

Roks remissvar SOU 2019:56 (LF 2020-03-28)

Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejourer i Sverige

Roks, är landets enda riksorganisation som bara jobbar för och med ideella kvinno- och tjejourer. Organisationen är partipolitiskt och religiöst obunden med drygt 100 medlemsjourer som ger stöd och skydd åt kvinnor, tjejer och barn som utsatts för mäns våld, samt åt kvinnor i lesbiska relationer. Roks uppgift är att tillvarata jourernas gemensamma intressen och stötta dem i deras viktiga arbete. Roks har även ett opinionsbildande syfte och arbetar aktivt med att informera makthavare, medier och allmänhet om den verklighet som våra jourer möter.

Sammanfattning:

Roks avvisar utredningens syn på kvinnojourernas verksamhet som ekonomisk verksamhet, se också avkunnad dom i EU-domstolen, T-216/15 *Dóvera*.

Roks avvisar en modell där IOP görs till generell samverkansform men välkomnar att sådana avtal sluts i enskilda fall.

Roks anser att Sverige i enlighet med Istanbulkonventionen art 9 måste uppvärdera det offentliga syn på kvinno- och tjejourrörelsens kunskaper och genom stabil finansiering se till att kvinnojourerna och tjejourerna på bästa sätt kan bedriva sina verksamheter.

Roks organiserar kvinnojourer som är ideella föreningar

De kvinnojourer som Roks organiserar är alla ideella föreningar. Syftet med föreningarna är bland annat är att tillhandahålla skydd och stöd genom att erbjuda ett boende för kvinnor och barn på flykt från våldsamma män.

Kvinnjourerna är föreningar med ett allmännyttigt ändamål och en ideell verksamhet. Syftet med föreningen framgår av stadgarna. Inom Roks kan en ideell *ekonomisk* förening inte vara medlem. Kvinnojourerna är enligt skatteverkets regler även definierade som allmännyttiga ideella föreningar.

Kvinnojourernas uppdrag

De ideella kvinnojourer som Roks organiserar har i olika utsträckning boenden där kommuner, antingen den egna eller en annan kommun, placerar kvinnor och barn som utsatts för mäns våld för att de ska beredas det skydd som kommunen är skyldiga att tillhandahålla den enskilda kvinnan enligt socialtjänstlagen.

Av socialtjänstlagen framgår att varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL).

Vidare framgår att socialnämnden särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (5 kap. 11 § SoL). Socialnämnden ansvarar också för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver (5 kap. 11 § SoL).

När kvinnojourerna utför denna verksamhet på uppdrag av kommunen är de inte tillståndspliktiga enligt socialtjänstlagen, eftersom de inte omfattas av de föreskrifter om enskild verksamhet och anmälningsplikt som framgår av 7 kap. 1 § SoL.

Utöver de placeringar som kommunerna beslutar om tar kvinnojourerna emot kvinnor som själva söker sig till jouren och som är i behov av skydd och stöd. Denna verksamhet bedrivs vid sidan av den verksamhet där kommunerna placerar kvinnor på en kvinnojour. Då kvinnorna som själva söker sig till en kvinnojour är olika resursstarka har flertalet kvinnojourer som policy att utifrån föreningens ekonomiska förmåga erbjuda dessa kvinnor gratis boende eller boende till en kraftigt reducerad avgift.

Genom Istanbulkonventionen (Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul den 11 maj 2011) har Sverige ett ansvar att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som omfattas av konventionen och som begås av icke-statliga aktörer.

Bland åtgärderna som syftar till skydd och stöd finns bestämmelser om skyddat boende (artikel 23). Konventionen klargör att de förebyggande åtgärderna samt åtgärderna gällande skydd och stöd ska genomföras på ett sätt som beaktar särskilt utsatta personers särskilda behov (artiklar 12.3. och 18.3.).

I januari 2019 kom Grevios första rapport om Sveriges efterlevnad av Istanbulkonventionen, där det påpekas att våldsutsatta kvinnors tillgång till hjälp och stöd varierar stort över landet.

I den förklarande rapporten till konventionen definieras det arbete som kvinnojourerna utför. I artikel 9 framgår att en överväldigande majoritet av skydd och stöd till kvinnor som utsatts för mäns våld drivs av kvinnojourer. Syftet med artikeln är att betona kvinnojourernas viktiga bidrag i arbetet med de kvinnor som utsätts för mäns våld. Staten ska därför erkänna detta arbete genom att göra det möjligt för dem att bedriva detta arbete på allra bästa sätt.

Sammanfattningsvis framgår att kommunerna har en skyldighet att bereda kvinnor som utsätts för mäns våld skydd och stöd. Vidare framgår att det är ideella kvinnojourer som genom ett

effektivt stöd från staten ska bedriva boenden där kvinnor som utsatts för mäns våld ska beredas det bästa tänkbara skyddet och stödet.

Kvinnojourernas finansiering

Kvinnojourer är ideella föreningar vars syfte är att arbeta förebyggande samt bereda skydd och stöd till kvinnor som utsätts för mäns våld. Föreningarnas har inte som syfte att generera vinst till medlemmarna.

Den ersättning som utgår till kvinnojourer för placeringar är i huvudsak självfinansierande, dvs. de placeringar som kommunen gör hos kvinnojouren genererar inte vinst utan går till kostnader för lokaler, personalkostnader samt övriga omkostnader.

Därutöver har kvinnojourer i varierande omfattning verksamhets- eller föreningsbidrag från den egna kommunen. Det förekommer också i mindre utsträckning att kommuner avtalar om ideellt offentligt partnerskap med en kvinnojour.

Statsbidrag till kvinnojourer har till syfte att stödja verksamhet som bedrivs av kvinnojourer. Det är bara lokala ideella organisationer vars verksamhet riktas till våldsutsatta kvinnor i syfte att erbjuda dem stöd och skydd mot mäns våld som kan ansöka om dessa medel.

Sammanfattningsvis utgår den ekonomiska ersättning som ideella kvinnojourer får av antingen kommunala medel eller statliga medel. Vilket innebär att kvinnojourer bedriver statligt/kommunalt finansierad verksamhet.

Huruvida kvinnojourerna bedriver icke-ekonomisk verksamhet

Enligt utredningen går det inte att med säkerhet slå fast att den verksamhet som kvinnojourerna bedriver i sin helhet är icke-ekonomisk enligt EU:s regler om statsstöd (s. 319). En viktig anledning till att utredningen tror att kvinnojourernas verksamhet åtminstone till en del kan vara ekonomisk verksamhet synes vara att insatsen skyddat boende också kan utföras av vinstsyftande aktörer och att det finns ett visst mått av konkurrens på den svenska "marknaden" för skyddat boende. Utredningen förefaller lägga stor vikt vid en dom från tribunalen i målet T-216/15 *Dôvera* enligt vilken inslagen av konkurrens och möjligheten för aktörerna att göra vinst innebär att ett system som har övervägande sociala och solidariska egenskaper ändå ska anses vara en ekonomisk verksamhet (se t.ex. s. 299).

Roks vill därför påpeka att EU-domstolen den 11 juni meddelade dom i *Dôvera* varvid EU-domstolen upphäver tribunalens nyss nämnda avgörande eftersom det "*utgör felaktig rättsstillämpning*" (p. 51). Enligt EU-domstolen innebär inte det faktum att aktörerna i det slovakiska sjukvårdssystemet konkurrerade med varandra och att två av dem dessutom var privata bolag med vinstsyfte att de bedrev "ekonomisk verksamhet" eller att de skulle klassificeras som "företag" (p. 40 och p. 41).

Enligt Roks har utgången i *Dôvera* relevans också för frågan om kvinnojourerna bedriver ekonomisk verksamhet. Den solidariskt finansierade sjukvården i Slovakien vilken tillhandahölls inom ramen för ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem som stod under statlig tillsyn har egenskaper som gör den fullt jämförbar med helt eller huvudsakligen skattefinansierade välfärdstjänster i Sverige, inklusive skyddat boende och den övriga verksamhet som kvinnojourerna bedriver. Detta därför att den slovakiska

sjukvårdsförsäkringen är 1) obligatoriskt, 2) har ett socialt syfte, 3) finansieras enligt en solidaritetsprincip och 4) står under statlig tillsyn. Dessa är egenskaper som också utmärker skattefinansierade välfärdstjänster i Sverige.

Om de privata och vinstsyftande sjukförsäkringsbolagen i Slovakien inte bedriver ekonomisk verksamhet trots att det fanns en marknad med privata vinstsyftande aktörer som konkurrerar om brukarna så ska rimligen detsamma gälla för kvinnojourerna och deras verksamhet. Detta borde för övrigt också gälla för annan idéburen välfärdsverksamhet som bedrivs på kommuners och regioners uppdrag.

Dóvera motsäger påståendet i Vägledningen att

”[o]m ett sådant system [som det får förstås: ett system som rör sjukvård och andra välfärdstjänster] har öppnats för konkurrens mellan olika aktörer på en marknad kan det dock innebära att verksamheten är ekonomisk även om systemet är solidariskt finansierat” (Vägledningen, s. 9).

Detta påstående är både olyckligt och felaktigt. Det är, vad Roks förstår, påverkat av tribunalens dom i *Dóvera* – en dom som alltså är upphävd eftersom den *”utgör felaktig rättstillämpning”*. Under alla omständigheter motsägs påståendet av EU-domstolens dom i *Dóvera*.

Enligt Roks är EU-domstolens dom i *Dóvera* bara ytterligare ett exempel på den unionsrättsliga praxis som ger stöd för att verksamheter som bedriver skattefinansierade välfärdstjänster är icke-ekonomiska. Andra avgöranden som också ger stöd för denna slutsats är *AOK Bundesverband* (C-264/01 m.fl.), *Congregación* (C-74/16) och EFTA-domstolens dom i *Private Barnehager* (E-5/07). Skattefinansierade välfärdstjänster, oavsett om de bedrivs av offentliga eller privata aktörer, omfattas därmed inte av EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Roks vill påpeka att EU-domstolens dom i *Dóvera* också motsäger Högsta förvaltningsdomstolens (HFD:s) dom i Alingsåsmålet (3165-19). En viktig anledning till att HFD ansåg att den till ca 90 procent skattefinansierade äldreomsorgen var ett *”tjänstekontrakt”* som omfattas av lagen om offentlig upphandling var det faktum *”att det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster”* (p. 22).

Enligt Roks utgår EU:s statsstödsregler och upphandlingsdirektiv från samma begrepp och definitioner vilka alla är hämtade från EU:s fördrag. Begrepp som *”tjänster”*, *”ekonomisk verksamhet”* och *”företag”* har samma innebörd oavsett om det är konkurrens- och statsstödsreglerna eller reglerna om offentlig upphandling som aktualiseras.

Saknar det betydelse att det finns en marknad för frågan om en verksamhet är ekonomisk eller inte enligt statsstödsreglerna så saknar detta också betydelse för frågan om en tjänst är ekonomisk eller icke-ekonomisk enligt upphandlingsreglerna. Omvänt: är en verksamhet icke-ekonomisk enligt statsstödsreglerna så är den icke-ekonomisk också enligt EU:s upphandlingsdirektiv och enligt LOU. I det slovakiska sjukvårdssystemet fanns det helt klart en marknad. Två av tre aktörer var privata vinstsyftande aktiebolag. Ändå var sjukvårdssystemet inte *”ekonomisk verksamhet”* och aktörerna i systemet var inte *”företag”*. *Dóvera* motsäger alltså HFD:s bedömning i Alingsåsdomen.

Enligt Roks ger alltså *Dóvera* stöd för uppfattningen att helt eller huvudsakligen skattefinansierade välfärdstjänster, inklusive skyddat boende, är ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” vilka omfattas vare sig av EU:s statsstödsregler eller EU:s regler om offentlig upphandling. Roks vill dessutom uppmärksamma regeringen på EFTA-domstolens pågående mål E-13/19 *Hradbraut* som rör frågan om huvudsakligen skattefinansierad gymnasieutbildning på Island omfattas av EU:s upphandlingsregler eller om den är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som inte omfattas.

Avslutningsvis

Roks motsätter sig som framgår ovan utredningens syn på kvinnojourernas verksamhet som delvis ekonomisk verksamhet. Roks grundläggande inställning är att kvinnojourernas verksamhet bedrivs som en helhet där stöd i form av samtal, sociala aktiviteter och praktisk hjälp inte kan särskiljas från boendet. När tjänsten ”skyddat boende” upphandlas av privata aktörer är detta således något annat än den verksamhet den kvinna som bor på en kvinnojour möter och tar del av.

Då det är verksamheterna ute i landets kvinnojourer som har format hela det stödfält där nu stat, kommun och privata aktörer och andra organisationer verkar, vore det naturligt att – som också Istanbulkonventionen föranstaltar – respektera den kunskap vi har byggt upp och ständigt fördjupar och att ge oss de bästa förutsättningarna för att bedriva vårt viktiga arbete.

Någonstans under 00-talet kom dock samhället att inta positionen att den verkliga expertkunskapen rörande mäns våld mot kvinnor våld fanns inom myndigheter i stat och kommun. Kring 2007 företogs en omfattande nedmontering av det politiska arbetet mot mäns våld mot kvinnor där kön och våld hade kopplats samman. Istället följde fragmenterade satsningar på ”särskilt utsatta grupper” och Socialstyrelsen gavs rollen som expertorgan på området.

Idag talar de flesta kommuner liksom Socialstyrelsen i viktiga avseenden, om ”våld i nära relation” liksom att våldet åter medikaliseras och styrs mot en diskurs av marknad/vård.

Roks ser med stor oro på denna utveckling. I en nyligen framlagd masteruppsats i statsvetenskap vid Stockholms universitet undersöks hur kvinnojourrörelsen har konstruerats i offentlig politik i Sverige mellan åren 2008 och 2019 (Weilander 2020). Författaren konstaterar att stat och kommun under den undersökta tiden konstant har upprepat att det allmänna har ansvaret för våldsutsatta kvinnor. Författaren lyfter fram det hon kallar en tydlig ansvarsdiskurs. Samtidigt är innebörden av och gränserna för det ansvar stat och kommun talar om notoriskt otydligt. Det gäller såväl gränserna mellan statens och kommunernas ansvar som det allmännas ansvar generellt. Inom ramen för talet om ansvar upprepas samtidigt att det ”i praktiken är kvinnojourerna som har fått ta ett stort ansvar”. Roks kan bekräfta detta.

Parallellt med ansvarsdiskursen lyfter författaren fram två andra, konkurrerande diskurser i det offentliga materialet: Dels en marknadiskurs och dels en diskurs om kvinnojourernas särart. I det senare fallet betonas att kvinnojourernas kompetens är unik och att den verksamhet de bedriver inte kan köpas för pengar. Den bygger på kvinnojourernas unika

grund: kunskap, organisationsform och metoder och att deras verksamhet har också syftet att vara en demokratisk aktör och röstbärare i samhället. I den förra diskursen, marknadsskriben, lyfts ”kompetens”, rättssäkerhet, kvalitetsindikatorer och EU-rätt som rättesnören, allt på sätt som systematiskt och på begreppslig nivå framställer kvinnojourernas verksamhet som att de brister i kvalitet. Detta eftersom de inte formats efter marknadens krav och heller inte efter den professionskunskap som finns (vars brister är själva grunden till att jourerna startade och fortfarande behövs). I marknadsskriben blir kvinnojourerna en sämre sorts socialtjänst eller ”skyddat boende”.

Under senare tid har marknadsskriben stärkt sitt grepp i de offentliga tal om kvinnojourernas verksamhet. Det är också den diskurs som dominerar i det offentliga tal om sitt ansvar för fältet ”mäns våld mot kvinnor”.

Följden av det myckna men otydliga talet från det offentliga om det offentliga ansvar, konstaterandet att kvinnojourerna i praktiken är de som har tagit ansvaret, och att det hela framställt inom ramen för begrepp och perspektiv hämtade från marknadsskriben, är att kvinnojourerna paradoxalt nog framstår som att de har gynnats av staten genom åren. De har nämligen ”fått” ta hand om problemet mäns våld mot kvinnor, trots att deras verksamheter egentligen inte, enligt det tal som omger dem, håller måttet.

Genom detta sätt att tala har det allmänna skapat en bild av kvinnojourerna som premierade, och omhuldad rörelse, en rörelse som ges mycket pengar men utan att egentligen prestera som man borde.

Det monumentala misslyckandet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor som Sverige är ett exempel på, döljs därmed. Istället syns aktören ”kvinnojourerna” och den särbehandling de framställs ha fått, den stora vänlighet som landet har visat dem. Eller som en tjänsteperson vid socialförvaltningen i Norrtälje uttryckte det: ”Det är jättefint att ni har sysslat med det här i 35 år men sedan dess har faktiskt kvalitetskraven höjts”. Samma person och kommun propsade sedan på ett avtal med kvinnojouren där jouren fyra gånger per år ska rapportera tillbaka till socialtjänsten hur många kvinnor som socialtjänsten själva placerat i deras boende, ”antalet våldsutsatta i Norrtälje kommun” samt ha telefonjour mellan 08-22 varje dag, årets alla dagar, bland mycket annan service de skulle erbjuda, inklusive ett boende som kommunen inte betalar något per dygn för att använda. Detta, och alltså allt stöd till kvinnorna och barnen som jouren ger, i utbyte mot ett föreningsbidrag på 250 000 kr. Samma kommun har sagt upp den samordnande tjänsten rörande mäns våld mot kvinnor då frågan inte är politiskt prioriterad – mitt under Corona.

Svensk och internationell forskning pekar på den enorma kraften i de kvinnofokuserade och ideella stödverksamheterna (Enander et al 2013, Helmersson 2017, McDonald 2005, Neale 2018). Sverige har en av världens vassaste och kunnigaste kvinno- och tjejjoursorganisationer med nära 40 år som riksorganisation på nacken att luta sig mot. Vår kraft ligger i hur kunskap och arbetsmetoder samverkar och att bara arbetets kärna – att stötta kvinnor, tjejer och barn och att sprida kunskap om våld och bekämpa mäns våld mot kvinnor – vägleder verksamheten, i stort och i smått. Detta utan hänsyn till affärshemligheter, vinstintressen eller imagefrågor.

Roks menar att staten måste se och uppvärdera kvinnojourernas och tjejjourernas viktiga, kompetenta och ansvarsfulla arbete och se deras verksamheter som den helhet de är.

Enander, V. & Holmberg, C. & Linberg, A. (2013) *Att följa med samtiden. Kvinnojournsrörelse i förändring*. Atlas.

Helmersson, S. (2017) *Mellan systemskap och behandling. Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor*. Akademisk avhandling, Lunds universitet.

McDonald, J. (2005) Neo-liberalism and the pathologising of public issues: The displacement of feminist service models in domestic violence support services. *Australian Social Work* (58)3, 275-284.

Neale, J. (2018) Abused women's perception of professional's responses: valued support, or collusion with perpetrator? *Journal of Gender-Based Violence*, 2(3), 411-428.

Weilander, S. (2020) *Konstruktionen av kvinnojournsrörelsen i Sveriges offentliga politik mellan åren 2008-2019. En kritisk diskursanalys om relationen mellan stat, marknad och kvinnojournsrörelsen*. Masteruppsats, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

I detta ärende har ordförande Jenny Westerstrand beslutat. Liselotte Falk har varit föredragande.

Stockholm den 2020-06-30

Jenny Westerstrand
Ordförande Roks