

Remissyttrande SOU 2018:37

Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld

Sammanfattande kommentar:

Unizon är ett riksförbund som samlar 137 kvinnojourer, tjejjourer och ungdomsjourer samt andra stödverksamheter som arbetar för ett jämställt samhälle fritt från våld. Jourerna arbetar med stöd, skydd, prevention och påverkan utifrån en kunskap om våld, kön och makt. Jourerna arbetar på idéburen grund utan vinstintresse. 96 av våra medlemsorganisationer är kvinnojourer och majoriteten av dessa bedriver skyddat boende där de på uppdrag av socialtjänst tar emot våldsutsatta personer, främst kvinnor och barn, som är i behov av stöd och skydd från en våldsam man. Kvinnojourerna träffar och stöttar dagligen barn som upplevt pappas våld mot mamma. De senaste fem åren har över 8 300 våldsdrabbade barn och 6960 kvinnor fått skydd och stöd från våld på någon av Unizons kvinnojourer.

Unizon vill börja med att tydliggöra att mäns våld mot närstående kvinnor och barn först och främst är allvarliga brottsliga gärningar, den person som utövar våld ska hållas ansvarig för sina handlingar och vår utgångspunkt är att mäns våld mot kvinnor är en konsekvens av att vi lever i ett samhälle som är ojämställt. För att det sjätte jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ska uppfyllas krävs förebyggande insatser på alla nivåer i samhället och en nedmontering av negativa maskulinitetsideal redan från tidig ålder. Med detta sagt behöver samhället tro på att det går att förändra män som utsätter andra för våld. Utan en sådan tro och vilja är vårt arbete med att skydda och stötta kvinnor och barn endast att släcka bränder. Unizon välkomnar därför att arbetet med män som utsätter närstående kvinnor och barn för våld börjar utvecklas och struktureras. Viktigt är att ett sådant arbete aldrig får ske på bekostnad av stöd och hjälp till de som utsatts för våldet och att arbetet med män som utsätter närstående för våld alltid måste ta sin utgångspunkt i de våldsutsattas perspektiv. Värt att poängtera är också att även fast våldsutövande män kan behöva långvarig psykologisk behandling för att förändra sitt

våldsamma beteende är det inte att betrakta som en sjukdom att utöva våld mot sin partner och sina barn. Nedan följer Unizons synpunkter på utredningens förslag.

14.1.1 Ansvar för insatser till personer som utsätter närstående för våld ska framgå av socialtjänstlagen

Unizon ställer sig kritiska till förslaget att socialnämnden ansvar för insatser till personer som utsätter närstående för våld ska regleras i 5 kap 11 §. Paragrafen syftar till brottsoffer, vilket en person som utövar våld mot närstående inte är. Om stöd till våldsutövare ska regleras i 5 kap 11 § SoL riskerar stödet till våldsutsatta och barn som upplevt våld att bortprioriteras. Kommunernas arbete med brottsoffer som utsatts eller upplevt våld i relation är på inga sätt och vis fullgott. Exempelvis är det få kommuner som budgeterar för ett sådant arbete, det saknas fortfarande kartläggningar om vilket behov som finns hos många kommuner, många kvinnor och barn får inte tillräckliga insatser, exempelvis skyddat boende, utan placeras på vandrarhem och hotellhem utan stöd och skydd och det saknas rutiner inom många olika områden som är centrala för att stödet till våldsutsatta kvinnor och barn ska fungera. Staten har gång på gång tydliggjort och förstärkt kommunernas ansvar i frågan och trots detta är det lång väg kvar och många kommuner lider av både resurs- och kompetensbrist. Unizon instämmer dock med utredningen vad det gäller behovet av att tydliggöra kommunernas ansvar för att ge beteendeförändrande insatser till våldsutövare. Detta får dock inte ske på bekostnad av brottsoffer.

14.1.2 Hälso- och sjukvården bör i större utsträckning arbeta med våldsproblematik

Unizon välkomnar en utredning för att tydliggöra olika aktörers ansvar gällande arbetet med att förebygga våld genom olika sorts beteendeförändrande insatser till män som utsätter närstående för våld. Unizon anser att det finns en vinst i att klargöra innerbörder i psykosocialt arbete, psykosocial behandling och psykologisk behandling med avsikten att ansvaret tydliggörs. Framst med anledning av att aktörers ovilja att ta ansvar i förlängningen resulterar i mördade kvinnor och moderlösa barn. Socialstyrelsens dödsfallsutredning (2016-2017) visar att samtliga gärningsmän hade haft psykiska problem eller missbruksproblematik och att majoriteten av dessa hade varit i kontakt med psykiatri eller primärvården med anledning av sina problem. Vidare lyfter dödsfallsutredningen att barnen till anhöriga som sökt stöd och vård inte uppmärksammas. Unizon anser därför likt utredningen att dessa barn ska ha rätt till egen information. Rutiner gällande att

uppmärksamma individer som utsätter anhöriga för våld och gränsdragningar mellan vilken myndigheter som tar ansvar när måste komma på plats skyndsamt. Unizon vill understryka att det redan idag finns en skyldighet för vården att agera vid misstanke om våld. Både utifrån att det är en brottslig gärning men också utifrån socialstyrelsens författning. (SOFS 2014:4). Vi önskar också att nödregeln ska användas i högre utsträckning för att bryta sekretess när det är fara för liv.

14.2 Samordnade insatser

Unizon ställer sig tveksamma till utredningens förslag om att samordnad individuell plan, SIP kommer ha den effekt på samordning som utredningen vill uppnå. SIP tillämpas sällan vad det gäller våldsutsatta kvinnor i dag och vi har svårt att se att ett sådant verktyg skulle lösa problematiken med vilken aktör som har ansvar för att se till att individer inte hamnar mellan stolarna. Att den enskilde behöver samtycka till att verktyget får användas är ett stort hinder när det handlar om män som utsätter närstående för våld. Individer som utövar våld vill ofta inte själva tillstå detta, en annan är att individen inte vill att gärningarna ska bli kända för andra samhällsaktörer på grund av rädsla för konsekvenser. Unizon tycker likt utredningen att det finns ett stort behov av att samhällets olika aktörer i mycket högre grad tar ansvar för sina egna insatser samt samverkar med andra instanser för att förebygga våld men vår slutsats är att skarpare lagförslag på krav om samverkan behövs samt att en tydlig huvudman som ansvarar för samplaneringen krävs.

14.3 Boende för våldsutövare

I dagsläget ställer sig Unizon kritiska till att kommunerna bör hänvisa män som utsatt närstående för våld till tillfälligt boende. I teorin är detta rimligt men precis som utredningen tar upp finns det ingen lagstiftning som gör förslaget genomförbart och en sådan insats bygger på frivillighet. Kvinnor och barn som flyr sitt hem på grund av våld tvingas i dag ofta ut i hemlöshet efter tiden då de bott på skyddat boende. Det råder svåra förhållanden på bostadsmarknaden och många gånger blir lösningen dyr i form av otrygga andrahandslösningar alternativt hotellhem eller vandrarhem. Trots att Unizon drivit frågan om våldsutsatta kvinnor och barns boendesituation i decennium är det få kommuner som fått till stånd en hållbar lösning för denna målgrupp som utsatts för brottsliga handlingar i sitt hem. Utan adekvat lagstiftning som kan tvinga den som utsätter närstående för våld ur det gemensamma boendet har vi väldigt svårt att se att en våldsam man frivilligt kommer

lämna sitt boende till förmån för kvinnan och barnen, med risk för att, precis som våldsutsatta kvinnor och barn, få leva i hemlöshet. För dem som är våldsutsatta är incitamentet att fly sitt hem att man utsätts för våld och är rädd för sitt liv, en sådan drivkraft finns inte hos den som utövar våldet. Dessutom finns det heller ingen fungerande lagstiftning gällande att hålla personen som utsätter närstående för våld ifrån det gemensamma hemmet i fall kommunen erbjuder en annan boendelösning. Det är en stor säkerhetsrisk. Ovanstående argument tar utredningen själva upp. Unizon anser att frågan om tillfälliga boende för män som utsätter närstående för våld måste kompletteras med fler lagförslag som garanterar våldsutsattas trygghet och säkerhet, till exempel att utöka användandet av kontaktförbud i det egna hemmet och bättre uppföljning av socialtjänst, polis och frivård. Om en skrivning att kommuner bör erbjuda tillfällig boendelösning till män som utövar våld mot närstående innefattas i Socialtjänstlagen finns det risk att kommuner börjar erbjuda tillfälliga boendelösningar till våldsutövare i en familj istället för att erbjuda den som drabbats av våldet insatser med exempelvis skyddat boende, då den första lösningen med all säkerhet kommer vara mindre kostsam. Det går idag inte att säkerställa att utfallet inte kommer bli på bekostnad av våldsutsatta kvinnor och barn.

14.4 Centrum för samordning och kunskapsutveckling kring förändringsarbete med våldsutövare ska inrättas hos Socialstyrelsen.

Unizon ser positivt på inrättandet av ett nationellt kunskapscentrum för arbetet med våldsutövare, likt Nationellt centrum för kvinnofrid och Barnafrid. Det är av yttersta vikt att det tas krafttag inom området för att minimera skadeverkningarna av mäns våld mot kvinnor i nära relation. Precis som utredningen påtalar är Sverige långt efter i detta arbete och de exempel som finns har vuxit fram utan central styrning.

Kvinnojoursrörelsen har som brukligt haft fokus på att skydda och stötta kvinnor och barn även om majoriteten av våra medlemsjourer i den utsträckning det går även arbetar med att förebygga mäns våld. Kommunerna har tagit minimalt ansvar för att förebygga våld och forskning och evidensbaserade utvärderingar om beteendeförändrande metoder för arbete med våldsutövare saknas idag.

Unizon är dock negativa till utredningens förslag att Socialstyrelsen ska stå huvudman för eventuellt kunskapscentrum. Socialstyrelsen har under lång tid haft regeringens uppdrag att utveckla arbetet inom detta område. Redan 2007 fick Socialstyrelsen sitt första regeringsuppdrag som bestod i att utvärdera effekterna av

socialtjänstanknutna metoder och arbetssätt för män som utövar våld i nära relationer. 2012-2014 hade Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla metoder och vägledning för arbetet med personer som utövar våld mot närstående och därefter har myndigheten haft olika regeringsuppdrag för att utveckla och vidareutveckla metoder för arbetet med målgruppen. Eftersom nulägesanalysen av området inte visar på något som helst resultat av de uppdrag som genomförts i över elva år anser Unizon att Socialstyrelsen saknar både kompetens och resurser för ett sådant uppdrag. Dessutom bör ett sådant kunskapscentrum vara tydligt anknytt till ett universitet, likt NCK och Barnafrid. Ett sådant centrum måste också ha stor kunskap om mäns våld mot kvinnor och de våldsutsattas perspektiv. Vi anser därför att det skulle vara naturligare att placera ett sådant centrum tillsammans med NCK alternativt ge NCK ett utökat uppdrag, alternativt på Jämställdhetsmyndigheten och knyta detta till Göteborgs Universitet. Rättsväsendet måste också samverka med Centret då våld är brottsliga handlingar.

14.4.2 Uppdrag för centrum för samordning och kunskapsutveckling samt andra aktörers roller

Unizon hänvisar till ovanstående med följande tillägg. Socialstyrelsen har som grunduppdrag att föreslå nationella riktlinjer, vägledningar och rekommendationer på områden som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård, detta bör också gälla återfallsförebyggande arbete med våldsutövare och inte särbehandlas. Enligt Istanbulkonventionen (artikel 16) ska allt arbete som rör män som utsätter närstående för våld ska ha sin utgångspunkt i de som utsätts för våld, därmed är samordning och informationsutbyte mellan aktörer som arbetar med våldsutsatta kvinnor och barn och de aktörer som kommer att arbeta med våldsutövare av yttersta vikt. Den myndighet som kommer bli huvudman för eventuellt kunskapscentrum bör få i uppdrag att se till att sådant utbyte ska ske. Förslagvis med hjälp av landets Länsstyrelser som har kompetens och erfarenhet av att samordna olika aktörer inom området. Unizon vill här understyrka vikten av att civilsamhället blir delaktiga i ett sådant utbyte då vi bär mer än 40 års erfarenhet av arbete med våldsutsatta kvinnor och barn.

Utredningens ambition med specialiserade mottagningar för personer som utsätter närstående för våld är i linje med behoven som finns. Sverige är i stort behov av att utveckla insatser inom området. Unizon har dock svårt att se att detta kommer vara

görlbart om ingen tydlig huvudman pekas ut. Vi har svårt att se att samtliga kommuner och landsting på eget initiativ skulle samordna insatser på det sättet utredningen lyfter fram. Sådan samverkan, med specialiserad och holistisk behandling har inte varit möjlig att ge våldsutsatta kvinnor och barn trots mycket intensivt arbete inom detta fält på många olika samhällsnivåer. Unizon ställer sig tveksamma till förslagets genomslagskraft med hänvisning till våra erfarenheter av arbete med våldsutsatta kvinnor samt till det syvende och sist handlar om det kommunala självstyret. Dessutom ställer vi oss kritiska till utredningens ställningstagande om att sådana mottagningar med fördel kan bedriva verksamhet för såväl våldsutövare som våldsutsatta kvinnor och barn. Bara för att en verksamhet har goda resultat av sådan verksamhet betyder det inte att detta är applicerbart på andra verksamheter. Här hänvisar vi bland annat till forskning av Tina Mattsson som påvisar att sådana strukturer i de fall då det inte finns förankrad och praktisk kunskap om våldsutsatta, riskerar att prioritera förövarens perspektiv.

14.5 Sekretess och informationsutbyte

Unizon hävdar att skyddet till den som riskerar att bli utsatt för våld alltid måste gå före den enskildes rätt till integritet. Vi ställer oss därför positiva till en sekretessbrytande bestämmelse. Med hänvisning till resultaten i Dödsfallsutredningen där flertalet av både gärningsmännen och brottsoffer hade varit i kontakt med exempelvis hälso och sjukvård utan att dessa hade agerat vill vi dock betona vikten av att centrala samhällsaktörer konsekvent frågar om våld för att upptäcka. Först då kan en sekretessbrytande bestämmelse uppnå sitt syfte.

14.6 En mer aktiv roll och utökad samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter

Polismyndigheten är en viktig part i att förebygga brott av detta slag. Unizon välkomnar förslaget att myndigheten får i uppdrag att förbättra rutiner för underrättelse till socialtjänst när en person har behov av insatser och behandling. Unizon önskar att utredningen skulle ha fört en längre diskussion om Polismyndighetens ansvar för att förebygga denna typ av våld, bland annat genom snabbare och effektivare handläggningstid på ärenden av detta slag, utöka andelen kontaktförbud tillsammans med elektronisk övervakning, ge larmpaket till kvinnor



som befinner sig under hot osv. Överlag finns det övrigt att önska av Polismyndigheten och övriga rättskedjan när det handlar om dessa brott och Unizon skulle vilja se att det togs ett helhetsgrepp gällande detta, på samma sätt som nu görs vid den organiserade brottsligheten.

Olga Persson

Stockholm 11 okt 2018

Elin Holmgren

Stockholm 11 okt 2018