

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld

*Delbetänkande av
Utredningen om en stärkt styrning av
arbetet mot könsrelaterat våld och
hedersrelaterat våld och förtryck*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:21

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0886-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0887-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 3 augusti 2023 att uppdra åt en särskild utredare att analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt delmål om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras samt analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Samma datum förordnades ambassadören mot människohandel Anna Ekstedt (Utrikesdepartementet) som särskild utredare.

Som sakkunnig att biträda utredningen förordnades den 9 oktober 2023 departementssekreteraren Ulrika Helldén (Arbetsmarknadsdepartementet). Den 23 januari 2024 entledigades Ulrika Helldén. I hennes ställe förordnades kanslirådet Marie Ek (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen från och med den 23 januari 2024.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 9 oktober 2023 chefsjuristen Cecilia Eneman (Brottsförebyggande rådet), departementssekreteraren Tilde Eriksson (Socialdepartementet), verksamhetsutvecklaren Erika Gyllenswärd (Polismyndigheten), ordföranden Ann Hedberg Balkå (SPF Seniorerna), seniora åklagaren Åsa Hiding (Åklagarmyndigheten), universitetsadjunkten Hadil Zainal Kamil (Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet), professor Laura Korhonen (Barnafrid, Linköpings universitet), verksamhetschefen Henrik Källberg (Stadsmissionen), processamordnaren Maria Melin (Myndigheten för delaktighet), projektledaren Jenny Norén (Sveriges Kommuner och Regioner), utredaren Lotta Nybergh (Socialstyrelsen), universitetslektorn Devin Rexvid (Stockholms universitet), advokaten Nicolaus Rubensson (Advokatlaget), departementssekreteraren Helena Rönnblom (Justitiedepartementet), teamledare Kina Sjöström (Riksförbundet för homosexuella, bisexuella,

transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, RFSL), dåvarande docenten numera professorn Susanne Strand (Örebro Universitet), psykologen Ulla Thorslund (leg. Psykolog Ulla Thorslund AB), enhetschefen Mikael Thörn (Jämställdhetsmyndigheten) och sakkunniga Åsa Witkowski (Unizon).

Den 6 november 2023 förordnades advokaten Rebecca Lagh (Advokatbyrå Rebecca Lagh) som expert i utredningen.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 14 augusti 2023 kanslirådet Helena Hagelberg. Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2023 utredaren Karl Djurberg Malm och den 1 november 2023 nationella samordnaren Hanna Hansson.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna som i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Ett särskilt yttrande har avgetts av Devin Rexvid.

Utredningen fortsätter med resterande uppdrag.

Stockholm i mars 2024

Anna Ekstedt

/Helena Hagelberg
Karl Djurberg Malm
Hanna Hansson

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Utredningens uppdrag och arbete | 19 |
| 1.1 Utredningens uppdrag..... | 19 |
| 1.1.1. Bakgrund till utredningens uppdrag..... | 20 |
| 1.2 Utredningens arbete | 21 |
| 1.3 Delbetänkandets disposition..... | 22 |
| 2 Konventioner och lagstiftning | 25 |
| 2.1 Från privat angelägenhet till samhällsproblem..... | 25 |
| 2.1.1 Jämställdhetspolitikens mål och nationell strategi..... | 26 |
| 2.2 Internationella konventioner och instrument..... | 27 |
| 2.2.1 Förenta nationerna | 27 |
| 2.2.2 Europarådet..... | 31 |
| 2.2.3 Europeiska unionen..... | 33 |
| 2.3 Pågående förhandlingar om internationella instrument | 35 |
| 2.3.1 Ändring av människohandelsdirektivet | 35 |
| 2.3.2 Ändring av EU:s brottsofferdirektiv..... | 35 |
| 2.3.3 Europeiska kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer | 36 |
| 2.4 Lagstiftning | 36 |
| 2.4.1 Kvinnofridsreformen och annan lagstiftning till stöd för brottsoffer..... | 36 |
| 2.4.2 Lagstiftning gällande hedersrelaterat våld och förtryck | 39 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.4.3 | Lagstiftning gällande prostitution och människohandel | 40 |
| 2.4.4 | Lagstiftning till skydd för barn | 42 |
| 2.4.5 | Pågående arbete | 43 |
| 3 | Grundläggande begrepp..... | 45 |
| 3.1 | Kön och genus | 45 |
| 3.2 | Jämställdhet | 46 |
| 3.3 | Våld..... | 47 |
| 3.4 | Könsrelaterat, könsbaserat och genusbaserat våld | 48 |
| 3.5 | Mäns våld mot kvinnor | 50 |
| 3.6 | Våld i nära relationer | 52 |
| 3.7 | Hedersrelaterat våld och förtryck | 54 |
| 3.8 | Prostitution och människohandel för sexuella ändamål | 58 |
| 3.9 | Begreppen överlappar till viss del | 60 |
| 3.10 | Vår användning av centrala begrepp..... | 61 |
| 4 | Våldets uttryck och omfattning..... | 63 |
| 4.1 | Våldets olika uttryck | 63 |
| 4.1.1 | Särskild utsatthet eller sårbarhet | 66 |
| 4.2 | Våldets omfattning och karaktär | 68 |
| 4.2.1 | Utsatthet för våld..... | 69 |
| 4.2.2 | Särskilt om prostitution och människohandel för sexuella ändamål..... | 77 |
| 4.2.3 | Särskilt om hedersrelaterat våld och förtryck | 79 |
| 5 | Det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet | 85 |
| 5.1 | Ett jämställdhetspolitiskt delmål om våld mot kvinnor..... | 85 |
| 5.2 | Jämställdhetspolitiken i dag | 86 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.3 | Mäns våld mot kvinnor som jämställdhetspolitiskt delmål..... | 88 |
| 5.3.1 | Delmålet omfattning..... | 90 |
| 5.3.2 | Närliggande våldsytttringar ska inte ingå i målet enligt tidigare utredningar | 91 |
| 5.3.3 | Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor..... | 92 |
| 5.4 | Tidigare förslag om ett nytt folkhälsomål om frihet från våld..... | 95 |
| 5.5 | Förslag om en strategi om våld mot barn..... | 96 |
| 5.6 | Nationellt brottsförebyggande program | 96 |
| 5.7 | Nordisk utblick..... | 97 |
| 5.7.1 | Danmark..... | 97 |
| 5.7.2 | Finland | 98 |
| 5.7.3 | Island | 101 |
| 5.7.4 | Norge | 102 |
| 6 | Våra utgångspunkter | 105 |
| 6.1 | Mål bör ge uttryck för en politisk vilja till samhällsförändring i en viss riktning | 105 |
| 6.2 | Sveriges internationella åtaganden ska vara vägledande..... | 107 |
| 6.2.1 | Ett strukturellt perspektiv på våldet..... | 107 |
| 6.2.2 | Våldet är könsspecifikt och hjälp- och stödinsatser behöver utformas därefter | 108 |
| 6.2.3 | Politiken på våldsområdet bör vara samordnad... .. | 109 |
| 6.3 | Alla jämställdhetspolitiska mål utgår från en maktanalys .. | 109 |
| 6.3.1 | Våldet beror på och upprätthåller ojämlika maktrelationer mellan könen | 110 |
| 6.4 | Det behöver tydliggöras att tillämpningen av det sjätte delmålet ska vara bred..... | 111 |
| 6.4.1 | Fler former av våld behöver synliggöras i ett mer inkluderande delmål..... | 112 |
| 6.4.2 | Ett mer inkluderande mål kan stärka arbetet..... | 113 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.4.3 | Det finns både likheter och skillnader mellan hedersrelaterat våld och förtryck och övriga våldsformer..... | 114 |
| 6.4.4 | Livscykelperspektivet behöver bli tydligare i målet..... | 115 |
| 6.4.5 | Våld mot barn, våld i hbtqi-personers nära relationer samt pojkers och mäns våldsutsatthet..... | 117 |
| 6.5 | Avgränsningar..... | 118 |
| 6.5.1 | Allt våld bör inte hanteras inom ramen för jämställdhetspolitiken..... | 118 |
| 6.5.2 | Kopplingar till andra utgiftsområden | 120 |
| 6.5.3 | Prostitution och människohandel ingår i målet .. | 121 |
| 6.5.4 | Våld mot barn..... | 122 |
| 7 | Analys och bedömning angående ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck..... | 125 |
| 7.1 | Bakgrund om de särskilda utmaningarna i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck..... | 126 |
| 7.1.1 | Det krävs särskilda kunskaper hos yrkesverksamma..... | 126 |
| 7.1.2 | Det krävs mer kunskapsunderlag och en ökad spridning av välfungerande arbetsmetoder..... | 128 |
| 7.1.3 | Det finns behov av andra arbetssätt..... | 129 |
| 7.1.4 | Det behövs ett aktivt förebyggande och normförändrade arbete | 130 |
| 7.2 | Det bör inte införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck | 131 |
| 7.3 | Överväganden angående ett särskilt delmål gällande hedersrelaterat våld och förtryck..... | 133 |
| 7.3.1 | Politiken ska bedrivas samordnat enligt Istanbulkonventionen..... | 134 |
| 7.3.2 | Ett särskilt delmål försvårar styrning och uppföljning | 135 |
| 7.3.3 | De jämställdhetspolitiska målen bör hållas på en övergripande nivå..... | 137 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.3.4 | Ett särskilt delmål skulle inte gynna de utsattas tillgång till stöd och skydd..... | 139 |
| 7.3.5 | Regeringens politiska mål behöver kompletteras med andra styrmedel | 140 |
| 7.3.6 | Hedersrelaterat våld och förtryck behöver synliggöras i flera politikområden | 143 |
| 7.3.7 | Det finns goda möjligheter att öronmärka resurser utan ett särskilt delmål..... | 145 |
| 7.4 | Förslag till nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck..... | 146 |
| 8 | Förslag till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål..... | 149 |
| 8.1 | Ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål | 150 |
| 8.1.1 | Förslag till ett mer inkluderande delmål för att förebygga och bekämpa våld | 150 |
| 8.1.2 | Förändring i förhållande till nuvarande delmål.... | 154 |
| 8.1.3 | Skälen för vårt förslag..... | 155 |
| 8.2 | Alternativa målformuleringar och begrepp som vi har övervägt | 168 |
| 8.2.1 | Övervägande skäl talar emot könsrelaterat våld som samlingsbegrepp..... | 168 |
| 8.2.2 | Andra målformuleringar som vi har övervägt..... | 171 |
| 8.3 | Författningsmässiga konsekvenser | 173 |
| 8.3.1 | Följande förordningar berörs | 174 |
| 8.3.2 | Några av förordningarna bör ändras | 175 |
| 9 | Konsekvenser av vårt förslag | 177 |
| 9.1.1 | Ekonomiska konsekvenser..... | 178 |
| 9.1.2 | Konsekvenser för brottsligheten och sysselsättning m.m. | 179 |
| 9.1.3 | Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män | 180 |
| 9.1.4 | Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen och alternativa förslag | 181 |
| 9.1.5 | Barnrätts- och ungdomsperspektiv | 181 |

| | |
|-------------------------------|---|
| Särskilt yttrande..... | 183 |
| Referenser..... | 189 |
| Bilagor | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2023:117..... 207 |
| Bilaga 2 | Tabeller och diagram..... 223 |
| Bilaga 3 | Förteckning över aktörer som utredningen har träffat 229 |

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Den 3 augusti 2023 beslutade regeringen utredningens direktiv. Av direktiven framgår att utredningen i ett delbetänkande ska:

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål som handlar om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,
- analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, och
- identifiera behov av följdändringar i författningar som en följd av nya delmål.

Våra utgångspunkter

Alla jämställdhetspolitiska mål utgår från att det finns en ordning eller ett socialt system i samhället som upprätthåller ojämlika maktförhållanden mellan könen. Vårt uppdrag är begränsat till att se över det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet om våld. Vår bedömning är

dock att det är viktigt att se samtliga jämställdhetspolitiska delmål som en helhet och beakta de kopplingar som finns mellan dem.

I våra förslag utgår vi från Sveriges internationella åtaganden. Av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) framgår att våldet är könsspecifikt och att hjälp- och stödsatser behöver vara utformade därefter. Istanbulkonventionen framhåller att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Vidare framgår att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling. Det är alltså en viktig utgångspunkt för vår analys att våldet beror på och upprätthåller ojämlika maktrelationer mellan könen. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att även om pojkar och män står för majoriteten av våldet, tar de allra flesta pojkar och män avstånd från våldsutövande.

Vidare är vår avsikt att vårt förslag på ett mer inkluderande delmål ska underlätta tolkningen av vilka frågor och grupper som hör till målet. Det nuvarande målets första led, som lyder att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, tolkas ofta snävt och bokstavligt. Det kan till exempel uppfattas som att det endast handlar om mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Detta innebär att vissa utsatta grupper och våldsförmer som omfattas av delmålet men som inte anges i målformuleringen har osynliggjorts i exempelvis genomförandet av insatser och uppdrag. Det handlar till exempel om hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning. Dessutom har den nu gällande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor ett något bredare tillämpningsområde jämfört med delmålet.

Vi bedömer också att livscykelperspektivet behöver bli tydligare i delmålet. Inte minst behöver våld i ungas nära relationer och våld mot äldre kvinnor uppmärksammas särskilt.

En ytterligare utgångspunkt är att regeringens politiska signaler i arbetet mot våld bör vara samordnade. Det finns utmaningar kopplade till samtliga områden som omfattas av det sju delmålet. Vi bedömer att arbetet behöver stärkas när det gäller samtliga delar av det sju delmålet för att motverka våldet, men att det huvudsakliga fokuset fortsatt bör ligga på mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor.

Hedersrelaterat våld och förtryck bör fortsatt hanteras inom det sjätte delmålet

Vi bedömer att regeringen inte bör införa ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. I stället föreslår vi att prioriteringen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras genom en ny inkluderande målformulering av det sjätte delmålet. Hedersrelaterat våld och förtryck utgör ett allvarligt samhällsproblem och vår utredning visar att arbetet behöver utvecklas och intensifieras. Det handlar om att öka kunskapen och förståelsen i samhället i stort. Men det handlar också om att öka kunskapen och utveckla arbetsmetoder och formerna för uppföljning hos de yrkesverksamma som möter utsatta och utövare och som arbetar inom exempelvis socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och rättsvårdande myndigheter.

Vi har identifierat skäl som talar för ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar främst om att frågan kan gynnas av att synliggöras genom den politiska markeringen som ett jämställdhetspolitiskt delmål innebär. Men vi bedömer att det finns fler argument som talar emot att införa ett sådant särskilt delmål.

Ett skäl emot är Sveriges internationella åtaganden i Istanbulkonventionen som behandlar våld mot kvinnor och våld i hemmet tillsammans med hedersrelaterat våld och förtryck. Dessutom föreskriver konventionen att medlemsstaterna ska ha en samordnad politik på området.

Ett annat argument som talar emot ett särskilt delmål är att det försvårar för regeringen att styra och följa upp de verksamheter som ska arbeta med att upptäcka, motverka och förebygga våldet. De jämställdhetspolitiska delmålen syftar till att uppnå det riksdagsbundna målet som lyder att *kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv*. Det är därför av vikt att delmålen hålls på en övergripande nivå. Det finns redan ett jämställdhetspolitiskt delmål som avser arbetet mot våld och ytterligare ett sådant delmål skulle innebära en överlappning. Till exempel överlappar hedersrelaterat våld och förtryck med våld i nära relationer eftersom förövaren och den som utsätts ofta har en nära och förtroendefull relation till varandra, antingen direkt genom att de lever i samma hem eller indirekt genom att de är släkt. Det skulle också skapa en obalans i förhållande till de övriga jämställdhetspolitiska delmålen som är formu-

lerade på en övergripande nivå. Det skulle på sikt också kunna leda till att fler delmål om våld införs för att öka synligheten för andra våldsformer där det finns behov av ökade insatser, exempelvis prostitution och människohandel. Det är inte en hållbar hantering ur ett styrningsperspektiv att införa nya jämställdhetspolitiska delmål för att visa att varje område är prioriterat.

Vi gör också bedömningen att ett särskilt delmål i sig inte gynnar de som utsätts för våld och deras tillgång till stöd och skydd. Två jämställdhetspolitiska delmål om våld riskerar i stället att skapa stuprör på både strategisk och operativ nivå inom ett område där utsattheten för olika våldsformer ofta går in i varandra och där det finns ett behov av ett sammanhållet arbete. Flera aktörer vi har träffat har också framhållit vikten av ett sammanhållet arbete för att säkerställa stöd och skydd till våldsutsatta.

Vidare bedömer vi att arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck är en fråga för hela samhället. Det politiska delmålet behöver kompletteras med mer detaljerade och verksamhetsnära styr signaler, inom såväl jämställdhetspolitiken som andra politikområden. Det är tydligt att insatser även behöver ske inom exempelvis arbetsmarknads-, social-, utbildnings- och rättspolitik. Det görs exempelvis genom tydligt riktade resurser och uppdrag till myndigheter och genom att förändra lagstiftningen som rör kommuner och regioner. På så sätt kan arbetet stärkas, brott förebyggas och utsattas tillgång till stöd och skydd förbättras.

Av våra direktiv framgår att vi oavsett ställningstagande i sak ska föreslå hur ett särskilt delmål kan formuleras. Vi föreslår att ett sådant mål kan lyda: *Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.*

Vårt förslag till ett nytt inkluderande delmål

Vi bedömer att de utmaningar som finns för att uppnå det sjätte delmålet bäst möts genom ett samlat och integrerat delmål mot våld. Därför föreslår vi ett nytt inkluderande delmål som tydligt anger vilka våldsformer som omfattas: *Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom*

hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Vårt förslag grundar sig på att vi har kommit fram till att de jämställdhetspolitiska delmålen bör vara övergripande och att delmålet mot våld bör hållas samman.

Ett skäl för vårt förslag är att mäns våld mot kvinnor är ett väl inarbetat begrepp som på ett träffande sätt beskriver det största jämställdhetspolitiska problemet inom det sjätte delmålet, nämligen att det finns en strukturell maktobalans mellan kvinnor och män i samhället där mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen. Våldet upprätthåller denna obalans och därför bör mäns våld mot kvinnor fortsatt vara portalbegrepp i det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Vi lägger till våld i nära relationer i delmålet för att målet ska bli mer inkluderande. Våld i nära relationer inkluderar till exempel hbtqi-personer som utsätts för våld i nära relationer och pojkar och män som utsätts för våld av närstående flickor och kvinnor. Det är grupper som redan i dag omfattas av den nuvarande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor men som inte tydligt har ingått i delmålet. Begreppet, som används av myndigheter, kommuner och regioner, är väl inarbetat och bör omfattas av delmålet för att underlätta samordnade insatser på området och för att på ett tydligt sätt innefatta några av de grupper som omnämns i våra direktiv.

Hedersrelaterat våld och förtryck bör också nämnas i det sammanhållna jämställdhetspolitiska delmålet för att tydliggöra att det är ett prioriterat område. Hedersrelaterat våld och förtryck har flera särskiljande drag som kräver särskild kunskap och uppmärksamhet. Ett exempel är att förtrycket och våldet utförs eller sanktioneras av en vidare krets, i många fall av ett kollektiv, som ofta utgörs av den egna familjen eller släkten. Hedersrelaterat våld och förtryck kan uppmärksammas genom särskilda satsningar, även inom ett sammanhållet delmål.

Slutligen bör utnyttjande i prostitution och människohandel nämnas särskilt i målet för att visa vikten av att samhället motarbetar och förebygger denna våldsform. Området behöver synliggöras i större utsträckning för att inte riskera att det hamnar utanför insatser och utvecklingsarbete.

Vi bedömer att livscykelperspektivet behöver stärkas och föreslår därför en förändrad lydelse för delmålets andra led, som fokuserar på rätten till integritet genom hela livet. Ett livscykelperspektiv

innebär att skiftande förutsättningar utifrån livets olika skeden synliggörs. Det visar att målet omfattar barn, ungdomar, vuxna och äldre och tydliggör att arbetet ska beakta skillnader i våldsutsatthet utifrån ålder och andra livssituationer. Vår bedömning är att detta behövs för att bland annat stärka fokuset på förebyggande insatser.

I målets andra led klargör vi även att målet omfattar alla oavsett kön. Detta gör vi för att visa att män, kvinnor och ickebinära omfattas. Lika rätt och möjlighet till kroppslig integritet finns kvar från nuvarande målformulering då detta är en fortsatt angelägen målsättning. Vår bedömning är att utöver kroppslig integritet ska samma rätt och möjlighet till psykisk integritet finnas och därför bör detta läggas till i delmålet. Det handlar om frihet från kontrollerande och nedbrytande beteenden som syftar till att begränsa den utsattas självkänsla. Syftet är att tydliggöra denna dimension bland annat utifrån den ökning av trakasserier och hot som sker på den digitala arenan och som i stor utsträckning påverkar den psykiska integriteten.

Grunden för det sjätte delmålet är att våldet har sin grund i ojämställdhet och föreställningar om kvinnors underordning och mäns överordning samt föreställningar om kön och könsnormer såsom femininitet och maskulinitet. Vi bedömer därför att det bör vara särskilt fokus på flickors och kvinnors rätt till kroppslig och psykisk integritet.

Genom att lista de våldsformer som ingår i målet underlättas tolkningen av delmålet omfattning. En inkluderande och breddad målformulering som förtydligar att samtliga dessa våldsformer ska upphöra skulle visa regeringens prioriteringar inom ramen för det sjätte delmålet.

Ett inkluderande delmål kan bidra till stärkt styrning och uppföljning

Vår slutsats är att ett inkluderande och tydligt formulerat delmål underlättar regeringens styrning och uppföljning av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Hur styrningen ska utformas så att arbetet kan omsättas i praktiken och vilka indikatorer som ska användas för uppföljning återkommer vi till i vårt slutbetänkande, där vi även kommer att föreslå en eller två nationella strategier för stärka arbetet på området.

Vår utgångspunkt när vi tar oss an frågorna om stärkt styrning och uppföljning är att ett samlat och inkluderande mål kommer att underlätta samsyn och koordinering av arbetet på såväl statlig, regional som kommunal nivå. Det kommer också att bidra till en tydlighet i samverkan med civila aktörer. Dessutom bedömer vi att det gynnar brottsoffer som är utsatta för flera våldsformer samtidigt. Ett sammanhållet delmål och praktiskt arbete mot våld kan mer framgångsrikt hantera de överlappningar som finns mellan olika våldsformer. Genom ett brett och fördjupat förebyggande arbete som beaktar samtliga våldsformer kan multitutsatthet förebyggas och motverkas både på strukturellnivå som på individnivå. Forskning på området visar också vikten av en samordnad samhällsinsats för de som utsätts för olika former av våld och att det är en framgångsfaktor för att förebygga våldet.

Det finns stora brister i det förebyggande arbetet och i samhällets stöd och insatser. Det finns fortsatta behov av att förbättra och utveckla arbetet samt öka kunskapen inom hela det sjätte delmålet. Vi kommer att återkomma till dessa gemensamma utmaningar i vårt slutbetänkande.

Konsekvenser av våra förslag

Vi bedömer att vårt förslag enbart får ekonomiska konsekvenser ur ett statsfinansiellt perspektiv eftersom förslaget kan komma att innebära en förflyttning av kostnader från ett eller flera utgiftsområden till ett eller flera andra. Vi bedömer inte att förslaget får några samhällsekonomiska konsekvenser.

Vi bedömer också att vårt förslag kan få positiva konsekvenser för brottsligheten eftersom ett tidigt våldsförebyggande arbete samt återfallsförebyggande insatser kan motverka ny brottslighet. Det bör också få positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget kan också underlätta möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt våra direktiv ska vi i vårt slutbetänkande lämna förslag på en eller två strategier som föreslår hur arbetet ska bedrivas framåt. Vi kommer att redogöra för de ekonomiska konsekvenserna av detta i vårt slutbetänkande.

1 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag och arbete.

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 3 augusti 2023 att tillsätta utredningen en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningens uppdrag syftar bland annat till att föreslå hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus i jämställdhetspolitiken och i samhället samt att säkerställa en långsiktig, samordnad och tydlig styrning på området könsrelaterat våld som utgår från kunskap och evidens.

Utredningen har enligt direktiven fyra deluppdrag:

1. Uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.
2. Uppdraget att ta fram förslag till en eller två strategier.
3. Uppdraget att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning.
4. Uppdraget att se över styrningen inom området.

Det första deluppdraget ska redovisas i ett delbetänkande. Enligt direktivet ska utredningen i delbetänkandet:

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål som handlar om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i

sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,

- analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, och
- identifiera behov av följdändringar i författningar som en följd av nya delmål.

Detta delbetänkande ska redovisas senast den 1 mars 2024.

Övriga deluppdrag (punkt 2–4 ovan) ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 28 februari 2025 och behandlas därmed inte i detta delbetänkande.

1.1.1 Bakgrund till utredningens uppdrag

Av utredningens direktiv framgår att regeringen anser att området hedersrelaterat våld och förtryck kräver ökad uppmärksamhet och synlighet för att detta våld och förtryck effektivt ska kunna förebyggas och bekämpas. Brott med hedersmotiv är ofta förankrade och sanktionerade i kollektiva familje- och släktgemenskaper, vilket innebär stor utsatthet för den drabbade och gör brotten särskilt svåra att bekämpa. Det finns flera brott som typiskt sett är hedersrelaterade, men som inte alltid är det. Det handlar till exempel om äkten-skapstvång, barnäktenskapsbrott och kvinnlig könsstympning. Dessa typer av brott hanteras dock inom ramen för regeringens arbete för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Det är angeläget med en tydlig målstruktur i arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck i syfte att säkerställa att styrningen och insatserna på området är träffsäkra. I förlängningen ökar det möjligheterna att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen anser vidare att det behöver övervägas om det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet bör formuleras på ett mer inkluderande sätt. Målformuleringen understryker att män är överrepresenterade bland förövare och att kvinnor utsätts för grovt, upprepat, systematiskt och ibland dödligt våld. Regeringen instämmer i denna bild men framför också att det finns våldsutsatta grupper som osynliggörs när målet är formulerat som det är. Det handlar till exempel om hbtqi-personers våldsutsatthet och det våld som män utsätts för av kvinnor. På grund av hur målet är formulerat kan det uppfattas som otydligt vad som ingår i delmålet – exempelvis synliggörs inte våld i ungas parrelationer. Regeringen bedömer därför att det nuvarande delmålet behöver ses över. Vidare anför man att ett nytt delmål bör tas fram som ett rättvisande samlingsbegrepp för de olika områden som i dag ryms inom mäns våld mot kvinnor, samtidigt som det även fortsättningsvis beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet. Samtliga områden som i dag omfattas av det sjätte delmålet ska omfattas av ett nytt, mer inkluderande delmål, och ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen ska samordna arbetet med Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42), som bland annat ska analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, till exempel genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitiken eller andra politikområden.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har letts av den särskilda utredaren Anna Ekstedt, Ambassadör mot människohandel. Utredningen samlades för ett första sammanträde den 27 oktober 2023 och har inom ramen för arbetet med delbetänkandet haft ytterligare två sammanträden, den 11 december 2023 och den 12 februari 2024. I utredningen ingår en sakkunnig och 20 experter (se missivet). Under denna första del av utredning har sekretariatet tagit flera kontakter med olika aktörer vilket beskrivs nedan.

Vi har haft intervjuer med utvalda organisationer för att inhämta deras synpunkter på den del av utredningen som vi ska behandla i vårt delbetänkande. Vi har träffat organisationer som möter och riktar sig till de målgrupper som nämns i våra direktiv. Vi har träffat organisationer inom kvinnorörelsen och kvinnojourrörelsen som möter främst kvinnor som är utsatta för eller utsatts för fysiskt och sexuellt våld. Vi har också träffat organisationer och verksamheter som möter våldsutsatta män och hbtqi-personer. Vi har även mött organisationer och verksamheter som är inriktade på hedersrelaterat våld och förtryck, sexuell exploatering och prostitution och människohandel samt våldsutsatthet hos personer med funktionsnedsättning. Vi har också arrangerat ett särskilt möte med fokus på vårt uppdrag att analysera om det bör införas ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck med civilsamhällesorganisationer, forskare och myndigheter.

Vi har medverkat på Jämställdhetsmyndighetens nätverksträff för att samordna arbetet med delmål 6. På mötet genomförde vi en workshop med myndigheterna utifrån de frågor vi ska behandla i vårt delbetänkande.

I bilaga 3 finns en redovisning av vilka aktörer vi har träffat inom ramen för utredningen.

1.3 Delbetänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller denna redovisning av utredningens uppdrag och arbete.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse av relevanta internationella konventioner och lagstiftning.

I kapitel 3 redogör vi för grundläggande begrepp och hur vi använder dem.

I kapitel 4 redogör vi för våldets uttryck och omfattning.

I kapitel 5 redogör vi för det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och tidigare förslag av relevans för uppdraget. Kapitlet innehåller även en nordisk utblick.

Kapitel 6 innehåller våra utgångspunkter inför att nya jämställdhetspolitiska mål ska föreslås.

I kapitel 7 redogör vi för vår analys och bedömning av om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål som handlar om att

förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck samt förslag till delmål på området.

I kapitel 8 föreslår vi en ny målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. De följdändringar i författningar som vi har identifierat som en följd av nya delmål presenterar vi också i detta kapitel.

I kapitel 9 redovisar vi konsekvenserna av vårt förslag.

2 Konventioner och lagstiftning

I detta kapitel redogör vi för relevanta internationella konventioner och lagstiftning som har haft stor betydelse för utvecklingen på politikområdet.

2.1 Från privat angelägenhet till samhällsproblem

Mäns våld mot kvinnor ses i dag som ett allvarligt samhällsproblem med politisk prioritet. Det har inte alltid varit så. Längre betraktades mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer som en privat angelägenhet och inte som en politisk fråga. Kvinnoorganisationer, och då särskilt kvinnojour rörelsen, spelade en viktig roll för att sätta frågan på den politiska dagordningen (SOU 2015:86 s. 237 och SOU 2014:71 s. 30). Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer etablerades som en egen politisk fråga på 1980-talet och hanterades då främst inom ramen för socialpolitiken och politiken som avser rättsväsendet.

I början av 1980-talet gjordes en betydelsefull ändring i lagstiftningen. Från och med år 1982 faller misshandel på enskild plats under allmänt åtal. Detta innebär att det inte längre är målsäganden som måste ange brottet till åtal. Brottet kan alltså anmälas oavsett om den våldsutsatta vill det eller inte. Detta har med stor sannolikhet bidragit till synen på misshandel av kvinnor som ett samhällsproblem och inte som en privat angelägenhet (Brå 2008). Ytterligare en viktig förändring skedde 1998, då Kvinnofredsreformen genomfördes. Då tillkom brottsrubriceringen grov kvinnofredskränkning och det blev även straffbart att köpa sexuella tjänster.

I de internationella instrument som togs fram på området under 1990-talet och framåt tydliggjordes att mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av ett ojämnt samhälle, samt att detta våld

upprätthåller maktbalansen mellan kvinnor och män (NCK & Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Mäns överordnade position och makt i samhället genom historien kan ses genom lagstiftningen. År 1884 sänktes åldern för när kvinnor blev myndiga från 25 år till 21 år, men gifta kvinnor förblev omynliga och underordnade mannens makt. Först 1921 infördes samma myndighetsålder, 21 år, för både kvinnor och män oavsett civilstånd (NCK & Jämställdhetsmyndigheten 2023). År 1919 beslutade riksdagen om allmän och lika rösträtt för kvinnor och män och 1921 hölls det första valet där kvinnor fick rösta.¹ Även i dag syns mäns överordnade position i samhället på olika områden, till exempel är kvinnor fortsatt underrepresenterade på ledande positioner i näringslivet och akademien och kvinnors disponibla inkomst är omkring 20 procent lägre än mäns (Jämställdhetsmyndigheten 2023).

2.1.1 Jämställdhetspolitikens mål och nationell strategi

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Det finns också sex jämställdhetspolitiska delmål. Det sjätte delmålet lyder: ”Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.” (skr. 2016/17:10).

Arbetet med det sjätte delmålet bedrivs utifrån en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Strategin omfattar sådant våld som huvudsakligen, men inte uteslutande, utövas av män mot kvinnor. Den nationella strategin omfattar hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den uppmärksammar också att även män och pojkar kan vara utsatta för våld från närstående.

Inom ramen för den nationella strategin har regeringen presenterat två åtgärdsprogram för perioderna 2017–2020 och 2021–2023.

Se kapitel 5 för mer bakgrund om jämställdhetspolitiken och det sjätte delmålet.

¹ Den allmänna rösträtt som infördes 1919 omfattade dock inte alla vuxna personer. År 1989 försvann omyndigförklaring ur svensk lagstiftning och först då utsträcktes rösträtten till samtliga vuxna svenska medborgare (Berg 2021).

2.2 Internationella konventioner och instrument

Sverige har anslutit sig till en rad internationella konventioner och andra instrument inom ramen för FN, Europarådet och EU som innebär jämställdhetspolitiska åtaganden.

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna antogs av FN:s generalförsamling 1948. De mänskliga rättigheterna slår fast att alla människor är födda fria och lika i värde. De mänskliga rättigheterna gäller för alla människor, utan åtskillnad. Vid sidan av denna deklaration finns en rad konventioner som uppmärksammar diskriminering och hinder som finns för individer inom vissa grupper för att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i Sverige har växt fram i takt med att våld mot flickor och kvinnor uppmärksammats i internationella konventioner. Detta är en viktig del i arbetet för jämställdhet och för flickor och kvinnors mänskliga rättigheter. Vi kommer här att beskriva de konventioner och avtal som har bäring på det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och som synliggör den diskriminering som finns globalt av flickor och kvinnor. Vi kommer att återkomma till Sveriges efterlevnad av dessa instrument och övervakningsorganens rekommendationer i vårt slutbetänkande.

2.2.1 Förenta nationerna

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Kvinnokonventionen) och FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor

FN:s generalförsamling antog 1979 konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women), även kallad Kvinnokonventionen eller CEDAW. Kvinnokonventionen togs fram då de allmänna instrumenten inte ansågs vara tillräckliga för att tillvarata kvinnors rättigheter och förhindra könsdiskriminering. Nästan alla FN:s medlemsstater har ratificerat konventionen som är en av FN:s kärnkonventioner. Konventionen är rättsligt bindande, vilket innebär att stater vid kränkningar av konventionen kan hållas ansvariga.

Kvinnokonventionen innehåller 30 artiklar. I dem fastslås bland annat att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att avskaffa

diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och angripa stereotypa beteendemönster som framställer det ena könet som bättre eller sämre än det andra. Artikel 6 i Kvinnokonventionen slår fast att länderna ska göra allt de kan, inklusive lagstifta, för att bekämpa alla former av kvinnlig prostitution samt människohandel av kvinnor. Alla stater rapporterar vart fjärde år till FN:s kvinnodiskrimineringskommitté hur de lever upp till konventionens artiklar.

FN-organet CEDAW antog 1992 en allmän rekommendation om våld mot kvinnor (FN 1992). Rekommendationen slår fast att könsbaserat våld (*gender-based violence*)² är en form av diskriminering som allvarligt hindrar kvinnors möjlighet att åtnjuta fri- och rättigheter som jämställda med män. Rekommendationen förtydligar också att Kvinnokonventionens första artikel om diskriminering av kvinnor inkluderar könsbaserat våld, alltså sådant våld som riktas mot en kvinna för att hon är en kvinna eller som drabbar kvinnor oproporionerligt.³

År 1993 antogs FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor. Deklarationen innebar att våld mot kvinnor slutade betraktas som en privat angelägenhet på global nivå. Deklarationen tydliggör att våld mot kvinnor är ett samhällsproblem och en manifestation av de ojämlika maktrelationerna mellan män och kvinnor. Deklarationen definierar våld mot kvinnor som varje fall av könsbaserat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysiskt, sexuellt eller psykiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 1). Deklarationen omfattar sexuella övergrepp och trakasserier, kvinnlig könsstympning och prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

År 1995 hölls FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking där den globala handlingsplanen för jämställdhet antogs, den så kallade Pekingsplattformen (FN 1995). Det är en handlingsplan för hur målen i Kvinnokonvention ska nås och ses som ett framsteg för arbetet med kvinnors rättigheter. Handlingsplanen listar tolv kritiska områden som FN:s medlemsstater aktivt bör arbeta med för att skynda på arbetet för kvinnors rättigheter. Ett av de tolv kritiska områdena är

² Det finns ingen officiell översättning av FN:s deklaration eller CEDAW:s allmänna rekommendation. Se avsnitt 3.4 för en mer utförlig genomgång av begreppet.

³ The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately (FN 1992).

våld mot kvinnor. I denna del utgår handlingsplanen från FN:s deklARATION om avskaffande av våld mot kvinnor, som slår fast att våld mot kvinnor är en manifestation av de historiska ojämlika maktrelationerna mellan kvinnor och män, vilket har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor samt hindrat kvinnors fulla utveckling.

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen)

Barnkonventionen har som mål att ge barn, oavsett bakgrund, rätt att bli behandlade med respekt och att få komma till tals. Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1989 och gäller i sin helhet som svensk lag sedan 2020 (lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Grundläggande i barnkonventionen är att alla barn har samma rättigheter och lika värde, oavsett till exempel ras, hudfärg, kön, språk eller religion. Barn ska skyddas mot alla former av diskriminering och bestraffning på grund av ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2). Vid alla åtgärder som rör barnet ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Vidare framgår att alla barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). Vidare ska barnet skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp (artikel 19). Konventionen fastslår också att varje barn har rätt att skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt mot att utnyttjas för prostitution, i pornografiska föreställningar eller pornografiskt material (artikel 34). FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) övervakar att konventionsstaterna efterlever barnkonventionen. Stater som har anslutit sig till konventionen ska kontinuerligt rapportera till barnrättskommittén om vad staten gör för att leva upp till konventionens krav.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs 2006 och ratificerades av Sverige 2008. Dess huvudsyfte är att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Konventionen innehåller flera artiklar som på olika sätt beskriver hur personer med funktionsnedsättning i alla åldrar ska skyddas från olika typer av våld och övergrepp. Det framgår av konventionen att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot att utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 15) samt mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp (artikel 16). Av artikel 16 framgår det också att åtgärder ska vidtas för att främja fysisk, kognitiv och psykologisk återhämtning, rehabilitering och social återanpassning för personer med funktionsnedsättning som blir utsatta för någon form av våld. Slutligen framgår det också av konventionen att personer med funktionsnedsättning har rätt till respekt för sin fysiska och psykiska integritet på samma villkor som andra (artikel 17).

Palermoprotokollet

Sverige har ratificerat FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, UNTOC). Konventionen trädde i kraft 2003. Sverige har även undertecknat ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, det så kallade Palermoprotokollet. Syftet med Palermoprotokollet är att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå brottsoffren med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften.

FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030)

År 2015 antog FN:s medlemsstater Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agenda 2030 omfattar 17 mål och 169 delmål för att uppnå social, ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling. Ett av målen är att uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt (mål 5). Nio delmål finns kopplade till målet om jämställdhet. Delmål 5.2 handlar om att avskaffa alla former av våld mot kvinnor och flickor, inklusive människohandel, sexuellt utnyttjande och andra typer av exploatering. Enligt delmål 5.3 ska alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning avskaffas. Även andra mål har koppling till jämställdhetspolitiken. Ett exempel är mål 16, där delmål 16.2 handlar om att skydda barn mot övergrepp, utnyttjande, människohandel och alla former av våld eller tortyr.

Agendans mål och delmål är integrerade och odelbara och har starka kopplingar till olika aspekter av de mänskliga rättigheterna. Arbetet med agendan ska utgå från ett rättighetsperspektiv, där jämställdhet är en central del (prop. 2019/20:188).

2.2.2 Europarådet

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

Europakonventionen, som också gäller som lag i Sverige sedan 1994 (lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) innehåller rättigheter som gäller för var och en. Det finns bland annat bestämmelser om att envars rätt till liv ska skyddas genom lag (artikel 2) och att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3).

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen)

Istanbulkonventionen antogs 2011 och ratificerades av Sverige 2014. Istanbulkonventionen är det första internationellt juridiskt bindande avtalet som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor.

Konventionen syftar till att skydda kvinnor och flickor mot alla former av våld samt att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Av Istanbulkonventionen framgår bland annat att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning. I konventionen definieras *könsrelaterat våld mot kvinnor (gender-based violence against women)* som våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt (artikel 3).

Konventionen inbegriper krav på en lång rad åtgärder, allt från datainsamling (artikel 11) och medvetandehöjande åtgärder (artikel 13) till rättsliga åtgärder för att kriminalisera olika former av våld mot kvinnor (artikel 4). Den ställer också krav på att medlemsländerna ska anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas och bemöta våld mot kvinnor utifrån ett helhetsperspektiv (artikel 7). Konventionen innehåller också bestämmelser om åtgärder som handlar om stöd och skydd för brottsoffer, särskilt kvinnor och barn. Nödvändiga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning (artikel 20).

Konventionen understryker att kvinnor och flickor utsätts för könsrelaterat våld och våld i hemmet i högre grad än män och poängterar att det är nödvändigt att våld mot kvinnor upphör för att jämställdhet ska kunna uppnås. Tillämpningen av Istanbulkonventionen övervakas av en expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, även kallad GREVIO.

Konventionen undertecknades av EU i juni 2017 och i juni 2023 fattade EU:s ministerråd beslut om att EU ska ansluta sig till konventionen (Europeiska unionens råd 2023).

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Konventionen antogs 2005 och ratificerades av Sverige 2010. Konventionen syftar till att förebygga och bekämpa människohandel, skydda brottsoffrens mänskliga rättigheter och att utforma en allsidig ram för skydd av och hjälp till brottsoffer och vittnen samt att säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt. Den syftar också till att främja internationellt samarbete när det gäller insatser mot människohandel. Konventionen gäller alla former av människohandel, nationell eller gränsöverskridande, oberoende av dess eventuella samband med organiserad brottslighet. Konventionen innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder av olika slag, åtgärder för att skydda och främja brottsoffers rättigheter och straffrättsliga bestämmelser. Tillämpningen av konventionen övervakas av en expertgrupp för bekämpning av människohandel, även kallad GRETA.

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen)

Sverige ratificerade Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS nr 201, Lanzarotekonventionen) 2013. Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering och sexuella övergrepp mot barn. Konventionen innehåller bland annat skyldigheter för medlemsstaterna att införa straffbestämmelser som ska skydda barn mot sexuella övergrepp, barnprostitution, barnpornografi, deltagande i pornografiska föreställningar, bevittnande av sexuella övergrepp och sexuella handlingar och kontaktsökande med barn i sexuellt syfte (artiklarna 18–23).

2.2.3 Europeiska unionen

EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel

EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel (2011/36/EU) antogs i april 2011. Direktivet innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelegd människohandel och påföljder på området. Det innehåller också bestämmelser om bland annat utredning och lagföring av människo-

handelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt. Det pågår en förhandling om ändring av människohandelsdirektivet (se avsnitt 2.3.1). I direktivet erkänns det att människohandeln är könsspecifik och att handeln med kvinnor och män ofta har olika syften. Hjälp- och stödåtgärderna bör därför också vid behov vara könsspecifika.

EU:s brottsofferdirektiv

Brottsofferdirektivet antogs 2012 och innehåller minimiregler om bland annat information, stöd och skydd till brottsoffer samt deras möjlighet att medverka i straffrättsliga förfaranden. Enligt artikel 1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att brottsoffer erkänns och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

Av inledningen till direktivet framgår att våld som riktas mot en person på grund av den personens kön, könsidentitet eller könsuttryck eller som i oproportionerlig utsträckning drabbar personer av ett visst kön ska ses som könsrelaterat våld. Det kan leda till att offret åsamkas fysisk, sexuell, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust. Könsrelaterat våld ska ses som en typ av diskriminering och som en kränkning av offrets grundläggande friheter och innefattar våld i nära relationer, sexuellt våld (inbegripet våldtäkt, sexuellt tvång och sexuellt ofredande), människohandel, slaveri samt olika slags skadliga beteenden som tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning och så kallade hedersbrott. Kvinnor som är offer för könsrelaterat våld måste också, liksom deras barn, få särskilt stöd och skydd, eftersom det vid sådant våld föreligger en stor risk för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning (punkt 17 i preambeln).

Av inledningen framgår också att offer för våld i nära relationer kan behöva särskilda skyddsåtgärder. Kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av sådant våld, och situationen kan vara värre om kvinnan är beroende av förövaren ekonomiskt och socialt eller när det gäller hennes rätt att uppehålla sig i landet (punkt 18 i preambeln).

2.3 Pågående förhandlingar om internationella instrument

Det pågår för närvarande förhandlingar om några internationella instrument. I detta avsnitt beskriver vi kortfattat dessa.

2.3.1 Ändring av människohandelsdirektivet

I syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer presenterade Europeiska kommissionen den 19 december 2022 ett förslag till direktiv om ändring av människohandelsdirektivet. Bland annat föreslås att medlemsstaterna ska formalisera inrättandet av nationella vidare-slussningsmekanismer, genom lagar eller andra författningar, samt utse en nationell kontaktpunkt för vidare-slussning av brottsoffer. I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan, föreslås att medlemsstaterna ska överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande genom människohandel, i de fall användandet av tjänsterna sker med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. I direktivet om ändring föreslås också att exploateringsformerna tvångs-äktenskap och illegal adoption ska läggas till i bestämmelsen om människohandelsbrott (Regeringskansliets faktapromemoria, 2022/23:FPM54). En allmän riktlinje antogs i rådet i juni 2023 och Europaparlamentet antog sin position i oktober samma år. Ett av parlamentets förslag är att surrogatmoderskap ska läggas till som en exploateringsform i bestämmelsen om människohandelsbrott (Europaparlamentet 2023). I november inleddes trepartssamtal mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet. I slutet av januari 2024 nåddes en preliminär överenskommelse.

2.3.2 Ändring av EU:s brottsofferdirektiv

Europeiska kommissionen har föreslagit ändringar av brottsofferdirektivet. Syftet med ändringsdirektivet är att brottsoffer ska kunna få stöd och tillgång till information, utkräva rättvisa och få ersättning. De föreslagna ändringarna i direktivet innebär utökade rättigheter för brottsoffer och en anpassning av regelverket till samhälls-

utvecklingen samt den tekniska och den rättsliga utvecklingen (Regeringskansliets faktapromemoria, 2022/23:FPM132). Särskilda skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller offer för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer föreslås i artikel 27a.

2.3.3 Europeiska kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Den 8 mars 2022 presenterade Europeiska kommissionen sitt förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Syftet är att fastställa en heltäckande ram för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer i hela unionen. Förslaget innehåller bland annat bestämmelser om brott som våldtäkt, kvinnlig könsstympning, nätstalkning och nättrakasserier. Det finns också bestämmelser om skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning, stöd till brottsoffer, förebyggande åtgärder samt samordning och samarbete. Allmän inriktning nåddes i rådet i juni 2023 och trilogförhandlingar inleddes i juli samma år. I början av februari 2024 träffades en preliminär överenskommelse mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet.

2.4 Lagstiftning

I detta avsnitt redovisar vi ett par av de reformer som har haft stor betydelse för att motverka mäns våld mot kvinnor och stärka skyddet för de utsatta. Ett viktigt syfte med lagstiftningen på området är att åstadkomma en attitydförändring i samhället genom att påverka människors värderingar och ha en positiv normerande effekt.

2.4.1 Kvinnofridsreformen och annan lagstiftning till stöd för brottsoffer

I slutet av 1990-talet genomfördes kvinnofridsreformen som innehöll lagändringar i syfte att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet (prop. 1997/98:55). Reformen innebar bland annat att straffbestämmelsen om grov fridskränkning

och grov kvinnofridskränkning infördes (4 kap. 4 a § brottsbalken). Grov fridskränkning tar sikte på upprepade kränkningar av en persons integritet i form av exempelvis vålds-, frids- eller sexualbrott som begås mot en närstående. Begås gärningarna av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden är det fråga om grov kvinnofridskränkning. Syftet med den särskilda straffbestämmelsen om grov kvinnofridskränkning var att stärka det straffrättsliga skyddet för kvinnor som utsätts för systematiska övergrepp och kränkningar av en partner eller tidigare partner. Sverige är ett av få länder i världen som har en särskild straffbestämmelse om våld mot kvinnor i nära relationer. Straffbestämmelsen gällande grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning har genomgått vissa förändringar. Bland annat har brottskatalogen utvidgats och minimiStraffet höjts. I samband med den senaste reformen genomfördes också ändringar i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Bland annat utvidgades möjligheterna att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och det så kallade väsentlighetskravet för kontaktförbud avseende en gemensam bostad och för särskilt utvidgade kontaktförbud togs bort (prop. 2020/21:217). Se även avsnitt 2.4.5.

Socialtjänsten ska verka för att brottsoffer får stöd och hjälp (5 kap. 11 § socialtjänstlagen [2001:453]). Genom en lagändring som trädde i kraft 2007 förtydligades detta ansvar för främst våldutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Regeringen motiverade förtydligandet med att det är angeläget att betona socialnämndens ansvar för att brottsoffer, och då framför allt kvinnor som utsätts eller har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som bevittnat våld, får det stöd och den hjälp de behöver (prop. 2006/07:38). Som följd av ändringen i socialtjänstlagen infördes 2014 föreskrifter och allmänna råd för socialnämndens och hälso- och sjukvårdens arbete mot våld i nära relationer (SOSFS 2014:4). Dessa reviderades 2022 (HSLF-FS 2022:39). Enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall ska Socialstyrelsen göra utredningar av vissa skador och dödsfall. Vartannat år sammanställer myndigheten dessa i en rapport till regeringen. Syftet är att identifiera brister i samhällets skyddsnät och ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som förebygger att barn

far illa och vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

År 2018 genomfördes en större reform av sexualbrottslagstiftningen. Efter reformen går gränsen för straffbar gärning – för vuxna personer – vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. Det krävs alltså inte längre att gärningspersonen har använt sig av våld eller hot, eller utnyttjat ett offers särskilt utsatta situation, för att kunna dömas för till exempel våldtäkt. Genom reformen infördes också ett särskilt oaktsamhetsansvar för de allvarligaste sexualbrotten och två nya brott infördes, oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp (prop. 2017/18:177). För att ytterligare stärka skyddet mot allvarliga sexuella kränkningar som begås på distans, till exempel över internet föreslog regeringen en utvidgning av bestämmelserna om våldtäkt, sexuellt övergrepp och motsvarande brott mot barn. Även minimistraffet för flera sexualbrott skärptes (prop. 2021/22:231). Lagändringarna trädde i kraft 2022.

År 2021 trädde lagändringar i kraft som syftade till att förebygga våld och andra övergrepp i nära relationer. Lagändringarna presenterades av regeringen i propositionen Förebyggande av våld i nära relationer (prop. 2020/21:163). I socialtjänstlagen (2001:453) infördes en bestämmelse om att det hör till socialnämndens uppgifter att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och i patientsäkerhetslagen (2010:659) infördes det bestämmelser om att barns behov av information, råd och stöd särskilt ska beaktas inom hälso- och sjukvården om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) infördes det en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till Polismyndigheten som rör en enskild eller en närstående till den enskilde i syfte att förebygga att det mot den närstående begås ett allvarligare vålds-, frids- eller sexualbrott.

I oktober 2023 överlämnade regeringen propositionen Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende (prop. 2023/24:31) till riksdagen. Riksdagen biföll propositionen i februari 2024. Propositionen innehåller bestämmelser som syftar till att förbättra

skyddet för och stödet till personer som behöver skyddat boende. Vidare syftar de till att stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. En förändring är att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen (2001:453) som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska bedömas och beviljas insatsen individuellt och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser. Lagändringarna träder i kraft den 1 april 2024.

2.4.2 Lagstiftning gällande hedersrelaterat våld och förtryck

I syfte att stärka det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck har det genomförts flera lagändringar de senaste tio åren. Den 1 juli 2014 infördes nya straffrättsliga och civilrättsliga bestämmelser i syfte att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (prop. 2013/14:208). Två nya brott infördes i brottsbalken, äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 c och 4 d §§ brottsbalken). Även försök och förberedelse till äktenskapstvång kriminaliserades. Vidare avskaffades möjligheten för barn att få dispens att gifta sig och reglerna om erkännande av utländska äktenskap skärptes. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat. Straffskalan för brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor har också skärpts.

År 2020 infördes en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken som tar sikte på brott som begås med hedersmotiv (prop. 2019/20:131). Straffskärpningsgrunden innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av brottets straffvärde ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Det infördes också ett särskilt barnäktenskapsbrott som kan ge fängelse i högst fyra år och som innebär att den som förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap eller en äktenskaplig förbindelse döms för barnäktenskapsbrott. Bestämmelsen ställer, till skillnad från bestämmelsen om äktenskapstvång inte krav på att någon har förmåtts att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet (4 kap. 4 c § brotts-

balken). Samtidigt infördes ett utreseförbud som innebär att om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äkten-skapsliknande förbindelse eller för att könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (31 a–i §§ lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga). Se även avsnitt 2.4.5.

År 2022 infördes ett nytt brott i brottsbalken med beteckningen hedersförtryck (prop. 2021/22:138). Bestämmelsen innehåller en särskild strängare straffskala för den som upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person med ett hedersmotiv och där var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år (4 kap. 4 e § brottsbalken).

2.4.3 Lagstiftning gällande prostitution och människohandel

Sverige införde år 1999, som det första landet i världen, lagstiftning som kriminaliserar köp av en sexuell tjänst från någon som är över 18 år. Straffbestämmelsen finns numera brottsbalkens 6 kapitel om sexualbrott (se 6 kap. 11 § brottsbalken avseende köp av sexuell tjänst). Lagstiftningen som kriminaliserar köp, men inte försäljning, av sexuella tjänster infördes som en del av kvinnofridsreformen. Propositionen Kvinnofrid (prop. 1997/98:55) som låg till grund för lagstiftningen slog fast att prostitution är en del av mäns våld mot kvinnor och ett uttryck för brist på jämställdhet. Regeringen framhöll att det i ett jämställt samhälle är ”ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning” (prop. 1997/98:55 s. 22). Regeringen ansåg att det inte var rimligt att kriminalisera säljaren, mot bakgrund av att säljaren åtminstone i flertalet fall, måste vara att anse som den svagare parten som utnyttjas av andra. Regeringen framhöll att det, för att motivera personer i prostitution att söka hjälp, är viktigt att de inte känner att de riskerar någon form av påföljd. Vidare angav regeringen vikten av att kriminaliseringen kombineras med sociala insatser. (prop. 1997/98:55 s. 104 ff.).

Det är sedan länge kriminaliserat i Sverige att köpa en sexuell handling av den som är under 18 år. Brottet betecknades vid brottsbalkens tillkomst som förförelse av ungdom och straffbestämmelsen

syftade till att skydda ungdomar från att dras in i prostitution. Sedan 2020 är brottsbeteckningen *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling* (se 6 kap. 9 § brottsbalken).

Koppleri är straffbelagt i 6 kap. 12 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning döms för koppleri till fängelse i högst fyra år.

Människohandel är straffbelagt i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år. Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt 18 år döms för människohandel även om något otillbörligt medel inte har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år. Med ”i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål” avses i första hand utnyttjande i prostitution, men det kan också gälla andra former av utnyttjande för sexuella ändamål. Exempelvis kan det även vara fråga om utnyttjande för att medverka vid framställningen av pornografiska alster eller för att medverka i en pornografisk föreställning (prop. 2001/02:124).

Sedan lagstiftningen mot människohandel infördes i början av 2000-talet har flera ändringar och straffskärpningar skett. Bland annat har de så kallade otillbörliga medlen förtydligats och straffansvaret utvidgats till att även avse oaktsamhet i fråga om offrets ålder i de fall offret är under 18 år. Minimistraffet för människohandel, mindre grovt brott, har också skärpts (prop. 2017/18:123).

Vidare skärptes straffskalan för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling 2020. Genom lagändringen togs böter bort ur straffskalan, maximistraffet höjdes och brottets beteckning ändrades från köp av sexuell handling av barn till *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling* (prop. 2018/19:157). Den 1 augusti 2022 höjdes minimistraffet för köp av sexuell tjänst genom att böter togs

bort från straffskalan. Samtidigt höjdes straffminimum för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling till fängelse i sex månader och en särskild straffskala om fängelse i högst ett år infördes för utnyttjande som är mindre grovt (prop. 2021/22:231).

2.4.4 Lagstiftning till skydd för barn

Det finns flera lagar som reglerar samhällets ansvar för barn som far illa genom att utsättas för våld. Två exempel är socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I detta avsnitt berör vi inte denna lagstiftning i detalj utan gör en översiktlig redogörelse av bestämmelser som införts de senaste åren.

Den 1 juli 2022 infördes straffbestämmelsen om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken. Därigenom blev det straffbart att låta barn bevittna exempelvis våld, sexuella övergrepp och hot mellan närstående. Med bevittna avses att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås. Straffet för barnfridsbrott är fängelse i högst två år. Är brottet grovt är straffskalan fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. För ringa brott döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet förutsätter att barnet är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och målsäganden i grundbrottet (det bevittnade brottet).

Syftet med att införa ett särskilt barnfridsbrott var att stärka det straffrättsliga skyddet för barn som bevittnar vissa brott mellan närstående. Detta eftersom forskning visar att barn som bevittnar brott i nära relationer löper ökad risk att drabbas av fysisk och psykisk ohälsa, både på lång och kort sikt (prop. 2020/21:170).

Se även avsnitt 2.4.1 och 2.4.2 för lagstiftning som syftar till att skydda barn från våld.

2.4.5 Pågående arbete

I augusti 2022 publicerades en promemoria som föreslår att en ny brottstyp, psykisk misshandel, införs i brottsbalken (Ds 2022:18). Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Den 21 november 2023 tog regeringen emot betänkandet Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön (SOU 2023:80). I betänkandet föreslås bland annat att kön läggs till som en ny grund i den bestämmelse som gäller straffskärpning vid brott som begås med hatbrottsmotiv. Det föreslås också att det straffbara området för köp av sexuell tjänst och koppleri bör utvidgas till att omfatta sexuella handlingar som utförs på distans. Vidare föreslås att brottsbeteckningen köp av sexuell tjänst bör ändras till köp av sexuell handling. Betänkandet har remitterats och remisstiden går ut den 19 mars 2024.

I februari 2024 överlämnade utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen sitt betänkande till regeringen (SOU 2024:13). Syftet med uppdraget var att säkerställa att lagstiftningen i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer (dir. 2022:114 och 2023:36). Utredningen lämnar förslag som syftar till att fler kontaktförbud ska utfärdas och att kontaktförbudslagstiftningen i högre utsträckning än i dag ska utgöra ett reellt skydd för den utsatte och fungera brottspreventivt. Ett förslag är att risk för *otillbörlig övervakning*, exempelvis genom GPS-sändare eller appar, ska kunna utgöra grund för kontaktförbud. Andra förslag är att andra omständigheter än tidigare brottslighet ska ges ett större genomslag vid riskbedömningen och att kontaktförbud i vissa fall ska avse större geografiska områden.

I mars 2024 beslutade regeringen om en proposition (prop. 2023/24:72) avseende ett utvidgat utreseförbud för barn och unga. I propositionen lämnas förslag om en utvidgning av det nu gällande utreseförbudet i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Regeringen föreslår också att straffansvaret för egenmäktighet med barn (7 kap. 4 § brottsbalken) utvidgas till att även omfatta gärningar där ett barn under 15 år förs bort eller annars undanhålls, om gärningen är ägnad att hindra att vård enligt LVU påbörjas. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2024.

3 Grundläggande begrepp

I detta kapitel beskriver vi några centrala begrepp inom området och hur vi använder begreppen fortsatt i betänkandet.

3.1 Kön och genus

Begreppen kön och genus är centrala inom genusforskning. Genusforskning bedrivs i sin tur inom många olika ämnesdiscipliner, till exempel genusvetenskap, statsvetenskap, socialt arbete och sociologi. Skillnaden mellan begreppen kan översiktligt sägas motsvara engelskans *sex* och *gender*. Kön (eng. *sex*) hänvisar till biologiskt kön, det vill säga kroppslig könsskillnad. Genus (eng. *gender*) hänvisar till sociala och kulturella aspekter av kön och könsrelationer, även kallat socialt kön. Begreppen kön och genus tolkas och används dock på olika sätt inom forskningen, vilket gör det svårt att fastställa en definition. Tvärtom kan det vara viktigt att ha i åtanke att det finns flera olika tolkningar och användningar av begreppen (Lykke 2017, Wahl m.fl. 2018, Hirdman 1988 och 2001). Kön kan förstås i flera dimensioner och delas upp i fyra delar: kropp/biologiskt kön, juridiskt kön, könsidentitet och könsuttryck (för närmare definitioner se SOU 2017:92 s. 63).

Inom genusforskning och feministisk teoribildning har genus ofta använts för att belysa samhälleliga normer kring hur kvinnor respektive män ska bete sig och vilka attribut och roller de ska ha. Denna utgångspunkt baseras på idén om att relationer mellan män och kvinnor är skapade av samhället, och inte är biologiskt eller naturligt givna. Genusbegreppet har dock kritiserats för att upprätthålla en föreställning om att det finns ett biologiskt givet kön och ett socialt konstruerat kön. Senare teoribildning har i stället pekat på vikten av att analysera gränsen mellan det biologiska och det socialt konstruerade

i stället för att definiera den (SOU 2015:86 s. 50–51). Vissa feministiska forskare har valt att använda begreppet kön i stället för genus, i meningen att begreppet omfattar både biologiskt och socialt kön (Lykke 2017, Wahl m.fl. 2018).

Förståelsen av kön och genus har under åren genomgått förändringar och det finns alltså inte någon enhetlig användning av begreppen. På senare år har det också framförts kritik mot den binära uppdelningen av kön och genus. Kritiker har påtalat vikten av en mer flerdimensionell syn på kön och genus. Utifrån denna förståelse finns fler än två kön och ett behov av att synliggöra fler aspekter av kön, till exempel könsidentitet och könsuttryck (SOU 2015:86 s. 51–52). Som ett resultat av detta har begreppet ickebinär tillkommit. En person som är ickebinär definierar sig inte som kvinna eller man. Begreppet är dock mångfacetterat och betyder inte samma sak för alla personer som identifierar sig med det. Ofta används begreppet som ett paraplybegrepp för olika könsidentiteter som inte följer tvåkönsnormen (RFSL 2024). Förståelsen av genus och föreställningar om maskulinitet, femininitet och sexualitet har varit centralt för analysen av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive våld i hbtqi-personers nära relationer.

3.2 Jämställdhet

Jämställdhet betyder att kvinnor och män, flickor och pojkar har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Jämställdhetspolitiken bygger på utgångspunkten att det finns en hierarkisk, social ordning som upprätthåller ojämlika maktförhållanden i samhället, där kvinnor är underordnade och män överordnade som grupper i samhället. Det finns en bred förståelse för att ojämställdhet mellan män och kvinnor inte beror på individuella val och förutsättningar utan på de patriarkala maktstrukturerna i samhället. Det övergripande riksdagsbundna målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2005/06:155, s. 43).¹

Jämställdhet blev ett eget politikområde i Sverige på 1970-talet. Begreppet jämställdhet ersatte tidigare begrepp såsom ”kvinno-saken” eller ”kvinnans jämlikhet”. Jämställdhet som begrepp började

¹ För vidare läsning om jämställdhetsbegreppet, se till exempel SOU 2015:86.

användas för att skilja från begreppet jämlikhet som användes om en klassutjämnande politik (Hirdman 2001).

3.3 Våld

Våld kan ta flera olika uttryck och många gånger handlar det om brottsliga gärningar, till exempel misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken), sexuellt ofredande (6 kap. 10 § brottsbalken) eller olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken). Våld som samhällsfenomen och dess orsaker har studerats inom flera olika forskningsfält (NCK & Jämställdhetsmyndigheten 2023). Det finns ett flertal olika definitioner och förklaringsmodeller för att förstå våld och vad det grundar sig i. Jämställdhetspolitiken har till stor del utgått från ett könsmaktsperspektiv (se avsnitt 3.5.)

Utgångspunkten för att förstå våld och dess orsaker är bred inom jämställdhetspolitiken. Det innebär att det inte alltid handlar om brottsliga handlingar. Våld förstås ofta som ett mångtydigt begrepp som omfattar brottsliga gärningar som hot, fysiskt våld och sexuella övergrepp men också handlingar som enligt rådande lagstiftning inte är brottsliga men som sammantaget kan skapa ett mönster av utsatthet (Socialstyrelsen 2023 s. 28).

Per Isdals definition av våld används ofta som utgångspunkt i praktiskt arbete på området (Isdal 2001):

Våld är varje handling riktad mot en annan person, som genom att denna handling skadar, smärtar, skrämmer eller kränker, får denna person att göra något mot sin vilja eller avstå från att göra något den vill.

En annan välanvänd definition kommer från WHO (2002, sv. övers. i Löfvenberg & Rahm 2007, s. 14):

Att uppsåtligt bruka eller hota att bruka makt eller fysisk styrka mot sin egen person, mot en annan människa, en grupp människor, en gemenskap eller ett samhälle, med följd eller tämligen sannolik följd att någon dör eller att det uppstår kroppsskada, psykisk skada, skador i den känslomässiga utvecklingen eller funktionshinder.

År 2002 antog WHO och International Network for the Prevention of Elder Abuse (INPEA) den så kallade Torontodeklarationen som handlar om att förebygga våld mot äldre (WHO 2002a). Där beskrivs

äldre kvinnor som särskilt sårbara för våld och våld mot äldre definieras som:

en enstaka eller upprepad handling, eller frånvaro av önskvärd/lämplig handling, som utförs inom ett förhållande där det finns en förväntan på förtroende och som förorsakar skada eller smärta hos en äldre person.

Barnkonventionens definition av våld används ofta när det gäller våld mot barn. I artikel 19 definieras våld som:

alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försummelse, misshandel eller utnyttjande, däribland sexuella övergrepp.

Våld kan bestå av olika handlingar. I Istanbulkonventionen avses ”varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld kopplat till våld mot kvinnor och våld i hemmet”. Istanbulkonventionen inkluderar också ekonomiskt lidande eftersom det kan hänga ihop med psykiskt våld, till skillnad från tidigare definitioner av våld mot kvinnor som till exempel antagits av FN (Europarådet 2011). Konventionen fastlår att våld mot kvinnor kan ske både i offentliga och privata sammanhang (artikel 3). Se också avsnitt 4.1 för en närmare förklaring av olika våldsuttryck.

3.4 Könslaterat, könsbaserat och genusbaserat våld

Flera centrala internationella instrument som behandlar våld mot kvinnor och våld i nära relationer använder begreppet *gender-based violence*. Det finns sällan officiella översättningar av internationella konventioner och begreppet har översatts till svenska på olika sätt: könsrelaterat våld, könsbaserat våld, genusbaserat våld eller genusrelaterat våld. Könslaterat våld är det begrepp som används i våra direktiv. Då begreppet *gender-based violence* förekommer i internationella instrument står det allt som oftast med tillägget *against women*, det vill säga mot kvinnor.

I FN-organet CEDAW:s allmänna rekommendation om våld mot kvinnor, som saknar en officiell översättning på svenska, definieras *gender-based violence* som ”sådan våld som riktas mot en kvinna för att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor på ett oproportionerligt sätt” (FN 1992).

I Istanbulkonventionen översätts begreppet gender till genus medan *gender-based violence against women* översätts till *könsrelaterat våld mot kvinnor* (se till exempel artikel 2, 3, 4, 14 och 60). Könsrelaterat våld mot kvinnor definieras som ”våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt” (artikel 3). Även i Europeiska kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer används begreppet *gender-based violence* som på svenska översätts till genusbaserat våld (artikel 4, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer COM/2022/105 final).² En vanlig tolkning är att könsrelaterat våld är en översättning av engelskans *gender-based violence against women* och att våld i hemmet eller våld i nära relationer är en översättning av engelskans *domestic violence*.

I en svensk kontext används begreppen om *gender-based violence* sparsamt och dessutom på olika sätt, både i praktik och forskning. Genusbaserat våld används inte i så stor utsträckning i en svensk kontext. När det förekommer är det framför allt inom forskning eller av aktörer som även verkar i internationella sammanhang. Begreppen könsbaserat våld och könsrelaterat våld är något mer vanligt förekommande och används både överlappande och synonymt i forskningen. Båda begreppen är breda, men vilka typer av våld som är inkluderade varierar. Könsbaserat våld kan sägas vara en mer direkt översättning av *gender-based violence* då det framhåller att våldet är baserat på kön snarare än relaterat till kön. Könsrelaterat används alltmer i jämställdhetspolitiken. Det förkortade begreppet könsrelaterat våld, alltså utan tillägget ”mot kvinnor” eller utan sådan kontext saknar en lika tydlig definition som övriga centrala begrepp som används inom jämställdhetspolitikens sjätte delmål.

Den gemensamma nämnaren för könsbaserat och könsrelaterat våld är att det avser att främst kvinnor utsätts. Begreppen utgår från könsmaktsordningen som förklaring till våld, vilket grundar sig i en historisk maktobalans mellan kvinnor och män. Denna maktobalans beror på könsnormer och föreställningar om maskulinitet och femininitet (NCK & Jämställdhetsmyndigheten 2023). I regeringens biståndsstrategi för global jämställdhet (Utrikesdepartementet 2022) beskrivs könsrelaterat våld på följande sätt:

² Det pågår just nu trepartsförhandlingar om direktivet (se vidare avsnitt 2.3 och kapitel 8).

Könsrelaterat våld är ett allvarligt uttryck för förtryck och ett stort hinder för kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna samt hindrar samhälls- och hållbar utveckling. Könsrelaterat våld, vilket innefattar våld i nära relationer, sexuellt våld, människohandel för sexuella ändamål, utnyttjande i prostitution samt skadliga sedvänjor som barnäktenskap och tidiga och påtvingade äktenskap, hedersrelaterat våld och förtryck och kvinnlig könsstympning, finns fortsatt i alla samhällen och sammanhang samt ökar ofta i krig, kris och konflikt. [...] Könsrelaterat våld drabbar även hbtqi-personer som uppfattas avvika från könsstereotypa normer och beteenden.

Vi för en fördjupad diskussion om begreppet könsrelaterat våld i kapitel 8, avsnitt 8.2.1.

3.5 Mäns våld mot kvinnor

Begreppet mäns våld mot kvinnor kan liksom könsbaserat och könsrelaterat våld härledas till FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW) och FN-organet CEDAW:s allmänna rekommendation om våld mot kvinnor. Med begreppet avses ”våld som riktas mot en kvinna för att hon är kvinna” (se 2.2.1). I FN:s Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor används begreppet *violence against women*. I Istanbulkonventionen används begreppen *gender-based violence against women* och *violence against women*.

Mäns våld mot kvinnor växte fram som etablerat begrepp i Sverige under 1990-talet för att synliggöra såväl offer som förövare, där det framgår att våld är en konsekvens av ett hierarkiskt maktförhållande mellan könen (Nilsson & Lövkrona 2015). Således är det inte endast kvinnors utsatthet som blir synlig utan även mäns ansvar för våldet, till skillnad från begreppet våld mot kvinnor (*violence against women*). En viktig bakgrund var behovet av att se bortom avvikelserförklaringar som utgår från att vissa män använder våld på grund av faktorer hos dem själva (till exempel män med psykiska problem, missbruk, låg socioekonomisk status eller invandrarbakgrund). I stället för individuella orsaker till våldet riktades uppmärksamheten mot de strukturella orsakerna till våldet, det vill säga de ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män i samhället (Lövkrona & Nilsson 2023). Några av de benämningar som ofta används för att illustrera dessa maktrelationer, inte bara när det gäller våld utan i flera olika sam-

manhang, är könsordning, könsmaktsordning, genusordning och genussystem (SOU 2015:86, s. 50). Än i dag skiljer sig förklaringsmodeller till våld mot kvinnor generellt åt mellan olika forskningsfält. Samtidigt finns det liknande faktorer och fenomen som lyfts för att förstå och förklara våld mot kvinnor, såsom att en avgörande faktor för våld mot kvinnor är förväntningar att leva upp till vissa former av normativ maskulinitet (Franzén & Gottzén 2020).

Sedan 2006 är ett av de jämställdhetspolitiska delmålen att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Begreppet mäns våld mot kvinnor började användas i jämställdhetspolitiken i syfte att förtydliga att det oftast finns en manlig förövare bakom det våld som kvinnor utsätts för och för att tydliggöra det könade maktförhållandet kring offer och förövare (prop. 2005/06:155). Det jämställdhetspolitiska delmålet om mäns våld mot kvinnor omfattar också hedersrelaterat våld och förtryck.

Mäns våld mot kvinnor är ett paraplybegrepp och innefattar mäns våld mot kvinnor i nära relationer, men också en mängd våldshandlingar mot kvinnor och flickor där det inte finns en nära relation mellan förövare och utsatt. Några exempel är sexuella trakasserier, kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi, sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt sexuellt våld i krig och konflikt. Begreppet mäns våld mot kvinnor är i det avseendet bredare än begreppet våld i nära relationer.

En generell kritik mot jämställdhetspolitiken och könsmaktsperspektivet, inklusive begreppet mäns våld mot kvinnor, har varit att det inte bara är könsmakt som förklarar flickors och kvinnors situation, utan att analysen behöver kompletteras med hur kön samvarierar med andra maktordningar baserade på till exempel klass, sexualitet, nationalitet och etnicitet. Kritiken har utgått från att könsmaktsperspektivet främst tar utgångspunkt i vita medelklasskvinnors erfarenheter och att detta i sin tur resulterar i att de insatser och stöd som ges till våldsutsatta kvinnor inte blir tillräckliga och riskerar att bli exkluderande. Utifrån detta har framförts att fler sociala kategoriseringar och maktordningar utöver kön behöver beaktas i arbetet mot våld, såsom klass, funktionsnedsättning, heteronormativitet och rasism (se till exempel Crenshaw 1991, Ekström 2012, Smirthwaite & Holmberg 2014). Begreppet intersektionalitet användas ofta i forskningen för

att belysa detta. En feministisk analys som enbart fokuserar på genus/kön är utifrån denna teoretiska utgångspunkt reduktionistisk, det vill säga förenklad (Lykke 2017).

3.6 Våld i nära relationer

Begreppet våld i nära relationer är ett samlingsbegrepp som omfattar våld och övergrepp som utövas av en närstående person, till exempel inom en familje- eller släktrelation. Närståendekretsen är inte helt given och har definierats på olika sätt.

Begreppet våld i nära relationer har en tydlig koppling till Sveriges internationella konventionsåtaganden. I Istanbulkonventionen används begreppet våld i hemmet (domestic violence) och definieras som varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön eller mellan nuvarande och tidigare makar eller partner (artikel 3). Definitionen är könsneutral och omfattar offer och förövare av båda könen (Europarådet 2011). I Istanbulkonventionen konstateras att våld i hemmet drabbar kvinnor oproportionerligt och att även män kan utsättas för våld i hemmet. I konventionen konstateras också att barn är offer för våld i hemmet, inbegripet som vittnen till våld.

Den så kallade brottsofferparagrafen i socialtjänstlagen (5 kap. 11 § SoL) föreskriver att socialnämnden särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående är offer för brott. Våld i nära relationer finns inte definierat i lagstiftningen. I förarbetena till Socialtjänstlagen framhåller regeringen vikten av att arbeta med närståendebegreppet. Denna bedömning grundades på att uttrycket ”våld eller andra övergrepp i hemmet” är missvisande då det inte handlar om den fysiska platsen utan relationen till den som utövar våldet (prop. 2006/07:38 s. 30). Begreppet närstående är alltså centralt.³

³ I förarbetena till bestämmelsen framgår att ”utgångspunkten för om någon skall betraktas som närstående eller inte bör fortsatt vara om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan honom eller henne och den som utsatts för brottet. För vuxnas del kan till exempel även makar, sambor, pojk- och flickvänner som man har ett mer fast och varaktigt förhållande med, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen måste även fortsättningsvis göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.” (prop. 2006/07:38 s. 31).

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) finns begreppet våld i nära relationer inte heller närmare definierat. Föreskriften är könsneutral. Socialstyrelsens användning av begreppet våld i nära relationer framgår i Socialstyrelsens handbok (2023):

Våld i nära relationer innefattar mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor i nära relationer. Våld i nära relationer innefattar även exempelvis våld mot barn av närstående, våld i nära relation där en kvinna utövar våld mot en manlig partner, våld i hbtqi-personers relationer, våld av barn mot föräldrar, våld av syskon, våld i ungas parrelationer och hedersrelaterat våld då våldsutövaren/våldsutövarna har en nära relation till den våldsutsatta. Våld i nära relationer som förekommer i prostitution och människohandel innefattas också.

Det kan därmed inkludera vårdpersonal eller annan omsorgspersonal för till exempel personer med funktionsnedsättning eller äldre personer. Dessa relationer kan sägas bryta mot samhällets föreställningar om vad som är en nära relation. Samtidigt kan den som utsätts för våld i dessa sammanhang ha en nära relation till och ofta starka känslomässiga band till våldsutövaren. Våldet sker ofta i den våldsutsattas egen bostad eller i anslutning till denna, och kan av dessa skäl anses utgöra våld i en nära relation. När det handlar om våld mot barn av närstående så används ibland begreppet barnmisshandel. I brottsbalken finns dock ingen särskild rubricering för barnmisshandel, utan bestämmelsen om misshandel gäller (3 kap. 5 § brottsbalken). Se även avsnitt 3.3.

Den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor omfattar våld i nära relationer, men definierar inte begreppet närmare (skr. 2016/17:10).⁴

Våld i nära relationer används alltså ofta, till exempel i flera kommuner, som ett begrepp som omfattar våld i alla heterosexuella relationer och våld i hbtqi-personers nära relationer, inklusive barns utsatthet för våld (SOU 2015:55 s. 50). Det är inte ovanligt att begreppet våld i nära relationer också innefattar hedersrelaterat våld och förtyck, helt eller delvis. Andra använder begreppet snävare. I Brås senaste omfattningskartläggning (se kapitel 4 avsnitt 4.2) avgränsas det till exempel till att avse en pågående eller avslutad parrelation som varat minst en månad (Brå 2014).

⁴ Strategin omfattar våld som flickor och kvinnor blir utsatta för av närstående. Strategin omfattar även mäns och pojkars utsatthet för våld av närstående respektive kvinnors och flickors utövande av våld. Den nationella strategin omfattar i samtliga delar hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer.

Det finns därmed skillnader i användande och förståelse av begreppet i akademiska och praktiska sammanhang. Inom forskarvärlden dominerar förståelsen om att begreppet avser en intim nära relation, översatt från engelskans *intimate partner violence*. Annat våld från närstående hanteras ofta inom andra forskningsområden. Ett exempel är våld mot barn, som är ett eget forskningsfält, och som omfattar såväl våld från närstående som annat våld som barn utsätts för, till exempel våld i skolmiljö såsom mobbing (NCK & Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Begreppet har kritiserats ur ett jämställdhetsperspektiv för att det exkluderar våld som sker utanför en nära relation och vissa uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck. En annan kritik är att det osynliggör den vanligaste formen av våld i nära relationer, det vill säga det våld som män utövar mot kvinnor i nära heterosexuella relationer (SOU 2015:55 s. 50).

3.7 Hedersrelaterat våld och förtryck

FN:s kvinnokonvention (CEDAW) slår fast att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningen om det ena könets underlägsenhet eller på stelnade roller för män och kvinnor (artikel 5 a). Inom FN har begreppen honour, honour killings och honour-based violence också diskuterats sedan Kvinnokonventionens tillkomst, inte minst genom att FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor och flickor lyft frågan vid olika tillfällen i sina rapporter (FN 2002). I ett sådant fall användes följande definition (FN 1999):

Honour is defined in terms of women's assigned sexual and familial roles as dictated by traditional family ideology. Thus adultery, premarital relationships (which may or may not include sexual relations), rape and falling in love with an 'inappropriate' person may constitute violations of family honour.

Internationellt används också begreppet skadliga sedvänjor (harmful practices) för frågor som handlar om hedersrelaterat våld och förtryck. Till exempel har FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) och FN:s barnrättskommitté (CRC) i en gemensam allmän rekommendation/kommentar behandlat skad-

liga sedvänjor. Kommittéerna anför att sådana sedvänjor baseras på könsdiskriminering och att de ofta har rättfärdigats med hänvisning till sociokulturella och religiösa sedvänjor och värden (FN 2014).

I Danmark och Norge används begreppet negativ social kontroll, som delvis överlappar hedersrelaterat våld och förtryck (se även avsnitt 5.7).

Istanbulkonventionen omfattar olika former av könsrelaterat våld, som definieras som ”våld som riktas mot en kvinna för att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt” (artikel 3 d). Hedersrelaterat våld och förtryck ingår i konventionen som en typ av könsrelaterat våld (Europarådet 2019). I Istanbulkonventionen åläggs konventionsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar (artikel 42).

Skadliga sedvänjor lyfts också fram i Agenda 2030, där delmål 5.3 handlar om att avskaffa alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning.

I Sverige förekommer det flera olika användningar och definitioner av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck.⁵ På det straffrättsliga området har det under senare år införts olika brott för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Exempelvis har brotten äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott införts (se 4 kap. 4 c § brottsbalken). Men det har även införts en särskild bestämmelse med en egen rubricering avseende hedersförtryck (4 kap. 4 e § brottsbalken). En förutsättning som måste vara uppfylld för att kunna dömas för hedersförtryck är att det finns ett så kallat hedersmotiv. Motivet behöver dock inte vara det enda eller ens det huvudsakliga (se prop. 2021/22:138 s. 39). I propositionen ges följande definition av hedersrelaterat våld och förtryck (prop. 2021/22:138, s. 6 f):

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, 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 starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa

⁵ Se SOU 2020:57, s. 98 ff, för en fördjupad genomgång.

kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet.

Regeringen beskriver också följande (prop. 2021/22:138 s. 39):

Med heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, t.ex. kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal (se prop. 2019/20:131 s. 104). Det ska vara fråga om en persons eller familjs eller släkts heder. Fall då det endast är en enskild persons uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende – omfattas alltså. Även fall där en person begår brott för att personen i fråga anses som bärare av en familjs eller släkts heder omfattas. Ett sådant fall kan t.ex. vara att ett brott med hedersmotiv begås av pappan för att dottern i familjen anses ha kränkt släktens heder, som pappan är bärare av. Begreppen familj eller släkt ska ses i vid bemärkelse och kan alltså avse såväl nära familjemedlemmar som mer avlägsna släktingar. Vidare omfattas annan liknande grupps heder. Härmed avses andra med familjen eller släkten jämförbara kollektiv som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, t.ex. klaner. Det är alltså inte ett krav att det finns ett släktskap i gruppen, men avsikten är inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, t.ex. kriminella nätverk. Den persons, familjs, släkts eller grupps heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningspersonens egen. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningspersonens egna anseende. Det räcker att det är fråga om en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Av Socialstyrelsens handbok om våld i nära relationer framgår att hedersrelaterat våld kan omfatta flera olika våldsuttryck, till exempel fysiskt, psykiskt och sexuellt våld (Socialstyrelsen 2023). Hedersrelaterat våld och förtryck kan också ta sig uttryck i exempelvis barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning av flickor och kvinnor.

Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktration, som bland annat innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens intresse. Vidare anses individens sexualitet och intima relationer vara hela familjens angelägenhet vilken påverkar familjens anseende. Flickors och kvinnors faktiska och påstådda beteende i förhållande till idealen om kyskhet och oskuld

påverkar familjens rykte. Detta är en viktig skillnad jämfört med annat våld som utövas av närstående. I familjer som lever med hedersnormer är det oftast männen som bestämmer, men även kvinnor utövar hedersförtryck. Det förekommer också att pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar som har sin grund i hedersrelaterade normer. Pojkar förväntas också i stor utsträckning att bevaka och kontrollera sina systrar eller andra kvinnliga släktingar (prop. 2021/22:138 s. 7).

Hbtqi-personer är särskilt utsatta eftersom de avviker från gruppens heteronormativa uppfattning. De heteronormativa föreställningarna innebär att hbtqi-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck betraktas som ett hot mot familjens heder. Hbtqi-personer kan utsättas för samma typ av hedersrelaterat våld och förtryck som andra men specifikt förekommer även så kallade omvändelseförsök (prop. 2021/22:138 s. 8).

Även personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta eftersom de kan stå i en särskilt stark beroendeställning till dem som utövar det hedersrelaterade våldet. Om en familjemedlems funktionsnedsättning anses vara något som påverkar familjens heder, kan äktenskap användas som ett sätt att dölja funktionsnedsättningen (Baiastovu, Strid, Cinthio, Särnstedt Gramnaes & Enelo 2019). Vidare är våld och förtryck mot personer med intellektuell funktionsnedsättning särskilt svårt att upptäcka eftersom det kan ta sig andra uttryck än övrigt våld och förtryck. Till exempel kan förtrycket utövas genom underlåtenhet. Det kan handla om att inte ge ett barn praktiskt stöd som att anmäla sig till aktiviteter eller ansöka om stödinsatser. Det kan också handla om passiv bestraffning som att personen inte får sin medicin, inte får gå till skolan eller inte får hjälp med att gå på toaletten. Vidare finns exempel på att personer med intellektuella funktionsnedsättningar vilseleds att ingå äktenskap. Detta är något som både framkommer i svensk som internationell forskning (se till exempel Rauf, Saleem, Clawson, Sanghera & Martson 2013). Forskning från Storbritannien visar till exempel att kön är av underordnad betydelse jämfört med funktionsförmåga när det gäller tvångsäktenskap. Män och kvinnor med inlärningssvårig-

heter⁶ utsätts för detta våld i lika hög utsträckning (Clawson & Fyson 2017).

Som vi nämnt i avsnitt 3.6 inkluderas hedersrelaterat våld och förtryck ibland i begreppet våld i nära relationer, när det rör sig om våld utövat av en eller flera närstående som sker i en hederskontext.

3.8 Prostituktion och människohandel för sexuella ändamål

Prostituktion och människohandel för sexuella ändamål är en del av mäns våld mot kvinnor och är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem. Internationella regelverk finns bland annat i Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel samt Lanzarotekonventionen som syftar till att förebygga och bekämpa människohandel och skydda barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Kvinnokonventionen slår också fast att länderna ska göra allt de kan, inklusive lagstifta, för att bekämpa alla former av kvinnlig prostituktion samt människohandel av kvinnor (se vidare kapitel 2, avsnitt 2.2).

Begreppet prostituktion används och definieras inte i den svenska lagstiftningen. Det som vanligtvis menas är att minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot vanligen ekonomisk ersättning (SOU 2023:97, SOU 1995:15). Det vanligaste är att det är en man som betalar för att utnyttja en kvinna. En majoritet av de personer som utnyttjas i prostituktion i Sverige är kvinnor. Även transpersoner och personer som inte identifierar sig som heterosexuella är överrepresenterade bland dem som tagit emot ersättning för sex (SOU 2023:97). Enligt brottsbalken är det kriminaliserat att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Den som betalar gör sig då skyldig till köp av sexuell tjänst (6 kap. 11 § brottsbalken). Ersättningen kan handla om pengar men också andra saker som boende, kläder, resor eller presenter.⁷

⁶ På engelska learning disabilities. Begreppet omfattar en mångfacetterad grupp av människor, som täcker in personer med "mildare" inlärningssvårigheter till personer med flera och komplexa behov som kräver stödinsatser dygnet runt (Clawson & Fyson 2017).

⁷ I SOU 2023:80 föreslås en utvidgning av det straffbara området för köp av sexuell tjänst och koppleri. Utredningen föreslår att sexuella tjänster som utförs på distans ska omfattas av 6 kap. 11 och 12 §§. Vidare föreslår utredningen att brottsbeteckningen bör ändras till köp av sexuell handling. Se även avsnitt 2.4.5.

Förbudet mot sexköp syftar till att motverka efterfrågan. Bestämmelsen kriminaliserar enbart den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning men inte den som tar emot ersättningen (se SOU 2010:49, s. 60 f. för diskussion om begreppet). Koppleri, det vill säga att främja eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttja att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, är också kriminaliserat (6 kap. 12 § brottsbalken). Arbetet för att motverka utnyttjande i prostitution i vidare mening tar inte bara sikte på sådana ageranden som är kriminaliserade. Arbetet innehåller även stöd och hjälp till de som utnyttjas samt förebyggande insatser mot efterfrågan.

Termen prostitution används vanligtvis om vuxna. Då barn utnyttjas används begreppet *sexuell exploatering av barn*. Det är ett samlingsbegrepp för olika former av sexuella övergrepp mot barn där någon form av ersättning lämnats i samband med övergreppen. Begreppet har inte en egen brottsrubricering utan kan ingå i flera olika typer av sexualbrott mot barn, exempelvis våldtäkt mot barn eller utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (6 kap. 4 och 9 §§ brottsbalken).

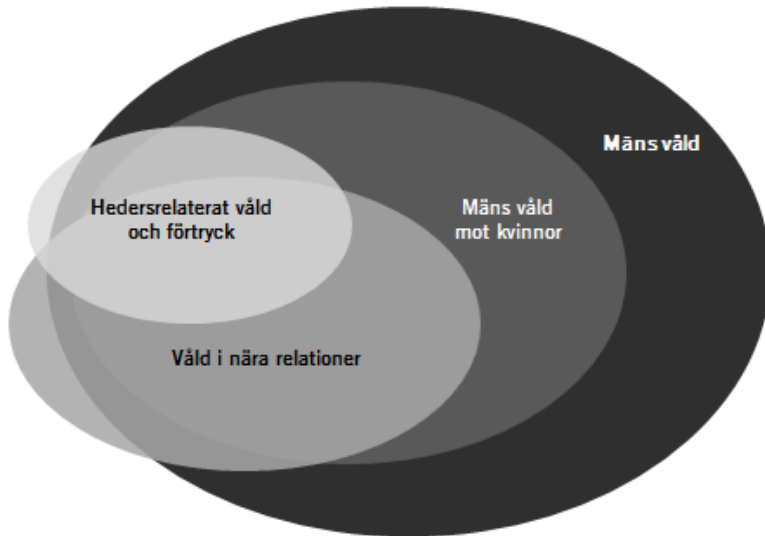
Människohandel finns som brott i brottsbalken (4 kap. 1 a § brottsbalken). I internationellt hänseende finns likartade bestämmelser i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197). *Människohandel för sexuella ändamål* innebär att en eller flera gärningspersoner, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller med annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål. Utnyttjandet kan avse prostitution, men även exploatering genom en sexuell relation där den sexuella handlingen inte förutsätter ersättning, eller utnyttjande i pornografi. Om offret är ett barn krävs inget vilseledande, olaga tvång eller annat otillbörligt medel för att åtgärderna ska utgöra människohandel (prop. 2009/10:152).

Ofta sker människohandel över landsgränser, men det kan även ske inom ett land. Tvångsaktenskap kan också utgöra en form av människohandel och är därmed ett område som ingår i både prostitution och människohandel och i hedersrelaterat våld och förtryck.

3.9 Begreppen överlappar till viss del

De olika begreppen inom området överlappar till viss del och har flera beröringspunkter. Hur begreppen mäns våld, mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck förhåller sig till varandra har illustrerats i en tidigare utredning på följande sätt:

Figur 3.1 De olika problemområdenas inbördes relation och hur de berör varandra



Källa: SOU 2015:55 s. 51.

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår inte i figuren, men ingår i begreppet mäns våld mot kvinnor. De olika begreppen som används inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet överlappar alltså, till exempel överlappar mäns våld mot kvinnor våld i nära relationer, eftersom båda begreppen omfattar det våld som kvinnor utsätts för av män i heterosexuella parrelationer. Samtidigt kompletterar begreppen varandra. Våld i nära relationer innefattar allas utsatthet och utövande av våld mot närstående oavsett kön, vilket inbegriper till exempel kvinnors våld mot män.

3.10 Vår användning av centrala begrepp

I vårt delbetänkande utgår vi från tidigare utredningar på området och regeringens användning av centrala begrepp. Vi utgår från det övergripande jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Jämställdhet betyder att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, både formellt och reellt.

När det gäller *kön och genus* tar vi avstamp i den senaste jämställdhetspolitiska utredningen som lämnade förslag till nya jämställdhetspolitiska mål. Det innebär att vi utgår från en förståelse av kön och genus som socialt och kulturellt konstruerat och där det råder ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Dessa ojämlika maktförhållanden gestaltar sig bland annat i olika tillgång till resurser, makt, inflytande, omsorg och olika mönster för kvinnors och mäns våldsutsatthet (SOU 2015:86, s. 58).

Med begreppet *kön* inkluderar vi såväl biologiskt kön som könsidentitet och könsuttryck.

Våld kan ta många olika uttryck. Vi utgår från bred förståelse av våld, med utgångspunkt i de olika våldsuttryck som omfattas av Istanbulkonventionen (artikel 3). Vi använder begreppet *våldsuttryck* för att beskriva olika typer av våld såsom fysiskt eller psykiskt våld (se kapitel 4). Inom varje våldsform förekommer flera våldsuttryck. Vi använder begreppet *våldsform* för att beskriva olika former av våld och våldsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel.

När det gäller *könsrelaterat, könsbaserat och genusbaserat våld* ser vi flera svårigheter med att använda dessa begrepp. Könsrelaterat våld, som är det begrepp som används i våra direktiv, saknar en enhetlig och tydlig definition. Givet denna osäkerhet kring tolkningen använder vi begreppen restriktivt (se även kapitel 8). När vi använder begreppen utgår vi från regeringens användning (se avsnitt 3.4).

Mäns våld mot kvinnor använder vi som ett paraplybegrepp i samma betydelse som i det nuvarande sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Det innefattar mäns våld mot kvinnor i nära relationer, men också en mängd våldshandlingar mot kvinnor och flickor där det inte finns en nära relation mellan förövare och utsatt. Några exempel är sexuella trakasserier, sexuell exploatering, prostitution

och människohandel för sexuella ändamål, och sexuellt våld i krig och konflikt.

Vår användning av *våld i nära relationer* bygger på en bred förståelse av begreppet utifrån Socialstyrelsens handbok (2023). Det innefattar mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor i nära relationer samt även exempelvis våld mot barn av närstående, våld i nära relation där en kvinna utövar våld mot en manlig partner, våld i hbtqi-personers nära relationer, våld av barn mot föräldrar, våld av syskon, våld i ungas parrelationer och hedersrelaterat våld då våldsutövaren/våldsutövarna har en nära relation till den våldsutsatta. Våld i nära relationer som förekommer i prostitution och människohandel innefattas också. Vi tar utgångspunkt i närståendebegreppet i vår förståelse om vad som är en nära relation. Det innebär att någon är att betrakta som närstående om det finns en nära och förtroendefull relation mellan den som utsätts för våld och den som utövar våldet (se vidare 3.6).

När det gäller *hedersrelaterat våld och förtryck* utgår vi från regeringens användning av begreppet. Med begreppet heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, till exempel gifta kvinnliga medlemmars kyskhet och ogifta kvinnors och flickors oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal (se avsnitt 3.7).

Med *prostitution* utgår vi från det som vanligtvis avses, det vill säga att minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot vanligen ekonomisk ersättning, där det vanligaste är att det är en man som betalar för att utnyttja en kvinna. När utnyttjande av barn avses används begreppet *sexuell exploatering av barn*. När det gäller *människohandel för sexuella ändamål* utgår vi från definitionen i lagstiftningen (se avsnitt 3.8).

4 Våldets uttryck och omfattning

I detta kapitel beskriver vi vilka olika uttryck våldet kan ta sig. Beskrivningarna syftar till att ge en mer generell bakgrund och avser alltså inte bestämmelserna i brottsbalken om vilka våldshandlingar som är straffbelagda. Vi beskriver också våldets omfattning och karaktär.

4.1 Våldets olika uttryck

En viktig utgångspunkt inom jämställdhetspolitiken för att förstå mäns våld mot kvinnor har varit FN:s kvinnokonvention och FN:s deklaration om avskaffandet av våld mot kvinnor. Den senare slår fast att våld mot kvinnor är en manifestation av de historiska ojämlika maktrelationerna mellan kvinnor och män, vilket har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor samt hindrat kvinnors fulla utveckling. Mäns våld mot kvinnor har också setts som en fråga om mänskliga rättigheter och diskriminering.

På senare tid har den socio-ekologiska förklaringsmodellen fått genomslag inom politikområdet. Denna lyfter fram att riskfaktorer för utövande av våld finns på flera nivåer, som samspelar med varandra. Modellen bygger på att riskfaktorer kan finnas på fyra samspelande nivåer: individ, relation, närsamhälle och samhällsstruktur (Lövkrona & Nilsson 2023). Den socio-ekologiska modellen används bland annat som en utgångspunkt i Jämställdhetsmyndighetens handbok för våldsförebyggande arbete *Inget att vänta på* (Jämställdhetsmyndigheten 2020).

I följande avsnitt beskriver vi olika våldsuttryck, i huvudsak med utgångspunkt i Jämställdhetsmyndighetens (2024 [hämtad 2024-02-08]) och Socialstyrelsens (2023) begreppsanvändning.

Fysiskt våld kan vara allt våld som riktas mot en person kroppsligen. Det kan vara sådant som ger upphov till smärta, långvarigt, eller övergående. Det kan handla om allt från slag, sparkar, örfilar, knuffar, strypgrepp, till att klippa av någons hår eller utöva våld med hjälp av tillhyggen eller vapen.

Psykiskt våld kan vara hot om våld, om sexuella övergrepp eller om andra brottsliga gärningar. Det kan också vara nedsättande kommentarer och kränkningar. Det kan vara att hota med att ta livet av sig själv, sin partner eller någon annan som betyder mycket för personen som blir utsatt. Det innefattar även situationer när någon utövar kontroll, som vem denne ska umgås med, omfattande kontroll av mobiltelefon eller i övrigt begränsa någon i sin dagliga livsföring. Att skada eller hota att skada barnets eller familjens husdjur kan också förstås som psykiskt våld. Vidare kan psykiskt våld handla om att den våldsutsatta utsätts för social isolering och begränsningar i olika avseenden.

Sexuellt våld kan vara att tvinga någon att utföra sexuella handlingar mot dennes vilja, eller att utsätta någon för andra sexuella övergrepp och våldtäkt. Det kan även innefatta våld som riktas mot könsorgan eller bröst. Det kan vara att bli tvingad till att titta på porr eller ställa upp på att bli filmad under sex. Det kan också innebära att man utnyttjar någons utsatta position för att tvinga fram ett samtycke, till exempel kvinnor i missbruk som "samtycker" till sex för att få tillgång till droger eller kvinnor med intellektuell funktionsnedsättning med en begränsad kognitiv förmåga att värna sin kroppsliga integritet. Barn under 15 år har en absolut rätt till skydd mot sexuella handlingar.

Latent våld kan vara en stark ilska och aggressivitet som är inbunden och visar sig i kroppshållning och kroppsuttryck och som skapar rädsla, upplevs som ett hot om våldsamma konsekvenser och/eller påminner om tidigare erfarenheter av fysiskt våld. Det kan ge upphov till en känsla av osäkerhet, rädsla och känslan av att det inte finns något utrymme till att göra minsta fel utan att riskera att utsättas för våld.

Materiellt våld kan vara att avsiktligt förstöra eller hota om att förstöra en partners eller annan närståendes ägodelar eller tillhörigheter. Att förstöra saker som betyder mycket för en person man har en nära relation till, i syfte att hota, kränka och såra räknas som materiellt våld. Det kan även handla om att förstöra eller bestämma

över saker som personen behöver i sin dagliga livsföring så som mobiltelefon, dator eller bil.

Ekonomiskt våld kan vara att kontrollera en partners eller annan närståendes tillgångar eller pengar. Det kan till exempel röra sig om att inte få använda sina egna pengar till de inköp man själv önskar utan att behöva be om tillåtelse. Det kan också innebära att en person tvärtom tvingas stå för alla kostnader eller övertalas att ensam ansvara för lån och därmed försätts i skuld.

Digitalt våld kan utövas över nätet, telefonen eller olika sociala plattformar. Det kan handla om någon som skickar hotfulla mejl eller sms, eller sprider rykten på sociala medier. Det kan vara att sprida privata bilder online, sprida så kallad hämndporr, eller att kapa någons konto på sociala medier. Det kan även vara att tvinga någon att dela med sig av sina lösenord eller att utöva kontroll över var en person befinner sig genom olika applikationer och geografisk positionering. Digitalt våld kan utövas av personer som man känner och har eller har haft en relation till. Men det kan också förekomma i sammanhang där helt okända personer hotar, utnyttjar och begår övergrepp. Det är en typ av våld som barn och unga ofta är särskilt utsatta för.¹

Försummelse kan riktas mot personer som är beroende av andra i sin dagliga livsföring och utövas oftast av den eller de personer som denne är beroende av. Försummelse av barn handlar om att barnets fysiska och psykiska behov inte tillgodoses. Det kan handla om att inte tillgodose barnets grundläggande behov av till exempel uppmärksamhet, tillhörighet eller vägledning (prop. 2002/03:53 s. 49). Det finns också inkluderat i beskrivningen av våld i artikel 19 i Barnkonventionen och handlar då om vanvård av barn.

I tillägg till de våldstyper som Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen listar finns också följande våldsuttryck.

Funktionshinderrelaterat våld är handlingar som riktar sig mot en individs funktionsnedsättning där någon genom våldshandlingar fördjupar en redan befintlig utsatthet. Våldet kan vara både fysiskt (att till exempel använda en persons hjälpmedel som tillhygge) och psykiskt (att till exempel undanhålla nödvändiga hjälpmedel eller medicin (Socialstyrelsen 2024a).

¹ GREVIO har lämnat en generell rekommendation som tydliggör att digitalt våld som är ett uttryck för könsrelaterat våld mot kvinnor som omfattas av Istanbulkonventionen (Europarådet 2021, punkt 18).

Eftervåld är ett begrepp som börjat användas allt mer. Det handlar om sådant våld som fortsätter efter att den våldsutsatta har lämnat relationen. Det kan handla om olika typer av våld, till exempel fysiskt, ekonomiskt eller materiellt. Det är ofta kvinnor som är utsatta. Det kan handla om att mannen trakasserar, hotar eller stalkar kvinnan, förtalar, sprider rykten eller saboterar kvinnans sociala relationer, manipulerar myndigheter och personer i omgivningen eller utsätter och använder barnen i maktutövandet (Skoog Waller 2022).

Det är inte ovanligt att vara utsatt för flera typer av våldsuttryck parallellt. Många gånger går också dessa våldshandlingar in i varandra och bidrar till en sammantagen utsatthet och negativa konsekvenser för den som är utsatt (Moser Hällen 2021).

4.1.1 Särskild utsatthet eller sårbarhet

Vilka behov av stöd och skydd samt vilka konsekvenser våldsutsatthet kan få för en person påverkas av dennes livssituation. Även risken att utsättas för våld påverkas av individens livsvillkor. Det finns också faktorer som kan innebära en ökad sårbarhet, exempelvis brist på kunskap om vilka rättigheter man har. Olika normer och maktstrukturer i samhället kan också påverka en individs eller grupps möjlighet att få tillgång till samhällets stöd och skydd genom att samhället brister i att uppmärksamma denna våldsutsatthet (Socialstyrelsen 2023).

För att synliggöra detta har till exempel begreppen *särskilt sårbara grupper*, *särskild sårbarhet* eller *särskild utsatthet* kommit att användas.²

En grupp kan beskrivas som särskilt sårbar för våld av olika anledningar. Det kan handla om att gruppen är utsatt i särskilt hög grad, eller att brotten ger upphov till särskilt allvarliga konsekvenser för den som utsätts. Det kan också handla om att man inte har resurser eller möjligheter att förändra sin situation eller göra den känd (NCK 2023).

Det har på senare år också lyfts fram kritik mot att benämna grupper som särskilt sårbara, bland annat eftersom det finns en risk för generaliseringar och stigmatisering av de grupper som omnämns. Grupperna kan uppfattas som homogena och statiska när det tvärt-

² Bakgrunden till begreppsanvändningen kommer från brottsofferforskningen och där vissa grupper av brottsoffer omnämns som särskilt skyddsvärda om det finns en förhöjd risk att utsättas för brott, om konsekvenserna av att utsättas för brott blir extra allvarliga som om de inte har tillräckliga resurser att tillvarata sina rättigheter (Granström m.fl. 2021).

om handlar om heterogena grupper, där behoven ofta skiljer sig åt (Moser Hällen 2021). En och samma person kan också beröras av flera av de livsvillkor eller faktorer som kan innebära särskild utsatt-het eller sårbarhet (Socialstyrelsen 2023). Att prata om sårbara grup-per riskerar vidare att osynliggöra hur strukturer och maktordningar i samhället påverkar människors tillgång till stöd och skydd. Grup-pen kan tillskrivas inneboende egenskaper i stället för att synliggöra hur samhället brister i att tillhandahålla rätt insatser. För att synlig-göra detta har vikten av ett intersektionellt perspektiv lyfts fram, alltså att flera olika faktorer som avgör en persons livssituation beak-tas. Begrepp som *svagt samhälleligt skydd* eller *särskilt utsatta livs-situationer* har också förespråkats för att i större utsträckning synlig-göra hur samhällets stöd och insatser inte är jämlikt utformade (se till exempel Länsstyrelsen Skåne 2018, Moser Hällen 2021).

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) finns ett allmänt råd om att socialnämnden, både i enskilda ärenden och i planering av verksamheten, bör beakta den särskilda sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bland annat:

- ekonomisk situation
- funktionsnedsättning
- hedersrelaterad kontext
- kön
- könsöverskridande identitet eller uttryck
- missbruk och beroende
- sexuell läggning
- tillhörighet till en nationell minoritet
- utländsk bakgrund
- ålder.

De allmänna råden gäller såväl våldsutsatta vuxna som barn. Även den nationella strategin har som en utgångspunkt att flera livssitua-tioner och omständigheter kan innebära särskild sårbarhet och på-verka flickor och kvinnors utsatthet för våld. Det kan handla om starka beroendeförhållanden till våldsutövaren eller omständigheter

som kan göra det svårare att få samhällets stöd. En grupp som lyfts fram är till exempel unga kvinnor. Utsattheten kan också ha anknytning till fysiska platser eller miljöer, exempelvis institutionsboenden, skolor eller otrygga bostadsområden. Därför ska olika former av sårbarhet beaktas i planering och genomförande av insatser utifrån strategin (skr 2016/17:10 s. 116).

Vilka grupper som beskrivs som särskilt utsatta eller motsvarande har varierat över tid. Tidigare utredningar och propositioner inom området har framför allt haft fokus på olika grupper av kvinnor. Utöver de sårbarhetsfaktorer som lyfts ovan har också kvinnor med barn, kvinnor i hemlöshet samt kvinnor i prostitution lyfts fram som grupper med särskild sårbarhet (prop. 2006/07:38 s. 16 och SOU 2015:55 s. 78). I ett betänkande som nyligen överlämnats till regeringen framgår att det finns sårbarhetsfaktorer som kan bidra till att en viss individ riskerar att hamna i prostitution, människohandel och sexuell exploatering (SOU 2023:97 s. 155). Ett annat betänkande lyfter att vuxna som medverkar eller utnyttjas i pornografi riskerar att utsättas för grovt våld och att de personer, oftast kvinnor, som utsätts inte sällan befinner sig i situationer där de är sårbara av olika anledningar (SOU 2023:98 s. 452 ff.) Det kan handla om personers ekonomiska situation, migrationsstatus, identifiering som hbtqi-person eller neuropsykiatriska och intellektuella funktionsnedsättningar.

I brottsbalken finns en straffskärpningsgrund som beaktar om den tilltalade har utnyttjat någons skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (29 kap. 2 § brottsbalken). Bestämmelsen kan bland annat avse barn och personer med funktionsnedsättning.

4.2 Våldets omfattning och karaktär

Det är generellt svårt att mäta förekomsten av våld i samhället. Det finns många olika studier och mätningar som genomförts på olika sätt. Exempelvis används olika begrepp och mätmetoder. De olika undersökningar som finns kan därför inte alltid jämföras med varandra. Däremot kan mätningarna bidra till att ge en bild av karaktären på utsattheten samt bidra till en uppskattning av förekomsten av det våld som omfattas av det jämställdhetspolitiska delmålet. Samtidigt finns det svårigheter med att nå alla målgrupper. Det kan till exempel handla om individer som har svårt att ta del av enkäter, till

exempel personer med kognitiva funktionsnedsättningar. Det handlar också om att vissa målgrupper är för små för att fångas av ett slumpmässigt urval, till exempel personer med intellektuell funktionsnedsättning (Myndigheten för delaktighet 2023). Det finns alltså ett stort mörkertal kopplat till våldsutsatthet. Andra exempel är att det är mindre vanligt att närstående anmäls för brott jämfört med okända gärningspersoner. En studie av Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att knappt 4 procent av de som utsatts för brott i en nära relation under det aktuella undersökningsåret hade polisanmält händelsen (Brå 2014). 4,9 procent av de utsatta kvinnorna och 2,9 procent av de utsatta männen hade polisanmält händelsen eller någon av händelserna de blivit utsatta för. Enligt Brå är därför mörkertalet troligtvis stort vid denna typ av brott.

Se även bilaga 2 med figurer och tabeller för ett urval av den statistik som redovisas i detta avsnitt.

4.2.1 Utsatthet för våld

WHO konstaterar att våld mot kvinnor, och då särskilt våld i nära relationer och sexuellt våld, är ett stort folkhälsoproblem och utgör en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter. WHO uppskattar att ungefär en av tre kvinnor (30 %) har varit utsatta för fysiskt och/eller sexuellt våld i en nära relation eller sexuellt våld av en person som inte är ens partner under sin livstid (WHO 2018). De globala siffrorna från WHO bekräftas av svenska undersökningar. Brå genomförde 2014 en nationell kartläggning i Sverige.³ I kartläggningen uppgav var fjärde kvinna och var sjätte man att de utsatts för psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld av en nuvarande eller före detta partner under sin livstid (Brå 2014). Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer drabbar i hög utsträckning barn i familjen. Mer än 200 000 barn bedöms leva i hem där det förekommer olika former av våld (prop. 2020/21:170).

Omfattningen av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer bekräftas också av befolkningsundersökningen Våld och Hälsa som genomfördes av Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) 2014. Undersökningen visar att 46 procent av kvinnorna och 38 procent av männen någon gång har utsatts för någon form av allvarligt våld.

³ Brå publicerar en ny kartläggning den 6 maj 2024.

Av de som deltog i undersökningen uppgav 14 procent av kvinnorna och 5 procent av männen att de som vuxna har utsatts för våld eller hot om våld av sin nuvarande eller före detta partner efter sin 18-årsdag. Under någon period av sitt vuxna liv hade 20 procent av kvinnorna och 8 procent av männen levt med utsatthet för upprepat och systematiskt psykiskt våld som utövats av en nuvarande eller tidigare partner. Studien visar att avsevärt fler kvinnor varit utsatta för allvarligt sexuellt våld respektive allvarligt psykiskt våld i vuxenlivet. Männen utsattes i något högre utsträckning för allvarligt fysiskt våld, och då främst av en okänd person. Kvinnor utsattes också i betydligt högre grad för våld av en partner, medan män oftare utsattes för våld av en okänd person (NCK 2014).⁴

Kvinnor utsätts för grövre och mer upprepat våld av närstående än män

Våld i nära relationer drabbar främst kvinnor och det är främst män som utövar sådant våld. I jämförelse med män utsätts kvinnor oftare för grövre och mer upprepat våld av närstående. När män utsätts för kvinnors våld i en nära relation är våldet generellt sett av mindre allvarlig karaktär och kräver inte sjukhusvård i samma utsträckning (Brå 2014). Kvinnor utgör också den övervägande majoriteten av de personer som har dödats till följd av våld utövat av en förövare som de var eller tidigare hade varit i en nära relation med (Socialstyrelsen 2024). Män utsätts i större utsträckning av våld från andra män som de inte har en relation med och i offentliga miljöer. Även om det generellt sett är så att mäns utsatthet för våld från kvinnor i nära relationer är av mindre allvarlig karaktär är det viktigt att uppmärksamma mäns våldsutsatthet och att våldet ibland kan vara grovt.

Utsatthet för misshandel

Brå genomför årligen en nationell trygghetsundersökning (NTU), som syftar till att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet,

⁴ 2022 publicerade Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) studien Kvinnors trygghet – Ett jämställt samhälle fyllt av våld, där 7 000 kvinnor svarat på en enkät med frågor om erfarenheter av våld från män.

liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Uppgifterna om utsatthet för brott baseras på självrapporterad utsatthet.

NTU visar att 2,8 procent av befolkningen (16–84 år) uppger att de utsattes för misshandel 2022 (Brå 2023).⁵ Bland kvinnor (16–84 år) uppger 2,3 procent att de utsattes för misshandel 2022. Det är en liten ökning från 2021, då andelen var 2,1 procent. Det är svårt att urskilja en tydlig trend gällande kvinnors utsatthet för misshandel under perioden 2006–2015, eftersom andelen varierade från år till år. Under perioden 2016–2018 går det dock att urskilja en ökning av andelen kvinnor som utsatts för misshandel, och därefter minskade andelen fram till ökningen 2022.

Bland män (16–84 år) uppger 3,3 procent att de utsattes för misshandel 2022, vilket är en liten minskning sedan 2021. Trenden gällande mäns utsatthet för misshandel var svagt nedåtgående fram till och med 2015. Därefter sågs en uppåtgående trend fram till och med 2019 och sedan dess har andelen minskat igen.

Utsatthet för sexualbrott och sexuella trakasserier

Statistiken från NTU som avser sexualbrott innefattar ett brett spektrum av brott – allt från lindrigare brott såsom kränkande sexuella kommentarer, till mycket allvarliga brott såsom våldtäkt. Det är 4,7 procent av befolkningen (16–84 år) som uppger att de utsattes för sexualbrott under 2022, vilket är en liten ökning jämfört med 2021 (4,5 %). Under perioden 2006–2011 var andelen som uppgav att de utsatts för sexualbrott relativt oförändrad, följt av en tydlig ökning fram till och med 2017, enligt NTU. Därefter skedde ett trendbrott och andelen minskade fram till och med 2021. Statistiken baseras på självrapporterad utsatthet.

Utsatthet för sexualbrott är betydligt vanligare bland kvinnor än män (7,8 % jämfört med 1,2 % under 2022). Det är i åldersgruppen mellan 20 och 24 år som högst andel uppger att de har utsatts för sexualbrott (29,2 % av kvinnorna och 4,4 % av männen).

Folkhälsomyndigheten befolkningsundersökning om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter visar att många typer av sexuella

⁵ För att fånga omfattningen av utsatthet för misshandel ställs följande fråga i NTU: Har någon med avsikt slagit, sparkat eller på annat sätt utsatt dig för fysiskt våld, så att du skadades eller så att det gjorde ont, under förra året (2022)?

trakasserier och sexuella övergrepp är vanligt förekommande i befolkningen.⁶ Kvinnor drabbas i betydligt högre utsträckning än män. Knappt hälften av kvinnorna i Sverige (42 %) och knappt en tiondel av männen (9 %) har upplevt sexuella trakasserier. Undersökningen visar också att yngre personer är mer utsatta än äldre. Andelen är större bland kvinnor 16–29 år (57 %). Mer än var tredje kvinna (39 %) och knappt var tionde man (9 %) har varit med om någon form av annat sexuellt övergrepp. I likhet med sexuella trakasserier är det över hälften av kvinnor mellan 16–29 år (55 %) som har varit med om annat sexuellt övergrepp (Folkhälsomyndigheten 2019).

Även de som inte direkt har utsatts kan påverkas negativt eftersom de kan vara rädda för att utsättas för mäns våld och övergrepp. Detta gäller såväl flickor och pojkar som kvinnor och män. Det är dock fler flickor och kvinnor som känner sig otrygga när de går ut ensamma sent en kväll i det egna bostadsområdet. Resultaten i NTU 2023 visar att det är 34 procent av kvinnorna som uppger att de känner sig otrygga, varav 9 procent avstår från att gå ut på grund av otrygghet. Bland män är det 18 procent som uppger att de känner sig otrygga, och av dessa är det 2 procent som avstår från att gå ut på grund av otrygghet.

Den polisanmälda sexualbrottsligheten består främst av brott mot kvinnor, och gärningspersonen är i de allra flesta fall en man (Brå 2019). Av de anmälda våldtäkterna 2022 utgjorde 8 729 anmälda brott våldtäkt mot kvinnor eller flickor, medan 639 anmälda brott avsåg våldtäkt mot män eller pojkar. Majoriteten (89 %) av de anmälda fallen av sexuellt ofredande var brott mot kvinnor eller flickor, och 11 procent av dem var brott mot män eller pojkar (Brå 2023a).

Dödligt våld

Den övervägande majoriteten av personer som under 2014–2017 har dödat i Sverige till följd av våld av en person som de var eller tidigare hade varit i en nära relation med är kvinnor, enligt en rapport från Brå (Brå 2019a). Enligt samma rapport utövades 27 procent av allt dödligt våld mot kvinnor i anslutning till en separation. I en stor del

⁶ I undersökningen avser ”sexuella trakasserier” om man exempelvis fått oönskade brev, sms, e-post, telefonsamtal, oönskade sexuella inviter, utsatts för sexuellt förtal eller utsatts för blottare. ”Annat sexuellt övergrepp” avser exempelvis att man har blivit smekt, kysst, ”kladdad på”, eller att man mot sin vilja tvingats ta i eller röra vid någon annans kropp på ett sexuellt sätt.

av fallen fanns också tydliga motiv av svartsjuka. Sett i ett längre tidsperspektiv har antalet fall av dödligt våld mot kvinnor av nuvarande eller tidigare partner minskat, särskilt i relation till befolkningmängden (Brå 2017). En ny forskningsrapport tyder dock på att det dödliga partnervåldet mot unga kvinnor i åldern 15–25 år inte har minskat under perioden 1990–2017 utan varit oförändrad över tid (Caman & Skott 2023). När det gäller dessa yngre kvinnor är dock antalet fall per år lågt.

Brå publicerar årligen statistik över konstaterade fall av dödligt våld. Statistiken för 2022 visar att det fanns tio konstaterade fall av dödligt våld där offer och förövare var eller hade varit närstående i en parrelation. I alla tio av dessa fall var offret en kvinna. Det var fem fall färre än 2021. Under 2022 förekom det inga manliga offer i en parrelation, medan det förekom fyra sådana fall 2021 (Brå 2023b).

Socialstyrelsen ansvarar för att genomföra utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. I uppdraget ingår bland annat att utreda när vuxna utsatts för dödligt våld eller försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående. Under perioden 2022–2023 utredde myndigheten 41 ärenden. Av de 43 vuxna brottsoffren var 34 kvinnor och 9 män. Majoriteten, 34 personer, hade utsatts för brott av en partner eller före detta partner. De flesta (29 av 34) av dessa var en kvinna som utsatts av en man. Övriga hade utsatts för brott av sitt, oftast vuxna, barn eller annan närstående person. Totalt fanns 41 gärningspersoner i de fall som utreddes. Av dessa var 35 män och 6 kvinnor. Det var inte ovanligt att brottsoffret hade utsatts för våld av gärningspersonen före det aktuella brottet. Så var fallet för 27 av brottsoffren. I ett av de utredda fallen var hedersmotiv fastställt i domen.

I Socialstyrelsens uppdrag ingår också att utreda när ett barn har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld samt när ett barn har blivit grovt misshandlad av en närstående. I den senaste rapporten utreddes 19 fall. Ärendena omfattar totalt 26 barn, varav 15 var pojkar och 11 flickor. De flesta, 16 barn, utsattes för brott av en förälder. Antalet gärningspersoner var totalt 22, varav 15 män/pojkar och 7 kvinnor (Socialstyrelsen 2024). Det är viktigt att komma håg att skade- och dödsfallsutredningarna inte kan avläsas som statistik om omfattningen av dödligt våld i nära relation. Detta beror på att Socialstyrelsen inte nås av alla fall.

Våld mot barn

En stor andel av det våld som barn utsätts för polisanmäls inte och det finns ett betydande mörkertal.⁷ Stiftelsen Allmänna Barnhuset har på regeringens uppdrag genomfört nationella prevalensstudier för att undersöka förekomsten av våld mot barn i Sverige. Den senaste kartläggningen publicerades 2023 och är en elevenkätundersökning genomförd i årskurs 9 hos ett urval av skolor⁸, baserad på 5 820 enkät-svar. I kartläggningen framkom bland annat att 19,7 procent av de svarande eleverna någon gång utsatts för fysiskt våld av en vuxen. Bland de som varit utsatta för våld av en vuxen var den vanligaste för-övaren biologisk pappa (50,3 %) följt av biologisk mamma (41,3 %). Vidare framkom att totalt 28,6 procent av eleverna uppgav att de blivit utsatta för sexuella övergrepp vid något eller flera tillfällen. Könsskillnaderna var stora. Flickor hade blivit utsatta betydligt oftare än pojkar (43,2 % jämfört med 12,5 %). Ickebinära elever uppgav i störst utsträckning (45,9 %) att de varit utsatta för ett sexuellt övergrepp (siffran baseras på ett fåtal svar). I kartläggningen uppgav 10 procent av barnen att de upplevt våld mellan vuxna i familjen (Jernbro, Landberg & Thulin 2023). I en fördjupad analys baserad på data från kartläggningen om våld mot barn från Allmänna barnhuset framkommer att nästan var tredje ungdom (31 %) som dejtats eller haft en relation hade varit utsatta för någon form av våld. Den vanligaste formen av våld, oavsett kön, var digitalt psykiskt våld, följt av psykiskt våld. Var tionde ungdom uppgav att de varit utsatta för sexuellt våld av en partner. Åtta procent av ungdomarna hade varit utsatta för någon form av fysiskt våld vid något tillfälle (Jernbro & Landberg 2024).

Det finns få studier som belyser ungas och äldres våldsutsatthet i parrelationer

I en kortanalys baserad på Brås kartläggning om brott i nära relation från 2014 (Brå 2014) framgår att 23 procent av tjejerna och 14 procent av killarna i åldern 16–24 år hade utsatts för någon form av parrelaterat våld under sin livstid (Brå 2018). Brå har även sammanställt

⁷ Se SOU 2022:70 *En uppväxt fri från våld* för en mer genomgående beskrivning om barns utsatthet för våld.

⁸ Studien är en nationellt representativ elevenkätundersökning genomförd i årskurs 9 i grundskolan. Skolor inom den anpassade grundskolan ingick inte.

svensk och internationell forskning på området våld i ungas parrelationer (Brå 2021). Brås kunskapssammanställning visar bland annat att ungdomar, och särskilt unga vuxna, tycks vara utsatta i högre grad än vuxna i äldre åldersgrupper, åtminstone vad gäller tjejer och kvinnor. Brå konstaterar vidare att det finns få studier i Sverige som belyser ungas våldsutsatthet i parrelationer men refererar i sin rapport till en svensk studie. Studien bygger på enkätundersökningar som genomfördes 2017 och 2018 bland 956 ungdomar i åldern 15–19 år, från nio gymnasieskolor i samma län (Korkmaz, Överlien & Lagerlöf 2020). Den visade att den vanligaste typen av utsatthet bland såväl tjejer som killar som haft en parrelation var psykiskt våld och kontrollerande beteenden via digitala medier (andelen som uppgav sådan utsatthet var 56 % bland tjejer och 42 % bland killar), och därefter psykiskt våld ansikte mot ansikte (46 % bland tjejer, 34 % bland killar). Bland tjejer var det även vanligt med utsatthet för sexuellt partnervåld (44 %), medan utsatthet för fysiskt våld var minst vanligt (20 %). Killar rapporterade också utsatthet för såväl sexuellt som fysiskt våld, men i lägre grad än tjejer (10 % respektive 13 %). En större andel tjejer än killar var generellt utsatta och den andel som hade utsatts för upprepade våldshändelser var väsentligt större bland tjejerna än bland killarna.

Det finns begränsat med forskning som kan bidra med fördjupad kunskap om våld mot äldre personer i Sverige. Studier om våld mot äldre har genomförts lokalt och det har framför allt varit den sammantagna våldsutsattheten efter 65 års ålder som analyserats (NCK 2016). Äldre kvinnor tillhör dock en särskilt utsatt grupp eftersom stigande ålder kan innebära ett ökat beroende av omgivningen, både av närstående och av personal. Om det är partnern som ger kvinnan stöd och hjälp det vara svårare att upptäcka kvinnans våldsutsatthet (Socialstyrelsen 2023).

Det finns en koppling mellan funktionsnedsättning och utsatthet för våld

Våld mot personer med funktionsnedsättning är ett många gånger osynliggjort samhällsproblem. Både i Sverige och i andra länder är forskningen om målgruppens utsatthet begränsad. En aktuell sammanställning från Myndigheten för delaktighet (2023, 2023a) visar att det finns en tydlig koppling mellan funktionsnedsättning och ut-

satthet för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld både i barndomen och i vuxen ålder. Kopplingen mellan funktionsnedsättning och våld är ännu starkare då det rör allvarigare fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld under barndomen. Risken för att utsättas för våld är över lag större för kvinnor än män med funktionsnedsättning. Befolkningsundersökningen Våld och hälsa visade att 42 procent av kvinnor med funktionsnedsättning uppgav att de utsatts för sexuellt våld i vuxen ålder. Motsvarande siffra för kvinnor i den övriga befolkningen var 27 procent. Samma undersökning visar att män med funktionsnedsättning i högre utsträckning uppgav att de utsatts för sexuellt våld i vuxen ålder (12 %) i jämförelse med män utan funktionsnedsättning (5 %) (NCK 2014). Stiftelsen Allmänna Barnhuset har också i flera rapporter visat att utsattheten för våld och övergrepp hos barn med funktionsnedsättning är större än för barn utan funktionsnedsättning. Det gäller alla former av våld, inklusive sexuella övergrepp och sexuell exploatering (Svedin m.fl. 2016, 2022).

Forskningen är begränsad när det gäller våld i hbtqi-personers nära relationer i Sverige

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har tagit fram en rapport som visar att forskningen är begränsad när det gäller partnervåld mot hbtqi-personer i Sverige. Den forskning som finns, tillsammans med forskning från främst USA, pekar på att våldet mot hbtqi-personer i nära relationer är lika högt eller högre jämfört med våld i nära relationer i heterosexuella par. NCK:s rapport visar att våldet mot bisexuella kvinnor är särskilt omfattande och att utländska studier har redovisat höga siffror för partnervåld mot transpersoner (NCK 2018, Calton m.fl. 2016). NCK redovisar vidare att tidigare erfarenheter av att utsättas för diskriminering kan hindra hbtqi-personer från att söka hjälp då de utsätts för partnervåld, särskilt bland transpersoner. En del våldsutsatta hbtqi-personer undviker också att söka hjälp, eftersom de inte vill att andra ska få kännedom om deras sexuella läggning eller könsidentitet. Att skydds- och stödåtgärder för våldsutsatta är utformade efter främst heterosexuella kvinnor gör att hbtqi-personer kan undvika att söka hjälp eftersom de upplever att de inte får relevant hjälp och stöd. Denna aspekt lyfts också i stödmaterial som RFSL tagit fram. Fokus bör ligga på att vissa grupper inte har samma grad av stöd från samhället, snarare än på egenskaper hos gruppen.

Att stöd enbart utformas för en majoritetsgrupp riskerar att osynliggöra eller normalisera andra gruppers våldsutsatthet (RFSL 2018).

Liknande resultat finns i en avhandling från Uppsala universitet om lesbiska och queera personer utsatta för våld som visar att de intervjuade personerna ofta var utsatta för psykiskt våld och kontrollerande beteende. Många gånger hade de svårt att identifiera sig som våldsutsatta. Detta eftersom deras erfarenheter av våld inte stämde överens med den samhälleliga bilden av våld i nära relationer, som ofta utgår från en heteronorm och med fokus på fysiskt våld. Detta påverkar såväl hjälpsökande som de insatser som ges till målgruppen. Bland annat visar studien att våldsutsattheten ofta inte erkänns alls eller inte fullt ut, utifrån normativa föreställningar om hur våld och våldsutsatthet ser ut. I studien framkommer vidare att de utsatta ofta sökt hjälp indirekt. Det vill säga att de inte sökt stöd för utsatthet för våld, utan för exempelvis ångest, stress eller depression. Detta visar vikten av att ställa frågor om erfarenheter av våld inom hälso- och sjukvården (Ovesen 2021).

4.2.2 Särskilt om prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Prostitution innebär ett utnyttjande och de som utsätts för sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål är främst kvinnor och flickor. En stor del av de som utnyttjas i Sverige är migranter. I särskilt utsatta eller sårbara grupper, exempelvis LVU-placerade flickor och pojkar, transpersoner och personer med intellektuella funktionsnedsättningar, är det fler som har erfarenhet av att utföra sexuella handlingar mot ersättning än i befolkningen i övrigt (SOU 2023:97). Det är framför allt män som köper sex i Sverige. Det framgår av såväl befolkningsstudier som intervjuer med de verksamheter som möter personer med erfarenheter av prostitution. Knappt en av tio män uppgav i Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie från 2017 att de någon gång hade gett ersättning för sexuella tjänster (Folkhälsomyndigheten 2019). Motsvarande siffra för kvinnor var 0,5 procent. Enligt Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning av prostitution och människohandel beskriver de verksamheter och myndigheter som möter köpare av sexuella tjänster att sexköparna är en relativt heterogen grupp, där individerna beskrivs som ett tvärsnitt av den manliga befolkningen. En viss ökning av yngre män som

köper sexuella tjänster har uppfattats av polis och rättsväsendet under senare år (Jämställdhetsmyndigheten 2021). Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie från 2017 visar vidare att 1,5 procent av kvinnor och 1 procent av män har tagit emot ersättning för sex. I åldersgruppen 16–29 år svarade 2,8 procent av kvinnorna och 1,8 procent av männen att de någon gång har tagit emot ersättning för sex. Att ta emot ersättning för sex var betydligt vanligare bland personer som inte identifierade sig som heterosexuella, oavsett kön, där motsvarande andel var 7 procent. Samma studie visar att homosexuella, bisexuella och transpersoner är mer utsatta för sexuella trakasserier och sexuella övergrepp än befolkningen generellt (Folkhälsomyndigheten 2019 s. 189–190).

Internet är numera den vanligaste arenan för kontakt mellan dem som söker och dem som erbjuder sex mot ersättning (Svedin m.fl. 2015).

Internationell forskning och rapporter från Jämställdhetsmyndigheten visar att personer med intellektuell funktionsnedsättning löper en större risk att utnyttjas i prostitution och människohandel jämfört med övrig befolkning (se till exempel Jämställdhetsmyndigheten 2021).

Jämställdhetsmyndigheten har ett nationellt samordningsuppdrag i frågor som rör prostitution och människohandel. Myndigheten publicerar statistik från regionkoordinatorerna, som arbetar mot prostitution och människohandel i olika delar av landet. Det handlar om personer som har kommit till regionkoordinatorernas kännedom och antas ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering. Under de senaste åren har antal identifierade individer varierat mellan 300 och 500. Mörkertalet bedöms dock vara stort. Under 2022 fick regionkoordinatorerna kännedom om 375 personer som antogs ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering, varav 174 för sexuella ändamål. Av personerna var 276 vuxna och 54 minderåriga medan 45 ärenden registrerades med okänd ålder. De flesta av dessa antogs vara vuxna. Av de identifierade var en klar majoritet kvinnor. De fem mest identifierade ursprungsländerna var Rumänien, Ukraina, Thailand, Bulgarien och Nigeria (Jämställdhetsmyndigheten 2023d).

Polismyndigheten är nationell rapportör i frågor som rör människohandel och lämnar årligen en lägesrapport till regeringen. I lägesrapporten avseende 2022 framgår att människohandel i allt

högre utsträckning sker på digitala plattformar. Polismyndigheten konstaterar att det är svårt att uppskatta hur många som utsätts för människohandel. Under 2022 anmäldes 87 brott rörande människohandel för sexuella ändamål. Det väcktes inga åtal om människohandel för sexuella ändamål under året. Samma år anmäldes 184 brott som gällde koppleri och 34 personer lagfördes för brottet. Under 2022 anmäldes också 1 263 brott som gällde köp av sexuell tjänst och 132 brott som gällde utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (Polismyndigheten 2023). I en annan rapport redovisar Polismyndigheten att många kroppsvårdsverksamheter, särskilt oseriösa thaimassagesalonger runt om i Sverige, används som täckmantel för allvarlig kriminalitet med fokus på prostitutionsverksamhet (Polismyndigheten 2023a).

4.2.3 Särskilt om hedersrelaterat våld och förtryck

I Sverige har det sedan början av 2000-talet genomförts ett antal olika undersökningar i syfte att ge en bild av hur utbrett det hedersrelaterade våldet och förtrycket är. Det är dock svårt att ge en enhetlig bild som närmare beskriver omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Hedersrelaterat våld och förtryck mäts på olika sätt och med olika mätmetoder, vilket innebär att resultaten inte är jämförbara. Det finns flera svårigheter i att mäta hur många som är utsatta bland annat på grund av att det rör sig om en särskilt utsatt grupp som ofta är svår att nå med konventionella statistiska undersökningar och metoder. I detta avsnitt redovisas ett par av de större studier som har genomförts av myndigheter och inom forskning. De kartläggningar som finns på området har framför allt inriktats på barns och ungas utsatthet. Det finns få kartläggningar som visar hur utsattheten ser ut hos vuxna, vilket även har lyfts fram av tidigare utredningar inom området (SOU 2014:49, SOU 2015:55).

Resultat från studier som mäter utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och anmälda brott

En av de första kartläggningarna som gjorts på området genomfördes av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF, då Ungdomsstyrelsen). Kartläggningen baserades på en enkät som gick

ut till 6 000 barn och unga mellan 16 och 25 år och tog sikte på hur många som anser sig ha begränsningar och villkor uppsatta i förhållande till äktenskap och val av partner. I kartläggningen uppskattades att cirka 70 000 barn och unga, flertalet kvinnor, har ett begränsat eller villkorat val när det gäller äktenskap och i förhållande till val av partner (MUCF 2009).

År 2008 genomfördes en enkätundersökning i Stockholms stad som visade att 11 procent av flickorna tillhörde kategorin som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar. Frågorna handlade om ifall flickorna fick ha vänskapliga relationer med jämnåriga pojkar och om de förväntades följa andras vilja när det gäller vem de skulle gifta sig med eller leva med i framtiden. Andra frågor handlade om de hade restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter. Enkätstudien visade att majoriteten av den grupp som bedömdes leva med hedersrelaterade normer och begränsningar, svarade att de har varit med om kontroll, kränkande behandling, hot och/eller våld (7 %). Av de pojkar som deltog i studien var det 4 procent som bedömdes leva i ett hedersrelaterat sammanhang och 3 procent som hade utsatts för hot, våld eller kränkningar (Schlytter m. fl. 2009).

Vid Örebro universitet genomfördes 2017–2018 en kartläggning av det hedersrelaterade våldets uttryck, former och mekanismer bland ungdomar i årskurs nio i Stockholm, Göteborg och Malmö (Baianstovu m.fl. 2019). Kartläggningen visade att mellan sju och nio procent av ungdomarna som deltog i studien levde med hedersnormer relaterade till våld, det vill säga att de var utsatta för sanktionerat kollektivt våld. Vidare levde mellan 10 och 20 procent med hedersnormer relaterade till oskuld, det vill säga att de levde med kontroll av sin sexualitet. En kartläggning från Uppsala visar att mellan 20 och 66 procent av flickor och mellan 10 och 35 procent av pojkar med utomnordiska föräldrar förväntades vänta med sex tills efter giftermål (Ghadimi & Gunnarsson 2019). I nämnda studier framkommer att personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck är en särskilt sårbar grupp eftersom dessa ofta står i en tydlig beroendeställning till dem som utövar det (se även SOU 2020:57). År 2014 infördes brottet äktenskapstvång, som består i att någon genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att gifta sig eller ingå en äktenskapsliknande förbindelse (4 kap. 4 c § brottsbalken).

Med utnyttjande av utsatt belägenhet avses bland annat olika situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning i förhållande till honom eller henne. Det kan handla om personer med en psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning som kan utnyttjas för att förmå dem att ingå ett äktenskap (prop. 2013/14:208 s. 141).

Antalet studier och kartläggningar om hedersrelaterat våld och förtryck mot unga hbtqi-personer är mycket begränsat. De studier som finns visar att hbtqi-personer är mycket utsatta. Bland annat lyfts bristande kunskap bland yrkesverksamma som en faktor som ytterligare ökar utsattheten (NCK 2018). Det finns ett stort behov av kunskap och forskning om hedersrelaterat våld och förtryck mot unga hbtqi-personer.

År 2023 publicerades en rapport om hedersrelaterat våld och förtryck bland ungdomar i Botkyrka kommun där 635 elever i årskurs nio deltagit i en enkätstudie. Enkätstudien visade bland annat att oskuldskrav och/eller oro för att någon annan ska bestämma ens framtida äktenskapsval eller partner drabbar flickor (42 %), pojkar (21 %) och ungdomar med annan könsidentitet (44 %). Pojkar uppgav i störst utsträckning att de inte får inleda en homosexuell relation för familjen eller släkten. Enkätstudien visade också en hög våldsutsatthet (Ghadimi & Sayfoor 2023).

Under 2022 anmäldes totalt 43 brott rörande äktenskapstvång eller vilseledande till äktenskapsresa. Under samma år inkom 72 anmälningar som gällde barnäktenskapsbrott (Brå 2023a).

Enligt preliminär statistik från Brå över anmälda brott under 2023 inkom under året totalt 74 anmälningar gällande det nya brottet hedersförtryck som infördes i brottsbalken 1 juni 2022 (se kapitel 3 avsnitt 3.7).

Eftersom hedersrelaterat våld och förtryck har tydliga kollektivistiska inslag finns det ofta flera personer som utövar våldet och flera utsatta personer. Vissa personer växlar också mellan att utöva våld och att själv vara utsatt. I ovan nämnda kartläggningar i svenska storstäder framkom det tydligt att män är överrepresenterade i att utöva grovt, fysiskt våld medan flickor och kvinnor oftare står för psykiskt våld och lindrigare fysiskt våld (Baianstovu m.fl. 2019).

Det kan konstateras att det behövs mer forskning om hedersrelaterat våld och förtryck. Forte lyfter att det behövs forskning bland

annat för att öka kunskapen om hur man kan arbeta evidensbaserat för att förebygga och förhindra hedersvåld (Forte 2022).

Elever som inte får välja sin framtida partner rapporterar också utsatthet för flera former av våld

De svenska kartläggningar av utsatthet för hedersvåld som finns visar att begränsningar i ungdomars val av partner är starkt relaterade till olika former av våldsutsatthet (Forte 2022). En aktuell studie på området är den regelbundna nationella undersökning av elevers erfarenhet av våld och kränkningar som genomförs av Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Den senaste kartläggningen 2022 omfattade 5 820 elever i grundskolans årskurs nio. I kartläggningen uppgav drygt två procent av de intervjuade eleverna att de inte fick välja vem de skulle gifta sig med eller leva tillsammans med som vuxen. I jämförelse med andra elever är det mer än dubbelt så vanligt att elever i denna grupp rapporterar våldsutsatthet. Elever som inte får välja sin framtida partner rapporterar också utsatthet för flera former av våld (multiutsatthet) i betydligt högre grad än andra elever (Jernbro, Landberg & Thulin 2023).

Tillgänglig statistik om bortförda barn och vuxna

Jämställdhetsmyndigheten har efter ett regeringsuppdrag lämnat delrapporten Bortförda barn och unga (Jämställdhetsmyndigheten 2022). I rapporten konstaterar myndigheten att det varje år förs barn och vuxna ut ur landet i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld bland annat i form av barn- eller tvångsäkten-skap eller så kallade uppfostringsresor. Det finns också exempel på fall där barn förts utomlands för att familjer vill undvika att myndigheter involveras i frågor som rör deras familj.

Exakt hur många barn och vuxna som förs utomlands varje år är okänt då det saknas såväl nationella omfattningskartläggningar som inrapporteringsfunktion avseende bortförda personer. Det finns dock viss information att tillgå. Utrikesdepartementets konsulära och civilrättsliga enhet (UD-KC) för statistik gällande konsulära ärenden om familjerelaterat tvång som har inkommit till och hanterats av Utrikesförvaltningen. Dessa ärenden omfattar personer som, i en heders-

eller patriarkal kontext, har förts ut eller kvarhålls av närstående i utlandet. Vid utgången av mars 2023 hade personerna i 36 av totalt 65 nyinkomna ärenden under 2022 kunnat återvända till Sverige (prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 5). Någon könsuppdelad statistik finns inte tillgänglig. Den absoluta majoriteten av ärendena om familjerelaterat tvång som UD hanterar har koppling till länder i Mellanöstern och på Afrikas horn (skr. 2021/22:267).

Det finns också information om bortförda personer efter två enkätstudier som genomförts av det som nu är Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) vid Länsstyrelsen Östergötland. I den första enkätstudien som genomfördes 2020 uppgav 43 av 192 svarande kommuner att de hade kännedom om bortförda personer i en hederskontext under 2019. Totalt rörde det sig om nästan 200 personer, varav 86 procent var barn (Länsstyrelsen Östergötland 2020). År 2023 publicerade Länsstyrelsen Östergötland en uppföljande enkätstudie. Enkäten skickades till socialtjänst- respektive utbildningsförvaltningen i samtliga kommuner i Sverige. Enkäterna besvarades av 55 procent av kommunerna. Resultatet visade att en dryg femtedel av kommunerna hade kännedom om bortförda personer under 2022. Nio av tio kända fall under 2022 rörde bortförda barn. Av dessa kände socialtjänsten till den utsattas situation innan bortförandet i sex av tio fall (Länsstyrelsen Östergötland 2023).

Utsatthet för könsstympning i Sverige

Enligt lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor är alla typer av könsstympning av flickor och kvinnor förbjudet i Sverige. En person som har sitt hemvist i Sverige kan dömas för brott även om ingreppet genomförs utomlands. Under 2022 inkom 35 anmälningar gällande könsstympning (Brå 2023a) och enligt preliminär statistik⁹ från Brå för 2023 inkom 61 anmälningar om könsstympning under 2023. Socialstyrelsen har presenterat en uppskattning av antalet flickor och kvinnor som kan ha utsatts för könsstympning och antalet flickor som riskerar att utsättas för könsstympning. Det är svårt att ge exakta siffror när det gäller könsstympning och de presenterade siffrorna är därför ungefärliga. Socialstyrelsen uppskattar att cirka 68 000 flickor och kvinnor i Sverige kan ha utsatts för köns-

⁹ Officiell statistik för 2023 publiceras den 27 mars 2024.

stympning. Socialstyrelsen uppskattar vidare att cirka 13 000–23 000 flickor riskerar att utsättas (Socialstyrelsen 2023a). Kartläggningen om våld mot barn från Allmänna barnhuset visade att var tionde elev kände förväntningar att vara könsstympad eller omskuren. Det var vanligast bland pojkar med utrikesfödd förälder. Nästan var tredje pojke förväntades vara omskuren. Mer än var tionde flicka med minst en utrikesfödd förälder kände förväntningar från familjen eller släkten om att vara könsstympad (Jernbro, Landberg & Thulin 2023).

Det finns i dag begränsad kunskap om hur fler sårbarhetsfaktorer samvarierar kring könsstympning. Myndigheten för delaktighet konstaterar till exempel i sin kartläggning från 2023 att de inte kunnat hitta någon svensk forskning eller kunskap om funktionsnedsättning och könsstympning (Myndigheten för delaktighet 2023).

5 Det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet

I detta kapitel ger vi en bakgrund till det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Delmålet omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Vi redogör även för ett urval av förslag och skrivelser med koppling till det jämställdhetspolitiska målet. Kapitlet avslutas med en nordisk utblick.

5.1 Ett jämställdhetspolitiskt delmål om våld mot kvinnor

I den jämställdhetspolitiska propositionen Olika på lika villkor lyftes våld mot kvinnor för första gången som en egen jämställdhetspolitisk fråga (prop. 1990/91:113). Propositionen innehöll dels ett förslag till den jämställdhetslag som sedan gällde fram till 2009 (den upphävdes då diskrimineringslagen trädde i kraft), dels flera förslag till åtgärder för att motverka våld mot kvinnor. Det handlade bland annat om utbildning av berörda yrkesgrupper på central, regional och lokal nivå inom rättsväsendet liksom inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Andra förslag var lokala och regionala utvecklingsarbeten för att förbättra samarbetet mellan berörda aktörer samt ekonomiskt stöd till kvinnojourer. Regeringen framförde även att åtgärder på många andra områden i samhället och inom ramen för jämställdhetspolitiken har betydelse även för detta område. Regeringen menade vidare att ett samhälle där den sneda arbets- och maktfördelningen mellan kvinnor och män är upphävd och där det råder en jämn könsfördelning inom alla områden ökar förutsättningarna för att komma till rätta med olika former av sexuella övergrepp mot kvinnor.

I propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) formulerades för första gången ett jämställdhetspolitiskt delmål om våld mot kvinnor: Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld. Någon närmare beskrivning av vad som ingick i målet gavs inte i propositionen. Som bakgrund till varför målet infördes anförde dock regeringen (prop. 1993/94:147 s. 17):

En av de allvarigaste bristerna när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män är det utbredda våldet mot kvinnor. Det har ett nära samband med maktförhållandet mellan könen. Det finns också andra företeelser i samhället som hänger nära samman med våldet mot kvinnor och som på ett liknande sätt är uttryck för en obalans i detta maktförhållande: prostitution, pornografi, incest och sexuella trakasserier på arbetsplatserna. Den kvinnosyn som här kommer till uttryck låter sig inte förenas med samhällets jämställdhetsmål.

I samma proposition angav regeringen att ett jämställdhetsperspektiv måste läggas på alla politikområden, för att kunna uppnå de jämställdhetspolitiska målen (jämställdhetsintegrering). Regeringen redovisade också en bild av utvecklingen vad gäller våld mot kvinnor och det pågående arbetet.

5.2 Jämställdhetspolitiken i dag

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Jämställdhetspolitiken handlar alltså om att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter att leva sina liv på det sätt de önskar och ha samma möjligheter att påverka samhället.

Regeringens jämställdhetspolitik, som den beskrivs i den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen, tar sin utgångspunkt i en kunskap och förståelse om att kön och makt skapas och upprätthålls strukturellt i alla delar av samhället (skr. 2016/17:10). Maktbegreppet är centralt i jämställdhetspolitiken och tar sikte på bland annat kvinnors och mäns inflytande, resurser och villkor, både kvantitativt och kvalitativt. De grundläggande särdragen i ett könsmaktsystem eller genussystem handlar om en uppdelning i två kön samt en isärhållning och segregering av dessa. Isärhållandet innebär att kvinnor och män, och det som ses som kvinnligt respektive manligt, hålls isär och ses som varandras motsatser. Denna segregering tar sig uttryck både

horisontellt, exempelvis genom att kvinnor och män finns inom olika yrken och sektorer, och vertikalt, som ett hierarkiskt isärhållande där mannen/det manliga utgör normen och värderas högre. Jämställdhetspolitiken strävar efter att förändra denna strukturella ordning och de processer som resulterar i att kvinnor generellt har en svagare social, ekonomisk och politisk position i samhället än vad män har.

Mot bakgrund av regeringens beskrivning av de jämställdhetspolitiska grunderna är de nuvarande jämställdhetspolitiska målen formulerade utifrån grupperna kvinnor respektive män. Utöver det övergripande målet för jämställdhetspolitiken finns sex delmål:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättning för en god hälsa och erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Jämställdhetspolitiken är bred och ska integreras i regeringens samlade arbete. Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi, i kombination med särskilda åtgärder, för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen (prop. 2023/24:1). Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt beslutsfattande i offentlig förvaltning. Det ska ske på alla nivåer och i alla steg i processer i alla verksamheter i syfte att uppnå målen för jämställdhetspolitiken (Rönblom 2017). Regeringen har beslutat att Reger-

ingskansliet ska jämställdhetsintegrera sin verksamhet 2021–2025 (A2021/01442). Könsuppdelad statistik, och analyser av sådan statistik, är grundläggande för arbetet med jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. Enligt regeringens beslut ska därför all individbaserad statistik presenteras, kommenteras och analyseras efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta (A2021/01442). Likaså ska all individbaserad officiell statistik vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta enligt förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Regeringen har också beslutat om ett utvecklingsprogram för att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering, JiM (Jämställdhetsintegrering i myndigheter). Syftet är att utveckla arbetet så att myndigheternas verksamheter bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsmyndigheten ska stödja de statliga myndigheterna i deras arbete.

5.3 Mäns våld mot kvinnor som jämställdhetspolitiskt delmål

Det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra presenterades första gången 2006 i propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155). Delmålet innehåller även ett andra led om att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Den då sittande regeringen ändrade formuleringen av målet till mäns våld mot kvinnor för att förtydliga att det oftast finns en manlig förövare bakom det våld som kvinnor utsätts för. Detta motiverades utifrån en grundläggande analys om att våldet både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla den. Av propositionen framgick att jämställdhetspolitikens ansvar gäller mäns våld mot kvinnor och att de former av våld som faller utanför jämställdhetspolitikens ansvar därför inte behandlas i propositionen, till exempel våld i samkönade relationer (prop. 2005/06:155 s. 52).

Nästa utredning som hade i uppdrag att se över jämställdhetspolitikens mål överlämnade sitt betänkande Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2015:86) till regeringen 2015. Utredningen föreslog att målet om att mäns våld

mot kvinnor ska upphöra skulle kvarstå. Skälet till detta var för att belysa att mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av det ojämställda samhället. Utredningen framförde vidare att det i enskilda situationer finns fler förklaringar till varför män utövar våld mot kvinnor, men på ett strukturellt plan har våldet grund i det ojämställda samhället. Utredningen menade vidare att det finns en stark koppling mellan acceptansen för en traditionell maskulinitet och mäns våldsutövande.

År 2016 lämnade regeringen den jämställdhetspolitiska skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10) till riksdagen. Av skrivelsen framgår att mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande och att det är den yttersta konsekvensen av den maktobalans som råder mellan kvinnor och män. Av skrivelsen framgår att delmålet fortsatt ska vara att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Skälen till målformuleringen var bland annat att det våld som kvinnor generellt utsätts för skiljer sig på flera sätt från det våld som män generellt utsätts för, till exempel när det gäller typ av våld, plats och relation till förövare. Våldet ser också annorlunda ut sett ur ett livscykelperspektiv. Kvinnor utsätts i större omfattning för sexuellt våld och grovt våld i nära relation jämfört med män. Män utsätts i större utsträckning än kvinnor för våld i offentliga miljöer av personer de inte har en nära relation till. Av skrivelsen framgår också att det är viktigt att synliggöra att det oftast finns en förövare som är en man bakom det våld som flickor och kvinnor utsätts för. Vidare framgår att föreställningar om kön, makt och sexualitet har en grundläggande betydelse för alla former av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Vidare framgår i skrivelsen att det finns ett samband mellan olika våldsytringar som misshandel, våldtäkt, hedersrelaterat våld, prostitution och människohandel för sexuella ändamål och att det därför är viktigt att arbetet med delmålet hålls samman.

5.3.1 Delmålet omfattning

Delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det andra ledet i delmålet om kroppslig integritet handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Delmålet omfattar också mäns och pojks våldsut-satthet och kroppsliga integritet. Vidare omfattas att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen, i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning (skr. 2016/17:10).

Enligt den jämställdhetspolitiska skrivelsen har delmålet om mäns våld mot kvinnor även en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.

I Sverige lyftes frågan om hedersrelaterat våld och förtryck senare än övriga former av mäns våld mot kvinnor. Det skedde under 1990-talet och 2000-talet när enskilda flickor, kvinnor och ideella organisationer började belysa frågan och behovet för samhället att erkänna problemet (SOU 2015:55).

När regeringen första gången 2006 presenterade delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra framgick att ”s.k. hedersrelaterat våld” omfattas av målet (prop. 2005/06:155). Huvudansvaret för frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck låg vid denna tid hos integrationspolitiken. Det var Justitiedepartementets integrationsenhet som genomförde ett åtgärdsprogram för att motverka hedersrelaterat våld för perioden 2003–2007. Regeringen avsatte då 180 miljoner kronor för skyddat boende och andra insatser för ungdomar som riskerade att utsättas för så kallat hedersrelaterat våld (SOU 2005:66 s. 550). Frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck hör sedan 2007 huvudsakligen till jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86 s. 236). När regeringen 2007 presenterade handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, hanterades den inom ramen för jämställdhetspolitiken (skr. 2007/08:39). I handlingsplanen konstaterade regeringen bland annat att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom mäns våld mot kvinnor generellt, har sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa (skr. 2007/08:39 s. 12).

5.3.2 Närliggande våldsytringar ska inte ingå i målet enligt tidigare utredningar

Tidigare utredningar på området har framfört att kvinnors våld mot män och våld i samkönade relationer inte primärt är en fråga för jämställdhetspolitiken, som syftar till att skapa ett jämställt samhälle där kvinnor och män som grupper är jämlika. Den bakomliggande analysen är att mäns våld mot kvinnor är ett uttryck för, och ett sätt att upprätthålla, en ojämlik maktrelation mellan könen, där män är överordnade och kvinnor underordnade. En sådan bakomliggande analys kan inte direkt överföras till våld inom samkönade relationer och särskilt inte kvinnors våld mot män i nära relationer enligt betänkandet Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66).

I en utredning som presenterades 2015 och som såg över de jämställdhetspolitiska målen framgår att delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra omfattar våldsytringar som primärt har sin grund i maktrelationen mellan kvinnor och män. Utredningen framför att våld utövas även i samkönade relationer och i andra nära relationer och att det finns fler närliggande våldsytringar, vilka det är en lika angelägen uppgift för samhället att kraftfullt bekämpa. Utifrån politikens organisering finns det övergripande samordningsansvaret för dessa närliggande våldsytringar dock inom ramen för andra utgiftsområden med egna politiska mål och strategier (SOU 2015:86).

Även i betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) framgår att våld i hbtqi-relationer inte ingår inom jämställdhetspolitiken, eftersom dess uppgift är att verka för en jämlik relation mellan kvinnor och män som grupper och att jämställdhetspolitikens ansvar därför gäller det våld som män utsätter kvinnor för (SOU 2015:55 s. 47).

I betänkandet Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66) gör utredningen bedömningen att det bör övervägas att tillskapa ett eget politikområde eller en särskild samordningsfunktion för regeringens politik rörande våld i vid mening, inte enbart mäns våld mot kvinnor. Detta eftersom våld är en tvärsektoriell fråga i regeringens politik. Vidare framförs att frågan har vuxit i omfattning och även former av våld som inte primärt kan härledas ur en jämställdhetsproblematik

förväntas hanteras inom jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitiken bör dock enligt utredningen fortsättningsvis ha kvar ett eget mål rörande mäns våld mot kvinnor och fungera initierande och pådrivande i dessa frågor (SOU 2005:66 s. 421). Någon sådan samordningsfunktion har inte utretts vidare eller införts.

5.3.3 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

I den jämställdhetspolitiska skrivelsen presenterades den nu gällande tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (härefter den nationella strategin). Strategin är en del i Sveriges arbete med att leva upp till sina åtaganden i Istanbulkonventionen (skr. 2016/17:10). Den nationella strategin tog avstamp i förslag från Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55).

Av den nationella strategin framgår att den motsvarar det jämställdhetspolitiska delmålet och inbegriper även hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympning och tvångs- äktenskap. Vidare framgår det i skrivelsen att det i genomförandet av strategin är nödvändigt att genomgående beakta den betydelse hedersnormer kan ha för såväl våldsutövare som våldsutsatta (skr. 2016/17:10 s. 114, 117). Sådant våld som huvudsakligen, men inte uteslutande, utövas av män mot kvinnor omfattas i sin helhet av den nationella strategin. Den nationella strategin uppmärksammar att även män och pojkar kan vara utsatta för våld från närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. När det gäller våld från närstående inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, sexualbrott samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål syftar insatser inom strategin till att även motverka mäns och pojkars utsatthet för våld respektive kvinnors och flickors utövande av våld. Den nationella strategin omfattar i samtliga delar hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2016/17:10).

Den nationella strategin har fyra politiska målsättningar som pekar ut riktningen och som ska vara strategiskt vägledande för samhällets utformande av insatser. De fyra målsättningarna är:

- ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld,
- förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn,
- effektivare brottsbekämpning, samt
- förbättrad kunskap och metodutveckling.

Utöver de fyra prioriterade målsättningarna är en viktig utgångspunkt för strategiarbetet att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer samt att samhällets insatser bör utformas med särskild hänsyn till:

- större uppmärksamhet på flickors och unga kvinnors utsatthet för våld,
- flera livssituationer och omständigheter kan innebära särskild sårbarhet,
- funktionshinderperspektiv,
- barnets rätt och barnets bästa,
- hbtqi-personers rättigheter,
- förbättrad samverkan och styrning samt
- kunskapsbaserat arbete.

Syftet med den nationella strategin var att bidra till en mer samordnad och tydlig styrning av området. Till exempel har Jämställdhetsmyndigheten, som bildades 2018, i uppdrag att stödja genomförandet och att följa utvecklingen på nationell nivå. Införandet av strategin innebar också att länsstyrelsernas roll som regional samordnare förtydligades. Länsstyrelserna ska vara navet i genomförandet av strategin på regional nivå (skr. 2016/17:10 s. 110, 124–125). Länsstyrelsernas uppdrag, som omfattar hela det sjätte delmålet, permanentades 2022 då förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor började gälla. Med den nationella strategin och Jämställdhetsmyndighetens inrättande tillkom en tydligare organisation och förvaltningsstruktur för arbetet avseende det sjätte delmålet. Statskontoret har bedömt att den nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheter har fått inom området

har bidragit till ett mer aktivt arbete hos myndigheterna och ökad samverkan (Statskontoret 2021).

Inom ramen för den nationella strategin har regeringen presenterat två åtgärdsprogram för perioderna 2017–2020 och 2021–2023.

Under 2018–2021 fördelades över 90 procent av medlen på anslaget 3:1 särskilda jämställdhetsåtgärder till insatser för att nå resultat inom det sjätte delmålet (prop. 2022/23:1 s. 44). Regeringen aviserade i budgeten för 2022 att medel skulle tillföras permanent för arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Från och med 2024 permanentas medlen på en nivå av 300 miljoner kronor per år, för att åtgärderna ska vara långsiktiga och för att aktörerna inom området bättre ska kunna planera sin verksamhet (prop. 2021/22:1). Den nuvarande regeringen har också i budgetpropositionen för 2023 avsatt permanenta medel för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar om 50 miljoner kronor per år för att förstärka det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I budgetpropositionen för 2024 har regeringen också presenterat ett budgetförslag om att öka anslaget 2024 med 50 miljoner kronor genom ett treårigt tillskott till arbetet att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, könsrelaterat våld och prostitution och människohandel med mera (prop. 2023/24:1).

Särskilda program och handlingsplaner

Vid sidan av den nationella strategin och dess åtgärdsprogram har regeringen beslutat om ett antal särskilda program och handlingsplaner inom området. Dessa planer bidrar till genomförandet av den nationella strategin och dess målsättningar.

År 2018 beslutades om en särskild handlingsplan mot prostitution och människohandel. Syftet var att förebygga och motverka prostitution och människohandel för alla ändamål samt för att bidra till ett bättre skydd och stöd för personer som är utsatta för människohandel (Socialdepartementet 2018).

En handlingsplan mot könsstympning av flickor och kvinnor beslutades 2018. Syftet med handlingsplanen är att förebygga och motverka könsstympning av flickor och kvinnor samt förbättra stödet till utsatta för att på så sätt bidra till att uppfylla de mål som reger-

ingen fastställt för jämställdhetspolitiken, barnrättspolitiken och ungdomspolitiken samt har anslutit sig till genom Agenda 2030 (Socialdepartementet 2018a).

Sedan 2022 finns ett nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor. Programmet består av flera insatser på samtliga preventionsnivåer och syftar till att stärka det våldsförebyggande arbetet inom ramen för den nationella strategin. Åtgärder för att stärka utvärdering och uppföljning, våldsförebyggande arbete i skola och ett nytt statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete är exempel på insatser inom ramen för programmet.

5.4 Tidigare förslag om ett nytt folkhälsomål om frihet från våld

År 2014 lämnade den dåvarande nationella samordnaren mot våld i nära relationer sitt slutbetänkande Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49). I betänkandet föreslog samordnaren ett nytt folkhälsomål: Frihet från våld i nära relationer. Målet var enligt förslaget tänkt att förstärka det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Enligt förslaget skulle arbetet mot våld i nära relationer ingå som en del av arbetet med alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor (ANDT). I betänkandet lyfts flera argument för att ha ett nytt folkhälsomål om frihet från våld i nära relationer, bland annat att ett tydligt folkhälsoperspektiv skulle öka fokus på det preventiva arbetet vilket är av stor betydelse för att minska våldet. Vidare framfördes att ett sådant mål skulle bidra till att öka medvetenheten om våld i nära relationer hos alla som arbetar för att främja människors hälsa, utveckling och välbefinnande. I betänkandet lyfts flera skäl till att koppla arbetet mot våld i nära relationer till ANDT-arbetet, till exempel att det finns en stark koppling mellan våld och alkohol och/eller narkotika samt att flera socialtjänster arbetar parallellt med dessa frågor.

År 2018 presenterade regeringen sitt förslag till nya målområden för folkhälsopolitiken (prop. 2017/18:249). Bland de nu gällande målområdena finns inte ett specifikt mål om våld i nära relationer. Där emot framgår att de lagstadgade diskrimineringsgrunderna, däribland kön och könsöverskridande identitet eller uttryck ska genomsyra och bevakas i det nationella, regionala och lokala folkhälsoarbetet.

De jämställdhetspolitiska delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra nämns också specifikt.

5.5 Förslag om en strategi om våld mot barn

Betänkandet En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70) lämnades 2022. I betänkandet föreslås en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Förslaget till strategi omfattar alla olika former av våld som barn kan utsättas för, oavsett var våldet utövas eller av vem. Vidare föreslår utredaren att strategin ska ha en övergripande målsättning samt fem långsiktiga mål som anger riktningen för arbetet under strategiperioden. Betänkandet innehåller också ett förslag på organisation för genomförande, kunskapsutveckling och uppföljning. En utgångspunkt i utredningen är att våld mot barn ska ses som en folkhälsofråga. Bland annat föreslås att Folkhälsomyndigheten ska ges särskilt ansvar för att stödja, samordna och följa upp genomförandet av strategin. Förslaget bereds just nu inom Regeringskansliet.

Betänkandet med förslaget till en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn har flera kopplingar till det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vilket vi kommer att återkomma till och behandla närmare i vårt slutbetänkande.

5.6 Nationellt brottsförebyggande program

I skrivelsen Tillsammans mot brott presenterade regeringen ett nationellt brottsförebyggande program 2017 (skr. 2016/17:126). Programmet syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. I skrivelsen presenterar regeringen målsättningar för det brottsförebyggande arbetet som ska bidra till det övergripande målet för kriminalpolitiken, som är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Vidare beskriver regeringen att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt brottsförebyggande arbete. Kunskap om destruktiva maskulinitetsnormer är viktiga att ta tillvara och sprida, särskilt gällande förebyggande arbete avseende våldsbrott, sexualbrott och människohandel för sexuella ändamål. Det finns också en särskild målsättning om att utveckla

effektiva förebyggande metoder för behandling av våldsutövare. Skrivelsen fokuserar inte på enskilda brottstyper i först hand och kompletterar på så sätt de särskilda strategier som fokuserar på specifika samhällsproblem, som exempelvis den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:126 s. 7).

5.7 Nordisk utblick

I följande avsnitt ger vi en övergripande bild av hur Danmark, Finland, Island och Norge har valt att organisera sitt arbete mot våld. Vi har särskilt fokus på de mål som de har satt upp för arbetet. I vårt slutbetänkande återkommer vi med exempel på hur arbetet i de nordiska länderna bedrivs i större detalj.

5.7.1 Danmark

Danmark ratificerade Istanbulkonventionen 2014. Den danska regeringen har utifrån det tagit initiativ inom flera olika områden.

Den danska jämställdhetspolitiken

Den danska regeringen tar årligen fram en redogörelse och handlingsplan för jämställdhetsarbetet. Av den senaste publikationen framgår att jämställdhetspolitiken utgår från visionen att regeringen önskar ett välfärdssamhälle där det finns reellt lika möjligheter för kvinnor och män, där ingen utsätts för diskriminering och där det finns plats för olikheter. Utifrån denna vision har regeringen formulerat fyra mål. Av särskilt intresse för vår utredning är målet om frihet och lika rättigheter för alla. Målet har tre delmål:

- att främja jämställdhet bland invandrare och flyktingar
- att bekämpa könsbaserat våld och övergrepp
- att bekämpa människohandel.

I redogörelsen framgår att både kvinnor och män utsätts för våld från en partner eller före detta partner, att fler kvinnor utsätts för grovt eller psykiskt partnervåld (partnervold). Partnermord (partner-

drab) är den enskilt största typen av mord i Danmark och majoriteten av offren är kvinnor (Danska Digitaliserings og ligestillingsministeriet 2023).

Handlingsplaner mot våld

Regeringen arbetar mer specifikt med våld i särskilda handlingsplaner. Sedan 2002 har det funnits sådana särskilda planer för att motverka våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Handlingsplanerna används för att sätta fokus på särskilda områden eller målgrupper och för att testa nya initiativ. Ansvaret vilar på en tvärministeriell arbetsgrupp som löpande har kontakt med experter och civilsamhällsorganisationer. Handlingsplanerna fungerar som komplement till permanenta förebyggande och stödjande insatser inom social- och sundhetssystemet och rättssystemet. I de permanenta insatserna är aktörer från staten, regionerna, kommunerna samt från frivillig- och intresseorganisationer involverade (Danska Udenrigsministeriet 2019).

I den senaste handlingsplanen (Danska Regeringen 2023) tar regeringen avstamp i tre huvudsakliga områden:

- våld är ett samhällsproblem – koordinering och tidig upptäckt,
- åtgärder måste vidtas – tidig och effektiv insats, och
- våldscirkeln ska brytas – större fokus på våldsutövaren.

Inom ramen för dessa områden tar regeringen 26 initiativ, alltifrån att öka stöd till olika organisationers arbete till att ändra lagstiftningen om kriscenter för våldsutsatta män och att identifiera våldsutsatta kvinnor från etniska minoriteter inom hälso- och sjukvården.

5.7.2 Finland

Finska regeringen bedriver sitt arbete mot våld genom flera olika åtgärder. Finland ratificerade Istanbulkonventionen 2015.

Justitiedepartementet har utarbetat ett bekämpningsprogram

Med utgångspunkt i sitt regeringsprogram för perioden 2019–2023 uppdrog den förra regeringen åt justitieministeriet att tillsätta en förvaltningsövergripande arbetsgrupp. Arbetsgruppen beredde ett bekämpningsprogram som gällde 2020–2023. Programmet innehöll 32 åtgärder som skulle genomföras under perioden. Åtgärderna grupperades under rubrikerna:

- Öka medvetenheten om våld mot kvinnor
- Utbildning av yrkespersoner
- Myndighetsanvisningar
- Program för förövare av våld i nära relationer
- Strukturer och regional samordning
- Undersökningar och utredningar.

Två exempel på åtgärder är specialutbildningar av personal inom polis, åklagare, domare och rättsbiträden samt ett projekt som uppmantrar finska spelstudior som utvecklar dataspel att göra könsrollerna i spelen och spelens världsbild mer mångsidiga. Ytterligare ett exempel är en handbok för yrkespersoner som arbetar med barn kompletterats med anvisningar om hedersrelaterat våld och förtryck. Samtliga åtgärder tog sin utgångspunkt i GREVIO:s rekommendationer efter den utvärdering som genomfördes 2018 (Europarådet 2019b). I bekämpningsprogrammet anges denna utgångspunkt under respektive åtgärd tillsammans med vilken aktör som är ansvarig, under vilken period som åtgärden skulle genomföras samt information om budget och uppföljning. Totalt stod 400 000 euro per år till förfogande.

I sin slutrapport konstaterade regeringen att genomförandet av bekämpningsprogrammet fungerat väl. Utöver slutrapporten genomförs en extern utvärdering av programmets effekter (Finska justitieministeriet 2023 [hämtad 2023-12-14]).

Den nuvarande regeringen i Finland adresserar flera våldsfrågor i sitt regeringsprogram för perioden 2023–2027. Några exempel på åtgärder är

- att motverka våld mot kvinnor genom att stärka det förebyggande arbetet och förmågan att identifiera våldet hos myndigheter, i kommunerna och välfärdsområden
- att öka kapaciteten att identifiera och ingripa vid våld mot pojkar och män
- att stärka förebyggande arbete och identifiering av familjevåld och våld i nära relationer i synnerhet hos myndigheter, kommuner och välfärdsområden
- att stärka tillgången till skyddshem och krisstöd för våldtäkts-offer
- att hedersrelaterat våld ska identifieras och motverkas.

Några av åtgärderna har redan inletts medan andra planeras under mandatperioden. Något särskilt samlat åtgärdsprogram liknande det bekämpningsprogram som beskrivits ovan har inte publicerats ännu (Finska regeringen 2023 [hämtad 2023-12-14]).

Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor

För att genomföra Istanbulkonventionens regler har den finska regeringen inrättat en kommission för bekämpning av våld i hemmet, NAPE. Denna styrs genom en förordning som trädde i kraft den 1 januari 2017 (Statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, 1008/2016). Kommissionen är en del av Social- och hälsovårdsministeriet. Arbetet utgår från särskilda genomförandeplaner som pekar ut prioriterade åtgärder. Den senaste planen (Finska Social- och hälsovårdsministeriet 2022) utgår från GREVIO:s utvärdering.

Planen genomsyras av tre huvudmål. Syftet med huvudmålen är att stärka:

- könsperspektivet och intersektionaliteten i det nationella genomförandet av Istanbulkonventionen för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor

- det tväradministrativa och mångprofessionella samarbetet för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet på alla nivåer
- identifieringen av våld mot kvinnor och våld i hemmet och ingripandet i våldet.

En barndom utan våld

Det finns en så kallad helhetsåtgärd som syftar till att förebygga våld mot barn under 18 år, med benämningen En barndom utan våld. Planen avser perioden 2018 till 2025 och omfattar psykiskt, fysiskt och sexuellt våld. Den styrs och följs upp av styrgrupp som är tillsatt av Institutet för hälsa och välfärd (Finska social och hälsovårdsministeriet 2024, [hämtad 2024-02-14]). En åtgärdsplan finns framtagen för arbetet under 2020–2025 som samlar de nationella målen och riktlinjerna för arbetet med att förebygga våld mot barn, tidig identifiering av våld och hänvisning till stöd och hjälp. Åtgärdsplanen är en del i arbetet utifrån bland annat Istanbulkonventionen och Lanzarotekonventionen. Totalt omfattar planen 93 åtgärder, kopplade till 10 målområden (Finska social- och hälsoministeriet 2021).

5.7.3 Island

Den isländska regeringen har ett jämställdhetsperspektiv

Den isländska koalitionsregeringen har tagit fram en gemensam plattform med politiska mål. I plattformen framgår att beslutsfattande ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv. Det framgår vidare att den isländska regeringen kommer att fortsätta sina åtgärder för att bekämpa könsrelaterat våld, bland annat genom att öka det förebyggande arbetet (Isländska regeringen 2021).

Handlingsplaner mot våld

Island har i tillägg flera handlingsplaner som handlar om könsrelaterat våld.

År 2020 antog den isländska riksdagen en handlingsplan om förebyggande åtgärder mot sexuellt och könsrelaterat våld och trakasserier riktad till barn och unga. Handlingsplanen gäller för åren 2021–2025. Planen baseras på internationella åtagandet inklusive åtaganden om att våld mot kvinnor och barn ska upphöra. De förebyggande åtgärderna är inriktade på skolan och barns och ungas fritidsverksamheter. Bland annat har en webbsida tagits fram som innehåller utbildningsmaterial för att förebygga sexuellt och könsrelaterat våld.

I juni 2022 antogs en nationell handlingsplan om invandring (2022–2025). En av åtgärderna i handlingsplanen handlar om att säkerställa att såväl våldsutsatta som våldsutövare av utländsk bakgrund ska veta vilket stöd och skydd som finns att tillgå. Det handlar om att i arbetet för att erbjuda skydd och stöd ta hänsyn till att inte alla förstår information på isländska eller engelska, samt att ta särskild hänsyn till barn.

I juni 2022 antogs också en handlingsplan om hbtqi-personers rättigheter. Det är den första handlingsplanen som är specifikt inriktad mot hbtqi-personer. Den inkluderar bland annat åtgärder för att öka kunskapen om våld i hbtqi-personers nära relationer och våld i familjen samt hur det effektivt kan bekämpas (Isländska Regeringskansliet 2024).

I mars 2023 publicerades en handlingsplan om hur sexualbrott ska hanteras (2023–2025). Handlingsplanen tar hänsyn till rekommendationer från GREVIO och syftar till att förbättra hanteringen av sexualbrott i rättsväsendet. Det handlar bland annat om att korta handläggningstiden för sexualbrott och att öka antalet personer som arbetar heltid med att utreda sexualbrott. Ett ytterligare syfte är att öka stödet för de som utsatts för sexualbrott.

5.7.4 Norge

I Norge pågår arbete inom flera olika områden för att stärka jämställdheten. Norge ratificerade Istanbulkonventionen 2017. Den norska regeringen har tagit flera initiativ under de senaste åren.

Den norska jämställdhetspolitiken

Den norska regeringskoalitionen har lagt fram en inriktning för sitt arbete i den så kallade Hurudalsplattformen. Plattformen gäller för perioden 2021–2025. Av denna framgår att regeringen ska föra en offensiv jämställdhetspolitik som gör att alla inkluderas i samhället, oavsett kön, sexuell läggning, funktionshinder och etnicitet.

Vidare framgår av plattformen att integrationspolitiken ska främja jämställdhet och bekämpa negativ social kontroll (se även nedan under rubriken Arbete mot hedersrelaterat våld). Det ska bland annat ske genom att stärka lokalsamhällets och civilsamhällets roll, öka kompetensen kring hedersfrågor i polisdistrikten, men också genom värdering av lagändringar.

En jämställdhetsstrategi

I augusti 2023 beslutade den norska regeringen att inleda arbetet med att ta fram en strategi för jämställdhet (Norska Kultur- och likestillingsdepartementet 2023). Detta kommer att bli den första jämställdhetsstrategin någonsin i Norge. Strategin ska fokusera på

- ekonomisk självständighet och jämställt arbetsliv
- ett samhälle utan våld, sexuella trakasserier och trakasserier på internet
- frihet från negativ social kontroll och hedersrelaterat våld
- bättre kvinnohälsa
- jämställdhet för män.

Strategin är tänkt att innehålla konkreta åtgärder inom flera politikområden och ska vara klar under 2024.

Arbete mot hedersrelaterat våld

Av budgetpropositionen för budgetåret 2023 (Norska regeringens proposition 2022) framgår att negativ social kontroll och hedersrelaterat våld ses som ett hinder för den enskilde för att leva ett fritt och tryggt liv. Det kan gälla rätten till att fatta självständiga beslut

om utbildning, arbete och äktenskap. Det hindrar även fullt deltagande i samhällslivet och jämställdheten. Det pågår därför en omfattande satsning mot negativ social kontroll, hedersrelaterat våld, tvångsäktenskap och könsstämpning.

Arbetet sker bland annat genom en handlingsplan mot social kontroll och hedersrelaterat våld (Norska Kunnskapsdepartementet 2021). Handlingsplanen har fokus på insatser för nyanlända flyktingar och invandrare, kunskap och kompetens för heltäckande stöd, stärkt rättsväsende för utsatta personer, att förebygga ofrivilliga utlandsvistelser och internationellt samarbete. Handlingsplanen löper ut 2024. Den norska regeringen har beslutat att lägga fram en ny handlingsplan för perioden 2025–2028 för att stärka insatsen ytterligare. Dessutom ska arbetet mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld stärkas ytterligare i en ny plan som regeringen lagt fram för Stortinget i december 2023 (Norska regeringens proposition 2023).

I september 2021 tillsatte regeringen en utredning (Lovutvalg om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold) för att göra en heltäckande juridisk analys av de problem som uppkommer i fall som rör negativ social kontroll, hedersrelaterat våld, tvångsäktenskap, könsstämpning och psykiskt våld. Som en del i uppdraget ska utredningen se över bestämmelserna i den norska strafflagen om familjevåld och grovt familjevåld (straffeloven § 282 och § 283) så att dessa är bättre anpassade till hedersvåldets särdrag och också överväga om tvångsäktenskap och hederskontroll som sker över landsgränser kan ses som organiserad brottslighet. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 10 april 2024.

6 Våra utgångspunkter

I detta kapitel beskriver vi våra utgångspunkter inför de förslag vi lämnar. Enligt våra direktiv ska vi föreslå en ny målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och lämna ett förslag till ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. I kapitel 7 analyserar vi om det bör införas ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

6.1 Mål bör ge uttryck för en politisk vilja till samhällsförändring i en viss riktning

Politiska mål bör vara kärnfulla och inte alltför långa. Det gör målen användbara och tydliga. Samtidigt är det inte möjligt att i en enda mening eller två fånga in alla aspekter av ett problem.

Av budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen i sin årliga budgetproposition ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Inom jämställdhetspolitikens område är det endast det övergripande målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv som är beslutat av riksdagen (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). I praktiken ses dock de sex delmålen som en operationalisering av det övergripande målet och regeringen redogör för samtliga sex delmål i budgetpropositionen.

Mål bör vara uttryck för en politisk vilja till samhällsförändring i en viss riktning och användas aktivt för att driva politiken i den riktningen, vilket även tidigare utredningar på jämställdhetsområdet konstaterat (SOU 2005:66 s. 446). I denna anda används de jämställdhetspolitiska delmålen, eftersom de styr innehållet i regeringens politik och ger uttryck för de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället (skr. 2016/17:10).

Ett syfte med nationella mål är att de ska få genomslag och vara tillämpbara på regional och lokal nivå, till exempel genom att de används i regionala eller lokala handlingsplaner. Inom jämställdhetspolitiken sker det bland annat genom att länsstyrelserna tar fram regionala strategier och handlingsplaner.¹ Det är inte ovanligt att dessa tas fram i samverkan med kommuner och andra aktörer eller att regionala och lokala aktörer kan ansluta sig.

Ett politiskt mål behöver också kompletteras med regelverk, resurser och uppdrag till statliga myndigheter. För att omsätta målet i praktiken i regioner och kommuner kan det behövas ytterligare finansiering och lagändringar. Det spelar också roll hur den kommunala och regionala nivån tolkar och implementerar lagstiftningen. Regeringen och statliga myndigheter kan underlätta i detta, exempelvis genom kunskapsstöd, utbildningar eller genom utformningen av statsbidrag. Dessa styrmedel har större påverkan på verksamheterna än de politiska målen i sig.

De jämställdhetspolitiska delmålen är konstruerade i två led, där de olika leden ska ses som olika aspekter av samma mål. För att de jämställdhetspolitiska delmålen ska vara enhetliga i sin utformning följer våra förslag till nya jämställdhetspolitiska delmål denna struktur. Vi kommer också att lämna en målkommentar till de föreslagna delmålen, i syfte att underlätta tolkningen och tydliggöra vad de omfattar. Även tidigare mål på området och övriga jämställdhetspolitiska delmål har målkommentarer.

När tidigare utredningar har lämnat förslag på jämställdhetspolitiska mål har de haft i uppdrag att se över och hantera samtliga mål tillsammans som en helhet. Den senaste utredningen på området lämnade också som förslag att regeringens styrning bör bli mer sammanhållen utifrån i de jämställdhetspolitiska målen (SOU 2015:86). Vårt uppdrag begränsas till att se över det sjätte delmålet i jämställdhetspolitiken. Vi anser dock att det är viktigt att inte särskilja målen från varandra utan att se på dem som en helhet. Samtidigt skiljer sig det sjätte delmålet från de övriga målen eftersom delmålet första led tydligare synliggör maktförhållandet mellan kvinnor och män jämfört med övriga delmål (se kapitel 5 avsnitt 5.2).

¹ Länsstyrelserna ska enligt förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor stödja och bidra till framtagandet och genomförandet av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner. Vidare har länsstyrelserna i uppdrag att ta fram och genomföra länsstrategier i syfte att bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen (Fi2021/02746, Fi2023/00435).

6.2 Sveriges internationella åtaganden ska vara vägledande

Sveriges internationella åtaganden är vägledande för våra förslag. Detta innebär att vi som utgångspunkt anlägger ett strukturellt perspektiv på våldet, att det är av stor vikt av att använda könsbestämda begrepp och att vi förordar en samordnad politik.

6.2.1 Ett strukturellt perspektiv på våldet

Flera av de internationella konventioner som Sverige har undertecknat framhåller särskilt vikten av att utgå från den strukturella aspekten av könsbaserat våld (*gender-based violence*).² Av ingressen till FN:s kvinnokonvention framgår att diskriminering av kvinnor kränker principerna om lika rättigheter och respekt för människans värdighet och är ett hinder för kvinnors deltagande, på samma villkor som män, i sina länders politiska, sociala, ekonomiska och kulturella liv. Det framgår också att länder som skrivit under konventionen ska vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstifta, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution.³

I FN:s Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor och Istanbulkonventionen beskrivs att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling. Vidare framgår att våld mot kvinnor är könsrelaterat på strukturell nivå och är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor fortsatt är underordnade män. I artikel 3 där definitionerna i Istanbulkonventionen slås fast anges att könsrelaterat våld mot kvinnor avser ”våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt”. I Istanbulkonventionen konstateras att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, vilket är en allvarlig kränkning av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. GREVIO, den expertgrupp som övervakar

² För en definition av begreppet se kapitel 3 avsnitt 3.4.

³ Artikel 6: “States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.”

tillämpningen av Istanbulkonventionen, har särskilt uppmärksammat att frågan om våld mot kvinnor och våld i nära relationer ses som en jämställdhetsfråga i Sverige. GREVIO framhåller att Sveriges politik, insatser och utbildning tar sin utgångspunkt i att våldet är relaterat till kön och välkomnar att regeringen använder begreppet ”mäns våld mot kvinnor” (Europarådet 2019a).

6.2.2 Våldet är könsspecifikt och hjälp- och stödinsatser behöver utformas därefter

Flera av de internationella konventioner och deklARATIONER som Sverige anslutit sig till innebär ett skydd mot våld för alla personer, oavsett kön. I de konventioner och deklARATIONER som är av särskild vikt för jämställdhetspolitiken är det dock fokus på flickors och kvinnors situation. I Istanbulkonventionen stadgas till exempel att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja och skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld vare sig offentligt eller privat. Likaså framgår av Brottsofferdirektivet att offer för våld i nära relationer kan behöva särskilda skyddsåtgärder och att kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av sådant våld. Det framgår vidare att situationen kan vara värre om kvinnan är beroende av förövaren ekonomiskt och socialt eller när det gäller hennes rätt att uppehålla sig i landet (se kapitel 2 avsnitt 2.2.3).

Av ingressen till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel framgår att alla åtgärder eller initiativ för att bekämpa människohandel måste vara icke-diskriminerande och beakta jämställdhetsperspektivet och barnets rättigheter. Konventionens syfte är att med beaktande av jämställdheten skydda brottsoffrens mänskliga rättigheter (artikel 1 b). Konventionen handlar om alla former av människohandel. Sverige har även undertecknat det så kallade Palermoprotokollet som syftar till att förebygga och bekämpa handel med människor, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå brottsoffren med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften. I EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel (2011/36/EU) erkänns det att människohandeln är könsspecifik och att handeln med kvinnor och män ofta har olika syften. Hjälp- och stödåtgärderna bör därför också vid behov vara könsspecifika.

6.2.3 Politiken på våldsområdet bör vara samordnad

Istanbulkonventionen föreskriver att medlemsstaterna ska anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för konventionen och bemöta våld mot kvinnor utifrån ett helhetsperspektiv (artikel 7). En viktig utgångspunkt i vårt arbete är därför att de politiska signalerna ska vara samordnade. Forskning på området visar också vikten av en samordnad samhällsinsats för de som utsätts för olika former av våld i nära relationer och att det är en framgångsfaktor för att förbygga våldet (Robbins m. fl. 2014, Wendt m. fl. 2015).

6.3 Alla jämställdhetspolitiska mål utgår från en maktanalys

De jämställdhetspolitiska målen utgår från att det finns en ordning eller ett socialt system i samhället som upprätthåller ojämlika maktförhållanden mellan könen, där kvinnor är underordnade och män är överordnade som grupper i samhället och där mannen/det manliga utgör normen (prop. 2005/06:155 s. 43). Jämställdhetspolitiken fokuserar på jämställda villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar. När det gäller det sjätte delmålet så har regeringen motiverat den nuvarande målformuleringen med att det var viktigt att synliggöra att det oftast finns en förövare som är en man bakom det våld som kvinnor och flickor utsätts för (skr. 2016/17:10). Vi kan konstatera att målet i sin nuvarande form inte är uppnått, mäns våld mot kvinnor har inte upphört. Vår utgångspunkt är att ett jämställdhetspolitiskt mål om våld behöver utgå från det mest centrala jämställdhetsproblemet på området, alltså det våld som flickor och kvinnor utsätts för av främst pojkar och män. Vårt arbete bör bedrivas med en analys utifrån aspekterna att pojkars och mäns våld mot flickor och kvinnor är ett uttryck för, och ett sätt att upprätthålla, en ojämlik maktrelation mellan könen, samtidigt som de allra flesta pojkar och män tar avstånd från våldsutövande.

6.3.1 Våldet beror på och upprätthåller ojämlika maktrelationer mellan könen

Flickor och kvinnor utsätts för allvarligare och mer upprepat våld i nära relationer jämfört med pojkar och män. Även avseende hedersrelaterat våld och förtryck är det framför allt flickor och kvinnor som är utsatta, även om också pojkar och män utsätts. Personer som bryter mot heteronormen och personer med intellektuell funktionsnedsättning är särskilt utsatta (prop. 2019/20:131). Specifika våldsuttryck för hedersrelaterat våld kan vara, men är inte begränsat till, könsstympling av flickor och kvinnor samt barn- och tvångsäktenskap (Socialstyrelsen 2023). När det gäller sexuellt våld, till exempel våldtäkt eller andra övergrepp för att tvinga någon att utföra sexuella handlingar mot dennes vilja, är den överväldigande majoriteten av de som utsätts flickor och kvinnor och det är främst pojkar och män som är förövare. Även när pojkar och män utsätts är det främst män som är förövare (se till exempel NCK 2016, SOU 2015:55, Brå 2014, WHO 2002). Detta gäller även när vi tittar särskilt på prostitution, som också är ett tydligt könat fenomen. En majoritet av de som säljer sexuella tjänster är kvinnor och de som köper sexuella tjänster är framför allt män (Jämställdhetsmyndigheten 2021).

Även personer som inte direkt har utsatts för våld kan påverkas negativt genom att de kan vara rädda för att utsättas för mäns våld och övergrepp. Det gäller framför allt flickor och kvinnor, men även pojkar och män (se kapitel 4 avsnitt 4.2.1). Det handlar om att främst flickor och kvinnor från tidig ålder lär sig att förhålla sig till våld, oavsett om de själva har utsatts för våld eller inte. Detta återspeglas i att flickor och kvinnor som utsätts för våld ofta blir skuldbelagda för det som hänt, till exempel beroende på vad de haft på sig eller om de varit berusade. Detta är en viktig samhällsfråga som handlar om lika trygghet och frihet för alla, oavsett kön, att röra sig i det offentliga rummet.

Pojkar och män står för majoriteten av våldet, men det är viktigt att kopplingen mellan män och våld inte blir för förenklad eftersom de allra flesta pojkar och män tar avstånd från våldsutövande. Denna aspekt har lyfts i tidigare jämställdhetspolitiska utredningar (SOU 2014:6). Våldsutövande och våldsutsatthet kan också finnas närvarande i ett och samma liv. Många våldsutövare har själva blivit utsatta för våld, exempelvis som barn (Västra Götalandsregionen

2020a). Föreställningar om hur män är och bör vara kan upprätthållas av både män och kvinnor. Vi instämmer därför i inriktningen i den nuvarande strategin, som pekar på vikten av att i större utsträckning involvera pojkar och män i arbetet mot våld och för jämställdhet (skr. 2016/17:10). Att främja beteenden och handlingar som tar avstånd från våld bör ske genom insatser till såväl pojkar och män som flickor och kvinnor.

En förståelse om ojämlika maktrelationer mellan könen är också viktigt för att kunna förebygga våld på ett verksamt sätt. Ojämställda genusnormer, såsom en traditionell syn på manligt och kvinnligt, utgör riskfaktorer för mäns våld mot kvinnor (Franzén & Gottzén 2020). Normer kring sexualitet, maskulinitet och femininet påverkar också våld som förekommer mot hbtqi-personer, både i nära relationer och från obekanta (RFSL 2018). Våldsförebyggande program med genusförändrande ansats har visat sig vara mer effektiva än program som saknar en sådan ansats när det gäller att förebygga mäns och pojkars våld mot flickor och kvinnor (WHO 2007). Det behövs dock mer kunskap och forskning på området (Forte 2022).

6.4 Det behöver tydliggöras att tillämpningen av det sjätte delmålet ska vara bred

Vi har som utgångspunkt att vårt förslag på ett mer inkluderande delmål ska underlätta tolkningen av vilka frågor och grupper som hör till målet. Av målkommentaren framgår att delmålet redan i dag har en bred omfattning och innefattar exempelvis prostitution och människohandel för sexuella ändamål och hedersrelaterat våld och förtryck (se kapitel 5 avsnitt 5.3.1). Dessa våldsformer anges dock inte direkt i målformuleringen.

Det har framkommit i våra samtal med flera aktörer och i olika rapporter att det nuvarande målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ofta tolkas snävt och bokstavligt, som att det endast handlar om mäns våld mot kvinnor i nära relationer (se även Carlsson 2020). I förlängningen kan detta få konsekvenser för tillgången till stöd och skydd.

Samtidigt som fler våldsutsatta och de former av våld de utsätts för behöver synliggöras, är det vår bedömning att det huvudsakliga

fokuset inom det jämställdhetspolitiska delmålet om våld bör ligga på mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor.

6.4.1 Fler former av våld behöver synliggöras i ett mer inkluderande delmål

Det nuvarande jämställdhetspolitiska delmålet omfattar flera olika våldshandlingar, såväl fysiskt och psykiskt våld som hot av olika slag (se kapitel 4 och 5 avsnitt 5.3.1). Att målet tolkas snävt har lett till att flera har efterfrågat att fler former av våld synliggörs i större utsträckning i det sjätte delmålet. Några organisationer vi har pratat med har framfört att prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt hedersrelaterat våld och förtryck riskerar att hamna utanför insatser och utvecklingsarbete utifrån delmålet när det inte särskilt benämns och synliggörs. Till exempel har utredningen om Exit-program för personer som är utsatta i prostitution visat att det är få kommuner som inkluderar prostitution och människohandel som en del i arbetet mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2023:97 s. 232 ff.).

Den nuvarande målformuleringen har lett till frågor om det bara är kvinnor som utsätts för våld av män som ingår i arbetet eller om alla som utsätts för våld i nära relationer och sexuellt våld täcks in av målet. Av det nu gällande delmålet lyder det andra ledet i målet att *kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet*. Det andra ledet verkar enligt vår bedömning inte vara lika väl känt och använt som det första ledet. Det kan bero på att det har varit otydligt i förhållande till första ledet. Det kan uppfattas som motsägelsefullt att det första ledet i målet anger att kvinnor inte ska utsättas för våld av män, medan det andra ledet uttrycker att såväl kvinnor och flickor som män och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (Lövkröna & Nilsson 2023). I den nuvarande målkommentaren ges ingen närmare beskrivning av vad som menas med mäns och pojkars våldsutsatthet och kroppsliga integritet, utan det konstateras endast att det ingår (skr. 2016/17:10). I propositionen från 2006 där målet första gången presenterades lyftes endast kvinnors rätt till kroppslig integritet i målkommentaren (prop. 2005/06:155 s. 52). Det har också lyfts fram att grupper med särskild sårbarhet för våld inte har synliggjorts i tillräcklig utsträckning utifrån den nuvarande målformuleringen och arbetet utifrån denna (se till exempel Myndigheten för delak-

tighet 2023). Vi bedömer att det behöver förtydligas att allas rätt och möjlighet till kroppslig integritet och frihet från att utsättas för våld ska omfattas av delmålet, oavsett kön.

6.4.2 Ett mer inkluderande mål kan stärka arbetet

Det finns utmaningar kopplat till samtliga områden som omfattas av det sjätte delmålet. Vi bedömer att arbetet behöver stärkas när det gäller samtliga dessa områden för att motverka våldet.

Ett flertal rapporter från myndigheter visar att det finns stora brister i samhällets stöd och insatser och att det föreligger fortsatta behov av att förbättra och utveckla arbetet samt kunskap inom hela det sjätte delmålet. Det finns stora behov att utveckla arbetssätt och metoder för att myndigheter, kommuner, regioner, hälso- och sjukvård, skola och andra aktörer ska kunna förebygga, upptäcka och motverka våldet och främja jämställdhet. Detta inkluderar arbete för att stödja de som utsatts och erbjuda insatser till de som utövat våldet. Arbetet behöver utvecklas för att de stödinsatser som ges ska bli likvärdiga, både mellan personer utifrån deras livssituation och geografiskt. Till exempel saknar många verksamheter rutiner, metodstöd och standardiserade bedömningsinstrument för att förebygga, upptäcka och åtgärda våld mot personer med funktionsnedsättning (Myndigheten för delaktighet 2023). Andra exempel på svårigheter som gäller samtliga våldsformer inom det sjätte delmålet är att sprida och implementera stödmaterial på bred front och på ett effektivt sätt. Vidare finns problem kopplat till rekrytering när det gäller personal med rätt kompetens och att tillhandahålla fortbildning för anställd personal. Det finns vidare återkommande brister i hur samhällsaktörer samverkar kring barn och vuxna som är i behov av insatser från flera aktörer, till exempel hälso- och sjukvård och socialtjänst. Barnperspektivet behöver också många gånger stärkas (Socialstyrelsen 2024). För att arbetet ska kunna stärkas och utvecklas krävs att alla berörda aktörer, inklusive regioner och kommuner, har goda förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete.

Vi kommer att återkomma till dessa gemensamma utmaningar i vårt slutbetänkande. I detta delbetänkande kommer vi att fokusera särskilt på hedersrelaterat våld och förtryck eftersom vi har i uppdrag

att analysera om det ska införas ett särskilt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck (se vidare kapitel 7).

6.4.3 Det finns både likheter och skillnader mellan hedersrelaterat våld och förtryck och övriga våldsformer

De olika våldsformer som omfattas av det sjätte delmålet och hur de kommer till uttryck beror på bristande jämställdhet i samhället. Våldet är också ett medel för att upprätthålla ojämställda maktrelationer mellan kvinnor och män. Det finns flera likheter mellan de olika våldsformer som ryms inom det sjätte delmålet. Själva våldshandlingarna är kriminaliserade enligt samma bestämmelser. Såväl mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer som hedersrelaterat våld kan exempelvis bestå av mord, misshandel eller olika typer av hot och fridskränkningar. Hedersrelaterat våld och förtryck har alltså flera likheter med annat våld som ryms inom det sjätte delmålet. Ett annat exempel är att hedersrelaterat våld och förtryck överlappar mäns våld mot kvinnor eftersom båda våldsformerna utgår från patriarkala föreställningar samt att förövarna oftast är män och offren kvinnor. Men det finns också särdrag som gör att det hedersrelaterade våldet och förtrycket skiljer sig från de andra våldsformerna, inte bara beträffande motiv utan också sett till bland annat hur gärningspersonen och dennes närmaste omgivning ser på brottsligheten (SOU 2020:57 s. 152). Ett exempel är att hedersnormer kan ställa krav på gifta kvinnors kyskhet och ogifta kvinnors och flickors oskuld. Ett annat exempel är att förtrycket och våldet utförs eller sanktioneras av en vidare krets, i många fall av ett kollektiv, som inte sällan utgörs av den egna familjen eller släkten. Det innebär att den som är utsatt för hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är särskilt utsatt, exempelvis eftersom personen oftast helt saknar stöd från sina anhöriga.

Det finns vissa utmaningar som är specifika för de myndigheter, kommuner och regioner samt andra aktörer som arbetar med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. I en rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys där medarbetare i socialtjänsten intervjuats framkommer att det finns likheter mellan hedersrelaterat våld och förtryck och annat relationsvåld, men att skillnaderna är så avgörande att det ändå krävs andra kunskapsstöd och metoder. Den kollektiva aspekten lyfts i rapporten som den största skillnaden (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2023).

Vidare finns forskning som belyser hur hedersrelaterat våld och förtryck många gånger innebär en inskränkning i flera grundlags-skyddade fri- och rättigheter för de individer som utsätts. Det kan dessutom innebära att individers utnyttjande av lagstadgade rättigheter aktivt motverkas, förhindras eller försvåras, exempelvis genom att barn begränsas i sitt deltagande i skolans verksamhet. På så sätt får hedersrelaterat våld och förtryck också stora samhällsliga konsekvenser (Strindberg 2021). En tidigare utredning på området har också pekat på att det finns en risk när det handlar om hedersrelaterad brottslighet, liksom i fråga om gängkriminalitet, att det uppstår vad som skulle kunna beskrivas som parallella samhällen, där enskilda och grupper tar sig friheten att använda våld som medel för att uppnå sina mål vid sidan av den offentliga maktutövningen (SOU 2020:57 s. 152).

För att kunna ta ställning till om hedersrelaterat våld och förtryck ska utgöra ett eget delmål behöver vi därför göra en mer djuplodande analys av området och vilka utmaningar som finns. I analysen undersöker vi hur styrningen av området ser ut och om de särskilda utmaningarna motiverar att det inrättas ett särskilt delmål. Analysen presenterar vi i kapitel 7.

6.4.4 Livscykelperspektivet behöver bli tydligare i målet

Ålder är en viktig aspekt i arbetet med att förebygga och bekämpa våld av flera olika skäl. Inte minst behöver våld i ungas relationer och våld mot unga kvinnor uppmärksammas särskilt eftersom det är en grupp som utsätts för våld i hög utsträckning. Unga kvinnor mellan 20 och 24 år är till exempel den åldersgrupp där högst andel uppger att de har utsatts för sexualbrott (Brå 2023). Det är också vanligare att unga vuxna har erfarenhet av utnyttjande i prostitution. En forskningsrapport som publicerades 2023 tyder på att medan det dödliga partnervåldet mot kvinnor i genomsnitt har minskat 1,7 procent årligen, har det dödliga partnervåldet mot unga kvinnor i åldern 15–25 år förblivit oförändrat mellan 1990 och 2017 (Caman & Skott 2023). Det framgår i rapporten att våld i ungas parrelationer kan få särskilt allvarliga konsekvenser, och riskerar att sätta grunden för destruktiva relationsmönster med ökad risk för våldsutsatthet eller utövande senare i livet. Eftersom det handlar om relativt små tal behöver

resultatet tolkas med försiktighet. Det finns också särskilda faktorer som gör att unga personers, framför allt flickors och kvinnors, våldsutsatthet behöver uppmärksammas särskilt. Det handlar till exempel om att unga ofta går på samma skola som den som utövar våld mot dem eller att de i många fall inte har tidigare erfarenheter av kärleksrelationer (Korkmaz 2021). Skolan är också en vanlig brottsplats när unga utsätts för brott. I Brå:s skolundersökning om brott uppgav 23,6 procent av tjejerna och 6,3 procent av killarna att de utsätts för sexualbrott någon gång de senaste 12 månaderna. Av de som uppgav att de blivit utsatta för en fysisk sexuell kränkning var skolan eller skolgården den vanligast förekommande brottsplatsen för både tjejer och killar (Brå 2022a).

Likasa finns skäl att specifikt uppmärksamma äldre personers våldsutsatthet, eftersom äldre kan vara beroende av stöd från omgivningen. Det kan vara svårare att upptäcka våldsutsattheten om den utsatta är beroende av stöd från sin partner. Forskningen i Sverige är begränsad när det gäller studier om våld mot äldre (NCK 2016 och kapitel 4 avsnitt 4.2.1). Att synliggöra ålder tydligare är i linje med det resone-mang som fördes av den utredning som senast såg över de jämställdhetspolitiska målen. Där konstaterade utredningen att villkoren inom gruppen kvinnor respektive gruppen män skiljer sig åt och att hänsyn också behöver tas till de personer som inte identifierar sig som kvinna eller man eller med sitt juridiska kön. Vidare konstaterar utredningen att en människas identitet och villkor inte enbart påverkas av hennes kön utan också av samspelet mellan faktorer såsom ålder, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning, funktionsnedsättning och klass. Utredningen konstaterade att ett intersektionellt perspektiv, alltså samspelet mellan olika faktorer som påverkar en människas identitet och situation, behöver få genomslag i högre utsträckning i jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86 s. 453). Vi delar denna bild. Ålder kan samvariera med andra faktorer som påverkar människors livsvillkor och som kan bidra till att en person löper större risk att utsättas för våld. Ett exempel är människors funktionsförmåga som kan variera genom livet vilket i sin tur påverkar risk för utsatthet och möjlighet att få tillgång till stödinsatser.

6.4.5 Våld mot barn, våld i hbtqi-personers nära relationer samt pojkars och mäns våldsutsatthet

När gäller våld mot barn och våld i hbtqi-personers nära relationer är det nuvarande målet, målkommentaren och strategin tvetydiga. Av målkommentaren framgår att delmålet har en stark koppling till våld i samkönade relationer och våld mot barn (skr 2016/17:10). Utredningen som ligger till grund för de nuvarande jämställdhetspolitiska målen framförde att våld i samkönade relationer har nära koppling till mäns våld mot kvinnor, men kan inte sägas ha sin grund primärt i maktrelationen mellan kvinnor och män (SOU 2015:86 s. 462). Utredningen ansåg därför att det sjätte delmålet inte bör omfatta andra närliggande yttringar av våld, till exempel våld i samkönade relationer.

Flera remissinstanser invände mot att våld i samkönade relationer inte tydligt ingår i det nuvarande delmålet. Det framkom att det inte är ändamålsenligt att hantera olika typer av våld i skilda ”stuprör” från ett samhälleligt och holistiskt perspektiv (skr. 2016/17:10). Det framkom att det finns en tydlig koppling mellan kön, maskulinitetsnormer och utövande av våld, och att dessa normer även påverkar de relationer som hbtqi-personer lever i. Det framkom att övriga jämställdhetspolitiska delmål innehåller fler maktaspekter än kön och att även pojkars och mäns rättigheter bör synliggöras även i delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (skr. 2016/17:10 s. 82–83).

Regeringen bedömde att den nationella strategin skulle omfatta hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål i samtliga delar. Att våld mot barn ingår i den nationella strategin är tydligt eftersom barn nämns uttryckligen i strategins andra målsättning: *Förbättrad upptäckt av våld samt starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn* (skr. 2016/17:10). Detta tolkar vi som att strategin har ett bredare tillämpningsområde än det nuvarande delmålet.

En strukturell förståelse för maktskillnader vad gäller våldsanvändning och risk för att utsättas för våld mellan kvinnor och flickor jämfört med män och pojkar behöver enligt vår bedömning inte betyda att män, pojkar och ickebinära som utsatts för våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck eller prostitution och människohandel inte ska eller inte kan uppmärksammas inom ramen för jämställdhetspolitiken. På individnivå ska alla som utsätts för våld ha

samma möjlighet till stöd och hjälp från samhällets sida. Det är viktigt att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att det finns goda möjligheter att upptäcka våld och ge stöd- och skyddsinsatser oavsett den våldsutsattas kön. Likaså behöver gärningspersoner och våldsutövare oavsett kön upptäckas och få rätt insatser. Av effektivitetsskäl bör arbetet hållas samman och allt arbete som handlar om våld i nära relationer bör rymmas inom ett jämställdhetspolitiskt mål. Men det krävs också arbete inom andra politikområden eftersom insatser till enskilda styrs av målsättningar och regelverk som ligger utanför jämställdhetspolitiken. Det finns också jämställdhetspolitiska aspekter även i de fall där män utsätts för våld av kvinnor i nära relationer. Det handlar till exempel om att pojkar och män som blir utsatta för våld också ska kunna söka stöd och hjälp utan att hämmas av förväntningar om att de ska kunna hantera det på egen hand. Det handlar också om att samhället behöver ge de kvinnor som utövar våld lika möjligheter till stöd och behandling som våldsutövande män. Normer kring maskulinitet och att män förutsätts klara sig själva är alltså faktorer som kan påverka möjligheten att söka hjälp. Likaså kan normer kring femininitet och att kvinnor inte kan utöva våld göra att samhället inte tillhandahåller insatser till kvinnor som utövar våld. Därför är det viktigt att belysa normer kring maskulinitet och femininitet i arbetet.

6.5 Avgränsningar

I detta avsnitt beskriver vi de avgränsningar vi har gjort och som ligger till grund för våra bedömningar och slutsatser.

6.5.1 Allt våld bör inte hanteras inom ramen för jämställdhetspolitiken

Det sjätte jämställdhetspolitiska målet är brett. Målet omfattar allt våld som kvinnor och flickor utsätts för i offentliga såväl som privata miljöer av män och pojkar samt våld som utövas av närstående, inklusive i en hederskontext. Målet inbegriper också ett våldsförebyggande arbete, såväl universellt preventivt arbete för att våld inte längre ska förekomma som återfallsförebyggande arbete för att de som ut-

övar våld ska upphöra med det.⁴ De jämställdhetspolitiska målen ska vara ett uttryck för regeringens prioriteringar (prop. 2005/06:155 s. 42 f.) Eftersom målet är så brett och omfattar många olika grupper och våldsformer riskerar denna prioritering att bli otydlig. Därför behöver även genomförandet innehålla en prioritering.

Istanbulkonventionens syfte är att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet (artikel 1). Med våld mot kvinnor avses allt våld som riktas mot kvinnor för att de är kvinnor och oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 3 a och d). Bestämmelsen omfattar bara kvinnors utsatthet. Med våld i hemmet avses våld inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar och partner eller före detta makar eller partner (artikel 3 b). Bestämmelsen omfattar alla oavsett kön och ålder. Konventionens bestämmelser innehåller alltså en tydlig avgränsning genom att den omfattar allt våld mot kvinnor medan våld riktat mot personer oavsett kön begränsas till sådant våld som sker i hemmet eller inom familjen (Europarådet 2011).

Män är kraftigt överrepresenterade som förövare av våld vare sig det handlar om våld mot kvinnor, mot andra män eller mot sig själva (se till exempel NCK 2016, SOU 2015:55, Brå 2014, WHO 2002). Det våld som män utövar mot andra män i offentliga miljöer, till exempel i anslutning till nöjeslivet och idrottsevenemang eller våld kopplat till gängkriminalitet, har även det koppling till stereotypa könsnormer. Det finns därmed kopplingar till jämställdhetspolitiken, men vi bedömer att detta våld inte bör omfattas av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Istanbulkonventionen omfattar inte heller dessa våldsuttryck. Det är inte rimligt att jämställdhetspolitiken ska hantera allt våld som sker i samhället. Syftet med denna avgränsning är att möjliggöra mer riktade och träffsäkra insatser. Arbetet för att motverka sådant våld sker i andra utgiftsområden och behöver då naturligtvis jämställdhetsintegreras och bedrivs med ett jämställdhetsperspektiv. Våldsförebyggande insatser inom ramen för

⁴ Våldsförebyggande arbete kan beskrivas på flera olika sätt. I en svensk kontext delas ofta insatserna upp utifrån tre inriktningar: universell prevention, selektiv prevention och indikativ prevention. Med *universell prevention* menas insatser till breda grupper i befolkningen, till avgränsade geografiska områden eller till en viss åldersgrupp, oavsett erfarenhet av våld eller riskförhållanden. *Selektiv prevention* handlar om insatser till dem som bedöms ha en förhöjd risk för att utsättas för eller utöva våld. Med andra ord riktade insatser till grupper i samhället vars livsomständigheter innebär kända riskförhållanden för våld. *Indikativ prevention* är insatser till dem som redan har erfarenhet av våld, antingen som våldsutsatt eller våldstövare. Med andra ord insatser som ska ge stöd, skydd och behandling när våldet redan är ett faktum (Jämställdhetsmyndigheten 2020).

jämställdhetsområdet kan dock leda till en positiv effekt när det gäller att förebygga våld också när det gäller mäns våld mot män, eller pojkars våld mot pojkar, i offentliga miljöer.

6.5.2 Kopplingar till andra utgiftsområden

Det finns starka kopplingar och överlappningar mellan olika utgiftsområden när det gäller frågor som rör våld. Det är inte görligt att ha tydliga avgränsningar eftersom områdena går in i varandra. Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel spänner över flera olika utgiftsområden, såsom arbetsmarknadspolitik, socialpolitiken, utbildningspolitiken, hälso- och sjukvårdspolitik, folkhälsopolitiken och rättspolitik. Det är ett tvärsektoriellt område där kunskap om makt och kön, liksom beröringspunkter med andra maktordningar såsom exempelvis klass och etnicitet, behövs för att synliggöra den strukturella problematiken och för att praktiskt kunna bedriva ett träffsäkert arbete. Det är ofta integrerat med andra tvärsektoriella områden, till exempel barnrättspolitik och funktionshinderspolitiken. Detta ställer stora krav på samordning i Regeringskansliet (se till exempel SOU 2015:55 och SOU 2015:86 s. 433). Då insatser för att motverka våld sker inom flera olika utgiftsområden finns det ett fortsatt behov av att samordna arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel med närliggande utgiftsområden. Det är av särskild vikt att det sker en samordning med de departement som ansvarar för strategier och arbete inom närliggande områden, exempelvis våld mot barn, folkhälsopolitiken eller det brottsförebyggande området i stort. Det finns flera aktuella närliggande strategier och handlingsplaner, till exempel den nationella handlingsplanen för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige (Folkhälsomyndigheten 2023). Vi kommer att återkomma i vårt slutbetänkande om hur den strategi eller strategier som vi ska föreslå förhåller sig till närliggande strategier och handlingsplaner.

Det finns också starka kopplingar och överlappningar mellan våld och andra politikområden på regional och lokal nivå. Inom en kommun berör frågan om våld bland annat områdena utbildning, social-

tjänst och folkhälsa. En samordning mellan olika politikområden behövs därför även på regional och lokal nivå.

6.5.3 Prostitution och människohandel ingår i målet

Män, kvinnor och ickebinära utsätts för och drabbas på olika sätt av de skilda formerna av människohandel, till exempel människohandel för sexuella ändamål och människohandel för tvångsarbete. Alla former av människohandel är präglade av könade maktrelationer, men prostitution och människohandel för sexuella ändamål är extra tydligt könat. De flesta som utsätts är flickor och kvinnor och en klar majoritet av förövarna är män. Det finns också en särskild utsatthet bland hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning (se kapitel 4 avsnitt 4.2.1). Övriga former⁵ av människohandel än sexuella har inte tidigare omfattats av jämställdhetspolitiken. Det är dock angeläget att synliggöra att olika former av människohandel kan överlappa varandra. Det är inte ovanligt att en och samma person utsätts för flera olika former av människohandel, och även andra våldshandlingar, vilket är viktigt att ha i åtanke i arbetet med frågorna. De handlingar som nämns i människohandelsparagrafen i 4 kap 1 a § brottsbalken är inte uttömmande och andra former av människohandel kan täckas av ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” (se kapitel 2 avsnitt 2.4.3). Det pågår just nu förhandlingar om en revidering av människohandelsdirektivet. Bland annat föreslås att tvångsäktenskap ska läggas till som en exploateringsform i bestämmelsen om människohandel. Europaparlamentet föreslår att även surrogatmoderskap ska vara en exploateringsform (se vidare kapitel 2 avsnitt 2.3.1). Det är för tidigt att säga om detta kommer att kräva någon ändring av den svenska människohandelsparagrafen. Det är dock tydligt att människohandel för andra ändamål än sexuella ryms i jämställdhetspolitiken.

Det kan vara svårt att göra avgränsningar mellan människohandel för sexuella ändamål och andra ändamål i praktiken. Vi bedömer att de former av människohandel som har tydliga jämställdhetsaspekter ska ingå i det jämställdhetspolitiska målet. Det innebär att vissa for-

⁵ Utöver människohandel för sexuella ändamål finns flera former av människohandel, till exempel tvångsarbete, handel med organ och att tvingas till krigstjänst. Uppräkningen i Brottsbalken är inte uttömmande, och utifrån bestämmelserna om nödläge bedöms till exempel människohandel för tiggeri och kriminalitet omfattas.

mer av människohandel även fortsättningsvis inte kommer att ingå i jämställdhetspolitiken. Det gäller till exempel frågor som rör människohandel för tvångsarbete, människohandel kopplat till tiggeri eller utnyttjande i kriminalitet, om det inte finns tydliga skäl för att de ska ingå ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessa former bör även fortsättningsvis täckas inom andra politikområden så som arbetsmarknadspolitik och rättspolitik.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål.⁶ Av förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor framgår vidare att det vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om prostitution och människohandel. Detta ställer krav på en samordnad styrning från regeringen i dessa frågor, och vi avser i enlighet med våra direktiv, att återkomma i vårt slutbetänkande till frågan om styrning och samordning av arbetet vad gäller hela det sjätte delmålet, inklusive prostitution och människohandel.

6.5.4 Våld mot barn

Istanbulkonventionen gäller alla oavsett ålder. Barn omfattas därmed av bestämmelserna i konventionen. I konventionen nämns barn också särskilt, exempelvis framgår att barn är offer för våld i hemmet, inbegripet som vittnen till våld i familjen. Det framgår vidare att de länder som skrivit under konventionen ska vidta åtgärder som tillgodoser särskilt utsatta personers särskilda behov, inbegripet när barn är brottsoffer.

I januari 2023 lämnades betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) till regeringen. Av betänkandet framgår att det i dag finns många strategier och handlingsplaner som har koppling till området våld mot barn på olika sätt. Barn innefattas då i strategierna/handlingsplanerna, men är inte i omedelbart fokus (SOU 2022:70 s. 683). Utredningen har lämnat förslag på en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Förslaget omfattar alla barn och alla former av våld som barn kan utsättas för, oavsett vem som utövar våldet och på vilken arena som våldet äger

⁶ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

rum (SOU 2022:70 s. 684). Vi kommer att återkomma till hur vi anser att den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn och den strategi eller strategier som vi ska föreslå bör förhålla sig till varandra.

Med utgångspunkt i Istanbulkonventionen gör vi bedömningen att våld mot barn bör ingå i de mål som vi ska föreslå i detta delbetänkande. Vi föreslår att fokus i arbetet inom ramen för jämställdhetspolitiken bör utgå från att barn av båda könen drabbas av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det sker dels genom att barnen direkt utsätts för våld, dels genom att de tvingas bevittna våld, det vill säga att de ser eller hör den brottsliga gärningen begås. Detta är i linje med den nuvarande strategin där det framgår att arbete för att förebygga mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation bidrar på så sätt till att stärka barnets rätt till trygghet, liv och utveckling (skr. 2016/17:10). Sedan finns det andra aspekter när det gäller våld mot barn som inte har lika tydliga kopplingar till jämställdhet, till exempel våld mellan barn som förekommer i till exempel skolmiljö (se även SOU 2022:70).

7 Analys och bedömning angående ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck

I detta kapitel analyserar vi om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Vi ska oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på hur ett jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck kan formuleras.

Vår analys bygger på en förvaltningspolitisk bedömning av de jämställdhetspolitiska målen som styrmedel och en analys av hur styrningen på området ser ut och fungerar. I vårt arbete har vi träffat ett tjugotal civilsamhällesorganisationer. Vi har mött både organisationer som arbetar särskilt mot hedersrelaterat våld och förtryck och organisationer som arbetar riktat mot andra grupper som omfattas av det sjätte delmålet. Vi har även träffat ett mindre antal kommuner, från både glesbygds- och storstadsområden. Vi har också träffat enskilda forskare och myndigheter med uppdrag inom det jämställdhetspolitiska området. Utöver de myndigheter som ingår i expertgruppen har vi haft kontakt med andra myndigheter och bland annat deltagit på Jämställdhetsmyndighetens myndighetssamverkan för det sjätte delmålet. Vi har även haft enskilda samtal med Jämställdhetsmyndigheten och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) vid Länsstyrelsen Östergötland. Dessa två myndigheter har i enlighet med instruktion och förordning i uppdrag att stödja och synliggöra arbetet för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.¹ Vi har också arrangerat ett särskilt

¹ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten samt Förordning (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

möte med fokus på vårt uppdrag att analysera om det bör införas ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck med civilsamhällesorganisationer, forskare och myndigheter. Dessa möten och samtal har utgjort ett viktigt bidrag till vår analys.

Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning av de utmaningar som finns i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Därefter redovisar vi vår bedömning och de överväganden som ligger till grund för den. Avslutningsvis föreslår vi hur ett särskilt delmål kan formuleras.

7.1 Bakgrund om de särskilda utmaningarna i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Det råder en enighet i riksdagen om att det hedersrelaterade våldet och förtrycket behöver bekämpas med kraft. Regeringen anger i våra direktiv att hedersrelaterat våld och förtryck kräver ökad uppmärksamhet och synlighet för att effektivt förebyggas och bekämpas. Vidare anger regeringen att det är angeläget med en tydlig målstruktur i arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck i syfte att säkerställa att styrningen och insatserna på området är träffsäkra. I förlängningen ökar det möjligheterna att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem och innebär en kränkning av mänskliga rättigheter för de som utsätts, oftast flickor och kvinnor, men även pojkar och män, inklusive hbtqi-personer. Personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta, likaså hbtqi-personer eftersom hedersnormerna inte lämnar utrymme för att bryta mot hetero- eller könsnormer. Det är inte ovanligt att individer är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samtidigt som de själva också är utövare av våldet (se kapitel 4).

7.1.1 Det krävs särskilda kunskaper hos yrkesverksamma

I kapitel 6 har vi översiktligt redogjort för att det finns skillnader och likheter mellan de våldsformer som ingår i det sjätte delmålet. Några exempel på hur hedersrelaterat våld och förtryck skiljer sig från andra våldsformer är kontrollen av kvinnors och flickors sexualitet med krav på gifta kvinnors kyskhet och ogifta kvinnors och

flickors oskuld samt att förtrycket och våldet i många fall utförs eller sanktioneras av ett kollektiv, oftast den egna familjen eller släkten. Vidare kan hedersrelaterat våld och förtryck ta sig särskilda uttryck, till exempel genom könsstympling av flickor och kvinnor samt barn- och tvångsäktenskap. Det förekommer också omvändelseförsök av hbtqi-personer (MUCF 2022). Skillnaderna gör att det krävs särskilda kunskaper om samtliga uttryck av hedersrelaterat våld och förtryck inom skola, socialtjänst och andra relevanta samhällsaktörer för att förebygga, upptäcka och ge insatser på ett effektivt sätt (Länsstyrelsen Östergötland 2020a). Det är avgörande att yrkesverksamma har relevant kunskap och använder rätt verktyg för att förebygga våld och säkerställa stöd till utsatta. Ett exempel är att skolpersonal känner till skolans skyldighet att göra orosanmälningar till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. Flera myndigheter uppger att det finns stora kunskapsluckor hos yrkesverksamma gällande hedersrelaterat våld och förtryck och deras ansvar att förhindra våldet.

Det finns uppgifter som pekar på att förskolor upplever stora svårigheter att agera vid misstanke eller kännedom om att ett barn far illa på grund av hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt en granskning i Malmö stad mottar socialtjänsten väldigt få orosanmälningar med heder som aktualiseringsorsak. Det kan dock vara så att sådana ärenden eventuellt rymms under andra aktualiseringsorsaker, till exempel bristande omsorg om barn, som är den vanligaste orsaken till orosanmälningar. Personal uppger enligt granskningen att de ibland avstår från att lyfta sin oro med vårdnadshavare för att de inte vill skada relationsbyggandet eller för att förskolan är rädd för hotbilden från vårdnadshavare och deras anhöriga. Andra orsaker uppges vara att förskolan normaliserar saker som kan anses vara av allvarlig karaktär, för att de är rädda att barnet ska tas ifrån förskolan permanent eller råka illa ut. Det framkommer också i granskningen att de kommunala förskolorna står för en väldigt lite andel av de orosanmälningar som kommer inte till socialtjänsten: totalt 1,8 procent avseende barn 0–18 år under 2023 och 3,2 procent av det totala antalet anmälningar avseende barn 0–12 år (Malmö stad 2024). Den senaste nationella kartläggningen om orosanmälningar till socialtjänsten visade att förskolan stod för 2 procent av de orosanmälningar som gjordes under 2021 (Socialstyrelsen 2022). Detta visar på vikten av stärkt kunskap om hur hedersrelaterat våld kan ta sig uttryck och om förskolans anmälningsskyldighet. Det behöver också finnas tydliga rutiner för

orosanmälningar till socialtjänsten och samverkan mellan förvaltningarna i dessa frågor.

Det behövs särskilda arbetssätt och ofta mycket långtgående insatser för att stödja personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och som behöver skydd från sin familj eller sin släkt. Det kan till exempel handla om hur man gör risk- och behovsbedömningar samt bedömer behov av insatser som skyddat boende eller av att byta hemkommun (Myndigheten för vård och omsorgsanalys 2023). Många gånger behövs också insatser efter vistelse i skyddat boende, till exempel långsiktigt stöd kopplat till stadigvarande boende och för att bygga upp ett nytt liv (Länsstyrelsen Västerbotten 2022). Insatser för eftervård verkar variera mellan kommuner och insatserna är inte alltid tillräckliga (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023).

7.1.2 Det krävs mer kunskapsunderlag och en ökad spridning av välfungerande arbetsmetoder

Det finns i dag kunskap, metodstöd och vägledningar riktade till yrkesgrupper som ska arbeta med frågorna i praktiken. En stor utmaning är dock att få tillräckligt god spridning och tillämpning av de kunskaper och metoder som finns på området för att säkerställa en bred och korrekt implementering.

NCH har i uppdrag att stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. Hos NCH finns kunskapsstöd bland annat i form av en stödtelefon för yrkesverksamma och handledningar för yrkesverksamma inom socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård samt polis. Även övriga länsstyrelser har i uppdrag att i respektive län stödja och bidra till arbete för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, bland annat genom att bidra till att införa välfungerande arbetssätt och kunskapsstöd samt utbildning och kompetensutveckling. Flera andra myndigheter erbjuder metod- och kunskapsstöd, bland andra Socialstyrelsen, Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK), Barnafrid och Jämställdhetsmyndigheten.

Det finns ett kontinuerligt behov av att vidareutveckla arbetet på området. Ett behov som identifierats framåt är till exempel en vägledning för arbetet inom socialtjänsten i det akuta skedet i ärenden

som rör hedersrelaterat våld och förtryck (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023). Det finns utmaningar med utvecklingen av kunskapsstöd och arbetet med att identifiera och prioritera kunskapsluckor kan bli bättre. Få myndigheter arbetar med att analysera behov hos olika professioner inför framtagandet av ny kunskap (Statskontoret 2021). Det är vidare angeläget att bredare metod- och kunskapsstöd som utgår från hela det sjätte delmålet är användbart även i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2024 fått i uppdrag att se över, anpassa och komplettera andra kunskapsstöd för arbetet mot våld i nära relationer så att de fullt ut kan användas även i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (S2023/03257 [delvis], Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen).

För att möjliggöra ett evidensbaserat arbete och utvärderade metoder om hedersrelaterat våld och förtryck behövs mer forskning samt kartläggningar och statistik avseende området i stort (Jämställdhetsmyndigheten 2023c, Forte 2022, Statskontoret 2021). Det saknas till exempel forskning om hur hedersrelaterad utsatthet påverkar etablering i arbetslivet (MUCF 2021).

Ett problem som många av de aktörer vi har pratat med lyft fram är svårigheterna att på ett effektivt sätt sprida och implementera stödmaterial och kunskap till de som i praktiken arbetar med hedersrelaterat våld och förtryck i socialtjänsten, polisen, skolan och hälso- och sjukvården. Det finns också problem med att rekrytera personal som har rätt kompetens, att rekrytera tillräckligt med personal samt att tillhandahålla fortbildning för anställd personal. Dessa svårigheter finns dock för samtliga områden som omfattas av det nuvarande sjätte delmålet inom jämställdhetspolitiken (Statskontoret 2021).

7.1.3 Det finns behov av andra arbetssätt

Det är känt sedan tidigare att etablerade arbetssätt inom myndigheter, socialtjänst, skola samt hälso- och sjukvård för att möta våldsutsatta barn och vuxna behöver utvecklas, både generellt och vad gäller utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns exempel på att bestämmelserna i socialtjänstlagen och i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) inte alltid passar de arbetssätt och insatser som krävs på hedersområdet (Myndigheten för vård- och

omsorgsanalys 2023). Vi har i vårt arbete fått exempel på att många aktörer saknar tillräckligt utvecklade rutiner och arbetssätt som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan handla om att socialtjänsten vidtar åtgärder som leder till större utsatthet eller fara, till exempel genom att kontakta föräldrar till barn och unga som söker hjälp eller att ordna frivillig placering hos en nära släkting vid våld i hemmet. Ett annat exempel är att det saknas rutiner och kunskap för att upptäcka utsatthet och ge stöd till utsatta pojkar eller till homosexuella män som riskerar tvångsäktenskap i vuxen ålder (RFSL 2018). Det kan också handla om att många socialförvaltningar helt saknar rutiner för att förebygga och hantera misstänkta bortföranden av barn och unga i en hederskontext (Länsstyrelsen Östergötland 2023). Jämställdhetsmyndigheten har genomfört intervjuer med yrkesverksamma som har erfarenhet av att arbeta med ärenden där barn och unga förts utomlands utifrån hederssyften. Där framgår att en majoritet av de som blir bortförda är kända av myndigheter sedan tidigare. Rapporten visar exempelvis att socialtjänsten inte gör tillräckliga hot- och riskbedömningar eller sätter in rätt insatser. Samtidigt är den vanligaste utlösande faktorn i de fall ett bortförande skett ett fattat eller nära förestående myndighetsbeslut (Jämställdhetsmyndigheten 2022). Det finns också de som framför att socialtjänsten avstår från att sätta in insatser när det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck bland annat av rädsla för att agera diskriminerande.

7.1.4 Det behövs ett aktivt förebyggande och normförändrade arbete

Ett viktigt sätt att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, liksom annat våld, är normförändrande arbete.

Den svenska lagstiftningen om jämställdhet, jämlikhet, antidiskriminering, barns rättigheter och kvinnors rätt till sina kroppar har lägre stöd hos de ungdomar som lever med hedersnormer, särskilt pojkar, jämfört med andra ungdomar (Baianstovu m.fl. 2019). År 2018 genomfördes en World Values Survey-undersökning i Sverige, som bland annat visar att unga migranters attityder verkar vara mer accepterande än äldres vad gäller värderingar som omfattade hedersrelaterat våld och förtryck (Puranen 2019).

Jämställdhetsmyndigheten, som har haft uppdrag kring arbetsmetoder för våldsförebyggande arbete i hederskontext, konstaterar

att det saknas kunskap om verkningsfulla metoder och arbetsätt. En orsak kan vara att det våldsförebyggande arbetet i huvudsak har skett i projektform och med osäkra resursmässiga förutsättningar (Jämställdhetsmyndigheten 2019). Jämställdhetsmyndigheten konstaterar också att pojkar och unga män som både är våldsutövare och våldsutsatta i en hederskontext behöver belysas och utvecklas. Likaså behöver det förebyggande arbetet stärkas när det gäller flickor som riskerar att utsättas för barnåktenskap och pojkar som riskerar att dras in i kriminalitet eller radikaliseras. Det våldsförebyggande arbetet bör utgå från en förståelse av att olika typer av våld är tätt sammanflätade och en genusförändrande ansats i arbetet. Att arbeta utifrån en genusförändrande ansats innebär att arbeta för att förändra och bredda föreställningar och normer kopplade till kön och sexualitet (Jämställdhetsmyndigheten 2020, se även Schlytter och Rexvid 2016).

Enligt Forte finns evidens för att vissa insatser och program kan minska våld i nära relation, stalkning och hedersvåld, men att de vetenskapliga kunskapsluckorna är stora. Det saknas forskningsöversikter om förebyggande arbete och riskhantering för hedersrelaterat våld och förtryck i kontexter som är överförbara till svenska förhållanden och det behövs forskning om hedersvåldutsatta i kombination med till exempel funktionsvariationer, migrantbakgrund och sexuell läggning för att aktörer på samhällsnivå ska kunna arbeta brottspreventivt. Det behövs även mer forskning om insatser för hedersvåldutsatta som utsätts för människohandel, prostitution och sexuell exploatering (Forte 2022).

7.2 Det bör inte införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck

Bedömning: Regeringen bör inte införa ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersrelaterat våld och förtryck bör i stället ingå i en ny och mer inkluderande målformulering av det sjätte delmålet.

Skälen för vår bedömning: Hedersrelaterat våld och förtryck har flera likheter med de övriga våldsformer som omfattas av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, men det finns också särdrag. De som

i sin yrkesutövning träffar barn och vuxna som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck behöver ha kunskap om och ta hänsyn både till likheterna och till skillnaderna i sitt arbete, exempelvis vid risk- och behovsbedömningar. Det behövs särskilda och ofta mycket långtgående insatser och arbetssätt för att stödja de utsatta som behöver skydd från sin familj eller sin släkt.

En fördel med ett särskilt delmål skulle vara det starka signalvärdet som skulle kunna bidra till en ökad synlighet och ett ökat fokus för området. Men det finns också starka skäl som talar emot ett särskilt delmål. Det är vår sammantagna bedömning att nackdelarna överväger fördelarna (se vidare avsnitt 7.3).

I Istanbulkonventionen, som är vägledande för Sveriges arbete med att förebygga och bekämpa våld, hanteras hedersrelaterat våld och förtryck tillsammans med könsrelaterat våld mot kvinnor och våld i hemmet. Konventionen föreskriver att medlemsstaterna ska genomföra en samordnad politik på området. Detta talar starkt emot att införa ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

Ett särskiljande kan försvåra regeringens styrning och uppföljning av området och motverka lokala och regionala aktörers möjlighet att sätta in rätt insatser. Ett särskilt delmål riskerar också att skapa stuprör och försvaga kopplingen till övriga våldsformer inom det sjätte delmålet och den övriga jämställdhetspolitiken. Kopplingen är viktig eftersom det ofta är svårt att i det praktiska arbetet, särskilt inledningsvis i ett ärende, särskilja hedersrelaterat våld och förtryck från andra våldsformer. Det är heller inte ovanligt med flera utsattheter samtidigt, exempelvis för hedersrelaterat våld och våld i nära relation.

Ett särskilt delmål skulle vidare innebära att det finns två jämställdhetspolitiska mål avseende våld, vilket gör styrningen spretig och otydlig. Behoven av ett särskilt delmål kan också appliceras på andra våldsformer som behöver synliggöras, till exempel mot utnyttjande i prostitution och människohandel. Men att införa flera olika sådana delmål är inte hållbart ur ett styrningsperspektiv.

Vi bedömer att det finns ett fortsatt behov av att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, både på strategisk och operativ nivå för att möjliggöra ett effektivt förebyggande arbete och säkerställa stödinsatser till utsatta. Men regeringen löser inte de behoven genom ett särskilt delmål. Det som krävs är i stället bland annat

riktade insatser, tydlig samordning i förvaltningen samt utveckling och spridning av kunskap. Vår bedömning är att hedersrelaterat våld och förtryck behöver få ökad synlighet inom övriga jämställdhetspolitiska mål och relevanta utgiftsområden. Aspekter kopplade till hedersrelaterad problematik behöver alltså lyftas vid genomförandet av alla jämställdhetspolitiska delmål. Vidare behöver jämställdhetsperspektivet, och särskilt frågan om hedersrelaterat våld och förtryck, stärkas inom exempelvis integrationspolitiken och rättspolitiken. Vi bedömer att särdragen och skillnaderna bäst kan synliggöras inom ramen för en mer inkluderande formulering av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Ett sammanhållet delmål möjliggör också att ta till vara de synergier i arbetet som följer av ett sammanhållet arbete. Vi ser dock att regeringen behöver se över hur de olika begreppen hedersrelaterat våld och förtryck, mäns våld mot kvinnor, utnyttjande i prostitution och människohandel samt våld i nära relationer används i styrningen. Detta utvecklar vi närmare i kapitel 8.

Vi kommer att återkomma till behovet av förstärkta insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i vårt slutbetänkande.

7.3 Överväganden angående ett särskilt delmål gällande hedersrelaterat våld och förtryck

Det nuvarande sjätte delmålet omfattar hedersrelaterat våld och förtryck, vilket framgår av regeringens målkommentar i den nu gällande jämställdhetspolitiska skrivelsen (se skr. 2016/17:10 s. 84 samt kapitel 5 avsnitt 5.3). Vår analys visar att ett särskilt delmål skulle kunna innebära en markering från politikens sida som bidrar till ett ökat fokus på samt synliggörande av hedersrelaterat våld och förtryck.

Några av de civilsamhällesorganisationer som vi har träffat och som arbetar särskilt med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck menar att ett särskilt delmål är eftersträvänsvärt av detta skäl. Det skulle bidra till ett fokus på de skillnader som finns mellan hedersrelaterat våld och förtryck och andra former av våld inom det sjätte delmålet. Att arbetet mot våld bedrivs samlat uppfattas av dessa organisationer som problematiskt eftersom det finns flera skillnader mellan hedersrelaterat våld och förtryck och övriga våldsformer som ingår i det sjätte delmålet. Det finns de som framfört att det är att föredra att det blir stuprör i arbetet, att vanliga arbetssätt inte fun-

gerar i en hederskontext och att verksamheter och stödinsatser som är utformade enbart utifrån hedersrelaterat våld och förtryck är att föredra. De har en farhåga att hedersrelaterat våld och förtryck osynliggörs och tappas bort om det ingår i ett bredare arbete tillsammans med annat våld som ryms inom det sjätte delmålet. Vidare menar dessa organisationer att ett särskilt delmål skulle kunna underlätta arbetet i praktiken, genom att personal som möter målgruppen skulle kunna visa på att kraven framgår av ett styrdokument från den högsta politiska ledningen i landet. Detta skulle kunna skänka legitimitet och stadga åt arbetet. Behovet av särskilda insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck skulle då få ett större genomslag.

Vi bedömer att det finns ett fortsatt behov av att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och att området behöver synliggöras. Vi bedömer dock att särdragen hos hedersrelaterat våld och förtryck bäst kan synliggöras inom ramen för en mer inkluderande formulering av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Ett sammanhållet arbete möjliggör också synergier i arbetet mot våld. Vidare är det angeläget att beslutsfattare på lokal och regional nivå prioriterar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det är framför allt dessa beslutsfattare som ansvarar för den praktiska verksamheten och därmed har möjlighet att skapa prioritet för frågan. Nedan följer skälen till vår bedömning att det inte bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

7.3.1 Politiken ska bedrivas samordnat enligt Istanbulkonventionen

I Istanbulkonventionen hanteras hedersrelaterat våld och förtryck tillsammans med könsrelaterat våld mot kvinnor och våld i hemmet. Vid framtagandet övervägde författarna att ställa särskilda krav på att medlemsländerna särskilt skulle kriminalisera så kallade hedersrelaterade brott (*honour crimes*). Så blev inte fallet, eftersom de brott som begås i hederns namn ofta redan är kriminaliserade i medlemsstaterna. I stället står det i konventionen att det ska vara förbjudet att rättfärdiga brott baserat på kultur, sedvänja, religion, tradition eller heder (artikel 42). Utifrån detta ser Europarådet hedersrelaterat våld och förtryck som en form av könsrelaterat våld mot kvinnor (Europarådet 2019). Sverige har genom särskild straffrättslig lagstiftning i vissa avseenden gått längre än vad konventionen kräver.

Exempelvis har Sverige infört en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersrelaterade motiv (prop. 2019/20:131 se även 7.3.5 och kapitel 2).

Istanbulkonventionen föreskriver också att medlemsstaterna ska anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld (artikel 7). Dessa utgångspunkter äger alltså giltighet för hur Sverige bör utforma sitt arbete.

Den sammanhållna förståelsen och kraven på en samordnad politik i Istanbulkonventionen är enligt vår bedömning starka argument för att inte lyfta ut hedersrelaterat våld och förtryck som ett särskilt delmål. Ett särskilt delmål skulle påverka den sammanhållna förståelsen av våldet och även riskera att göra regeringens politik mindre effektiv och samordnad (se avsnitt 7.3.2). Det skulle i sin tur kunna innebära att Sveriges efterlevnad av konventionen kan ifrågasättas.

7.3.2 Ett särskilt delmål försvårar styrning och uppföljning

Regeringens styrning bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv (prop. 2009/10:175 s. 96). Ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck skulle innebära flera nackdelar ur ett styrningsperspektiv. Dels kan det medföra en obalans i förhållande till övriga jämställdhetspolitiska mål om det finns två jämställdhetspolitiska mål avseende våld. Dels finns en risk att två mål på området gör regeringens styrning spretig och otydlig för de myndigheter som ska omätta de politiska målsättningarna i sina verksamheter.

Jämställdhetsmyndigheten har framfört att två delmål skulle påverka möjligheten till effektiv styrning och ledning negativt, inte minst i förhållande till kommuner och regioner. NCH har framfört att det är mycket angeläget att synliggöra hedersrelaterat våld och förtryck i egen rätt, men att de ser fördelar med att hålla samman arbetet mot våld inom det sjätte delmålet. Det minskar risken för arbete i stuprör och främjar ett mer uthålligt arbete, inte minst det förebyggande arbetet.

Detta resonemang har också bäring på övriga jämställdhetspolitiska mål. De befintliga jämställdhetsmålen skulle kunna delas upp på flera områden, vilket skulle få till följd att hela jämställdhetspoli-

tiken blir svår att genomföra och följa upp. Att införa nya jämställdhetspolitiska delmål för att visa att varje område är prioriterat är inte heller en hållbar hantering ur ett styrningsperspektiv (se även avsnitt 7.3.3).

Ett särskilt delmål kan i sin tur också påverka länsstyrelsernas arbete med regionala strategier och handlingsplaner som riktar sig till de kommuner, regioner och organisationer som arbetar på fältet.² Om arbetet delas upp med specifika uppdrag kring hedersrelaterat våld och förtryck skulle det kunna bidra till en fragmentisering genom att det kommer flera olika styrsignaler med olika krav på kunskapsutveckling och uppföljning. Resultatet skulle kunna bli att de som i praktiken ska arbeta med frågorna måste göra det utifrån skilda och överlappande styrsignaler.

De olika våldsformerna i det nuvarande delmålet är till stor del överlappande och närliggande. Verksamheters brister i att upptäcka och tillhandahålla insatser förekommer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck såväl som i arbetet mot till exempel våld i nära relationer. Sådana gemensamma faktorer påvisar ytterligare vikten med ett enat våldsarbete under ett och samma jämställdhetsmål. Vår bedömning är att regeringens arbete inom ramen för det sjätte delmålet vinner på att bedrivs samlat, samtidigt som de olika våldsformerna inklusive hedersrelaterat våld och förtryck behöver uppmärksammas särskilt (se vidare kapitel 8).

Att arbetet mot våld många gånger bedrivs vid sidan om ordinarie arbete och inte inom befintliga strukturer är ett problem som lyfts fram av aktörer vi träffat och i tidigare utredningar (se till exempel SOU 2014:71 s. 64). Det kan innebära att det blir ytterligare uppdelningar i arbetet snarare än att arbetet med att förebygga, hindra och följa upp våld hålls samman. Det riskerar i slutändan att drabba utsatta som kan vara utsatta för olika former av våld samtidigt, exempelvis våld i nära relation och hedersrelaterat våld.

En ytterligare aspekt handlar om att det finns utmaningar med uppföljning. Jämställdhetsmyndigheten har konstaterat att det saknas indikatorer för att följa upp alla områden som omfattas av den nationella strategin. Utmaningar med uppföljningen finns kopplade till strategins alla fyra målsättningar. Bland annat lyfter de fram att det finns stora utmaningar i att mäta och följa upp utsattheten för hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människo-

² Förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

handel (Jämställdhetsmyndigheten 2022a s. 45–46). Utmaningar vad gäller uppföljning finns oavsett om ett särskilt delmål skulle införas, men vi bedömer att om ett särskilt delmål ska införas behöver det finnas möjligheter att följa upp målet. Att uppföljningen på området behöver utvecklas står dock klart. Vi kommer i vårt slutbetänkande att återkomma med förslag till utveckling av de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.

7.3.3 De jämställdhetspolitiska målen bör hållas på en övergripande nivå

Det finns redan ett delmål som avser arbetet mot våld. Ytterligare ett delmål om våld skulle få till följd att de båda delmålen skulle överlappa till stor del. Ett exempel är att delmålet handlar om allas möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. De som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck har sämre sådana möjligheter och skulle därmed omfattas av två jämställdhetspolitiska mål. Ett annat exempel är att hedersrelaterat våld och förtryck överlappar våld i nära relationer eftersom förövaren eller förövarna och den som utsätts ofta har en nära och förtroendefull relation till varandra, antingen direkt genom att de lever i samma hem eller indirekt genom att de är släkt.

Ett par av de organisationer som vi har mött har ifrågasatt varför just hedersrelaterat våld och förtryck ska lyftas som ett eget delmål. De menar att det skulle kunna tolkas som att hedersrelaterat våld är helt väsensskilt och värre än annat våld. Därtill har flera lyft att det finns andra våldsformer som på samma sätt skulle gynnas av ökad synlighet, exempelvis prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Vidare har det även lyfts fram att särskilda grupper också skulle behöva synliggöras mer, till exempel personer med funktionsnedsättning, vilket också skulle kunna ske genom särskilda delmål för att synliggöra det våldet.

Andra menar att hedersrelaterat våld och förtryck är mycket större och komplext än övriga frågor inom jämställdhetspolitikens sjätte delmål. Hederskulturen hindrar ungdomars, framför allt unga flickors, möjligheter att själva styra sina liv. Det kan handla om att inte själva få välja fritidsaktiviteter, umgänge eller att ta del av skolundervisningen. Det kan vidare handla om att vårdnadshavare uttrycker önskemål eller ställer otillåtna krav på förskolan som att personalen ska styra

eller begränsa barns klädsel, lekar eller andra aktiviteter utifrån kön (Skolverket 2024). I förlängningen påverkar detta möjligheterna för de utsatta att delta i det demokratiska och fria samhället. Alltså finns en dimension av det hedersrelaterade våldet och förtrycket som riskerar att förändra och påverka synen på jämställdhet och andra demokratiska värden, inte bara i den egna gruppen utan i samhället i stort. Det kan också finnas kopplingar mellan hedersrelaterat våld och förtryck och våldsbejakande extremism. Det finns dock likartade dimensioner inom andra av de våldsformer som omfattas av jämställdhetspolitiken och som också skulle kunna motivera att områden bryts ut och hanteras särskilt. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål har exempelvis en tydlig koppling till organiserad brottslighet som i sig kan vara systemhotande och utmana demokratiska värderingar. Det i sig utgör dock inte en anledning till att ha ett eget mål för de här våldsformerna inom jämställdhetspolitiken utan visar snarare på behovet att integrera och lyfta frågorna inom andra relevanta politikområden.

Vi ska enligt våra direktiv ta ställning till om regeringen bör införa ett särskilt *jämställdhetspolitiskt* mål om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi tar därför enbart ställning till hur hedersrelaterat våld och förtryck bör hanteras inom ramen för jämställdhetspolitiken. Vi bedömer dock att regeringen behöver stärka arbetet på fler utgiftsområden för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 7.3.6). Det är vår bedömning att det är positivt att de jämställdhetspolitiska målen är på en övergripande nivå och att prioriteringarna och detaljerna meddelas genom annan styrning. I den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen menade regeringen att det har gynnat utvecklingen att de jämställdhetspolitiska målen har hållits på en övergripande nivå. Regeringen menade att den nuvarande utformningen av målen ger större stadga och effektivitet åt jämställdhetspolitiken än om mer specifika mål skulle fastställas. Tid och resurser behöver inte ägnas åt att arbeta fram och etablera nya mål vid varje regeringsskifte (skr. 2016/17:10). De jämställdhetspolitiska delmålen fungerar som en precisering av det övergripande riksdagsbundna jämställdhetspolitiska målet. Delmålen anger den inriktning som styr regeringens politik. Vi bedömer att det inte behövs två jämställdhetspolitiska mål som handlar om våld i syfte att tydliggöra regeringens prioriteringar på området.

7.3.4 Ett särskilt delmål skulle inte gynna de utsattas tillgång till stöd och skydd

Ett par aktörer som vi har pratat menar att ett särskilt delmål signalerar att hedersrelaterade ärenden är helt väsensskilda från ärenden som handlar om andra våldsformer, till exempel våld i nära relationer. En sådan signal kan medföra flera risker i det praktiska arbetet mot våldet, till exempel kan det göra det svårare att få till stånd ett förut-sättningslöst möte med våldsutsatta personer och därmed höja tröskeln för att söka hjälp. En väg till framgång för att nå exempelvis ungdomar som är utsatta är att skapa en relation och en tillitsfull miljö där det är möjligt att föra svåra samtal. Då krävs en bred förståelse för såväl våldsutsattheten som ungdomarnas sociala situation där det kan förekomma andra former av utsatthet (Origo 2023).

En ytterligare aspekt är att det ofta är svårt att i det praktiska arbetet, särskilt inledningsvis i ett ärende, särskilja hedersrelaterat våld och förtryck från andra våldsformer. Hedersrelaterat våld består av samma gärningar som annat våld, till exempel fysisk misshandel eller psykiskt våld (Socialstyrelsen 2023). Flera organisationer vi mött har också uppmärksammat att det inte är ovanligt med flera utsattheter samtidigt, exempelvis för hedersrelaterat våld och våld i nära relation. Det kan exempelvis röra sig om att en homosexuell person som kommer från en familj med hedersnormer också utsätts för våld av sin partner som inte är en del av dessa hedersnormer. Det kan också handla om barn och vuxna som är utsatta för både hedersrelaterat våld och förtryck och som utnyttjas i prostitution eller utsätts för människohandel (Jämställdhetsmyndigheten 2022b). Därför är det mer ändamålsenligt för en utredning av en våldsutsatt att börja med ett brett perspektiv för att sedan, inom ramen för utredningen, kunna urskilja vilken form av våld – eller vilka former – som förekommer och behöver adresseras. Socialnämndernas ansvar och deras praktiska arbete utgår dessutom från samma lagstiftning både vad gäller våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det betyder att det ofta är samma funktioner hos kommunerna som hanterar dessa ärenden. Ett helt separat spår för ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck skulle också innebära att de som är utsatta skulle tvingas söka hjälp för våldsutsatthet från olika instanser. Det skulle ställa höga krav på kunskap hos den utsatta om vilken aktör som arbetar med vilken våldsform. Vi bedömer vidare att ett samman-

hållet delmål om våld innebär bättre förutsättningar för samhällets aktörer att bemöta de personer som befinner sig i särskild sårbarhet utifrån flera faktorer. Det kan till exempel handla om personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och som också har en funktionsnedsättning.

En annan risk med ett särskilt delmål är att det uppstår osäkerhet hos de som arbetar på fältet. Enligt bland annat NCH finns en risk att de som ska möta våldsoffer och utövare i praktiken kan känna att de inte litar på att de har rätt kompetens att ställa rätt frågor och i stället avstår från att fråga om utsatthet. Aktörer vi har mött vittnar om att det finns en osäkerhet att hantera ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. I förlängningen kan det leda till att hedersrelaterat våld upptäcks i mindre grad och att utsatta inte får det skydd och stöd som de behöver och har rätt till.

I tillägg har flera av de organisationer vi har träffat framfört att det finns en risk för stigmatisering och diskriminering av vissa grupper om det skulle bli ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta eftersom det i den allmänna förståelsen riskerar att kopplas till dessa grupper utifrån religion eller etnicitet. Hedersrelaterat våld och förtryck är ett komplext fenomen och det är inte en specifik grupp i samhället som upprätthåller hedersnormer. Dessa kan i stället finnas i vitt skilda grupper och hedersnormerna kan både upprätthållas och motarbetas av personer med samma etniska och religiösa bakgrund. Att personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ibland får bristande bemötande från myndigheter har Socialstyrelsen sedan innan också uppmärksammat. I en rapport från 2019 framgår att utsatta har beskrivit att de blivit bemötta utifrån föreställningar utifrån sin kulturella tillhörighet i stället för utifrån sina individuella behov (Socialstyrelsen 2019).

7.3.5 Regeringens politiska mål behöver kompletteras med andra styrmedel

Regeringens politiska mål beskriver inriktningen och målsättningen för det politiska arbetet mot våld. Ett övergripande mål behöver dock kompletteras med andra och mer verksamhetsnära styrsignaler för att myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer ska få detaljerade instruktioner om hur de ska agera och vilka medel som finns tillgängliga. Det politiska målet och den detaljerade styrningen

genom lagar, förordningar och särskilda uppdrag kompletteras således varandra och bildar en helhet där den ena delen stöttar den andra.

Givet att det redan finns ett jämställdhetspolitiskt delmål om våld krävs andra verksamhetsnära styrsignaler för att uppnå ett ökat fokus på hedersrelaterat våld och förtryck, snarare än ett särskilt delmål. Flera av de organisationer som vi har träffat har också påtalat att det inte räcker med ett nytt delmål, utan att det måste kombineras med exempelvis kunskaphöjande åtgärder inom bland annat socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. Vi bedömer att det sjätte delmålet därför måste kombineras med styrmedel som på ett effektivt sätt når alla aktörer inom området, både genom lagstiftning och förändrade uppgifter och uppdrag till de statliga förvaltningsmyndigheterna. När det gäller kommuner och regioner, som har grundlagsskyddat självstyre, kan stöd i lag underlätta för att få till stånd förändrade arbetssätt inom kommuner och regioner. Detta ligger också i linje med principen om att statens styrning av kommunerna som utgångspunkt bör baseras på reglering, uppföljning och utvärdering (prop. 2009/10:175 s. 84).

Genom ny lagstiftning har det under de senaste åren skett flera förändringar. Inom straffrätten har det genomförts reformer kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel kriminalisering av äktenskapstvång (prop. 2013/14:208), införandet av ett särskilt hedersbrott (prop. 2021/22:138), införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott samt en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersrelaterade motiv (prop. 2019/20:131). En utredning (SOU 2023:37) har också föreslagit en kriminalisering av oskuldskontroller och oskuldssingrepp. Utredningen bedömde dock att det inte finns tillräckliga skäl för att kriminalisera intygande av sexuell oskuld, så kallade oskuldssintyg, eller att införa en särskild reglering som kriminaliserar så kallade omvändelseförsök av hbtq-personer. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har även tillsatt en utredning om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck. En särskild utredare ska analysera och ta ställning bland annat till om straffskalorna för vissa hedersrelaterade brott bör skärpas (Dir. 2024:8).

Det finns även exempel på lagändringar som syftar till att ge socialtjänsten ytterligare verktyg. Ett sådant exempel är bestämmelser om utreseförbud som införts i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Dessa bestämmelser innebär att förvaltningsrätten på ansökan från en socialnämnd kan meddela ett

utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Regeringen har föreslagit att bestämmelsen ska göras om och att grunderna för utreseförbudet ska vara desamma som för vård enligt LVU, det vill säga om det finns risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas exempelvis på grund av fysisk eller psykisk misshandel, missbruk eller annat förhållande i hemmet. Grunderna för utreseförbudet blir alltså bredare och mer generella eftersom de inte specifikt avser situationer där det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck. Några remissinstanser förordade en särskild bestämmelse för resor med hedersmotiv, men regeringen instämde inte i den bedömningen. En proposition (prop. 2023/24:72) lämnades i februari 2024 och förändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2024.

Ett annat exempel är ett förslag till en ny socialtjänstlag om att det bör synliggöras att socialtjänsten har ett ansvar att erbjuda den som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck särskilda insatser för att ändra sin situation. Detta bör enligt förslaget särskilt pekas ut i en bestämmelse om bemötande av brottsoffer i socialtjänstlagen (SOU 2020:47). Samverkan ska också enligt förslaget ske mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, varför ändringen skulle kunna bidra till förändrade arbetssätt även inom den regionala hälso- och sjukvården. I samma betänkande lämnas ett förslag om att det ska ingå som ett övergripande mål i ett förslag till ny socialtjänstlag att socialtjänsten ska främja människornas jämlika och jämställda levnadsvillkor. Frihet från hedersrelaterat våld och förtryck, liksom övriga delar som det sjätte delmålet omfattar, är en del av jämställdheten som socialtjänsten ska främja. Redan i dag framgår av Socialstyrelsens allmänna råd att socialnämnden bör, såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden, beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bland annat hedersrelaterad kontext (HSLF-FS 2022:39).

Ett ytterligare exempel är att kommunerna numera har ett ansvar att arbeta brottsförebyggande enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft den 1 juli 2023. Sådant brottsförebyggande arbete avser även hedersrelaterade brott. Dock är det så att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom våld i nära relationer och prostitution och människohandel, alltför sällan inkluderas i lokala brottsförebyggande lägesbilder (Brå & Jämställdhetsmyndigheten 2022).

Det pågår också flera relevanta utredningar som kan bidra till effektivare arbetssätt. En pågående utredning ska utreda om det, i syfte att stödja barn, bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke från vårdnadshavare. I uppdraget ingår också att särskilt belysa om en sådan ordning är förenad med risker för barn och unga, däribland barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, och lämna förslag på hur eventuella risker kan överbryggas (Regeringskanslibeslut 2022). Regeringen har också tillsatt en utredning för att stärka barnrättsperspektivet och skyddet för barn och unga i LVU (Dir. 2023:160). Ett ytterligare exempel på en verksamhetsanpassad styrsignal är att det inom skolan har tillförts skrivningar i läroplanen om att hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser (Skolverket 2022). Regeringen har också gett Skolinspektionen i uppdrag att granska skolornas arbete avseende det nya kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer, inklusive arbetet med att bland annat förebygga och bemöta intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism, homo- och transfobi samt hedersrelaterat våld och förtryck (U2023/03702, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion).

7.3.6 Hedersrelaterat våld och förtryck behöver synliggöras i flera politikområden

Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen (prop. 2023/24:1). Detta innebär att åtgärder för ökad jämställdhet behöver genomföras inom varje aktuellt utgiftsområde för att få avsedd effekt. Detta gäller samtliga våldsformer som omfattas av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, inklusive åtgärder för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa frågor behöver alltså beaktas inom en rad andra utgiftsområden. I arbetet behöver även livscykelperspektivet och ett barnrättsperspektiv genomgående beaktas. Vi bedömer att arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck är en fråga för hela samhället och att frågan bör synliggöras genom arbetet med jämställdhetsintegrering och inom samtliga jämställdhetspolitiska delmål.

Ett exempel är utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Ut-sattheten för hedersrelaterat våld och förtryck kan medföra att utsatta

har behov av skyddade personuppgifter, vilket påverkar och begränsar möjligheten till utbildning och arbete (Jämställdhetsmyndigheten 2022c). Det kan också förekomma att kvinnor som lever i strikta hederskontexter inte tillåts att arbeta och att de begränsas av familjemedlemmar i sina studie- och yrkesval (MUCF 2021). Hedersrelaterat våld och förtryck har därmed kopplingar till delmålen om jämställd utbildning och ekonomisk jämställdhet och hedersaspekter behöver beaktas när det gäller utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser.

Ett annat exempel är kopplingen till delmålet om jämställd hälsa. Socialstyrelsen har inventerat vården för flickor och kvinnor som har varit utsatta för könsstypning. Socialstyrelsen konstaterar att en stor del av målgruppen inte söker stöd när de behöver det. Vidare finns brister både i kvaliteten och tillgången till vård. Det krävs ett utvecklat remitterings- och uppföljningssystem, något som kan ses som ett led i att både förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och att möjliggöra förutsättningar för en god hälsa för målgruppen (Socialstyrelsen 2021). Även Jämställdhetsmyndigheten har identifierat behov av att utveckla arbetet mot könsstypning av flickor och kvinnor på samtliga preventionsnivåer. De framhåller att det förebyggande arbetet behöver stärkas (Jämställdhetsmyndigheten 2023b).

Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar såväl barn som vuxna. Utsattheten kan börja tidigt i livet, redan i förskoleåldern. Därför är det av stor vikt att stärka barnrättsperspektivet i insatser som syftar till att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Det är också angeläget att hedersrelaterat våld och förtryck beaktas inom barnrättspolitikerna i stort. Andra centrala områden där hedersaspekter behöver beaktas är socialpolitiken, hälso- och sjukvårdspolitikerna och rättspolitikerna. Vidare finns det en koppling mellan integrationspolitiken och politiken för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, som gör att det finns anledning att stärka integrationsperspektivet brett i jämställdhetspolitiken. Denna bedömning gör även utredningen om En målstyrd integrationspolitik som framför att analyser av könsskillnader i många fall också behöver beakta födelse-region för att kunna synliggöra hur kön och bakgrund samspelar. Det är en förutsättning för att kunna ge ett jämlikt, jämställt och effektivt stöd för integration till såväl kvinnor som män inom alla samhällsområden. Ett integrationsperspektiv behöver därför integreras inom såväl jämställdhetspolitiken som andra politikområden. Likaså

bör de integrationspolitiska målen genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv (SOU 2024:12 s. 147 ff.).

7.3.7 Det finns goda möjligheter att öronmärka resurser utan ett särskilt delmål

Flera av de som vi har träffat har menat att ett eget delmål skulle kunna göra att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck får ökade och öronmärkta medel. Ett eget delmål behöver dock inte i sig betyda att området får ökade anslag.

Regeringen kan redan i nuläget göra särskilda satsningar och öronmärka medel i resurstilldelningen inom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder utan ett särskilt delmål. Detta gjorde regeringen i budgetpropositionen 2023 då de förstärkte det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck permanent med 50 miljoner kronor per år (prop. 2022/23:1). Regeringen kan också välja att ha ett gemensamt anslag och på så sätt behålla flexibilitet. Detta gjorde man genom ett treårigt tillskott till hela arbetet mot att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, könsrelaterat våld och prostitution och människohandel m.m. i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1). Regeringen kan alltså göra särskilda satsningar inom det sjätte delmålet utan att de behöver specificera ändamålet i budgetpropositionen. Ett exempel är att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2021–2023 erhöll särskilda medel för att stärka arbetet för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har vidare gett länsstyrelserna ett utökat uppdrag, vilket samordnas av NCH, att utveckla fler regionala, kommunala- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn, unga och vuxna som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck (Fi2021/02746).

Sammanfattningsvis finns det goda möjligheter att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive att avsätta särskilda öronmärkta medel för arbetet, inom ramen för ett mer inkluderande sjätte delmål (se kapitel 8).

7.4 Förslag till nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck

Ovan har vi redovisat vår bedömning att regeringen inte bör införa ett särskilt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck och de skäl vi anser talar för denna bedömning. I kapitel 8 föreslår vi i stället ett mer inkluderande delmål där hedersrelaterat våld och förtryck särskilt omnämns.

Enligt våra direktiv ska vi dock oavsett ställningstagande i sak föreslå hur ett särskilt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna formuleras. Om regeringen beslutar att införa ett sådant särskilt jämställdhetspolitiskt delmål kan det och tillhörande målkommentar formuleras på följande sätt.

Förslag: *Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.*

Målkommentar

Målet omfattar hedersrelaterat våld och förtryck som innebär att människor, främst flickor och kvinnor, men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens eller släktens kontroll över individen.

Begreppet våld avser alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld, ekonomiskt och digitalt våld, liksom hot om våld som utövas med ett hedersmotiv. Begreppet kön inkluderar såväl biologiskt kön som könsidentitet och könsuttryck.

Med begreppet heder menas sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, till exempel kvinnliga medlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Målet inkluderar brotten hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och könsstympning av flickor och kvinnor. Det kan också omfatta andra brott där straffskärpningsgrunden för brott som begås med heder som motiv blir tillämplig.

Målet omfattar också handlingar som utövas med ett hedersmotiv som kan vara, men oftast inte är, straffbelagda. Det kan handla om begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet, val av utbildning och arbete samt sexuella relationer och äktenskap.

Det finns beröringspunkter och överlappningar mellan detta delmål och det sjätte delmålet om att förebygga och bekämpa våld som är viktiga att uppmärksamma. Ett exempel är att delmålet om att förebygga och bekämpa våld handlar om allas möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. De som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck har sämre sådana möjligheter och omfattas därmed av två jämställdhetspolitiska mål. Ett annat exempel är att hedersrelaterat våld och förtryck överlappar mäns våld mot kvinnor eftersom båda våldsformerna utgår från patriarkala föreställningar samt att förövarna oftast är män och offren kvinnor. Ett tredje exempel är att hedersrelaterat våld och förtryck överlappar våld i nära relationer eftersom förövaren och den som utsätts ofta har en nära och förtroendefull relation till varandra, antingen direkt genom att de lever i samma hem eller indirekt genom att de är släkt. Tillämpningsområdet för Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer som gäller socialtjänst, hälso- och sjukvård och tandvård omfattar också våld från närstående som sker i en hederskontext (HSLF-FS 2022:39). Således finns en tydlig och nära koppling mellan de båda begreppen och våldsformerna.

Hedersrelaterat våld och förtryck har sin grund i ojämställdhet och föreställningar om kvinnors underordning. Även normer kring sexualitet och funktionsförmåga har stor betydelse. Hedersrelaterat våld och förtryck är också ett uttryck för normer kopplade till att familjens och släktens anseende är avhängigt flickors och kvinnors oskuld och kyskhet. För att kunna skapa ett jämställt samhälle, vilket är målet med jämställdhetspolitiken, behöver dessa maktrelationer synliggöras. Hedersrelaterade normer kring kön, sexualitet och makt grundläggs i tidig ålder. För att motverka att dessa normer får fäste behövs ett effektivt förebyggande arbete. Det handlar om att motarbeta fördomar som utgår från föreställningen att familjens, släktens eller gruppens anseende är avhängigt kvinnors sexualitet, flickors och ogifta kvinnors oskuld samt gifta kvinnors kyskhet, flickors och kvinnors underordning, stereotypa roller för kvinnor och män och heteronormativitet. Därför omfattar delmålet ett förebyggande arbete riktat mot de som utövar eller riskerar att börja utöva våld och för-

tryck med hedersmotiv samt de som utsätts. Arbetet måste också riktas mot personal inom till exempel rättsvårdande myndigheter, socialtjänst, skola samt hälso- och sjukvård som möter dessa personer.

I delmålet finns ett livscykelperspektiv med formuleringen att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. Barn och unga ska uppmärksammas särskilt inom ramen för delmålet. Det är också viktigt att alla aktörer som arbetar med genomförandet av målet uppmärksammar den särskilda utsatthet eller sårbarhet som kan påverka att människor utsätts för våld och deras möjlighet till stöd och skydd på grund av till exempel funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck eller missbruk och beroende.

8 Förslag till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål

I detta kapitel presenterar vi vårt förslag till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa våld. Vi redovisar även behov av följdändringar i författningar som en följd av vårt förslag.

Enligt våra direktiv ska vi analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Delmålet ska beakta att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet. Samtidigt ska minst följande områden omfattas:

- mäns våld mot kvinnor i nära relationer
- kvinnors våld mot män i nära relationer
- våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer
- sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Vårt förslag till delmål omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck av skäl som vi har utvecklat i föregående kapitel (se kapitel 7).

Alla har rätt att leva sina liv utan att utsättas för våld. Det våld som drabbar flickor och kvinnor i nära relationer är generellt sett grövre och mer systematiskt än det som drabbar pojkar och män. Sexuellt våld drabbar i mycket större utsträckning flickor och kvinnor jämfört med pojkar och män. Det är också främst flickor och kvinnor som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, där män står för efterfrågan. Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att framför allt flickor och kvinnor begränsas och utsätts för påtryckningar och våld för att leva i enlighet med det egna kollektivets normer och värderingar. Även om det stora flertalet av

de som utsätts för samtliga nämnda våldsformer är flickor och kvinnor drabbas också pojkar och män, inklusive hbtqi-personer.

Våldet är ett stort samhälls- och folkhälsoproblem och en allvarlig och utbredd brottslighet, som drabbar såväl unga som äldre. Det utgör ett hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar och för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.

Det förslag som vi lämnar till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål utgår från FN:s kvinnokonvention och deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, Istanbulkonventionen, Brottsofferdirektivet samt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

8.1 Ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål

Vi lämnar här vårt förslag till ett nytt och mer inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål om våld samt förslag till målkommentar. Våldet är ett uttryck för bristande jämställdhet och målet preciserar det övergripande jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Se våra förslag till avgränsningar i kapitel 6 avsnitt 6.5. Skälen för vårt förslag framgår i avsnitt 8.1.3.

8.1.1 Förslag till ett mer inkluderande delmål för att förebygga och bekämpa våld

Förslag: Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Målkommentar

Delmålet består av två led som beskriver olika dimensioner av arbetet för att förebygga och motverka våld inom ramen för jämställdhetspolitiken. Delmålet två led skapar på så sätt en helhet.

Delmålet första led innehåller en uppräkningslista av de olika våldsformerna som listas i delmålet och avser

- mäns våld mot kvinnor, som inbegriper våld som flickor och kvinnor utsätts för av närstående, bekanta eller obekanta män och pojkar i det privata och offentliga
- våld i nära relationer, som omfattar allas utsatthet och utövande av våld mot närstående oavsett kön och ålder
- hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive bland annat barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor
- utnyttjande i prostitution och människohandel, med fokus på människohandel för sexuella ändamål, samt utnyttjande av barn genom sexuell exploatering.

Delmålet andra led fokuserar på rätten till integritet utifrån ett livscykelerspektiv och avser

- allas lika rätt och möjlighet till kroppslig integritet som handlar om att alla, oavsett kön, ska ha samma rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, inklusive frihet från sexuellt våld och sexuella övergrepp av närstående, bekanta eller obekanta i det privata och offentliga
- allas lika rätt och möjlighet till psykisk integritet som handlar om frihet från psykiskt våld, såsom kontrollerande och nedbrytande beteenden.

Med våld avses följande våldsuttryck: fysiskt, psykiskt och sexuell våld, ekonomiskt och digitalt våld liksom hot om våld.¹ Det inbegriper sådant våld som inte syns för omgivningen och det våld som riktar sig mot en persons särskilda utsatthet eller sårbarhet, såsom funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. Samtliga våldsuttryck kan förekomma inom de våldsformer som listas i delmålet.

Delmålet omfattar mäns våld mot kvinnor, som inbegriper både våld från närstående och våld som flickor och kvinnor utsätts för av bekanta eller obekanta. Våldet kan ske både i det privata och i det

¹Istanbulkonventionen omfattar fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld samt hot om sådana handlingar (artikel 3). GREVIO har lämnat en generell rekommendation som tydliggör att digitalt våld är ett uttryck för könsrelaterat våld mot kvinnor som omfattas av Istanbulkonventionen. GREVIO anför att den digitala dimensionen av våld mot kvinnor omfattar en mängd handlingar, som sker online samt våldshandlingar som sker via tekniska hjälpmedel, exempelvis smarta telefoner. Vidare slår GREVIO fast att detta våld är lika skadligt som våld mot kvinnor som sker offline (Europarådet 2021), punkt 18, 22–23).

offentliga rummet. Till exempel ingår våldtäkt och andra sexuella övergrepp samt även trakasserier som bland annat kan ske i arbetslivet och skolmiljö. Delmålet omfattar också våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det inbegriper då allas utsatthet och utövande av våld mot närstående oavsett kön. Det innebär till exempel att flickors och kvinnors utövande av våld mot närstående och våld i hbtqi-personers nära relationer ingår i målet. Ett annat exempel är att syskonvåld och föräldrars våld mot barn, inklusive när det sker i en hederskontext, också ingår i målet. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck omfattas även våld och förtryck där våldsutövaren inte är en närstående.

Delmålet omfattar vidare prostitution och människohandel, med fokus på människohandel för sexuella ändamål. Målet omfattar alla personer, oavsett kön och sexuell läggning, när det gäller såväl utsatthet som utnyttjande av personer i prostitution, sexuell exploatering av barn och människohandel för sexuella ändamål av såväl barn som vuxna. Andra former av människohandel som har tydliga jämställdhetsaspekter ingår också i målet, exempelvis tvångsäktenskap. Där till omfattas sexuellt utnyttjande i pornografiska syften.

Det finns beröringspunkter och överlappningar mellan de olika våldsformerna som delmålet omfattar. Mäns våld mot kvinnor överlappar till exempel med våld i nära relationer, eftersom båda begreppen omfattar det våld som kvinnor utsätts för av män i heterosexuella relationer. Likaså överlappar prostitution och människohandel för sexuella ändamål med mäns våld mot kvinnor, då en stor andel av de som utsätts i prostitution är kvinnor och en majoritet av förövarna är män. De våldsformer som listas i målet ska därför inte ses som helt skilda från varandra. Alla som arbetar med åtgärder för att nå delmålet behöver tvärtom uppmärksamma de beröringspunkter, överlappningar och skillnader som finns. Det är också viktigt att alla aktörer som arbetar med genomförandet uppmärksammar den särskilda utsatthet eller sårbarhet som kan påverka att människor utsätts för våld och deras möjlighet till stöd och skydd på grund av till exempel funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck eller missbruk och beroende.

Att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet handlar om att få bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, inklusive frihet från sexuellt våld och sexuella övergrepp. Särskilt fokus ska riktas mot flickors

och kvinnors möjlighet till kroppslig integritet eftersom de största bristerna finns där.

Att alla ska ha samma rätt och möjlighet till psykisk integritet handlar om frihet från psykiskt våld, såsom hot, tvång eller social isolering, eller andra kontrollerande, förödmjukande och nedbrytande beteenden, som syftar till att begränsa och skada den utsattas självkänsla och frihet.

Sexuellt våld och övergrepp förekommer som en del i alla våldsformer som delmålet omfattar. Att uppmärksamma och förebygga sexuellt våld är angeläget även i förhållande till delmålet andra led, eftersom det har stor påverkan på möjligheten till kroppslig och psykisk integritet både på kort och lång sikt för den som utsätts.

Gemensamt för de våldsformer som delmålet omfattar är att de har sin grund i ojämställdhet och föreställningar om kvinnors underordning och mäns överordning samt föreställningar om kön och könsnormer såsom femininitet och maskulinitet. Det är främst flickor och kvinnor som utsätts för våldsformerna i punktsatserna ovan, och det är främst pojkar och män som utövar våldet. För att kunna skapa ett jämställt samhälle, vilket är målet med jämställdhetspolitiken, behöver den maktrelationen synliggöras. Det är även därför som det inom ramen för jämställdhetspolitiken bör vara ett särskilt fokus på flickors och kvinnors våldsutsatthet och deras rätt till kroppslig och psykisk integritet. Det framgår i FN:s kvinnokonvention och deklARATION om avskaffande av våld samt av Istanbulkonventionen att våld mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män och att detta utgör ett av de största hindren mot reell jämställdhet. För att kunna uppnå jämställdhet behövs ett effektivt och brett våldsförebyggande arbete som involverar män och pojkar och som motverkar destruktiva maskulinitetsnormer och stereotypa föreställningar om kön och sexualitet. Det handlar om att motarbeta fördomar och sedvänjor som utgår från föreställningen om kvinnors underordning (se även artikel 12 Istanbulkonventionen). Liksom tidigare omfattar delmålet därför också att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i medier, pornografi och reklam, som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.

I delmålet finns ett livscykelperspektiv eftersom alla, oavsett kön, omfattas genom hela livet.

Se även kapitel 3 för en närmare beskrivning av centrala begrepp.

8.1.2 Förändring i förhållande till nuvarande delmål

Nuvarande delmål

Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Föreslaget delmål

Mäns våld mot kvinnor, *våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel* ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Vårt förslag till nytt delmål inleds med en uppräkningslista av flera våldsformer. *Mäns våld mot kvinnor* kvarstår som portalbegrepp. För att synliggöra flera former av våld kompletterar vi uppräkningslistan (se 8.1.1).

- *Våld i nära relationer* läggs till för att inkludera flera våldsutsatta, exempelvis hbtqi-personer som utsätts för våld i nära relationer och pojkar och män som utsätts för våld av närstående flickor och kvinnor.
- *Hedersrelaterat våld och förtryck* inkluderas för att tydliggöra att det är ett stort och prioriterat samhällsproblem.
- *Utnyttjande i prostitution och människohandel*, särskilt för sexuella ändamål, utgör också allvarliga uttryck för bristande jämställdhet och inkluderas för att säkerställa att dessa utnyttjanden synliggörs. Alla former av människohandel med tydliga kopplingar till jämställdhetspolitiken omfattas av delmålet men med ett särskilt fokus på människohandel för sexuella ändamål.

Det är viktigt att poängtera att begreppen som beskriver dessa former av våld är överlappande. Begreppet mäns våld mot kvinnor träffar brett och innefattar stora delar av samtliga av de övriga nämnda formerna. Pojkar och män är i majoritet som förövare och de flesta som utsätts är flickor och kvinnor i de våldsformer som nämns i målet. Mäns våld mot kvinnor som begrepp lyfter en viktig funktion genom att synliggöra detta. Begreppet belyser också hur olika former och uttryck av våld mot flickor och kvinnor hänger samman och är en viktig orsak till kvinnors underordning. Vi förespråkar därför att

begreppet fortsatt används brett i bemärkelsen att det omfattar våld från såväl närstående som obekanta. Inte minst när det gäller sexuellt våld är det viktigt att begreppet inte tolkas endast som mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Samtidigt behöver fler våldsformer listas i målet för att synliggöra fler grupper av våldsutsatta.

I målets andra led klargör vi att målet omfattar alla oavsett kön. Detta gör vi för att visa att män, kvinnor och icke-binära omfattas. En annan förändring är att andra ledet omfattar alla genom hela livet i stället för att peka ut kvinnor, män, flickor och pojkar. Detta visar att målet omfattar barn, ungdomar, vuxna och äldre och tydliggör att arbetet ska ske utifrån ett livscykelperspektiv där skillnader i våldsutsatthet utifrån ålder och andra livssituationer behöver beaktas.

Vi har lagt till att alla ska ha samma rätt och möjlighet till *psykisk integritet*. Det handlar om frihet från kontrollerande och nedbrytande beteenden som syftar till att begränsa den utsattas självkänsla. Syftet är att tydliggöra denna dimension, bland annat utifrån den ökning av trakasserier och hot som sker på den digitala arenan och som i stor utsträckning påverkar den psykiska integriteten.

8.1.3 Skälen för vårt förslag

I detta avsnitt redogör vi för skälen till vårt förslag på en ny och mer inkluderande formulering av det sjätte delmålet. Vi har i kapitel 6 redogjort för de övergripande utgångspunkter och avgränsningar som väglett oss i vårt arbete. Som grund för vår analys har vi bland annat inhämtat information från civilsamhällesorganisationer, ett mindre antal kommuner, forskare och myndigheter med uppdrag inom det jämställdhetspolitiska området. Utöver de myndigheter som ingår i expertgruppen har vi haft kontakt med andra myndigheter och bland annat deltagit på Jämställdhetsmyndighetens myndighetssamverkan för det sjätte delmålet (se bilaga 3 för en förteckning över de aktörer som vi har träffat).

Det övergripande jämställdhetspolitiska målet är att *kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv*. Vårt föreslagna delmål kommer att utgöra en prioritering i förhållande till det. Vi anser att det är viktigt att se på de jämställdhetspolitiska målen som en helhet. Det räcker inte att ha insatser för ökad jämställdhet i

samhället endast genom att förebygga och motverka våld, utan det arbetet måste ske på bred front.

Vår analys har visat att tolkningen och förståelsen av det nuvarande målet i praktiken ofta är snäv. Det innebär att flera utsatta grupper och våldsformer som omfattas av målet har osynliggjorts i till exempel genomförande av insatser och uppdrag (se kapitel 6 avsnitt 6.4). I delmålet första led föreslår vi en formulering som syftar till att förtydliga vilka våldsformer som omfattas. I delmålet andra led föreslår vi en formulering som tydliggör att alla människor, oavsett kön, omfattas och ska ha lika rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. Det andra ledet tydliggör också att målet gäller genom hela livet och att det därmed har ett livscykelerspektiv. Punktlistan som inleder målkommentaren syftar till att ytterligare tydliggöra vad målet omfattar. Vår bedömning är att förslaget till delmål och målkommentar bidrar till att fler maktordningar utöver kön beaktas i arbetet mot våld, såsom maktförhållanden utifrån funktionsnedsättning och sexuell läggning.

Det förekommer flera olika begrepp för att beskriva våld inom jämställdhetspolitiken (se kapitel 3). Den utredning som föregick den nuvarande strategin konstaterade att det fortfarande rådde osäkerhet kring begreppen och vad de omfattar samt en viss kamp om tolkningsföreträdet (SOU 2015:55 s. 49 f.). Detta synes alltjämt gälla. I det mål som vi föreslår använder vi därför begrepp som har slagits fast och definierats i internationella överenskommelser, i svensk lagstiftning eller dess förarbeten. Enligt vår bedömning behöver samtliga begrepp som ingår i vårt förslag till första led uttryckligen nämnas i målet eftersom de kompletterar varandra och tillsammans bildar en helhet. Vi bedömer att det inte finns ett samlande begrepp som kan ersätta eller omfatta allt. Genom att lista de våldsformer som ingår underlättas tolkningen av delmålet omfattning samtidigt som problematiken synliggörs. En inkluderande målformulering som förtydligar att samtliga dessa våldsformer ska upphöra visar regeringens prioriteringar inom ramen för det sjätte delmålet. Vidare innebär vårt förslag att delmålet hålls samman (se även kapitel 6 och 7). Detta bedömer vi kommer att bidra till en sammanhållen och strategisk styrning av området i dess helhet, där synergieffekter i arbetet kan tas tillvara. Ett samlat och integrerat mål kommer att underlätta samsyn och koordinering av arbetet på såväl statlig, regional och kommunal nivå. Det kommer också att bidra till en tydlighet i samverkan

med civila aktörer. Dessutom bedömer vi att det gynnar brottsoffer som är utsatta för flera våldsformer samtidigt. Ett sammanhållet delmål och praktiskt arbete mot våld kan mer framgångsrikt hantera de överlappningar som finns mellan olika våldsformer. Genom ett brett och fördjupat förebyggande arbete som beaktar samtliga våldsformer kan multitutsatthet förebyggas och motverkas på strukturell såväl som på individnivå. Forskning på området visar också vikten av en samordnad samhällsinsats för de som utsätts för olika former av våld i nära relationer och att det är en framgångsfaktor för att förebygga våldet (Robbins m. fl. 2014, Wendt m. fl. 2015). Vikten av att undvika stuprör i styrningen har också betonats i förslaget om en strategi om våld mot barn. Utredningen påtalar att flera myndigheter har betonat vikten av ett sammanhållet arbete mot våld, där olika perspektiv behöver ges utrymme men också beaktas tillsammans (SOU 2022:70 s. 669–670).

Vårt förslag på mål är långt och kan initialt därför framstå som mindre slagkraftigt än det nuvarande. Vi har som utgångspunkt försökt hålla målet så kort som möjligt, men gör bedömningen att fördelarna med att lyfta fler våldsformer i målet överväger nackdelarna. Förslaget till målformulering slår fast att målet är att samtliga dessa våldsformer ska upphöra. I praktiken kan det dock vara bra att utgå från just den våldsform som arbetet avser. Myndigheter, kommuner, regioner och andra som arbetar med delmålet behöver alltså inte alltid referera till hela målet samlat utan kan utifrån kontext lyfta fram den våldsform som avses. Vi ser det dock som angeläget att inte använda målets andra led separat eftersom det riskerar att då osynliggöra kopplingen till maktförhållanden utifrån kön och jämställdhetspolitiken.

I genomförandet av målet kan och bör regeringen ytterligare konkretisera sina prioriteringar, till exempel i den strategi eller de strategier som ska tas fram på området. Det är ett behov som redan finns och kommer att finnas även framöver. Sådana tydliga prioriteringar är nödvändiga för att de myndigheter, regioner och kommuner som ska arbeta med att förebygga och motverka våldet i praktiken ska få vägledning i sitt arbete. Om inte regeringen gör sådana prioriteringar behöver det i stället ske på regional och lokal nivå. Det kan bidra till att arbetet inte blir jämnt över landet. Vi kommer att återkomma med förslag på sådana prioriteringar i vårt slutbetänkande.

Nedan följer skälen till de delar vi föreslår ska ingå i ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om våld.

Mäns våld mot kvinnor är fortsatt portalbegrepp i målet

Mäns våld mot kvinnor kvarstår som portalbegrepp i förslaget. Det motiveras av att detta utgör den tveklöst största utmaningen inom jämställdhetspolitiken eftersom kärnan i politikområdet rör skillnader mellan könen. Det våld som drabbar flickor och kvinnor från närstående är grövre och mer systematiskt än det som drabbar pojkar och män (se kapitel 4). Den övervägande majoriteten av personer som har dödat till följd av våld utövat av en person som de var eller tidigare hade varit i en nära relation med är kvinnor. Sexuellt våld drabbar i mycket högre grad flickor och kvinnor jämfört med pojkar och män. När det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål är det främst kvinnor som utnyttjas och män som är förövare. Även i de fall där det är pojkar, män eller hbtqi-personer som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål är det främst män som är förövare.

Istanbulkonventionen tydliggör att parterna ska ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld och att detta våld ska stå i centrum i implementeringen av bestämmelserna (artikel 2, Europarådet 2011). GREVIO, som granskar efterlevnaden av Istanbulkonventionen, har särskilt uppmärksammat att frågan om våld mot kvinnor och våld i nära relationer ses som en jämställdhetsfråga i Sverige. GREVIO framhåller att det är positivt att politik, insatser och utbildning tar sin utgångspunkt i att våldet är relaterat till kön och välkomnar användandet av begreppet ”mäns våld mot kvinnor”. Vidare uppmärksammas Sverige för att inkludera kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning. Det ses som positivt eftersom detta spelar en stor roll i att vidmakthålla osunda attityder kring mäns och kvinnors sexualitet (Europarådet 2019a). Agenda 2030 är också relevant för det sjätte delmålet. Mål 5 handlar om att uppnå jämställdhet och alla kvinnor och flickors egenmakt. Det finns delmål som särskilt fokuserar på att utrota våld mot och utnyttjande av kvinnor och flickor (delmål 5.2) samt att avskaffa tvångsäktenskap och könsstympning (delmål 5.3).

Även delmål 16.2 är relevant då det omfattar bland annat att barn ska skyddas mot övergrepp och människohandel. Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 (skr. 2021/22:247).

Begreppet mäns våld mot kvinnor synliggör kopplingen mellan våld och kön och maktförhållandet mellan kvinnor och män. Det möjliggör en diskussion om ansvaret för våldet och flyttar skuld och ansvar från den utsatta till förövaren. Om begreppet inte används finns det en risk för att flickors och kvinnors våldsutsatthet samt pojkars och mäns våldsutövande osynliggörs. Ett mål som inte synliggör skillnaderna mellan kvinnors och mäns våldsutsatthet och våldsutövande, kopplat till kön och makt, bär enligt vår bedömning inte heller samma relevans för jämställdhetspolitiken.

Vidare har en klar majoritet av de aktörer som vi har träffat menat att begreppet mäns våld mot kvinnor fortsatt bör användas inom ramen för jämställdhetspolitiken. Flera, särskilt kvinnorättsorganisationer, menar att begreppet på ett effektivt sätt sätter fingret på det som är det stora problemet inom jämställdhetspolitiken. Många myndigheter har uppgett att det vore olyckligt att sluta använda begreppet eftersom det har etablerats och är vägledande i deras organisationer. Det finns i dag ett samförstånd kring användningen av begreppet i större utsträckning än tidigare.

En förståelse av våld som ett hinder för jämställdhet och som det yttersta uttrycket för en strukturell ojämställdhet mellan könen bidrar till att kunna bedriva ett effektivt våldsförebyggande arbete. Det kan ske bland annat genom att normer kopplade till maskulinitet och våldsutövande synliggörs och problematiseras. Vi anser att det är av stor vikt att delmålet fortsatt synliggör att majoriteten av det våld som omfattas av jämställdhetspolitiken begås av pojkar eller män mot flickor eller kvinnor. Detta är också i linje med våra direktiv där det framgår att vi ska beakta att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet. Vi gör därför bedömningen att övervägande skäl talar för att fortsatt använda begreppet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra inom ramen för jämställdhetspolitiken, vad gäller såväl genomförande som uppföljning av arbetet.

Våld i nära relationer läggs till i målet

Våld i nära relationer är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som får stora konsekvenser för såväl individ som samhälle. Våld i nära relationer förekommer i alla samhällsgrupper. Det kan handla om såväl fysiskt och psykiskt som sexuellt våld. Våldet kan vara riktat mot en partner, en förälder, ett barn, ett syskon eller andra närstående (se kapitel 3 samt Socialstyrelsen 2023). Alla personer, oavsett kön, har samma rätt till stöd och skydd. Mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det våld som förekommer i nära relationer. Men våld i nära relationer drabbar även pojkar, män och ickebinära.

Svensk lagstiftning som reglerar arbetet mot våld (till exempel bestämmelser i socialtjänstlagen) och som anger vilka handlingar som är kriminaliserade (till exempel misshandel, hot och sexualbrott) omfattar alla oavsett kön, med undantag för straffbestämmelsen om grov kvinnofridskränkning (Brå 2023c). Det innebär att pojkars och mäns, inklusive hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer, ska omfattas av arbetet inom exempelvis kommuner och regioner. Samtidigt ska socialnämnden enligt den så kallade brottsofferparagrafen särskilt beakta våldsutsatta kvinnor, barn som utsatts för brott samt barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående (5 kap. 11 § SoL).

Vi kan konstatera att våld i nära relationer omfattas av den nuvarande nationella strategin, men det är inte helt tydligt att våld mot barn, våld i hbtqi-personers nära relationer och kvinnors våld mot män i nära relationer ingår i det jämställdhetspolitiska delmålet (se kapitel 5 och 6). Av målkommentaren framgår emellertid att målet har en stark koppling till våld i samkönade relationer och våld mot barn (skr. 2016/17:10). Flera civilsamhällesorganisationer har framfört att kvinnors våld mot män i nära relationer snarare borde hanteras inom andra utgiftsområden eftersom det inte är ett stort strukturellt jämställdhetsproblem. Därför borde det snarare ingå i mål på andra utgiftsområden och ha egna åtgärder och strategier.

Våld i hbtqi-personers nära relationer liknar det våld som kvinnors utsätts för av män i nära relationer, och där makt och kontroll spelar en central roll (SOU 2015:86).

Det framgår av våra direktiv att kvinnors våld mot män i nära relationer samt våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer

ska omfattas av förslaget på ny målformulering. Vår bedömning är att begreppet våld i nära relationer, som omfattar såväl våldsutövande som utsatthet för våld av närstående oavsett kön, bör läggas till det sjätte delmålet. Det finns flera skäl som talar för detta.

Istanbulkonventionen slår fast att våld i hemmet avser allt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön (artikel 3 b). Våld i hemmet avser främst två typer: våld som utövas av en nuvarande eller före detta partner och våld som utövas av en förälder mot ett barn. Begreppet våld i hemmet inkluderar således alla oavsett kön och ålder (Europarådet 2011).

Rapporter visar på brister när det gäller förebyggande och upptäckt av våld i ungas parrelationer (Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten 2024). Det finns även brister när det gäller skydd och stöd. Våld i ungas relationer behöver alltså uppmärksammas och det preventiva arbetet behöver stärkas. Detta gäller även för personer med funktionsnedsättning. Flickor och kvinnor, men även pojkar och män med funktionsnedsättning får i lägre utsträckning del av våldsförebyggande insatser liksom en likvärdig tillgång till skydd och stöd.

Våld i nära relationer är det mest använda begreppet i kommunerna och i många andra praktiska verksamheter. Det blir alltså tydligare att de träffas av det jämställdhetspolitiska målet, när våld i nära relationer ingår i målformuleringen. Vi bedömer också att begreppet synliggör att barn omfattas av målet, då barn ofta omfattas av det praktiska arbetet mot våld i nära relationer i kommuner och regioner.

Att hantera olika våldsformer genom olika strategier och styr signaler på jämställdhetsområdet riskerar att försvåra det praktiska arbetet och därigenom försvaga det förebyggande arbetet såväl som stöd till utsatta. Det vore därför ineffektivt att förorda att vissa våldsformer, exempelvis våld i hbtqi-personers nära relationer eller kvinnors våld mot män i nära relationer ska hanteras inom andra politikområden och andra strategier. Därtill är det vår bedömning att delmålet och strategin bör omfatta samma våldsformer.

Detta kan uppfattas som en utvidgning av det jämställdhetspolitiska målet, eftersom den nationella strategin har haft ett bredare tillämpningsområde än det jämställdhetspolitiska målet (se kapitel 6 avsnitt 6.4.5 och 6.5 samt kapitel 9).

Hedersrelaterat våld och förtryck synliggörs i delmålet

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem med flera särskiljande drag som kräver särskild kunskap och uppmärksamhet (se även kapitel 6 avsnitt 6.4.3). Arbetet med att bekämpa och förebygga detta våld och förtryck behöver vidareutvecklas och förstärkas. Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att framför allt flickor och kvinnor, men även pojkar och män, begränsas och utsätts för påtryckningar och våld för att leva i enlighet med det egna kollektivets normer och värderingar. Hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta. De kartläggningar som finns på området och statistiken om barn och vuxna som förs ut ur landet i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld vittnar om att samhället behöver förbättra sina insatser på området (se även kapitel 4 och 7).

Att ha ett specifikt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck i ett jämställdhetspolitiskt delmål är motiverat eftersom våldet och förtrycket grundar sig i starka heteronormativa, patriarkala normer och kontroll av framför allt flickors och kvinnors, men även pojkars och mäns, inklusive hbtqi-personers, sexualitet. Det finns en tydlig koppling till det vi föreslår som andra led i delmålet, att alla oavsett kön eller ålder ska ha samma möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. I Istanbulkonventionen åläggs konventionsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar inom straffrätten (artikel 42). Även i Agenda 2030 finns ett delmål (5.3) som särskilt fokuserar på att avskaffa skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor. Hedersrelaterat våld och förtryck omfattas av det nuvarande delmålet, men genom att uttryckligen nämna hedersrelaterat våld och förtryck i målformuleringen tydliggörs att detta är ett prioriterat område.

Vi anser att det finns överlappningar mellan samtliga våldsformer som ingår i vårt förslag på mål och att hedersrelaterat våld och förtryck inte är helt väsensskilt från annat våld som delmålet omfattar. Samtidigt bedömer vi att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver förstärkas och för att göra det krävs särskilda och riktade insatser på området med anledning av våldens tydliga särdrag. Förstärkningen av insatser mot hedersrelaterat våld och för-

tryck görs dock enligt vår bedömning bäst inom ramen för ett integrerat delmål där övriga våldsformer inkluderas (se även kapitel 7).

Prostitution och människohandel synliggörs tydligare

Istanbulkonventionen hanterar inte prostitution och människohandel, utan hänvisar i stället till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Där framgår att alla åtgärder eller initiativ för att bekämpa människohandel måste vara icke-diskriminerande och beakta jämställdhetsperspektivet och barnets rättigheter. I Sverige ingår prostitution och människohandel för sexuella ändamål i begreppet mäns våld mot kvinnor och omfattas därmed av det nuvarande delmålet. Flera aktörer har dock påtalat att denna våldsform inte synliggörs i tillräcklig utsträckning. Ofta begränsas förståelsen av mäns våld mot kvinnor till våld i nära relationer, medan prostitution och människohandel för sexuella ändamål utelämnas på såväl strategisk som operativ nivå. Inom många samhällssektorer saknas också tillräcklig kunskap om området. Det finns också fortsatt flera brister i skydd och stöd till målgruppen, vilket utredningar på området visat. Sverige har genom olika konventioner och internationella instrument åtagit sig att ge kvinnor utsatta för våld, barn utsatta för våld eller sexuell exploatering samt människohandelsoffer skydd, samt olika typer av stöd, vård och rehabilitering. Enligt den nyligen presenterade Exitutredningen medför brister i identifiering, skydd, stöd och vård att Sverige inte fullt ut kan anses uppfylla sina internationella åtaganden. Det har exempelvis framkommit att få kommuner arbetar aktivt mot prostitution och människohandel eftersom de inte inkluderar det som en del i arbetet med mäns våld mot kvinnor (SOU 2023:97 s. 232 ff., se även SOU 2023:98). Polismyndigheten har redovisat att det finns få åtal och fällande domar på området, vilket också är ett skäl till att ytterligare tydliggöra att området är prioriterat och på så sätt stärka arbetet (Polismyndigheten 2023).

En utredning (SOU 2023:98) har nyligen lämnat förslag om att sexuellt utnyttjande i pornografiska syften uttryckligen bör ingå i en ny målformulering för det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Denna målgrupp befinner sig i en stor utsatthet och utsätts ofta för grovt och upprepat våld. Flera i målgruppen har också utnyttjats i prostitution. Målgruppen omfattas vanligtvis inte i insatser eller

kunskapsstöd avseende våld. Det saknas många gånger tillgång till skydd, stöd och vård för barn och vuxna som är utsatta. Vi delar denna bedömning och föreslår därför att personer som utnyttjas sexuellt i pornografiska syften ska omfattas av målet. Detta tydliggörs i målkommentaren (se 8.1.1).

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är allvarliga former av sexuellt våld som ofta förekommer i det fördolda och våldsutsattheten är stor. En majoritet av de som utnyttjas i prostitution och utsätts för sexuell exploatering i Sverige är kvinnor och flickor. De som utnyttjas i prostitution och människohandel samt sexuell exploatering utsätts för våld både från köpare, kopplare och människohandlare. Det finns också en utsatthet hos transpersoner och personer som inte identifierar sig som heterosexuella som är viktig att lyfta eftersom den gruppen i större utsträckning än befolkningen i övrigt har erfarenhet av utnyttjande i prostitution. Även personer med intellektuell funktionsnedsättning är särskilt utsatta för våld och exploatering i samband med prostitution (Västra Götalandsregionen 2020). På en samhällelig nivå bidrar detta till ojämställdhet, diskriminering och ohälsa. Det finns dessutom tydliga kopplingar till organiserad brottslighet. För ett framgångsrikt förebyggande arbete och bättre stöd till utsatta behöver arbetet på området vidareutvecklas. Vår bedömning är att arbetet skulle gynnas av att det uttryckligen nämns i delmålet att utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Av straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken framgår att även andra så kallade exploateringsformer kan täckas av rekvisitet om ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Således skulle exempelvis tvångsäktenskap kunna utgöra människohandel (se även kapitel 2 avsnitt 2.3.1). Det kan alltså finnas tydliga jämställdhetsaspekter även om det inte rör sig om människohandel för sexuella ändamål. Även sådana former av människohandel ingår då i vårt förslag till mål. Människohandel för sexuella ändamål är dock den mest förekommande formen av människohandel som har tydlig koppling till jämställdhetspolitiken och fokuset bör därför ligga där.

Alla oavsett kön omfattas, under hela livet

Vårt förslag till andra led i delmålet beskriver att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Genom att använda ”alla” i stället för ”kvinnor och män, flickor och pojkar”, omfattas också personer som inte identifierar sig utifrån tvåkönsnormen. Vår bedömning är att detta bidrar till att göra delmålet mer inkluderande. Eftersom begreppet ”mäns våld mot kvinnor” finns kvar i första ledet av målformuleringen har delmålet ändå en könad dimension och synliggör att pojkars och mäns våld mot flickor och kvinnor utgör merparten av det våld som delmålet ska omfatta, i enlighet med våra direktiv. Begreppet kön inkluderar såväl biologiskt kön som könsidentitet och könsuttryck (se kapitel 3 avsnitt 3.1).

Vårt förslag på mål utgår från ett livscykelerspektiv. Därför föreslår vi att ”genom hela livet” också läggs till i det andra ledet. Vi anser att ett livscykelerspektiv är angeläget, inte minst för att synliggöra våld i ungas respektive äldres parrelationer. När det handlar om hedersrelaterat våld och förtryck bidrar ett livscykelerspektiv till att synliggöra att både barn, unga och vuxna utsätts och hur våldet och förtrycket kan ta sig olika uttryck i livets olika faser. Eftersom ”kvinnor och män, flickor och pojkar” utgår från delmålet enligt vårt förslag är det av särskild vikt att uppmärksamma livscykelerspektivet. Att inte nämna ”genom hela livet” i delmålet riskerar att osynliggöra barn och ungdomar liksom äldres utsatthet för våld. Ett livscykelerspektiv innebär att de olika förutsättningar som finns i livets olika skeden och utifrån ålder bättre kan beaktas i arbetet. Det är viktigt eftersom det kan krävas specifika insatser för att effektivt kunna förebygga, upptäcka och bekämpa sådan utsatthet i olika faser av livet. Flera av de vi har även träffat har även påtalat vikten av att sätta särskilt fokus på våld i ungas parrelationer och att ta det på stort allvar. Inte minst utifrån det allvarliga våld killar utsätter tjejer för och eftersom barn och unga som varit våldsutsatta löper högre risk att också utsättas för våld även senare i livet. Vi instämmer i detta.

Vidare menar vi att det är angeläget att synliggöra ett livscykelerspektiv för att tydliggöra att delmålet även omfattar främjande och tidigt våldsförebyggande arbete mot samtliga våldsformer som målet omfattar. Våld mot främst flickor och kvinnor har sin grund i

det ojämställda samhället och i de ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män. Det finns ett samband mellan sexistiska attityder och våldsbenägenhet (SOU 2014:6 s. 247–248, Franzén & Gottzén 2020). Därför behöver det våldsförebyggande arbetet ha en genusförändrande ansats samt belysa de normer och värderingar kring bland annat kön och sexualitet som upprätthåller våld.

Kroppslig och psykisk integritet

Alla människors rätt till kroppslig och psykisk integritet är skyddad i grundlag och lag. Möjligheten att faktiskt åtnjuta denna rätt är dock olika. Delmålet andra led synliggör därför såväl rätt som möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Kroppslig integritet ingår även i nuvarande delmål. I den proposition där det nuvarande delmålet presenterades 2006 framgår att begreppet kroppslig integritet handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Vidare framgår att begreppet också omfattar den ökande exploateringen och kommersialiseringen av kvinnokroppen – och i ökande grad manskroppen – i medier, reklam och pornografi (prop. 2005/06:155). Det framgår av beskrivningen i propositionen att begreppet tar sikte på flickors och kvinnors möjligheter att åtnjuta samma rättigheter som pojkar och män när det handlar om rätten till den egna kroppen. Enligt vårt förslag ska alla oavsett kön ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet, inklusive frihet från sexuellt våld och övergrepp. Vi bedömer dock i likhet med tidigare utredningar att särskilt fokus ska riktas mot flickors och kvinnors möjlighet till kroppslig integritet. Detta eftersom de största bristerna finns där, till exempel genom att flickor och kvinnor utsätts för sexuellt våld i högre grad än pojkar och män. Inte minst metoo visade att det finns stora brister när det gäller flickors och kvinnors rätt till kroppslig integritet. Ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv är det rimligt att ha ett sådant fokus, och det är också i linje med Istanbulkonventionen (artikel 1 och 4).

Vi har även valt att lägga till att alla ska ha samma rätt och möjlighet till psykisk integritet. Det handlar om frihet från kontrollerande och nedbrytande beteenden som syftar till att begränsa eller skada den utsattas självkänsla och frihet.

Istanbulkonventionen omfattar psykiskt våld (artikel 3 a och b samt 33) och anger att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som innebär en allvarlig kränkning av en persons psykiska integritet genom tvång eller hot är straffbelagda. Bestämmelserna i Istanbulkonventionen tar inte sikte på enstaka gärningar utan är avsedda att omfatta ett upprepat beteende. Syftet är att fånga det klandervärda med ett sådant beteende över tid. Det är vanligt att den här typen av våld förekommer vid sidan av fysiskt och sexuellt våld i nära relationer, men sådant våld kan också förekomma på arbetsplatser och i skolor (Europarådet 2011).

Psykiskt våld är i dagsläget ingen egen brottsrubricering, men sådana beteenden kan vara straffbara enligt olika bestämmelser i brottsbalken, exempelvis som förolämpning, ofredande, olaga hot och misshandel. Psykiskt våld är dock vanligt förekommande och samtliga av alla de våldsformer som ingår i vårt förslag till delmål kan innefatta olika former av psykiskt våld. Det finns uppgifter som pekar på att avsevärt fler kvinnor jämfört med män har varit utsatta för allvarligt psykiskt våld av en nuvarande eller före detta partner i vuxenlivet (NCK 2014 s. 56–57 samt kapitel 4 avsnitt 4.2.1). Flera aktörer som vi har träffat, både myndigheter och civilsamhällesorganisationer, har lyft att detta är en dimension som behöver synliggöras i större utsträckning än i dag. Psykiskt våld är vanligt förekommande och kan få stora konsekvenser för den som utsätts och behöver därför tas på stort allvar. Därtill sker det en ökning av hot och våld på den digitala arenan, vilket också påverkar den psykiska integriteten. Det finns också uppgifter som pekar på stor utsatthet för digitalt och psykiskt våld bland unga (se kapitel 4 avsnitt 4.2.1). Vår bedömning är därför att psykisk integritet ska läggas till i delmålet för att säkerställa att denna dimension omfattas i arbetet utifrån delmålet. Som framgår av målkommentaren bör det vara ett särskilt fokus på flickors och kvinnors våldsutsatthet och deras rätt till kroppslig och psykisk integritet.

8.2 Alternativa målformuleringar och begrepp som vi har övervägt

Som framgår av inledningen till detta kapitel anger våra direktiv att vårt förslag på ett nytt delmål ska vara mer inkluderande och att minst en rad uppräknade områden ska ingå. I vårt arbete har vi övervägt olika förslag på delmålsformuleringar. Vi har övervägt att ha med könsrelaterat våld i målet. Detta eftersom begreppet används i våra direktiv och används alltmer i jämställdhetspolitiken. Vi har dock kommit fram till att begreppet inte bör användas i målet. Skälen till denna bedömning följer nedan.

8.2.1 Övervägande skäl talar emot könsrelaterat våld som samlingsbegrepp

Vi har under utredningens gång identifierat flera argument som talar emot att använda begreppet könsrelaterat våld som samlande begrepp i delmålet. Många av de vi har mött har tydligt deklarerat att de är emot en sådan förändring, både myndigheter och civilsamhällesorganisationer.² Vår bedömning är att övervägande och starka skäl talar emot att använda begreppet i delmålet.

Könsrelaterat våld som fristående begrepp, utan tillägg mot kvinnor eller i en kontext där det tydligt framgår att det rör våld mot kvinnor, förekommer inte i de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till, exempelvis FN:s kvinnokonvention och deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor samt Istanbulkonventionen (se kapitel 3). Att använda begreppet helt utan tillägg och isolerat från kontext kan alltså påverka Sveriges efterlevnad av konventionerna på ett negativt sätt. De internationella instrumenten i fråga understryker vikten av att tydliggöra den strukturella aspekten av våldet. Till exempel har Finland fått kritik av GREVIO, som granskar medlemsländernas efterlevnad av Istanbulkonventionen, för att inte i tillräcklig utsträckning synliggöra den könade aspekten av våld i nära relationer och kvinnor och flickors utsatthet och särskilda behov (Europarådet 2019b). Att Sverige under många år använt en tydligt könad beskrivning av det största problemet inom det

² Se även Altinget 2023-10-09, Dagens Arena 2023-10-04 och skuggrapporten till GREVIO från några svenska civilsamhällesorganisationer, bland andra Roks, Unizon, MÄN och ECPAT Sverige (Birth Rights Sweden m.fl. 2023).

jämställdhetspolitiska delmålet om våld är också något som framhållits som positivt av GREVIO. Detta tillsammans med straffrättsliga reformer under de senaste 30 åren har gjort Sverige till ett föregångsland (Europarådet 2019a).

Dessutom finns utmaningar med begreppet som har att göra med hur det översätts från engelska. FN, Europarådet och EU använder begreppet *gender-based violence*. Det finns dock inga officiella svenska översättningar av dessa konventioner, deklARATIONER och rekommendationer och inga av dem är bestyrkta på svenska. Det saknas alltså officiella versioner på svenska som är folkrättsligt bindande. Enligt Wien-konventionen (artikel 33, SÖ 1988:36) ska tolkningen av en konvention utgå från originalspråket (se även Ds 2019:23 s. 20). Två rimliga översättningar av "gender-based" skulle kunna vara genusbaserat eller könsbaserat, eftersom engelskans "gender" kan betyda både genus och kön (se kapitel 3). I den vanligast förekommande svenska översättningen av Istanbulkonventionen (SÖ 2014:13) översätts "gender" till genus, men "*gender-based violence against women*" översätts till könsrelaterat våld mot kvinnor (artikel 3). Här ligger alltså en viss motsägelse. I den svenska översättningen av förslaget till EU-direktiv om våld mot kvinnor och våld i nära relationer, som förhandlas just nu, används begreppet "genusbaserat" som översättning av "*gender-based*" (se artikel 4 a, förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, COM/2022/105 final).

Ett annat vanligt förekommande argument hos de organisationer, myndigheter och forskare vi har träffat är att begreppet är vagt och otydligt. Könsrelaterat våld används ofta som en synonym till mäns våld mot kvinnor (jämför *gender-based violence against women* i Istanbulkonventionen). Att använda det skulle därför inte inkludera kvinnors våld mot män på det sätt som våra direktiv föreskriver. Det betyder att det inte blir tydligt att alla former av våld i nära relationer (jämför *domestic violence* i Istanbulkonventionen) ingår i begreppet könsrelaterat våld. Det blir alltså inte heller tydligt på vilket sätt pojkars och mäns våldsutsatthet omfattas. Utifrån perspektivet att könsrelaterat våld ofta används synonymt med mäns våld mot kvinnor blir det också svårt att se vad begreppet tillför.

Ett annat argument som flera av de vi har träffat har framfört är att det snarare behövs en konsolidering av befintliga begrepp än att nya begrepp introduceras. Det behövs en tillväjningsprocess för att

nya begrepp ska kunna förstås och användas praktiskt i en verksamhet, vilket riskerar att pågående arbete skulle tappa fart. Exempelvis har Polismyndigheten framhållit att det skulle ta mycket energi och arbete för att ställa om från det nuvarande begreppet mäns våld mot kvinnor. Givet att det inte finns någon tydlig definition eller konsensus kring begreppet könsrelaterat våld, ser vi att det inte skulle bidra till att göra delmålet mer tydligt.

Enligt vår bedömning så talar historiken och utvecklingen av det jämställdhetspolitiska arbetet också emot begreppet könsrelaterat våld. Det har inte använts i Sverige de senaste åren i en jämställdhetspolitisk kontext. Det ingick i det jämställdhetspolitiska delmålet om våld på 1990-talet och fram till att det nuvarande sjätte delmålet presenterades 2006. Ett av regeringens motiv för att ta bort det ur målformuleringen var att det ansågs vara för vagt. En utredning framförde att allt våld i samhället kan ses som könsrelaterat i den meningen att mäns våldsutövande är ett sätt att konstruera maskulinitet (SOU 2005:66 s. 473). Vår bedömning, som flera av de aktörer vi träffat delar, är just att begreppet är vagt och snarare leder till begreppsförvirring på området.

Det är också otydligt om det är ett könat eller könsneutralt begrepp. Könsrelaterat eller könsbaserat våld synliggör inte den stora problematiken på jämställdhetsområdet när det handlar om våld. Många av de vi har mött menar att mäns våld mot kvinnor är ett bättre begrepp i det avseendet. Könsrelaterat våld kan uppfattas som könsneutralt, och det föranleder farhågor om att målet ska vara könsneutralt. När regeringen tidigare ändrade målet från *Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld till Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* anförde regeringen att begreppet könsrelaterat våld är könsneutralt (prop. 2005/06:155 s. 51). Hos de organisationer och myndigheter vi har samtalat med finns en stor oro för att ett jämställdhetspolitiskt mål skulle bli könsneutralt och vilken innebörd det i förlängningen skulle få för de övriga jämställdhetspolitiska delmålen. För jämställdhetspolitiken och dess delmål är kön och grupperna kvinnor och män, flickor och pojkar den centrala utgångspunkten. Att frångå detta skulle få stor påverkan på hela jämställdhetspolitiken. Flera uppfattar det som att det skulle innebära en tillbakagång för det jämställdhetspolitiska arbetet om inte mäns våld mot kvinnor fortsatt skulle användas utan ersättas av könsrelaterat våld.

Av dessa skäl har vi avstått från att använda könsrelaterat våld i vårt förslag till mål. Regeringen har använt begreppet vid tidigare tillfällen, exempelvis i biståndsstrategin för global jämställdhet (Utrikesdepartementet 2022). Men definitionen som används kan tolkas på flera olika sätt. Om begreppet fortsatt ska användas inom ramen för jämställdhetspolitiken så är vår bedömning att regeringen bör definiera begreppet tydligare. Vi anser att en sådan definition i så fall bör förhålla sig till Sveriges konventionsåtaganden och det arbete som pågår i EU inom området.

8.2.2 Andra målformuleringar som vi har övervägt

Vi har utarbetat ett antal förslag till formuleringar som vi diskuterat med de myndigheter och andra aktörer vi har träffat. Några av de formuleringar vi har övervägt utgår från ett nytt samlande begrepp och några från att lista olika våldsformer.

Ett samlingsbegrepp

Som framgår ovan har vi övervägt att använda begreppet könsrelaterat våld som ett samlingsbegrepp. Ett mål på området hade då till exempel kunnat vara *”Ett samhälle fritt från könsrelaterat våld. Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra.”* Ett annat exempel är att första ledet i målet skulle kunna vara *”Alla former av könsrelaterat våld ska upphöra”*. En annan variant utifrån samma tankesätt är att komplettera den nuvarande målformuleringen med samlingsbegreppet för att behålla historiken. Ett mål hade då kunnat formuleras *”Mäns våld mot kvinnor och alla former av könsrelaterat våld ska upphöra. Män och kvinnor, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.”*

En fördel med dessa förslag på mål är att de är kortare och därför skulle kunna uppfattas som mer slagkraftiga. Det skulle också innebära en möjlighet att tydligt definiera könsrelaterat våld i jämställdhetspolitiken. Vi har dock valt att inte använda begreppet könsrelaterat våld i vårt förslag till mål av skäl som framgår ovan.

En kortare uppräkningslista

I andra förslag har vi övervägt en kortare uppräkningslista än vårt slutgiltiga förslag. Ett sådant exempel är *”Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ska upphöra. Alla, oavsett kön och ålder, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.”* På så sätt skulle delmålet första led bli mer inkluderande jämfört med i dag eftersom våld i nära relationer som begrepp tydligt omfattar alla oavsett kön avseende våld från närstående. Men målet skulle då inte tillräckligt tydligt inkludera och synliggöra våldsutsatthet hos samtliga grupper som pekas ut i våra direktiv så som personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel.

En utgångspunkt i Istanbulkonventionen

Med utgångspunkt i artikel 4.1. i Istanbulkonventionen har vi övervägt en annan formulering, med enbart ett led. Artikelns lydelse är *”Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja och skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld vare sig offentligt eller privat.”* För att göra denna målformulering mer inkluderande justerade vi dock skrivningen och denna lyder *”Alla, oavsett kön, ska ha samma rätt att leva utan att utsättas för våld”*. Vår bedömning är dock att detta är en för övergripande formulering som inte tydliggör att det handlar om jämställdhetspolitiken. Det synliggör inte heller den strukturella aspekten eller den största våldsproblematiken på jämställdhetsområdet, det vill säga mäns våld mot kvinnor. Detta förslag kan vidare försvåra att göra gränsdragningar mot andra utgiftsområden som hanterar våld. Det blir otydligt att delmålet just avser jämställdhetspolitiken och villkoren för grupperna kvinnor och män, flickor och pojkar. En annan aspekt av denna formulering är att samtliga etablerade begrepp på området tas bort ur målet. Arbetet skulle då riskera att tappa fart. Vidare skulle ett sådant förslag frångå principen för övriga delmål, som består av två led. Vi har därför valt att inte gå vidare med en sådan formulering.

Andra ledet först

Vi har också övervägt att ändra ordningen på de två leden i målet och inleda med ledet om att alla ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet som en bredare ingång. Vår bedömning är dock att ordningen på leden i vårt förslag på mål är att företrä, eftersom fokus inom ramen för det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet bör ligga på de våldsformer som nu listas i första ledet. Med ett första led som inte synliggör maktrelationerna mellan kvinnor och män så finns en risk att den grundläggande dimensionen tappas bort i arbetet.

Ålder i andra ledet

Vi har vidare övervägt en formulering av delmålet andra led där "ålder" benämns. Förslaget löd då *"Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön och ålder, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet."* Vi valde i stället att lägga till "genom hela livet" eftersom vår bedömning är att det på ett bättre sätt tydliggör att ett livscykelperspektiv ska beaktas inom ramen för delmålet. Vi anser att det på ett bättre sätt tydliggör de olika behov och förutsättningar som kan finnas under livets olika faser. Ytterligare en anledning till att vi valt bort "ålder" är att det kan ge associationer till diskrimineringsgrunderna, vilket kan leda till frågor om varför fler diskrimineringsgrunder inte omfattas. Som vi tidigare har beskrivit är kön den centrala utgångspunkten för jämställdhetspolitiken. Andra faktorer än kön behöver beaktas i arbetet, vilket vi tydliggör i målkommentaren, men vår bedömning är att fler diskrimineringsgrunder eller faktorer som kan påverka utsatthet för våld inte bör nämnas i delmålet.

8.3 Författningsmässiga konsekvenser

Förändringen av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet genom den mer inkluderande formuleringen får några konsekvenser på en rad förordningar.

8.3.1 Följande förordningar berörs

Högskoleförordningen

I bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) anges krav på kunskaper om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer för vissa yrkesexamina.³

Jämställdhetsmyndigheten

I förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten anges att myndigheten ska främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer, synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor, och på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling (4 §). Vidare ska myndigheten senast den 22 april varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. Vartannat år ska redovisningen innehålla en fördjupad uppföljning av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (8 §).

Länsstyrelserna

I förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor anges att förordningen innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas regionala arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (1 §). Vidare framgår att det vid varje länsstyrelse ska finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvin-

³ Kravet anges för fysioterapeut, sjuksköterska, socionom, tandhygienist, jurist, läkare, psykolog och tandläkare.

nor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (2 §).

Statsbidrag inom området

I förordning (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet anges att den innehåller bestämmelser om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att arbeta förebyggande eller motverkande eller att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer, inom ett eller flera av följande områden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för sexuella ändamål (1 §).

I förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete anges att den innehåller bestämmelser om statsbidrag för förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck, och prostitution och människohandel för sexuella ändamål (1 §).

8.3.2 Några av förordningarna bör ändras

Det är en naturlig följd att högskoleförordningens kunskapskrav för de angivna yrkesexamina utökas på samma sätt som det jämställdhetspolitiska delmålet. Detta motiveras av regeringens ambition att göra målet mer inkluderande. Det är fortsatt av stor vikt att det ställs krav på att de utpekade yrkesgrupperna, som utgör nyckelkompetenser i arbetet mot våld, har dessa kunskaper. Formuleringen av kravet bör därför kompletteras så att de våldsformer som nämns i vårt förslag till delmål också nämns i förordningen.

Jämställdhetsmyndighetens uppdrag är bredare än att bara avse arbete med det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. I övrigt har myndigheten uppdrag som avser samtliga de grupper som ingår i vårt förslag till nytt inkluderande delmål. Men i instruktionen används begreppet samkönade relationer. I vårt förslag till nytt delmål använder vi begreppet våld i nära relationer för att omfatta dessa relationer. Denna skrivning bör alltså justeras i myndighetens instruktion så att den stämmer bättre överens med delmålets formulering.

Vad gäller de övriga förordningarna så innehåller de uppräkningsområden där det kan utgå statsbidrag. Där anges bland annat att arbete mot sexuellt våld omfattas. Detta begrepp ingår inte i vårt förslag till delmål men däremot i målkommentaren. Vår bedömning är att dessa formuleringar bör ändras så att de är likalydande med delmålet.

Enligt våra direktiv ska vi i detta betänkande endast identifiera behov av följdändringar i författningar som en följd av nya delmål. Vi föreslår därför inga nya skrivningar i detta läge, men kan komma att återkomma till frågan i vårt slutbetänkande. Inte minst eftersom vi ska bedöma om det finns behov av att förtydliga styrningen av centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter i relation till det sjätte delmålet.

9 Konsekvenser av vårt förslag

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Enligt 14 § kommittéförordningen ska en beräkning av konsekvenser redovisas om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska vidare konsekvenser för den kommunala självstyrelsen anges i betänkandet. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Även eventuella konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska redovisas.

Enligt 16 § kommittéförordningen ska regeringen i utredningsuppdraget närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I direktiven för vår utredning anger regeringen att vi ska göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska vi redovisa de särskilda överväganden vi gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Barnrätts- och ungdomsperspektivet ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn och unga. I frågor som berör barn och unga bör därmed barns och ungas åsikter och erfarenheter beaktas. Viktiga ställningstaganden som vi har gjort vid

utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som vi övervägt samt skälen till att de har valts bort.

9.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Vårt förslag till mål motsvarar den nuvarande nationella strategins tillämpningsområde. Målet tydliggör vilka våldsformer som ingår. Jämfört med det tidigare målet inkluderas våldsutsatta män, pojkar och hbtqi-personer tydligare än tidigare. För att delmålet ska kunna uppnås behöver flera insatser ske inom en rad olika områden utöver jämställdhetspolitiken, till exempel inom utbildningspolitiken, socialpolitiken och rättspolitiken. Omformuleringen av målet kan därmed komma att innebära en förflyttning av kostnader från ett eller flera utgiftsområden till ett eller flera andra. Det skulle då innebära en påverkan på kostnader eller intäkter för staten ur ett statsfinansiellt perspektiv. Vi bedömer dock inte att målet i sig får några samhälls-ekonomiska konsekvenser för stat, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Vi bedömer inte heller att förslaget på ett nytt och mer inkluderande delmål innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt. Samtidigt kan vi konstatera att ett mer effektivt arbete mot våld kommer att innebära samhälls-ekonomiska besparingar. Förutom att orsaka ett stort fysiskt och psykiskt lidande hos de som utsätts så är våldet också samhälls-ekonomiskt kostsamt, till exempel i form av kostnader för hälso- och sjukvård, sjukskrivningar och för rättsvårdande myndigheter. Tidigare beräkningar av våldets kostnader visar att det troligen finns mycket att vinna på sikt genom att satsa resurser på att åtgärda, förhindra och förebygga våldet (SOU 2015:55 s. 354 f.).

Enligt våra direktiv ska vi i vårt slutbetänkande lämna förslag på en eller två strategier som föreslår hur arbetet ska bedrivas framåt. Strategin eller strategierna och dess implementering medför ekonomiska konsekvenser såväl inom utgiftsområdet som samhälls-ekonomiskt. Dessa kommer vi att redogöra för i slutbetänkandet.

9.1.2 Konsekvenser för brottsligheten och sysselsättning m.m.

Vårt förslag innebär att det blir tydligare vilka former av våld som ingår i det jämställdhetspolitiska delmålet. Ett skäl är bland annat att stärka möjligheterna till att bedriva ett aktivt arbete mot alla dessa våldsformer, på såväl strategisk som operativ nivå. Exempelvis behövs ett effektivt förebyggande arbete mot våld. Det arbete som myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer ska bedriva utifrån delmålet kan därför få effekter i form av minskad brottslighet. Ett tidigt våldsförebyggande arbete minskar också framtida brottslighet eftersom många våldsutövare själva har blivit utsatta för våld, exempelvis som barn (Västra Götalandsregionen 2020a). Det förutsätter att regeringen och andra aktörer prioriterar det våldsförebyggande arbetet. Det kräver också utökad samverkan mellan det våldsförebyggande arbetet inom ramen för jämställdhetspolitiken och det brottsförebyggande arbetet inom andra politikområden. Detta, tillsammans med andra insatser, kan motverka destruktiva maskulinitetsnormer och stereotypa föreställningar om kön och sexualitet. Ett ytterligare exempel är att ett stärkt jämställdhetspolitiskt arbete, med fokus på förebyggande insatser mot människohandel, kan bidra till att motverka och bekämpa organiserad brottslighet i samhället. Samma sak gäller brottslighet med kopplingar till hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi bedömer att vårt förslag inte får några särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Det påverkar inte heller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. För att regioner och kommuner ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel behöver de ha ekonomiska förutsättningar.

9.1.3 Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vi bedömer att vårt förslag till delmål kan bidra till att stärka ett brett våldsförebyggande arbete, med fokus på flera olika våldsformer och våldsuttryck. Det kommer att ske genom de förslag till en eller två strategier och övriga förslag som syftar till en stärkt styrning av politiken inom jämställdhetsområdet som vi ska lämna i vårt slutbetänkande. Därigenom är förslaget på mål en inledning och en utgångspunkt för ett arbete som på sikt kan bidra till att minska mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Det innebär att förslaget bidrar till att förbättra jämställdheten mellan kvinnor och män, flickor och pojkar och till att skapa ett jämställt samhälle. Empirin visar att flickor och kvinnor är mest utsatta för våld i nära relationer och sexuellt våld. Detta är den centrala jämställdhetspolitiska problemställningen när det gäller våld. Givet detta och utifrån vårt förslag på att lista fler våldsformer i målformuleringen är det viktigt med en tydlig prioritering.

Vi lägger till våld i nära relationer i en bred förståelse i delmålet, där även till exempel våld mot barn från närstående och våld i hbtqi-personers nära relationer ingår (se kapitel 6 avsnitt 6.5). Det är delvis en utvidgning av det jämställdhetspolitiska målet, till exempel eftersom hedersrelaterat våld som riktas mot barn redan omfattas. Det är dock inte en utvidgning i jämförelse med den nationella strategin som omfattar våld i nära relationer. Vi har valt att lägga oss nära den praktiska användningen av begreppet våld i nära relationer i kommunal och regional verksamhet. Det är svårt att göra närmare avgränsningar i ett använt och etablerat begrepp. Som vi tidigare har redovisat behöver vårt förslag på mål kombineras med åtgärder inom andra utgiftsområden. När det gäller våld mot barn sker även det mesta av arbetet inom socialpolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken och rättspolitiken, snarare än inom jämställdhetspolitiken. Vi gör bedömningen att det är rimligt att det även fortsättningsvis är så. Regeringen behöver bedöma inom vilket utgiftsområde insatserna bör ske, eftersom det inte är möjligt att på förhand tydligt avgränsa överlappande politikområden mot varandra. Detta gäller även prostitution och människohandel. Vårt förslag innebär att de former av människohandel som har tydliga jämställdhetsaspekter ska ingå i det jämställd-

hetspolitiska målet, med fokus på människohandel för sexuella ändamål (se kapitel 8 avsnitt 8.1.1). Det innebär dock att vissa former av människohandel även fortsättningsvis kommer att hamna utanför (se kapitel 6 avsnitt 6.5.3). Vi bedömer därför att vårt förslag innebär att ansvaret för människohandel inom jämställdhetspolitiken förblir detsamma som i dagsläget. Om förslaget skulle medföra ett större ansvar jämfört med i dag för jämställdhetspolitiken att genomföra åtgärder som avser till exempel våld mot barn och människohandel för andra ändamål kan det dock bli aktuellt med behov av ökade medel till det särskilda jämställdhetsanslaget (se även kapitel 6 avsnitt 6.5 och kapitel 8 avsnitt 8.1.3).

9.1.4 Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen och alternativa förslag

Med vårt förslag på mål tydliggörs det ytterligare att hedersrelaterat våld och förtryck är en prioriterad politisk fråga. Som vi har redovisat i kapitel 7 kräver arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck insatser på flera olika områden, exempelvis inom socialpolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken och rättspolitiken. Vidare finns det en koppling mellan integrationspolitiken och politiken för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, som gör att det finns anledning att stärka integrationsperspektivet brett i jämställdhetspolitiken. Ett effektivt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck kommer att bidra till att nå de integrationspolitiska målen.

I våra direktiv framgår att vi ska redovisa viktiga ställningstaganden och alternativa lösningar. Detta har vi gjort avseende målformuleringar och begrepp som vi har övervägt i kapitel 8 avsnitt 8.2.

9.1.5 Barnrätts- och ungdomsperspektiv

Det framgår av våra direktiv att barnrätts- och ungdomsperspektivet ska vara en utgångspunkt i vårt arbete när det gäller barn och unga. I frågor som berör barn och unga bör därmed barns och ungas åsikter och erfarenheter beaktas.

Vi har i vårt arbete utgått från ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i lämpliga delar. Vi har till exempel inhämtat information från barnrättsorganisationer som arbetar med frågor som rör våld

mot barn och unga. Många barn lever med erfarenheter av våld, såväl i hemmet som på andra arenor såsom skolan. Vårt förslag till ett nytt delmål handlar om att bidra till ett effektivt våldsförebyggande arbete och ett arbete för att minska mäns våld mot kvinnor och övriga våldsformer som ingår. Vi bedömer att vårt förslag innebär ökade möjligheter att sätta fokus på våld i ungas parrelationer. Enligt vår bedömning medför även förslaget ökade möjligheter att sätta fokus på den våldsutsatthet som många barn och unga i en hederskontext lever med. Vi bedömer också att vårt förslag kommer att öka möjligheterna till ett stärkt arbete mot sexuell exploatering av barn. Generellt kommer också ett stärkt arbete mot samtliga våldsformer som omfattas av delmålet gynna barn, eftersom barn och unga påverkas av det våld som vuxna i deras närhet utsätts för. Vi kommer även att återkomma kring konsekvenser för barn och unga i vårt slutbetänkande kopplat till strategi och styrning av området.

Särskilt yttrande

Yttrande från Devin Rexvid, universitetslektor Stockholms universitet

Devin Rexvid är skiljaktig enligt följande.

Jag delar inte utredningens förslag, vare sig gällande ändringar i det nuvarande sjätte jämställdhetspolitiska delmålet eller i fråga om att hedersrelaterat förtryck och våld (HRV) inte ska bli ett sjunde delmål. Beträffande sjätte delmålet anser jag att det ska vara intakt då mäns våld mot kvinnor är det huvudsakliga problemet. Jag anser att våld i icke-heterosexuella relationer är ett allvarligt problem men det får hanteras i nationella handlingsplan mot våld. Rörande HRV som ett sjunde delmål behövs en längre utläggning. Utredningens förslag att HRV inte ska bli ett eget delmål bygger för det första på en fragmenterad förståelse av hederskulturen och hur HRV aktivt motverkar jämställdhet. För det andra bygger förslaget på ett tämligen svagt intresse för att undersöka fler fördelar med ett eget delmål.

Varför anser jag att utredningens förståelse av hederskulturen är fragmenterad? För att villkoren för jämställdhet är olika i en hederskontext jämfört med majoritetssamhället. Dagens jämställdhet i Sverige har en lång historia. Dess embryo kan spåras tillbaka till medeltiden (Wennemo, 2014). Befolkningsminskning till följd av pesten möjliggjorde för kvinnor att komma ut i arbete. Detta försvagade familjens grepp om döttrars sexualitet och sedlighet. Det förändrade också giftermålsmönstren i Norden såtillvida att giftermålsåldern gick upp och att man skaffade få barn och bildade små hushåll. Detta gav kvinnor i Norden visst handlingsutrymme. Till dessa kommer de fri- och rättigheter som kvinnor i Sverige har tillkämpat sig och tillerkänts sedan slutet av 1800-talet och i synnerhet efter stora satsningar på familjepolitiken sedan 1960-talet. Kvinnors rätt till att äga, ha likvärdig rätt till giftermål och skilsmässa, rätten

till förvärvsarbete och barnomsorg har inneburit stora förändringar och förbättringar för kvinnors del i Sverige. Lika viktigt har varit kvinnors rätt till en egen sexualitet och kontroll över fertiliteten och reproduktiv hälsa. Dessa är rättigheter som förvägras flickor och kvinnor i en hederskontext. Det är mot denna bakgrund som existens av olika kvinnorörelser i dagens Sverige kan förstås.

Kvinnorörelsen i Sverige är i dag inte en rörelse utan flera och generations- och klassintressen är viktiga hinder för kollektiv mobilisering och för ny kvinnoidentitet (Strejffert, 2022). En jämförelse mellan kvinnorörelserna under 1960–1990-talen respektive under 2000–2020-talen rör skillnader i de krav som tas upp. Som helhet rörde kvinnorörelserna under den förstnämnda perioden mer allmänna välfärdsfrågor som hade att göra med kvinnors förvärvsarbete, barnomsorg till alla barn, föräldraledighet och rätten till abort medan den senare kvinnorörelsen rörde kvinnors sexualitet. Dock var den senare rörelsen splittrad och bestod av två rörelser som hade olika utgångspunkter, en tog kvinnors sexualitet för givet och ställde krav som rörde kränkningar i kvinnors rätt till den egna sexualiteten (Metoo bl.a.) medan den andra hade sin utgångspunkt i rätten att överhuvudtaget få ha en egen sexualitet, som att få umgås med jämnaåriga pojkar, att få ha en pojkvän och att själv få välja framtida äktenskapspartner (Schlytter 2004; Schlytter et al., 2011). Det var framför allt kvinnor med immigrantbakgrund och som har sina rötter i Mellanöstern som organiserade arbetet i den sistnämnda rörelsen (Schlytter et al., 2011). Kvinnor i en hederskontext får inte ta del av de värdefulla landvinningar som kvinnor i majoritetssamhället har åstadkommit. Arbetet för jämställdhet kan mot denna bakgrund inte häftas ihop i ett och samma delmål.

HRV underminerar jämställdhet på ett helt annat sätt jämfört med andra våldsformer. Detta med anledning av att hedersvåld kränker flickor och kvinnors rätt till att som filosofen Nussbaum (2002) uttrycker det, utveckla och utöva universella funktionsförmågor redan från barnsben. Det rör sig om att ha kroppslig hälsa, inklusive reproduktiv hälsa. Flickor i hederskulturen bestraffas om de använder tampong eller gör abort. De förvägras rätten till att ha kroppslig integritet, dvs. att kunna röra sig fritt från plats till plats, att suveränt kunna bestämma över sin kropp, att som barn gå säker för sexuellt utnyttjande (genom barnäktenskap och oskuldskontroll) och familjevåld, har möjlighet till sexuell tillfredsställelse och välja om hon vill ha

barn eller ej. De nekas också rätten att använda sinnen, fantasi och tänkande, dvs. att kunna föreställa sig saker, tänka och resonera. Att använda sin fantasi och sitt tänkande till att reflektera över egna erfarenheter och att fritt uttrycka sig inom olika områden och att använda sitt intellekt i politiskt och konstnärligt syfte inom ramen för en garanterad yttrandefrihet. Även deras rätt att ha känslor, uttrycka dem, älska och bli älskad, känna sorg och berättigade vrede, inskränks av hedersnormer. Detsamma gäller rätten att kritiskt reflektera över sitt liv och utveckla ett praktiskt förnuft. Att känna samhörighet och leva tillsammans med andra människor. Att leva i samvaro med andra arter dvs. djur, växter och natur. Att kunna få leka, skratta och njuta av aktiviteter på fritiden samt att ha kontroll över omgivningen bl.a. genom politiskt engagemang.

Flertalet av, för att inte säga all, de ovan nämnda universella funktionsförmågorna är emellertid självklarheter för majoriteten av flickor och pojkar, kvinnor och män i majoritetssamhället. De skilda villkoren för flickor och kvinnors existens i hederskulturen och i majoritetssamhället kräver olika typer av professioner, olika insatser och arbetssätt. Det räcker inte med praktiker som kan mycket om våld i nära relationer och lite om HRV. Det vore än värre med praktiker som relativiserar bort HRV ur ett kulturrelativistiskt perspektiv. Hanteringen HRV kräver specialiserad personal med omfattande kompetens, engagemang och mod som jobbar under en centraliserad myndighet som står för hela arbetet mot HRV. Det omfattar såväl styrning, samordning, operativt arbete och uppföljning. Delbetänkandet hade gynnats av en fördjupad förståelse av kvinnors skilda villkor i och utanför hederskulturen.

HRV reduceras i delbetänkandet till en fråga om kunskap och arbetssätt. Det konstateras att det finns kunskap och metoder som framför allt olika myndigheter har tagit fram men att problemet ligger i svårigheter med att sprida och tillämpa dessa. Utifrån min forskning om hedersvåld och mina kontakter med fältet har jag en annan bild av situationen än den bild som delbetänkandet tillhandahåller. Jag har sett såväl statliga, regionala och lokala myndigheter som har fått medel för att motverka HRV som har varit extra måna om att ifrågasätta hedersbegreppet (trots regeringens tydlighet i fråga om definitionen av HRV) och varna för risker för stigmatisering och rasism. Det kulturrelativistiska perspektiv som en del företrädare för dessa myndigheter förespråkar utgör en del av problembilden snarare

än en lösning på HRV. Detta p.g.a. att kulturrelativistiska myndighetspersoner inte har fokus på utsattheten för HRV utan vill i första hand skydda sin egen image som goda och fördomsfria samt i andra hand vill skydda HRV-utövare mot ”stigmatisering”.

Kunskap om HRV är onekligen nödvändig men inte adekvat. Det krävs också mod, engagemang och ett tydligt mandat. En färsk studie om förskolans möte med hederskulturen visar att en del praktiker som själva är bärare av hedersnormer upprätthåller hedersförtryck i förskolan. Den visar också att en del andra inte vågar avfärda hedersrelaterade krav p.g.a. rädsla för anklagelser om rasism. Denna rädsla och upplevelsen av att ha ett svagt mandat gör att barns bästa, och förskolans värdegrund bl.a. jämställdhet får stå tillbaka till förmån för en del vårdnadshavares hedersnormer. Till skillnad från delbetänkandets förslag kan ett eget delmål ge praktiker som har kunskap om HRV och mod samt engagemang för att motarbeta det, starkare mandat och stadga i arbetet mot HRV.

Delbetänkandet hänvisar också till regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att se över, anpassa och komplettera andra kunskapsstöd för arbetet mot våld i nära relationer så att de fullt ut kan användas även i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Konventionella metoder kan vara skadliga och farliga för HRV-utsatta. Det är snarare undantagen och inte konventionella metoder och alla principer som är effektiva i arbetet mot HRV. Undantagen rör sig bl.a. om att utgå ifrån att vårdnadshavarnas samtycke inte är allvarligt menat, att släktplaceringar ska undvikas och att återförening av HRV-utsatta med familjen kan leda till fara för liv och frihet (se Länsstyrelsen Östergötland, 2014). Mot denna bakgrund är det stuprör som är lämpligare mot HRV jämfört med en hängränna där HRV-frågan riskerar att i bästa fall bli bihang till våld i nära relationer eller än värre relativiseras bort.

Avslutningsvis vill jag anföra mina tankar om några av delbetänkandets argument mot ett särskilt delmål för HRV. Det konstateras att HRV som eget delmål strider mot Istanbulkonventionens (IK) som föreskriver en samordnad politik på området. IK bör ses som en produkt av kompromisser mellan olika stater. Den kan vara ett bra verktyg i länder med svag jämställdhet. Svensk lag utgör dock ett starkare skydd för flickor och kvinnor. Jämfört med IK har trenden i Sverige sedan 2014 (införande av äktenskapstvångsbrott) varit särreglering av HRV. Denna trend har fortsatt med införande av icke-

erkännande av utländska barnäktenskap 2019, hedersmotiv som straffskärpningsgrund och utreseförbud, 2020, hedersförtrycksbrott 2022 och två bestämmelser till som förbereds dvs. utvidgat utreseförbud, förbud mot oskuldskontroll etc. Den svenska stuprörslinjen i HRV-frågan är att föredra framför IK:s hängrännelinje. Frågan är också om samordning nödvändigtvis behöver betyda sammanslagning av arbete och sammansatta delmål?

Delbetänkandet betonar också att ett särskilt delmål för HRV skulle innebära att det finns två jämställdhetspolitiska mål avseende våld, vilket gör styrningen spretig och otydlig. Lagtexten om ett särskilt delmål för HRV kan utformas på ett annat sätt bl.a. utifrån filosofen Martha Nussbaums (2002) teori om universella mänskliga funktionsförmågor med ordalydelsen ”Hedersrelaterat förtryck och våld ska upphöra. Alla, oavsett kön i en hederskontext har rätt att utveckla och utöva universella funktionsförmågor”.

Slutligen framhålls det i delbetänkandet att införande av nya jämställdhetspolitiska delmål för att visa att varje område är prioriterat inte är en hållbar hantering ur ett styrningsperspektiv. Här dras en parallell till prostitution och människohandel. Delbetänkandet bortser här från att hederskulturen och dess förespråkare utmanar jämställdheten på ett uttalat sätt och kräver att samhällsinstitutioner ska anpassa sina rutiner, arbetssätt och värdegrund till hedersnormer (se Rexvid, 2024). Det rör sig om krav på könssegregation och upprätthållande av könsstereotypa uppfattningar i förskola och skola, arbetsplatser, könshomogen patientvård, äldreomsorg etc. Jämfört med aktörer som är involverade i människohandel och prostitution, som bryter mot normen om jämställdhet i det dolda, kräver förespråkare av hedersnormer att jämställdhet ska stå tillbaka till förmån för hederskulturens ideal. Prostitution och människohandel är förvisso viktiga frågor och områden och de strider ju mot allt som heter jämställdhet. Dock är frågan om dess förespråkare öppet ställer krav på förskola, skola, sjukhus, ungdomsmottagningar och andra offentliga institutioner att de ska anpassa sina regelverk, sin verksamhet till de normer som människohandel och prostitution bygger på? Finns det en utbredd rädsla för att få anklagelser om rasism, stigmatisering och diskriminering från hallickar och torskar om praktiker tar ställning och agerar mot prostitution och människohandel? Mot denna bakgrund vill jag betona att ett tydligt jämställdhetspolitiskt delmål kan ge det praktiska arbetet mot HRV mandat och stadga.

Referenser

- Länsstyrelsen Östergötland (2014). *Våga stå kvar!: en mindre kommuns erfarenheter av ett framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Länsstyrelsen Östergötland.
- Nussbaum, M.C. (2022). *Kvinnors liv och social rättvisa. Ett försvar för universella värden*. Göteborg: Daidalos.
- Rexvid, D. (kommande). *Hemmet i förskolan. Om förskolans möte med hederskulturen*. Länsstyrelserna Gävleborg och Norrbotten.
- Schlytter, A. (2004). *Rätten att själv få välja*. Lund: Studentlitteratur.
- Schlytter, A., Rexvid, D., Celepli, Ö. & Nasih, B. (2011). *Heder och det civila samhällets metoder*, Allmänna Arvsfonden.
- Strejffert, H. (2022). Kvinnor, klasser och generationer. *Tidskrift För Genusvetenskap*, 5(1), 26–36.
- Wennemo, I. (2014). *Det gemensamma: om den svenska välfärdsmodellen*. Stockholm: Premiss.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

- Prop. 1990/91:113. *Olika på lika villkor.*
- Prop. 1993/94:147. *Delad makt delat ansvar.*
- Prop. 1997/98:55. *Kvinnofrid.*
- Prop. 2001/02:124. *Straffansvaret för människohandel.*
- Prop. 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Prop. 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Prop. 2006/07:38. *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- Prop. 2008/09:1. *Budgetproposition för 2009.*
- Prop. 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2013/14:208. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.*
- Prop. 2017/18:177. *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet.*
- Prop. 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.*
- Prop. 2018/19:157. *Straffrättsliga åtgärder mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.*
- Prop. 2019/20:131. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet.*

- Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer.*
- Prop. 2020/21:170. *Barn som bevittnar brott.*
- Prop. 2020/21:217. *Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer.*
- Prop. 2021/22:1. *Utgiftsområde 13, Budgetproposition för 2022.*
- Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
- Prop. 2021/22:231. *Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar.*
- Prop. 2022/23:1. *Utgiftsområde 13, Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2023/24:1. *Utgiftsområde 5 och 13, Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:31. *Stärka rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
- Prop. 2023/24:72. *Ett utvidgat utreseförbud för barn.*
- Skr. 2007/08:39. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*
- Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Skr. 2016/17:126. *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*
- Skr. 2021/22:247. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Skr. 2021/22:267. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1995:15. *Könshandel.*
- SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.*
- SOU 2010:49. *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008.*
- SOU 2014:6. *Män och jämställdhet.*

- SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.*
- SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014.*
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*
- SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
- SOU 2017:92. *Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor.*
- SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*
- SOU 2020:57. *Ett särskilt hedersbrott.*
- SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.*
- SOU 2023:37. *Förstärkt skydd för den personliga integriteten – Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök.*
- SOU 2023:80. *Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön.*
- SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
- SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras.*
- SOU 2024:12. *Mål och mening med integration.*
- SOU 2024:13. *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer.*

Departementsserien

- Ds 2019:23. *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Ds 2022:9. *Ett utvidgat utreseförbud för barn.*
- Ds 2022:18. *Straffansvar för psykiskt våld.*

Riksdagsskrivelser och betänkanden från riksdagens utskott

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1.
Riksdagsskrivelse 2008/09:115.

Regeringsbeslut m.m.

A2021/01442 (2021-06-23). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025.*

A2022/00809 (2023-06-15). *Uppdrag att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.*

Fi2021/02746 (2022-12-22). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*

Fi2023/00435 (2023-12-21). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet (2018). *Handlingsplan mot prostitution och människohandel.* Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

Socialdepartementet, Regeringskansliet (2018a). *Handlingsplan mot könsstympling av flickor och kvinnor.* Bilaga till regeringsbeslut 2018-06-28 nr II:15.

S2023/03257 (delvis) (2023-12-21). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*

U2023/03645 (delvis) (2023-12-20). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.*

Utrikesdepartementet, Regeringskansliet (2022). *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete för global jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter 2022–2026.*

Regeringskanslibeslut 2022-04-28 § 215, *Uppdragsbeskrivning om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga.*

Regeringskansliets Faktapromemoria 2021/22:FPM73. Direktiv om våld mot kvinnor och våld i när relationer.

Regeringskansliet Faktapromemoria 2022/23:FPM54. Direktiv om ändring i människohandelsdirektivet.

Regeringskansliet Faktapromemoria 2022/23:FPM132. Ändringar av EU:s brottsofferdirektiv.

Direktiv

- Dir. 2022:42. *Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*
- Dir. 2022:114. *En översyn av kontaktförbudslagstiftningen.*
- Dir. 2023:36. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (ju 2022:14).*
- Dir. 2023:160. *Stärkt barnrättsperspektiv i LVU och en översyn av grunderna för vård.*
- Dir. 2024:8. *Förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

Myndighetspublikationer m.m.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007.* Rapport 2008:23.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.* Rapport 2014:8.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015.* Rapport 2017:5.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Brott i nära relation bland unga.* Kortanalys 6/2018.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017.* Rapport 2019:5.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2019a). *Dödligt våld i Sverige 1990–2017. Omfattning, utveckling och karaktär.* Rapport 2019:6.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2021.). *Våld i ungas parrelationer.* Rapport 2021:15.
- Brottsförebyggande rådet, Brå, & Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper – Våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2022a). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott.* Rapport 2022:5.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2023:9.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2023a). *Kriminalstatistik 2022. Anmälda brott.*
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2023b). *Kriminalstatistik 2022. Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2022.*
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2023c). *Grov fridskränkning mot vuxen.* Rapport 2023:7.
- Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017 – Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017.*
- Folkhälsomyndigheten (2023). *Nationell handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige.*
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck*, ISBN: 978-91-88561-42-8.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Våldsförebyggande arbete med barn och unga.* Rapport 2019:11.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel. Slutredovisning av uppdrag att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel, samt kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel.* Rapport 2021:23.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Bortförda barn och unga. Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.* Rapport 2022:25.

- Jämställdhetsmyndigheten (2022a). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat. Uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra 2017–2021*. Rapport 2022:17.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022b). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*. Rapport 2022:21.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022c). *Stärkta möjligheter genom samverkan. Insatser för att underlätta utrikesfödda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*. Rapport 2022:13.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ojämna insatser för jämställdheten. En lägesbild över de sex jämställdhetspolitiska målen och styrningen för att nå dit*. Rapport 2023:18.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023a). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd. Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*. Rapport 2023:15.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023b). *Från förebyggande till brottsbekämpande – hela kedjan behövs. Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av insatser mot könsstämpning av flickor och kvinnor*. Rapport 2023:16.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023c). *Kunskap om våld avgörande för rätt bemötande. Slutredovisning av uppdraget att identifiera kunskapsluckor och kartlägga utbildningsbehov hos yrkesverksamma som möter våldsutsatta i särskilt utsatta livssituationer*. Rapport 2023:19.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023d). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022*.
- Länsstyrelsen Skåne (2018). *Intersektionella perspektiv på våld i nära relationer*.
- Länsstyrelsen Västerbotten (2022). *Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende*.

- Länsstyrelsen Östergötland (2020). *Kartläggning bortförda personer i en hederskontext och barn som uppges vara gifta – under 2019*. Rapport 2020:13.
- Länsstyrelsen Östergötland (2020a). *Hedersrelaterat våld och förtryck. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta*.
- Länsstyrelsen Östergötland (2022). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet. Att agera och ge stöd och skydd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet*. Rapport 2022:23.
- Länsstyrelsen Östergötland (2023). *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022*. Rapport 2023:17.
- Malmö stad (2024). *Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Fördjupad granskning*. Stadsrevisionen. Diarienummer: SR-2023-81.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF (2009). *Gift mot sin vilja*. Rapport 2009:5.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF (2021). *Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet. En analys av hinder och möjligheter*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF (2022). *Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige*.
- Myndigheten för delaktighet, MFD (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning*.
- Myndigheten för delaktighet, MFD (2023a). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning*. Bilaga 2.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020). *Strukturer för stöd. Utvärdering av det nationella uppdraget att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*. Rapport 2020:8.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck*. Rapport 2023:8.

- Nationellt Centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, NCK (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. NCK-rapport 2014:1.
- Nationellt Centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, NCK (2016). *Våld mot äldre kvinnor. En forsknings- och kunskapsöversikt*. NCK-rapport 2016:1.
- Nationellt Centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, NCK (2018). *Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt*. NCK-rapport 2018:1.
- Nationellt Centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, NCK & Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Jämställdhet och våldsutsatthet. Teoretiska perspektiv och begreppsanvändning*. Uppsala universitet.
- Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Polismyndighetens rapport för 2022*. Lägesrapport 24.
- Polismyndigheten (2023a). *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!* Slutrapport från Projekt Människohandel.
- Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*. Artikelnummer 2019-3-17.
- Socialstyrelsen (2021). *Inventering av vård för flickor och kvinnor som har varit utsatta för könsstympning*. Artikelnummer 2021-117523.
- Socialstyrelsen (2022). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021. Uppföljning och analys av utvecklingen*. Artikelnummer 2022-11-8197.
- Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården*. Artikelnummer 2023-6-8592.
- Socialstyrelsen (2023a). *Uppskattning av antalet kvinnor och flickor i Sverige 2021 som kan ha varit utsatta eller riskerar att utsättas för könsstympning*. Artikelnummer: 2023-6-8599.
- Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023*. Artikelnummer 2024-1-8880.

- Socialstyrelsen (2024a). *Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Ett utbildningsmaterial*. Reviderad upplaga 2024-01-22.
- Skolverket (2022). *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, LGR 22*.
- Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*. 2021:3.
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser*.
- Strindberg, A. (2021). *Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck En förstudie om skärningspunkter*. Totalförsvarets Forskningsinstitut. FOI-R--5143--SE.
- Västra Götalandsregionen (2020). *Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Genväg till forskning nr 12.
- Västra Götalandsregionen (2020a). *Våldsutövare i nära relationer*. Genväg till forskning nr 13.

Internationella dokument m.m.

- Danska Digitaliserings- och ligestillingsministeriet (2023). *Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan for ligestilling 2023*.
- Danska Regeringen (2023). *Handlingsplan mot partnervold og partnerdrab 2023–2026*.
- Danska Udenrigsministeriet (2019). *Handlingsplan til bekæmpelse af psykisk og fysisk vold i nære relationer 2019–2022*.
- Europaparlamentet (2023). *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, Report – A9-0285/2023*.
- Europarådet (2011). *Explanatory Report – CETS 210 – Violence against women and domestic violence*.
- Europarådet (2019). *Crimes committed in the name of so-called "honour" (Istanbul Convention) REF. 153518GBR*.

- Europarådet (2019a). *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) SWEDEN*. Rapport GREVIO/Inf(2018)15.
- Europarådet (2019b). *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) FINLAND*. Rapport GREVIO GREVIO/Inf(2019)9.
- Europarådet (2021). *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*.
- European Union Agency for Fundamental Rights, FRA (2014). *Violence against women: an EU-wide survey. Main results report*.
- Europeiska unionens råd (2023). *Rådets beslut om ingående av Istanbulkonventionen vad gäller unionens institutioner och offentliga förvaltning*, 10035/23 ADD 1 COR 1.
- Finska Justitieministeriet (2021). *Programmet för bekämpning av våld mot kvinnor 2020–2023*, Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:1.
- Finska Social- och hälsovårdsministeriet (2021). *En barndom utan våld. Åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2020–2025*. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:3.
- Finska Social- och hälsovårdsministeriet (2022). *Genomförandeplan för Istanbulkonventionen 2022–2025*. Finska Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2022:11.
- FN (1992). *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women, A/47/38*.
- FN (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*.
- FN (1999). *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution, 1997/44, E/CN.4/1999/68/Add.4*.
- FN (2002). *Integration of the human rights of women and the gender perspective violence against women, UN 2002. Document E/CN.4/2002/83*.

- FN (2014). FN:s kommitté för Kvinnokonventionen och FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*. 2014, revised 2019.
- Isländska regeringen (2021). *Agreement on the Platform for the Coalition Government of the Independence Party, the Left Green Movement and the Progressive Party*.
- Isländska Regeringskansliet (2024). *Government Actions against Gender-based and Sexual Violence and Harassment 2020–2023*.
- Norska Kunnskapsdepartementet (2021). *Handlingsplan, Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*.
- Norska regeringen (2021). *Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021–2025*.
- Norska regeringens proposition (2022). Prop. 1 S (2022–2023) *For budsjettåret 2023 under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*.
- Norska regeringens proposition (2023). Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*.
- Norska Kultur- og likestillingsdepartementet (2023). *Et nytt løft og ny innsats for likestilling i Norge*, Pressemelding Nr 10/23, 2023-03-08.
- WHO (2002). *World report on violence and health*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2002a). *The Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse*.
- WHO (2007). *Engaging men and boys in changing gender-based inequity in health: Evidence from programme interventions*.
- WHO (2018). *Violence Against Women Prevalence estimates*.

Publikationer från svenska organisationer och stiftelser

- Birth Rights Sweden m. fl. (2023). *Shadow Report: GREVIOs first thematic evaluation of Sweden: Building trust by delivering support, protection and justice*.

- Jernbro, C., Landberg, Å. & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022. En nationell kartläggning*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jernbro, C. & Landberg, Å., (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Jämställdhetsmyndigheten.
- RFSL (2018). *Kunskap och erfarenheter av arbete med våldsutsatta hbtq-personer*.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2021). *Hälso- och sjukvård för våldsutsatta. Så kan arbetet utvecklas*.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2024). *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna. Lärdomar från individbaserad systematisk uppföljning, SU-Kvinnofrid 2021–2023*.
- Origo (2023). *Origomodellen: att mötas i samtal – om våld i en hederskontext*.
- Svedin, C-G., Priebe, G., Wadsby, M., Jonsson, L. & Fredlund, C. (2015). *Unga sex och Internet – i en föränderlig värld*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Svedin, C-G., Landberg, Å. & Jonsson, L. (2016). *Om barn med funktionsnedsättning i Sverige och deras utsatthet för våld och kränkningar*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Barnafrid.
- Svedin, C-G., Landberg, Å. & Jonsson, L. (2022). *Mer utsatta än andra – om våld och övergrepp mot barn med funktionsnedsättning*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Myndigheten för delaktighet.

Litteratur, artiklar m.m.

- Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Working Papers and Reports Social Work. Rapport nr 17. Örebro universitet.
- Berg, A. (2021). Det sista strecket i Berg, A. & Ericsson, M. (red.) *Allmän rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Makadam Förlag.

- Calton, J. M., Cattaneo, L. B., & Gebhard, K. T. (2016). Barriers to help seeking for lesbian, gay, bisexual, transgender, and queer survivors of intimate partner violence. *Trauma, Violence, & Abuse*, 17, 585–600. DOI: 10.1177/1524838015585318.
- Caman, S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga*. Karolinska institutet.
- Carlsson, N. (2020). *Lärosätenas utbildningsbehov i frågor om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer*. Göteborgs universitet.
- Clawson, R. & Fyson, R. (2017). Forced marriage of people with learning disabilities: a human rights issue, *Disability & Society*, Vol. 32, nr 6, s. 810–830. DOI: 10.1080/09687599.2017.1320271.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6, 1991 s. 1241–1299. DOI: <https://doi.org/10.2307/1229039>.
- Ekström, V. (2012). Inte bara kvinna. Våldsutsatta kvinnor och deras behov av stöd – konstruktioner och komplikationer i svenskt offentligt tryck, *Nordisk Juridisk Tidsskrift, Retfærd*, 3, s. 51–68.
- Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige. En forskningsöversikt*. Barn- och ungdomsvetenskap. Forskning 2020:2. Stockholms universitet.
- Ghadimi, M. & Gunnarsson, S. (2019). *UNG 2018 – en kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*.
- Ghadimi, M. & Sayfoor, E. (2023). *Ung i Botkyrka. Om hedersrelaterat våld och förtryck bland ungdomar i Botkyrka kommun*.
- Granström, G., Mannelqvist, R., Enarsson, T., Holm, F., Landström, L., Wergens, A. & Åström, K. (2021). *Brottsoffer – rättsliga perspektiv*.
- Hirdman, Y. (1988). Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. 1998:3, s. 79–63.
- Hirdman, Y. (2001). *Genus: om det stabila föränderliga former*.
- Isdal, P. (2001). *Meningen med våld*.

- Korkmaz, S., Överlien, C. och Lagerlöf, H. (2020). Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence. *Nordic Social Work Research*. Vol. 12, nr 4, s. 536–551. DOI: 10.1080/2156857X.2020.1848908.
- Korkmaz, S. (2021). *Youth Intimate Partner Violence in Sweden Prevalence and Young People's Experiences of Violence and Abuse in Romantic Relationships*. Diss. Stockholms universitet.
- Lykke, N. (2017). Kön/genus i Freidenvall, L. & Jansson, M. (red.) *Politik och kön. Feministiska perspektiv på statsvetenskap*. Studentlitteratur.
- Löfvenberg, Å. & Rahm, G. (2007). *Familjevåld. Mäns våld mot kvinnor och barn. Kunskapsunderlag och handlingsplan*.
- Lövkrona, I. & Nilsson, G. (2023). *Mäns våld mot kvinnor – ett olösligt samhällsproblem? Våld i svensk jämställdhetspolitik under 2000-talet*.
- Moser Hällen, L. (2021). Diskurser om våld i Moser Hällen, L. (red.) *Intersektionella perspektiv på våld i nära relationer*.
- Nilsson, G. & Lövkrona I. (2015). *Våldets kön. Kulturella föreställningar, funktioner och konsekvenser*.
- Ovesen, N. (2021). *Intimate partner violence and help-seeking in lesbian and queer relationships: Challenging recognition*. Diss. Uppsala universitet.
- Puranen, B. (2019). *Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen*. Forskningsrapport 2019/2.
- Rauf, B., Saleem, N., Clawson, R., Sanghera, M. & Martson, G. (2013). Forced marriage: implications for mental health and intellectual disability services. *Advances in psychiatric treatment*, vol 19, s. 135–143. DOI: 10.1192/apt.bp.111.009316.
- Robbins, R., McLaughlin, H., Banks, C., Bellamy, C. & Thackray, D. (2014). Domestic violence and multi-agency risk assessment conferences (MARACs): a scoping review. *The Journal of Adult Protection*, 16(6), s. 389–398. DOI 10.1108/JAP-03-2014-0012.
- Rönblom, M. (2017). Jämställdhetsintegrering i Freidenvall, L. & Jansson, M. (red.) *Politik och kön. Feministiska perspektiv på statsvetenskap*. Studentlitteratur.

- Schlytter, A., Högdin, S., Ghadimi, M., Backlund, Å. & Rexvid, D. (2009). *Oskuld och heder. En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholm stad – omfattning och karaktär*. Stockholms universitet.
- Schlytter, A. & Rexvid, D. (2016). *Mäns heder – att vara både offer och förövare*. Lund.
- Skoog Waller, S. (2022). *Utan mig är du helt ensam – kvinnors levda erfarenheter av omgivningens och samhällets ensamgörande i spåren av mäns våld och eftervåld*. Högskolan i Gävle.
- Smirthwaite, G. & Holmberg, C. (2014). Uppbrottstrappan. En modell för intersektionellt socialt arbete med våldsutsatta kvinnor. *Tidsskrift för genusvetenskap*. Vol. 35 (2–3) s. 106–128. DOI: <https://doi.org/10.55870/tgv.v35i2-3.3286>.
- Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2018). *Det ordnar sig: teorier om organisation och kön*.
- Wendt S., Chung, D., Elder, A. & Bryant, L. (2015). *Seeking help for domestic violence: Exploring rural women's coping experiences: State of knowledge paper*. ANROWS Landscapes 04/2015. Alexandria, NSW: Australia's National Research Organisation for Women's Safety.

Webbsidor

- Altinget, 2023-10-09. Vill regeringen osynliggöra mäns våld mot kvinnor?, www.altinget.se/artikel/vill-regeringen-osynliggora-mans-vaald-mot-kvinnor, (Hämtad 2024-02-06).
- Dagens Arena, 2023-10-0. Behåll målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, www.dagensarena.se/opinion/behall-malet-att-mans-vald-mot-kvinnor-ska-upphora/, (Hämtad 2024-02-06).
- Finska justitieministeriet (2023). <https://oikeusministerio.fi/sv/-/genomforandet-av-programmet-for-bekampning-av-vald-mot-kvinnor-lyckades-val> (Hämtad 2023-12-14).
- Finska regeringen (2023). <https://valtioneuvosto.fi/sv/regeringar/regeringsprogrammet#/10/2> (Hämtad 2023-12-14).

Finska Social- och hälsovårdsministeriet (2024). Våld mot barn och förebyggande av våld mot barn - Social- och hälsovårdsministeriet (stm.fi) (Hämtad 2024-02-14).

Jämställdhetsmyndigheten (2024). Information om våldsutsatthet | Jämställdhetsmyndigheten (jamstalldhetsmyndigheten.se) (Hämtad 2024-02-08).

Nationellt Centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, NCK (2023). NCK:s kunskapsbank: Särskild sårbarhet och intersektionalitet – Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) – Uppsala universitet (uu.se) (Hämtad 2023-12-13).

RFSL (2024). Begreppsordlista – RFSL: RFSL (Hämtad 2024-01-08).

Skolverket (2024).

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-forskolan> (Hämtad 2024-02-15).

Kommittédirektiv 2023:117

En stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Beslut vid regeringssammanträde den 3 augusti 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, samt – med fortsatt beaktande av att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet – analysera och föreslå en ny lydelse av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (det sjätte delmålet). Utredaren ska också ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier på området för att utveckla och stärka arbetet med att förebygga och motverka fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld. Syftet med uppdraget är bl.a. att föreslå hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus i jämställdhetspolitiken och i samhället samt att säkerställa en långsiktig, samordnad och tydlig styrning på området könsrelaterat våld som utgår från kunskap och evidens.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, och oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,
- analysera och lämna förslag på en mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor

och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål,

- med utgångspunkt i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier som är anpassade efter svenska förhållanden och som
 - innehåller förslag till mål för att uppnå det sjätte delmålet och ett eventuellt särskilt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck,
 - fokuserar på fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld,
 - utgår från kunskap och evidens,
 - särskilt uppmärksammar följande områden: barns och ungas normer och värderingar för att förebygga könsrelaterat våld, hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer, hur skyddet för våldsutsatta kan öka och hur förövares våldsbeteende kan förändras genom att de upphör med sitt våldsutövande och risken för återfall minskas, och
 - särskilt uppmärksammar sårbara gruppers utsatthet för våld i nära relationer, såsom unga, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Utredaren ska senast den 1 mars 2024 delredovisa den del som rör uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetspolitiken och Istanbulkonventionen

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). För regeringens jämställdhetspolitik finns sex delmål som till skillnad från det övergripande målet inte är riksdagsbundna. Delmålen är formulerade i två led och är tänkta att fungera som en precisering av det övergripande målet samtidigt som de ger uttryck för regeringens prioritering av de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället (skr. 2016/17:10). Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (härefter benämnt det sjätte delmålet). Delmålet var tidigare formulerat som ”Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld” (prop. 1993/94:147).

Utöver de svenska målen för jämställdhetspolitiken finns det två centrala internationella regelverk som är aktuella på området: FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Därutöver finns Europeiska kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor antogs 1993. Av deklarationen framgår att könsrelaterat våld förhindrar kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och att våld ses som ett medel för att upprätthålla en ojämsälld maktstruktur (General Assembly resolution 48/104). Könsrelaterat våld innebär enligt FN ”sådan våld som riktas mot en kvinna för att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor på ett oproportionerligt sätt” (UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW General Recommendations No. 19, 1992, A/47/38).

År 2011 antogs Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, även kallad Istanbulkonventionen. Sverige undertecknade konventionen samma år och ratificerade den 2014. I Istanbulkonventionen konstateras bl.a. att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning. Detta utgör både en kränkning av individen och ett hinder för kvinnors och flickors fulla åt-

njutande av de mänskliga rättigheterna samt för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Istanbulkonventionen är det mest heltäckande och utförliga internationella människorättsinstrumentet på sitt område.

Den 8 mars 2022 presenterade Europeiska kommissionen sitt förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Syftet är att fastställa en heltäckande ram för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Förhandlingarna om direktivet pågår för närvarande inom EU.

Uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Arbetet för att nå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har hög prioritet och behöver kontinuerligt utvärderas och utvecklas. Det finns enligt regeringen skäl att se över målformuleringen för området. Regeringen anser att området hedersrelaterat våld och förtryck kräver ökad uppmärksamhet och synlighet för att detta våld och förtryck effektivt ska kunna förebyggas och bekämpas. Hedersrelaterat våld och förtryck utgör en mycket allvarlig kränkning av människors grundläggande fri- och rättigheter. Våldet och förtrycket bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Brott med hedersmotiv är ofta förankrade och sanktionerade i kollektiva familje- och släktgemenskaper, vilket innebär stor utsatthet för den drabbade och gör brotten extra svårbekämpade. Det finns flera brott som typiskt sett är hedersrelaterade, men som inte alltid är det. Det handlar om t.ex. äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och kvinnlig könsstympning. Dessa typer av brott hanteras dock inom ramen för regeringens arbete för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett problem som spänner över flera olika politikområden, allt från rättspolitik till utbildningspolitiken. Att yrkesverksamma som möter målgruppen har goda insikter om hur hedersrelaterat våld och förtryck fungerar har en viktig praktisk roll för bedömningar av hot och risk för upprepat våld, rätts-

väsändets utredningar, brottsförebyggande arbete och utformningen av stödinsatser.

I 2022 års kartläggning från Stiftelsen Allmänna Barnhuset om våld mot barn uppgav drygt 2 procent av eleverna att de inte får välja vem de ska gifta sig med eller leva tillsammans med som vuxen. Av dessa elever svarade drygt 82 procent att de hade varit utsatta för någon form av våld av vuxna. Motsvarande siffra bland elever som uppgav att de själva får välja sin framtida partner var närmare 39 procent. Elever som inte får välja sin framtida partner rapporterade också utsatthet för flera former av våld (multiutsatthet) i betydligt högre grad än andra elever (Jernbro C., Landberg Å., Thulin, J., 2023, Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning, Stiftelsen Allmänna Barnhuset). Kartläggningen visar att hedersrelaterat våld och förtryck är ett omfattande problem där krafttag behövs och där det behövs evidensbaserade åtgärder anpassade efter problematikens särart.

Det är angeläget med en tydlig målstruktur i arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck i syfte att säkerställa att styrningen och insatserna på området är träffsäkra. I förlängningen ökar det möjligheterna att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen anser vidare att det behöver övervägas om det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet bör formuleras på ett mer inkluderande sätt. Det nuvarande målet presenterades i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150). Av skrivelsen framgår att delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, oavsett om förövaren är en okänd eller en närstående person. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det andra ledet i delmålet, om kroppslig integritet, handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Även mäns och pojkers våldsutsatthet och kroppsliga integritet omfattas. Att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen, i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning omfattas också. Det framgår även att delmålet om mäns våld mot kvinnor har en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.

Till grund för delmålet nuvarande formulering, att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, ligger en analys om att våldet både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla den. Målformuleringen understryker att män är överrepresenterade bland förövare och att kvinnor utsätts för grovt, upprepat, systematiskt och ibland dödligt våld. Regeringen delar denna bild. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att formuleringen mäns våld mot kvinnor uttrycker ett generellt mönster på gruppnivå som inte gäller varje enskilt fall och att en bedömning i det enskilda fallet är grundläggande för tillämpningen av regelverk inom t.ex. vård och omsorg. Det finns också våldsutsatta grupper som osynliggörs när målet är formulerat som det är. Det handlar t.ex. om hbtqi-personers våldsutsatthet och det våld som män utsätts för av kvinnor. På grund av hur målet är formulerat kan det uppfattas som otydligt vad som ingår i delmålet – exempelvis synliggörs inte våld i ungas parrelationer. Delmålet synliggör inte heller tillräckligt tydligt att olika kontexter av könsrelaterat våld delvis kräver olika sorters lösningar för att alla utsatta grupper ska kunna erbjudas fullgott stöd och skydd. Regeringens bedömning är därför att det nuvarande delmålet behöver ses över och att ett nytt delmål bör tas fram som ett rättvisande samlingsbegrepp för de olika områden som i dag ryms inom mäns våld mot kvinnor, samtidigt som det även fortsättningsvis beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet. Samtliga områden som i dag omfattas av det sjätte delmålet ska omfattas av ett nytt, mer inkluderande delmål, och ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

Enligt regeringens mening finns det alltså skäl att analysera målformuleringen för dagens jämställdhetspolitiska delmål om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra i fråga om dels hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan synliggöras ytterligare, dels om det övergripande delmålet bör ha en mer inkluderande formulering.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål som handlar om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,

- analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, och
- identifiera behov av följdändringar i författningar som en följd av nya delmål.

Uppdraget att ta fram förslag till en eller två strategier

I skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150) presenterades en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och ett riktat åtgärdsprogram. Strategin gäller för perioden 2017–2026.

Strategin har fyra målsättningar:

- utökat och verkningfullt förebyggande arbete mot våld
- förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldutsatta kvinnor och barn
- effektivare brottsbekämpning
- förbättrad kunskap och metodutveckling.

Strategins tillämpningsområde är alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympling och tvångsäktenskap. Tillämpningsområdet för den nationella strategin överensstämmer i stort med Istanbulkonventionen. Frågor om prostitution och människohandel behandlas särskilt i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Den nationella strategin omfattar i samtliga delar hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Våldet spänner över alla samhällsområden och samhällsnivåer och drabbar såväl kvinnor och flickor som män och pojkar. Regeringen anser att det finns ett fortsatt behov av en långsiktig nationell strategi för att säkerställa ett hållbart och samordnat arbete på området. Statskontoret anför i rapporten Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor (2022) att regeringens strategier för denna typ av frågor kan hjälpa till att lyfta fram frågan och ge en skjuts åt myndigheternas arbete. Samtidigt konstaterar Statskontoret att de strategier som regeringen tar fram sällan ger myndigheterna den tydlighet de behöver för att kunna hantera de tvärsektoriella frågorna på ett sätt som gör att de når resultat i sina verksamheter.

Statskontoret har även följt upp och analyserat myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, 2021). Där framhölls bl.a. att den nationella strategin har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och att de samverkar i större utsträckning. Regeringen anser därför att en strategi på området bidrar till en långsiktig, samordnad och tydlig styrning.

I syfte att en kommande långsiktig strategi ska vara träffsäker behöver den nuvarande strategin och dess målsättningar analyseras. En kommande strategi behöver också utgå från kunskap och evidens.

En angelägen utgångspunkt för en kommande strategi är att våld kan ta sig olika uttryck och att utformningen av åtgärder därför kan behöva skilja sig åt beroende på inom vilken kontext våldet utövas. Att uppmärksamma att våld förekommer i olika typer av relationer, och inte endast utövas av män mot kvinnor, är viktigt också för att kunna upptäcka våld som män utsätts för av kvinnor och hbtqi-personers våldsutsatthet. Det finns vidare områden i den nationella strategin som behöver förstärkas ytterligare, t.ex. ökat fokus på särskilt sårbara gruppers våldsutsatthet såsom våld i ungas relationer och våld i äldres relationer. Vidare behöver fokus öka på andra grupper med särskild utsatthet, t.ex. personer med funktionsnedsättning.

För att strategin ska vara effektiv och heltäckande behöver den fokusera på ett verkningsfullt brottsförebyggande arbete, ett starkare skydd för våldsutsatta samt en effektiv brottsbekämpning. Det är vidare viktigt med ett stärkt brottsofferperspektiv i en kommande strategi, och att digitalt våld inkluderas.

För att könsrelaterat våld ska upphöra krävs ett systematiskt arbete med ungas normer och värderingar kopplat till kärleksrelationer, sexualitet och kontrollerande beteende, vilket behöver uppmärksammas i en ny strategi. Vidare behöver den kommande strategin fokusera på vilka faktorer som i dag utgör hinder för våldsutsatta att lämna relationer och hur dessa hinder kan elimineras. Det är angeläget att strategin fokuserar på hur skyddet för våldsutsatta kan öka samt hur ett återfallsförebyggande arbete kan bedrivas effektivt genom att våldsutlösande faktorer hos förövare identifieras i ett tidigt skede och hur beteendeförändring hos förövare bäst uppnås. Ett syfte med strategin är vidare att den ska underlätta för berörda aktörer att bidra till att könsrelaterat våld upphör. Det behöver därför vara tydligt på vilket sätt strategin kompletterar och förhåller sig till andra strategier inom närliggande områden, och samordningsfördelar bör eftersträvas.

Utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål är allvarliga uttryck för könsrelaterat våld och ingår i den nuvarande nationella strategin. Köp av sexuella tjänster är ett sexualbrott reglerat i 6 kap. brottsbalken. De allra flesta som begår brottet köp av sexuell tjänst är män, och den stora majoriteten av de som är utnyttjas i prostitution är kvinnor och flickor men även pojkar och hbtqi-personer. Utöver stöd till utsatta behöver förebyggande arbete för att bekämpa efterfrågan som orsakar utnyttjande i prostitution och driver människohandel för sexuella ändamål fortsatt vara i fokus i den nya strategin.

Hedersrelaterat våld och förtryck ingår i den nuvarande nationella strategin. Området har flera särdrag, t.ex. genom att det ofta handlar om kollektiva påtryckningar och att förtrycket manifesteras på olika sätt, inte nödvändigtvis genom våldsanvändning. Det finns anledning att överväga om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck, inte minst om det formuleras som ett eget delmål. Oavsett om en eller två strategier tas fram behöver det tydliggöras hur hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus.

Utredaren ska därför

- analysera om målen för den nuvarande strategin är ändamålsenliga samt identifiera brister, luckor och utvecklingsbehov,
- bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck,

- med utgångspunkt i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier som är anpassade efter svenska förhållanden och som
 - innehåller förslag till mål för att uppnå det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck,
 - fokuserar på fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld,
 - utgår från kunskap och evidens,
 - särskilt uppmärksammar följande områden: barns och ungas normer och värderingar för att förebygga könsrelaterat våld, hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer, hur skyddet för våldsutsatta kan öka och hur förövares våldsbeteende kan förändras genom att de upphör med sitt våldsutövande och risken för återfall minskas,
 - särskilt uppmärksammar sårbara gruppers utsatthet för våld i nära relationer, såsom unga, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning, och
- redogöra för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till och vilka de centrala aktörerna i arbetet är samt, i det fall endast en strategi tas fram, tydligt ange vilka delar som handlar specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck.

Uppdraget att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning

Den 22 juni 2022 lämnade regeringen skrivelsen Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2021/22:267) till riksdagen. Jämställdhetsmyndighetens rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656) låg till grund för skrivelsen. I skrivelsen konstateras mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens rapport att utvecklingen på hela området mäns våld mot kvinnor är svårbedömd. Utifrån de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten har följt upp konstateras sammantaget att det syns vissa positiva tendenser under strategiperioden,

bl.a. vad gäller återfallsförebyggande insatser och utsatthet för våld. Av skrivelsen framgår dock att det behövs ytterligare indikatorer för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt när det gäller det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling.

Det framgår vidare av skrivelsen att det kvarstår utmaningar vad gäller att mäta utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympling. Det finns stora svårigheter i att mäta hur många som är utsatta, bl.a. på grund av s.k. småtalsproblematik i urvalsundersökningar och att det rör en särskilt utsatt grupp som ofta är svår att nå med konventionella statistiska undersökningar och metoder.

Enligt förordningen (2022:1345) om nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck har Länsstyrelsen i Östergötlands län sedan oktober 2022 bl.a. i uppgift att regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området. Länsstyrelsens uppgift bedöms leda till ökad kunskap, långsiktighet i arbetet och större möjligheter att följa utvecklingen på området. Det pågår även ett arbete vid Jämställdhetsmyndigheten med att ta fram indikatorer för uppföljning av den nationella strategins fyra målsättningar. Skrivelsen Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2021/22:267) är den senaste produkt där dessa indikatorer redovisades.

Uppföljning av god kvalitet är en förutsättning för att bedöma genomförda insatser och politikområdets utveckling. Som framförts ovan finns det behov av ytterligare indikatorer för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts.

Utredaren ska därför

- bedöma om de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet är tillräckliga och ändamålsenliga, och
- föreslå vilka indikatorer som bör användas för att följa upp det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck, liksom tillhörande strategi eller strategier.

Uppdraget att se över styrningen inom området

Ett stort antal myndigheter bidrar till att genomföra den nationella strategin. Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 och är numera en central aktör i regeringens arbete för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål. I oktober 2022 trädde förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck i kraft. Centrumet är placerat vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå.

Statskontoret har analyserat styrningen inom området mäns våld mot kvinnor och hur arbetet och samverkan kan utvecklas vidare och effektiviseras (Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, 2021). Statskontoret konstaterar att för att arbetet ska bli effektivt behöver myndigheterna bl.a. förhålla sig till varandras ansvar och roller samt identifiera de frågor där de behöver samverka för att lösa gemensamma problem. Statskontoret bedömer vidare att den nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna har fått inom området har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och samverkar i större utsträckning. Statskontoret bedömer dock att det finns utrymme att förbättra såväl arbetet som samverkan ytterligare.

Statskontoret bedömer att arbetet inom området mäns våld mot kvinnor skulle bli effektivare om det fanns ett mer konkret stöd till kommuners och regioners arbete med att få genomslag för nya arbetsätt och för att kunskap ska komma till praktisk användning. Enligt Statskontoret behöver regeringen bli tydligare med vem som har ansvaret för att stötta användandet av ny kunskap och nya metoder och arbetssätt i berörda verksamheter, exempelvis inom kommuner och regioner. Statskontorets utredning indikerar att socialtjänsten har mer fokus på att ge skydd och stöd till personer som har blivit utsatta för våld än på att förebygga våld. Statskontoret menar därför att länsstyrelserna kan förbättra sin samverkan med socialtjänsten för att på så sätt förbättra socialtjänstens förebyggande arbete. Länsstyrelsernas regionala arbete styrs sedan 2022 av förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, i vilken det anges att en samordningsfunktion i varje län ska stödja och

bidra till effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter, däribland socialtjänsten.

Det pågår en mängd insatser inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet som behöver vara väl samordnade. Det finns anledning att se över om regeringens styrning på området kan förtydligas och effektiviseras, bl.a. i syfte att undvika överlappning. Det kan t.ex. handla om att centrala myndigheters uppgifter i relation till det sjätte delmålet behöver konkretiseras, att ansvarsfördelningen myndigheter emellan behöver tydliggöras eller att organisatoriska förändringar behöver göras. Det kan också handla om att stärka myndigheternas förutsättningar att bidra till att målet uppfylls.

Kommuner och regioner är centrala aktörer i arbetet. För att den enskilde ska kunna få samordnade och effektiva insatser av god kvalitet behöver samverkan ske mellan berörda aktörer på alla nivåer, dvs. nationell, regional och lokal nivå. Våldsutsatta personer behöver erbjudas ett samlat stöd av flera skäl, inte minst för att kunna lämna en destruktiv relation. Stödet behöver därtill vara långsiktigt.

Den samverkan som i dag sker skiljer sig åt. Inom området att förebygga och bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel finns t.ex. en etablerad struktur för samverkan som bl.a. inkluderar regionala s.k. regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel som verkar inom socialtjänsten. Regionkoordinatorernas uppgift är bl.a. att bistå myndigheter med stöd vid människohandelsärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens som skapar förutsättningar för att koppla det regionala arbetet mot utnyttjande i prostitution och människohandel till arbetet som sker på nationell nivå.

I en översyn av styrningen på området bör det ingå en analys av hur samverkan mellan olika centrala aktörer i samhället kan utvecklas. I analysen bör det i sin tur ingå att undersöka hur kommuner och regioner i större utsträckning ska kunna använda det kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet samt att göra en bedömning av inom vilka sektorer det finns störst behov av insatser för förändrade arbetssätt. Det kan t.ex. handla om att utveckla offentliga aktörers rutiner för bemötande och upptäckt av våldsutsatthet.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av att förtydliga styrningen av centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter i relation till det sjätte delmålet, bl.a. för att undvika eventuell överlappning mellan olika myndigheters uppgifter på området samt vid behov föreslå förbättringsåtgärder, såsom ändringar i myndigheternas instruktioner,
- analysera hur samverkan kan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå, exempelvis vad gäller våldsförebyggande insatser och skydd och stöd till våldsutsatta, och
- lämna förslag på åtgärder som syftar till att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda de kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet samt bedöma inom vilka sektorer det finns störst behov av insatser för förändrade arbetssätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Barnrätts- och ungdomsperspektivet ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn och unga. I frågor som berör barn och unga bör därmed barns och ungas åsikter och erfarenheter beaktas. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta myndigheter. Utredaren ska, när det gäller uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, samordna arbetet

med Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42), som bl.a. ska analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, t.ex. genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitiken eller andra politikområden.

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta civilsamhällesorganisationer på området och organisationer som representerar personer med egna erfarenheter av våld, särskilt i den del av uppdraget som rör att ta fram förslag till en eller två strategier. Utredaren ska även beakta de förslag som har lämnats och ska lämnas från utredningar inom närliggande områden för att i möjligaste mån samordna eventuella förslag till nya insatser, t.ex. i betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) och i Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (A 2022:04). I betänkandet SOU 2022:70 lämnas förslag på en strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Betänkandet togs emot av regeringen i januari 2023 och har skickats ut på remiss t.o.m. den 7 augusti 2023.

I den del av uppdraget som handlar om att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning, ska utredaren särskilt inhämta synpunkter från Jämställdhetsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Statskontoret.

Utredaren ska följa arbetet med förslaget till nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer som nu förhandlas inom EU och, i den mån det är möjligt, lämna förslag som är anpassade efter utformningen av det direktivet.

Utredaren ska inhämta kunskap från relevant forskning. Utredaren ska ta del av erfarenheter från våra nordiska grannländer vad gäller hur arbetet inom det område som motsvarar det sjätte delmålet bedrivs samt i övrigt göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska hålla sig uppdaterad om regeringens arbete inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, inklusive eventuell ny lagstiftning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Utredaren ska senast den 1 mars 2024 delredovisa den del som rör uppdraget

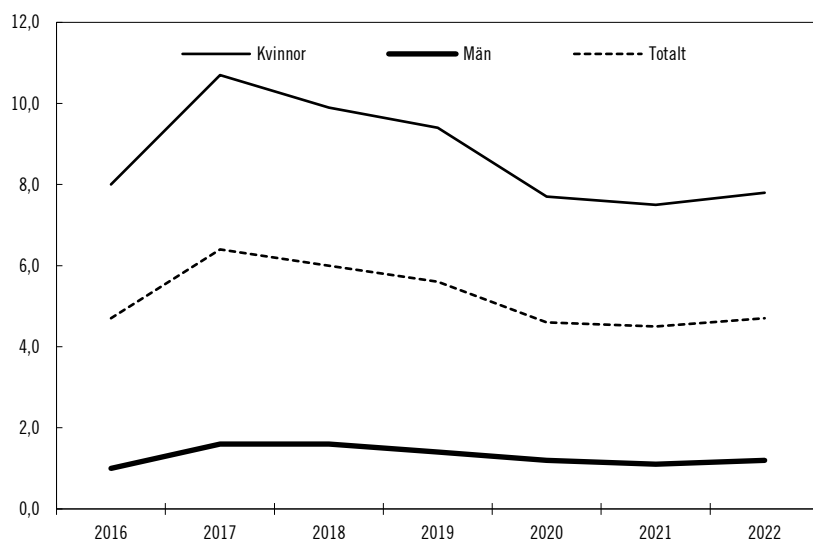
att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Tabeller och diagram

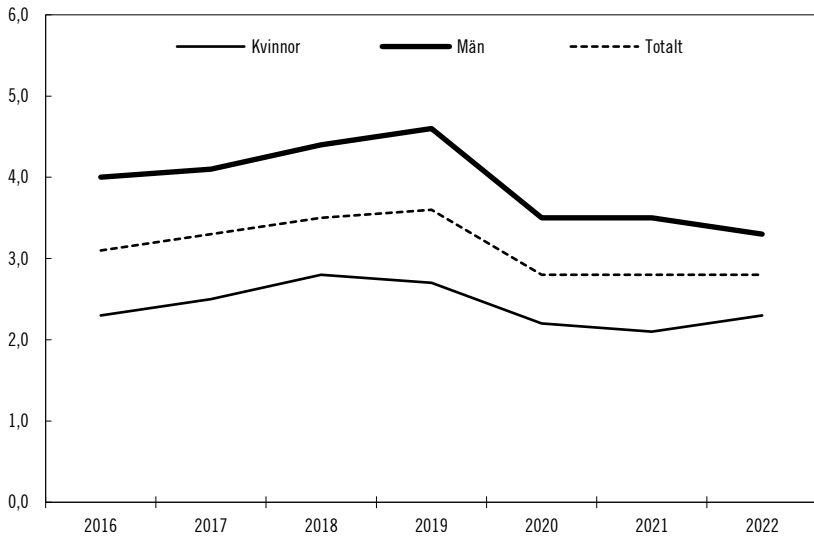
Figur 1 Självrapporterad utsatthet för sexualbrott (16–84 år)

Procent



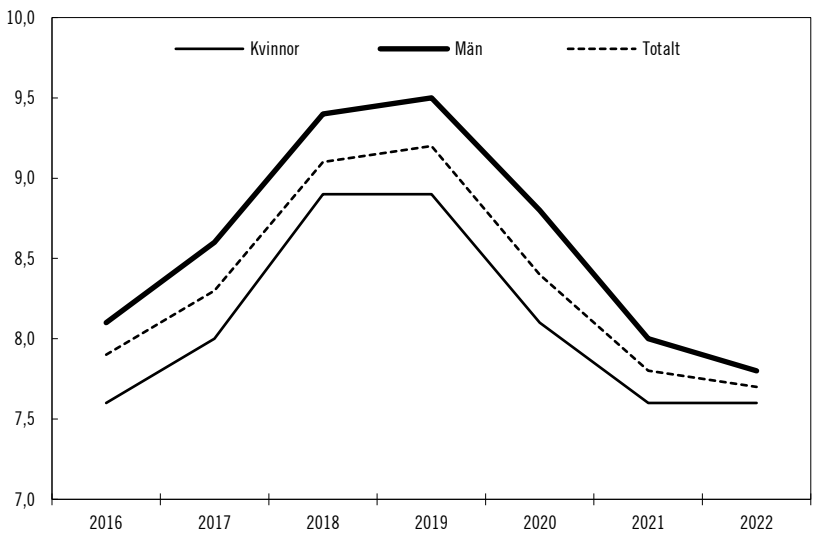
Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brottsförebyggande rådet.

Figur 2 Självrporterad utsatthet för misshandel (16–84 år)
Procent



Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brottsförebyggande rådet.

Figur 3 Självrporterad utsatthet för hot (16–84 år)
Procent



Anmärkning: Y-axeln startar vid 7.0. Observera att skalstegen är 0,5 %.

Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brottsförebyggande rådet.

Tabell 1 Självrapporterad utsatthet för sexualbrott uppdelat efter ålder och kön

Procent

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kvinnor 16–24 år | 26,7 | 34,4 | 32,2 | 29,2 | 26,1 | 26,9 | 25,3 |
| Kvinnor 25–44 år | 10,4 | 13,6 | 13,0 | 12,5 | 9,5 | 9,1 | 10,1 |
| Kvinnor 45–64 år | 3,1 | 4,4 | 4,2 | 4,1 | 2,9 | 2,6 | 3,1 |
| Kvinnor 65–84 år | 0,6 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| Män 16–24 år | 2,7 | 3,7 | 3,2 | 3,2 | 2,4 | 3,0 | 3,1 |
| Män 25–44 år | 1,5 | 2,4 | 2,6 | 2,1 | 1,8 | 1,5 | 1,8 |
| Män 45–64 år | 0,6 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 0,7 | 0,7 |
| Män 65–84 år | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |

Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brottsförebyggande rådet.

Tabell 2 Utsatthet för sexuellt våld efter 18 års ålder

Procent

| | Andel kvinnor % | Andel män % | Andel totalt % |
|--|--------------------|----------------|-------------------|
| Utsatt för sexuellt övergrepp med fysiskt våld eller hot om fysiskt våld, totalt | 22 | 5 | 13 |
| Utsatt för sexuellt övergrepp genom psykisk påtryckning | 14 | 3 | 8 |
| Utsatt för sexuella trakasserier | 38 | 12 | 24 |

Källa: Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldutsatthet samt kopplingen till hälsa.

Tabell 3 Utsatthet för olika former av allvarligt våld någon gång i livet

Procent

| | Andel kvinnor % | Andel män % | Andel totalt % |
|--|--------------------|----------------|-------------------|
| Utsatthet i barndomen | | | |
| – Sexuellt våld | 17 | 6 | 11 |
| – Fysiskt våld | 14 | 18 | 16 |
| – Psykiskt våld | 14 | 10 | 12 |
| Utsatthet i vuxenlivet | | | |
| – Sexuellt våld | 11 | 1 | 6 |
| – Fysiskt våld | 10 | 15 | 12 |
| – Psykiskt våld | 22 | 9 | 16 |
| Total andel utsatta för någon form av allvarligt våld | 46 | 38 | 42 |

Källa: Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.

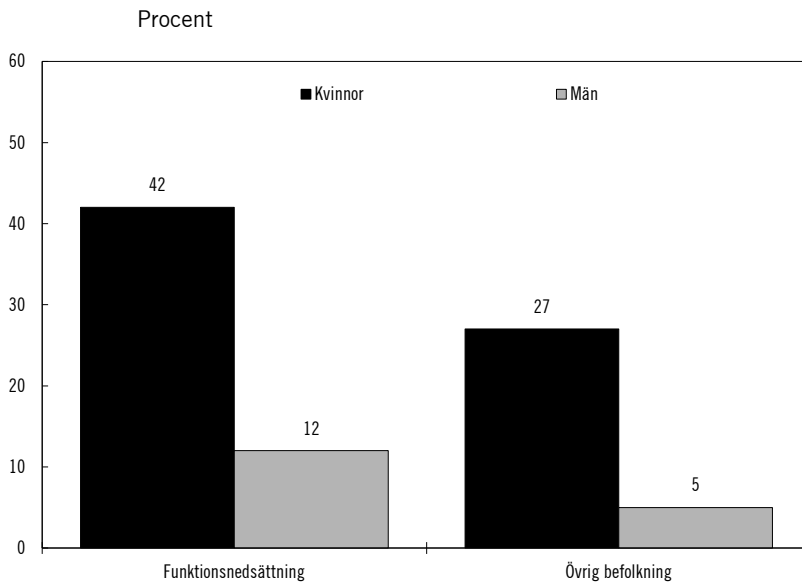
Tabell 4 Anmälda och lagförda brott rörande köp av sexuell tjänst, koppleri, människohandel och människoexploatering

| Typ av anmälda och lagförda brott | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Anmälda brott, köp av sexuell tjänst | 848 | 764 | 1 055 | 1 886 | 1 263 |
| Lagförda brott, köp av sexuell tjänst: kvinnor/män | 0/329 | 0/346 | 0/528 | 0/831 | 0/726 |
| Anmälda brott, koppleri (inkl. grovt) | 182 | 133 | 191 | 178 | 184 |
| Lagförda brott, koppleri (inkl. grovt) kvinnor/män | 11/24 | 7/18 | 5/30 | 12/31 | 8/32 |
| Anmälda brott, människohandel för sexuella ändamål | 93 | 106 | 110 | 66 | 87 |
| Lagförda brott, människohandel (samtliga ändamål) kvinnor/män | 2/13 | 0/3 | 5/5 | 2/0 | 0/1 |

Anmärkning: Könsuppladad statistik över anmälda brott saknas. Kön som anges för lagförda brott avser den lagförda personen. Statistik över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts och registrerats hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott. Statistik över lagförda brott innefattar samtliga brott för vilka en enskild person befunnits skyldig genom ett lagföringsbeslut. Det är av flera skäl inte lämpligt att jämföra anmälda brott med lagförda brott. Ett brott som begås av flera personer kan exempelvis redovisas som flera lagförda brott.

Källa: Officiell kriminalstatistik, Brottsförebyggande rådet.

Figur 4 Utsatthet för sexuellt våld i vuxen ålder, personer med funktionshinder och övrig befolkning



Källa: Myndigheten för delaktighet (2023a), *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning*. Data från befolkningsundersökningen Våld och hälsa (NCK 2014).

Förteckning över aktörer som utredningen har träffat

Vi har inhämtat synpunkter och kunskap genom möten med en rad olika aktörer. Som framgår av kapitel 1 har utredningen haft tre möten med expertgruppen.¹ Utöver expertgruppen har vi också träffat andra aktörer, vilket vi redogör för i denna bilaga.

Möten med myndigheter

Vi har deltagit på Jämställdhetsmyndighetens myndighetssamordning för genomförandet av nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor den 23 november 2023. På mötet var följande myndigheter och organisationer representerade: Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, länsstyrelserna (representerade av Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Östergötland), Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner.

Enskilda möten har också genomförts med representanter från Jämställdhetsmyndigheten, Nationellt Centrum mot Hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, Socialstyrelsen, Nationellt Centrum för Kvinnofrid vid Uppsala universitet och Försäkringskassan.

¹ Vilka som ingår i expertgruppen framgår av missivet.

Möten med kommuner

Ett möte med ett mindre antal kommuner genomfördes i december 2023. På mötet deltog representanter från kommunerna Berg, Eskilstuna, Linköping, Skellefteå, Södertälje och Täby. Vi har också mött representanter från Origo, Stockholms Län Resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Möten med civilsamhället

Vi har träffat följande civilsamhällesorganisationer: 1000 möjligheter, Akillesjouren, Brottsofferjouren Sverige, Child X, Funktionsrätt Sverige, Glöm aldrig Pela och Fadime (GAPF), Gömda kvinnor, Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor (KSAN), Kvinnors nätverk, Manscentrum, Mansjouren, MÄN, Nätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck, Plattformen civila Sverige mot människohandel, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Riksförbundet för Sexuell Upplysning (RFSU), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rädda Barnen, Shanazi hjältar, Sveriges Kvinnoorganisationer, Terrafem, Tjejers rätt i samhället (TRIS), Unizon, Utan skyddsnät, Varken hora eller kuvad (VHEK).

Möten med forskare

I arbetet har vi träffat Carolina Överlien, professor i socialt arbete, Hanna Cinthio, doktor i socialt arbete, Hanna Linell, universitetslektor i socialt arbete, Helén Olsson, universitetslektor i socialt arbete, Ninni Carlsson, universitetslektor i socialt arbete, Rasool Awla, doktorand i socialt arbete, Rúna í Baianstovu, universitetslektor i socialt arbete, Shilan Caman, medicine doktor och Viveka Enander, universitetslektor i socialt arbete.

Möten med andra utredningar

Vi har haft kontakter med andra utredningar vars uppdrag har kopplingar till vårt uppdrag. Vi har haft möten med Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05), Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta i prostitution (A 2022:04) samt Utredningen om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi (A 2022:02). Vi har också träffat Utredningen om barns skydd mot sexuella kränkningar samt vissa frågor om brott mot kvinnor och äldre (Ju 2022:01).

Internationella kontakter

För den nordiska utblicken har vi haft skriftlig kontakt med myndigheter i Danmark, Finland, Island och Norge.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredkapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]