

Slag i luften

En utredning om myndigheter, mansvåld och makt

Betänkande av Utredningen om kvinnofridsuppdragen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:121

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Omslag: Erick Arango Marcano

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22265-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jens Orback

Regeringen beslutade den 16 oktober 2003 att bemyndiga statsrådet Margareta Winberg att tillkalla en särskild utredare för att följa upp och ur ett könsmaktsperspektiv utvärdera de myndighetsgemensamma uppdrag och de uppdrag till enskilda myndigheter, som gavs i samband med propositionen *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55). Utredaren ska göra en samlad analys av eventuella hinder och strukturer som motverkar ett könsmedvetet arbete på de områden som dessa uppdrag rörde.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om kvinnofrids-uppdragen (N 2003:13).

Med stöd av bemyndigandet förordnades från och med den 1 december 2003 fil.dr Åsa Eldén till särskild utredare.

Den 19 februari 2004 förordnades professor Maud Eduards, fil.dr Carin Holmberg, kriminalinspektör Leif Johansson, professor Eva Lundgren, projektledare Peter Söderström, delegationssekreterare Tomas Wetterberg och adjunkt Anna Wärme som sakkunniga i utredningen. Professor Christian Diesen förordnades som expert i utredningen från och med den 13 april 2004. Kansliråd Katarina Schmidt och fil.dr Maria Wendt Höjer har från och med den 19 februari 2004 varit adjungerade sakkunniga i utredningen.

Som sekreterare förordnades den 1 december 2003 departementssekreterare Katarina Jupén. Den 3 maj 2004 förordnades fil.stud. Tanja Joelsson som biträdande sekreterare. Peter Söderström entledigades som sakkunnig från och med den 1 augusti 2004, för att från och med samma dag förordnas som sekreterare i utredningen. Maria Wendt Höjer har varit sekreterare

i utredningen från och med den 16 augusti 2004 till och med den 18 oktober 2004.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen överlämnar härmed betänkandet *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt* (SOU 2004:121). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 13 december 2004

Åsa Eldén

/ Tanja Joelsson
Katarina Jupén
Peter Söderström
Maria Wendt Höjer

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
Kapitel 1 Inledning	31
Kapitel 2 Våld och könsmakt på den internationella arenan	35
Kvinnors kamp för att ses som människor.....	36
Våld mot kvinnor uppmärksammas	37
Förenta nationerna – internationell legitimering av kvinnofrågor	38
Europarådet och EU följer i FN:s fotspår.....	42
Från privat fråga till internationell angelägenhet	43
Kapitel 3 En könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor	47
Dominerande avvikelseförståelser av våld	48
Feministisk våldsforskning bryter avvikelsetänkandet.....	52
Våld blir en fråga om bristande jämställdhet.....	55
Kvinnofrid: ett förståelseskifte i svensk politik	57
Kvinnofridspropositionen betonar en könsmaktsförståelse – bland annat.....	59
Ett omfattande samhällsproblem	62
Mäns våld mot kvinnor	64

Kapitel 4 Kvinnofridsuppdragens genomförande	69
Myndighetsgemensamma uppdrag	70
Brottsförebyggande arbete	70
Åtgärdsprogram/policydokument	74
Myndighetssamverkan	76
Fortbildning	80
Internationellt samarbete	85
Myndighetsspecifika uppdrag	87
Riksåklagaren	87
Rikspolisstyrelsen	90
Brottsförebyggande rådet (BRÅ)	95
Brottsoffermyndigheten	103
Kriminalvårdsstyrelsen	105
Socialstyrelsen	109
Länsstyrelserna	118
Slutsatser: Kvinnofridsuppdragens genomförande	121
Myndighetsgemensamma uppdrag	121
Myndighetsspecifika uppdrag	123
 Kapitel 5 När våldet är verklighet – arbetet med mäns våld mot kvinnor på lokal nivå	 125
Om samverkan	126
Frideborg	127
Organisation och finansiering	128
Kontaktvägar	130
Målbeskrivning, syfte och teoretisk grund	131
Rekrytering, tillsättning och utbildning av samordnare och gruppledare	132
Verksamheten för män	134
Verksamheten för kvinnor	136
Verksamheten för barn och unga	139
Samverkan	142
Information och utbildning	146
Kommentarer till Frideborg Norrköping, Centrala och Väster ...	148
Bristande organisation och små resurser	148
Könsmaktsförståelsen bortdefinieras på individnivå	150
Könsneutralitet som utgångspunkt	153

Ett effektivt arbete mot mäns våld förutsätter kunskap och kompetens.....	155
...vilket underlättar samsynen.....	156
Malmö stad: Handlingsprogram för insatser vid våld mot kvinnor.....	156
Organisation.....	157
Målbeskrivning, syfte och teoretisk grund.....	158
Kriscentrum – kommunala inrättningar för kvinnor, barn och män.....	159
Yrkesgemensam handbok.....	163
Samverkan.....	164
Polisområde Malmö.....	167
Fredman.....	169
Kommentarer till Malmö stads handlingsprogram, Polisområde Malmö och Fredman.....	172
En stabil organisatorisk grund.....	172
Få samverkansproblem.....	172
Helhetssynen som förståelsemodell och splittringen av våldsformer.....	173
Slutsatser: När våldet är verklighet.....	176
Kapitel 6 Regeringens åtgärder efter kvinnofrids-	
uppdraget.....	179
Nationellt råd för Kvinnofrid.....	179
Stöd till brottsoffer.....	181
Skrivelsen Jämt och ständigt.....	181
Stärkt skydd för den sexuella integriteten.....	182
Sexualiseringen av det offentliga rummet.....	182
Åtgärder för att motverka så kallat hedersrelaterat våld.....	182
Personsäkerhetsutredningen.....	183
2003 års BRÅ-utredning.....	185
Utredningen om Brottsoffermyndigheten (BrOM).....	186

Barn utsatta för någon form av våld	187
Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum till ett nationellt institut	187
Sexualbrottsofferutredningen	188
Utredningen om statligt stöd för kvinnors organisering	189
Jämställdhetspolitiska utredningen	189
Besöksförbud	190
Högskoleverket – regeringsuppdrag om utvärdering av hur frågor om genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor beaktas i utbildningar	191
Utredningens sammanhang: Är mäns våld mot kvinnor ett prioriterat område?	192
Kapitel 7 Motstånd och strukturer som motverkar ett könsmaktsmedvetet arbete med mäns våld mot kvinnor	195
Resurser	196
Myndighetsresurser	196
Våld: ett lågprioriterat och förminskat problem	201
Osynliggörande på länsövergripande och kommunal nivå	203
Organisering	204
Bristande kontinuitet	204
Bristande institutionalisering	207
Lokalt och regionalt självstyre	209
Bristande politisering	211
Förståelser och kompetens	214
Kompetensbrist och kompetensförnekelse	214
Bristande samsyn och samarbete	216
Isärhållande av våldsformer	218
Glapp mellan princip och praktik	219
Neutralitetstänkandet	221
Mäns våld mot kvinnor – frågan som får finnas i teorin men inte i praktiken	222

Kapitel 8 Överväganden och förslag	225
Nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor och barn	226
Specialenheter på myndigheterna för mäns våld mot kvinnor och barn	227
Skärpning av socialtjänstlagens (SFS 2001:453) 5 kap. 11 §.....	230
Skärpt tillsyn för länsstyrelserna inom området mäns våld mot kvinnor	230
Kommunala enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn	231
Ett nationellt forskningscentrum för mäns våld mot kvinnor och barn	232
Forskningsprogram om mäns våld mot kvinnor och barn	233
Ökade resurser till kvinnojourer	234
Kompetenskrav och utbildning	235
Screening och statistik över mäns våld mot kvinnor och barn.....	236
Undersökning av samhällsekonomiska kostnader för mäns våld mot kvinnor och barn	237
Utredning angående mäns våldsansvar	237
Kapitel 9 Konsekvenser av utredningens förslag	239
Ekonomiska konsekvenser	239
Konsekvenser för det kommunala självstyret	241
Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	242
Konsekvenser för integrationspolitiken	242
Konsekvenser för brottsligheten.....	242
Litteraturförteckning	243

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv och tilläggsdirektiv	255
<i>Bilaga 2</i>	Myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa våld mot kvinnor.....	267
<i>Bilaga 3</i>	Förteckning över skriftligt underlag	283
<i>Bilaga 4</i>	Enkät	291

Sammanfattning

Kvinnovåldskommissionen utförde ett banbrytande arbete under 1990-talet gällande mäns våld mot kvinnor i Sverige, vilket resulterade i betänkandet *Kvinnofrid* (SOU 1995:60) och Kvinnofridspropositionen (prop. 1997/98:55). Propositionen innehöll både myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdrag för Domstolsverket, Riksåklagaren och samtliga åklagarmyndigheter, Rikspolisstyrelsen och samtliga polismyndigheter, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Nästan sju år har gått sedan dessa uppdrag gavs, och regeringen pekar nu i direktiven till vår utredning på behovet att staka ut nya riktlinjer för arbetet med mäns våld mot kvinnor.

Denna utrednings uppdrag är att ur ett könsmaktsperspektiv utvärdera kvinnofridsuppdragen och identifiera eventuella hinder och motverkande strukturer för ett effektivt arbete med mäns våld mot kvinnor. Utifrån denna analys formulerar vi sedan ett antal förslag för det kommande arbetet med mäns våld mot kvinnor. Dessa förslag sträcker sig från nationell till lokal nivå, och gäller såväl förändringar inom etablerade organisationer som inrättandet av nya verksamheter.

Framväxten av ett könsmaktsperspektiv

På den internationella arenan har mäns våld mot kvinnor allt mer börjat uppmärksammas och analyseras som en fråga om kön och makt. En könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor finns i dag inskriven i många dokument från FN, EU och Europarådet. I exempelvis *Deklarationen om eliminerande av våld mot kvinnor* som antogs av FN 1993 är utgångspunkten att ”våld mot kvinnor är en avgörande social mekanism, genom vilken kvinnor tvingas in i en underordnad ställning gentemot män”. Även på den svenska

politiska arenan har denna förståelse successivt anammats i politiken kring mäns våld mot kvinnor.

Kvinnovåldskommissionens huvudbetänkande *Kvinnofrid* innebär ett förståelseskifte i svensk politik. Utgångspunkten för kommissionens arbete var kvinnors erfarenheter av våld – något man valde att kalla ett *kvinnoperspektiv*. Mäns våld mot kvinnor förstås i betänkandet i huvudsak som en fråga om brist på jämställdhet. Den proposition som följde på betänkandet utgår också från denna aspekt, men den använder samtidigt andra motstridiga förståelser av mäns våld mot kvinnor. Dessa förståelsemodeller av mäns våld mot kvinnor betecknar vi som *avvikelseförståelser*, där den våldsutövande mannen förstås utifrån att han uttrycker vanmakt, har en psykisk sjukdom eller är socialt determinerad att använda våld, eller där våldet ses som ett fenomen som är vanligare utanför Sveriges gränser. Gärningsmannen blir därmed på ett eller annat sätt avvikande och distanserad från gemene man och kopplingen mellan våld, kön och makt försvinner. Att kombinera könsmaktsförståelsen med olika avvikelseförståelser gör det svårt att angripa problemet med mäns våld mot kvinnor på ett konsekvent och effektivt sätt.

En könsmaktsförståelse av samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor är den grundsyn som präglar vår utredning. Här konkretiseras och preciseras kvinnofridsreformens våldsförståelse. Vi väljer att använda begreppet *mäns våld mot kvinnor* för att betona *vem som är våldsutövare* och *vem som är våldsutsatt*. Mäns våld mot kvinnor måste tolkas i ett socialt och kulturellt sammanhang där män är överordnade kvinnor. Våldet är både ett uttryck för en könsmaktsordning och ett sätt att upprätthålla densamma. Mäns våld mot kvinnor måste förstås sammanhållet – utifrån den diskriminering och de kränkningar som kvinnor utsätts för på alla områden i samhället. Olika våldsformer, våld utövat på skilda arenor och våld i olika relationer är således förbundna med varandra.

I kvinnors liv är våld en del av vardagen, där den egna utsattheten eller andra kvinnors utsatthet för våld, och rädslan för att utsättas för våld, ständigt är närvarande. Mäns våld mot kvinnor inskränker därför kvinnors handlingsutrymme på flera plan, varför frågan ytterst handlar om demokrati. En könsmaktsförståelse som grund för en politisk praktik synliggör därmed en mängd problem som annars förblir dolda. Därtill innebär denna förståelse att man tar fasta på problemets kärna – mäns överordning och kvinnors underordning. På så sätt kan politiken bli mer effektiv och handlingskraftig. Resurserna läggs på relevanta och permanenta åtgärder som

synliggör våldet i stället för på marginella och tillfälliga insatser där fokus ligger någon annanstans.

Uppdragen och genomförandet

Vår utvärdering visar att myndigheterna utfört en del av uppdragen, medan andra uppdrag inte utförts. Vissa uppdrag har genomförts på ett tillfredsställande sätt, medan andra uppdrag utförts – men inte på ett tillfredsställande sätt. En del av den kritik vi framför mot myndigheterna kan föras tillbaka på Kvinnofridspropositionens otydlighet i förståelsen av mäns våld mot kvinnor. Tydlighet i regeringens uppdrag är en förutsättning för att också myndigheterna genomför sina uppdrag på ett konsekvent sätt.

Myndigheterna har i vissa delar underlåtit att utföra regeringens myndighetsgemensamma uppdrag. Exempelvis har inte en enda myndighet på central nivå tagit fram handlingsplaner eller motsvarande övergripande policydokument för hur arbetet med mäns våld mot kvinnor ska bedrivas. Det brottsförebyggande arbetet har enligt vår bedömning generellt en undanskymd plats i myndigheternas verksamhet. De flesta myndigheter har inte heller vidtagit utåtriktade åtgärder i form av informationsspridning eller opinionsbildning. Den kompetenshöjning som regeringen efterfrågar har till stora delar inte genomförts.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen på ett tillfredsställande sätt. En prioritering av utsatta kvinnor som brottsoffer kan skönjas hos flera myndigheter, inte minst hos Brottsoffermyndigheten och delvis även hos Rikspolisstyrelsen. Internationell samverkan har inletts och internationella kontakter tagits på de flesta myndigheter.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen, men på ett sätt som inte är tillfredsställande. Uppdraget om myndighetssamverkan har delvis utförts. Samverkansorganet Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid har etablerats. Den mer bestående effekten av den nationella samverkan är emellertid oklar, eftersom innebörden av denna samverkan med tiden reducerats till informationsutbyte och hemsidan Kvinnofridsportalen.

På regional och lokal nivå varierar samverkan kraftigt; många samverkansprojekt har startats, men många har också lagts ner. Samverkansarbetet har till stor del varit av projektkaraktär, vilket är olyckligt med tanke på den ambition regeringen hade med kvinnofridsuppdragen – att permanenta och ge kontinuitet i arbe-

tet med mäns våld mot kvinnor. Riktlinjer, kontinuitet och samsyn saknas, och i många fall avsätts otillräckliga resurser.

Uppdraget om fortbildning har till vissa delar utförts, men knappast på ett tillfredsställande sätt. Trots en förhållandevis stor satsning nåddes aldrig en majoritet av de yrkesverksamma av fortbildningen. Ett problem är att utbildningarna sällan är obligatoriska. Ingen utvärdering av satsningen har heller gjorts. Det är därför tveksamt om satsningen medfört några bestående förändringar, vare sig i fråga om myndigheternas arbetssätt eller förståelse av frågan. Utbildningsmaterialet *Kvinnofrid* har tagits fram i samarbete mellan flera myndigheter, men såväl arbetsprocess som resultat tydliggör problemen med att olika aktörer och myndigheter har olika syn på och förståelse av problemet med mäns våld mot kvinnor, vilket hindrar en effektiv samverkan.

De myndighets specifika uppdragen har i större utsträckning genomförts av myndigheterna, men många uppdrag har genomförts på ett sätt som inte är tillfredsställande.

Riksåklagaren har genomfört sitt statistikuppdrag om besöksförbud. Utvecklingen visar att allt fler åklagare använder besöksförbud, vilket är positivt. Ett flertal andra problem har dock visat sig. Bland annat överträds besöksförbudet i hög utsträckning och lagföringen av brott som gäller mäns våld mot kvinnor har inte ökat – något som är ett hot mot kvinnors rättstrygghet. Mäns våldsbrott mot kvinnor ses dessutom inte självklart som ett allmänt åtalsbrott inom åklagarmyndigheten.

Rikspolisstyrelsen har i enlighet med sitt uppdrag inventerat polismyndigheternas verksamhet. Polismyndigheterna har, till skillnad från de centrala myndigheterna, upprättat åtgärdsprogram. De problem som här framkommer gäller i stället brister i såväl rutiner som förståelse av våld. Även inom polisen finns attitydproblem när det gäller mäns våld mot kvinnor. Vid ärenden om mäns våld mot kvinnor fäster polisen fortfarande stor vikt vid huruvida kvinnan står fast vid berättelsen, och brottet behandlas inte nödvändigtvis som ett allmänt åtalsbrott. Ytterligare ett problem är att polisen benämner mäns våld mot kvinnor som könsneutralt *familjevåld* eller som *våld i nära relationer* där kopplingen mellan kön och makt osynliggörs och våldet flyttas till en speciell plats eller relation.

Brottsförebyggande rådet har publicerat ett flertal rapporter och artiklar om våld med könsaspekter i enlighet med uppdraget att öka insatserna på området. Den forskning som bedrivs saknar emellertid en könsmaktsförståelse. Våldsutövande män analyseras framför

allt utifrån alkoholvanor, social marginalisering, psykisk störning och tidigare kriminell belastning. Kompetensutvecklingen när det gäller könsteoretisk forskning har uteblivit. Myndigheten skulle också förbättra den officiella rättstatistiken, men könsuppdelad statistik har inte fullt ut genomförts.

Brottsoffermyndigheten tillfördes två miljoner kronor för att genomföra en brottsofferundersökning om våld mot kvinnor, och 2001 utkom *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Brottsoffermyndigheten är en av de få myndigheterna som har arbetat med frågor om mäns våld mot kvinnor med en konsekvent könsmaktsförståelse, även innan kvinnofridsuppdragen gavs. Brottsofferfonden, som är en del av Brottsoffermyndigheten, stödjer forskning och projekt som rör mäns våld mot kvinnor och barn i relativt stor utsträckning.

Kriminalvårdsstyrelsen har kartlagt olika behandlingsmetoder för män och man arbetar även med nationella behandlingsprogram som rör män som begått våldsbrott mot kvinnor. Det saknas emellertid modeller som grundas i en könsmaktsförståelse, som till exempel norska *Alternativ till Vold*. Kriminalvårdens arbete med hot- och riskbedömning för den dömdas partner är positivt, dock med reservation mot den metod bedömningen bygger på, där gärningsmannen bedöms utifrån avvikelseförståelser.

Socialstyrelsen fick i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete om mäns våld mot kvinnor, så att arbetet med mäns våld mot kvinnor på ett bättre sätt skulle införlivas i ordinarie socialtjänst samt i hälso- och sjukvård. Ett screeningprojekt inom hälso- och sjukvården har genomförts med goda resultat. De frivilliga kvinnojourerna har dock alltjämt det yttersta ansvaret för våldsutsatta kvinnor, trots att kommunernas socialtjänster är skyldiga att erbjuda hjälp och stöd till kommunens alla invånare.

Vår genomgång visar att Socialstyrelsen på vissa områden förbättrat sitt arbete när det gäller området mäns våld mot kvinnor, men att våldet hanteras och förstås på ett sätt som vi ställer oss kritiska till. Socialstyrelsen går explicit i polemik med en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor och förespråkar i stället en *ekologisk modell*, som bygger på en kombination av förståelser, där könsmakt är en av flera. Utifrån detta synsätt formuleras ställningstaganden som denna utredning ställer sig kritisk till, exempelvis att samarbetsamtal fortfarande ses som en möjlig arbetsform i relationer där mannen utövar våld mot kvinnan.

Länsstyrelserna har granskat kommunernas arbete, och granskningen av socialtjänsten visar ännu stora brister i handläggningen av

ärenden. Uppdraget att verka för regional samverkan är bristfälligt utfört. Det har förvisso lett till en ökad aktivitet från länsstyrelsernas sida, men antalet samverkansgrupper på länsnivå är fortsättningsvis litet.

Två exempel på lokalt kvinnofridsarbete

I utredningens empiriska undersökning på lokal nivå redogörs för hur det lokala arbetet med mäns våld mot kvinnor kan ta sig uttryck och vilka problem som kan uppkomma i mötet med det konkreta våldet. Vi har fördjupat oss i Frideborgsverksamheterna i Östergötland samt verksamheten i Malmö stad (Polisområde Malmö och Fredman) i Skåne. Båda verksamheterna är väletablerade och har lyfts fram som goda förebilder när det gäller samverkan kring arbetet med mäns våld mot kvinnor.

Den helhetssyn som både Frideborg och Malmö arbetar utifrån innebär konkret att man arbetar med män, kvinnor och barn. En underliggande förståelse är också att arbetet ska vara *könsneutralt* och att man inte ska ta ställning för någon part. Alla de verksamheter vi studerat säger sig utgå från en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor, men man menar också att denna måste kombineras med andra förståelser, grundade i olika individuella, sociala eller kulturella avvikelser. I det konkreta arbetet tenderar könsmaktsförståelsen att försvinna, vilket får allvarliga konsekvenser. Detta gäller arbetet med kvinnorna, när man exempelvis försätter kvinnor och barn i fara genom att inte aktivt uppmana kvinnan att lämna en våldsam man. Arbetet med barn är könsneutralt och man tar inte ställning i vårdnadsfrågor.

Verksamheten i Malmö och delar av Frideborg är eller håller på att bli *institutionaliserad*, vilket är mycket positivt och en förutsättning för att en vidareutveckling ska kunna ske. Om mäns våld mot kvinnor definieras som ett allvarligt samhällsproblem är arbetet för att bekämpa detta något som måste bekostas av samhällets medel. Många anställda i de undersökta verksamheterna arbetar långt mer än de får ersättning för.

Analysen av verksamheterna tydliggör att ett arbete med mäns våld mot kvinnor och barn på lokal nivå måste bygga på en genomtänkt samverkan mellan olika samhällsaktörer. Men för att denna samverkan mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och frivilligorganisationer ska fungera krävs en gemensam plattform att utgå från, ett tydligt syfte, klart formulerade mål och en verksam-

hetsplan. *Samverkan kräver samsyn, som i sin tur kräver kunskap.* En förutsättning för att tjänstemän och samverkande aktörer ska kunna utarbeta mål och bedriva verksamhet är dock att de har kunskap om de problemområden verksamheten omfattar. Krav på kunskap måste ställas vid tjänstetillsättningar, och både personal och samverkande aktörer måste kontinuerligt utbildas. En tanke är att sprida kunskapen brett samtidigt som man samlar kompetensen i *specialiserade enheter*. Kunskap erhålls också genom ett bra samarbete med kvinnojouren, som är den samhällsinstans som under längst tid arbetat med mäns våld mot kvinnor.

Våra slutsatser – motstånd och motverkande strukturer

Det motstånd och de strukturer som motverkar ett könsmaktsmedvetet arbete med mäns våld mot kvinnor som vi identifierat, omfattar flera områden och nivåer. De problem vi lyfter fram gäller frågan om *resursprioritering*, hur arbetet med mäns våld mot kvinnor *organiseras* och vilka *kunskaper och förståelser* om frågan som kommer till uttryck. Vi har, vid sidan av det övriga underlaget, genomfört en mindre enkätundersökning om hur mycket resurser till området mäns våld mot kvinnor de berörda myndigheterna och ett antal departement avsatt i den totala budgeten. Resultatet av enkäten bekräftar de slutsatser vi drar gällande myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor som ett lågprioriterat och förminskat samhällsproblem.

När det gäller hur frågan om mäns våld mot kvinnor organiseras, konstaterar vi att frågan inte har arbetats in i myndigheternas ordinarie verksamhet, med undantag för Brottsoffermyndigheten, och den ges inte heller specialiserade tjänster. Arbetet med mäns våld brister i *kontinuitet, institutionalisering* och *politisering*. Mäns våld mot kvinnor ses inte som ett eget kompetens- eller kunskapsområde, vilket kan förklara avsaknaden av kompetenskrav vid tjänstetillsättningar. Bristande samsyn och samarbete mellan myndigheter är fortfarande ett stort problem vid hantering av frågor om mäns våld mot kvinnor. Utan en gemensam förståelse av problemet blir det svårt att göra arbetet effektivt och konsekvent.

Vi konstaterar att motståndet tar sig uttryck som ett *osynliggörande*, där våldet bagatelliseras och förminskas, omformuleras (från att handla om könsmakt till att gälla andra, mindre kontroversiella problem), görs till ett avgränsat avvikelseproblem eller till ett problem som bara rör ”de andra”, sönderdelas (olika vålds-

former hålls isär), avpolitiseras och formuleras som ett konsensusproblem.

När våldet på olika sätt förminskas och osynliggörs framstår mäns våld mot kvinnor inte som något som kräver särskilda resurser, och omformuleringarna av mäns våld mot kvinnor till andra problem leder fram till att frågan inte anses kräva särskild politisk diskussion, särskild organisering eller institutionalisering. Eftersom *resurser, organisation* och *förståelse* på detta sätt är intimt sammanflätade, rör de förslag till åtgärder vi presenterar samtliga dessa nivåer.

Våra förslag i korthet

Våra förslag till åtgärder omfattar många samhällsområden. Vi argumenterar för en specialisering av både kunskaps- och organisationskaraktär. Stora satsningar måste göras för att *institutionalisera* och *systematisera* arbetet, se till att tillräckliga resurser finns och skapa en samsyn som möjliggör ett effektivt arbete. Organiseringen av arbetet med mäns våld mot kvinnor måste få andra former på nationell, regional och lokal nivå. Våra förslag bygger vidare på redan befintliga institutioner och verksamheter, men vi föreslår även nya. Samtliga våra förslag utgår ifrån och utvecklar en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor.

- En nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor och barn ska tillsättas.
- Specialenheter för mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas hos Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Integrationsverket, Riksförsäkringsverket (Försäkringskassan) samt Statens skolverk.
- Lydelsen i socialtjänstlagens 5 kap. 11 § ska skärpas från ”bör” till ”skall”.
- Länsstyrelserna ska få ett skärpt tillsynsansvar inom området mäns våld mot kvinnor.
- Kommunala enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas.
- Ett nationellt forskningscentrum för mäns våld mot kvinnor och barn ska etableras.

- Ett forskningsprogram om mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas.
- De lokala kvinnojourerna ska ges statliga medel och kvinnojourernas riksorganisationer ska få ökade anslag.
- Krav på könsmaktsorienterad våldskompetens ska ställas vid tillsättning av tjänster med anknytning till mäns våld mot kvinnor.
- Rutiner för screening och statistikföring över mäns våld mot kvinnor ska utarbetas.
- En undersökning av samhällsekonomiska kostnader för mäns våld mot kvinnor ska genomföras.
- En utredning angående mäns våldsansvar ska tillsättas.

Summary

The Commission on Violence against Women performed pioneering work in the 1990s on men's violence against women in Sweden, which resulted in the report *Violence against Women* (Swedish Government Official Reports 1995:60) and the Government Bill on Violence against Women (1997/98:55). The bill contained both assignments intended for all government agencies and specific assignments for particular agencies – the National Courts Administration, the Office of the Prosecutor-General and all regional public prosecution offices, the National Police Board and all police authorities, the National Council for Crime Prevention, the Crime Victim Compensation and Support Authority, the National Prison and Probation Administration, the National Board of Health and Welfare and the county administrative boards. Nearly seven years have passed since these assignments were issued and in the terms of reference for our inquiry the Government now indicates the need to set out new guidelines for the work on men's violence against women. The remit of this inquiry is to evaluate the assignments issued in the Government Bill on Violence against Women and identify any hindrances and structural obstacles to effective work on men's violence against women. The approach indicated for the inquiry's work is a gender power perspective. On the basis of this analysis, we then formulate a number of proposals for future work on men's violence against women. These proposals extend from national to local level and concern both changes in established organisations and the setting up of new activities.

Emergence of a gender power perspective

In the international arena, men's violence against women is increasingly being noticed and analysed as a matter of gender and power. These days, a gender power interpretation of men's violence

against women is written into many UN, EU and Council of Europe documents. The *Declaration on Elimination of Violence against Women* adopted by the United Nations in 1993 starts out from the observation that “[v]iolence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men”. In the Swedish political arena too, this perception has gradually been adopted in policies relating to men’s violence against women.

The main report of the Commission on *Violence against Women*, *Violence against Women*, represents a sea change in Swedish political thinking. The Commission starts out from women’s experiences of violence, an approach that it chooses to term a *women’s perspective*. Men’s violence against women is understood in the report principally as a matter of a lack of gender equality. The Government Bill following the report is based on the same approach but also applies other, conflicting interpretations of men’s violence against women. We designate these interpretative models of men’s violence against women *deviation-based interpretations*: the violent man is expressing his powerlessness or is mentally ill, or his use of violence is socially determined, or such violence is seen as a phenomenon that is more common beyond the borders of Sweden. In one way or another, these approaches mark the perpetrator as a deviant, dissociating him from the average man, and the link between violence, gender and power disappears. Combining the gender power interpretation with deviation-based interpretations makes it difficult to tackle the problem of men’s violence against women in a consistent and effective manner.

A gender power interpretation of the social problem of men’s violence against women is the basic view informing our inquiry. Here the interpretation of violence that occurs in the Violence against Women reform is made more specific and more concrete. We choose to use the concept *men’s violence against women* in order to stress *who is exercising violence* and *who is subjected to violence*. Men’s violence against women must be interpreted in a social and cultural context that ranks men higher than women. This violence is both an expression of a gender power hierarchy and a means of upholding it. Men’s violence against women must be understood in context – bearing in mind the discrimination and abuses women are subjected to in all areas of society. Different forms of violence, violence exercised in different arenas and violence in different types of relationships are therefore

interconnected. For women, violence is part of everyday life, where there is no escaping their own or other women's exposure to violence, or the fear of being subjected to violence. Men's violence against women therefore limits women's freedom to act at various levels so the issue is ultimately a matter of democracy. Consequently, making a gender power interpretation the basis for political practice brings many problems that would otherwise have remained hidden into the open. Moreover, this interpretation recognises the heart of the problem: men's superior position and women's subordination. This can enable policies to be more effective and vigorous. Resources go to relevant and permanent measures that make the violence visible instead of marginal and temporary initiatives that focus on something else.

The assignments and their performance

Our evaluation shows that the government agencies have performed some of the assignments, while others have not been carried out. Some of the assignments that have been performed have been carried through in a satisfactory manner, while others have not. Some of the criticisms we make of the agencies can be blamed on the failure of the Violence against Women Bill to be clear about the interpretation of men's violence against women. Clear instructions from the Government are essential if agencies are to carry out their assignments consistently.

In some respects, the agencies have failed to perform assignments issued by the Government to all agencies. Not a single central government agency has drawn up action plans or equivalent broad policy documents on the conduct of work on men's violence against women. It seems to us that crime prevention work in general has a minor place in agencies' activities. Most agencies, moreover, have not undertaken any outreach activities in the form of dissemination of information or opinion formation. The enhancing of knowledge and skills that the Government requested has largely failed to happen.

In some respects, the agencies have performed the assignments to all agencies in a satisfactory manner. Several agencies, not least the Crime Victim Compensation and Support Authority and to some extent also the National Police Board, appear to have established a practice of giving women subjected to violence priority as crime

victims. International cooperation has begun and international contacts have been established at most agencies.

In some respects, while the agencies have performed the assignments given to all agencies, they have not done so in a satisfactory manner. The assignment concerning inter-agency collaboration has been carried out in part. The *National Group of Authorities for the Protection of Women against Violence* has been established. However, how much of a lasting impact the national collaboration will have is unclear since in practice, with the passing of time, the collaboration has essentially been pared down to information exchange and the Violence against Women web portal. At regional and local level the amount of collaboration varies sharply; many projects have been started but many have also been abandoned. Joint action has largely taken the shape of projects, which is unfortunate in view of the Government's intentions in issuing the Violence against Women assignments, namely, to provide continuity and permanence in the work on men's violence against women. There is a lack of guidelines, continuity and a shared perspective and in many cases inadequate resources are allocated. Parts of the assignment concerning in-service training/education have been carried out, though the manner in which this has been done has scarcely been satisfactory. Despite a fairly substantial commitment of funds, most employees remained untouched by this initiative. One problem is that the courses are rarely compulsory. No evaluation has been made of the initiative. It is doubtful whether it has led to any lasting change, either as regards agencies' working methods or their understanding of the issue. The Violence against Women educational material is the outcome of cooperation between several agencies, but both the working processes and the results illustrate the problems involved when different actors and agencies have different views and interpretations of the problem of men's violence against women, which hampers effective collaboration.

The *specific assignments for particular agencies* have been carried through by the agencies to a greater extent, but the way in which many assignments have been carried out is unsatisfactory.

The *Office of the Prosecutor-General* has carried out its assignment to produce statistics on restraining orders. The trend shows that more and more prosecutors are using restraining orders, which is a positive development. However, a number of other problems emerge. Restraining orders are frequently violated and there has

been no increase in the prosecution of crimes involving violence by men against women, a fact that threatens women's legal security. Regional public prosecution offices do not necessarily regard violence by men against women as a criminal offence that requires public prosecution.

The *National Police Board* has complied with its assignment to take stock of the activities of the police authorities. The police authorities, unlike the central agencies, have drawn up action programmes. The problems that show up here concern inadequate routines and shortcomings in the interpretation of violence. In the police force too, there are attitude problems where men's violence against women is concerned. In cases concerning violence by men against women, the police attach great importance to whether or not the woman sticks to her story and such cases are not necessarily treated as criminal offences that are subjected to public prosecution. An additional problem is that the police label men's violence against women with the gender-neutral term *family violence* or *violence in close relationships*, terms that obscure the link between gender and power and assign the violence to a particular location or relationship.

The *National Council for Crime Prevention* has published several reports and articles on gender-related violence, in accordance with its assignment to increase measures in this area. However, the research that is being conducted lacks a gender power interpretation. Violent men are analysed primarily from the point of view of alcohol consumption, marginalisation, mental disturbances and previous criminal records. There has been a lack of skills development regarding research based on gender theory. The Council was also instructed to improve official legal statistics and the coding of crimes. Gender disaggregation has not been fully implemented in the statistics.

The *Crime Victim Compensation and Support Authority* was given SEK 2 million to conduct a crime victims study on violence against women. In 2001 it published *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning* (Captured Queen. Men's violence against women in gender-equal Sweden – a prevalence study). The Crime Victim Compensation and Support Authority is one of the few agencies that consistently applied a gender power interpretation in its work on violence by men against women, even before the Violence against Women assignments were issued. The Fund for Victims of Crime provides relatively

extensive support to research and projects concerning men's violence against women and children.

The *National Prison and Probation Administration* has surveyed treatment methods for men and is working on national treatment programmes affecting men who have committed violent crimes against women. However, there is a lack of models based on a gender power interpretation, such as the Norwegian *Alternativ till Vold (Alternatives to Violence)*. The work of the Swedish Prison and Probation Service on threat and risk assessment for partners of men convicted of violent crimes is positive, though the inquiry has reservations about the method the assessment is based on, as the perpetrator is assessed on the basis of deviation interpretations.

The *National Board of Health and Welfare* was given the assignment of leading a development project on men's violence against women aimed at better incorporating work on violence by men against women into the normal activities of the social services and health services. A screening project has been carried out in the health and medical services, with good results. Ultimate responsibility for women subjected to violence still rests with the voluntary women's shelters, even though municipal social services are required to offer help and support to all residents of the municipality. Our survey shows that the National Board of Health and Welfare has improved its work on men's violence against women in some areas, but that this violence is dealt with and interpreted in a way that we take a critical view of. The National Board of Health and Welfare explicitly takes issue with a gender power interpretation of men's violence against women and advocates an *ecological model*. The model builds on a combination of interpretations, gender power being one of several. On the basis of this approach, positions are formulated that this inquiry takes a critical view of; for example, cooperation counselling is still regarded as a possible working method in relations where the man is violent towards the woman.

The *county administrative boards* have examined the work of the municipalities and the examination of the social services reveals that there are still major shortcomings in the way cases are dealt with. The assignment of working for regional collaboration has been performed inadequately. Admittedly, it has led to increased activity on the part of the county administrative boards, but the number of joint action groups at county level remains small.

Two examples of local work on violence against women

The inquiry's empirical study at local level describes the forms local work on men's violence against women can take and the problems that can arise in encounters with actual violence. We have made in-depth studies of the Frideborg activities in Östergötland and of the City of Malmö, including the Malmö police district and the Fredman programme, in Skåne. Both these activities are well established and have been highlighted as good examples of collaboration on men's violence against women.

The inclusive approach adopted by both Frideborg and Malmö in their work means, in concrete terms, working with men, women and children. However, another underlying premise is that the work should be *gender neutral* and should avoid taking sides. All the activities we have studied claim to proceed from a gender power interpretation of men's violence against women, but they also take the view that this must be combined with other interpretations, based on different individual, social or cultural deviations. In practice, the gender power interpretation tends to disappear, and this has serious consequences. This applies to the work with women, when, for example, women and children are put in danger by a failure to actively encourage the woman to leave a violent man. The work with children is gender neutral and staff do not take a position on custody issues.

The activities in Malmö and parts of Frideborg have been *institutionalised*, or are in the process of becoming institutionalised, which is very positive and is a prerequisite for further development. If men's violence against women is defined as a serious social problem, efforts to combat it are something that has to be paid for from society's resources. Many employees in the activities studied work far more hours than they are paid for.

The analysis of the activities makes it clear that any work on men's violence against women and children at local level must build on well-considered collaboration between different actors in society. In order for collaboration between different agencies and between agencies and voluntary organisations to work, there must be a common platform from which to proceed, a clear purpose, and clearly formulated objectives and descriptions of activities. *Collaboration requires a shared perspective, which in turn requires knowledge.* Public employees and actors collaborating with them cannot draw up objectives and conduct activities unless they have

an adequate knowledge of the problem areas that their activities encompass. Knowledge must be made a requirement when recruiting and both staff and collaborating actors must undergo continuous further education and training. One possibility is to spread knowledge broadly while concentrating specific skills and know-how in *specialised departments*. Another source of knowledge is good cooperation with women's shelters, which are the body in society that has worked longest on men's violence against women.

Our conclusions: resistance and structural obstacles

The resistance and structural obstacles to gender power-conscious work on men's violence against women that we have identified are found in multiple areas and at multiple levels. Some problems to which we draw particular attention are the issue of *resource prioritisation*, the *organisation* of work on men's violence against women and the *knowledge and interpretations* of the issue that emerge. Alongside the other material, we have carried out a relatively small questionnaire survey on the amount of their budget relevant agencies and some ministries allocate to the area of men's violence against women. The results of the survey confirm the conclusions we draw about the agencies' work on men's violence against women being a low priority and relatively insignificant social problem. With regard to the question of the organisational place of the issue of men's violence against women, we note that, with the exception of the Crime Victim Compensation and Support Authority, it is not incorporated in the agencies' normal activities and specialised positions are not provided for it. Work on men's violence lacks *continuity*, *institutionalisation* and *politicisation*. Men's violence against women is not seen as a separate skills and knowledge area, which may explain the absence of any such requirements when recruiting new staff. A lack of a shared perspective and of cooperation between agencies is still a major problem in addressing issues related to men's violence against women. Without a shared interpretation of the problem, it is difficult to make the work effective and consistent.

We note that the form taken by resistance is *invisibilisation*: the violence is trivialised and diminished, redefined (from being about gender power to being about other, less controversial problems), turned into a limited problem of deviation or a problem that only

concerns “the others”, subdivided (separated into different forms of violence), depoliticised and defined as a consensus problem.

When the violence is diminished and invisibilised in different ways, it is not obvious that men’s violence against women is something that requires special resources. When men’s violence against women is redefined in terms of other problems, the issue is not considered to require special political discussion, special organisation or institutionalisation. As *resources*, *organisation* and *interpretation* are thus intimately interwoven, the proposed measures we present concern all these levels.

Our proposals in brief

Our proposed measures encompass many areas of society. We argue for both knowledge-based and organisational specialisation. Major steps must be taken to *institutionalise* and *systematise* the work, to see to it that adequate resources are available and to create a *shared perspective* that facilitates effective work. The organisation of work on men’s violence against women must take new forms at national, regional and local level. Our proposals build on existing institutions and activities, but we also propose new ones. All our proposals are based on and elaborate a gender power interpretation of men’s violence against women.

- Appoint a national expert group on men’s violence against women and children
- Set up special departments for men’s violence against women and children at the National Courts Administration, the Office of the Prosecutor-General, the National Police Board, the National Council for Crime Prevention, the Crime Victim Compensation and Support Authority, the National Prison and Probation Administration, the National Board of Health and Welfare, the Swedish Migration Board, the Swedish Integration Board, the National Social Insurance Board (social insurance office) and the National Agency for Education
- Strengthen the wording in Chapter 5, Section 11 of the Social Services Act from “should” to “must”
- Give the county administrative boards more rigorous supervisory responsibility in the area of men’s violence against women

- Set up municipal departments focusing on men's violence against women
- Establish a national research centre on men's violence against women and children
- Set up a research programme on men's violence against women and children
- Give the local women's shelters state funds and the national organisations of women's shelters higher appropriations
- Require gender power-oriented violence-related knowledge and skills when recruiting to positions connected with men's violence against women
- Develop routines for screening and compiling statistics on men's violence against women
- Make a study of the social costs of men's violence against women
- Appoint an inquiry on men's responsibility for violence.

Kapitel 1 Inledning

Mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem, om det råder stor samstämmighet i dagens Sverige – åtminstone retoriskt. Decennier av kvinnors kamp för att föra upp frågan på den politiska dagordningen har utan tvekan haft betydelse. I svensk politik vittnar inte minst kvinnofridsreformen, betänkandet *Kvinnofrid* och propositionen *Kvinnofrid* om att en hel del åtgärder har vidtagits vad gäller området mäns våld mot kvinnor.¹ Några av svaren på frågan om vilken spridning och betydelse dessa åtgärder har fått ger vi i denna utredning.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen har följande uppdrag:

Att följa upp och utvärdera genomförandet av de myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdragen som gavs i samband med Kvinnofridspropositionen. Utredaren skall utvärdera samtliga åtgärder ur ett könsmaktsperspektiv. Efter att myndigheternas uppdrag följts upp och utvärderats skall utredaren – på de områden de aktuella uppdragen rörde – göra en samlad analys av eventuella hinder och strukturer som motverkar ett könsmedvetet arbete.²

Regeringen pekar i direktiven på att det ”långsiktiga arbete med att motverka mäns våld mot kvinnor som tog sin början 1993” i och med redovisningen av kvinnofridsuppdragen har ”kommit fram till en punkt då riktlinjerna för det fortsatta arbetet måste stakas ut”.³ Utredningen ska också ”beakta de insatser som regeringen vidtagit efter att myndighetsuppdragen slutförts”.⁴

Ett könsmaktsperspektiv är utgångspunkten för regeringens jämställdhetspolitik: ”(den) vilar på en förståelse av att det råder en maktordning i samhället mellan kvinnor och män, där män som grupp är överordnade kvinnor som grupp”.⁵ Mäns våld mot kvin-

¹ SOU 2995:60, prop. 1997/98:55.

² Dir. 2003:112, s. 264.

³ Dir. 2003:112, s. 263.

⁴ Dir. 2003:112, s. 264.

⁵ Dir. 2003:112, s. 263.

nor ser regeringen som en konsekvens av bristande jämställdhet och ett uttryck för denna könsmaktsordning, och arbetet för att bekämpa detta våld ska utgå från kvinnors verklighet. Att ”denna maktförståelse tas som utgångspunkt” ser regeringen som ”en förutsättning för att en varaktig förändring skall uppnås”.⁶

Att Utredningen om kvinnofridsuppdragen ska genomsyras av ett könsmaktsperspektiv ligger i linje med det uppdrag som gavs till Kvinno våldskommissionen 1993:

Regeringen gav, i sitt direktiv till Kvinno våldskommissionen uppdraget att göra en översyn av frågor som rör mäns våld mot kvinnor ur ett kvinnoperspektiv, dvs. att utgå ifrån kvinnors verklighet och erfarenheter. Kvinno våldskommissionen och senare regeringens proposition *Kvinnofrid* har bevakat att detta perspektiv varit utgångspunkten. Det är därför angeläget att följa upp och utvärdera vad det inneburit för de resultat som uppnåtts.⁷

När vi har genomfört vårt uppdrag har vi studerat det material som myndigheterna själva har producerat, i form av genomförandet av uppdragen och rapportering om detsamma. Vi har också gjort en egen undersökning där vi sett på det konkreta arbetet med mäns våld mot kvinnor och barn på lokal nivå, och en mindre undersökning om resurstilldelning på central och regional nivå. Genom betänkandet, och framför allt när vi diskuterar hinder och motverkande strukturer i arbetet med mäns våld mot kvinnor, sätter vi också in kvinnofridsuppdragets genomförande i sitt sammanhang och relaterar dem till andra åtgärder, liksom till forskning.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen har i enlighet med direktiven haft samråd med andra utredningar. Det gäller Utredningen om Brottsoffermyndigheten samt Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum till ett nationellt institut. Enligt direktiven har vi också samrått med Högskoleverket om verkets uppdrag att utvärdera hur genusperspektiv och mäns våld mot kvinnor beaktas i relevanta utbildningar, och med Rikspolisstyrelsen om uppdraget att utveckla riktlinjer för hot- och riskbedömningar i ärenden som rör våld i nära relationer samt besöksförbud. Därutöver har utredningen träffat 2003 års BRÅ-utredning, Jämställdhetspolitiska utredningen samt representanter för Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR), Riskförbundet för Social och Mental Hälsa

⁶ Dir. 2003:112, s. 263.

⁷ Dir. 2003:112, s. 264.

(RSMH) samt Terrafem, som är en kvinnoorganisation för kvinnor och flickor med utländsk härkomst. Vi har även träffat representanter för samtliga centrala myndigheter som omfattades av kvinnofridsuppdragen.

Detta betänkande – *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt* – är resultatet av vårt arbete. Inledningsvis följer vi framväxten av mäns våld mot kvinnor som en fråga om kön och makt på en internationell arena (kapitel 2). Med grund i kvinnofridsreformen och utvecklingen inom svensk våldsforskning går vi därefter djupare in i förståelsen av ett könsmaktsperspektiv på mäns våld mot kvinnor (kapitel 3). Myndigheternas genomförande av kvinnofridsuppdragen redovisas och kommenteras i kapitel 4. I kapitel 5 presenterar vi vår egen studie om arbetet på lokal nivå. Denna följs av en genomgång av regeringens åtgärder efter kvinnofridsreformen (kapitel 6). Den samlade analysen av hinder och strukturer som motverkar ett könsmaktsmedvetet arbete på området mäns våld mot kvinnor återfinns i kapitel 7. Slutligen presenterar vi utredningens överväganden och förslag (kapitel 8) och förslagets ekonomiska, jämställdhets- och integrationspolitiska konsekvenser samt konsekvenser för det kommunala självstyret och för brottsligheten (kapitel 9).

Kapitel 2 Våld och könsmakt på den internationella arenan

I detta kapitel ger vi en kort beskrivning av hur mäns våld mot kvinnor har synliggjorts som ett politiskt problem på internationell nivå och hur detta våld i allt högre grad har kommit att analyseras och förstås som sammankopplat med mäns överordning och kvinnors underordning. Tanken är att ge en historisk bakgrund och en internationell förankring till det könsmaktsperspektiv på våld som, enligt direktiven, ska vara utgångspunkten för denna utredning. Vi tecknar en historia där fokus ligger på västvärlden, men vi vill samtidigt understryka att parallella rörelser också finns i andra delar av världen.¹

Synliggörandet av mäns våld mot kvinnor som ett omfattande samhällsproblem hänger nära samman med kvinnors långvariga kamp för medborgerliga och mänskliga rättigheter. Under de senaste 100 åren har ett organiserat motstånd mot mäns våld mot kvinnor vuxit fram – både på en nationell och på en internationell nivå. Kampen har förts av såväl enskilda kvinnor som av olika nationella och internationella sammanslutningar, vilket i sin tur bidragit till en internationell organisering inom politik, forskning och praktisk verksamhet.

Våld mot kvinnor är en fråga som har enat kvinnor över nationsgränser. Våldet har uppfattats som en gemensam angelägenhet oavsett etnicitet, klass, kultur och religion. Den globala förekomsten av våld mot kvinnor tydliggör mäns överordning, och kvinnor har kunnat organisera sig kring en gemensam erfarenhetsbas av våldsutsatthet. Ur denna organisering har också successivt ett könsmaktsperspektiv vuxit fram, där våldet sätts i samband med maktordningen mellan könen.²

Feministiska forskare och aktivister har länge argumenterat för att frihet från mäns våld är en förutsättning för att kvinnor ska

¹ Sandoval 1991, Mohanty m.fl. 1991, Mohanty 2001.

² Agosin 2001, Grimshaw m.fl. 2001.

kunna betraktas som fullvärdiga medborgare och jämlika individer. I den meningen formuleras mäns våld mot kvinnor ytterst som en fråga om demokrati och mänskliga rättigheter.

Kvinnors kamp för att ses som människor

Kvinnors kamp för mänskliga rättigheter har i stor utsträckning handlat om att bli betraktade som människor och jämlika medborgare, där lika rättigheter varit en central fråga. Denna rättvisekamp har en lång historia – kritik mot kvinnors låga samhällsstatus och livssituation finns formulerad i litteratur åtminstone sedan början av 1400-talet. Samtidigt måste man konstatera att kritiken mött motstånd; frågor om kvinnors rättigheter har marginaliserats och definierats ut från den offentliga och politiska arenan. Kvinnors liv har under historien sammankopplats med den privata sfären. Den offentliga samhällssfären har däremot i stor utsträckning varit synonym med mäns liv och rättigheter. Isärhållandet mellan det som anses tillhöra den privata respektive offentliga sfären sammanfaller alltså ofta med vad som anses vara kvinnligt respektive manligt.³

Den internationella arenan, som är i fokus i detta kapitel, präglas ännu av detta mönster. Många feministiska forskare har påvisat hur mänskliga rättigheter (per definition offentliga) utgår från mäns erfarenheter och verklighet. Detta innebär att kvinnors rättigheter inte självklart ses som mänskliga rättigheter. Att innefatta den privata sfären i rättighetsbegreppet har mötts av motstånd, inte minst med argumentet att staten inte ska blanda sig i hem och privatliv. Mannen, som familjeöverhuvud, anses också ha rätt att utan inskränkningar kontrollera sitt hem. Dessa föreställningar har inneburit ett stort motstånd mot kvinnors arbete för att föra upp frågor om våld i hemmet på dagordningen.⁴

³ Miles 1991, Clayhill 1992, French 1992, Cook 1994, Agosin 2001, Grimshaw m.fl. 2001.

⁴ Miles 1991, French 1992, Cook 1994, Agosin 2001, Grimshaw m.fl. 2001, Goran 2002, Hirdman 2001.

Våld mot kvinnor uppmärksammas

Historiskt sett har mäns makt över och rätt till kvinnors liv, kropp och sexualitet ofta varit självklar, vilket även innefattat rätten att utöva våld mot sin hustru. I en eller annan form har våldshandlingar utförda av män mot kvinnor sanktionerats i lagstiftning, med grund i föreställningar om kvinnor som mäns egendom. Trots att det skett stora förändringar när det gäller lagstiftning om mäns våldsbrott mot kvinnor, lever i hög grad föreställningen om mäns överordning och rätt till kvinnors kroppar och sexualitet kvar i social och kulturell praxis.⁵

I kampen för kvinnors rättigheter har historiskt sett fokus i hög grad legat på andra frågor än våld mot kvinnor. Det har handlat om frågor som rösträtt, anställning utanför hemmet, rätt till utbildning eller fullvärdigt medborgarskap. Först på slutet av 1800-talet uppmärksammade engelska och amerikanska kvinnor, exempelvis inom suffragetterörelsen, hustrumisshandel som en social och politisk fråga.⁶ Då var ofta en allmän uppfattning om mäns våld att det var sammankopplat med alkohol, omoral och sedesfördärv. Det kunde också förklaras som en följd av inneboende underlägsenhet hos invandrare och fattiga. Samtidigt kunde ett visst mått av våld legitimeras av mannens traditionella rätt som familjeförsörjare och som familjeöverhuvud. Kvinnoakskvinnor gjorde dock en annan tolkning av problemet. De såg våld mot kvinnor som en följd av maktobalansen mellan könen – en maktobalans som tydligast uttrycktes i att en hustru betraktades som sin makes egendom.⁷

Kampen för kvinnors rättigheter och för att uppmärksamma våld mot kvinnor stannade delvis av under första världskriget. Under krigsåren underställdes kraven på rättvisa för kvinnor kampen för att försvara demokratin, och feminism underordnades humanism. I detta sammanhang betonades att kvinnor och män hade gemensamma intressen, och problemet med kvinnoförtryck fick anstå. Därigenom försvann också våld mot kvinnor från den offentliga dagordningen.⁸

⁵ Millet 1971, Brownmiller 1975, Miles 1991, Daniels & Brooks 1997, Eliasson 1997, Klein m.fl. 1997, Neft & Levin 1997, Hanmer & Itzin 2000.

⁶ Raeburn 1975, Tremain 1975.

⁷ Miles 1991, French 1992, Daniels & Brooks 1997, Klein m.fl. 1997, Smith 2000, Hanmer & Itzin 2000, Gordon 2002.

⁸ Grimshaw m.fl. 2001.

Efter andra världskriget, då vidden av nazisternas brott inte längre gick att blunda för, började världssamfundet fokusera på mänskliga rättigheter, vilket blev en avgörande faktor bakom bildandet av Förenta nationerna. Men inte heller i denna diskussion ansågs kvinnor ha särskilda behov eller intressen som en följd av ett ojämnt samhällssystem. Inga särskilda politiska åtgärder vidtogs i detta skede för att bekämpa våldet mot kvinnor.⁹

Förenta nationerna – internationell legitimering av kvinnofrågor

I takt med att allt fler kvinnorörelser lyfte fram könsrelaterade orättvisor började världssamfundet vidta åtgärder för att förbättra kvinnors situation, även om det skulle dröja ända till slutet av 1900-talet innan frågan om våld mot kvinnor på allvar kom upp på agendan.

Grundläggande för *Förenta nationernas* stadga om kvinnors rättigheter är pionjärinsatserna i början av 1900-talet inom sammanslutningen Pan American Union och Nationernas förbund (Förenta nationernas föregångare). Här gjordes tidigt enstaka organiserade försök att uppmärksamma våld mot kvinnor. Nationernas förbund arbetade bland annat med att rädda kvinnor från "sex-slaveri" och för att stoppa mäns användning av kvinnors kroppar som ägodelar, men detta uttrycktes inte som ett led i att motverka och förhindra mäns våld mot kvinnor. Under FN:s tidiga år låg i stället fokus när det gällde kvinnors livssituation på att uppnå jämlikhet inför lagen inom områden som politisk representation, arbete, utbildning, nationalitet och giftermål. Inom sammanslutningen International Alliance of Women, uttrycktes dock redan 1927 vikten av att fokusera på våld mot kvinnor. Kvinnoaktiviteter gjorde därmed kopplingen mellan våld och kvinnors status i samhället till en internationell fråga, men misshandel och sexuella övergrepp inom den privata och offentliga sfären kom inte att bli en fråga på den officiella dagordningen förrän flera decennier senare.¹⁰

⁹ Grimshaw m.fl. 2001.

¹⁰ Pleck 1987, Radford & Russel 1992, Förenta nationerna 1995, Klein m.fl. 1997, Agosin 2001, Grimshaw m.fl. 2001.

Kampen för kvinnors rättigheter inom FN brukar delas upp i tre faser – den första fasan (1945–1962), den andra fasan (1963–1975) och den tredje fasan (1976–1985).¹¹

Den första fasan handlade om att säkra en lagstiftningsgrund för kvinnors medborgerliga rättigheter. Under denna period antog FN *Deklarationen om mänskliga rättigheter* 1948, i vilken det uttrycks att kvinnor och män på lika villkor ska kunna åtnjuta alla mänskliga rättigheter.¹² Denna skrivning var framför allt ett resultat av kvinnorörelsens aktiva initiativ framför allt mellan första och andra världskriget.

Den andra fasan handlade om att erkänna kvinnors roll i samhälls utveckling och dra upp riktlinjer för att kvinnor ska behandlas jämlikt inom alla livsarenor. Denna period avslutades med den första internationella kvinnokonferensen 1975 i Mexico City.¹³

Den tredje fasan handlade om att nå insikt om och arbeta för konsensus kring kvinnors deltagande i samhället. *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)* antogs 1979 av FN:s generalförsamling. Konventionen slår bland annat fast att full samhällsutveckling inte är möjlig utan att kvinnor deltar i samhällsproduktionen. Efter att 20 länder ratificerat¹⁴ konventionen trädde den i kraft 1981.¹⁵ Konventionen är rättsligt bindande vilket innebär att stater kan hållas ansvariga för kränkningar av den. Konventionen som helhet fick dock föga uppmärksamhet och den berörde inte explicit våld mot kvinnor. Samma år som CEDAW trädde i kraft anordnades den andra internationella kvinnokonferensen i Köpenhamn.¹⁶

¹¹ Förenta nationerna 1995, Grimshaw m.fl. 2001.

¹² Deklarationer är inte bindande men *Deklarationen om mänskliga rättigheter* innehar en särställning. Denna deklaration är en förpliktelse och rättsligt bindande för medlemmarna i det internationella samfundet trots att en stat inte skrivit under, eftersom den har blivit en del av den så kallade sedvanerätten.

¹³ Förenta nationerna 1995, Grimshaw m.fl. 2001.

¹⁴ De stater som ratificerat konventionen åtar sig att var fjärde år avlägga rapport till FN:s generalsekreterare. Denna granskas sedan av CEDAW, *Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, som bildades 1982. "Rapporterna skall innehålla redogörelser för lagstiftning och andra rättsliga, administrativa eller övriga åtgärder, som konventionsstaterna vidtar för att genomföra konventionens bestämmelser och för de framsteg som görs i detta hänseende." SOU 1995:60, s. 56–57.

¹⁵ Sverige var det första landet i världen som 1980 ratificerade konventionen.

¹⁶ Förenta nationerna 1995, Europaparlamentet 1995, Agosin 2001.

Den tredje internationella kvinnokonferensen hölls 1985 i Nairobi. Under denna konferens lade FN för första gången fokus på våld mot kvinnor. Denna nya internationella uppmärksamhet hängde samman med ett årtionde av aktivism från olika kvinnorörelser världen över. Motståndet mot att lyfta fram frågan var dock fortfarande stort, och inte minst handlade detta om att mäns våld mot kvinnor inte uppfattades som en offentlig fråga i behov av överstatlig insyn och inblandning. Våld mot kvinnor betraktades fortfarande inte som en överträdelse av mänskliga rättigheter i enlighet med 1979 års konvention. Med andra ord saknades det under denna tid enighet inom FN angående synen på den privata sfären – en oenighet som fått konsekvenser för hur kvinnors rättigheter betraktas.¹⁷

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor utökades 1989 till att även inkludera våld mot kvinnor, och från 1992 betonar den att könsrelaterat våld är en form av diskriminering som kränker kvinnors mänskliga rättigheter. Konventionen omfattar även våld inom både privat och offentlig sfär och stater måste genom lagstiftning och andra åtgärder förebygga våld mot kvinnor och rapportera vilka åtgärder som vidtagits. Kommittén CEDAW som bildades 1982 intresserar sig i hög grad för förhållanden i medlemsstaterna när det gäller våld mot kvinnor, sexuella trakasserier och våldtäkt, och man begär in information om de åtgärder som vidtagits för att minska våldet. Konventionen kräver dessutom att konventionsstaterna skyddar kvinnor mot allt slags våld, såväl i familjen som på arbetsplatsen och i andra sammanhang.¹⁸

Under världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 uttryckte regeringarna en enighet kring att våld mot kvinnor är en viktig fråga och att våldet handlar om en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter. Delegationerna erkände att våldtäkt används som en medveten krigsstrategi samt att transport av kvinnor för sexslaveri och dödsfall relaterade till hemgift eller änkebränning ska ses som tortyr och därmed som brott mot mänskliga rättigheter. Men problemet gällde ännu huruvida våld i *hemmet*, det vill säga på en privat arena, skulle ses som ett brott mot de mänskliga rättigheterna. En dominerande del av delegationerna ansåg att detta våld snarare var att betrakta som en kulturell praktik och inte något som

¹⁷ Förenta nationerna 1999, Agosin 2001, Förenta nationerna 2003, Förenta nationerna 2004.

¹⁸ SOU 1995:60, Förenta nationerna 1995, Förenta nationerna 1999, Agosin 2001, Förenta nationerna 2003, Förenta nationerna 2004.

staten skulle definiera och reglera. Detta synsätt är en motsättning till innehållet i den antagna allmänna rekommendationen. Ändå ses konferensen i Wien 1993 som ett första steg mot en sammanmältning av den privata och offentliga sfären.¹⁹

Senare samma år antogs *Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor* av FN:s generalförsamling. För första gången uttrycker här ett FN-dokument ett könsmaktsperspektiv av mäns våld mot kvinnor – det vill säga man kopplar explicit samman våldet med mäns överordning och kvinnors underordning. Våldet är i denna förståelse både ett resultat av, och ett sätt att vidmakthålla, mäns maktposition. Utgångspunkten är följande:

Våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa ojämlika förhållanden som har lett till att männen dominerar och diskriminerar kvinnor. Våld mot kvinnor är en avgörande social mekanism, genom vilken kvinnor tvingas in i en underordnad ställning gentemot män.²⁰

Våld mot kvinnor definieras alltså inte längre som en privat angelägenhet och begränsas inte heller till att omfatta endast fysiskt våld. Även sexuellt och psykiskt våld (innefattande bland annat hot) ingår här. Enligt deklarationens första artikel är mäns våld mot kvinnor:

varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i, eller sannolikt kommer att resultera i, fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnor, innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckliga frihetsberövanden, vare sig det sker i det offentliga eller i det privata livet.²¹

I deklarationen betraktas bland annat misshandel, sexuellt utnyttjande och våldtäkt både av vuxna kvinnor och barn, våld relaterat till hemgift, änkebränning, kvinnlig könsstympning, ofredande, hot, handel med kvinnor, tvångsprostitution²² och våld förövat eller tolererat av staten inte som olika fenomen utan som olika former av våld mot kvinnor.²³

¹⁹ Förenta nationerna 1999, Agosin 2001, Grimshaw m.fl. 2001, Förenta nationerna 2003, Förenta nationerna 2004.

²⁰ Förenta nationerna 1993.

²¹ Ibid.

²² Den svenska regeringens hållning i denna fråga är att prostitution genom kvinnofridslagstiftningen definieras som mäns våld mot kvinnor och man gör ingen åtskillnad mellan frivillig och påtvingad prostitution. Se till exempel Näringsdepartementet 2004b.

²³ Förenta nationerna 1993.

FN:s generalförsamling tillsatte 1994 en speciell rapportör, vars uppgift var att samla information och föreslå åtgärder på både internationell, nationell och regional nivå i syfte att eliminera våld mot kvinnor. År 1995 hölls den fjärde kvinnokonferensen i Beijing, Kina. Där upprepades de steg som tagits på konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993, och våld mot kvinnor gjordes till en central del av den handlingsplan som togs fram.²⁴

Europarådet och EU följer i FN:s fotspår

FN:s politiska dokument och arbete är ständigt närvarande som en spegel mot vilken det europeiska arbetet med mäns våld mot kvinnor reflekteras. Första gången Europarådet belyste frågan om våld mot kvinnor var 1985. Europarådet antog då en rekommendation om våld inom familjen med riktlinjer för hur medlemsstaterna ska angripa frågan. Rekommendationen tar upp förebyggande och lagstiftande åtgärder. Samma år uppmärksammades våld mot kvinnor av Europarådets parlamentariska församling i en resolution om jämställdhet mellan kvinnor och män. Där efterlyser man bland annat lagstiftningsåtgärder för att kunna åtala alla former av fysiska och sexuella övergrepp samt våld i hemmet. Europarådet antog sedan 1988 *Deklarationen om jämställdhet mellan kvinnor och män*. Denna deklaration slår fast att jämställdhet mellan kvinnor och män är en fråga om mänskliga rättigheter, demokrati och social rättvisa.²⁵

En konferens om strategier för att eliminera våld mot kvinnor hölls inom EU 1993. Under denna konferens togs det viktigaste steget hittills inom EU när det gäller att uppmärksamma och motverka våld mot kvinnor. *Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe* antogs. Deklarationen betonar, i linje med FN, statens ansvar för att ingripa, undersöka och utfärda sanktioner till stöd för brottsoffren. Under konferensen fördes vidare en diskussion om möjligheterna att genom lagstiftning ytterligare utvidga statens ansvar för att förhindra våld mot kvinnor.

²⁴ Förenta nationerna 1995, Utrikesdepartementet 1996, Förenta nationerna 1999, Förenta nationerna 2003, Förenta nationerna 2004.

²⁵ Europaparlamentet 1995.

År 1994 bildades en expertgrupp som ett resultat av konferensen. Gruppen arbetade fram *Plan of Action to Combat Violence Against Women*. I denna handlingsplan uttrycks en grogrund för ett könsmaktsperspektiv, eftersom våldet relateras till mäns kontroll och till maktobalansen mellan kvinnor och män. Våld mot kvinnor och flickor kopplas också till en internationell maktobalans mellan olika länder. Handlingsplanen är dock inte bindande för medlemsstaterna.²⁶

Europarådets ministerkommitté antog 2002 en rekommendation – *On the protection of women against violence*. I rekommendationen uttrycks ett tydligt könsmaktsperspektiv. Man konstaterar att mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem baserat på en ojämlik relation mellan kvinnor och män. Inte heller denna rekommendation är bindande för medlemsstaterna.²⁷

Från privat fråga till internationell angelägenhet

Mäns våld mot kvinnor har gått från att vara en privat, manlig, lagstadgad rättighet, grundad i föreställningen om kvinnor som mäns egendom, till att alltmer uppmärksammas som ett allvarligt samhällsproblem och en offentlig angelägenhet på en internationell arena. Mäns våld mot kvinnor förknippas i dag på deklarationsnivå med maktobalansen mellan könen.

Olika uttryck av våld mot kvinnor världen över ses inte längre som artskilda. I FN:s *Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor* är skilda former av mäns våld uttryckt för samma kvinnoförtryck. Den tidigare uppsplittringen mellan privat och offentligt våld finns inte här, samtidigt som det individuella våldet knyts ihop med det våld som utövas eller tolereras av staten:

Våld mot kvinnor anses omfatta men inte vara begränsat till följande:

a) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer inom familjen, innefattande misshandel, sexuellt utnyttjande av minderåriga flickor i hushållet, våld relaterat till hemgift, våldtäkt inom äktenskapet, kvinnlig könsstympning och andra traditionella seder som är skadliga för kvinnor, våld utövat av annan än make och våld i samband med utnyttjande,

²⁶ Europaparlamentet 1995, Europarådet 1998.

²⁷ Europarådet 2002.

- b) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer ute i samhället inklusive våldtäkt, sexuellt utnyttjande, ofredande och hotelser i arbetet, inom utbildningsinstitutioner och andra platser, handel med kvinnor och tvångsprostitution,
- c) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld förövat eller tolererat av staten, varhelst det förekommer.²⁸

Med ett könsmaktsperspektiv tydliggörs sambandet mellan olika former av könsdiskriminering: sexualisering, lönediskriminering, trakasserier, våld etc. Mäns våld mot kvinnor innefattar inte bara våld som utövas mot vuxna kvinnor i hemmet utan även våld mot såväl nyfödda flickor som äldre kvinnor och fysiskt/psykiskt funktionshindrade kvinnor, våld som sker på offentlig plats, sexuella trakasserier samt mord. Denna våldsförståelse bidrar med goda förutsättningar att synliggöra både våldets omfattning och våldets samhällsekonomiska kostnader.²⁹ Detta är välkommet eftersom, vilket bland annat Världshälsoorganisationen (WHO) påpekar, siffror om mäns våld mot kvinnor ofta är grova underskattningar.³⁰ WHO konstaterar ändå följande:

Worldwide, it has been estimated that violence against women is as serious a cause of death and incapacity among women of reproductive age as cancer, and a greater cause of ill-health than traffic accidents and malaria combined.³¹

Även på en internationell arena finns det ett motstånd mot en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor – både på deklara-tionsnivå och på praktisk nivå. På ett plan sammankopplas olika former av mäns våld mot kvinnor tydligare och olika målgrupper för våldet identifieras. Å andra sidan bagatelliseras och individualiseras våldet och ses därför inte som en politisk fråga och en del av ett samhällsmönster. WHO gör till exempel skillnad mellan mäns våld mot kvinnor i nära relationer/familjen, sexuellt våld och våld mot kvinnor inom den offentliga arenan.³²

Ett annat problem är att de områden som står i direkt relation till frågor om mäns våld mot kvinnor oftast utgår från (bland annat) en könsmaktsförståelse, medan andra områden, exempelvis frågor om

²⁸ Förenta nationerna 1993.

²⁹ French 1992, Blumel m.fl. 1993, Day 1995, Greaves m.fl. 1995, Daniels 1997, Godenzi & Yodanis 1998, Stanko m.fl. 1998, Lundgren m.fl. 2001, Piispa & Heiskanen 2001, Sen 2001, Sida 2004.

³⁰ Världshälsoorganisationen 1997, Världshälsoorganisationen 2002.

³¹ Världshälsoorganisationen 1997, s. 3.

³² Världshälsoorganisationen 2002.

barn och fattigdom, inte relaterar våldsutsatthet till kön och makt.³³

Mäns våld mot kvinnor har trots detta börjat erkännas som en av de allvarligaste hälsoriskerna för kvinnor världen över:

Domestic violence is widespread throughout the world and is one of the leading causes of female injuries in nearly every country.³⁴

Mycket har alltså hänt sedan 1800-talets kvinnosakskvinnor började tala om kvinnors rätt till frihet från våld. Ett könsmaktsperspektiv på mäns våld mot kvinnor finns i dag inskrivet i flera dokument från FN, EU och Europarådet och i flera nationella regeringsdokument och det är även erkänt av den internationella människorättsorganisationen Amnesty International. Könsrelaterat våld ses som ett brott mot kvinnors mänskliga rättigheter. Mäns våld mot kvinnor i nära relationer är en form av tortyr enligt FN:s tortyrkonvention, och systematisk våldtäkt ses sedan 1993 som ett krigsbrott, en form av tortyr och därmed som ett brott mot mänskligheten. Olika former av våld mot kvinnor och barn ses som skilda uttryck för samma förtryck, och separationen mellan privat och offentligt är i många skrivningar försvunnen. Mäns våld ses dessutom som ett av de allvarligaste hälsoproblemen för kvinnor. Detta våld beskrivs inte bara som ett allvarligt samhällsproblem, utan också som ett direkt hinder för en hållbar samhällsutveckling och en central fråga för världens framtid.³⁵ Trots ett starkt motstånd – både historiskt och nutida – har mäns våld mot kvinnor alltså gått från att vara en privat fråga till att bli en internationell angelägenhet.

³³ Radford & Russell 1992, Cook 1994, Neft & Levine 1997, Ellsberg 1999, Horne 1999, Walker 1999, Russell & Harmes 2001, Amnesty International 2001, 2004.

³⁴ Neft & Levine 1997, s. 153.

³⁵ de Vylder 2004. För andra undersökningar om de samhällsekonomiska kostnaderna för mäns våld se Blumel m.fl. 1993, Day 1995, Greaves m.fl. 1995, Godenzi & Yodanis 1998, Piispa & Heiskanen 2001, Stanko m.fl. 1998.

Kapitel 3 En könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor

I föregående kapitel följde vi hur mäns våld mot kvinnor synliggjorts som ett könsmaktsproblem på den internationella arenan. Här flyttar vi fokus till en svensk kontext och den nationella utveckling som skett inom politiken och våldsforskningen. Vi tar avstamp i en diskussion om hur könsmaktsanalysen tog form i kvinnofridsreformen, som bestod av betänkandet *Kvinnofrid* och propositionen *Kvinnofrid*.¹

Som vi påpekade i inledningen står, enligt direktiven, könsmakt i fokus för vår utredning. Vi väljer dock att tala om en *könsmaktsförståelse* av mäns våld mot kvinnor i stället för att använda direktivens begrepp könsmaktsperspektiv. Med begreppsbytet vill vi markera att förståelsen av detta våld bör preciseras, konkretiseras och vidareutvecklas. På vilket sätt detta bör ske är ämnet för detta kapitel. Med feministisk våldsforskning som bas formulerar vi en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor som bygger vidare på kvinnofridsreformen. Genom betänkandet tydliggör vi vikten av att denna förståelse är utgångspunkten för det fortsatta arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och barn.

Vår utgångspunkt är att Kvinnovaldskommissionen och dess betänkande *Kvinnofrid* utgör ett radikalt förståelseskifte i svensk politik om mäns våld mot kvinnor. Kommissionens uppdrag var att ”göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld”.² Att sätta våld mot kvinnor på den politiska dagordningen var förvisso inte något nytt. Redan i slutet av 1970-talet etablerades våld mot kvinnor som en politiskt angelägen fråga i Sverige, i betydelsen att den regelbundet diskuterades i offentliga dokument. Det var inte längre, som var fallet ända fram till 1960-talet, fritt fram att i politiska församlingar och

¹ SOU 1995:60, prop. 1997/98:55.

² SOU 1995:60, s. 49.

dokument hävda att mäns våld (om det inte var alltför grovt) var ett naturligt inslag i äktenskapet och en privat angelägenhet.³

Skiftet låg i stället i det *perspektiv* som enligt kommissionens direktiv skulle präglade utredningen. Här grundlades på allvar en politisk etablering av det som i vår utrednings direktiv kallas ett könsmaktsperspektiv på mäns våld mot kvinnor (i kvinnofridsreformen formulerat som ett kvinnoperspektiv). Kvinnovåldskommissionens uppdrag och arbete speglar framväxten av feministisk våldsforskning – ett nytt kritiskt tänkande som ifrågasatte den tidigare våldsforskning som bekräftat snarare än ifrågasatt kulturellt grundmurade vardagsföreställningar om mäns våld. Dessa föreställningar förenas av att de söker förklaringar till våldet i antagna *avvikelse* hos de våldsutövande männen – exempelvis biologiska, sociala, medicinska, situationsmässiga eller kulturella avvikelse.

Dominerande avvikelseförståelser av våld

Etnologen Inger Lövkrona visar i en exposé över internationell och nationell forskning om mäns våld att våldsforskningen länge byggt på en i grunden biologistisk förståelse, trots att detta sällan uttalas explicit. Det kan handla om hur evolutionen i reproduktionssyfte gjort män mer aggressiva än kvinnor (sociobiologi) eller att mäns våldsbeteende kan förklaras utifrån manligt könshormon – ju högre testosteronhalt, desto större risk att mannen är våldsbenägen (medicin). I dagens socialvetenskaper, menar Lövkrona, är dessa kategoriskt biologistiska förklaringar uppmjukade men sällan övergivna. Inom psykologin kan man hamna nära det biologistiska tänkandet när mäns inneboende aggressivitet, utlöst av yttre stimuli, görs till våldets orsak. Våldsamma män kan också betraktas som sjuka och psykiskt störda, och deras beteende ses som en reaktion på yttre eller inre provokationer.⁴

Den norska sociologen Marianne Brantsæter visar i sin studie om män som begått sexuella övergrepp på barn hur den internationella forskningen om mäns våld – i synnerhet den medicinska, psykiatriska och psykologiska forskningen – traditionellt fokuserat på att söka omständigheter som påverkar eller styr den våldsamme mannens beteende.

³ Wendt Höjer 2002.

⁴ Lövkrona 2001, jämför Boasdotir 1998.

Forskningen riktar, enligt Brantsäter, mest uppmärksamhet mot de män som man definierar som de mest avvikande när det gäller exempelvis personlighetsdrag, avvikande sexualitet och återfallsfrekvens. Hon lyfter fram följande underliggande tes i forskningen: Eftersom våld och övergrepp är en avvikelse, måste övergriparen ha problem. Dessa ska identifieras i syfte att hjälpa honom. De våldsutövande männen behandlas därmed som personer med avvikande personlighetsdrag och våldshandlingarna betraktas som impulsbetingade, orsakade av denna personlighet.⁵

Att se våldsamma män som avvikare i olika betydelser är ett synsätt som också dominerat den svenska politiska arenan. Statsvetaren Maria Wendt Höjer gör i sin avhandling en historisk tillbakablick där hon studerar svenskt offentligt tryck om våld mot kvinnor från 1930- till 1990-talet. Alkohol är den förklaring som var avgjort vanligast fram till 1960-talet, men även psykisk sjukdom ansågs ligga bakom våldet. Det var dock enbart det grova och upprepade våldet som alls behövde en förklaring; mäns lindriga våld sågs som en normal och naturlig del av en heterosexuell relation.⁶

Fortfarandet är alkohol en av de vanligaste svenska vardagsförklaringarna till mäns våld mot kvinnor; psykologen Mona Eliasson kallar alkohol för den oftast nämnda ”spontana” förklaringen av mäns våld mot kvinnor bland såväl utomstående, våldsutövande män och våldsutsatta kvinnor.⁷

Från 1970-talet och framåt kombineras alkohol i större utsträckning med psykologiserande förklaringar som till exempel att våldet är ett uttryck för mannens maktlöshet eller att mannen själv ses som ett offer för olika sociala omständigheter, exempelvis utslagning, dåliga uppväxtförhållanden eller en tillfälligt svår livssituation. Våldets orsaker söks inom privata relationer isolerade från det omgivande samhället och omfattar också våldsutsatta kvinnor, som även de antas vara psykologiskt avvikande. Följaktligen anses att våldet bäst bekämpas med stöd och terapi.⁸

I en genomgång av forskning, facklitteratur och offentligt tryck om mäns våld mot kvinnor och barn från 1970-talet och framåt identifierar sociologen Nea Mellberg en rad perspektiv där våld kopplas till avvikelser hos gärningsman eller offer. Hon menar, i

⁵ Brantsäter 2001.

⁶ Wendt Höjer 2002.

⁷ Eliasson 1997, s. 184.

⁸ Wendt Höjer 2002.

linje med Wendt Höjer, att dessa perspektiv varit dominerande och fortsatt präglar en betydande del av dagens publikationer.⁹

Mellberg talar om *vanmaktsperspektivet*, som innebär att våld mot kvinnor är ett uttryck för vanmakt och frustration hos mannen. Detta perspektiv förekommer i en psykoanalytisk variant där våldet ses som uttryck för sexuell ångest, hat, fruktan och fientlighet mot kvinnor. Våldets orsak förläggs dock till samhällets struktur av våld och fientlighet mellan könen. I en sociologisk variant av vanmaktsperspektivet blir våldsmannen ett offer för manssamhällets förtryck.¹⁰

Enligt *konfliktperspektivet* betraktas däremot våldet som en konflikt mellan två jämbördiga parter, frikopplat från ett köns-kulturellt sammanhang samt präglat av mäns överordning och kvinnors underordning. Våldshandlingar kläs i könsneutrala termer och kan exempelvis ses som en fortsättning på ett gräl.¹¹

Ett annat perspektiv fokuserar på *socialt arv*. Här förstås våldsutövning utifrån att det antas gå i arv: en pojke som sett sin pappa misshandla sin mamma blir som vuxen en misshandlare, och en flicka som upplevt detsamma söker sig till misshandlande män. Det konkreta våldet framställs som en tvångsmässig upprepning i vissa familjer – ofta familjer som präglas av andra sociala problem såsom alkoholmissbruk eller social utslagning. Uppväxt i våldspräglade familjer kombineras med samhälleliga faktorer, såsom brist på jämställdhet, rotlöshet och allmänt moraliskt förfall.¹²

På senare år – inte minst efter mordet på Fadime Sahindal 2002 och under den så kallade hedersmordsdebatten – har ytterligare en variant av avvikelseperspektiv tagit form: *kulturperspektivet*. Våld förläggs enligt detta perspektiv till familjer vilka definieras som särskilt patriarkala, alltså icke-jämställda och därmed icke-svenska. Våld utövat av icke-svenskar förstås här som kulturellt, och svenskt våld som icke-kulturellt. Detta perspektiv kombineras ofta med andra perspektiv. I regeringens handlingsplaner mot våld i patriarkala familjer kombineras till exempel kulturperspektivet med ett könsmaktsperspektiv; könsmakt blir en allmän förklaring till mäns våld mot kvinnor och patriarkala kulturmönster ytterligare en aspekt på detta. Avvikelsen består här i tillhörighet till en annor-

⁹ Mellberg 2004.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

lunda kultur, kontrasterad mot och framställd som artskild från svensk kultur.¹³

Ett perspektiv som Mellberg menar fått allt större spridning under 1990-talet, och som vi kommer att visa har en framträdande roll i det material vi utreder, är *allt och intet-perspektivet*. Enligt detta perspektiv kan en förståelse av våld mot kvinnor bäst nås om *flera olika förklaringsmodeller kombineras med varandra*. Ett samhälleligt perspektiv som grundas i mäns historiska och sociala överordning samt kvinnors underordning kan exempelvis kombineras med ett individuellt perspektiv där våldets orsak söks i psykologiska eller biologiska faktorer.¹⁴

En grundläggande tanke som förenar avvikelseperspektiven är att de förutsätter en skillnad mellan Vi (icke våldsamma, icke våldsutsatta) och Dem (våldsamma, våldsutsatta). Brantsäter konstaterar att ”forskningen – och media – tycks förmedla bilder av ’övergriparen’ som en person ingen av oss känner igen oss i”.¹⁵ Män som använder våld blir per definition avvikande män, det vill säga män som inte är vanliga, normala män. Den centrala frågan blir således varför just dessa män slår medan andra inte gör det.

Utifrån avvikelseperspektiven förstås våld som ett marginellt problem och förövare och offer som särskilda avvikande individer.¹⁶ Den största uppmärksamheten riktas mot de våldsutövande män som kan definieras som mest avvikande – de svårt psykiskt sjuka, tyngst kriminella, hårdast missbrukande eller män från särskilt patriarkala kulturer.¹⁷ Ett stort avstånd skapas därmed mellan Vi och Dem.

Avvikelseperspektiven förenas också av att man *inte* ställer djupgående frågor om mönstret att förövare nästan uteslutande är män eller om hur våld kan kopplas till vår kulturs föreställningar om maskulinitet och om relationen mellan kön och makt.¹⁸ Att tala om våld som en avvikelse innebär på så sätt ett osynliggörande av att våldet sker i ett könat sammanhang och har en könad aktör. I stället för att ta fasta på det kulturella och samhälleliga sammanhang där män utövar våld, lyfter man fram olika slag av avvikelser som orsak till att män slår. Män som anses utöva våld för att de har för höga halter av testosteron, är psykiskt sjuka, har haft en svår

¹³ Mellberg 2004. Se exempelvis Wikan 2003, Schlytter 2004.

¹⁴ Mellberg 2004.

¹⁵ Brantsäter 2001, s. 472.

¹⁶ Mellberg 2002, Lundgren & Westerstrand (kommande).

¹⁷ Brantsäter 2001.

¹⁸ Ibid.

uppväxt eller kommer från en särskilt patriarkal kultur kan inte på allvar ställas till svars för sina handlingar. På så sätt ansvarsbefriar avvikelseförklaringar män.

Feministisk våldsforskning bryter avvikelseförklaringen

På den svenska arenan har avvikelseförklaringen när det gäller mäns våld mot kvinnor utmanats av kvinnopolitiska strömningar sedan slutet av 1970-talet, och senare även av feministisk våldsforskning. Detta har skett genom att man med en feministisk utgångspunkt formulerat nya frågor om hur mäns våld ska tolkas och bekämpas, och man ifrågasätter de etablerade vardagsförståelserna i stället för att bekräfta dem. Vi visade i förra kapitlet hur denna utveckling haft sin motsvarighet på en internationell nivå, där utmaningen i stor utsträckning handlat om en kamp för kvinnors rättigheter, inklusive frihet från mäns våld. Denna kamp har kvinnoorganisationer, forskare och enskilda fört trots ett stort motstånd.

En viktig politisk aktör när det gäller mäns våld mot kvinnor, internationellt och nationellt, är kvinnojourrörelsen. Etablerandet av kvinnojouurer i Sverige föregicks av flera kvinnoorganisationers starka protest mot en vad de ansåg vara en föråldrad kvinnosyn i frågan om våld och övergrepp mot kvinnor.¹⁹ Kritiken riktades specifikt mot betänkandet Sexuella övergrepp, som kom 1976.²⁰ Särskilt kritisk var man till hur kvinnan gjordes medansvarig för våldet, och krav höjdes för att våldsutsatta kvinnor skulle få stöd. Den första svenska jouren invigdes 1978 och en riksorganisation (ROKS – Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige) startade några år senare.²¹ Organisationen är uttalat feministisk, och man anser att ”mäns våld mot kvinnor, pornografi, våldtäkt, incest, sexuella övergrepp och andra övergrepp är de yttersta konsekvenserna av kvinnoförtrycket i samhället” och att ”dessa förtryck är olika yttringar av samma kvinnohat”.²² ROKS arbetar mot ”mäns sexualiserade våld mot kvinnor och barn” och mot ”manlig dominans och överordning på alla samhällets nivåer” med utgångspunkt i praktisk och teoretisk kunskap om mäns våld mot

¹⁹ Eduards 2002.

²⁰ SOU 1976:9.

²¹ Eduards 2002. I dag finns ytterligare en riksorganisation för kvinnojouurer – Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR).

²² ROKS hemsida 2004-11-03, <http://www.roks.se>

kvinnor.²³ Utgångspunkten för deras verksamhet är kvinnors (vålds)erfarenheter.

Kvinnors erfarenheter är även en utgångspunkt för den feministiska våldsforskning som vuxit fram de senaste 25 åren, liksom i övrigt i den feministiska forskningstraditionen. Feministisk forskning (då med beteckningen kvinnoforskning) växte fram på 1960- och 1970-talet som en kritik mot inrotade könsfördomar och mot att kvinnors erfarenheter och erfarenhetsområden osynliggjordes inom den etablerade vetenskapen.²⁴

Hur kvinnors erfarenheter av exempelvis våld kan ligga till grund för forskning har senare varit föremål för omfattande debatt där frågor ställts om huruvida kvinnor kan sägas ha några gemensamma erfarenheter som kan synliggöras med metoder som är anpassade efter dessa,²⁵ och om kvinnor som underordnade bör få en privilegierad position i skapandet av kunskap.²⁶ Även om dessa ståndpunkter i dag är omdiskuterade är tolkningen av kvinnors berättelser om sina (vålds)erfarenheter central i den feministiska våldsforskningen.

Mellberg kallar den feministiska forskningen – som hon kallar *makt- och kontrollperspektivet* – för våldsforskningens undantag på 1980-talet. Denna forskningsriktning är, enligt henne, den enda som på allvar bryter med avvikelserförklaringarna.²⁷

På en nordisk arena växer den feministiska våldsforskningen fram tidigt i Norge med forskningsprogrammet *Kvinnemishandling* som startade redan 1985,²⁸ och sedermera också i Sverige, framför allt inom samhällsvetenskapliga ämnen. Till skillnad från tidigare forskning ställer den feministiska våldsforskningen frågor som relaterar mäns våld mot kvinnor både till den individuella våldsutövarens kön och hur våld används för att upprätthålla makt och kontroll över kvinnan, och till det samhälleliga sammanhang där våldet utövas. Den förståelse av våldet som exempelvis kvinnojourerna bygger sin praktiska verksamhet på och som i stor utsträckning ligger till grund för kvinnofridsreformen, har utvecklas inom denna forskningsriktning.

Utifrån en könsmaktsförståelse sätts det konkreta våldet in i sitt sociala och kulturella sammanhang och det tolkas i ljuset av manlig

²³ Ibid.

²⁴ Mellberg 2002.

²⁵ Se till exempel Oakley 1981.

²⁶ Se till exempel Harding 1987.

²⁷ Mellberg 2004.

²⁸ NAVF 1985.

överordning och därmed hur kön skapas i vårt samhälle. Ytterst är detta en fråga om demokrati och om hur mäns våld på olika sätt begränsar kvinnors livs- och handlingsutrymme. Det gäller både det faktiska våld män utsätter kvinnor för och kvinnors rädsla för att utsättas – mäns våld är en del av kvinnors vardag. I en sådan förståelse kan våldet tolkas både som en följd och som ett återskapande av samhällets ojämlika maktrelationer.²⁹ Om mäns våld mot kvinnor däremot separeras från de kulturella och sociala sammanhang där det utövas blir det begripligt bara om det förstås i enlighet med de ovan beskrivna perspektiven – som skilt från det normala, vanliga och vardagliga, som en avvikande handling utförd av avvikande män.³⁰

En övergripande fråga när man studerar konkret våldsutövning utifrån ett avvikelseperspektiv kan vara att söka orsaken till att vissa män utövar våld medan andra inte gör det. Men utifrån en könsmaktsförståelse är det i stället mer relevant att ställa frågor om våldets avsikter och exempelvis se sambandet mellan fysisk och sexuell våldsutövning och andra former av kontrollerande beteenden liksom mellan våldsutövning och accepterade former av könsrelaterade kränkningar.

Utifrån en könsmaktsförståelse kan man inte se relationer och andra sammanhang där män utövar våld mot kvinnor som artskilda från relationer där män inte utövar våld, och varken våldsutövande män eller våldsutsatta kvinnor kan placeras in i bestämda kategorier som skiljer dem från andra. Mäns våld mot kvinnor blir därmed på olika sätt närvarande i allas liv och något som alla måste ta ansvar för. Fokus riktas mot alla mäns ansvar att ifrågasätta kulturella föreställningar om mäns rätt att kontrollera och utöva makt över kvinnor, och alla mäns och kvinnors ansvar för att utmana grundmurade normer för kön – hur män och kvinnor är och ska vara – blir närvarande i allas vår vardag.³¹ Avvikelseperspektiven utmanas genom att våldet varken förläggs till de socialt marginaliserade eller de kulturellt främmande eller knyts till individuella avvikelser hos gärningsman eller offer utan i stället till det vardagliga skapandet av kön.

²⁹ Wendt Höjer 2002.

³⁰ Lundgren 2004.

³¹ Jämför Lundgren 2001, Mellberg 2002.

Våld blir en fråga om bristande jämställdhet

Inom svensk politik har mäns våld mot kvinnor under lång tid återskapat och bekräftat kulturellt etablerade förståelser av våld, vilka dock har utmanats under de två senaste decennierna. Politiska åtgärder har åtminstone delvis präglats av den feministiska våldsforskningen.

Första gången våld mot kvinnor definierades som en jämställdhetsfråga var i regeringens jämställdhetspolitiska proposition *Olika på lika villkor* 1990/91. Här såg man våld mot kvinnor i olika former som "allvarliga uttryck för bristande jämställdhet och därmed för den obalans som råder i maktförhållandet mellan könen".³² I propositionen gav regeringen för första gången uppdrag till myndigheter att utifrån denna förståelse arbeta med våld mot kvinnor på olika sätt inom den egna myndigheten och i samarbete med andra.

I början av 1990-talet gjorde regeringen också andra satsningar när det gäller våld mot kvinnor. Bland annat inrättades en professur i sociologi särskilt kvinnoforskning, som ska studera förhållandet mellan makt och kön i familj och samhälle särskilt våld mot kvinnor.³³

I 1993/94 års jämställdhetspolitiska proposition *Delad makt, delat ansvar* antogs frihet från könsrelaterat våld som ett av sex delmål i jämställdhetspolitiken.³⁴ Officiella svenska dokument kom därefter i högre utsträckning att relatera våld mot kvinnor till kön, makt och sexualitet.

Samma år som frihet från könsrelaterat våld blev ett jämställdhetsmål fick Kvinnovåldskommissionen sitt uppdrag att se över frågor om våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka våldet. De åtgärder som kommissionen föreslog skulle, enligt direktiven, beakta orsakerna till våld mot kvinnor. Dessa direktiv formulerades i linje med det tidiga 1990-talets jämställdhetspolitiska propositioner som att en förutsättning för uppkomsten av

³² Prop. 1990/91:113, s. 48.

³³ Professor Eva Lundgren innehar denna professur som är placerad vid Uppsala universitet. Prop. 1989/90:90, prop. 1990/91:100.

³⁴ Prop 1993/94:147. Jämställdhetspolitikens övergripande mål är ett samhälle där medborgarna oavsett kön har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla områden i livet. Delmålen är: 1) en jämn fördelning av makt och inflytande, 2) samma möjligheter till ekonomiskt oberoende, 3) lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet, 4) lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger, 5) delat ansvar för hem och barn, 6) frihet från könsrelaterat våld. Jämställdhetsmålen och jämställdhetspolitiken i stort är för närvarande under utredning (dir. 2004:18).

våld mot kvinnor är föreställningar om mäns makt över kvinnor, och direktiven slog fast att det finns ett samband mellan mäns våld mot kvinnor, jämställdhet, könsmaktsordning och mäns syn på kvinnor.³⁵ Arbetet skulle bedrivas utifrån vad man såg som ett dittills eftersatt perspektiv – ett *kvinnoperspektiv* som tog sin utgångspunkt i utsatta kvinnors situation.

I linje med den framväxande feministiska våldsforskningen stod kvinnors (vålds)erfarenheter i fokus, vilket var något som kommissionen uppfattade som ett brott mot en tidigare förståelse:

...det perspektiv som hittills haft företräde är det manliga...vi [ska] därför utgå från kvinnors verklighet och kvinnors erfarenheter, vilka allmänt sett skiljer sig från mäns. Det är alltså våldet och dess effekter så som det framstår för kvinnorna som bör beaktas, och det är framför allt åtgärder som kan gagna kvinnor som utsätts för våld som skall övervägas.³⁶

I betänkandet *Kvinnofrid* gjordes kön för första gången explicit till en relevant kategori i en politisk diskussion om mäns våld mot kvinnor. Mäns våld blev en fråga om relationer mellan män och kvinnor – inte bara om samhällets bästa, byggandet av det goda hemmet eller barns uppväxtmiljö.³⁷

Kommissionen tog sig an uppgiften på bred front och lämnade förslag som berörde en rad skilda områden: författningsändringar, bemötande av våldsutsatta kvinnor och våldsutövande män inom olika myndigheter, ökat stöd till kvinnojourer och andra frivilligorganisationer, samverkan, frågor om sekretess, sexuella trakasserier, barn i misshandelsmiljöer, våld mot kvinnor i olika utbildningar och insatser för särskilt utsatta kvinnor.

Samtliga överväganden och förslag resonerades fram utifrån ett kvinnoperspektiv – hur kvinnors erfarenheter kunde beaktas, hur problemen såg ut utifrån det kommissionen definierade som kvinnors perspektiv och hur de olika förslagen kunde komma kvinnor tillgodo. Kvinnovaldscommissionen byggde i stor utsträckning sin argumentation på den då aktuella feministiska våldsforskningen. Kommissionens uppdrag att anlägga ett kvinnoperspektiv kan ses som tidstypiskt i ljuset av 1980-talets och det tidiga 1990-talets kvinnopolitiska kamp och den feministiska forskningens ambitioner att synliggöra kvinnors verklighet och förstå kvinnors (vålds)erfarenheter.

³⁵ Dir. 1993:88.

³⁶ SOU 1995:60, s. 52.

³⁷ Wendt Höjer 2002.

Kvinnofrid: ett förståelseskifte i svensk politik

Att kvinnofridsbetänkandet grundas i feministisk våldsforskning märks inte minst i de författningsändringar som kommissionen föreslog, som i propositionen ledde till betydelsefulla lagförslag: kvinnofridsbrottet, förbud mot köp av sexuella tjänster, ändring i socialtjänstlagen, ändring av förbud mot omskärelse av kvinnor till förbud mot könsstympning av kvinnor och ändring i jämställdhetslagen om sexuella trakasserier.³⁸

Det ligger visserligen inte inom den här utredningens ram att utvärdera reformens juridiska aspekter, men vi vill nämna kvinnofridsbrottet eftersom det visar på den nya förståelse av våld som präglade reformen.³⁹ Kvinnofridsbrottet bygger på feministisk våldskunskap, och särskilt på sociologen Eva Lundgrens teori om våldets normaliseringsprocess. Denna teori är en analytisk modell för hur kvinnor och män förändras av att leva i en relation där mannen utsätter kvinnan för våld – hur (om)tolkningen av våldet förändras över tid när kvinnan successivt bryts ned och mannens våldsanvändning uppfattas som mer och mer normal av båda parter. I analysens fokus står vad som händer mellan våldshandlingarna och hur den våldsamma relationen skapas och upprätthålls.⁴⁰

Kvinnofridsbrottet är ett exempel på en konkret tillämpning av en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor, där våld förstås sammanhållet och kopplas till en könsmaktsstruktur. Brottet innebär att enskilda grova och lindriga (kriminaliserade) gärningar bedöms allvarigare tillsammans än var för sig. Därigenom görs den process där mannen med hjälp av våldet tar kontroll över kvinnans liv synlig och straffbar, liksom de kränkningar det innebär och de konsekvenser det får i en kvinnas liv att utsättas för systematiskt våld och systematiska kränkningar. Genom att se sammanhanget mellan upprepade våldshandlingar synliggörs våldets kontext och vad det får för betydelse i kvinnans hela liv.

Ett viktigt begrepp i betänkandets förståelse av våld hämtar man från den feministiska våldsforskningen: *sexualiserat våld*, som man dock väljer att kalla könsrelaterat våld. I ett nordiskt sammanhang användes termen sexualiserat våld för första gången i det norska

³⁸ Prop. 1997/98:55.

³⁹ Kvinnovåldskommissionen föreslog att kvinnofridsbrottet skulle ses som ett pågående (perdurerande) brott. Denna lösning avvisades dock i propositionen. Som huvudskäl för detta angavs bevisproblem, konflikt med legalitetsprincipen och problem med att avgöra rättskraften (prop. 1997/98:55).

⁴⁰ Lundgren 2004.

forskningsprogrammet *Kvinnemishandling*, som en översättning och utveckling av det engelska begreppet *sexualized violence*.⁴¹ Sexualiserat våld är en paraplyterm som inbegriper och håller ihop olika former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld, exempelvis kvinnomisshandel, våldtäkt, sexuella övergrepp och fysiskt våld mot barn, prostitution och våldspornografi. Begreppet har också en teoretisk betydelse som innebär att dessa fenomen hålls samman och förstås som ett uttryck för manlig överordning och kvinnors och barns underordning, det vill säga relaterar till kön och makt.⁴²

Våld mot kvinnor, som är det begrepp kommissionen framför allt valt att använda, ses som ett samlingsbegrepp för flera olika företeelser. Betänkandets analyser avgränsas dock till att röra ”sådant fysiskt – men också psykiskt – våld som män utövar mot kvinnor i vardagens Sverige” med ett särskilt fokus på våld i nära relationer.⁴³ Avgränsningen motiveras utifrån att uppdraget var omfattande, och att en tydlig fokusering därmed nödvändig. Men man menar också att detta fokus stämmer väl överens med kommissionens syfte att väcka medvetenhet om att mäns våld mot kvinnor utgör ett allvarligt samhällsproblem i dagens Sverige. Våld som utövas i hemmet ser man som en stor del av det dolda våldet. En devis som vid den tiden – och kanske än i dag – ofta lyfts fram är att den farligaste platsen för kvinnor är det egna hemmet. Kvinnovaldskommissionens avgränsning av sitt uppdrag kan utifrån detta ses som en strategi för att synliggöra vad man tidigare anser ha varit dolt.

Kvinnovaldskommissionen understryker i betänkandet att det våld man talar om är könsspecifikt; det handlar om mäns våld mot kvinnor. Våldsutövningen knyts med andra ord till en aktör – mannen. Könsmakt framställs som den överordnade tolkningsram utifrån vilken våld mot kvinnor ska förstås, och våldet knyts i sin tur till en könsmaktsstruktur. Våld mot kvinnor, menas det, kan med hänsyn till detta inte förstås och motverkas på samma sätt som annan våldsutövning, utan det kräver specifika förklaringar och särskilda insatser.

En könsmaktsförståelse är alltså den överordnade tolkningsramen i kvinnofridsbetänkandet, vilket också återspeglas i de konkreta resonemangen och förslagen. Men man nämner också att det finns andra sätt att tolka våld, exempelvis olika förklaringsmodeller

⁴¹ NAVF 1985, Kelly 1988.

⁴² Ibid samt SOU 1995:60 och Mellberg 2002.

⁴³ SOU 1995:60, s. 51 ff.

enligt vilka våldets orsaker söks med hjälp av individualpsykologiska, socialpsykologiska och biologiska teorier. Dessa rör ofta en individuell nivå, till skillnad från en tolkning där könsmakt står i fokus, som kommissionen menar är en strukturell förståelse. I analysen av våld bör därför olika modeller beaktas eftersom ”våldet knappast kan beskrivas endimensionellt”.⁴⁴

Betänkandet *Kvinnofrid* möttes av en hel del kritik från remissinstanser och i riksdagsdebatter. Inte minst Kvinnovaldskommissionens betonande av att våld mot kvinnor måste behandlas utifrån en särskild förståelse och kunskap och med specifika metoder, mötte protester som exempelvis att alla andra brottsoffer skulle komma i skymundan och att alla medborgare bör behandlas lika.⁴⁵ Det explicita kvinnoperspektivet ifrågasattes kraftfullt och även kopplingen mellan våld och mäns makt underkändes, med argumenten att det inte är alla män som slår, att också kvinnor kan utöva våld och att jämställdheten ökar samtidigt med brottsanmälningarna. En del menade att resurserna i stället borde satsas på att ta reda på vilka män som slår och vilken inverkan alkohol har.⁴⁶

Kvinnofridspropositionen betonar en könsmaktsförståelse – bland annat

I propositionen *Kvinnofrid* märks att den kritik som riktades mot betänkandet *Kvinnofrid* har arbetats in. Den tendens att kombinera olika förståelser, som i liten utsträckning finns i betänkandet, är mer framträdande i propositionen. Könsmakt är också här den överordnade förklaringsmodellen, men kopplingen mellan mäns våld och mäns makt bryts upprepade gånger.⁴⁷

Propositionen slår inledningsvis fast att regeringen förstår våld utifrån den obalans mellan könen som råder i Sverige. Våld som ”män riktar mot kvinnor som de har eller har haft en nära relation till” är ”det mest extrema exemplet på en sådan obalans”.⁴⁸ Man konstaterade också att anmälningarna om misshandel och sexuella övergrepp hade ökat under 1990-talet.

Därför utgör mäns våldsbrott mot kvinnor ett allvarligt samhällsproblem vars bekämpning måste prioriteras. Med referens till

⁴⁴ SOU 1995:60, s. 106 ff.

⁴⁵ Wendt Höjer 2002.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Prop. 1997/98:55.

⁴⁸ Ibid, s. 20.

forskning hävdar regeringen att "det är numera väl dokumenterat...att det våld som män riktar mot kvinnor ofta har sitt ursprung i och finner näring ur fördomar och föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning".⁴⁹

Men samtidigt understryks att situationen i Sverige ser ljus ut vid en internationell jämförelse, dock utan att syftet med denna jämförelse står klart. Det sker exempelvis i formuleringar som att det "i ett svenskt perspektiv" är "viktigt att understryka att de flesta män utövar inte våld mot kvinnor" och att omfattningen av våldet är "mindre i Sverige än i många andra länder".⁵⁰ Man säger också att även män utsätts för könsdiskriminering av kvinnor (exempelvis inom kvinnodominerade yrken) och att män liksom kvinnor är offer för bristen på jämställdhet.⁵¹

Trots att propositionen alltså anger det i svensk politik nydanande könsmachtänkandet som sin utgångspunkt i förståelsen av våld är man inte konsekvent i sina resonemang. Etablerade förståelser där mäns våld mot kvinnor förstås i termer av individuella, sociala eller kulturella avvikelser, och att våldets förklaringar söks i det man antar skiljer våldsamma män från "normala" män, används parallellt med en könsmaktsförståelse grundad i feministisk våldsforskning. Det tycks inte råda politisk enighet i frågan; olika synsätt som står emot varandra finns på den politiska arenan och detta präglar också kvinnofridsreformen.⁵² Kvinnofridspropositionen, och i viss mån även betänkandet *Kvinnofrid*, kan alltså ses som ett exempel på det vi ovan benämnt ett allt och intetperspektiv.

Att på detta sätt kombinera olika förståelser är dock problematiskt. En förståelse av mäns våld mot kvinnor som kopplat till kön och makt, är en kritik mot etablerade köns- och maktblinda forskningstraditioner och har andra utgångspunkter än dessa. Vi kommer genom detta betänkande visa svårigheterna med att formulera konkreta åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor om man inte utgår från en konsekvent könsmaktsförståelse utan i stället kombinerar denna med olika varianter av avvikelseförståelser. Det är svårt att i mötet med våldsutsatta kvinnor och barn samtidigt hävda att mäns våld är en individuell, social eller kulturell avvikelse *och* sammanhängande med en könsmakts-

⁴⁹ Ibid, s. 20 f.

⁵⁰ Ibid, s. 21 f.

⁵¹ Ibid.

⁵² Wendt Höjer 2002.

struktur som genomsyrar kvinnors och mäns vardag. I stor utsträckning är alltså avvikelseförståelserna och könsmaktsförståelsen motstridiga.

I kvinnofridsreformen, och även i efterföljande offentligt tryck om jämställdhetspolitiken, poängteras att en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor är en strukturell förklaring, medan olika varianter av avvikelseperspektiv kallas för individuella förklaringar. Som nämnts tidigare förespråkar man sedan mer eller mindre explicit en kombination, där såväl strukturella som individuella aspekter beaktas. Följden av detta blir att en könsmaktsförståelse får relevans på en strukturell och abstrakt nivå, men att den frikopplas från verkliga män som använder konkret våld för att kontrollera och utöva makt över kvinnor. Konsekvensen blir densamma som i avvikelseperspektiven, det vill säga att orsaken till våldet placeras utanför de våldsutövande männen. Här kan alltså män bli offer för en könsmaktsstruktur och återigen ansvarsbefrias för det våld de utövar.

För att en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor ska kunna genomsyra det konkreta arbetet och bli relevant i praktiken är det en utmaning att framöver hålla fast vid en könsmaktsanalys också i mötet med konkret våld och individuella kvinnor och män. Utifrån denna förståelse av mäns våld mot kvinnor förstås våld i relation till en samhällsstruktur där män är överordnade kvinnor, och mäns våldsutövning bekräftar därmed en könsmaktsordning. Om man utgår från att ingen människa lever utanför den politiska, ekonomiska, sociala och kulturella könsmaktsstrukturen, men att ingen heller är helt bestämd av den, kan män och kvinnor i sina liv i olika stor utsträckning leva upp till eller bryta med de krav som ställs på dem. Att bryta med kraven kan dock vara svårt, beroende på hur tydliga och starka krav som ställs i olika sammanhang. Även om många värderingar, normer och föreställningar om kön och makt är stabila kan strukturer förändras såväl genom offentligt politiskt agerande som genom att individer förändrar sina handlingsmönster.⁵³ Med en könsmaktsförståelse ses våldsutövande män inte som offer för individuella eller sociala omständigheter, en annorlunda kultur eller en könsmaktsstruktur. De betraktas i stället som män som genom sina våldshandlingar bekräftar kulturellt grundmurade rättigheter att utöva makt och bestämma över kvinnors liv – ett agerande de bör ta ansvar för.

⁵³ Jämför Guneriussen 1996, Lundgren 2001, Lövkrona 2001.

Ett omfattande samhällsproblem

I enlighet med såväl den svenska regeringens politik som deklamationer på internationell nivå ser vi våld mot kvinnor som ett allvarligt och omfattande problem i vårt samhälle. Detta bekräftas av färska statistiska undersökningar i Kanada, Finland, Frankrike, England och Tyskland, liksom av den första svenska omfångsundersökningen om mäns våld mot kvinnor, *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*, vilken genomfördes som en del av kvinnofridsuppdragen.⁵⁴

Enligt *Slagen dam* har 46 procent av Sveriges kvinnor utsatts för våld av en man.⁵⁵ Våldet finns i alla samhällsskikt, och det förekommer på olika arenor och i olika relationer. Denna våldsfrekvens går igen i liknande undersökningar; i England visar exempelvis motsvarande undersökning att 45 procent av kvinnorna utsatts för våld och i Finland var siffran 40 procent (se vidare nedan).⁵⁶

En av de metodologiska utgångspunkterna för studien *Slagen dam*, grundad i feministisk våldsforskning, är att olika former av våld hänger samman. För en misshandlad kvinna är ”ett hot om en ny misshandel en realitet som kan skrämja lika mycket som det faktiska våldet”.⁵⁷ Hot om våld och fysiskt våld är svårt att särskilja, likaså gränserna mellan sexuellt och fysiskt våld. Begreppet *våldets kontinuum* visar i stället hur en serie våldshändelser och olika former av våld riktade mot kvinnor av män är sammanlänkade på samma skala.⁵⁸

Tanken om våldets kontinuum försöker bryta föreställningar om att det finns tydliga gränser och hierarkier mellan olika typer av våld. Gränserna förefaller snarare vara flytande än fasta, och sambanden mellan så kallat grovt våld och mindre grovt, mellan hot om våld, sexuella trakasserier, sexuellt våld och fysisk misshandel blir tydlig:

Att män utövar våld mot kvinnor kan alltså på ett strukturellt plan ses som ett uttryck för manlig överordning och den kan manifesteras i faktiska fysiska attacker mot kvinnan, men också genom mindre

⁵⁴ Johnson 1996, Heiskanen & Piispa 1998, Lundgren m.fl. 2001, Jaspard m.fl. 2003, Walby & Allen 2004, Müller & Schröttle 2004.

⁵⁵ Lundgren m.fl. 2001.

⁵⁶ Heiskanen & Piispa 1998, Walby & Allen 2004.

⁵⁷ Lundgren m.fl. 2001, s. 17.

⁵⁸ Begreppet *våldets kontinuum* är hämtat från Kelly 1988.

drastiska företeelser så som sexuella trakasserier eller genom verbala kränkningar.⁵⁹

Studiens slutsatser är alltså att mäns våld mot kvinnor är utbrett, eftersom 46 procent av kvinnorna har utsatts för våld. Om sexuella trakasserier inkluderas är siffran ännu högre: ”sammanlagt 67 procent av Sveriges kvinnor mellan 18 och 64 år har utsatts för våld av en man efter sin 15-årsdag och/eller trakasserats sexuellt”.⁶⁰ Våldet börjar också tidigt. 30 procent av alla kvinnor har erfarenheter av våldsutsatthet före 15 års ålder.

Som vi visat utgick Kvinnovåldskommissionen, i linje med dåtidens våldsforskning, från ett perspektiv där våld inom relationer utövat i hemmet sågs som merparten av mäns våld mot kvinnor. Detta våld är förvisso fortfarande närvarande och utbrett. Exempelvis har, enligt *Slagen dam*, 35 procent av de kvinnor som har ett avslutat förhållande erfarit våld från en tidigare make/sambo. Detta utesluter dock inte våld i andra relationer och på andra arenor. Trettio procent av alla kvinnor har efter sin 15-årsdag utsatts för våld från män utanför sexuella relationer. Över hälften av kvinnorna, 57 procent, har enligt studien trakasserats sexuellt. Kvinnor har inga frizoner från våldet; det utövas i kvinnans hem, på offentliga platser inomhus och utomhus, på arbetsplatser och i studiesammanhang.

Slagen dam visar också en annan bild än den som utgörs av avvikelseperspektivens vanligaste schabloner, det vill säga där gärningsmannen betraktas som tillhörande en lägre social klass, har låg utbildning, är alkoholiserad, arbetslös eller invandrare. Exempelvis visade sig åtta av tio kvinnor (82 procent) som utsätts för våld i sin nuvarande relation ha en svensk make eller sambo. När det gäller utbildningsnivån syns inga nämnvärda skillnader om man jämför de män som, enligt kvinnornas rapportering, har och inte har utsatt kvinnan för våld i ett pågående förhållande. Bilden av den alkoholiserade, våldsutsatta kvinnan och den dito våldsutövande mannen bekräftas inte heller. *Slagen dam* visar exempelvis inte några skillnader i våldsutsatthet när det gäller kvinnornas konsumtion av alkohol och fyra av fem kvinnor som utsätts för våld av nuvarande make/sambo uppger att mannen sällan dricker alkohol:

⁵⁹ Lundgren m.fl. 2001, s. 15.

⁶⁰ Lundgren m.fl. 2001, s. 10.

Merparten, 83 procent, av männen som utövat våld mot sin nuvarande maka/sambo konsumerar (...) alkohol 1–2 gånger i veckan eller mer sällan.⁶¹

Det finns en något högre rapportering av våld än genomsnittet då kvinnorna uppger att mannen dricker oftare än 1–2 gånger i veckan, men det samma gäller om mannen aldrig dricker eller inte har druckit det senaste året. *Slagen dams* författare konkluderar att studiens resultat pekar mot att ”schablonen om den våldsamme invandrarmannen och den svenske jämställda mannen kan (...) ifrågasättas”.⁶² Bilden av att män med hög utbildning utövar mindre våld och att våldet främst utövas av män ur lägre sociala skikt eller män med alkoholproblem blir inte heller bekräftad.

I den motsvarande engelska studien konstateras, med viss förvåning, att etniska skillnader är näst intill obefintliga. Den finska studien uppger att våldsutsattheten ökar med inkomstnivån, med ett undantag. Kvinnor med allra lägst inkomster rapporterar nästan lika hög våldsutsatthet som de med högst inkomster.⁶³ En liknande tendens finns i *Slagen dam*: ”kvinnor i den högsta respektive lägsta inkomstgruppen har den högsta totalrapporteringen om våld”.⁶⁴

Den engelska studien påvisar ett samband mellan låga inkomster och våldsutsatthet. Man hävdar dock att det inte går att dra några slutsatser om orsak och verkan ur detta. Det kan lika gärna vara så att våldsutsatthet ökar i situationer av fattigdom som att fattigdom är en konsekvens av våldsutsatthet.⁶⁵ Inte minst handlar detta om att kvinnor som tvingas fly från våldsutövande män ofta hamnar i en mycket svår ekonomisk situation. Slutsatsen blir att den mest betydande ”riskfaktorn” är kön.⁶⁶

Mäns våld mot kvinnor

En könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor är enligt direktiven, och i linje med den svenska regeringens officiella hållning, den grundsyn som präglar vår utredning. Med kvinnofridsreformen som utgångspunkt, och med grund i ny feministisk forskning, vill vi i detta betänkande använda och utveckla denna förståelse.

⁶¹ Lundgren m.fl. 2001, s. 70.

⁶² Ibid, s. 71.

⁶³ Heiskanen & Piispa 1998.

⁶⁴ Lundgren m.fl. 2001, s. 69.

⁶⁵ Walby & Allen 2004.

⁶⁶ Ibid.

När vi talar om mäns våld mot kvinnor utgår vi från att konkret våldsutövning måste tolkas i ett socialt och kulturellt sammanhang där män överordnas kvinnor. Våld hänger samman med den diskriminering och de kränkningar kvinnor utsätts för på alla områden i samhället – på jobbet, i familjen, på krogen, på gatan. Mäns våld mot kvinnor kan inte förklaras i termer av avvikelser, utan är på flera sätt en normalitet i vårt samhälle. Som vi visat pekar kvantitativa undersökningar på att detta våld är vanligt förekommande. Om 46 procent av Sveriges kvinnor utsätts för våld är det rimligt att anta att det finns många män i vårt samhälle som utövar våld. Samma undersökningar, liksom kvalitativ forskning, pekar på att våldsutövande män är vanliga män – såtillvida att de inte kan skiljas från andra män utifrån variabler som exempelvis utbildning, inkomstnivå, alkoholmissbruk eller etnicitet. De föreställningar om hur män och kvinnor är och ska vara som är vedertagna i vår kultur och den samhälleliga maktstrukturen (mäns överordning och kvinnors underordning), innebär att mäns våld mot kvinnor kan kopplas till det kulturellt normala.⁶⁷ Därmed blir mäns våld mot kvinnor något inte bara De utan också Vi lever med och måste ta ansvar för.

Vi vill bygga vidare på ett av de viktigaste bidragen i kvinnofridsreformen, nämligen synliggörandet – och därmed ansvarsbeläggandet – av *män som aktörer i våldsanvändning* och synliggörandet av *kvinnor och barn som våldsutsatta*. Mäns våld får konsekvenser för, och drabbar på ett eller annat sätt, alla kvinnor; fysiskt och sexuellt våld, hot och rädsla för våld är en del av kvinnors vardag.⁶⁸

Det betyder inte att vi anser mäns våld mot män eller våld i samkönade relationer (så kallat partnervåld) vara obetydliga problem – tvärtom. Våld mot män och partnervåld förstår vi som köns- och maktrelaterat våld, utifrån att vi förutsätter att också detta våld bör förstås utifrån det sociala och kulturella sammanhang där det utövas och relateras till föreställningar om kön, sexualitet och makt i samhället.⁶⁹

Vi bygger också vidare på kvinnofridsberäkningens användning av begreppet *sexualiserat våld*. Detta gör vi genom att hålla samman

⁶⁷ Jämför Lundgren 2004.

⁶⁸ Om rädsla och oro för våld, se till exempel Lundgren m.fl. 2001.

⁶⁹ Carin Holmberg och Ulrica Stjernqvist genomför vid Centrum för genusstudier, Stockholms universitet, en svensk kartläggning av våld i samkönade relationer. Studien beräknas bli färdig under 2005.

olika våldsformer, olika våldsutsatta och olika förövare.⁷⁰ Mäns psykiska, fysiska och sexuella våld mot kvinnor och barn, menar vi, måste relateras till kön och makt för att begripliggöras och bekämpas. Det blir då möjligt att se sambanden mellan så kallat *grovt* och *lindrigt våld*, exempelvis i en relation där mannen utsätter kvinnan för våld.⁷¹

För att förstå våldets betydelse och sammanhang i en kvinnas hela liv analyseras hur olika former av våld mot kvinnan hänger ihop liksom det som pågår mellan de konkreta våldstillfällena. Att hålla samman olika våldsformer och grupper av utsatta och förövare handlar också om att se hur det som i dag ofta delas in i olika våldskategorier och betraktas som helt olika problem hör ihop. Det gäller exempelvis våld i nära relationer, prostitution, handel med kvinnor för sexuella ändamål, våldtäkter, sexuella övergrepp och våld mot barn, så kallat hedersrelaterat våld och sexuella trakasserier.

Dessutom vill vi hålla samman *våld riktat mot kvinnor och våld mot barn*. På senare år har frågan om barns situation när deras pappa utsätter mamman för våld uppmärksammats allt mer.⁷² Det handlar både om det psykiska våld som barn utsätts för när de bevittnar våld mot sin mamma och om att män som utövar fysiskt och sexuellt våld mot sin partner inte sällan gör detsamma mot sina barn.⁷³ Fysiskt våld mot en kvinna kan också förstås som ett hot mot kvinnor i hennes närhet. Om en kvinna exempelvis utsätts för våld efter anklagelser om att hon genom sitt beteende skadat familjens heder, kan det tolkas som ett direkt hot mot kvinnliga släktingar om att deras beteende kan få liknande konsekvenser.⁷⁴

Också *våld utövat av olika män* hänger ihop. Det kan handla om manliga släktkollektiv som kontrollerar, hotar och utsätter kvinnor för olika former av våld, eller om flera män som tillsammans utsätter en kvinna för våldtäkt.

Vidare menar vi att mäns våld mot kvinnor på *olika arenor i samhället* och i *olika typer av relationer* måste förstås sammanhållet. Kvinnovåldskommissionens strategi att sätta fokus på våld inom hemmet har varit framgångsrik på så sätt att våld i nära relationer erkänns som ett samhällsproblem. Men Kvinnovåldskommissionens fokus måste nu vidgas. Fysiskt, psykiskt och sexuellt våld

⁷⁰ Kelly 1988, Lundgren m.fl. 2001, Lundgren & Westerstrand (kommande).

⁷¹ Lundgren 2004.

⁷² Se exempelvis Lundgren 1994, Weinehall 1997, Hester 1998, Mellberg 2002, Eriksson 2003.

⁷³ Christensen 1990, Socialstyrelsen 2000c.

⁷⁴ Eldén & Westerstrand 2004.

mot kvinnor på offentliga arenor hänger samman med det våld som kvinnor utsätts för i hemmet. Det är inte heller bara män i nära relationer och kärleksrelationer som utövar våldet, utan också män i arbets- eller vänskapsrelationer med kvinnor.⁷⁵

Med en könsmaktsförståelse håller vi alltså samman mäns våld mot kvinnor på flera olika nivåer. Våldet tolkas inom ramen för en struktur där kön kopplas till makt, alltså där män är överordnade och kvinnor underordnade. Olika våldsformer hänger ihop, liksom grupper av våldsutsatta och våldsutövande och våld utövat av olika män på olika arenor riktat mot olika kvinnor och barn som de har olika relationer till. I kvinnors liv kan våld ses som en del av vardagen – genom sin egen och andras utsatthet för våld och också genom rädslan att utsättas för våld.

⁷⁵ Lundgren m.fl. 2001, Lundgren & Westerstrand (kommande).

Kapitel 4 Kvinnofridsuppdragens genomförande

I det här kapitlet utvärderar vi hur myndigheterna genomfört kvinnofridsuppdragen. Vi inleder med att gå igenom de myndighetsgemensamma uppdragen och granskar därefter genomförandet av de myndighetsspecifika uppdragen. När vi anser det vara relevant, redogör vi även för de åtgärder som myndigheterna vidtagit efter det att uppdragen slutförts.

I regeringsbeslutet för myndighetsuppdragen (bilaga 2) står att arbetet med att genomföra uppdragen ska redovisas till regeringen regelbundet. Myndigheterna har redovisat sitt arbete i årliga redovisningar (1999–2002) samt i de flesta fall särskilda slutredovisningar (2003). En fullständig förteckning över materialet återfinns i bilaga 3.¹ Redovisningarna utgör, tillsammans med material som kompletterar dessa (exempelvis utbildningsmaterial och rapporter), det skriftliga underlaget för uppföljningen och utvärderingen av uppdragen.

Utredningen har också intervjuat representanter för samtliga berörda centrala myndigheter som haft ansvar för att genomföra uppdragen, och vi har också hämtat in kompletterande och klargörande uppgifter från respektive myndighet per telefon. Vårt underlag bygger framför allt på myndigheternas egna rapporteringar.

Som framgått i kapitel 3, använder vi i betänkandet begreppet mäns våld mot kvinnor (eller i förekommande fall mäns våld mot kvinnor och barn). Vår definition av begreppet utgår från en sammanhållen förståelse, där olika former av våld (exempelvis fysiskt, psykiskt och sexuellt våld), våld utövat på olika arenor (exempelvis privata och offentliga) och i olika relationer (exempelvis sexuella och icke-sexuella) ingår. Denna förståelse korresponderar dock sällan med de definitioner av mäns våld mot kvinnor som myndig-

¹ När vi gör direkta citat från myndigheternas rapporter anger vi referens. Övriga redovisningar och analyser bygger på hela eller delar av det redovisade materialet.

heterna använder i sina redovisningar och andra dokument, vilket är något vi diskuterar i kapitlets avslutning. När vi redogör för uppdragen använder vi därför de begrepp som myndigheterna själva använder, men när vi gör egna kommentarer använder vi begreppet mäns våld mot kvinnor.

Myndighetsgemensamma uppdrag

Brottsförebyggande arbete

Myndigheterna gavs i uppdrag att öka sina ansträngningar för att förebygga våldsbrott mot kvinnor.

I regeringsbeslutet för kvinnofridsuppdragen poängteras att perspektivet i det brottsförebyggande arbetet vad gäller våldsbrott på senare år har utvidgats, från att enbart gälla gärningsmannen till att också inkludera offrets situation. Därför är det, enligt regeringen, viktigt att utveckla metoder för att tidigare än i dag identifiera de situationer där det förekommer eller finns risk för våld i hemmet. I det längre perspektivet anser man dock att den bästa brottsförebyggande åtgärden är att förändra attityden till våld mot kvinnor. Opinionsbildning och spridning av kunskap och information till allmänheten är därför viktiga inslag i det brottsförebyggande arbetet.

Rikspolisstyrelsen har genomfört det så kallade SARA-projektet (*Spousal Assault Risk Assessment Guide*).² SARA-manualen är ett instrument som ursprungligen utformats i Kanada för kliniskt arbete på psykiatriska institutioner. Modellen innehåller olika faktorer för att kunna bedöma våld i nära relationer och för att kunna förebygga och förhindra upprepat våld mot kvinnor i en partnerrelation. Arbetet har senare lett till att man tagit fram en version för polisiärt bruk – SARA:PV. Manualen tar hänsyn till befintlig statistik.

² SARA är en checklista för strukturerad risk- och behovsbedömning i fall som rör mäns våld mot kvinnor. De kriterier som ligger till grund för bedömningen av gärningsmannen berör kriminell bakgrund, psykosocial anpassning, tidigare partnervåld och karaktären på det aktuella brottet. Enligt SARA-modellens utvecklare kan män som utövar våld mot kvinnor indelas i tre typer av personligheter: borderline-personligheten, psykopaten och den "vanlige" mannen med en överkontrollerad och explosiv personlighet.

I *Brottsförebyggande rådets* (BRÅ) rapport *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning* utvärderas lagen om besöksförbud och dess effekter.³ Rapporten visar att det vid flera polismyndigheter saknas både enhetliga riktlinjer för hot- och riskbedömningar i ärenden där besöksförbud meddelats samt riktlinjer och rutiner vad gäller hanteringen av besöksförbud. I rapporten konstateras att endast åtta polismyndigheter hösten 2002 hade utarbetade rutiner för riskbedömningar i ärenden där besöksförbud hade meddelats.

Rikspolisstyrelsen redovisade i juni 2004, efter särskilt uppdrag från regeringen, utarbetade riktlinjer för polisens hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för polisens arbete med ärenden om besöksförbud och rutiner i ärenden om besöksförbud. Arbetet har skett i samråd med Riksåklagaren. De riktlinjer som Rikspolisstyrelsen har tagit fram siktar på våld i nära relationer, och de principiella formuleringarna är alltså könsneutrala. Man har däremot valt att utgå från mäns våld mot kvinnor när man tagit fram rutiner och riktlinjer, med argumentet att det är den vanligaste formen av våld i nära relationer. Bestämmelserna om besöksförbud ser Rikspolisstyrelsen som ett effektivt brottsförebyggande verktyg.

Rikspolisstyrelsen har även upphandlat 620 skyddstelefoner som fördelats till polismyndigheterna. De nya telefonerna har en larmfunktion och kan dessutom användas som vanliga bärbara GSM-telefoner, dock försedda med så kallad GPS-teknik (positionering via satellitsystem).

BRÅ har publicerat en idéskrift om våld mot kvinnor i nära relationer – *Att förebygga våld mot kvinnor i nära relationer*.⁴ I denna rapport redovisas exempel på olika typer av verksamheter som syftar till att förebygga, bemöta och minska våld mot kvinnor. Syftet med sammanställningen är att stimulera till fler initiativ på det lokala planet.

Brottsoffermyndigheten menar att ett genomfört brottsofferperspektiv ger effekter i det brottsförebyggande arbetet genom att brottslighetens konsekvenser för enskilda individer synliggörs. Därför ser man en stor del av myndighetens verksamhet som ett brottsförebyggande arbete. Man anför också att de ideella organisationer som myndigheten stödjer genom Brottsofferfonden,

³ Brottsförebyggande rådet 2003.

⁴ Brottsförebyggande rådet 2002a.

vilka arbetar med brottsofferfrågor, representerar en ”växande folk-rörelse mot brottslighet”.⁵

Kriminalvårdsstyrelsen definierar att deras brottsförebyggande åtgärder ingår dels i genomförandet av de övriga kvinnofridsuppdragen, dels i andra åtgärder som myndigheten utför.

Riksåklagaren redovisar att man inte specifikt arbetat brottsförebyggande, eftersom man anser att det inte ingår i myndighetens uppgifter.

Inte heller *Socialstyrelsen* anger att man haft några särskilt projekt vars uttalade syfte är brottsprevention, eftersom detta inte passar myndighetens uppgifter och arbetsmetoder. Däremot menar man att det finns en preventiv ansats inbyggd i flera satsningar. Man lyfter exempelvis fram screeningprojekt vars långsiktiga mål är att hälso- och sjukvården så tidigt som möjligt ska kunna identifiera kvinnor som är utsatta för våld. Projektet har gett goda resultat (se nedan). Socialstyrelsen anser också att det brottsförebyggande ryms inom andra uppdrag som myndigheten utför. ”Ett verkligt förebyggande arbete på detta område skulle”, hävdar man, ”kräva insatser på ett mycket brett fält och involvera myndigheter inom flera områden, exempelvis skolan”.⁶

I regeringsbeslutet betonar regeringen opinionsbildning samt spridning av kunskap och information till allmänheten. När det gäller detta område har dock inga omfattande åtgärder vidtagits av de centrala myndigheterna. Hemsidan *Kvinnofridsportalen* (som nedan beskrivs närmare i avsnittet Myndighetssamverkan) vänder sig framför allt till yrkesverksamma personer. I vissa län har dessutom informationskampanjer riktade till allmänheten genomförts, exempelvis Operation Kvinnofrid i Stockholms län, där länsstyrelsen varit drivande.

Kommentarer

En viktig insats i det brottsförebyggande arbetet är Socialstyrelsens screeningprojekt. Central är också Brottsoffermyndighetens verksamhet, som – i linje med regeringens intentioner – konsekvent sätter brottsoffret i fokus utifrån en könsmaktsförståelse. Även Rikspolisstyrelsen har arbetat med flera brottsförebyggande frågor, som ett svar på kvinnofridsuppdragen. Rikspolisstyrelsen fick i

⁵ Brottsoffermyndigheten 2001, s. 1.

⁶ Socialstyrelsen 1999, s. 16.

november 2003 dessutom ytterligare uppdrag som innebar att man skulle utveckla riktlinjer för polisens hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt utarbeta rutiner och riktlinjer för polisens arbete med ärenden om besöksförbud.

Att detta görs är positivt. Ett problem är dock att riktlinjerna inte explicit avser mäns våld mot kvinnor, utan detta införlivas under termen ”våld i nära relationer”. Våldets koppling till könsrelationen – till mäns överordning och kvinnors underordning – osynliggörs med denna terminologi. Därtill förminskas problemet på flera sätt genom att våldet begränsas till en privat arena och till nära relationer. Härmed osynliggörs det utbredda våld som förekommer mot kvinnor på offentliga arenor och i andra relationer än med närstående (jämför kapitel 3 och 7).

Trots de insatser som gjorts är vår samlade bedömning att det brottsförebyggande arbetet i stort haft en undanskymd plats i myndigheternas genomförande av kvinnofridsuppdragen. Argument som att detta arbete inte ingår i den ordinarie verksamheten borde inte vara godtagbara, eftersom uppdragen syftade till att föra upp frågan om mäns våld mot kvinnor på dagordningen i myndigheternas verksamhet på ett sätt som tidigare inte varit fallet. Ett brottsförebyggande arbete förutsätter dessutom en vilja att tänka i nya banor där brottsoffret står i fokus, något myndigheterna – med undantag från Brottsoffermyndigheten – inte har uppvisat i någon större utsträckning.

Med tanke på att regeringen i Kvinnofridspropositionen understryker vikten av åtgärder kring opinionsbildning och spridning av information och kunskap som syftar till att förändra attityder till mäns våld mot kvinnor, är det också anmärkningsvärt att de flesta myndigheter inte har vidtagit några sådana utåtriktade insatser.

Att brottsförebyggande arbete skulle kräva ett bredare grepp, vilket exempelvis Socialstyrelsen anger, borde inte heller vara ett argument för att inte agera i frågan. I den myndighetssamverkan som bildades på initiativ av Socialstyrelsen ingår både Statens skolverk och Ungdomsstyrelsen och en rad andra myndigheter, utöver de som direkt omfattades av uppdragen, så möjligheter till breda insatser kring ett förebyggande arbete har funnits.

Åtgärdsprogram/policydokument

Myndigheterna gavs i uppdrag att utforma åtgärdsprogram eller policydokument för sitt arbete med frågor som rör våld mot kvinnor.

Centrala myndigheter

Det övergripande syftet med att upprätta åtgärdsprogram eller policydokument skulle enligt regeringen vara att dessa skulle "tjäna som ledstjärna för myndighetens personal i handläggningen av ärenden med anknytning till dessa frågor".⁷ De skulle därmed bli ett viktigt led i struktureringen av arbetet. En bieffekt av arbetet med åtgärdsprogram ansågs vara att myndigheterna därmed inventerade sina resurser och förutsättningar samt att kunskaper och engagemang skulle öka.

I regeringsbeslutet anges att de centrala myndigheternas åtgärdsprogram eller policydokument kan vara av ett mer generellt och övergripande slag och att det också kan tjäna som inspiration i arbetet på den egna myndigheten och i arbetet på regional och lokal nivå.

Ingen av de centrala myndigheterna har upprättat något åtgärdsprogram eller policydokument. Några motiverar detta med att de inte ansett det vara nödvändigt, eftersom de endast bedriver övergripande verksamhet gällande mäns våld mot kvinnor. Ett exempel på ett sådant resonemang finns hos *Socialstyrelsen* som, efter samråd med Socialdepartementet, avstått från att upprätta något policydokument eftersom man anser att det skulle avvika från myndighetens vanliga arbetssätt. Hos andra myndigheter tycks frågan fallit bort under arbetets gång.

Lokala polis- och åklagarmyndigheter

För de myndigheter som direkt handlägger ärenden om våld mot kvinnor, exempelvis polismyndigheter och åklagarmyndigheter, kan ett åtgärdsprogram eller policydokument vara mer åtgärdsinriktat och behandla handläggningsrutiner, bemötande av brottsoffer och andra praktiska frågor. Detta gäller Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren som, enligt uppdraget, i sin tur skulle uppdra åt

⁷ Regeringsbeslut 1997.

de lokala polis- respektive åklagarmyndigheterna att utfärda sådana dokument.

Enligt Rikspolisstyrelsens inventering uppger samtliga polismyndigheter att man i någon mening har tagit fram policydokument eller åtgärdsprogram. Också de lokala åklagarmyndigheterna har, enligt Riksåklagaren, utarbetat åtgärdsprogram för åklagarnas insatser för bekämpning av våld mot kvinnor.

I polis- och åklagarmyndigheternas åtgärdsprogram markeras vikten av att det är en åklagare som leder förundersökningen, och man tar också upp vilka förstahandsåtgärder som ska användas. Det kan gälla att detaljerade förhör med målsäganden ska hållas och att skadedokumentation bör ske i större utsträckning än i dag, alltså fotografering och videofilmning, framför allt vid förhör med målsäganden. Även frågor om information och stöd till målsäganden i form av exempelvis trygghetsutrustning och besöksförbud tas upp i åtgärdsprogrammen.

I vissa åklagar- och polisdistrikt har man även tagit fram åtgärdskort med instruktioner i form av akuta åtgärder, till exempel i Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län och Jämtlands län.

Åklagarmyndigheten i Malmö förordar videodokumentation i sitt åtgärdsprogram. Denna åklagarmyndighet har, genom ett projekt i Eslöv, erfarenhet av att videodokumentera målsägandens skador i samband med upptagning av anmälan (se vidare om videoteknik under Rikspolisstyrelsen).

Vidare behandlar vissa åtgärdsprogram frågan om vad som händer när kvinnan inte vill medverka i polisutredningen. Åklagarkammaren i Umeå kallar exempelvis i sådana fall kvinnan till ett förhör där man utreder orsaken till varför kvinnan inte längre vill samarbeta, och man informerar henne om att det är åklagaren som avgör om saken ska gå vidare till domstol.⁸

Åtgärdsprogrammen omfattar också frågor om förstärkt stöd till brottsoffer, ökad kunskap om våldets mekanismer samt ökad samverkan med socialtjänsten, hälso- och sjukvården och olika frivilligorganisationer.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har undersökt handläggningen av ärenden om mäns våld mot kvinnor vid Åklagarkammaren i Västerås och polismyndigheten i Västmanland. Inspektionen visar att åtgärdsprogrammen inte till fullo implementerats i verksamheten.

⁸ Åklagarmyndigheten i Umeå 1999.

Kommentarer

Samtliga centrala myndigheter har underlåtit att upprätta åtgärdsprogram eller policydokument. En återkommande förklaring är att uppdraget inte passar in i myndigheternas ordinarie verksamhet. Vi menar emellertid att detta inte är ett fullgott skäl. Konstaterandet att uppdraget inte passar de ordinarie arbetsformerna borde i detta fall ses som en utmaning och en möjlighet att förbättra den egna verksamheten.

Policydokument skulle kunna bidra till att garantera det långsiktiga arbetet med att införliva arbetet mot mäns våld mot kvinnor och få rutiner för en konsekvent prioritering av frågan. Vi ser det således som en stor brist att uppdraget i denna del inte genomförts enligt regeringens uppdrag.

När det gäller de lokala polis- och åklagarmyndigheterna har åtgärdsprogram visserligen upprättats, men de centrala myndigheternas inventeringar visar att dessa inte implementerats fullt ut.

Myndighetssamverkan

Myndigheterna gavs i uppdrag att samverka i frågor som rör våld mot kvinnor. De skulle även samverka med berörda frivilligorganisationer.

Regeringen initierade myndighetssamverkan om mäns våld mot kvinnor redan 1991. Med anledning av detta ledde Socialstyrelsen mellan 1992 och 1995 projektet Myndighetssamverkan vid kvinno- misshandel, tillsammans med länsstyrelserna i fem län – Blekinge, Södermanland, Skaraborg, Stockholm och Kopparberg.

Enligt rapporterna från projektet (se nedan) fanns en mängd problem i de samverkansgrupper som upprättades. Bland annat saknades det kontinuitet, målet med samverkan var otydligt och grupperna var alltför beroende av så kallade eldsjälarna. Ett mer grundläggande problem var att myndigheternas olika målsättningar sällan tydliggjordes.

Olika inventeringar som har gjorts av Socialstyrelsen visar att de flesta av de samverkansgrupper som skapades 1992–1995 har försvunnit.

I kvinnofridsuppdraget om samverkan betonade regeringen att det är angeläget att samverkansformer utvecklas och vidmakthålls.

Man underströk att de centrala myndigheterna har ett särskilt ansvar för att stimulera en sådan utveckling och också för att skapa former för att denna samverkan blir bestående. Samverkan bör ske både i fråga om prioriteringar och andra övergripande frågor och i fråga om hanteringen av enskilda utredningar och ärenden.

Myndighetssamverkan på central nivå

Enligt regeringsuppdraget har alltså de centrala myndigheterna ett särskilt ansvar för att stimulera samverkan. I enlighet med kvinnofridsuppdraget har Socialstyrelsen spridit information om det tidigare samverkansprojektet i form av två rapporter: *Varsågod och samarbeta! En forskningsrapport om samverkan kring kvinnomisshandel* samt *Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel*.⁹ Erfarenheterna som beskrivs i den sistnämnda av dessa båda rapporter har bland annat spridits genom pärmen Kvinnofrid som togs fram som ett led i fortbildningsuppdraget (se nedan i avsnittet Fortbildning).

Socialstyrelsen har också spridit information om samverkan på lokal och regional nivå genom programmet Utväg Skaraborg i rapporten *Våga se – kunna handla. Utväg Skaraborg – samverkan för kvinnofrid*.¹⁰ Inom detta program bedrivs gruppverksamhet för män, kvinnor och barn.

Rapporten har bland annat spridits via konferenser, och Socialstyrelsen har uppfattningen att rapporten har inspirerat och utgjort ett stöd för dem som vill arbeta utifrån en helhetssyn med verksamheter för grupperna kvinnor, män och barn – något man menar att det finns ett ökat intresse för.

År 2000 tog Socialstyrelsen initiativ till det som kom att kallas Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. Inbjudna att delta i denna samverkan var de myndigheter som omfattades av kvinnofridsuppdragen samt andra viktiga aktörer på området – Folkhälsoinstitutet, Integrationsverket, Jämställdhetsombudsmannen, Migrationsverket, Rättsmedicinalverket, Statens skolverk och Ungdomsstyrelsen. Högskoleverket och Riksförsäkringsverket deltog inte aktivt, men man ställde sig till förfogande vid behov.

Syftet med samverkan var att åstadkomma en helhetssyn som bygger på en gemensam och tydlig strategi, verka för en effektiv resursanvändning, undvika dubbelarbete, genomföra insatser, följa

⁹ Socialstyrelsen 1995, 1996.

¹⁰ Socialstyrelsen 2001b.

utvecklingen på området samt utföra övergripande och effektiva utvärderingar. Några konkreta samverkansområden formulerades också, bland annat förbättrad statistik och rutiner i samband med vissa bestämmelser i socialtjänstlagen liksom vid skyddat boende och besöksförbud.

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid har sedermera startat den myndighetsgemensamma hemsidan Kvinnofridsportalen. Sexton statliga myndigheter finansierar och är ansvariga för Kvinnofridsportalen. Hemsidan fungerar som ett gemensamt informations- och resurscentrum inom området våld mot kvinnor. Portalen vänder sig i första hand till personer som arbetar med mäns våld mot kvinnor eller som i sin verksamhet möter kvinnor, män och barn i situationer där mannen utsätter kvinnan för våld. Bakgrunden till portalen är att Socialstyrelsen under arbetet kring våld mot kvinnor erfarit, bland annat från personer som arbetar med mäns våld mot kvinnor, att det är svårt att hitta information och kunskap om våld mot kvinnor och att få en överblick vad gäller verksamheter etc.

I dag träffas samverkansgruppen fyra gånger per år. Enligt Socialstyrelsen, som är sammankallande, avhandlas mest frågor om Kvinnofridsportalen. Få andra frågor tas upp på mötena, förutom att myndigheterna berättar om vad som händer inom området.

Under våren 2004 meddelade Domstolsverket att de inte längre ville medverka i samverkan, och under det senaste året har mötesdeltagandet varit lågt. Inga frivilligorganisationer finns heller med, trots att kvinnofridsuppdraget angav att myndigheterna ska samverka med berörda frivilligorganisationer, inte minst kvinnojourer.

Myndighetssamverkan på regional och lokal nivå

Förekomsten av samverkan på regional och lokal nivå varierar kraftigt i landet. På platser där sådan samverkan finns varierar det vad gäller vilka aktörer som ingår i samverkan.

På senare år har ett antal så kallade rättskedjeprosjekt startat, där polis, åklagare, advokater, domstol, kriminalvård och ibland även socialtjänst, hälso- och sjukvård samt kvinnojourer enats om arbetsmetoder för handläggningen av våld mot kvinnor. Sådana projekt finns i exempelvis Handen, söder om Stockholm, och i Malmö. Ett annat exempel på samverkan är polismyndigheten och åklagarmyndigheten i Stockholm som har samarbetat kring ett

metodutvecklingsprojekt med fokus på familjerelaterade brott, däribland mäns våld mot kvinnor. Som en följd av denna samverkan har en familjevåldsenhet inrättats vid Söderorts polismästardistrikt (se vidare nedan i avsnittet Rikspolisstyrelsen).

Länsstyrelserna fick i kvinnofridsuppdragen ett särskilt ansvar för att initiera regionala samverkansprojekt kring mäns våld mot kvinnor (se vidare i avsnittet Myndighetsspecifika uppdrag).

Kommentarer

Vikten av att samverka i frågor som rör våld mot kvinnor har länge betonats – såväl på regeringsnivå som på regional och lokal nivå. Hur denna samverkan kan se ut varierar naturligtvis; på central nivå kan det exempelvis handla om att utforma fortbildning och utarbeta riktlinjer, och på lokal nivå kan det handla om hur en våldsutsatt kvinna ska få effektiv och snabb hjälp från olika myndigheter med olika uppgifter.

I kvinnofridsuppdraget om samverkan poängterade regeringen att ambitionen var att olika samverkansformer vidmakthålls. Så tycks dock inte ha blivit fallet; många samverkanssatsningar har enligt vår bedömning i stället haft karaktären av projekt. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid, där som nämnts en rad myndigheter ingick (även sådana som inte omfattades av kvinnofridsuppdragen), handlar i dag i hög grad om Kvinnofridsportalen samt om informationsutbyte mellan myndigheterna. Denna samverkan har alltså inte fått någon långsiktig betydelse i den mening som avsågs vid starten.

Vi kan inte heller se att myndigheterna inom ramen för samverkan på central nivå fullföljt sitt uppdrag att samverka med berörda frivilligorganisationer.

Många samverkansprojekt har startats, men många har också lagts ner. Det verkar finnas svårigheter i att skapa kontinuitet i samverkansgrupperna på alla nivåer. I samtal med myndighetsrepresentanter är en ofta återkommande synpunkt att syftet med samverkan är otydligt och att man sällan konkretiserar vad man samverkar kring och varför. Ett annat problem är att de representanter som sitter i grupperna ständigt byts ut eller uteblir. Det tycks även saknas riktlinjer, långsiktighet i arbetet och kontinuitet.

Ett annat problem, som vi återkommer till genom betänkandet, är de olika synsätt på problemet mäns våld mot kvinnor som finns

såväl inom som mellan myndigheterna (se vidare i detta kapitel samt i kapitel 5 och 7).

I kapitel 5 diskuterar vi mer ingående några exempel på regional och lokal myndighetssamverkan. Här gör vi en fördjupad analys av de möjligheter och problem vi ser i samverkan mellan myndigheter när det gäller mäns våld mot kvinnor och barn.

Fortbildning

En satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården skulle genomföras. Rikspolisstyrelsen gavs i uppdrag att i samråd med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen leda arbetet och tillfördes 6,5 miljoner kronor för detta. Av medlen skulle 1,5 miljoner kronor användas för fortbildning av domare och för information till nämndemän. I uppdraget angavs att övriga berörda myndigheter bör kunna bidra till fortbildningen efter behov.

När det gäller fortbildning föregicks kvinnofridsuppdraget av ett uppdrag som regeringen gav åt Rikspolisstyrelsen 1991, att man i samarbete med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen skulle genomföra fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården i frågor som rör våld mot kvinnor. Nära 20 000 personer deltog i någon form av fortbildning.

Kvinnovåldskommissionen föreslog att ytterligare en satsning på fortbildning skulle göras för de berörda yrkesgrupperna, och i kvinnofridsuppdragen konstaterade regeringen att kunskaperna behövde öka – både i fråga om de mekanismer som ligger bakom våld mot kvinnor och i fråga om vilka åtgärder som är mest adekvata för att stödja, skydda och hjälpa brottsoffren och straffa förövarna. Man betonade vikten av att domares och åklagares kunskaper och insikter när det gäller våld mot kvinnor ökar och att information ges till nämndemän.

Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att leda verksamheten i samråd med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen, precis som vid den första fortbildningssatsningen. Insatserna skulle spridas regionalt och lokalt.

Med anledning av uppdraget bildades i början av 1999 en arbetsgrupp under ledning av Rikspolisstyrelsen, med uppgift att ta fram ett förslag till hur fortbildningen skulle genomföras. I gruppen

ingick företrädare för Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikskvinnocentrum, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksåklagaren och ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige). Gruppen tog fram ett gemensamt studiematerial om mäns våld mot kvinnor i form av pärmen *Kvinnofrid* (se nedan), och 1 000 exemplar av Kvinnofridspärmen producerades.

Detta studiematerial skulle vara en hjälp i arbetet att genomföra lokala utbildningar inom rättsväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Målsättningen var att utbildningarna skulle få genomslag i det praktiska arbetet för att minska mäns våld mot kvinnor.

Rikspolisstyrelsen gav länspolismästarna i uppdrag att genomföra fortbildningen i länen, och man gav dem i samband med detta också i uppdrag att bilda utbildningsgrupper med representanter för de berörda yrkesgrupperna. Medlen fördelades efter storleken på länet. Fortbildningssatsningen tog sin början med länsvisa konferenser som riktade sig till chefer och ansvariga inom de berörda områdena.

Antalet personer som deltog i utbildningssatsningarna uppskattas av Rikspolisstyrelsen till totalt ca 30 000, varav 6 000–7 000 var poliser. Resten utgjordes av åklagare samt personal från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och kriminalvården.

Vår sammanräkning av de ungefärliga uppgifter som myndigheterna kunnat lämna visar att ungefär 17 000 personer som mest har deltagit i fortbildningen. När det gäller åklagarna kan inte Riksåklagaren ange hur många av de 500 åklagare som finns i landet som deltog i utbildningarna. Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården deltog minst 4 000 enligt Socialstyrelsens beräkningar. Detta får dock sägas utgöra ett lågt deltagande eftersom personalgrupperna totalt sett är stora. Kriminalvården deltog också i fortbildningen men man kan inte uppge några exakta siffror på antalet deltagande.

Utbildningarnas längd varierade från en halv dag till tre dagar. Genomsnittet för utbildningstiden uppskattas av Rikspolisstyrelsen till mellan en och två dagar. Många utbildningar genomfördes i seminarieform. Vissa utbildningar var gemensamma med flera yrkesgrupper medan andra genomfördes för bara en yrkesgrupp.

Enligt Rikspolisstyrelsen varierade det mellan olika yrkesgrupper huruvida utbildningen var obligatorisk eller inte. Rikspolisstyrelsen hade exempelvis större möjlighet än Socialstyrelsen att ”styra” sina

myndigheter angående utbildningarnas utformning och huruvida den skulle vara obligatorisk.

Av de medel som regeringen tillfört fortbildningsuppdraget avsattes en del till fördjupningsutbildning för specialister som redan fått en grundläggande fortbildning i ämnet.

Kvinnofridspärmen – ett utbildningsmaterial om mäns våld mot kvinnor

Utbildningsmaterialet *Kvinnofrid* består av två allmänna avsnitt – ett med bakgrundskunskap skrivet av Brottsoffermyndigheten och ett om samverkan skrivet av Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.¹¹ I övrigt innehåller materialet yrkesspecifika avsnitt, varav de flesta har en praktisk karaktär (avsnitten för polis/åklagare, domstolar och kriminalvård skrivna av respektive ansvarig myndighet, samt det avsnitt för hälso- och sjukvården som är skrivet av Rikskvinnocentrum).

Samarbetet i arbetsgruppen om utbildningsmaterialet var inte helt konfliktfritt, vilket också resultatet vittnar om. Diskussioner ägde rum angående utbildningsmaterialets innehåll när det gäller förklaringar till mäns våld mot kvinnor och vad som skulle betonas avseende reaktionsmönster hos kvinnor som har blivit utsatta för våld. Vissa myndigheter i gruppen ville att ett könsmaktsperspektiv i större utsträckning skulle genomsyra materialet, medan andra myndigheter motsatte sig detta.

Till följd av detta finns det två avsnitt som vänder sig till hälso- och sjukvården – ett skrivet av Socialstyrelsen och ett skrivet av Rikskvinnocentrum. Socialstyrelsens avsnitt för hälso- och sjukvårdens personal, samt även avsnittet för socialtjänstens personal, innehåller, till skillnad från de andra yrkesspecifika avsnitten, ett omfattande teoretiskt avsnitt om mäns våld mot kvinnor. Socialstyrelsen motiverar detta med att man ville ha ett material som kunde stå för sig själv och som kunde distribueras till de egna yrkesgrupperna. Man gav även ut sitt material i ett särtryck där inledningskapitlet inte finns med.

Brottsoffermyndighetens inledande kapitel grundas i feministisk forskning om mäns våld mot kvinnor och har en konsekvent könsmaktsförståelse av våld. Socialstyrelsens båda avsnitt utgår från en annan teoretisk förståelse av våld, vilken man kallar en

¹¹ Rikspolisstyrelsen m.fl. 2001.

ekologisk modell. Mäns våldsutövning förklaras där som ett samspel mellan personliga, situationsbetingade och sociokulturella faktorer. I Socialstyrelsens båda avsnitt nämns olika riskfaktorer hos mannen som utövar våld: förekomst av våld i familjen under uppväxten, socioekonomiska faktorer, personlighetsfaktorer, biologiska faktorer samt missbruk. Dessa faktorer korresponderar med några av de avvikelseförståelser av mäns våld som vi presenterar i kapitel 3.

Fortbildning för domare och information till nämndemän

Domstolsverket organiserade utbildningar för domare och nämndemän separat, med hänvisning till de krav på opartiskhet som ställs på domare. Inför de utbildningar som hölls på lokal nivå genomförde Domstolsverket även regionala utbildningsdagar med domstolscheferna samt två fördjupningsdagar som innehöll avsnitt om bevisvärdering, minnesforskning och riskbedömning med inriktning på mäns våld mot kvinnor.

Till de lokala utbildningsdagarna, som utformades av Domstolsverket, inbjöds i första hand domare och övriga domstolsjurister men också annan kvalificerad domstolspersonal var inbjuden. Fortbildningen var inte obligatorisk. Totalt deltog ca 120 av 695 ordinarie domare i landet.

Domstolsverket svarade hösten 1999 och våren 2000 för en artikelserie i tidningarna *Nämndemannen*, utgiven av Nämndemännens Riksförbund, och *Svensk Polis*, utgiven av Rikspolisstyrelsen. Artikelserien belyste frågor om mäns våld mot kvinnor, hur berörda myndigheter och frivilligorganisationer arbetar och vikten av samverkan för att bekämpa detta våld. Hela artikelserien presenterades i ett särtryck som distribuerats till samtliga domstolar och nämndemän.¹²

Vidare har Domstolsverket vid vissa domstolar gett en introduktion i hur videoteknik vid rättegång används och också gett ut rapporten *Videokonferens i rättegång*.¹³ Domstolsverket anser nämligen att användandet av video i rättegång kan ge en möjlighet för kvinnor som blivit utsatta för våld att våga tala friare och med mindre oro eller rädsla.

¹² Domstolsverket 2001.

¹³ Domstolsverket 2002.

I den återkommande obligatoriska utbildningen för samtliga ordinarie domare behandlas våld mot kvinnor under en föreläsning.

Kommentarer

Enligt vår bedömning har den fortbildningssatsning som initierades i kvinnofridsuppdragen medfört att en del av de berörda yrkesverksamma nåtts av fortbildning inom området mäns våld mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen uppskattar siffran till 30 000 personer, men vår sammanräkning av uppgifter från respektive myndighet (vilka ibland är ungefärliga siffror) visar att som mest 17 000 personer har nåtts av fortbildningsinsatserna. Endast en minoritet av de avsedda yrkeskategorierna nåddes alltså av fortbildningen. Särskilt lågt var deltagandet hos personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården liksom bland domarna.

Rikspolisstyrelsen har inte genomfört någon mer uttömmande utvärdering av fortbildningen som vi kunnat ta del av. En satsning av denna storleksordning borde ha utvärderats i direkt anslutning till avslutandet.

Det är tveksamt om fortbildningarna lett till några bestående förändringar i form av kontinuerlig fortbildning. Ett annat problem är att fortbildningarna i flera fall inte är obligatoriska; när det gäller domarna har den exempelvis nått bara 17 procent av kåren. Här kan man anta att de som frivilligt sökt utbildningar är de domare som sedan tidigare har ett intresse för frågorna. Domarna har däremot genomgått en obligatorisk fortbildning om mäns våld mot kvinnor, om än bara i form av en föreläsning. För att breda fortbildnings-satsningar ska nå samtliga yrkesverksamma och därmed få genomgripande betydelse, ser de ut att behöva vara obligatoriska.

Att fortbildningarna utformades på länsnivå medför också mindre överensstämmelse mellan fortbildningarna, än om de hade utformats på central nivå. Om man hade lagt ned arbete på central nivå för att bestämma inriktning på och målgrupper för utbildningen, skulle satsningen ha blivit mer genomarbetad och genomgripande.

Utbildningsmaterialet *Kvinnofrid* är intressant ur flera aspekter, både när det gäller arbetsprocessen och resultatet. De problem som uppstod i samarbetet om rapporten handlade, såvitt vi kan bedöma, i stor utsträckning om myndigheternas olika kunskaper om och syn på hur mäns våld mot kvinnor bör tolkas och åtgärdas.

Resultatet blev ett utbildningsmaterial där dessa konflikter är synliga och där olika avsnitt inte korresponderar med varandra utan grundar sig på motstridiga förklaringar. Socialstyrelsen och Brottsoffermyndigheten presenterar exempelvis två olika modeller för hur våldet ska förstås.

Att Socialstyrelsen väljer att distribuera sin del i ett särtryck, tyder också på att utbildningsmaterialets inledande beskrivning av våldsproblematiken ur en könsmaktsförståelse inte är önskvärd.

Internationellt samarbete

Myndigheterna gavs i uppdrag att inom respektive central myndighets ansvarsområde följa och främja det internationella samarbetet i frågor som rör våld mot kvinnor.

De centrala myndigheterna gavs i uppdrag att hålla sig underrättade om utvecklingen på området i andra länder, framför allt inom EU men också i andra länder där ett aktivt arbete för att motverka våld mot kvinnor förekommer, exempelvis i Kanada. Myndigheterna fick också i uppdrag att, när det är påkallat, vidareutveckla myndighetssamarbetet i dessa frågor inom ramen för det arbete som bedrivs inom andra internationella organisationer, till exempel Europarådet och FN, inklusive FN:s kommission för brottsförebyggande åtgärder och straffrätt.

Domstolsverket rapporterar att de genom ett europeiskt nätverk, European Judicial Training Network, har bevakat utbildningsaktiviteter inom EU.

Rikspolisstyrelsen har medverkat i en internationell expertkonferens 1998 i Wien om polisens insatser mot våld mot kvinnor. Konferensen ingick i EU:s arbete med våld mot kvinnor.

Riksåklagaren har särskilt studerat utvecklingen i USA och Kanada. Åklagare har deltagit i flera internationella konferenser i ämnet, exempelvis i Kanada och Kina, vilka bland annat rört handläggningen av ärenden som rör våld mot kvinnor.

I ett samarbete mellan The European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) och United Nations Interregional Crime and Justice Institute (UNICRI) har *Brottsförebyggande rådet* (BRÅ) deltagit i förberedelserna för en internationell offerundersökning om våld mot kvinnor. BRÅ har framför allt medverkat i arbetet med att ta fram en relevant frågeenkät om våld.

Brottsoffermyndigheten har genomfört två internationella konferenser, delvis finansierade av EU:s program GROTIUS respektive Nordiska ministerrådet. EU-projektet The Expert Meeting on Compensation to Crime Victims in the European Union fokuserade på frågor om statlig ersättning till brottsoffer.

Brottsoffermyndigheten har även, med stöd av medel från Nordiska ministerrådet, genomfört en nordisk konferens om uppbyggnad och konstruktion av en brottsofferfond.

Kriminalvårdsstyrelsen har samarbetat med England vad gäller utveckling av programmet VIN (Våld i nära relationer). Kriminalvårdens forskningskommitté har också beviljat medel till en jämförande studie mellan England och Sverige rörande SARA-bedömningar. Denna ska genomföras av Karolinska Institutet.

Socialstyrelsen har genomfört studiebesök i USA och Kanada och, enligt egen uppgift, där fått inspiration till Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid och kvinnofridsportalen. Socialstyrelsen deltar dessutom i EU:s Daphnekommitté som fördelar medel till europeiska projekt om våld mot kvinnor, barn och ungdomar.

Kommentarer

Samtliga myndigheter rapporterar att de har haft internationella samarbeten, vilka främst har handlat om deltagande i konferenser, studieresor, annan kunskapsinhämtning och utbyte av information – framför allt inom EU, men också i USA och Kanada.

Precis som vi påpekat när det gäller samverkansuppdraget framgår det inte alltid vad syftet med samarbetet varit, vad som kommit ut av det och om samarbetet är kontinuerligt.

Myndighetsspecifika uppdrag

Riksåklagaren

Riksåklagaren gavs i uppdrag att sammanställa uppgifter om antalet utfärdade besöksförbud och i samarbete med Brottsförebyggande rådet överväga hur dessa kan samordnas med övrig statistik över besöksförbuden samt redovisa resultaten till regeringen.

Uppdrag om statistik om besöksförbud

Åklagarväsendet registrerar numera både utfärdade besöksförbud och överträdelser av besöksförbud. Statistiken samordnas med den som förs vid BRÅ över antal överträdde besöksförbud.

Riksåklagaren rapporterar att antalet utfärdade besöksförbud successivt ökat sedan metoden infördes. Den ökade användningen bör, enligt Riksåklagaren, ses som en effekt av en medveten satsning på kompetensutveckling av åklagare, vilken i sin tur lett till en allmän uppfattning att besöksförbud kan förebygga mäns våld mot kvinnor.

Det finns däremot ett stort antal åtal för överträdelse av besöksförbud. År 2001 anmäldes fler överträdelser än det utfärdades besöksförbud – omkring 3 200 förbud utfärdades och drygt 3 400 överträdde.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har tillsammans, i ett arbete som startade 1999, gett förslag på förbättrade rutiner kring besöksförbud. En slutsats från myndigheternas sida är att besöksförbud måste följas upp på ett bättre sätt.

Utvecklingsarbete avseende utredningen av våldsbrott mot kvinnor

Lagföringen, mätt som andelen färdiga utredningar som lett till åtalsbeslut, ökade från 80 procent 2001 till 82 procent 2002. Här har alltså skett en förbättring, om än marginell. Andelen avslutade brottsmisstankar som lett till lagföring har däremot inte förbättrats sedan uppdragen gavs (drygt 30 procent under 1998–2002).

Åklagare är förundersökningsledare i de allra flesta utredningar, enligt Riksåklagaren. I de utredningar där åklagare har varit förundersökningsledare har lagföringen ökat något mellan 1998 och

2001. När poliser varit förundersökningsledare har lagföringen varit lägre, men även här har en ökning skett mellan dessa år.

En gemensam inspektion av handläggningen av ärenden om våld mot kvinnor genomfördes av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen år 2000 vid Åklagarkammaren i Västerås och Polismyndigheten i Västmanlands län. Av inspektionen drar myndigheterna slutsatsen att snabba och genomtänkta utredningsinsatser i ett allra första skede är avgörande för en effektiv lagföring. Särskilt viktigt är att man noggrant dokumenterar skador hos den misshandlade kvinnan. Ett tidigt inträde av åklagare som förundersökningsledare krävs för att öka kvaliteten i utredningarna och det krävs även en ökad samverkan mellan myndigheterna i rättsväsendet.

Enligt de båda myndigheterna visar inspektionen att åtgärdsprogrammen inte slagit igenom fullt ut och att ytterligare gemensamma utbildningsinsatser bör vidtas hos polis och åklagare för att få en högre grad av lagföring av våldsbrott mot kvinnor.

I vissa åklagarmyndigheter brister åtgärderna när målsäganden inte vill medverka i undersökningen. På till exempel åklagarmyndigheterna i Malmö och Göteborg har man observerat att det förekommer fall där ärenden läggs ned eftersom målsäganden inte längre vill medverka. Fenomenet som sådant har föranlett olika åtgärder. I Göteborg ledde det exempelvis till ett policyuttalande från myndighetschefen 2002 om att förundersökningar ska drivas vidare även i fall där målsäganden inte längre önskar medverka.¹⁴

Utbildning

Förutom det särskilda uppdraget har åklagarorganisationen genomfört flera utbildningsinsatser om våld mot kvinnor under de senaste åren. Exempelvis har Brottsoffermyndigheten organiserat en utbildningsinsats som nått en stor del av landets åklagare. En utbildning i hur ärenden om så kallat familjevåld, däribland våld mot kvinnor, bör handläggas har sedan 2000 ingått i Riksåklagarens grundutbildning för blivande åklagare.

¹⁴ Åklagarmyndigheten i Göteborg 2002.

Kommentarer

Riksåklagarens rapporter om den egna statistiken och BRÅ:s statistik visar att åklagare i allt större utsträckning använder besöksförbud som en metod att skydda kvinnor från mäns våld. Denna positiva utveckling bör fortsätta, liksom att hot- och riskbedömning när det gäller mäns våld mot kvinnor fortsatt tas på allvar och att metoderna för dessa bedömningar utvecklas. Däremot är det oroväckande att besöksförbuden i så liten utsträckning efterlevs; anmälningarna om överträdelser av besöksförbuden är fler än antalet utfärdade förbud.

Oroväckande är också att lagföringen av brott som gäller mäns våld mot kvinnor (mätt som andelen avslutade brottsmisstankar) inte har ökat sedan uppdragen gavs.

Att en åklagarmyndighetschef ser sig manad att göra ett policyuttalande om att utredningar bör drivas vidare trots att kvinnan inte vill medverka visar att det fortfarande – trots att misshandel legat under allmänt åtal sedan 1982 – finns föreställningar hos åklagare om att mäns våld mot kvinnor är en privat angelägenhet. Detta framgår även av en undersökning av polisens och åklagares attityder som Kvinnovaldscommissionen lät göra.¹⁵ Denna undersökning visar också att uppfattningen att en kvinna vägrar att vittna av rädsla för ökat våld från mannen däremot inte är särskilt utbredd, något som man även finner stöd för i den feministiska våldsforskningen. Våldsforskningen visar att våldsutsatta kvinnor ofta övertar mannens verklighetsdefinition och inte ser mannens våld som våld. Hon kan uppfatta övergreppet som ett nödvändigt ont som i grunden är hennes eget fel eller till och med som en kärlekshandling.

Utifrån kunskaper om våldets normaliseringsprocess¹⁶ får kvinnans vägran en annan betydelse, och den bör hanteras på ett annat sätt än om den tolkas som att kvinnan inte är beredd att ge upp de ekonomiska fördelarna i förhållandet eller som att hon försöker dölja att hon själv provocerat fram våldet. Dessa föreställningar är, enligt den undersökning som Kvinnovaldscommissionen lät göra, inte sällsynta. En slutsats i undersökningen var att poliser ofta förutsatte att en kvinna inte skulle stå fast vid sin berättelse, och att hon därmed på förhand betraktades som ett störningsmoment i rättsprocessen.

¹⁵ SOU 1995:60.

¹⁶ Lundgren 2004.

Förutom att man med hjälp av ökad kunskap om våld kan motverka sådana attityder inom polisen, menar vi att det är en angelägen fråga att upprätta rutiner där man ger mer stöd till kvinnan samtidigt som man i utredningen inte gör sig beroende av att hon står fast vid berättelsen.

Enligt representanter från Riksåklagaren finns det bland åklagare en grundmurad uppfattning om att yrkeskårens objektivitet hotas om man tar in kunskap utifrån – något man inom myndigheten ser som ett problem. När det gäller mäns våld mot kvinnor kan detta dessutom få allvarliga konsekvenser, eftersom väletablerade men felaktiga uppfattningar om mäns våld och förlegade attityder till våldsutsatta kvinnor kan få större betydelse för bedömningen än forskning. Det är därför viktigt att motståndet mot kunskapsinhämtning inom detta område minskas. Kunskap om mäns våld mot kvinnor krävs för att bedömningarna i högre grad ska kunna svara mot kvinnors erfarenheter.

Det är viktigt att de omfattande fortbildningsinsatser som genomförts inom åklagarväsendet, framför allt av Brottsoffermyndigheten, fortsätter och blir obligatoriska i större omfattning än vad som är fallet nu.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen gavs i uppdrag att inventera och till regeringen rapportera vilka särskilda insatser som görs vid landets samtliga polismyndigheter i frågor om våld mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen gavs också i uppdrag att vara så kallad nationell rapportör i frågor som rör internationell handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande.

Polismyndigheternas verksamhet

I kvinnofridsuppdragen gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att bedriva ytterligare försöksverksamhet inom polisen, mot bakgrund av den aktiva verksamhet med olika försöksprojekt som pågick där. Man ansåg dock att det var av intresse att få reda på vilket genomslag åtgärderna har fått, och Rikspolisstyrelsen fick därför uppdraget att inventera insatserna vid polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsens inventering har främst inriktats på handläggningen av ärenden om våld mot kvinnor i nära relation med gärningsmannen och rör samverkan, hot- och riskbedömning, förundersökningsledning samt polisens informationsskyldighet till utsatta kvinnor. Enligt inventeringen finns det brister gällande hur olika rutiner tillämpas på en brottsplats. När det gäller användandet av teknisk utrustning för tidig bevissäkring, till exempel videofilmning i samband med ingripanden, tycks rutinerna inte alltid fungera på det sätt som styrdokumentet anger.

En granskning av händelserapporter vid länskommunikationscentralerna gällande så kallat bråk i bostad visar också på en del brister. Poliser som befinner sig på platsen för ingripandet ska enligt rutinerna på ett tydligt sätt avrapportera till Länskommunikationscentralen om vidtagna åtgärder. I flera fall har dock uppgifter som lämnats till polisen vid larm om så kallat bråk i bostad – exempelvis rop på hjälp, barnskrik och ljud av kraftiga dunsar – inte klarlagts i dokumentationen.

Polismyndigheterna i Skåne, Östergötland och på Gotland har utarbetat information om lokalsamhällets resurser för att stödja och hjälpa utsatta kvinnor och andra brottsoffer. I Skåne (Polisområde Malmö) har man, inom ramen för arbetet med en kommunal handlingsplan gällande våld mot kvinnor och det kommunala kriscentrumet för våldsutsatta kvinnor och deras barn, tagit fram en informationsskrift som bland annat riktar sig till utsatta kvinnor och flickor. I broschyren, som är översatt till flera språk, finns information om kommunens och rättsväsendets olika möjligheter till stöd och hjälp (se vidare i kapitel 5).

En särskild familjevåldsenhet med både specialiserade polisutredare och åklagare finns i Söderorts polismästardistrikt i Stockholm. I Stockholms polismyndighet finns även en familjevåldsenhet med enbart poliser, och motsvarande finns även i Malmös, Helsingborgs och Uppsalas polismyndigheter. I Malmö håller familjevåldsenheten dessutom på att knyta till sig specialiståklagare (se kapitel 5).

Söderorts polismästardistrikt i Stockholm bedriver ett nära samarbete mellan åklagare och polis, grundat i en fördjupad kunskap om våldsutsatta kvinnors livssituation,¹⁷ vilket fått till följd att en betydligt högre procent av brottsmisstankar gällande grov kvinno-

¹⁷ Länskriminalpolisen Stockholms län, Integrationsenheten 2003.

fridskränkning uppmärksammas och utreds jämfört med i övriga landet.¹⁸

I rättskedjeprojektet *Snabb lagföring* i Handen söder om Stockholm, har arbetsmetoden lett till att samtliga ärenden om våld mot kvinnor kunnat handläggas skyndsamt. Man har även kunnat konstatera att antalet anmälningar om våld mot kvinnor har minskat. En extern utvärdering av projektet visar dock att det minskade inflödet av ärenden kan bero på en minskad anmälningsbenägenhet och inte på att det faktiska våldet minskat. Den minskade anmälningsbenägenheten kan i sin tur bero på att definitionen av rättssäkerhet som enbart snabb handläggning är för snäv, att det saknas grundläggande kunskaper om denna typ av våld och att hanteringen av ärendena leder till en andra kränkning av kvinnan.¹⁹

Den externa utvärderingen visar också, vilket vi tidigare diskuterat i avsnittet om Riksåklagaren, att ärendena om våld mot kvinnor i praktiken hanteras som angivelsebrott – inte som allmänna åtalsbrott. Utvärderingen visar också att fallen anses vara svåra eller omöjliga att driva vidare när kvinnan inte vill medverka.

Ett samarbete i Uppsala mellan polis, rättsläkare och Rikskvinnocentrum har resulterat i fyra gånger fler polisanmälningar av våldsbrott mot kvinnor.²⁰ Ett liknande samarbete mellan polis och åklagare i Västerås samt rättsläkare i Uppsala gällande förbättrade rutiner för dokumentation av fysiska skador vid våldsbrott mot kvinnor, har resulterat i att antalet åtal under de senaste tre åren har fördubblats. Liknande samarbeten bedrivs inom polismyndigheterna i Gävle och Linköping.²¹

Polisens arbete med brottsofferfrågor

Brottsofferfrågor har fått en ökad aktualitet inom polisen under de senaste åren. I regeringens proposition *Stöd till brottsoffer* fick ett flertal myndigheter särskilda uppdrag angående brottsofferarbetet.²² Rikspolisstyrelsen uppdrag bestod bland annat i att upprätta en handlingsplan för brottsofferarbetet. Man skulle också

¹⁸ Polismyndigheten i Stockholms län 2004.

¹⁹ Lundberg 2003.

²⁰ Letmark 2004b.

²¹ Letmark 2004a.

²² Prop. 2000/01:79.

tillsammans med Riksåklagaren utarbeta en metod för kvalitetssäkring vid bemötandet av brottsoffer.

I *En nationell handlingsplan: Brottsofferarbetet inom polisen* liksom i rapporten *Brottsoffer – En handledning för polisens del i lokalsamhällets brottsofferstödjande arbete*, betonar Rikspolisstyrelsen vikten av en helhetssyn, där verksamhet som rör olika grupper av brottsoffer hålls samman så att olika grupper inte ställs mot varandra.²³ Vissa grupper, säger man, är dock särskilt utsatta; kvinnor som utsätts för våld av män de lever tillsammans med löper exempelvis stor risk för upprepad viktimisering.

Uppdraget att vara nationell rapportör i frågor som rör internationell handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande

Uppdraget att vara nationell rapportör i frågor som rör internationell handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande har Rikskriminalpolisen genomfört för Rikspolisstyrelsens räkning, och man har redovisat arbetet i kontinuerliga rapporter.

Rikskriminalpolisen rapporterar bland annat om situationen vad gäller utvecklingen av handel med kvinnor, arbetet med lagstiftning mot handel med människor och vissa gränskontrollfrågor i samband med Schengeninträdet. Vidare redogör man för möten i Euro-pol, Östersjösamarbetet, där en expertgrupp på området handel med kvinnor tillsattes år 2000, och samarbetet inom det EU-finansierade STOP-projektet, vilket Sverige deltagit i tillsammans med Danmark, Finland, Ryssland, Tyskland och Estland.

Kommentarer

Enligt Rikspolisstyrelsens egna inventeringar brister polisens utredningsarbete på flera punkter. Bland annat används inte teknisk utrustning för bevissäkring som den borde och rutiner för förstahandsåtgärder efterlevs i alltför liten utsträckning.

Alla polismyndigheter har upprättat åtgärdsprogram för hanteringen av våldsbrott mot kvinnor, men om dessa inte efterlevs fyller de naturligtvis ingen funktion. Eftersom förstahandsåtgärderna är särskilt viktiga när det gäller mäns våldsbrott mot kvinnor,

²³ Rikspolisstyrelsen 2001, 2003.

bland annat för att säkra bevisning, är det i hög grad angeläget att förbättra efterlevnaden när det gäller dessa.

Detsamma gäller användningen av teknisk utrustning, eftersom denna metod är viktig att använda, liksom andra metoder som ska öka kvinnors rättstrygghet. Vi vill dock också peka på att det finns risker med att inte kritiskt granska hur man använder vissa metoder. Exempelvis bör videofilmning användas med största respekt för kvinnans integritet.

Bemötandet av kvinnan är det allra viktigaste för att bedriva en framgångsrik utredning. Kriminologen Magnus Lundberg visar i sin avhandling *Vilja med förhinder – Polisens samtal om kvinnomisshandel* att poliser beskriver kvinnans uppträdande som betydelsefullt för hur hon bemöts av polisen och därmed för hur ärendet kommer att hanteras.²⁴ Viktigt i sammanhanget är, enligt Lundberg, att kvinnan är ett ”bra brottsoffer”, vilket innebär att kvinnan samarbetar med polisen, visar tacksamhet, inte är motsträvig eller berusad, inte anses ha någon skuld till det som inträffat och inte har en bakgrund med utsatthet för upprepade våldshändelser av samme man, så att polisen gör tolkningen att kvinnan inte vill polisanmäla eller lämna mannen.²⁵

När det gäller fotografering och videoteknik sägs det ibland att man ger en bild av kvinnans allmäntillstånd. Det är dock viktigt att tänka på vad det betyder om kvinnan inte ser ledsen eller rädd ut. Detta bör inte vara fakta som talar till kvinnans nackdel.

För att metoderna och utredningsförfarandet i övrigt ska få önskvärd betydelse förutsätter det att de utredande poliserna och åklagarna har kompetens att tolka den våldsutsatta kvinnans beteende och förhåller sig kritiska till beskrivna föreställningar om ett ”bra brottsoffer”.

Polisen är en av de myndigheter som inte använder begrepp som våld mot kvinnor eller mäns våld mot kvinnor i övergripande formuleringar. I stället talar man om exempelvis *våld i nära relationer* eller *familjevåld* och man inbegriper mäns våld mot kvinnor i brottsofferfrågor. I våld i nära relationer inkluderar man definitionsmässigt även våld i andra typer av nära relationer (vuxna – barn, vuxna barn – äldre, partnervåld med mera) samtidigt som man konstaterar att den vanligaste formen av våld i nära relationer är mäns våld mot kvinnor.

²⁴ Lundberg 2001.

²⁵ Ibid.

I denna könsneutrala begreppsanvändning sätter man fokus på relationen, inte på vem som utövar våldet eller vem som utsätts. Man synliggör relationens karaktär när det gäller närhet men inte när det gäller makt, och man separerar våld i nära relationer från andra former av våld som män utövar mot kvinnor och barn.

Begreppet familjevåld används framför allt i namnet på specialenheter för könsrelaterat våld; här hanterar man bland annat mäns våld mot kvinnor i nära relationer, mäns våld mot barn och mäns sexuella våld på privata och offentliga arenor. Att man behandlar dessa olika våldsformer tillsammans skapar förutsättningar för ett konsekvent arbete som korresponderar med en könsmaktsförståelse av mäns våld. Det är dock problematiskt att benämna detta som familjevåld, för begreppet lägger fokus på den relationsarena där våldet förekommer (familjen) – inte på utövare och utsatt/utsatta. Benämningen är dessutom alltför snäv, i förhållande till verksamheten, eftersom det våld man arbetar med förekommer i hela samhället. En mer rättvisande beteckning för vad dessa enheter arbetar med vore mäns våld mot kvinnor och barn. I dessa enheter skulle även arbetet med prostitution och handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande kunna inkluderas.

Att mäns våld mot kvinnor inkluderas i brottsofferarbetet är en självklarhet. Men samtidigt försvinner frågan i en könsneutral begreppsanvändning. Betoningen av att olika grupper av brottsoffer måste hållas samman kan både medföra att kvinnors utsatthet osynliggörs och att mäns våld mot kvinnor inte förstås och motverkas utifrån en könsmaktsförståelse.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Brottsförebyggande rådet gavs i uppdrag att inom ramen för sitt ordinarie arbete öka insatserna i frågor som rör våld mot kvinnor. Bland annat skulle Brottsförebyggande rådet utveckla myndighetens kompetens och kunskaper på området. Ett jämställdhetsperspektiv och frågor om våld mot kvinnor skulle införlivas i den forskning och i andra aktiviteter som bedrivs inom myndigheten eller som myndigheten uppdrar åt annan att bedriva, liksom i myndighetens informationsverksamhet.

Pågående arbete som rör förbättringar av den officiella rättsstatistiken (brottskodning, könsuppdelad statistik med mera) skulle bedrivas skyndsamt. Rådet fick även i uppdrag att göra en förstudie

om de tekniska och praktiska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbudet.

Myndighetens kompetens och kunskaper på området mäns våld mot kvinnor

Kvinnovåldskommissionen riktade skarp kritik mot BRÅ:s bristande kunskaper om mäns våld mot kvinnor. I linje med detta var betoningen i kvinnofridsuppdragen stark gällande behovet av en kompetensutveckling hos BRÅ. Regeringen ansåg att det var angeläget att erforderliga resurser avsattes för kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom myndigheten.

En arbetsgrupp på BRÅ har samordnat myndighetens olika insatser i frågor som rör våld mot kvinnor. Arbetsgruppen har deltagit i konferenser och utbildningssatsningar om våld mot kvinnor, och man har även anordnat ett seminarium för myndighetens personal.

Insatser i frågor om våld mot kvinnor och införlivande av ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten

I uppdraget att införliva ett jämställdhetsperspektiv i verksamhetens alla delar (forskning, utveckling och information) låg att kontinuerligt följa modern kvinnoforskning och annan forskning på området mäns våld mot kvinnor och att studera de särdrag som utmärker denna brottslighet i förhållande till annan våldsbrottslighet.

Publicerade rapporter

Under perioden 1998–2002 publicerades åtta rapporter som direkt rör mäns våld mot kvinnor, och frågan berörs indirekt i ytterligare minst sex rapporter. Under perioden 1998–2002 har även ett 30-tal artiklar med köns- och genusaspekter publicerats i BRÅ:s tidning *Apropå*. Detta kan jämföras med perioden 1993–1997, då två rapporter på temat mäns våld mot kvinnor publicerades.

Efter kvinnofridsuppdragets slutförande har rapporter på temat hittills inte getts ut i samma omfattning som under tiden för uppdragets genomförande.

Rapporten *Våld mot kvinnor i nära relationer – En kartläggning* visar att benägenheten att polisanmäla våld mot kvinnor har ökat under 1990-talet, men också att det skett en viss faktisk ökning av denna typ av våld²⁶. Utifrån resultaten uppskattas att cirka en procent av samtliga förvärvsarbetande kvinnor under det senaste året utsatts för fysiskt våld av en man de har eller har haft en nära relation med.

BRÅ anger att kartläggningen "inte syftar till att pröva någon teori", men efter en genomgång av några forskningsteorier om mäns våld mot kvinnor, slår man fast att "längst i förklaringshänseende till vad som ligger bakom denna typ av brott kan man antagligen komma genom att använda olika perspektiv i kombination med varandra".²⁷ Man menar att det är bristande jämställdhet, i kombination med en eller flera faktorer, som kan förklara (vissa) mäns våld mot kvinnor i nära relationer: "Dessa kan både utgöras av socioekonomiska levnadsförhållanden och av individuella faktorer hos vissa män som psykisk sjukdom eller störning, oförmåga att hantera konflikter samt drogmissbruk".²⁸

Dessa faktorer kan även kombineras med situationsbundna faktorer "som mer eller mindre tillfällig ekonomisk eller social stress".²⁹ Den övergripande frågeställningen i denna rapport går igen i flera andra frågeställningar:

Skiljer sig gärningsmännen och offren från befolkningen i sin helhet när det gäller sociala förhållanden som utbildning, arbetslöshet, födelseland och kriminell belastning?³⁰

I BRÅ:s analys av statistiken är både gärningsmän och offer vid polisanmäld misshandel mot kvinnor ofta brottsbelastade, arbetslösa och lågutbildade. När det gäller grövre våld som blir polisanmält är överrepresentationen av lågutbildade stor: "Denna överrepresentation genereras dock delvis av det våld som förekommer i socialt marginaliserade grupper".³¹

²⁶ Brottsförebyggande rådet 2002b.

²⁷ Ibid, s. 10.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid, s. 12.

³¹ Ibid, s. 35.

BRÅ menar att det ändå finns en tendens att våld i mer högutbildade kretsar är mindre grovt. Sannolikheten att polisanmäla våldet bedöms också vara mindre hos socialt etablerade kvinnor.

I rapporten *Dödligt våld mot kvinnor i nära relationer* hävdar BRÅ att 80 procent av de män som dödar en kvinna i en nära relation är psykiskt sjuka eller psykiskt störda, att en stor andel av såväl gärningsmän som offer härstammar från ett annat land än Sverige och att gärningsmännen har låg social status i samhället och är kriminellt belastade.³² Studien visar vidare att det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer har minskat med 30 procent sedan 1970-talet.

Rapporten *Förbud mot köp av sexuella tjänster* behandlar kontroll av lagens efterlevnad under det första året efter lagens införande samt avgränsning och bevisning av den straffbara gärningen.³³ BRÅ undersöker här även sexköpande mäns förvärvsfrekvens, medelinkomst, utbildningsnivå och tidigare brottslighet. Undersökningen visar att utbildningsnivån understiger den genomsnittliga, att inkomsten inte skiljer sig från genomsnittet och att drygt sex av tio av de kända misstänka männen tidigare har varit lagförda för brott.

Rapporten *Grov kvinnofridskränkning* beskriver rättsväsendets tillämpning av det nya brottet under perioden 1 juli 1998–den 31 december 1999.³⁴ Vid sidan av domstolarnas bedömning är man också intresserad av vilka män som dömts. Studien visar att det ofta rör sig om personer som är kända för polisen, tungt kriminellt belastade och med andra sociala problem, såsom alkohol- och missbruksproblem. I de fall där gärningsmännen tidigare genomgått en undersökning av den psykiska hälsan, menar man att kränkningarna oftare mer uttalat handlat om kontroll över kvinnan än i de relationer där missbruk förekommer. Med kontroll avses att männen är svartsjuka och att de genom våld och hot styr över kvinnans liv. Personer utan missbruksproblem genomgick i högre grad någon form av rättspsykiatrisk undersökning.

Av övriga rapporter som berör mäns våld mot kvinnor kan nämnas *Upprepad utsatthet för brott – en utgångspunkt för förebyggande verksamhet* och *En kartläggning av polisanmäld barnmiss-handel*.³⁵ I den senare framkommer att även mödrarna har utsatts

³² Brottsförebyggande rådet 2001b.

³³ Brottsförebyggande rådet 2000a.

³⁴ Brottsförebyggande rådet 2000b.

³⁵ Brottsförebyggande rådet 2000a, 2000c.

för misshandel eller något annat brott vid många fall av anmälningar om barnmisshandel.

I rapporten *White Collar Crime Research. Old views and future potentials* tar man upp utsatthet för ekonomisk brottslighet utifrån ett genusperspektiv.³⁶ BRÅ har också gjort en utvärdering av lagen om besöksförbud.³⁷

År 2002 påbörjades en kartläggning av polisanmälda våldtäkter. I denna kartläggning ska BRÅ analysera ökningen av de anmälda brotten under perioden 1985–2000 samt göra en beskrivning av dessa brott, bland annat utifrån offrens och gärningsmännens ålder, relationen mellan dem och i vilket sammanhang våldtäkten begås. Projektet kommer att redovisas under slutet av 2004. I en radiointervju i *Dagens Eko* berättar projektets ansvariga att man i studien framför allt är intresserad av att undersöka huruvida de våldtäktsdömda är socialt marginaliserade på olika sätt och att detta kan undersökas exempelvis genom att studera deras alkoholkonsumtion.³⁸

På uppdrag av BRÅ genomförde sociologen Ulf Dalquist 1998 en analys av könsrepresentationen i BRÅ:s rapporter.³⁹ Han visar att rapporterna mycket sällan gör könsanalyser i annan mening än att kön används som statistisk variabel. Att forsknings- och utredningsverksamheten vid BRÅ främst baseras på kvantitativa data, där kön i första hand förekommer som en statistisk/biologisk variabel, definierades som huvudförklaringen till denna brist på analyser. Enligt utredaren krävs vidareutbildning och nyrekrytering av genusforskare för att höja BRÅ:s kompetens på området.

I myndighetens egen slutsats av denna utvärdering lyfter man fram att kunskapen om kvalitativa metoder bör förbättras.

Enligt den revidering av myndighetens riktlinjer för projektplaner som gjordes under 2003 ska köns- och genusaspekter lyftas fram på ett tydligare sätt än tidigare, såtillvida att varje projekt innan det påbörjas ska beakta köns- och genusfrågan. Nyrekrytering av genusforskare, vilket kan tyckas som relevant eftersom den interna kompetenshöjningen inte varit tillräcklig, har däremot inte skett, såvitt vi kan se.

³⁶ Lindgren 2001.

³⁷ Brottsförebyggande rådet 2003.

³⁸ Sveriges Radio 2004.

³⁹ Dalquist 1999.

Informationsverksamhet

BRÅ:s genomgång av pressklipp för 2002 visar att ett 50-tal klipp refererar till någon av BRÅ:s rapporter om våld mot kvinnor och att ett 40-tal handlar om våld mot kvinnor genom hänvisningar till statistik från BRÅ. Vid BRÅ:s seminarier och konferenser riktade till rättsväsendet och till verksamma inom lokalt brottsförebyggande arbete har man vid något tillfälle per år antingen tagit upp frågor om våld mot kvinnor eller behandlat BRÅ:s rapporter i ämnet.

Stöd till lokalt brottsförebyggande arbete

BRÅ lämnar ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. Det primära syftet med detta stöd är att samla ny kunskap om brottsförebyggande åtgärder.

Under 1999 och 2000 beviljades 986 000 kronor (av totalt 11 miljoner kronor) till olika projekt inriktade på mäns våld mot kvinnor, vilket utgör 9 procent av de utdelade medlen. Under 2001 var projekt som syftade till att minska våld mot kvinnor särskilt prioriterade, och då var motsvarande siffra 16,2 procent. År 2002 delades 0,2 procent av medlen ut till projekt om våld mot kvinnor.⁴⁰

Rättsstatistik

I statistiken över misstänkta och lagförda personer är det möjligt att få fram uppgifter om förövarens kön. Brottsoffrets kön redovisas däremot enbart för brottstyperna mord, dråp, misshandel, ofredande och olaga hot. BRÅ menar att möjligheterna att utöka denna redovisning är begränsade i nuvarande system.

Inom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning har man inlett det så kallade STUK-projektet, vars syfte är strukturera informationen om brott så att fler uppgifter – såsom brottsoffrets kön och ålder – ska kunna registreras. Enligt BRÅ kommer det dock att dröja flera år innan detta kan genomföras, beroende på att det innebär ett omfattande förändringsarbete.

⁴⁰ Siffror från BRÅ om medel till projekt om mäns våld mot kvinnor av de totala medlen till projekt om lokalt brottsförebyggande arbete: 2001 gavs 761 000 kronor av totalt ca 4,7 miljoner kronor till lokalt brottsförebyggande arbete, och 2002 gavs 15 000 kronor av totalt 7,3 miljoner kronor till lokalt brottsförebyggande arbete.

Elektronisk övervakning vid besöksförbud

År 1998 redovisade BRÅ en studie av de tekniska och praktiska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbudet.⁴¹ Man konstaterar att den teknik som finns, och som i begränsad omfattning används i USA, är möjlig att använda i detta syfte. Samtidigt framhåller BRÅ att de rättsliga förutsättningarna för en eventuell försöksverksamhet måste prövas noga.

Justitiedepartementet har i promemorian *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer* behandlat de rättsliga förutsättningarna för att övervaka besöksförbud med elektronisk kontroll, men på grund av svårigheterna med att finna en lämplig rättslig lösning har inga förslag lämnats.⁴² Frågan har återigen aktualiserats i och med att BRÅ i juli 2004 gavs i uppdrag av regeringen att följa tillämpningen av de utvidgade bestämmelserna i lagen om besöksförbud och även se hur man kan komma tillrätta med överträdelser av besöksförbud. BRÅ ska uppmärksamma frågan om huruvida de som bryter mot ett besöksförbud ska övervakas elektroniskt med så kallad fotboja.

Kommentarer

Ämnet mäns våld mot kvinnor har under kvinnofridsuppdragets genomförande i större utsträckning än tidigare uppmärksammats i myndighetens forskning och undersökningsverksamhet. Produktionen har dock mattats av efter uppdragets slutförande.

BRÅ skulle enligt kvinnofridsuppdragen öka sin kompetens när det gäller våld mot kvinnor. Den kompetensuppbyggnad som BRÅ själv redovisar är av mycket liten omfattning, och vår bedömning är att detta uppdrag i princip inte genomförts. Enligt de uppgifter vi har fått har inte heller någon nyrekrytering av genusforskare skett till myndigheten, varför man inte tycks ha nödvändig kompetens inom BRÅ.

Den huvudsakliga slutsatsen myndigheten drog av den utvärdering som 1998 pekade på stora brister i könsanalysen i BRÅ:s rapporter, var inte att man måste öka sin kompetens i genusteori utan i kvalitativ metod, vilket visar att man inte tar kunskaps-

⁴¹ Brottsförebyggande rådet 1999.

⁴² Ds 2001:73.

området på allvar. Liksom 1998 återspeglas detta i myndighetens rapporter; också de publikationer som ligger inom området mäns våld mot kvinnor saknar i stor utsträckning en könsmaktsanalys.

När BRÅ analyserar sitt material används konsekvent kriminologiska teorier, trots att man själv konstaterar att dessa könsblinda teorier sällan kan användas på ett djupare plan i analysen än för att se kvinnor och män som statistiska variabler. Att man inledningsvis i rapporterna hävdar att mäns våld mot kvinnor bland annat kan förstås utifrån brist på jämställdhet får ingen betydelse, vare sig för undersökningarnas frågeställningar eller för dess slutsatser, och den kombination av olika förklaringsmodeller som BRÅ förespråkar (det vi i kapitel 3 kallar ett allt och intet-perspektiv) överges.

Undersökningarna fokuserar på analyser av gärningsmännen enbart utifrån variabler som alkoholvanor, social marginalisering, psykisk störning och tidigare kriminell belastning. Det bidrar till den dominerande bilden av våldsamma män som avvikande – utslagna, alkoholiserade eller utländska. Detta synsätt får dock, vilket vi tidigare visat, inte stöd i de omfångsundersökningar som genomförts de senaste åren (se kapitel 3). BRÅ utgår från att det som är mest relevant att studera är det som skiljer våldsamma män från resten av befolkningen (det vill säga ”normala” män).

Mycket i BRÅ:s material bygger på polisanmälda brott, men dessa utgör bara en liten del av det våld som faktiskt äger rum; enligt *Slagen dam* kommer endast 15 procent av det våld kvinnor utsätts för till någon myndighets kännedom.⁴³ BRÅ:s statistik tenderar därför att snedvrیدا bilden av vem det är som slår och vem som utsätts för våldet, vilket inte problematiseras i rapporterna.

I stället för att, i enlighet med kvinnofridsuppdraget, öka kompetensen när det gäller forskning om våld mot kvinnor underlåter man att använda denna forskning för att tolka de egna resultaten – utom som en felaktig kontrast. Detta gäller oavsett om BRÅ:s egna resultat korresponderar med den feministiska våldsforskningen eller inte.

I ovan nämnda rapport om barnmisshandel är ett viktigt resultat att det finns ett samband mellan våld mot barn och våld mot deras mödrar. Detta är en fråga som uppmärksammas alltmer de senaste åren i feministisk våldsforskning, men denna teoribildning används inte av BRÅ för att analysera resultat. Ett annat exempel är kartläggningen om våld i nära relationer. Här använder BRÅ sina

⁴³ Lundgren m.fl. 2001.

egna siffror som argument för att mäns våld mot kvinnor är en långt mer marginell företeelse än vad som framkommer i *Slagen dam*. När siffrorna i de båda undersökningarna inte går i samma riktning lyfts detta fram. När resultaten är liknande men inte helt korresponderande läggs i stället tonvikten på skillnader i resultaten, och när båda undersökningarna visar i princip samma resultat lämnas detta okommenterat. Det gäller exempelvis när BRÅ:s siffror visar att mäns våld mot kvinnor, tvärtemot en i dag dominerande uppfattning, är utbrett också på andra arenor än i hemmet och utövas också av andra män än de som kvinnan har en sexuell relation till. Samma tendens är ett centralt resultat i *Slagen dam*, och här – liksom i undersökningen som helhet – gör man också en analys av siffrorna som skulle kunde fördjupa BRÅ:s förståelse av sina egna resultat.

Eftersom *Slagen dam* är en långt mer omfattande undersökning, och dessutom bygger på vålds- och genuskompetens, är det anmärkningsvärt att denna inte används för att finna analytiska redskap i tolkningen av BRÅ:s egna material och för att sätta in resultaten i ett sammanhang.

Stödet till lokalt brottsförebyggande arbete visar också på att mäns våld mot kvinnor är en tämligen lågt prioriterad fråga i verksamheten – att dela ut som mest 16,2 procent och som minst 0,2 procent till projekt inom området ligger inte i linje med kvinnofridsuppdraget. I samma riktning pekar det faktum att inte heller arbetet med den könsuppdelade statistiken och brottskodningen kommit längre. Även om det dröjer flera år innan fler uppgifter kan föras in i statistiken borde det inte ha hindrat BRÅ från att under tiden kunna föra in uppgifter om kön för vissa enstaka brott.

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten tillfördes två miljoner kronor för att en brottsofferundersökning om våld mot kvinnor skulle komma till stånd.

Brottsofferundersökning om våld mot kvinnor

Brottsoffermyndigheten gav professor Eva Lundgren vid Uppsala universitet och docent Gun Heimer vid Rikskvinnocentrum uppdraget att genomföra en brottsundersökning om våld mot kvinnor.

Resultatet publicerades våren 2001 i *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfattningsundersökning*.⁴⁴ *Slagen dam* utgår från forskning om mäns våld mot kvinnor och från en könsmaktsförståelse av våld, vilket gör att exempelvis enkäten utarbetats utifrån kunskaper om kvinnors erfarenheter av våld. Undersökningen visar att mäns våld mot kvinnor inte är ett marginaliserat problem och att det utövas av män inom alla samhällsklasser och med olika etnisk bakgrund (se kapitel 3).

Kvinnor som brottsoffer

Redan innan uppdragen gavs handlade en stor del av verksamheten på Brottsoffermyndigheten om kvinnor som brottsoffer. Myndigheten arrangerar årligen minst ett större seminarium om våld mot kvinnor. Samtidigt har, enligt myndigheten, frågor om mäns våld mot kvinnor och barn ingått i de flesta av de utåtriktade aktiviteter som genomförts. Brottsoffermyndigheten har dessutom, i samverkan med Riksåklagaren, utbildat en stor del av landets åklagare i frågor om mäns våld mot kvinnor. Vid myndighetens olika arrangemang anlitas ofta feministiska våldsforskare.

Myndigheten uppger vidare att de prioriterar våld mot kvinnor och barn i den personalutbildning som bedrivs för alla anställda genom interna eller externa föreläsare och genom att anställda stimuleras att delta i temadagar och konferenser. Kompetens inom området våld mot kvinnor och genusteori ses, enligt generaldirektören, som en viktig merit vid tillsättning av tjänster inom myndigheten.

Brottsofferfonden delar ut medel till forskning och lokala brottsofferprojekt. Under 1999 delades 4,9 miljoner kronor (av totalt ca 17,5 miljoner) ut till projekt och verksamhetsstöd om våld mot kvinnor, vilket motsvarar ca 30 procent. Samma fördelning gäller för 2000–2002.⁴⁵

⁴⁴ Lundgren m.fl. 2001.

⁴⁵ Siffror från Brottsoffermyndighetens årsredovisningar 1999–2002 om medel till projekt och verksamheter om mäns våld mot kvinnor av de totala medlen från Brottsofferfonden: 2000 ca 6,1 miljoner kronor av totalt 21,3 miljoner kronor, 2001 ca 6,8 miljoner kronor av totalt ca 21,7 miljoner kronor och 2002 ca 8,2 miljoner kronor av totalt 22,4 miljoner kronor.

Kommentarer

Brottsoffermyndigheten är den myndighet som varit avgjort mest aktiv i arbetet som rör mäns våld mot kvinnor. Eftersom en stor del av arbetet bygger på en explicit könsmaktsförståelse av våld är arbetet också konsekvent och väl grundat i forskning. Brottsofferfondens stöd till forskning och projekt om mäns våld mot kvinnor och barn är välkommet och skulle kunna öka ytterligare – inte minst i ljuset av de ovan redovisade låga siffrorna i BRÅ:s fördelning av medel till lokala brottsförebyggande projekt som rör mäns våld mot kvinnor.

Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen gavs i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen, kartlägga vilka metoder som används för behandling av män som dömts för våldsbrott mot kvinnor samt redovisa vilket behov som kan finnas för en utbyggnad av behandlingen för dessa män.

Kartläggning av behandlingsmetoder för män samt behov av en utbyggnad av behandlingen

Kriminalvårdsstyrelsens kartläggning visar att program för män som dömts för misshandel av kvinnor bedrivs vid sju frivårdsenheter och fem kriminalvårdsanstalter. Problematiken tas även upp vid anstalter som har allmänna våldsbrottsprogram, i sex- och samlevnadskurser eller i gruppsamtal om relationer. För intagna kvinnor planeras program för att stärka deras självkänsla och identiteten i kvinnorollen. Ett avsnitt i dessa program ska handla om sexuella övergrepp och misshandel.

Kriminalvårdsstyrelsen har inte gjort någon preciserad behovsbedömning, men man drar slutsatsen att det behövs en utbyggnad av behandling för män som är dömda för våldsbrott.

Utvärdering av befintliga behandlingsmetoder för män som dömts för sexual- och andra våldsbrott mot kvinnor

I den lagrådsremiss i frågor som rör våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier som regeringen beslutade om den 16 december 1997, angav man att två miljoner kronor skulle avsättas för att utvärdera de befintliga behandlingsmetoderna för sexual- och andra våldsbrott.⁴⁶ Vid remissbehandlingen av Kvinno-våldskommissionens betänkande framkom dock att det råder skilda synsätt mellan företrädare för olika yrkesgrupper och mellan olika vetenskapstraditioner i fråga om vilken behandling som är lämplig och verksam när det gäller brottslingarna. I kvinnofridsuppdraget angav därför regeringen att det vore önskvärt om en större samsyn kunde nås i frågorna.

Ett led i utvärderingen utgjordes av en internationell forskarkonferens 2000, anordnad av Näringsdepartementet, dit forskare och representanter för ansvariga myndigheter bjöds in för att diskutera olika behandlingsprogram som riktar sig till män som utövar våld mot kvinnor. Konferensen dokumenterades i rapporten *Interventionsmetoder för män som begått våldsbrott mot kvinnor*.⁴⁷

Under konferensen framkom bland annat att det är svårt att se några tydliga och säkra effekter av behandlingsprogrammen men att det är viktigt att ha specifika målsättningar. Programmen måste dessutom bygga på våldskunskap; allmän behandlingskompetens räcker inte för att driva grupper för vare sig kvinnor, barn eller män. På konferensen slogs också fast att det är nödvändigt att inbegripa kvinnorna och deras bedömningar och behov i programmen.

Behandlingsprogram för män som begått vålds- och sexualbrott mot kvinnor

Kriminalvården arbetar för närvarande med två så kallade nationella program som rör mäns våld mot kvinnor. Dessa ska vara forskningsbaserade och utvärderingsbara och de ska dessutom kunna drivas både på anstalt och i frivården. *Våld i nära relationer* (VIN) har utvecklats i samarbete med den engelska kriminalvården och prövades på tre anstalter under 2003. Sexualbrottsprogrammet

⁴⁶ Lagrådsremiss 1997.

⁴⁷ Näringsdepartementet 2001.

Relationer och samlevnad (ROS) är ett kanadensiskt program som översatts och bearbetats för att passa svenska förhållanden och som genomförts på de sju specialanstalterna för sexualbrottslingar. I det förstnämnda programmet, om våld i nära relationer, arbetar man med att bygga in ett hot- och riskbedömningsinstrument, där syftet är garantera säkerheten för kvinnor i avslutade och pågående relationer under tiden för behandlingen av mannen.

Sektionen för rättspsykiatri vid Karolinska institutet har på uppdrag av Kriminalvårdsstyrelsens forskningskommitté undersökt förutsättningarna för att utföra en effektstudie av kriminalvårdens behandlingsinsatser för sexualbrottsdömda. I rapporten *Att påverka och påverkas. Kriminalvårdens insatser för sexualbrottsdömda i anstalt* framgår att kriminalvården bör avvakta några år med att genomföra effektstudier.⁴⁸ Dokumentationen är i dag bristfällig och måste förbättras om utvärderingar ska kunna göras. Verksamheten bör, enligt rapporten, styras in mot mer vetenskapligt underbyggda behandlingsformer, kontinuerlig utvärdering och kvalitetssäkring samt ett ackrediteringssystem, vilket innebär att programmen prövas och ges en kvalitetsstämpel vid en extern kvalitetsgranskning.

Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet har på uppdrag av Kriminalvårdens forskningskommitté genomfört studien *Överlevnad och förändring – vardagsliv och behandling av sexualbrottsdömda på Skogomeanstalten*.⁴⁹ Här granskar man behandlingens innehåll och identifierar faktorer och insatser som är stödjande och förebyggande, så att männen inte återfaller i sexualbrott.

Hot- och riskbedömningsinstrument

Kriminalvården har utbildat personal vid 15 lokala myndigheter i att använda risk- och behovsbedömningsinstrumentet SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*), ett kanadensiskt instrument för att bedöma risker och behov i samband med våldsbrott mot kvinnor. Instrumentet används i personutredningar och för att bedöma lämplig behandling. Ett liknande bedömningsverktyg, BERIT, används vid sexualbrott och våldsbrott. SVR 20 (*Sexual Violence*

⁴⁸ Långström & Sjöstedt 2000.

⁴⁹ Månsson m.fl. 2002.

Risk – 20) är ett risk- och behovsinstrument för sexualbrottsdömda.

Kriminalvårdens forskningskommitté har beviljat medel till Karolinska Institutet för en jämförande studie mellan England och Sverige rörande SARA-bedömningar.

Kommentarer

Kriminalvårdens nya arbete med hot- och riskbedömning för den våldsbrottsdömda mannens partner skulle kunna utvidgas till att gälla också barn och andra kvinnor i mannens omgivning (såsom vänner och arbetskamrater). Vi anser också att instrumenten för hot- och riskbedömning bör skapas utifrån en könsmaktsförståelse och att bedömningen av riskfaktorer hos män inte endast bör utgå från den befintliga officiella statistiken över män som är dömda för våldsbrott mot kvinnor, eftersom alla våldsutövande män inte omfattas av denna statistik. Det finns annars risk för felaktiga bedömningar som grundas i så kallade avvikelseförståelser (se kapitel 3). Arbetet skulle troligen också vinna på att utvecklas och genomföras i samarbete med andra samhällsinstanser, exempelvis kvinnojourer.

I de projekt som Kriminalvårdsstyrelsens forskningskommitté stödjer finns en stark medicinsk övervikt. Detta ligger i linje med traditionella uppfattningar om att våldsdömda, och framför allt sexualbrottsdömda, män är psykiskt sjuka.⁵⁰ Detta är oroväckande med tanke på den bristande kompetens när det gäller genusteori och våld mot kvinnor som finns inom detta ämnesområde. Att kriminalvården har separata program för män dömda för sexualbrott respektive för brott utförda mot en kvinna i en nära relation (ROS respektive VIN) korresponderar med denna kunskapsbrist, men det är också exempel på hur olika former av mäns våld mot kvinnor hålls isär.

Vi efterlyser modeller inom kriminalvården som ligger i linje med det norska behandlingsprogrammet *Alternativ til Vold*, där en könsmaktsförståelse av våld är grunden och där mäns ansvarstagande och visade vilja till genomgripande förändring står i fokus (se vidare kapitel 5).⁵¹

⁵⁰ Se till exempel Brantsæter 2001.

⁵¹ Isdal 2001.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen gavs i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Arbetet skulle bland annat sikta till att stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att dessa frågor på ett bättre sätt än hittills skulle kunna införlivas i den ordinarie verksamheten.

Socialstyrelsen fick vidare i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med anledning av den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen. Därutöver skulle Socialstyrelsen, i samråd med kvinnojourernas två riksorganisationer och Rikskvinnocentrum, utreda hur en central kristelefon för våldsutsatta kvinnor skulle kunna komma till stånd.

Dessutom skulle Socialstyrelsen följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling och de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå, samt följa den internationella utvecklingen i fråga om prostitution.

Socialstyrelsen tillfördes ett engångsbelopp på fem miljoner kronor för dessa tre frågor för perioden 1998–2000. Därefter skulle arbetet införlivas i den ordinarie verksamheten.

Utvecklingsarbete inom socialtjänsten

En del av metodutvecklingen inom socialtjänsten har utgjorts av ett projekt kring familjerätten, vilket fortfarande pågår. Projektet syftar till att öka medvetenheten inom familjerätten om att det finns våldsutsatta kvinnor bland klienterna samt till att pröva former för samarbetsamtal i dessa situationer där kvinnornas särskilda situation och behov kan beaktas. Via länsstyrelserna i projektlänen Dalarna, Skåne och Stockholm har några kommuner erbjudits att delta i projektet. I rapporten *Att enas kring barnen med samhällets hjälp – Samarbetssamtal när det förekommit våld i relationen* redovisas några erfarenheter från projektet.⁵²

Medvetenheten om i vilken utsträckning socialtjänstens familjerättsliga verksamhet möter par där våld och hot förekommer ökar i takt med att problemet uppmärksammas och man har numera börjat ställa direkta frågor om våld. Rapporten konstaterar att det inte finns något i de ärenden som varit aktuella som tyder på att riskerna för kvinnorna har ökat med samarbetsamtalen. Tvärtom

⁵² Socialstyrelsen 2002a – se även Socialstyrelsen 2003b och 2003c.

sägs det att det finns förhoppningar att riskerna kan minska genom att det går att få någon form av konstruktiv dialog mellan föräldrarna: ”mannen får tillfälle att formulera sig” och ”bli hörd”.⁵³

En av projektkommunerna fick medel från Socialstyrelsen för att under tre år fortsätta att utveckla familjerättssektionens arbete med par där mannen slagit kvinnan. Projektet följs upp kontinuerligt med intervjuer med såväl handläggare som berörda par. För närvarande arbetar man också med ett riskbedömningsinstrument.

Ett annat projekt har rört huruvida socialtjänstens organisation hindrar eller skapar förutsättningar för att bemöta våldsutsatta kvinnor. Målet var att bättre kunna bedöma, bemöta och tillgodose misshandlade kvinnors behov. Enligt de kommuner som ingick i projektet är de största hindren dåligt anpassad organisation, bristande förankring av idéer hos politiker och chefer, för lite resurser och brist på samarbete med andra berörda myndigheter och instanser. Projektet följdes under våren 2004 upp genom intervjuer med samtliga inblandade i projektkommunerna.

Two verksamheter har fått medel från Socialstyrelsen för att bedriva metodutveckling – Frideborg i Norrköping och Lärjedalen i Göteborg. Projekten pågick till slutet av 2003. I Frideborg, vilket är en verksamhet för våldsutövande män och våldsutsatta kvinnor och barn, handlade projektet om att nå och utveckla metoder för att hjälpa unga kvinnor som blir utsatta för våld (se kapitel 5). Lärjedalens individ- och familjeomsorg, som också arbetar med kvinnan, mannen och barnen i familjer där kvinnan blivit utsatt för våld, har bedrivit ett projekt för att bygga upp en verksamhet för män anpassad efter de specifika förutsättningar och behov som finns i stadsdelen. Här bor människor med ursprung från 100 olika länder och befolkningen är mycket ung.

Enligt Socialstyrelsens rapport *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten*, har våld i nära relationer alltid funnits inom socialtjänstens verksamhetsområde, men det har uppmärksammat som en relevant fråga först på senare år.⁵⁴ Den misshandlade kvinnan har tidigare inte primärt setts som en våldsutsatt kvinna utan i stället varit känd för annan problematik, till exempel missbruk, ekonomiska problem, prostitution, hemlöshet, kriminalitet eller att barnen uppvisar behov av stöd. Våldet har inte behandlats som ett separat problem utan som en konsekvens av de eventuella andra problem som kan finnas.

⁵³ Socialstyrelsen 2002a, s. 8.

⁵⁴ Socialstyrelsen 2004b.

Socialtjänsten är enligt rapporten ofta organiserad i skilda funktionsgrupper såsom missbruksfrågor, barn- och familjefrågor eller försörjningsstöd. Den våldsutsatta kvinnans behov stämmer inte överens med denna organisation, vilket försvårar ett samlat stöd till kvinnor som har blivit utsatta för våld. Risken finns att den våldsutsatta kvinnan bemöts på ett kränkande sätt. Socialtjänsten har dessutom ett ansvar för att stödja barnen och mannen. Detta innebär en svårighet för socialtjänsten i dess arbete.

Utvärdering och analys av Rikskvinnocentrums erfarenheter av arbete med våldsutsatta kvinnor

Socialstyrelsen har efter ett särskilt uppdrag från regeringen utvärderat och analyserat de erfarenheter som Rikskvinnocentrum erhållit i sitt arbete med våldsutsatta kvinnor, för att utröna i vilken mån detta kan fungera som modell för hälso- och sjukvården. Utvärderingen visar att Rikskvinnocentrum haft betydelse när det gäller att skapa medvetenhet och intresse för frågan om hur man omhändertar misshandlade kvinnor inom hälso- och sjukvården. Rikskvinnocentrum har främst nått ut till de enheter som har ansvar för den akuta vården av misshandlade kvinnor. Socialstyrelsen anser att det finns skäl att fundera över hur primärvården kan göras mer delaktig.⁵⁵

Utvecklingsarbete inom hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen har, som en del i utvecklingsarbetet inom hälso- och sjukvården, genomfört ett screeningprojekt om våld mot kvinnor. I projektet har kvinnor vid mödravårds- och barnmorskemottagningar och vid ungdomsmottagningar i tre län (Dalarna, Stockholm och Skåne) rutinmässigt tillfrågats om utsatthet för våld. Det primära syftet med projektet var att skaffa kunskaper om nyttan med och effekterna av screening om våld, och att identifiera förutsättningar och hinder för att arbeta med screening. Resultaten från projektet visar att screening kan bidra till att kvinnor med erfarenheter av våld får hjälp och stöd. Såväl våldsutsatta kvinnor som en majoritet av personalen anser att screening om våld bör

⁵⁵ Socialstyrelsen 2000b.

ingå i den ordinarie verksamheten vid mödravårds- och barnmorskemottagningar.⁵⁶

Övrig metodutveckling

En kunskapsöversikt om forskningsläget när det gäller våld mot kvinnor har genomförts av Anne-Lie Steen vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, på uppdrag av Socialstyrelsen.⁵⁷ I denna översikt framställs en könsmaktsförståelse av våld som mycket inflytelserik och dominerande både på den akademiska och politiska arenan, med hänvisning till bland annat kvinnofridsreformen.

Samtidigt finns andra, ”alternativa”, förståelser som utmanar denna dominans. En alternativ förståelse som författaren lyfter fram är att våldet bör förstås som en socialt och kulturellt avvikande ingrediens i en äktenskaplig konflikt mellan två jämbördiga parter där en eller båda är psykiskt instabila, missbrukare eller har sociala och ekonomiska problem. En annan utgörs av modeller som syftar till att kvinnan ska stanna i ett förhållande där mannen utsätter henne för våld. Båda dessa förståelser framställs som nya sätt att tänka, där en kvinna framstår som något annat än ett viljelöst offer. Studien utgör ett underlag för Socialstyrelsens fortsatta arbete.⁵⁸

Socialstyrelsen har också tagit initiativ till en undersökning om samhällskostnaderna för våld mot kvinnor i Sverige. Ett empiriskt underlag har inhämtats från Epidemiologiskt Centrum (EpC) vid Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB). Analysen kommer att bli klar tidigast i början av 2005.

Uppdrag om allmänna råd till socialtjänsten

Socialstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta allmänna råd utifrån socialtjänstlagen (SoL) § 8a, numera SoL kap. 5 § 11. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1998 och innebar att ”socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation”. Enligt uppdraget skulle det allmänna rådet närmare

⁵⁶ Socialstyrelsen 2002c.

⁵⁷ Steen 2003.

⁵⁸ Ibid.

utveckla hur socialtjänsten bör arbeta med dessa frågor. Socialstyrelsen anger att sådan vägledning har förmedlats via det material som myndigheten tagit fram för socialtjänsten i utbildningsmaterialet *Kvinnofrid*.⁵⁹

Enligt ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för 1999 har Socialstyrelsen gjort en uppföljning av lagändringen. I denna uppföljning framkom att ändringen endast i begränsad utsträckning har påverkat socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Satsningar har inte varit genomgripande, och de har framför allt rört planeringsarbete och samverkansträffar liksom viss utbildning. En del attitydförändringar har visserligen ägt rum, men fortfarande är mycket beroende av personligt engagemang och enskilda anställda, enligt Socialstyrelsens uppföljning. Enligt uppföljningen förlitar sig de flesta kommuner på insatser från kvinnojourerna till stöd för utsatta kvinnor.

SoL § 8a har sedan den 1 juli 2001 en annan utformning, där socialtjänstens ansvar har utvidgats till att gälla alla som utsatts för brott och deras anhöriga (SFS 2001:231). Bestämmelsen finns i SoL kap. 5 § 11.

Uppdrag om en central kristelefon

Socialstyrelsen har undersökt förutsättningarna för att inrätta en central kristelefon. Samråd skulle ske med Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR).

Socialstyrelsen anser att kristelefonen ska drivas av en ny förening. Socialstyrelsen anser också att det måste ställas höga kompetenskrav på de personer som ska ansvara för kristelefonen och att enbart kompetens från arbete i en kvinnojour inte är tillräckligt i detta sammanhang.⁶⁰ En utredning tillsattes i februari 2004 för att finna formerna för en ombildning av Rikskvinnocentrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats (RKC) till ett nationellt institut. Utredaren ska även undersöka förutsättningarna för att inrätta en nationell kristelefon vid RKC (se kapitel 6).

⁵⁹ Rikspolisstyrelsen m.fl. 2001.

⁶⁰ Långberg 1997.

Uppdrag om prostitution

Socialstyrelsen skulle, enligt kvinnofridsuppdragen, fortlöpande följa prostitutionens omfattning och utveckling och de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå. En kartläggning av prostitutionens omfattning har redovisats i *Känedom om prostitution 1998–1999*.⁶¹ Undersökningen visar att gatuprostitutionen försvann efter det att lagen trädde i kraft, men att den senare återkom, dock i något mindre omfattning. Man uppskattar att cirka 1/3 av all prostitution utgörs av gatuprostitution och att 2/3 försiggår i dolda former – på Internet, restauranger, hotell, massageinstitut, nattklubbar, sexklubbar, via annonser, etc.

I Socialstyrelsens arbete kring prostitution betonas att helhetssynen är viktig. Arbetet ska omfatta män och kvinnor som prostituerar sig, men även de män som köper sex. För att stödja och utveckla verksamheten KAST (köpare av sexuella tjänster) har Socialstyrelsen bidragit med medel till en utvärdering av de metoder som använts i verksamheten i Göteborg och i nya liknande verksamheter i Stockholm och Malmö. KAST är en psykosocial verksamhet som vänder sig till köpare och presumtiva köpare av sexuella tjänster. Målsättningen är att förändra sexköparnas beteende, det vill säga att få männen att sluta köpa sex.

Kvinnofridsuppdragen anger att de sociala insatserna för att söka upp prostituerade och motivera dem att söka hjälp är ett viktigt led i att minska prostitutionen, varför dessa insatser särskilt bör uppmärksammas. Som en del i detta arbete har Socialstyrelsen hållit seminarier och workshops för landets prostitutionsgrupper och Prostitutionscentrum, som arbetar med behandling, individuellt eller i grupp för personer som är eller har varit prostituerade. Bland annat har uppsökande arbete när det gäller inomhusprostitutionen diskuterats.

Socialstyrelsen gavs i uppdrag att även samla kunskap om lokala insatser. I *Känedom om prostitution 2003* lyfter man fram de sociala insatserna.⁶² Kartläggningen visar att socialtjänsten har prostitutionsgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa arbetar med uppsökande arbete, behandling och kunskaps-spridning. I Stockholm finns även Prostitutionscentrum. Enligt rapporten finns tendenser till att socialtjänsten betraktar prosti-

⁶¹ Socialstyrelsen 2000a.

⁶² Socialstyrelsen 2004a.

tutionen som ett frivilligt val och att kvinnorna därför inte anses behöva hjälp och stöd.

Som en del i uppdraget att följa den internationella utvecklingen i frågor om prostitution har Socialstyrelsen haft ett samarbete med Rikskriminalpolisen i form av utbyte av information. Socialstyrelsen deltog också (som nämnts i avsnittet Rikspolisstyrelsen) tillsammans med Rikskriminalpolisen i ett STOP-projekt inom EU mot trafficking (handel med kvinnor och barn för sexuella ändamål) tillsammans med Finland, Danmark, Estland, Tyskland och Ryssland.

Kommentarer

Kvinnovåldskommissionen var starkt kritisk till socialtjänstens och Socialstyrelsens arbete, eller rättare sagt brist på arbete, med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Denna kritik kommenteras av Socialstyrelsen i samband med att man pekar på att situationen de senaste åren blivit bättre – inte minst efter kvinnofridsuppdragen. Socialstyrelsens egna genomgångar visar dock att socialtjänsten ofta fortfarande lämnar över ansvaret för våldsutsatta kvinnor till kvinnojourerna, varför förbättringen kan sägas vara marginell.

Vår genomgång visar att Socialstyrelsen uppmärksammar problemet och talar om mäns våld mot kvinnor. Däremot är vi på flera punkter kritiska till *hur* detta sker.

När det gäller familjerätten anges i förarbetena till lagen om vårdnad, boende och umgänge att samarbetsamtal är klart olämpligt när någon av föräldrarna misshandlat eller gjort sig skyldig till andra former av övergrepp mot den andra. I Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av vårdnad, boende och umgänge avråder man dock inte helt från att använda samarbetsamtal när våld eller annan kränkande behandling förekommer.⁶³ Det är samtalsledaren som från fall till fall får bedöma om och hur samarbetsamtal ska förekomma.

I sin avhandling *I skuggan av pappa – Familjerätten och hanteringen av fäders våld* visar sociologen Maria Eriksson att det finns ett utrymme för att förhandla om betydelsen av våld i det enskilda fallet, och att familjerättssekreterare endast under vissa omständigheter definierar en far som utövar våld som våldsam.⁶⁴ Att det i

⁶³ Socialstyrelsen 2003c.

⁶⁴ Eriksson 2003, jämför Mellberg 2002.

Socialstyrelsens utvärdering anses som positivt att den våldsamme mannen i samarbetsamtalen får göra sig hörd och att samtalen skapar en dialog är i ljuset av detta knappast försvarbart, eftersom det förutsätter dels att mannen har svårt att göra sig hörd, dels att mannen och kvinnan är jämbördiga parter i en dialog. Man tar inte hänsyn till maktrelationen och våldsutövningens betydelse i kvinnans och mannens liv (jämför våldets normaliseringsprocess⁶⁵), vilket kan få stora konsekvenser för kvinnan och hennes barn. Socialstyrelsen borde därför verka för att samarbetsamtal inte används när mannen utsatt kvinnan för våld.

Trots att kommunernas socialtjänster har det yttersta ansvaret för våldsutsatta kvinnor och barn visar Socialstyrelsens genomgång att ansvaret ofta lämnas över på kvinnojourer. Förutom att denna hantering går emot lagens intentioner är det också rimligt att anta att det medför att många kvinnor inte får någon hjälp över huvud taget, eftersom kvinnojournernas resurser är begränsade. Kvinnojouren finns i endast ca 150 av Sveriges 289 kommuner, och 68 kommuner ger inget ekonomiskt stöd alls till kvinnojouren.⁶⁶ Mäns våld mot kvinnor betraktas många gånger inte som en relevant politisk fråga.⁶⁷

Möjligheterna för våldsutsatta kvinnor med psykiska och fysiska funktionshinder eller missbruksproblem är ännu mindre eftersom kommunerna inte har någon beredskap för att hjälpa dessa kvinnor. Kvinnojournerna kan inte heller ha ansvaret för att hjälpa dessa kvinnor.

De screeningprojekt som Socialstyrelsen genomfört har gett goda resultat. Screening bör uppmärksammas som en bra metod för att nå våldsutsatta kvinnor. Det borde vara rutin i hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra instanser (se vidare kapitel 8).

Den helhetssyn som Socialstyrelsen efterlyser i prostitutionsarbetet förekommer i flera olika betydelser i rapporter och skrifter. I dessa används begreppet för att betona vikten av att ge stöd inte bara åt prostituerade kvinnor utan även könsköpande män. Vi vill dock påtala att det finns en risk att man kommer bort från den könsmaktsförståelse som präglar både uppdragets syn på prostitution och sexköpslagen (där prostitution ses som ett uttryck för mäns våld, kontroll och maktutövning gentemot kvinnor) och i

⁶⁵ Lundgren 2004.

⁶⁶ Nationellt råd för Kvinnofrid 2001.

⁶⁷ Holmberg & Bender 2003.

stället närmar sig en syn på prostitution där båda parter är offer. Utgångspunkten måste vara att köp av sexuella tjänster är ett brott.

Också när det gäller kvinnor utsatta för fysiskt våld betonar Socialstyrelsen en helhetssyn i bedömningen av vem som behöver insatser, stöd och hjälp. Man uppger att på senare tid har inte enbart kvinnornas utan också barnens behov och vikten av att fokusera den misshandlande mannen diskuterats allt mer (jämför kapitel 5).

Helhetssynen kan också handla om att mäns våld mot kvinnor som ett "samhälleligt-, individuellt- och relationsproblem" har mer "mångfaktoriella orsaker".⁶⁸ Socialstyrelsen kallar sin förståelse av mäns våld mot kvinnor en *ekologisk modell*.⁶⁹ Med denna framhålls ett samspel mellan personliga, situationsbetingade och sociokulturella faktorer som orsakar mäns våld, där könskraft är en förklaring av många. Socialstyrelsens formuleringar stämmer väl överens med BRÅ:s utgångspunkt att den bästa förståelsen nås genom att olika motstridiga synsätt kombineras, vilket är en variant av det vi i inledningen kallar ett allt och intet-perspektiv.

Ett argument för en ekologisk modell som anges av Socialstyrelsen är att det ligger i myndighetens uppdrag att i alla sammanhang beakta all relevant forskning på området. Att olika perspektiv, som vi visat, i många fall är motstridiga och därmed inte är möjliga att förena, är däremot inte något som problematiseras.

I den kunskapsöversikt som genomförts på uppdrag av Socialstyrelsen framkommer en uppfattning som förekommer också på andra håll i det material vi tagit del av – att könskraftsförståelsen skulle vara dominerande i dagens Sverige. Nämnas kan hur kvinnojourrörelsens arbete beskrivs som att det gett dem "ett moraliskt kapital som ger dem trovärdighet på området", och som därigenom även gett jourrörelsen expertstatus, och att de därför betraktas som "sanna uttolkare" med rätt att definiera vad våld mot kvinnor är (till exempel att det är ett "generellt problem") såväl som hur det bör åtgärdas.⁷⁰ Forskningskompetens och myndighetskunskap inom området våld mot kvinnor definieras, av vissa, som maktanspråk. Det blir en stängd grupp där bara de med "passerkort", det vill säga forskare och ledande myndighetspersoner som förstår våld utifrån ett könskraftsperspektiv, får komma in.

⁶⁸ Rikspolisstyrelsen m.fl. 2001.

⁶⁹ Socialstyrelsen hänvisar i sina skrivelser angående den ekologiska modellen till *Population reports, Ending violence against women*, utgiven av The Center For Health and Gender Equity (CHANGE) 1999.

⁷⁰ Lundberg 2001, s. 27 f.

I kölvattnet av detta ser vi en annan tendens. När en könsmaktsförståelse definieras som dominerande öppnar det upp för att gamla avvikelseförståelser plötsligt kan framstå som nya, kritiska, förhållningssätt. Det som i kunskapsöversikten definieras som utmanande kan snarare tolkas som just nya eller gamla varianter av avvikelser. Mannen och kvinnan placeras in i avvikelsekategorier, kvinnan görs (åtminstone delvis) ansvarig för våldet och dess upphörande och mannen fråntas sitt ansvar och blir en individuell, social eller kulturell avvikare.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna gavs i uppdrag att inom ramen för sitt tillsynsansvar när det gäller socialtjänsten följa och uppmärksamma frågor om våld mot kvinnor samt verka för regional samverkan i de frågorna.

Under 2002 gjorde länsstyrelserna granskningar i 46 kommuner av hur dessa arbetar för att bemöta kvinnor som utsatts för våld. I 33 procent av fallen såg man anledning att uttala kritik,⁷¹ vilket var en förbättring i förhållande till en granskning 2001, då motsvarande siffra var 67 procent.

Bristerna handlade om att kommunerna saknade handlingsplaner, rutiner och riktlinjer för att möta kvinnornas behov. Det saknades information till allmänheten om vart kvinnor kan vända sig. Det brast även i hur socialtjänsten såg till barns behov.⁷² Beredskapen med skyddat boende för kvinnor var dessutom dåligt tillgodosedd i kommunerna, enligt granskningen från 2001.⁷³

År 2002 visade länsstyrelsernas sociala tillsyn att fler kommuner jämfört med 2001 har tagit fram strategier eller handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor.⁷⁴ I flera kommuner fanns också lokala samverkansgrupper. Länsstyrelsernas uppfattning var att det sker en positiv utveckling av kommunernas stöd till kvinnor som utsatts för våld.⁷⁵

Tre länsstyrelser granskade under 2001 hur tolv kommuner arbetar med våldsutsatta kvinnor inom verksamhetsområdet vuxna missbrukare. I de flesta av de kommuner som granskades saknades

⁷¹ Socialstyrelsen 2002b.

⁷² Socialstyrelsen 2001a.

⁷³ Socialstyrelsen 2001b.

⁷⁴ Socialstyrelsen 2002b, 2003a.

⁷⁵ Socialstyrelsen 2002b.

rutiner för att hantera våld mot kvinnor i missbrukshandläggningen.⁷⁶

I en tredjedel av länen (Norrbotten, Blekinge, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Värmland, Västernorrland, Västmanland, Östergötland och Örebro) fanns 2002 länsövergripande samverkansgrupper vars uppgift var att sammanföra olika aktörer i syfte att utveckla arbetet. I några län leddes arbetet av länsstyrelsernas jämställdhetsexperter. Flera länsstyrelser har också deltagit i arbetet med att ta fram länsövergripande policydokument, länsstrategier och informationsskrifter.⁷⁷

Exempel på regional samverkan

I Stockholms län startade arbetet med Operation Kvinnofrid i november 1996, på initiativ av länsstyrelsen, polismyndigheten och Stockholms stad. Detta är ett samarbete mellan tio myndigheter i Stockholms län i samverkan med frivilligorganisationer. Målen för Operation Kvinnofrid är att öka medvetenheten och kunskapen om mäns våld mot kvinnor samt att motverka detta våld, och man arbetar med opinionsskapande samt med utbildnings- och informationssatsningar. Operation Kvinnofrid har genomfört fyra uppmärksammade affischkampanjer i Stockholms län liksom utbildningsinsatser i länet för berörd yrkespersonal.⁷⁸ Det finns i Stockholms län en klar beskrivning av syftet med samverkan och hur man ska gå tillväga för att uppfylla det.

Gotland har en haft en familjevåldsgroup sedan 1985 bestående av företrädare från polisen, socialtjänsten, skolan, psykiatri och kvinnojouren. Gruppen arbetar med att sprida information och kunskap om övergrepp mot barn och mäns våld mot kvinnor. Gruppen arbetar främst med utbildningsinsatser och samordning inom kommunen. Länsstyrelsen anser att arbetet bör kompletteras med en mer konkret samverkan kring uppsökande verksamhet, samarbetsrutiner i ärenden, behandling med mera.⁷⁹

I Östergötland bildades 1999 en länsgrupp för kvinnofrid för att upprätta ett policydokument. Dokumentet klarlägger varje myndighets intentioner och mål kring arbetet gällande mäns våld mot kvinnor och presenterar gemensamma mål och åtgärder. En åtgärd

⁷⁶ Socialstyrelsen 2001a.

⁷⁷ Socialstyrelsen 2003a.

⁷⁸ Operation Kvinnofrid 2003.

⁷⁹ Länsstyrelsen i Gotlands län 2002.

har handlat om att överföra den så kallade Frideborgsmodellen till Östergötlands samtliga länsdelar (se kapitel 5).⁸⁰

Exempel på uppföljning av socialtjänstens arbete med våld mot kvinnor

Länsstyrelsen i Stockholms län har undersökt socialtjänstens arbete i länet. I bara 3 av de 22 kommuner som besvarat enkäten har frågan om våld mot kvinnor fått genomslag på en kommunövergripande nivå.⁸¹ Också i Kalmar län har länsstyrelsen kartlagt socialtjänstens verksamhet när det gäller mäns våld mot kvinnor. Kartläggningen visar att flertalet kommuner i Kalmar län saknar rutiner, riktlinjer och handlingsplaner för handläggning av ärenden som rör våld mot kvinnor. Arbete med att utarbeta säkra rutiner pågår i 3 kommuner.⁸² Även länsstyrelsen i Östergötlands län konstaterar att våld mot kvinnor är en lågt prioriterad fråga inom socialtjänsten.⁸³ Liksom Socialstyrelsens utvärderingar visar deras kartläggning att ärendena ofta lämnas till kvinnojourerna.

Kommentarer

Vi gör bedömningen att uppdraget om att verka för ökad regional samverkan har lett till en ökad aktivitet från länsstyrelsernas sida, men det är inte tillräckligt att det bara finns samverkansgrupper i en tredjedel av länen; en ökad regional samverkan borde vara självklar. I samverkansarbetet är det viktigt att ha en klar målsättning, vilket några länsstyrelser har utarbetat, och som vi har gett exempel på.

Det är önskvärt att länsstyrelserna ökar sina insatser och genomför frekventa och än mer ingående granskningar av kommunernas arbete, bland annat när det gäller hur kommunernas handlingsplaner används, om det bedrivs fortbildning av personalen och om det avsätts resurser till området. Hittills genomförda kartläggningar visar en bild där mäns våld mot kvinnor är ett kraftigt underprioriterat område.

⁸⁰ Länsstyrelsen i Östergötlands län 2000.

⁸¹ Länsstyrelsen i Stockholms län 2000.

⁸² Länsstyrelsen i Kalmar län 2001.

⁸³ Länsstyrelsen i Östergötlands län 1998.

Endast ca en tredjedel av länsstyrelserna har lämnat in separata rapporter om sin verksamhet till regeringen med anledning av uppdragen.

Slutsatser: Kvinnofridsuppdragets genomförande

Avslutningsvis vill vi peka på några av de viktigaste resultaten av vår utvärdering av myndigheternas uppdrag. Vi redovisar först i vilken utsträckning de myndighetsgemensamma uppdragen har utförts, och därefter sammanfattar vi kort förtjänster och brister igenomförandet av de myndighetsspecifika uppdragen. En mer samlad analys av de problem i form av motstånd och strukturer som motverkar ett könsmaktsmedvetet arbete med mäns våld mot kvinnor utvecklas i kapitel 7.

Vi vill här påpeka att en del av den kritik vi riktar mot myndigheterna kan föras tillbaka på regeringen genom dess uppdrag i kvinnofridspropositionen. Det gäller den inkonsekvens i förståelsen av mäns våld mot kvinnor som vi pekat på genomsyrar en stor del av kvinnofridsuppdragets genomförande. Även om regeringens jämställdhetspolitik i sin helhet sägs vila på en könsmaktsanalys kan den kombination av könsmaktsförståelse med olika varianter av avvikelseperspektiv som finns i Kvinnofridspropositionen öppna för att myndigheterna i sitt arbete finner argument för att välja bort könsmakt. Därför vill vi understryka att tydlighet om detta är en förutsättning för att arbetet framöver ska bli framgångsrikt (se kapitel 8).

Myndighetsgemensamma uppdrag

Myndigheterna har i vissa delar underlåtit att utföra regeringens myndighetsgemensamma uppdrag.

- Det brottsförebyggande arbetet har enligt vår bedömning generellt en undanskymd plats i myndigheternas verksamhet. De flesta myndigheter har inte heller vidtagit utåtriktade åtgärder i form av informationsspridning eller opinionsbildning.
- Inte en enda myndighet på central nivå har tagit fram handlingsplaner eller motsvarande övergripande policydokument för hur arbetet med mäns våld mot kvinnor ska bedrivas.

- Den kompetenshöjning som regeringen efterfrågade har till stora delar inte genomförts.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen på ett tillfredsställande sätt.

- En prioritering av utsatta kvinnor som brottsoffer kan skönjas hos flera myndigheter, inte minst hos Brottsoffermyndigheten och delvis även hos Rikspolisstyrelsen.
- Internationellt samarbete har inletts och internationella kontakter har tagits av de flesta myndigheter.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen, men på ett sätt som inte är tillfredsställande.

- Uppdraget om myndighetsamverkan har delvis utförts. Nationell myndighetsamverkan för kvinnofrid har etablerats. Den mer bestående effekten av samverkan är emellertid oklar, eftersom innebörden av denna samverkan med tiden har reducerats till ett informationsutbyte och en hemsida. På regional och lokal nivå har många samverkansprojekt startats, men många har också lagts ner. Enbart i en tredjedel av länen finns en samverkan på länsnivå. Samverkan tenderar dessutom att ha formen av tillfälliga projekt, snarare än av en etablerad arbetsform.
- Uppdraget om utbildning har till vissa delar utförts. En del av de berörda yrkesverksamma har nåtts av fortbildning inom ämnesområdet mäns våld mot kvinnor, även om det endast är en minoritet av de berörda yrkesgrupperna. Särskilt lågt har deltagandet varit bland personal från hälso- och sjukvården liksom bland domare. När det gäller utbildningsmaterialet *Kvinnofrid* tydliggör såväl arbetsprocess som resultat problemen med att olika aktörer och myndigheter har olika syn på och förståelse av problemet med mäns våld mot kvinnor, vilket hindrar en effektiv samverkan.

Myndighetsspecifika uppdrag

De myndighetsspecifika uppdragen har i större utsträckning genomförts av myndigheterna men de flesta myndigheter, med några undantag, har genomfört uppdragen på ett sätt som inte är tillfredsställande.

- *Riksåklagaren* har genomfört sitt statistikuppdrag om besöksförbud. Utvecklingen visar att allt fler åklagare använder besöksförbud, vilket är positivt. Ett flertal andra problem visar sig dock: besöksförbud överträds i hög utsträckning, lagföringen av brott som gäller mäns våld mot kvinnor har inte ökat, och dessa brott behandlas ofta felaktigt som angivelsebrott.
- *Rikspolisstyrelsen* har i enlighet med sitt uppdrag inventerat polismyndigheternas verksamhet. Samtliga polismyndigheter har, till skillnad från de centrala myndigheterna, upprättat åtgärdsprogram. De problem som här pekas på gäller brister i såväl rutiner hos polisen (bevissäkring etc.) som i förståelsen av våld. Polisen använder genomgående en könsneutral begreppsapparat när det gäller våld och man inbegriper mäns våld mot kvinnor i begreppen "familjevåld" eller "våld i nära relationer". På så sätt osynliggörs och förminskas våldet.
- *Brottsförebyggande rådet* har publicerat ett flertal rapporter och artiklar om våld med könsaspekter i enlighet med uppdraget att öka insatserna på området. Den forskning som bedrivs saknar emellertid en könsmaktsförståelse. Kompetensutvecklingen när det gäller genusteori och feministisk forskning har uteblivit.
- *Brottsoffermyndigheten* har enligt uppdrag genomfört en brottsofferundersökning om mäns våld mot kvinnor. Undersökningen är den första omfångsundersökningen som har gjorts utifrån en könsmaktsförståelse i Sverige. Myndigheten har i övrigt varit den mest aktiva och konsekventa i arbetet med mäns våld mot kvinnor, inte minst när det gäller utbildning av personal och tilldelning av projektmedel.
- *Kriminalvårdsstyrelsen* har kartlagt behandlingsmetoder för män och man arbetar med nationella behandlingsprogram som rör män som begått våldsbrott mot kvinnor. Det saknas emellertid modeller som grundas i en könsmaktsförståelse, som till exempel norska Alternativ till Vold. Det arbete som Kri-

minalvårdsstyrelsen gör gällande hot- och riskbedömning finner vi värdefullt. Bedömningen av riskfaktorer hos män bör dock utgå från en könsmaktsförståelse och vidgas till att även omfatta faktorer som inte bygger på befintlig statistik av dömda män, så att inte bedömningarna grundar sig i avvikelserförståelser.

- *Socialstyrelsen* har bland annat genomfört ett arbete med metodutveckling och kompetensutbyggnad inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ett screeningprojekt inom hälso- och sjukvården har genomförts med goda resultat. Myndigheten har även genomfört en analys av prostitutionens omfattning och följt de lokala samt internationella insatserna i denna fråga. Den helhetssyn (ekologiska modellen) som Socialstyrelsen förespråkar är dock problematisk och delvis motstridig en könsmaktsförståelse. Att man inte håller med om en könsmaktsförståelse tydliggörs i utbildningsmaterial men även i de projekt och modeller som är aktuella. Avsaknaden av ett maktperspektiv leder exempelvis till att samarbetsamtal fortfarande är en modell som inte avvisas, vilket vi ser som djupt problematiskt.
- *Länsstyrelserna* har granskat kommunernas arbete men enbart delvis utfört uppdraget att verka för regional samverkan. Hos två tredjedelar av länsstyrelserna saknas fortfarande länsövergripande samverkansgrupper. Granskningen av socialtjänsten visar ännu stora brister i handläggningen av ärenden, och länsstyrelsens tillsyn bör fördjupas.