

Til lovforslag nr. L 183. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 30. april 2003

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om straffeloven og udlændingeloven

(Kvindelig omskæring)

[af justitsministeren (Lene Espersen)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 12. marts 2003 og var til 1. behandling den 3. april 2003. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 18. december 2002 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 453. Den 12. marts 2003 sendte justitsministeren indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra Somali Relief Association (SORA) og Somaliske Kvinde Samfund i Danmark (SKS). Justitsministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser til udvalget.

Deputationer

Endvidere har Somali Relief Association (SORA) og Somaliske Kvinde Samfund i Danmark

(SKS) mundtligt over for udvalget redegjort for deres holdning til lovforslaget.

Samråd

Udvalget har stillet 1 spørgsmål til justitsministeren til mundtlig besvarelse, som denne har besvaret i et samråd med udvalget. Justitsministerens talepapir til brug for samrådet er optrykt som bilag til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 4 spørgsmål til justitsministeren, 1 spørgsmål til udenrigsministeren og 1 spørgsmål til udenrigsministeren og justitsministeren til skriftlig besvarelse. Ministrene har besvaret de stillede spørgsmål. Et af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen. Spørgsmålene til udenrigsministeren og dennes besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

2. Emner, som udvalget især har beskæftiget sig med

Den valgte lovgivningsmodel

Retsudvalget har på baggrund af særudtalelsen fra Gorm Toftegaard Nielsen i Jurisdiktionsudvalgets udtalelse af 25. februar 2003 vedrørende

Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (omskæring af kvinder) behandlet den lovgivningsmæssige udformning af lovforslaget. Der henvises i den forbindelse til justitsministerens svar på spørgsmål 2 og justitsministerens talepapir til samrådet med udvalget den 25. april 2003 (optrykt som henholdsvis bilag 2 og 3 til betænkningen).

Et flertal i udvalget (udvalget med undtagelse af DF) bemærker, at flertallet på denne baggrund kan tilslutte sig den med lovforslaget valgte lovgivningsmodel.

Et mindretal i udvalget (DF) tager den valgte lovgivningsmodel til efterretning, idet Dansk Folkeparti bemærker, at Dansk Folkeparti ville have foretrukket en lovgivningsmodel, som indeholdt i det af Dansk Folkeparti fremsatte lovforslag nr. L 94 (Forslag til lov om forbud mod omskæring af kvinder).

Oplysningsindsatsen

Af justitsministerens svar på spørgsmål 3 (L 183 – bilag 16) fremgår bl.a.:

»Justitsministeriet kan i øvrigt henvise til pkt. 3.6. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf fremgår, at regeringen i efteråret 2002 nedsatte en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på en hurtig undersøgelse af, om den hidtidige oplysningsindsats bør forbedres, og om der er behov for at ændre gældende regler og retningslinjer om sundhedspersonales og kommunale myndigheders muligheder for at gribe ind, hvis man bliver bekendt med, at en pige eller ung kvinde risikerer omskæring.

Af arbejdsgruppens rapport fra januar 2003 fremgår, at arbejdsgruppen finder, at der er behov for målrettet at informere de forskellige faggrupper om, hvad deres forpligtelser og handlemuligheder efter den gældende lovgivning er. Her tænkes særligt på pligten til at underrette de sociale myndigheder og brugen af sociale foranstaltninger.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at der udarbejdes en pjece til sundheds-, skole- og øvrigt pædagogisk personale, der opfordrer til opmærksomhed på området, herunder opmærksomhed om eventuelle konkrete faresignaler, f.eks. i forbindelse med rejseplaner mv. vedrørende ture til hjemlandet. Endvidere foreslås en forstærket oplysningsindsats over for befolkningsgrupper her i landet, som har tradition for

omskæring. Formålet hermed bør være at bistå, styrke og udbygge de eksisterende lokalgrupper og netværk mod omskæring. Arbejdsgruppen foreslår også, at Undervisningsministeriets pædagogiske konsulenter for de frie grundskoler kontakter skoler med somaliske elever og vejleder skolens personale om temaet. Endelig anbefales det, at information om omskæring bl.a. lægges på hjemmesiden Kvinde Finfo.

Socialministeren har i lyset af arbejdsgruppens anbefalinger indbudt relevante aktører til en drøftelse om den fremtidige indsats på området.«

Udvalget noterer sig de intentioner, som regeringen har tilkendegivet om en fortsat indsats for at oplyse mennesker, der bor i Danmark, om, at omskæring af piger er ulovligt og meget skadelig for barnet og dets mulighed for en god tilværelse. Udvalget understreger betydningen af en forstærket målrettet oplysningsindsats på området og opfordrer justitsministeren til at orientere Retsudvalget om resultatet af drøftelserne om den fremtidige indsats, når disse er afsluttet.

Lovforslaget retter sig mod handlinger, ikke bestemte befolkningsgrupper m.v.

Udvalget har endvidere i anledning af foretrædet fra SORA (Somali Relief Association) og SKS (Somaliske Kvinde Samfund i Danmark) bemærket sig justitsministerens svar på spørgsmål 5, hvoraf det bl.a. fremgår, at lovforslaget ikke er rettet alene mod bestemte befolkningsgrupper eller mod personer med en bestemt religiøs overbevisning. Den foreslåede bestemmelse § 245 a i straffeloven omfatter således kvindelig omskæring, uanset hvem der foretager omskæringen, og den foreslåede ændring af § 7 indebærer, at danske statsborgere og personer, der er bosat i den danske stat, som overtræder den foreslåede § 245 a, kan straffes her i landet, selv om den pågældende handling ikke er strafbar i det land, hvor handlingen er foretaget.

Udvalget understreger, at det er således er handlingen, som lovforslaget retter sig mod, og ikke nogle bestemte befolkningsgrupper m.v.

Den internationale indsats

Udvalget bemærker, at udvalget er opmærksom på, at vedtagelsen af dette lovforslag ikke i sig selv ændrer på forholdene i de lande, hvor omskæring af piger fortsat finder sted.

Udvalget henviser til Børnekonventionens artikel 24, stk. 3, hvorefter deltagerlandene skal tage alle effektive og passende foranstaltninger for at afskaffe traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed. Udvalget noterer sig, at konventionens bestemmelse om »traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed« efter Justitsministeriets opfattelse bl.a. omfatter omskæring af piger, idet kvindelig omskæring har lemlæstende karakter og ikke i noget tilfælde kan være lægeligt begrundet. Børnekomiteen, som er oprettet i henhold til Børnekonventionen, og som er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen, har i bemærkninger og anbefalinger til deltagerlandenes periodiske rapporter ved flere lejligheder udtrykt sin dybe bekymring over den praksis vedrørende omskæring af piger, der fortsat eksisterer i visse deltagerstater. Det må på den baggrund antages, jf. justitsministerens svar på spørgsmål 4, at der også efter Børnekomiteens opfattelse gælder en konventionsmæssig forpligtelse for deltagerstaterne til at gribe ind over for tilfælde af omskæring af piger.

Udenrigsministerens redegørelse for behandlingen af spørgsmålet om kvindelig omskæring i FN-regi samt om dansk støtte til internationale projekter m.v. rettet mod kvindelig omskæring i de lande, hvor omskæring praktiseres, er optrykt som bilag 4 til betænkningen.

Udvalget opfordrer regeringen til i FN-regi, herunder i internationale konferencer m.v., i videst muligt omfang at medvirke til at fremme beslutninger, initiativer m.v., som kan medvirke til at kvindelig omskæring på internationalt og nationalt plan bekæmpes og udryddes.

Udvalget opfordrer endvidere regeringen til at prioritere støtte til lokale projekter og kampagner, som med inddragelsen af lokale ngo'er retter sig mod kvindelig omskæring bl.a. ved at udbrede kendskabet til Børnekonventionen og omskæringens virkninger for kvinder og piger.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Udvalget indstiller lovforslaget til vedtagelse uændret.

Dansk Folkeparti indstiller lovforslaget til vedtagelse med den bemærkning, at Dansk Folkeparti har arbejdet for dette forbud siden 1996-97. Det må hilses med glæde, at den politiske

modstand, der har været fra S, SF, RV, EL m.fl., nu er overvundet, så forbuddet omsider kan blive gældende.

Folketinget kunne have valgt at tilslutte sig Dansk Folkepartis lovforslag nr. L 94, der blev fremsat allerede i november måned 2002. Desværre blev lovforslaget forkastet, med den begrundelse at forbuddet skulle indføres via en særlov som i Norge og Sverige.

Dansk Folkeparti imødekom den kritik og stillede ændringsforslag til L 94, hvis hovedformål var, at reglerne indsættes i straffeloven, således at der var fuldstændig identitet mellem Dansk Folkepartis forslag og regeringens. Beklageligvis foretrak et flertal af Folketingets partier at afvente regeringens lovforslag nr. L 183, selv om der derved er sket en forsinkelse.

Det er med stor undren, at Dansk Folkeparti må konstatere, at justitsministeren har valgt at sende lovforslaget i høring blandt 39 organisationer og foreninger inden fremsættelsen, med den begrundelse at regeringen ønskede at sikre lovkvaliteten. Dansk Folkeparti mener, at der er tale om et unødvendigt nøleri, og at det ikke er udtryk for rettidig omhu. Dansk Folkeparti er enig i, at lovkvaliteten skal sikres, men mener, at høringsrunden burde have været foretaget sideløbende med fremsættelsen, så Danmark så hurtigt som muligt kan få en klar lovgivning på området.

Begrundelsen for en udskydelse er ikke tilnærmelsesvis så stærk som den saglige argumentation, der i årevis er fremført i forhold til dette lovforslag, bl.a. af herboende somaliske kvinder, der i fuld offentlighed er stået frem og har fortalt, at omskæringer finder sted blandt herboende somaliske familier. Sådanne udtalelser viser, at der er et reelt behov for at fremskynde lovstramningen.

Dansk Folkeparti forventer, at regeringen gennem vejledninger og instruktion til underordnede myndigheder, bl.a. inden for sundheds- og skolevæsen, vil sikre, at det meget konsekvent bliver overvåget, at der ikke sker overtrædelser af forbuddet uden strafopfølgning, ligesom det bør præciseres, at skolelæger og andre medarbejdere inden for sundhedsområdet skal indberette til myndighederne, hvis de får mistanke om lovovertrædelser. Dansk Folkeparti vil endvidere opfordre til, at regeringen om ca. 2 år evaluerer, hvordan loven er overholdt.

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at kom-

me med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) nfm. Karsten Nonbo (V) Freddy Dam (V)

Per Dalgaard (DF) Peter Skaarup (DF) Helge Adam Møller (KF) Lars Barfoed (KF)

Jann Sjursen (KRF) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S)

Per Kaalund (S) Sandy Brinck (S) Anne Baastrup (SF) fmd. Elisabeth Arnold (RV)

Line Barfod (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 183

Bilagsnr.	Titel
1	Kommenteret høringsoversigt og høringssvar, fra justitsministeren
2	Henvendelse af 1/4-03 fra SORA & SKS
3	Spm. 1 om kommentar til henvendelse af 1/4-03 fra SORA & SKS, til justitsministeren
4	Tidsplan for udvalgets behandling af forslaget
5	Spm. 2 om at redegøre nærmere for lovforslagets udformning, herunder især, hvordan ministeren forholder sig til mindretalsudtalelsen fra Gorm Toftegaard Nielsen i Jurisdiktionsudvalgets udtalelse, til justitsministeren
6	Orientering om rapport fra den tværministerielle arbejdsgruppe om kvindelig omskæring, januar 2002
7	1. udkast til betænkning
8	2. udkast til betænkning
9	Svar på spm. 1 om kommentar til henvendelse af 1/4-03 fra SORA & SKS, fra justitsministeren
10	Svar på spm. 2 om at redegøre nærmere for lovforslagets udformning, herunder især, hvordan ministeren forholder sig til mindretalsudtalelsen fra Gorm Toftegaard Nielsen i Jurisdiktionsudvalgets udtalelse, fra justitsministeren
11	Samrådsspm. A om besvarelsen af spørgsmål 2, jf. L 183 – bilag 10, til justitsministeren
12	Dokumenter afleveret af SORA & SKS i forbindelse med foretræde for udvalget den 10/4-03
13	Henvendelse dateret 6/4-03 fra SORA
14	Spm. 3 om kommentar til henvendelser fra SORA & SKS (bilag 12 og 13), til justitsministeren
15	3. udkast til betænkning
16	Svar på spm. 3 om kommentar til henvendelser fra SORA & SKS (bilag 12 og 13), fra justitsministeren
17	Høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder
18	Spm. 4 om, i hvilket omfang spørgsmålet om kvindelig omskæring har været behandlet i FN-regi, til udenrigsministeren og justitsministeren
19	Spm. 5 om at præcisere, at lovforslaget ikke er rettet alene mod bestemte befolkningsgrupper, til justitsministeren
20	Spm. 6 om oplysninger om dansk støtte til internationale projekter m.v. rettet mod kvindelig omskæring i de lande, hvor omskæring praktiseres, til udenrigsministeren
21	Ministerens talepapir til samrådet den 25/4-03 om samrådsspørgsmål A, jf. L 183 – bilag 11

Bilagsnr.	Titel
22	Svar på spm. 4 om, i hvilket omfang spørgsmålet om kvindelig omskæring har været behandlet i FN-regi, fra justitsministeren Svar på spm. 5 om at præcisere, at lovforslaget ikke er rettet alene mod bestemte befolkningsgrupper, fra justitsministeren
23	Svar på spm. 4 om, i hvilket omfang spørgsmålet om kvindelig omskæring har været behandlet i FN-regi, fra udenrigsministeren Svar på spm. 6 om oplysninger om dansk støtte til internationale projekter m.v. rettet mod kvindelig omskæring i de lande, hvor omskæring praktiseres, fra udenrigsministeren
24	4. udkast til betænkning

Et af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmålet og svar er optrykt efter ønske fra udvalget.

Spørgsmål 2:

»Ministeren bedes redegøre nærmere for lovforslagets udformning, herunder især hvordan ministeren forholder sig til mindretalsudtalelsen fra Gorm Toftegaard Nielsen i Jurisdiktionsudvalgets udtalelse.«

Svar:

I sin særudtalelse kritiserer professor Gorm Toftegaard Nielsen den tekniske udformning af lovforslaget ud fra to hovedsynspunkter:

Med hensyn til forslaget om at indføre en særlig bestemmelse i straffelovens § 245 a om kvindelig omskæring anfører Gorm Toftegaard Nielsen, at det er i modstrid med strafferetlig lovgivningstradition at vedtage en bestemmelse om kriminalisering af et forhold, der allerede er klart strafbart efter andre bestemmelser, når lovgiver ikke ønsker at ændre strafferammen.

I lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 4.3 er der redegjort for begrundelsen for forslaget om at indføre en særskilt bestemmelse om straf for omskæring af piger og unge kvinder. Som det fremgår heraf, er kvindelig omskæring i dag strafbart efter straffelovens voldsbestemmelser (§§ 244-246). Hovedformålet med den foreslåede særbestemmelse i § 245 a er således ikke en egentlig nykriminalisering, men at sende et klarere signal til de berørte befolkningsgrupper her i landet og dermed bl.a. understøtte den forebyggende oplysningsindsats over for disse grupper.

Den foreslåede bestemmelse afklarer imidlertid også visse tvivlsspørgsmål, som kunne opstå med hensyn til anvendelsen af de almindelige voldsbestemmelser. Det gælder navnlig i forbindelse med den mildeste form for kvindelig omskæring, hvorved slimhindefolden over klitoris fjernes – såkaldt sunnaomskæring – hvor det næppe helt kan udelukkes, at der efter omstændighederne vil kunne være tvivl om, hvorvidt det konkrete forhold skal henføres under straffelo-

vens § 244 eller § 245, og hvor der eventuelt også vil kunne opstå spørgsmål om betydningen af et samtykke til indgrebet, idet samtykke til et legemsangreb i nogle tilfælde kan medføre, at angrebet ikke er retsstridigt.

Den foreslåede bestemmelse er endvidere udformet således, at enhver form for kvindelig omskæring vil være strafbar med en strafferamme, der svarer til straffelovens § 245 om legemsbeskadigelse mv. – dvs. fængsel i indtil 6 år – og således, at de groveste tilfælde ligesom i dag vil kunne være omfattet af straffelovens § 246 med en strafferamme på fængsel i indtil 10 år.

For så vidt angår den mildeste form for kvindelig omskæring, har Justitsministeriet herved navnlig lagt vægt på, at der efter oplysninger fra Sundhedsstyrelsen bl.a. på grund af de anatomiske forhold omkring klitoris vil være meget betydelig risiko for mere omfattende skader også ved denne form for omskæring, og at det næppe forekommer i praksis, at dette indgreb foretages, uden at der også fjernes en del af klitoris.

Af samme grund – samt i øvrigt under hensyn til de alvorlige skader og andre helbredsmæssige følger, som indgrebet kan have – bør der efter Justitsministeriets opfattelse ikke gives samtykke til nogen form for kvindelig omskæring med den virkning, at indgrebet bliver strafrit. Justitsministeriet har fundet det rigtigst, at dette fastslås i loven, jf. ordene »med eller uden samtykke« i den foreslåede bestemmelse.

Gorm Toftegaard Nielsen anfører dernæst, at omskæring, der foretages i udlandet, allerede efter de gældende regler om straffemyndighed i straffelovens § 8, nr. 2, kan straffes her i landet, selv om handlingen er foretaget i et land, hvor kvindelig omskæring ikke er strafbart. Efter Gorm Toftegaard Niensens opfattelse er der på den baggrund ikke behov for at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i straffelovens § 7 i sager om kvindelig omskæring. Gorm Toftegaard Nielsen foreslår dog, at retstilstanden præciseres ved i § 8, nr. 2, at tilføje en henvisning til forældres pligt til at beskytte deres børn, jf. forældremyndighedslovens regler herom.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 2.2, indebærer kravet om dobbelt strafbarhed, at legemsbeskadigelse, som er foretaget i udlandet, kun kan straffes her i landet, hvis handlingen også er strafbar i det pågældende land. Det anføres endvidere, at der i den juridiske litteratur har været rejst spørgsmål om, hvorvidt kvindelig omskæring, som foretages i et land, hvor det ikke er strafbart, uanset reglen i straffelovens § 7 vil kunne straffes her i landet i medfør af straffelovens § 8, nr. 2.

Efter denne bestemmelse kan handlinger, som er foretaget i udlandet, straffes her i landet, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, og uanset om handlingen er strafbar i det pågældende land, hvis handlingen »krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet«. Bestemmelsen kan sammenholdes med forældremyndighedslovens § 2, stk. 2, hvorefter den, som har forældremyndigheden over et barn, har pligt til at beskytte barnet mod krænkende behandling.

Der foreligger ikke domstolsafgørelser om spørgsmålet, men som anført i lovforslagets bemærkninger må det efter Justitsministeriets opfattelse anses for tvivlsomt, om straffelovens § 8, nr. 2, kan anvendes ved omskæringer, der foretages i udlandet.

Gorm Toftegaard Niensens forslag går som nævnt ud på at fastslå i straffeloven, at den pligt til at beskytte børn mod krænkende behandling, som efter forældremyndighedsloven påhviler forældremyndighedens indehaver, også gælder, hvis barnet befinder sig i udlandet.

Denne løsning ville imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke skabe den klare retsstilling, som der er behov for navnlig med henblik på at understøtte den forbyggende indsats mod kvindelig omskæring. En sådan lovændring, der bygger på den generelle omsorgspligt efter forældremyndighedsloven, ville indebære en bredere, men samtidig noget ubestemt afgrænsning af dansk straffemyndighed, fordi der vil kunne være tvivl om den konkrete rækkevidde af omsorgsplikten i forskellige situationer.

Hertil kommer, at en bestemmelse om straffemyndighed baseret på forældremyndighedsloven under alle omstændigheder kun ville kunne anvendes over for den omskårne piges forældre, ikke over for andre personer, herunder familiedømmede, der har foretaget omskæringen eller medvirket hertil i udlandet.

Justitsministeriet har på den anførte baggrund fundet, at straffelovens § 8, nr. 2, ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for dansk straffemyndighed i sager om omskæring af piger og unge kvinder. Jurisdiktionsudvalget, med undtagelse af Gorm Toftegaard Nielsen, har tilsluttet sig denne opfattelse.

Det er fremhævet i lovforslagets bemærkninger, at der ikke kan sluttes modsætningsvis fra den foreslåede nye bestemmelse i § 7, stk. 3, i forhold til bestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 2. Bestemmelsen i § 8, nr. 2, vil således fortsat kunne udgøre grundlaget for dansk straffemyndighed i sager om andre overgreb, som herboende forældre måtte begå i udlandet mod deres børn.

Bilag 3

Justitsministerens talepapir til brug for besvarelsen af samrådspørgsmål A den 25. april 2003

Talepapiret er optrykt efter ønske fra udvalget.

Udkast til tale**til ministeren til brug for besvarelsen af spørgsmål A (L 183 – bilag 11) i samrådet i Folketingets Retsudvalg den 25. april 2003***Spørgsmål A:*

»Ministeren bedes uddybe besvarelsen af spørgsmål nr. 2, jf. L 183 – bilag 10.«

Besvarelse:

Ved spørgsmål nr. 2 af 4. april 2003 anmodede Retsudvalget mig om at redegøre nærmere for lovforslagets udformning, herunder især, hvordan jeg forholder mig til den mindretalsudtalelse, som professor Gorm Toftegaard Nielsen afgav i forbindelse med Jurisdiktionsudvalgets udtalelse om lovforslaget om kvindelig omskæring.

Jeg har besvaret spørgsmål nr. 2 skriftligt den 8. april, og Retsudvalget har nu bedt mig uddybe besvarelsen under dette samråd.

Indledningsvis kan jeg sige, at vi i Justitsministeriet har overvejet den nærmere udformning af lovforslaget meget nøje. Det kommer næppe bag på de tilstedeværende, for som forløbet i Retsudvalget omkring denne sag jo også har vist, er der flere mulige måder at skrue den lovændring sammen på, som et bredt flertal finder er nødvendig.

Justitsministeriets overvejelser om de forskellige mulige løsningsmodeller er anført i punkt 4.2 og 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udvalget har bedt mig om særligt at forholde mig til det forslag, som professor Gorm Toftegaard Nielsen er kommet med i en særudtalelse til Jurisdiktionsudvalgets udtalelse om lovforslaget. Jurisdiktionsudvalgets udtalelse er optrykt som bilag 1 til lovforslaget, og som det fremgår heraf, har Jurisdiktionsudvalgets øvrige 11 medlemmer tilsluttet sig, at den tilsigtede udvidelse af dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring, der foretages i lande, hvor det ikke

er strafbart, sker ved en ændring af bestemmelsen i straffelovens § 7 om dobbelt strafbarhed.

Gorm Toftegaard Nielsen er som nævnt fremkommet med en særudtalelse. I denne særudtalelse kritiserer professor Gorm Toftegaard Nielsen den tekniske udformning af lovforslaget ud fra to hovedsynspunkter:

Med hensyn til forslaget om at indføre en særlig bestemmelse i straffelovens § 245 a om kvindelig omskæring skriver Gorm Toftegaard Nielsen, at det er i modstrid med strafferetlig lovgivningstradition at vedtage en bestemmelse om kriminalisering af et forhold, der allerede er klart strafbart efter andre bestemmelser, når lovgiver ikke ønsker at ændre strafferammen.

Det har Gorm Toftegaard Nielsen isoleret set ret i, men i dette tilfælde er der efter min opfattelse en god begrundelse for den valgte model. Under punkt 4.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger er der redegjort detaljeret for Justitsministeriets overvejelser herom.

Som det fremgår heraf, er kvindelig omskæring i dag strafbart efter straffelovens voldsbestemmelser, der findes i §§ 244-246.

Hovedformålet med den foreslåede særbestemmelse i § 245 a er således ikke en egentlig nykriminalisering. Hovedformålet er derimod at sende et klarere signal til de berørte befolkningsgrupper her i landet og dermed bl.a. understøtte den forebyggende oplysningsindsats over for disse grupper.

Men hertil kommer så, at den foreslåede bestemmelse også afklarer nogle retlige tvivsspørgsmål, som kunne opstå med hensyn til anvendelsen af de almindelige voldsbestemmelser. Det gælder især i forbindelse med den mildeste form for kvindelig omskæring – såkaldt sunna-

omskæring – hvor det næppe helt kan udelukkes, at der efter omstændighederne vil kunne være tvivl om, hvorvidt det konkrete forhold skal henføres under straffelovens § 244 eller § 245, og hvor der derfor eventuelt også vil kunne opstå spørgsmål om betydningen af et eventuelt samtykke til indgrebet. Samtykke til et legemsangreb kan jo i nogle tilfælde medføre, at angrebet ikke er retsstridigt.

Den foreslåede bestemmelse er udformet sådan, at enhver form for kvindelig omskæring vil være strafbar med en strafferamme, der svarer til straffelovens § 245 om legemsbeskadigelse mv. – dvs. fængsel i indtil 6 år – og således, at de groveste tilfælde ligesom i dag vil kunne være omfattet af straffelovens § 246 med en strafferamme på fængsel i indtil 10 år.

Den mildeste form for kvindelig omskæring – sunna-omskæringen – vil således ikke kunne henføres under den mildere strafferamme i straffelovens § 244. Herved har jeg især lagt vægt på oplysninger fra Sundhedsstyrelsen, som siger, at der bl.a. på grund af kvinders anatomiske forhold vil være meget betydelig risiko for mere omfattende skader også ved denne form for omskæring. Ifølge Sundhedsstyrelsen forekommer det næppe i praksis, at sunna-omskæring foretages, uden at der også fjernes en del af klitoris.

Det er derfor efter min opfattelse vigtigt, at også denne form for kvindelig omskæring behandles på linje med anden omskæring af piger og unge kvinder. Det opnås med den foreslåede særbestemmelse.

Af samme grund – og i øvrigt under hensyn til de alvorlige skader og andre helbredsmæssige følger, som indgrebet kan have – bør der efter min opfattelse ikke kunne gives samtykke til nogen form for kvindelig omskæring med den virkning, at indgrebet bliver straffrit. Jeg har fundet det rigtigst, at dette fastslås udtrykkeligt i loven. Derfor indeholder den foreslåede straffebestemmelse ordene »med eller uden samtykke«.

De forhold, som jeg her har nævnt, og som der også er redegjort for i bemærkningerne, taler efter min opfattelse for den valgte lovgivningsmodel, selv om indgrebet altså allerede i dag er strafbart efter de gældende bestemmelser om vold og legemsbeskadigelse.

Gorm Toftegaard Nielsens andet kritikpunkt vedrører jurisdiktionsbestemmelsen. Efter hans opfattelse kan omskæring, der foretages i udlan-

det, allerede efter de gældende regler om straffemyndighed i straffelovens § 8, nr. 2, straffes her i landet, selv om handlingen er foretaget i et land, hvor kvindelig omskæring ikke er strafbart.

Bestemmelsen i § 8, nr. 2, går ud på, at handlinger, som er foretaget i udlandet, i visse tilfælde kan straffes her i landet, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, og uanset om handlingen er strafbar i det pågældende land. Betingelsen er, at handlingen – og nu citerer jeg bestemmelsen – »krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet«.

Staffelovsbestemmelsen må sammenholdes med forældremyndighedslovens § 2, stk. 2. Efter denne bestemmelse har forældremyndighedens indehaver pligt til at beskytte barnet mod krænkende behandling.

Gorm Toftegaard Nielsen mener, at der på baggrund af disse bestemmelser slet ikke er behov for at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i sager om kvindelig omskæring, men han foreslår dog, at retstilstanden alligevel præciseres ved, at man i straffelovens § 8, nr. 2, tilføjer en udtrykkelig henvisning til forældrenes pligt efter forældremyndighedsloven til at beskytte deres børn.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, er det imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse tvivlsomt, om domstolene i en konkret sag om kvindelig omskæring i udlandet, ville nå frem til, at der er dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 8, nr. 2. Der foreligger ingen domstolsafgørelser om spørgsmålet.

Den løsning, som Gorm Toftegaard Nielsen anbefaler, lider desuden efter min opfattelse af den svaghed, at den ikke vil skabe den klare retsstilling, som der er behov for.

En lovændring, der blot henviser til den generelle omsorgspligt efter forældremyndighedsloven, ville nemlig indebære en bred, men samtidig ret ubestemt afgrænsning af dansk straffemyndighed. Der vil således kunne være tvivl om den konkrete rækkevidde af omsorgspligten i forskellige situationer.

Den løsningsmodel, som ligger i lovforslaget, går derimod lige til benet og begrænser sig samtidig til det problem, som lovforslaget tager sigte på, nemlig kvindelig omskæring. Med lovforslaget fastslås det udtrykkeligt og klart i loven, at kvindelig omskæring foretaget i udlandet af her-

boende personer kan retsforfølges her i landet, uanset om omskæring er tilladt i det pågældende land.

Hertil kommer det væsentlige forhold, at en bestemmelse om straffemyndighed, som baseres på forældremyndighedslovens regler, jo kun ville kunne anvendes til at straffe den omskårne piges *forældre*. Andre personer, herunder øvrige familiemedlemmer, der har foretaget omskæringen eller medvirket hertil, ville ikke kunne straffes. En sådan lovændring ville efter min opfattelse være klart utilstrækkelig.

Hvis det således for eksempel er pigens herboende bedsteforældre, onkel eller tante, der sørger for at få hende omskåret under et besøg i udlandet, bør der efter min opfattelse naturligvis også være mulighed for at straffe disse familiemedlemmer for deres handlinger.

Det vil der være mulighed for med det forslag, jeg har fremsat, men ikke, hvis man fulgte Gorm Toftegaard Nielsens forslag.

Samlet set er det min opfattelse, at formålet med dette lovforslag opnås bedst med den lovtekniske løsning, som Justitsministeriet har valgt.

Udvalgets 2 spørgsmål til udenrigsministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål og svar er optrykt efter ønske af udvalget.

Spørgsmål 4:

Ministrene bedes redegøre for, i hvilke omfang spørgsmålet om kvindelig omskæring har været behandlet i FN-regi.

Svar:

Dette spørgsmål behandles til stadighed i FN-regi.

Afskaffelse af kvindelig omskæring har været drøftet på flere internationale konferencer, herunder Verdenskonferencen om Menneskerettigheder, Den Internationale Konference om Befolkning og Udvikling, Den Fjerde Verdenskvindekonference og de særlige samlinger af FNs generalforsamling om opfølgning på den Fjerde Verdenskvindekonference og om bekæmpelse af HIV/AIDS.

Blandt andet i opfølgning heraf drøfter FN's Generalforsamling hvert andet år spørgsmålet om kvindelig omskæring som led i behandlingen af »traditionelle eller sædvanebetingede skikke, der har virkninger for kvinders og pigers helbred«. Drøftelserne i FN finder sted på baggrund af en rapport fra generalsekretæren om de initiativer, der er taget på nationalt og internationalt plan for at bekæmpe og udrydde kvindelig omskæring.

På den netop afsluttede 59. samling af FNs Menneskeretskommission vedtoges en resolution om vold mod kvinder, hvori landene opfordres til at indarbejde oplysninger om foranstaltninger til afskaffelse af bl.a. kvindelig omskæring i landenes rapporter om opfyldelsen af de forskellige menneskerettighedskonventioner.

Også på den 47. samling af FN's Kvindekommission i marts 2003 blev emnet drøftet som led i en paneldiskussion om afskaffelse af alle former for vold mod kvinder.

Desuden har CEDAW (komiteen til afskaffelse af diskrimination mod kvinder), vedtaget en

generel anbefaling vedrørende kvindelig omskæring.

Spørgsmål 6:

Hvilke oplysninger kan udenrigsministeren – eventuelt efter at have indhentet udtalelser fra andre ministerier – give om dansk støtte til internationale projekter m.v. rettet mod kvindelig omskæring i de lande, hvor omskæring praktiseres?

Svar:

Udenrigsministeriet udarbejdede i 1996 retningslinier for, hvordan Danmark i sine udviklingsaktiviteter kan støtte kampen mod kvindelig omskæring.

I de senere år har Danmark givet støtte til følgende projekter rettet mod kvindelig omskæring:

Inter-African Committee (IAC) mod kvindelig omskæring har hovedkvarter i Addis Abeba og nationale komiteer i 26 afrikanske lande. IAC arbejder bl.a. med kampagner til bekæmpelse af kvindelig omskæring og med at fremme uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder for unge piger samt for tidligere omskærere. I 2002 modtog IAC 750.000 kr. til bl.a. træning, information og kommunikation i seks lande: Kenya, Niger, Tanzania, Senegal, Sudan og Togo.

I Egypten har National Council for Childhood and Motherhood modtaget 3 mio. kr. til et tre-årigt projekt, der har til formål at modvirke den pression der udøves på landsbyniveau for at piger bliver omskåret. Det skal bl.a. ske ved at udvide kendskabet til børnekonventionen og til omskæringens virkninger for pigers fysiske og mentale sundhed samt oplæring af lokale NGO'er i at bakke op om lokale og regionale aktiviteter til afskaffelse af omskæring.

I Burkina Faso har Danmark siden 1996 støttet nationalkomiteen til afskaffelse af kvindelig omskæring. For perioden 2003-05 er der ydet 3 mio. kroner til informationskampagner og lokale komiteer i 10 provinser. I Benin er der i perioden

1999-2000 ydet 2.1 mio. kr. til den lokale nationalkomité til lignende formål.

I det danske bistandsprogram i Ghana støttes afskaffelse af kvindelig omskæring gennem bistanden til sundhedssektoren eller ved at støtte NGOer, som arbejder for kvinders rettigheder,

reproduktiv sundhed, forebyggelse af HIV/AIDS.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har oplyst, at de ikke har givet støtte til internationale projekter på dette område.