de berörda personerna ska få möjlighet att tillgodogöra sig

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Kostnadmässiga konsekvenser

6.1.1 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 statlig ersättning till personer som har fått ändrad konststillhörighet 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 konststillhörighet 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 Socialstyrelsen, se ovan, samt erfarenheter från Steriliseringersättningsnämnden och Ersättningsnämnden.

När det gäller det första antagandet (1) så finns ett relativt gott underlag i form av statistik från Socialstyrelsen. 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 nedan).

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

Det finns inte några exakta uppgifter om hur många av de ansökningar om fastställande av ändrad könstillhörighet som kom in till Socialstyrelsen under den aktuella tidsperioden som faktiskt bifölls. En uppskattning ger att det rör sig om mellan 900 och 960 stycken.

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 kan antas 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. 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.

6.1.2 Uppskattade kostnader för administrering av ersättningen

I denna proposition föreslås att ärendena om ersättning ska hanteras av Kammarkollegiet. Förslagen bedöms få direkta ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet då det innebär en utökad omfattning av myndighetens verksamhet.

Samråd har skett med Kammarkollegiet 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.

6.2 Övriga konsekvenser

Den grupp 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 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.

7 Författningskommentar

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

Ersättning

1 § Staten betalar ersättning enligt denna lag till den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall om

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

Paragrafen behandlas i avsnitten 5.1 och 5.3.

I paragrafen regleras rätten till ersättning från staten till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av ändrad könstillhörighet i vissa fall (könstillhörighetslagen) under den period då kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga gällde. Paragrafen anger de närmare villkoren för när ersättning ska betalas ut och 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 fortplantningsförmåga i 1 § könstillhörighetslagen gällde.

Av *punkt 2* framgår att ansökan om fastställande av ändrad könstillhörighet också måste ha bifallits. Det saknar betydelse om ansökan har bifallits under den angivna tidsperioden eller därefter.

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

2 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraotjugofemtusen (225 000) kronor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen reglerar ersättningens storlek. Ersättningen utgår med ett schablonbelopp, dvs. lika för alla som beviljas ersättning.

3 § Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

Rätten till ersättning upphör att gälla om sökanden avlider innan beslutet om ersättning har meddelats. Om sökanden avlider efter det att beslutet har meddelats, tillfaller ersättningen dödsboet.

Paragrafen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, behandlas i avsnitt 5.3.

Paragrafen reglerar ersättningens personliga karaktär.

Enligt *första stycket* har endast den som själv drabbats av det tidigare kravet på avsaknad av fortplantningsförmåga i könstillhörighetslagen rätt att få ersättningen.

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

4 § Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av Kammarkollegiet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.1.

Beslut enligt denna lag utgör myndighetsutövning. I myndighetsutövningen ingår att ta ställning till om den sökande har rätt till statlig ersättning och betala ut ersättningen. Kammarkollegiet utpekas som ansvarig myndighet.

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.2.

Paragrafen reglerar hur en ansökan om ersättning ska göras.

Ansökan ska göras av den som ansökan avser. För den sökande som saknar rättshandlingsförmåga eller behöver hjälp med att ansöka gäller reglerna om ställföreträdarskap och ombud. Genom skriftlighetskravet tydliggörs att ansökan kan göras antingen på papper eller elektroniskt.

6 § Ansökan om ersättning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.4.

Paragrafen anger när en ansökan om ersättning ska göras.

Ansökan ska ges in till Kammarkollegiet inom två år efter det att lagen trätt i kraft, dvs. senast den 1 maj 2020. Om en ansökan kommer in efter den tidpunkten prövas den inte utan ska avvisas.

7 § Kammarkollegiet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning 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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utredningen i ärendena. Kammarkollegiet åläggs en långtgående serviceskyldighet.

Enligt *första stycket* åläggs myndigheten det yttersta ansvaret för att ärendena blir tillräckligt utredda. Om 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 har fått ändrad könstillhörighet fastställd under de förutsättningar som fastställs i 1 §. Dessa uppgifter kan t.ex. framgå av Skatteverkets beslut eller underrättelse om personnummerbyte, eller

av Rättsliga rådets beslut om ändrad konststillhörighet. För de personer som har fått en sådan underrättelse eller ett sådant beslut först efter den 1 juli 2013, kan det bli nödvändigt att även ge in ansökan om ändrad konststillhörighet för att visa att kravet i 1 § 1 är uppfyllt.

Enligt *andra stycket* ges den beslutande myndigheten möjlighet att själv inhämta de upplysningar som behövs för att ärendet ska bli fullständigt utrett. Om 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.

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 konststillhörighet 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.

8 § *Kammarkollegiets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av Kammarkollegiets beslut.

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.

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

Inkomstprövade förmåner och avgifter

10 § *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 (2017:30),*
- 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).*

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen anger att för den som har fått ersättning enligt lagen ska ett belopp som motsvarar ersättningen inte beaktas vid beräkningen av vissa inkomstprövade socialförsäkringsförmåner och inkomstprövade kommunala bidrag och avgifter.

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.

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

25 kap.

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

17 e § Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2018:000) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad konstillhörighet 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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.

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

Enligt *första stycket* gäller sekretessen i verksamhet enligt lagen. Det betyder att ärenden hos Kammarkollegiet omfattas av sekretessen.

Sekretessen omfattar uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. I ersättningsärendena aktualiseras framförallt uppgifter om att en person har ändrat konstillhörighet. Några närmare uppgifter om själva steriliseringsingreppet eller om hälsoförhållanden i övrigt kommer inte att behöva lämnas med hänsyn till de kriterier som föreslås gälla för ersättning. Om sådana uppgifter ändå förekommer i ett ärende omfattas de av sekretessbestämmelsen.

Skaderekvisitet är omvänt, vilket betyder att det råder en presumtion för sekretess.

I *andra stycket* anges att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.

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 §.

7.3 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, 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, lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall *och lagen (2018:000) om statlig 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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen ändras på så sätt att det i *andra stycket* görs en hänvisning till att det i den nya lagen om statlig 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.

Sammanfattning av Ds 2017:6 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Under perioden 1 juli 1972–30 juni 2013 steriliserades ett 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 2016 ett initiativ till ett lagförslag om att personer som drabbats av det tidigare steriliseringskravet ska kunna ansöka om ersättning av staten.

I denna lagrådsremiss 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 lagrådsremissen 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 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.

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.

Författningsförslag i Ds 2017:6 Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Prop. 2017/18:64
Bilaga 2

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 tvåhundrajugofem 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 tvåhundraåtjugofemtusen (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)

Prop. 2017/18:64
Bilaga 2

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 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.

¹ Senaste lydelse 2013:626.

Prop. 2017/18:64
Bilaga 2

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.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

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

Prop. 2017/18:64
Bilaga 2

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, 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 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 köns-tillhörighet 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.

Förteckning över remissinstanserna avseende departementspromemorian Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet i vissa fall (Ds 2017:6)

Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Karlstad, Falu tingsrätt, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kammarkollegiet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Skatteverket, Socialstyrelsen, Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor, Statens medicinsk-etiska råd (SMER), Sveriges Kommuner och Landsting, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Advokatsamfundet, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter Ungdom (RFSL Ungdom), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Transföreningen FPES, INIS – Intersexuella i Sverige, Civil Rights Defenders, Amnesty, MR-fonden, Sveriges Antidiskrimineringsbyråer

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Ersättning

1 § Staten betalar ersättning enligt denna lag till den som har fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall om

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

2 § Ersättningen uppgår för var och en till tvåhundraåtjugofemtusen (225 000) kronor.

3 § Rätten till ersättning är personlig och får inte överlåtas.

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

Ansökan och prövning

4 § Ansökan om ersättning ska ges in till och prövas av Kammarkollegiet.

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

6 § Ansökan om ersättning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 maj 2020. Ansökningar som kommer in därefter ska avvisas.

7 § Kammarkollegiet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning 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.

8 § Kammarkollegiets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Inkomstprövade förmåner och avgifter

10 § För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om tvåhundraåtjugofemtusen (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 (2017:30),
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.

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

Prop. 2017/18:64
Bilaga 4

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 konststillhörighet fastställd i vissa fall

17 e §

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (2018:000) om statlig ersättning till personer som har fått ändrad konststillhörighet 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 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.

¹ Senaste lydelse 2013:626.

Prop. 2017/18:64
Bilaga 4

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.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

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

Prop. 2017/18:64
Bilaga 4

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, äldreomsorgsbidrag, 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 (2018:000) om statlig 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.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-11-21

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Erik Nymansson och Anders Eka.

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

Enligt en lagrådsremiss den 9 november 2017 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Helen Lidö, biträdd av departementssekreteraren Helena Cantù.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagen om statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall

Inledning

Enligt 1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall kan en person efter egen ansökan, och om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda, få fastställt att han eller hon har en annan könstillhörighet än den som framgår av folkbokföringen.

Fram till och med den 30 juni 2013 gällde som en av förutsättningarna för sådan fastställelse att personen hade steriliserats eller av någon annan orsak saknade fortplantningsförmåga. Vid avskaffandet av detta krav uttalades (prop. 2011/12:142 s. 55 och prop. 2012/13:107 s. 18) att ett fortsatt krav på att den som önskar ändra könstillhörighet ska ha undergått sterilisering eller av någon annan anledning saknat fortplantningsförmåga föreföll otidsenligt. Därvid refererades bl.a. till den internationella rättsutvecklingen.

Den nu föreslagna lagen innebär att den som fått ändrad könstillhörighet fastställd enligt 1972 års lag ska ha rätt till ersättning, förutsatt att ansökan om sådan fastställelse skett under den tid som steriliseringskravet gällde, således före den 1 juli 2013. Ersättningen utgår med 225 000 kr.

Enligt lagrådsremissen innebär förslaget om ersättning betydande avsteg från gällande skadeståndsrättsliga principer när det gäller det allmänna ansvar. Ersättningen ska inte rättsligt vara att betrakta som ett skadestånd utan kan i stället jämföras med en ex gratia-ersättning. I remissen hänvisas till ett antal lagreglerade ersättningar av liknande slag som införts under senare år.

Som exempel på sådana tidigare införda ersättningsregler kan nämnas lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall och lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

I det första av dessa lagstiftningsärenden angav Lagrådet (prop.1998/99:71 s. 61) att det svenska rättssamhället i utpräglad grad kännetecknas av starka krav att lika ska behandlas lika och att det inte kunde undgås att den föreslagna lagen skulle komma att få viss prejudicerande effekt om det – vilket dessvärre inte kunde uteslutas – i framtiden skulle dyka upp nya grupper som anser sig ha blivit på liknade sätt illa behandlade av myndigheterna. I det andra lagstiftningsärendet anmärkte Lagrådet (prop. 2011/12:160 s. 93) 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. I den mån sådana krav inte kan sägas grunda sig på rent extraordinära förhållanden syntes det enligt Lagrådet rimligare att överväga i vad mån det kan finnas skäl för att i stället genomföra generella ändringar av de ersättningsrättsliga principer som normalt gäller.

Lagrådet konstaterar att utvecklingen synes ha besannat förutsägelseerna om att lagstiftningsprojekt av detta slag får prejudicerande effekt. Även om det, som i det nu lämnade förslaget, kan hävdas att det är fråga om en väl definierad och avgränsad persongrupp och att skadan är specifik för just den gruppen (lagrådsremissen s. 14), innebär även detta förslag en sådan avvikelse från likhetsprincipen som på sikt kan få svåröverblickbara konsekvenser.

Som skäl för ersättning till den nu aktuella persongruppen anges att samhället idag tar avstånd från det synsätt som ligger bakom steriliseringskravet i 1972 års lag (remissen s. 11). Att samhällsutvecklingen medför att tidigare ställningstaganden kontinuerligt får omprövas förväntas normalt inte föranleda särskilt anpassade ersättningsregler avseende förfluten tid. Om ersättningsregler i vissa särskilda fall ändå införs bör det tydligt kunna motiveras vad som skiljer ut dessa situationer och var gränsen går för sådant som kan vara ersättningsgillt. Det blir annars svårt att hävda att likhetsprincipen upprätthålls. Enligt Lagrådets mening bör den inslagna vägen med ad hoc-lösningar inte fortsätta utan att en mer allmän översyn görs av förutsättningarna för ersättningslagstiftningar av aktuellt slag.

När en rätt till ersättning läggs fast genom en lag av nu aktuellt slag uppkommer frågan hur ersättningsrätten förhåller sig till de eventuella möjligheter som kan finnas att på annan rättslig grund få ersättning för de skador eller den kränkning som en person anser sig ha drabbats av. I lagrådsremissen betonas att ersättning enligt lagen rättsligt sett inte är att betrakta som skadestånd. Ersättningen är i stället av ex gratia-karaktär. Även om ersättningen således är avsedd att utgöra en särskild form av ersättning kan olika frågeställningar aktualiseras.

En sådan frågeställning är förhållandet till skadestånd enligt Europakonventionen. Av senare tids praxis från Europadomstolen framgår att frågan om ett krav att en person måste ha genomgått en operation med sterilitet som följd för att få ändrad könsidentitet kan innefatta en kränkning av artikel 8 har aktualiserats i flera fall.

Även om ersättning enligt lagen, enligt vad som uttalas i remissen, inte är avsedd att kompensera för en överträdelse av Europakonventionen, kan frågan om ersättningens betydelse ändå komma upp vid en prövning i förhållande till konventionen. Om det vid en sådan prövning skulle konstateras att staten har åsidosatt sina skyldigheter enligt exempelvis artikel 8 i konventionen, inställer sig frågan vilken betydelse det har för konventionens krav på gottgörelse att ett belopp om 225 000 kr redan kan ha utgått enligt ersättningslagen? Ska detta beaktas i sammanhanget? En angränsande fråga är om staten, vid en process i svensk domstol, till avräkning mot eventuellt utdömt skadestånd eller på annat sätt skulle kunna åberopa att ersättning enligt lagen utgetts.

Frågeställningar av detta slag bör beröras ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Närmare om motiven för statlig ersättning

I lagrådsremissen anges att det är både det påtvingade kroppsliga ingreppet som en sterilisering i sig utgör, och 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, som inte bara är otidsenliga utan även upplevts som kränkande.

Det framgår av lagrådsremissen att med den avgränsning av kretsen ersättningsberättigade som har valts kommer lagen att omfatta ett begränsat antal personer som vid ansökan om ändrad könstillhörighet inte behövde underkasta sig en sterilisering. Detta gäller bl.a. personer som redan hade steriliserat sig av någon annan anledning än som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd eller som saknade fortplantningsförmåga av annan anledning än sterilisering, t.ex. på grund av ålder, medfödd infertilitet, sjukdom, behandling eller ingrepp. Vidare anges följande.

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. Det skulle dessutom vara svårt att på ett rimligt sätt utreda vilka som tillhör denna grupp. Slutsatsen är därför att låta även dessa personer få ingå i den ersättningsberättigade kretsen och tillämpa principen om att ”hellre fria än fälla”.

Det kan som nämnts inte uteslutas att den nu föreslagna lagen kommer att kunna få viss prejudicerande effekt om det i framtiden skulle riktas krav på ersättning från andra grupper som upplevt sig ha blivit kränkta av tidigare gällande lagstiftning. Vad gäller den nu aktuella gruppen – som redan hade steriliserat sig vid ansökningstillfället av någon annan anledning än som ett led i att få ändrad könstillhörighet fastställd eller som saknade fortplantningsförmåga av annan anledning – ger skrivningarna i lagrådsremissen intryck av att det är det dåvarande lagkravet i sig som utgör det grundläggande skälet för att ersättning ska utgå.

Vid föredragningen har dock upplysts att lagkravet i sig inte är avgörande men däremot det förhållandet att de sökande hade att visa att de saknade fortplantningsförmåga, t.ex. genom att ge in läkarintyg.

Mot bakgrund av vad som nu anförts är det enligt Lagrådet angeläget att skälet för ex gratia-ersättningen för den nu aktuella gruppen tydliggörs.

3 §

Av paragrafens andra stycke framgår att om sökanden avlider efter det att beslut om ersättning har meddelats, men innan utbetalning har skett, tillfaller ersättningen dödsboet.

Enligt Lagrådets mening kan den inskjutna bisatsen undvaras eftersom ersättning som har beslutats innan sökanden avlidit tillfaller dödsboet och detta oavsett om utbetalning har skett eller inte, jfr t.ex. 3 § i lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Regnér

Regeringen beslutar proposition 2017/18:64 Statlig ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall