

Notat  
vedrørende  
forslag til Lov om ændring af straffeloven  
(Kvindelig omskæring)

*Konklusioner*

*Instituttet finder det positivt, at der nu tages skridt til at øge beskyttelsen af piger og kvinder mod omskæring.*

*I lyset af det angivne formål med den foreslåede kriminalisering af omskæring og den foreslåede sanktion, består der efter instituttets opfattelse kun en ringe risiko for, at en menneskerettighedskrænkelse vil kunne statuere i forhold til voksne kvinder, som følge af en straffesag om omskæring.*

*Det må imidlertid forventes, at en del af de piger, som vil blive involveret i fremtidige § 245 a-sager mod deres forældre eller andre nære personer, ikke vil være fyldt 18 år på undersøgelses- og/eller tiltaletidspunktet.*

*Pigen eller den unge kvinde må i sådanne situationer tåle både en undersøgelse, som efter omstændighederne i sig selv kan opleves som integritetskrænkende, en straffesag mod hendes forældre eller andre nære personer og – i tilfælde af dom – en adskillelse fra forældrene og midlertidig opsplitting af familien. Udover disse faktisk konstaterbare indgreb, bør der ikke ses bort fra de eventuelle efterfølgende sociale konsekvenser – fx i form af udstødelse af den sociale eller kulturelle grupper – som en omskæringssag kan have for såvel pigen/kvinden selv, som for hele familien. Indgrebenes alvorlige karakter understreges efter instituttets opfattelse i de tilfælde, hvor myndighederne via reglen om offentlig påtale, får en indirekte pligt til at gribe ind, når de får mistanke om, at omskæring har fundet sted eller planlægges, og derpå tager initiativ til undersøgelse og politianmeldelse.*

*I sådanne situationer er det af afgørende betydning for pigen eller den unge kvinde, at hensynet til barnets bedste interesse inddrages i proportionalitetsvurderingen.*

*Med den personelle afgrænsning af bestemmelsen, afskæres mænd tilhørende samfundsgrupper, der af kulturelle eller religiøse grunde foretager omskæring, fra at indgive anmeldelse om en handling, som enten i sig selv eller hvis afledede konsekvenser, er oplevet som integritetskrænkende*

*Instituttet foreslår derfor, at bestemmelsen formuleres kønsneutralt, således at den kriminaliserer den gerning, der består i lemlæstelse af kønsorganer uden samtykke.*

*Rent terminologisk finder instituttet, at den foreslåede § 245 a i sit ordvalg bør afspejle den grovhed og grusomhed, som karakteriserer de indgreb i kvinders fysiske og psykiske integritet, som omskæring er udtryk for. Den term, der bedst karakteriserer disse indgreb er lemlæstelse af kønsorganer.*

## **1. Baggrund**

Institut for Menneskerettigheder er ved Justitsministeriets brev af den 18. december 2002 blevet anmodet om en udtalelse om Udkast til Forslag til Lov om ændring af Straffeloven (omskæring af kvinder).

Instituttet er repræsenteret i det af Justitsministeren nedsatte Jurisdiktionsudvalg, som har til opgave at gennemgå Straffelovens gældende bestemmelser om jurisdiktion i straffesager, hvor den kriminaliserede handling er begået i udlandet. Udvalget er tillige blevet anmodet om at komme med udtalelse om ovennævnte lovforslag. Udvalget har kommenteret den del af lovudkastet, der drejer sig om ændring af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser i sager om kvindelig omskæring og ikke om det materielle indhold. Instituttet skal derfor i det følgende alene gøre opmærksom på de menneskeretlige problemstillinger, der knytter sig til forslagens materielle del, nemlig forslagens § 1, nr. 4, som udvider Straffeloven med en ny bestemmelse, § 245 a, og derudover henholde sig til Jurisdiktionsudvalgets kommentarer til forslagens øvrige bestemmelser.

## **2. Gældende menneskeret**

Omskæring af piger og kvinder er at betragte som et traditionsbundet ritual, som griber ind i kvinden eller pigens fysiske integritet under former, som strider mod menneskerettens grundlæggende krav om respekt for værdighed.

Den fysiske integritet er værnet ved en række bestemmelser i de internationale og regionale menneskerettighedsinstrumenter.

Et forbud mod grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling er indeholdt i den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 3, i FN's Konvention om civile og politiske rettigheder, art. 7 og i FN's Konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf.

Beskyttelse af kroppen følger også af bestemmelserne om respekt for privatliv, der er indeholdt i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, art. 8, og FN's Konvention om civile og politiske rettigheder, art. 17.

En særlig beskyttelse af børn mod omskæring findes i FN's Børnekonvention art. 24, stk. 3 som fastslår, at "deltagerstaterne skal tage alle effektive og passende forholdsregler med henblik på afskaffelse af traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed."

## **3. Instituttets vurdering**

Instituttet finder det positivt, at der nu tages skridt til at øge beskyttelsen af piger og kvinder mod omskæring.

Instituttet finder dog også anledning til at gøre opmærksom på en række problemstillinger af menneskeretlig karakter, som den foreslåede bestemmelse og dens efterfølgende anvendelse efter instituttets vurdering kan give anledning til.

### *Privatliv og familieliv*

Der vil med gennemførelse af lovforslaget i praksis opstå to situationer, som kan karakteriseres som et indgreb i den omskårne eller formodede omskårne pige eller kvindes liv og dagligdag. Den første situation vil bestå i den undersøgelse, som pigen eller kvinden vil blive undergivet for at fastslå om omskæring har fundet sted eller ej. Den anden situation vil opstå, når pigen eller kvindens forældre retsforfølges for iværksættelse af omskæring eller medvirken hertil.

En undersøgelse, der har til formål at fastslå om en pige eller kvinde er omskåret eller ej, må i nogle tilfælde betragtes som et indgreb i pigen eller kvindens fysiske integritet. Dette gælder især, når undersøgelsen iværksættes efter indberetning fra sundhedspersonale og som led i en vurdering af, om der skal rejses offentlig tiltale for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 245 a.

Et barns adskillelse fra sine forældre som følge af dom for overtrædelse af § 245 a og efterfølgende strafafsoning, udgør menneskeretligt set et indgreb i barnets liv og hverdag.

Hvis en sådan undersøgelse iværksættes, må den behandles som et indgreb i pigen eller kvindens privatliv, som er beskyttet i den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8. Tilsvarende må en evt. senere frihedsberøvelse af forældre anses som et indgreb i barnets ret til familieliv. En specifik ret til familieliv er indeholdt i den nævnte art. 8, men findes også i Børnekonventionens art. 16. Børnekonventionen indeholder derudover en bestemmelse i art. 9, der fastslå, at staten skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod sin vilje, undtagen når det er nødvendigt af hensyn til barnets bedste.

Ikke alle indgreb i en beskyttet rettighed udgør en krænkelse. Hvis staten kan påvise, at indgrebet er lovhjemlet, forfølger et lovligt formål og tillige er nødvendigt og proportionalt, kan indgrebet anses som legitimeret. Det er muligt efter de menneskeretlige konventioner at foretage legitime indgreb i retten til privatliv, herunder i retten til familieliv.

I relation til det foreliggende forslags § 245 a vil det menneskeretlige krav om lovhjemmel blive opfyldt med lovens vedtagelse, ligesom kravet om lovligt hensyn må anses for opfyldt. Derimod er det efter instituttets opfattelse diskutabelt om menneskerettens nødvendigheds- og proportionalitetskrav er opfyldt på den måde, der helt udelukker risiko for krænkelse af retten til privatliv for de berørte piger og unge kvinder.

Det er fastslået i Menneskerettighedsdomstolens praksis, at et indgreb i privatlivet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund, for at kunne anses for legitimt. *Nødvendighedskravet* indebærer, at indgrebet skal søge at opfylde et presserende socialt behov (a pressing social need).

Det er instituttets opfattelse, at omskæring er et meget alvorligt indgreb i en piges eller kvindes liv og har vidtrækkende konsekvenser for pigens/kvindens udvikling, herunder seksuelle udvikling, idet omskæring ikke blot medfører akut sundhedsrisiko, men også risiko for senere sundhedsmæssige komplikationer i forbindelse med graviditet og fødsel. Uanset hvor få herboende piger og kvinder, der udsættes for omskæring i udlandet, er indgrebet af en så alvorlig og indgribende karakter for den enkelte, at et demokratisk samfund må tage afstand fra sådanne rituellet betingede indgreb. Instituttet er derfor enig i, at det indgreb i pigen eller kvindens liv, der består i foretagelse af en undersøgelse, må anses for nødvendigt.

Menneskeretten fordrer imidlertid, at det indgreb i en borgers rettighed, der foretages for at imødekomme et samfundsmæssigt behov, også skal være proportionalt. *Proportionalitetskravet* tilsiger, at der består et rimeligt forhold mellem midlet og det mål, der søges opnået. Derudover skal det mindst indgribende middel foretrækkes frem for et mere indgribende.

I proportionalitetsvurderingen indgår dermed en afvejning af hvilken interesse – den samfundsmæssige eller den individuelle – der skal tillægges mest vægt. Denne afvejning skal ikke

blot foretages generelt, dvs i forhold til lovforslaget og dets formodede konsekvenser, men tillige i hvert enkelt konkrete tilfælde.

De hensyn, der skal afvejes overfor hinanden i sager, hvor omskæring konstateres som led i undersøgelse iværksat på grund af en formodning om, at en pige har været udsat for omskæring, eller i forbindelse med almen offentligt iværksat undersøgelse (sundhedspleje, periodisk gynækologisk undersøgelse, fødselsforberedelse, fødsel mv.) udgøres af følgende samfundsmæssige og individuelle hensyn:

Samfundet har en forpligtelse til og interesse i at beskytte piger mod traditionsbetingede ritualer, som indebærer krænkelse af den fysiske integritet, og af forbudet mod grusom behandling. I lovforslaget er de samfundsmæssige hensyn formuleret i forslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1, som udstikker lovforslagets hovedformål. Det omfatter dels skabelse af mulighed "for at straffe danske statsborgere og herboende personer, som i udlandet foretager eller medvirker til at foretage omskæring af piger og unge kvinders ydre kønsorganer, selv om den pågældende handling ikke er strafbar efter lovgivningen i det land, hvor den er begået". Dels et ønske om "stærkere at markere samfundets afstandtagen fra disse lemlæstende og rent traditionsbestemte indgreb.."

Staten har derudover efter Børnekonventions art. 3 en pligt til at inddrage hensynet til barnets bedste interesse i sager, som angår barnet. Beskyttelse af de piger og unge kvinder, der udsættes for omskæring er ikke direkte udtrykt i bemærkningerne, ligesom standarden "barnets bedste interesse" ikke er inddraget i argumentationen for at kriminalisere omskæring. Derimod må lovforslaget antages at hvile på nogle mere generelle offerhensyn og hensyn til statens forpligtelse til at forebygge voldelige overgreb.

Endelig har pigen og den unge kvindes forældre et ansvar, nogle rettigheder og pligter med hensyn til barnets tilværelse, som staten efter Børnekonventionens art. 3 og 5 har pligt til at respektere.

For de berørte piger og kvinder er der en række hensyn at tage til behovet for beskyttelse af dem mod det fysiske overgreb på deres krop og indvirkning på deres fysiske og psykiske udvikling, som en omskæring repræsenterer. Men der består også en ret for pigen og den unge kvinde til familieliv efter Børnekonventionens art. 16, herunder til at vokse op og leve i en familie med nogle kulturelle normer og traditioner, som afviger fra flertallets, jfr. art. 30. Derudover har pigen/kvinden krav på at hensynet til deres bedste interesse inddrages i afvejningen af hensyn, jfr. ovenfor.

I lyset af det angivne formål med den foreslåede kriminalisering af omskæring og den foreslåede sanktion, består der efter instituttets opfattelse kun en ringe risiko for, at en menneskerettighedskrænkelse vil kunne statueres i forhold til *voksne kvinder*, som følge af en straffesag om omskæring.

Det må imidlertid forventes, at en del af de piger, som vil blive involveret i fremtidige § 245a-sager mod deres forældre eller andre personer, ikke vil være fyldt 18 år på undersøgelses- og/eller tiltaletidspunktet.

Instituttet finder derfor anledning til at fremkomme med nogle kommentarer til lovforslagets opfyldelse af menneskerettens proportionalitetskrav set i lyset af Børnekonventionens bestemmelser, herunder særligt bestemmelsen i art. 3, der fastslår, at "I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udføres af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd,

domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets bedste interesse komme i første række”.

Kommentarerne knytter sig særligt til den situation, hvor det er pigen eller den unge kvindes forældre eller andre nære pårørende, der har medvirket til eller foretaget omskæringen.

Pigen eller den unge kvinde må i sådanne situationer tåle både en undersøgelse, som efter omstændighederne i sig selv kan opleves som integritetskrænkende, en straffesag mod hendes forældre eller andre nære personer og – i tilfælde af dom - en adskillelse fra forældrene og midlertidig opsplitning af familien. Udover disse faktisk konstaterbare indgreb, bør der ikke ses bort fra de eventuelle efterfølgende sociale konsekvenser – fx i form af udstødelse af den sociale eller kulturelle grupper - som det kan have for såvel pigen/kvinden selv, som for hele familien, at familien splittes i kortere eller længere tid.

Indgrebenes alvorlige karakter understreges efter instituttets opfattelse i de tilfælde, hvor myndighederne via reglen om offentlig påtale, får en indirekte pligt til at gribe ind, når de får mistanke om, at omskæring har fundet sted eller planlægges, og derpå tager initiativ til undersøgelse og politianmeldelse.

I sådanne situationer er det af afgørende betydning for pigen eller den unge kvinde, at hensynet til barnets bedste interesse inddrages i proportionalitetsvurderingen. Det vil i nogle tilfælde kunne føre til, at myndigheder må afstå fra at indberette en mistanke om omskæring, fordi hensynet til pigen eller den unge kvindes familieliv i den konkrete sag må vægtes frem for hensynet til samfundsinteressen i at strafforfølge den begåede handling. I stedet bør så et mindre indgribende middel bringes i anvendelse, fx i form af rådgivning og oplysning til familien om bl.a. konsekvenserne af omskæring.

I de tilfælde hvor pigen selv eller en offentlig myndighed, som er blevet informeret af pigen selv eller hendes pårørende, anmelder en foretaget omskæring, har pigen eller den unge kvinde mulighed for at tage stilling til de konsekvenser, som en tiltale medfører. I sådanne situationer, hvor selvbestemmelsesretten må anses som udslagsgivende for det indgreb, der består i både undersøgelse og en midlertidig opløsning af familien på grund af frihedsberøvelse af forældrene, finder instituttet at proportionalitetskravet, som udgangspunkt må anses for opfyldt.

#### *Diskrimination*

En bestemmelse i straffeloven, der alene giver adgang for kvinder til at anmelde omskæring, kan efter instituttets vurdering kritiseres for at være diskriminerende.

Med den personelle afgrænsning af bestemmelsen, afskæres således mænd tilhørende samfundsgrupper, der af kulturelle eller religiøse grunde foretager omskæring, fra at indgive anmeldelse om en handling, som enten i sig selv eller hvis afledede konsekvenser, er oplevet som integritetskrænkende.

Det er instituttets vurdering, at det er bedst stemmende med menneskerettens principper om respekt for værdighed og selvbestemmelse samt for ikke-diskrimination, at den enkelte persons subjektive oplevelse af indgrebet og vedkommendes egen beslutning om at drage de relevante personer til ansvar, må være afgørende for gennemførelse af en straffesag om omskæring.

### *Terminologi*

Rent terminologisk finder instituttet, at den forslåede § 245 a i sit ordvalg bør afspejle den grovhed og grusomhed, som karakteriserer de indgreb i kvinders fysiske og psykiske integritet, som omskæring, excision og infibulation er udtryk for. Den term, der bedst karakteriserer disse indgreb, er det engelske *genital mutilation*. Det oversættes bedst til dansk med *lemlæstelse af kønsorganer*.

I terminologisk henseende, finder instituttet det derudover uhensigtsmæssigt at indføje en bestemmelse i straffeloven, som er kønsspecifik. Dels er der gennem den del år – både i Danmark og EU - gjort en stor indsats for at indarbejde neutralitet i lovgivningen i kønsmæssig henseende, således at den i sit ordvalg og indhold ligestiller begge køn og sikrer adgang til samme muligheder, serviceydelser m.v. Dels forekommer det bedst overensstemmende med menneskerettens princip om lighed for loven og lovens ligelige beskyttelse, jfr. FN's konvention om civile og politiske rettigheder, art. 26, at en handling, som i princippet kan iværksættes over for begge køn, jfr. ovenfor, også kriminaliseres i forhold til begge køn.

Instituttet foreslår derfor, at bestemmelsen formuleres kønsneutralt, således at den kriminaliserer den geming, der består i lemlæstelse af kønsorganer uden samtykke.

### *Forældelsesfristens mulige konsekvenser*

I tilknytning til forslaget § 1, nr. 3 vil instituttet gøre opmærksom på nogle konsekvenser, som den forslåede udvidede forældelsesfrist til 10 år efter det 18. år kan give anledning til.

Der må antages at bestå en vis risiko for, at gravide kvinder, der er omskåret, vil afstå fra deltagelse i fødselsforberedende undersøgelse eller andre sygdomsforebyggende eller sundhedsfremmende tilbud på de offentlige hospitaler samt gennemføre fødsler samme sted. Der består således efter instituttets vurdering en risiko for, at nogle kvinder med anden etnisk oprindelse end dansk vil fravælge det offentlige tilbud om fødselshjælp mv., for de frygter at det behandlende personale vil indberette eller politianmelde konstateret omskæring.

Det kan føre til forringet sundhedsniveau og i nogle tilfælde øget sygdomsrisiko for den gruppe af kvinder med anden etnisk oprindelse end dansk, som påvirkes af lovændringen. Menneskeretligt set kan det betyde en utilstrækkelig opfyldelse af forpligtelsen til at sikre retten til den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.