

Kommittédirektiv

Åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersrelaterat våld och förtryck är av största vikt. Regeringen har bedrivit ett omfattande arbete för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck men ytterligare steg behöver tas. Till exempel måste åtgärder vidtas som kan motverka att flickor och kvinnor utsätts för olika former av begränsningar och kontroller av sin sexualitet. Mot den bakgrunden ges en särskild utredare i uppdrag att

- inhämta kunskap om förekomsten av så kallade oskuldskontroller, utfärdande av oskuldsintyg, hymenoperationer och liknande fenomen, både inom hälso- och sjukvården och i samhället i övrigt,
- analysera och ta ställning till hur skyddet mot denna form av otillbörlig kontroll av flickors och kvinnors sexualitet kan stärkas och föreslå vilka förändringar i lagstiftningen som bör göras med anledning av detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ges också i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om underlåtenhet att anmäla eller på annat sätt avslöja äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott bör kriminaliseras, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär en sådan kriminalisering.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

Behovet av en utredning avseende flickors och kvinnors skydd mot kontroller av deras sexualitet

Oskuldskontroller, oskuldsintyg och hymenoperationer får inte förekomma. Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar, män och hbtqi-personer, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på patriarkala eller heteronormativa föreställningar.

Alla barn har rätt till skydd mot våld och övergrepp. Att själv få bestämma över sin sexualitet ska vara en självklar rättighet för alla. Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas dock av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktrelation, som innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens intresse och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende. Det finns också en förväntan att flickor och kvinnor inte ska ha sexdebuterat innan äktenskapet, vilket tar sig uttryck i olika former av begränsningar och kontroller av deras sexualitet. Den som bryter mot de normer och värderingar som gäller riskerar att bli bestraffad och i sin mest extrema form utsätts för allvarlig våldsbrottslighet.

Det är en felaktig föreställning att vaginalöppningen täcks av en mödomshinna som vid penetration brister och blöder (se bl.a. ställningstagande av Sveriges Läkarförbunds Etik- och Ansvarsråd angående oskuldsintyg och oskuldsoperationer). Föreställningen om en intakt mödomshinna som spricker och därigenom åstadkommer en blödning vid första samlaget är fortfarande utbredd och en blödning anses säkerställa att en flicka eller kvinna inte har haft sex tidigare. Att det uppstår en blödning under bröllopsnatten verkar därmed som ett bevis på att en kvinna varit oskuld fram till giftermålet. För att säkerställa att en blödning ska uppstå under bröllopsnatten förekommer det, såväl inom hälso- och sjukvården som i den privata sfären, att en flicka eller kvinna utsätts för så kallade oskuldskontroller och att oskuldsintyg utfärdas. Det finns dessutom kliniker som erbjuder hymenoperationer, ett kirurgiskt ingrepp i underlivet som ska bidra till att en blödning uppstår vid samlag.

Att tillgodose efterfrågan på oskuldskontroller, oskuldsintyg och hymenoperationer är att upprätthålla myten om att det finns en sådan hinna.

Det upprätthåller även föreställningen om att flickor och kvinnor inte ska ha haft sex innan äktenskapet, vilket är en grund till det hedersrelaterade våldet och förtrycket. Att kontrollerande handlingar av sexualiteten utövas leder således till att hedersnormerna upprätthålls, vilket kan få allvarliga konsekvenser. Det finns därför ett starkt behov av att markera att denna typ av handlingar är oacceptabla och inte får förekomma.

Skyddet inom hälso- och sjukvårdslagstiftningen är inte tillräckligt

Av 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) följer att hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt ge patienten sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav. Enligt rådande evidens är det inte medicinskt möjligt att fastställa om en kvinna har haft samlag eller inte. Socialstyrelsen har mot denna bakgrund uttalat att det inte är i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet att genomföra undersökningar av patienter i syfte att fastställa om de har haft samlag eller inte (Socialstyrelsens meddelandeblad nr 1, 2018). Socialstyrelsen har också uttalat att det strider mot gällande föreskrifter att utfärda ett intyg om huruvida en kvinna har haft samlag eller inte, eftersom detta inte går att fastställa. Inspektionen för vård och omsorg har tillsynsansvar över hälso- och sjukvårdspersonalen. Att utföra oskuldskontroller och upprätta oskuldsintyg kan medföra att åtgärder vidtas mot vårdpersonalen, vilket i de allvarligaste ärendena skulle kunna innebära att yrkeslegitimationerna återkallas. Ett sådant agerande har dock – såvitt känt – inte lett till några återkallelser.

Någon särskild reglering av just hymenoperationer finns inte. Enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympla dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympling) inte utföras. Detta förbud gäller oavsett om samtycke har getts eller inte. Den som bryter mot förbudet kan dömas till fängelse i lägst två och högst sex år. Det finns också en särskild straffskala för grovt brott och mindre grovt brott. Lagens straffbestämmelser är dock inte tillämpliga på hymenoperationer av det slag som avses i detta sammanhang.

Den 1 juli 2021 trädde lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar i kraft. Lagen innebär bl.a. att även den som utför estetisk intimkirurgi ska uppfylla kraven på vetenskap och beprövad

erfarenhet i patientsäkerhetslagen och att utföraren annars riskerar att exempelvis få sin yrkeslegitimation återkallad. Estetiska kirurgiska ingrepp i de yttre könsorganen, omfattande bl.a. försnävningsplastik av vaginan (försnävning av slidöppningen), är under vissa omständigheter tillåtna enligt lagen. Det är upp till den behandlande läkaren att ta ställning till om behandlingen är i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och om den bör utföras eller inte, oavsett kvinnans uttryckliga önskemål (prop. 2020/21:57 Lag om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar s. 19). Lagen förbjuder också alla estetiska kirurgiska ingrepp på personer som inte fyllt 18 år. Den som bryter mot det förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Sammanfattningsvis finns det såväl förbjudna som godtagbara intimkirurgiska ingrepp utan något medicinskt skäl. Lagstiftningen kan därför ge upphov till vissa gränsdragningsproblem när det främst gäller hymenoperationer. Tillräckligheten av de åtgärder som vidtas mot hälso- och sjukvårdspersonal som utför oskuldskontroller och utfärdar oskuldsintyg kan också ifrågasättas. Detta innebär att det regelverk som gäller inom hälso- och sjukvården och på närliggande områden inte är tillräckligt tydligt för att säkerställa att oskuldskontroller, oskuldsintyg och hymenoperationer som syftar till att begränsa kvinnors sexuella frihet inte förekommer där.

Det straffrättsliga regelverket ger ett begränsat skydd

Det finns ingen straffrättslig bestämmelse som uttryckligen tar sikte på utförande av oskuldskontroller och hymenoperationer samt utfärdande av oskuldsintyg. Att utföra en oskuldskontroll kan dock – allt efter omständigheterna – vara straffbart. Om en oskuldskontroll har skett utan samtycke, eller om personen som utsatts var under 15 år, kan kontrollen vara att anse som ett sexualbrott, till exempel våldtäkt eller våldtäkt mot barn som regleras i 6 kap. brottsbalken, trots att handlingen inte har något sexuellt syfte (jfr NJA 2013 s. 548 och SOU 2020:57 s. 79). Även straffbestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken skulle kunna vara tillämplig om någon på ett otillbörligt sätt förmått en flicka eller kvinna att undergå en oskuldskontroll mot hennes vilja. Det finns dock inga vägledande avgöranden på området.

Omständigheterna vid en oskuldskontroll kan också vara sådana att den faller utanför det straffbara området. En inte alltför ovanlig situation kan vara att en kvinna eller flicka över 15 år själv uppsöker någon för att få till

stånd en oskuldskontroll och att kontrollen sker med hennes samtycke eller på hennes uttryckliga begäran. I en sådan situation torde det i dag inte finnas något straffrättsligt skydd för dem som utsätts, även om det kan ifrågasättas om en oskuldskontroll kan ske av någon verklig fri vilja från flickans eller kvinnans sida eller om det är resultatet av den press och den kontext som hon lever i.

Sammanfattningsvis innebär detta att det straffrättsliga regelverket till skydd för flickor och kvinnor som utsätts för kontroller av sin sexualitet är begränsat.

Skyddet mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet behöver stärkas

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem. Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck är av största vikt. Det arbete som redan initierats och genomförts utgör viktiga steg på vägen mot att bekämpa detta allvarliga problem. Arbetet måste dock fortsätta och ytterligare steg behöver tas.

Varje flicka och kvinna har rätt att bestämma över sin kropp och sitt liv. Att det förekommer att flickor och kvinnor utsätts för eller känner att de måste medverka till kontroller av deras sexualitet, i form av oskuldskontroller, oskuldsintyg och hymenoperationer, är oacceptabelt och står helt i strid med den rätt till självbestämmande rörande sin sexualitet som den svenska lagstiftningen bygger på. Som framgår ovan kan det ifrågasättas om skyddet i den nuvarande lagstiftningen är tillräckligt för att motverka denna typ av handlingar. Det finns därför anledning att låta en utredare överväga hur skyddet mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet kan stärkas.

Uppdraget om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet

Det behövs en bättre kunskap om förekomsten

När det gäller förekomsten av utfärdande av oskuldsintyg och hur många oskuldskontroller och hymenoperationer som utförs i Sverige är kunskapen begränsad. Kunskap om förekomsten kan utgöra en viktig del när det gäller att bedöma behovet av att vidta såväl straffrättsliga som andra åtgärder för denna typ av beteenden.

Utredaren ska därför

- inhämta kunskap om förekomsten av så kallade oskuldskontroller, utfärdande av oskuldsintyg, hymenoperationer och liknande fenomen, både inom hälso- och sjukvården och i samhället i övrigt.

Behöver den nuvarande lagstiftningen ändras?

Som framkommit ovan kan det ifrågasättas om den nuvarande hälso- och sjukvårdslagstiftningen och närliggande regelverk utgör ett tillräckligt skydd mot förekomsten av oskuldskontroller, oskuldsintyg och hymenoperationer inom vården. Dessutom torde möjligheten att döma till straffansvar för denna typ av handlingar med stöd av den gällande straffrättsliga regleringen vara begränsad, trots att det ofta måste anses vara fråga om straffvärda handlingar som det är angeläget att kunna ingripa mot.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur skyddet mot denna form av otillbörlig kontroll av flickors och kvinnors sexualitet kan stärkas och föreslå vilka förändringar i lagstiftningen som bör göras med anledning av detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behovet av en utredning om underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja vissa brott

För vissa brottstyper finns det ett föreskrivet ansvar för den som underlåter att avslöja eller förhindra brott (se bl.a. 23 kap. 6 § brottsbalken). Ansvaret för underlåtenhet att avslöja och förhindra brott är dock begränsat till vissa av de allvarigare brottstyperna, exempelvis mord och misshandel som inte är ringa. Hedersbrottsutredningen har i sitt betänkande övervägt om underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja vissa brott borde utvidgas till grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och det av utredningen föreslagna hedersbrottet. Utredningen bedömer dock att en sådan utvidgning inte bör göras. Detta framför allt mot bakgrund av att de nyss nämnda brotten bygger på en rad i och för sig redan straffbelagda gärningar och att det i sådana fall skulle medföra att mindre allvarliga brott, såsom ofredande, också skulle omfattas av underlåtenhetsansvaret. (Se SOU 2020:57 s. 192–193.) Samma argumentation gör sig dock inte gällande i fråga om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott.

Barn- och tvångsäktenskap är en form av hedersrelaterat våld och förtryck som främst drabbar flickor och kvinnor men även pojkar, män och hbtqi-

personer. Hedersrelaterad brottslighet präglas inte sällan av en tystnadskultur i förhållande till myndigheter och polis. En eventuell kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott skulle kunna bidra till att motverka den tystnadskulturen. Det skulle kunna synliggöra kollektivets ansvar och på sikt bidra till att fler som har kännedom om ett förestående tvångs- eller barnäktenskap känner sig förpliktade att ingripa eller informera myndigheterna. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som utskottet anför om kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång och barnäktenskap (bet. 2020/21:JuU27 punkt 19, rskr. 2020/21:345).

Uppdraget om kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja vissa brott

En kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott skulle kunna ha betydelse för möjligheten att i större utsträckning förebygga att tvångs- och barnäktenskap ingås.

Mot denna bakgrund bör utredaren också ges i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om underlåtenhet att anmäla eller på annat sätt avslöja äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott bör kriminaliseras, och
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär en sådan kriminalisering.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns och ungas egna erfarenheter och synpunkter beaktas. Även den utsatthet som finns vad gäller hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar om möjligt vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i

betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta. Regleringarna i de nordiska länderna samt i Storbritannien och Frankrike bör särskilt uppmärksammas. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

(Justitiedepartementet)