

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 stödinsatser 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 våldsförformer 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 sjätte delmålet. Vi bedömer att arbetet behöver stärkas när det gäller samtliga delar av det sjätte 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 styrsignaler, inom såväl jämställdhetspolitiken som andra politikområden. Det är tydligt att insatser även behöver ske inom exempelvis arbetsmarknads-, social-, utbildnings- och rättspolitiken. 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.

