

”... men det finns ingen drivande kraft.”

Amnestys finländska sektioners landsomfattande enkät till kommunerna i Finland om arbetet för att bekämpa våld mot kvinnor 2005-2006

Sammandrag

**NÄN!
GRÄNS!**



amnesty international

Finländska sektionen Gräsviksgatan 24D, 00180 Helsingfors
tel. (09) 5860 440, amnesty@amnesty.fi, www.amnesty.fi

Kommunerna i nyckelställning för att förhindra våld

Kvinnodagen 2004 inledde människorättsorganisationen Amnesty International en landsomfattande kampanj för att förhindra våld mot kvinnor. I kampanjen krävs att stater och myndigheter slopar lagar som diskriminerar kvinnor, ställer dem som gjort sig skyldiga till våld mot kvinnor inför rätta och vidtar konkreta åtgärder för att även kvinnor ska bli delaktiga av den grundläggande mänskliga rätten till fysisk och psykisk integritet. Kampanjens två centrala teman är kvinnans ställning i väpnade konflikter och kvinnan som utsatt för våld i närrelationer.

I Finland har Amnestys internationella kampanj fått namnet *Nä'n gräns!* Kampanjen satsar på att förebygga våld mot kvinnor av någon närstående.

Amnesty har utrett hur arbetet mot våld fungerar

Kommunerna har en nyckelställning när det gäller att tillhandahålla service som förebygger och förhindrar våld. Amnestys finländska sektion genomförde därför våren 2005 en landsomfattande enkät om kommunernas arbete för att motverka våld mot kvinnor. Med enkäten ville man även stödja social- och hälsovårdsministeriets handlingsprogram (2004–2007) som syftar till att förhindra familjevåld.

Resultatet av enkäten publicerades i september 2005 i rapporten ”... mutta veturi puuttuu.” (”... *men det finns ingen drivande kraft.*”). Amnesty fortsatte att samla in svar i början av 2006, och rapporten har uppdaterats utifrån dessa svar.

Sammanlagt 129 kommuner har besvarat enkäten, ca 30 procent av alla kommuner i Finland. Inom dessa kommuner bor drygt tre miljoner invånare, dvs. 60,3 procent av vårt lands befolkning. Flest svar fick vi från orter som hade färre än 10 000 invånare (n = 78, 60,5 % av svaren). Invånarantalet i den minsta kommun som besvarade enkäten var 387, medan den största, huvudstaden hade 559 046 invånare.

Uppdateringen av rapporten med uppgifter från cirka 30 kommuner våren 2006 ledde inte till några betydande förändringar i svaren proportionellt sett. Det digrare materialet bekräftade i stället de tidigare slutsatserna.

Utöver resultaten av enkäten innehåller rapporten bakgrundsmaterial om våld mot kvinnor som en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Här ingår ett sammandrag av de internationella dokument och överenskommelser om mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland vid sidan av nationella utfästelser. I rapporten föreställs även program och projekt under ministeriernas överinseende för att förhindra och minska våldet. I det andra stycket finns en översikt över olika statistiska uppgifter om våldet mot kvinnor i Finland. Ytterligare innehåller rapporten uppgifter om Amnestys kommunvisa arbete mot våld mot kvinnor i Sverige och Norge.

Målet ett bättre nät av tjänster för våldsutsatta

Avsikten med Amnestys kommunkampanj är att sätta fokus på kommunernas särskilda skyldighet att förebygga våld mot kvinnor och att hantera konsekvenserna av detta våld. Att motverka våldet mot kvinnor handlar om demokrati, jämställdhet, välfärd och grundläggande mänskliga rättigheter, med andra ord de värderingar och mål som ska styra kommunernas verksamhet.

Kommunenkätens resultat visar att det finns allvarliga brister i utbudet av tjänster. Enligt svaren finns det till exempel stöd- och samtalsgrupper i bara 21 kommuner (16,7 % av dem som svarade) för kvinnor som utsatts för våld. Sammanlagt 105 kommuner (83,3 %) meddelade att hjälp av det här slaget inte finns att få inom kommunen. Det finns fortfarande alltför få fristäder med ändamålsenlig samtals- och kristerapi för våldsoffer.

Det finns för närvarande ett flertal olika program och projekt i Finland som syftar till att motverka våld mot kvinnor. Men de är utspridda på olika håll, vilket innebär att man inte uppnår bästa möjliga resultat om inte arbetet samordnas bättre. Som det är nu, förbrukas en stor mängd ekonomiska, sociala och psykiska resurser för att koordinera och följa upp parallella och överlappande program. Med projekten får man ofta i gång många goda aktiviteter, som sedan rinner ut i sanden när projektet upphör.

Amnestys ambition är att enkätsvaren ska hjälpa myndigheter och politiska beslutsfattare i statsrådet, på ministerierna, vid länsstyrelserna och i kommunerna att agera med ännu större beslutsamhet och effektivitet för att bekämpa våld mot kvinnor.

I sitt utlåtande av den 27.12.2005 slår social- och hälsovårdsministeriet fast att Amnestys kommunrapport visar att kommunerna behöver statsmaktens stöd och uppmuntran i arbetet för att motverka våld mot kvinnor. Också den högsta polisledningen noterar rapporten i sin publikation om polisiära åtgärder för att förebygga och minska våld *Polüisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähenemisessä* som ingår i polisens högsta lednings publikationsserie 10/2005.

Amnestys arbete för att förhindra våld mot kvinnor fortsätter. På Kvinnodagen 2006 överlämnade Amnesty en vädjan till statsminister Matti Vanhanen med mer än 23 000 undertecknare. Under innevarande år uppmanar Amnesty till människorättsaktivism på lokal nivå, dvs. kommuninvånarinitiativ för att påskynda lokala handlingsprogram för minskat våld.

Enkätens viktigaste resultat

Med Amnestys kommunenkät fick man in uppgifter om hur engagerade de finländska kommunerna är i arbetet för att förhindra våld mot kvinnor. I praktiken ses engagemanget i form av politiskt godkända åtgärder och program. Kommunerna tillfrågades även om bland annat hur våldet mot kvinnor statistikförs, om våldets omfattning bedöms på lokal nivå, vilka tjänster kommunen erbjuder de olika parterna när våld före-

kommer och hur man förhindrar våld mot kvinnor. Svaren avslöjar att kommunernas arbete mot våldet i många avseenden är i sin linda. Det finns stora brister i utbudet av basservice, och största delen av de goda modeller och tillämpningar som redan har tagits fram för att känna igen, hantera och förhindra våld bara väntar på att tas i bruk i stor skala.

Kommunala handlingsprogram för att bekämpa våld mot kvinnor

- › Enkätsvaren visar att ett politiskt antaget program eller en övergripande plan om förebyggande av speciellt våldet mot kvinnor finns i sex kommuner (4,9 %) av de 123 som svarade på frågan.
- › Kommunerna har tagit med åtgärder som förhindrar våld mot kvinnor i sina säkerhets-, brottbekämpnings- och välfärdsprogram på 14 orter (8,1 % av dem som svarat). Sex kommuner besvarade inte frågan.
- › I sammanlagt 19 kommunfullmäktige, kommunstyrelser eller nämnder hade man diskuterat våld mot kvinnor (15 % av dem som besvarade frågan). I största delen av kommunerna som svarade (106 kommuner, 85 %) hade ingen diskussion förekommit. Frågan lämnades obesvarad av fyra kommuner.
- › Enkätsvaren visar att det politiska engagemanget för våldsarbetet inte är beroende av kommunstorleken. Bland de kommuner som hade antagit ett politiskt program för att motverka våld mot kvinnor eller budgeterat en permanent utgiftspost för att förebygga våld fanns kommuner med både över 200 000 och under 2 000 invånare.

Finansieringen av arbetet för att motverka våld

- › Av de finländska kommuner som besvarade Amnestys enkät hade bara fyra (3,2 % av dem som svarade) anslagit en permanent utgiftspost i sin budget för att förebygga våld mot kvinnor.

Bedömning av omfattningen av våldet mot kvinnor och lokal statistikföring

- › Bland alla kommuner som besvarade enkäten har man i nio (7 % av dem som svarade) utrett omfattningen av våld mot kvinnor.
- › Av dem som svarade meddelade 118 (93 %) att kommunens social- och hälsovårdsmyndighet inte förde statistik över fallen med våld mot kvinnor. En stor del av dem som svarade antog att inte heller det lokala polisdistriktet gjorde upp någon statistik. Men polisen måste föra statistik över exempelvis fallen av familjevåld när de blir larmade till hemmet, över gällande besöksförbud (även inom familjen) och över misshandel som leder till åtalsprövning.

Samarbete mellan myndigheter, multiprofessionella arbetsgrupper, servicekedjor och utbildning

- › Ungefär var tredje kommun (41 st., 32,5 %) meddelade att de utnyttjar såväl myndighetssamarbete som multiprofessionella arbetsgrupper som är koncentrerade på våld i par- och närrelationer.

- › Något fler kommuner (44 st., 36 %) meddelade att det inom kommunen finns eller håller på att skapas en servicemodell av kedjekarakter för att ge familjer och par heltäckande hjälp i våldssituationer.
- › Sammanlagt 44 kommuner (36 %) meddelade att de hade ordnat med lokal utbildning med vars hjälp man skapar förutsättningar för detta slags arbete.

Hälsocentralsjourers och mödrarådgivningars beredskap att känna igen våldet

- › Sammanlagt 53 kommuner (48 % av dem som svarade) meddelade att den lokala hälsocentralsjouren beaktar behovet av hjälp bland kvinnor som utsatts för våld. När svaren granskades närmare framgick det ändå att behovet av hjälp inte nödvändigtvis alls beaktades särskilt eller systematiskt, utan man försökte behandla dem fall för fall.
- › Blanketten för misshandel med kroppskarta, den s.k. PAKE-blanketten, används i 20 kommuner (19,8 % av dem som besvarade frågan). Sammanlagt 28 kommuner lät helt och hållet bli att besvara frågan, och i 81 kommuner användes blanketten inte (80 %).
- › Vid mödrarådgivningarna sker sällning av klienternas våldserfarenheter enligt svaren i 53 kommuner (51 % av de 104 kommuner som besvarade frågan).
- › mappen om undersökning och handläggning vid hälsovårdens enheter som gäller dem som utsatts för sexuellt våld (en s.k. RAP-mapp) är välkänd i 23 kommuner (23 % av dem som svarade). Sammanlagt 28 kommuner besvarade inte alls frågan, och i 78 kommuner kände man inte till mappen.

Information och utvecklingsprojekt med anknytning till förebyggande av våld

- › De flesta (74,8 %) av de kommuner som besvarade enkäten kände till social- och hälsovårdsministeriets publikation Vem angår våldet? Kommunens handbok om förebyggande av våld i par- och närrelationer
- › Den vanligaste formen av information var distribution av broschyrer och foldrar. Över hälften av kommunerna, dvs. 61 procent, (52 % av dem som svarade på frågan) utnyttjar det tryckta materialet. Artiklar med våldstemat hade förekommit i den lokala pressen i 35 kommuner (31 %). I lokalradion hade program med anknytning till temat tagits upp inom 13 kommuner (12 %).
- › I sammanlagt 21 kommuner (17,5 % av dem som besvarade frågan) pågår något särskilt utvecklingsprojekt för att förhindra våld mot kvinnor. Frågan lämnades obesvarad av nio kommuner (7 %).

Vad Amnesty kräver

Amnestys rekommendationer till kommunerna

Amnesty stödjer i sina rekommendationer både kommunens handbok *Vem angår våldet?* och de rekommendationer som har getts i samband med länsstyrelsernas serviceutredningar:

1. Kommunerna skall skapa politiskt accepterade handlingsprogram för arbetet med att bekämpa våld mot kvinnor.
2. Kommunerna måste se till att de har en ansvarig eller en kontaktperson i frågor som gäller våld mot kvinnor. Kontaktpersonerna skulle bland annat samla in aktuella uppgifter om kommunens arbete mot våldet och upprätthålla det regionala samarbetet.
3. I kommunerna skall man ytterligare skapa multiprofessionella arbetsgrupper som är specialiserade på att förhindra våld. Deras uppgift är att koordinera och utveckla detta arbete i kommunen.
4. Kommunerna skall utveckla och ta i bruk tydliga helhetsinriktade modeller för servicekedjor för att hjälpa de olika parterna vid våldshandlingar. Dessa modeller skall finnas upptecknade så att även nya arbetstagare kan tillämpa dem.
5. Kommunerna skall öka beredskapen för hälsocentralernas jour att stödja och vägleda både offer och våldsvärkare. Dessutom skall kommunerna ytterligare utveckla andra jourformer, som multiprofessionella jourkedjor.
6. Kommunerna skall också stödja organisationer med landsomfattande verksamhet, särskilt om det inom den egna kommunen inte finns lokal verksamhet som bekämpar våld mot kvinnor.
7. För arbetet mot våld skall kommunerna anslå behövliga resurser, som tillräckliga lokaler, anställda och budgetmedel. Dessutom skall kommunerna se till att de anställdas yrkesskicklighet utvecklas.
8. Kommunerna skall sörja för att de anställda har den grundläggande färdigheten att känna igen och ingripa i våldssituationer samt att bemöta och stödja både offren och våldsvärkarna.
9. Kommunerna skall öka det våldsförebyggande kommunalsamarbetet, vilket skulle förbättra möjligheterna för invånare i även mindre kommuner att få hjälp.
10. Kommunerna skall ytterligare öka verksamheten för att förebygga våld mot kvinnor, som att informera om våldet och de tjänster som erbjuds, samt producera broschyrer och annat material för invånarna och de yrkesverksamma.

Amnestys rekommendationer till statsrådet

Amnestys rekommendationer till statsrådet är delvis desamma som de rekommendationer arbetsgruppen för *Nå'n gräns!* lämnade till statsrådet i november 2005. Resultatet från kommunenkäten har bekräftat hur aktuella följande rekommendationer är:

1. Regeringen skall omedelbart skapa ett nationellt tväradministrativt handlingsprogram för att göra slut på våldet mot kvinnor.
2. I stället för överlappande projekt, program och initiativ måste det skapas ett permanent statligt organ med uppgiften att tillsammans med olika ministerier koordinera, planera och genomföra åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor samt hantera följderna.
3. Regeringen skall snabbt skapa ett offentligt system för tjänster som täcker hela landet. Information och hjälp ska på det sättet erbjudas kvinnor som faller offer för våld, barn som upplever och ser våldshandlingar samt män som tillgriper våld.
4. Det professionella kunnande som krävs när det gäller arbetet mot våld och hanteringen av frågor i anslutning till våldet måste utvecklas långsiktigt och målmedvetet vid alla de viktigaste administrativa instanserna (bl.a. social och hälsosektorn, undervisningen och rättsväsendet) samt på alla nivåer (ministerier, länsstyrelser och kommuner).
5. Våld i närrelationer måste behandlas som våld i alla sammanhang och inte bli föremål för förlikning.
6. Kommuner och län skall spurras att skapa bestående strukturer för tjänsterna i stället för att finansiera kortvariga projekt. Kommunerna och länen ska uppmuntras till samarbete när det gäller att organisera tjänster för att förhindra och handlägga våld mot kvinnor.
7. Det skall grundas en kunskapsbank för behoven hos kommuner, organisationer och de olika parterna när det gäller våldet mot kvinnor.
8. Informationsutbytet när det gäller arbetet mot våld skall utvecklas samt forskningen och utvecklingsverksamheten på området bli effektivare.
9. Det skall skapas en heltäckande utbildningsplan när det gäller mänskliga rättigheter, jämlikhet mellan könen, våld mot kvinnor och åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor.
10. För arbetet att förhindra våld mot kvinnor skall det på såväl stats-, som läns- och kommunnivå reserveras tillräckliga resurser i statens budget.

Amnestys rekommendationer till länsstyrelserna

1. De goda erfarenheterna och kommunala verksamhetsdirektiven från ett pilotprojekt som gäller kommunala handlingsprogram inom våldssektorn måste kunna utnyttjas i hela Finland.
2. Länsstyrelserna skall inom sina områden utöka tjänster som går ut på att förhindra våld mot kvinnor, som platser på skyddshem, samt tjänster som är avsedda för grupper

- och individer, som stöd, terapi och krishjälp.
3. Misshandel och sexualbrott samt våld i närrelationer eller mot barn får inte bli föremål för förlikning.
4. Kommunernas ansvar och roll som producenter av tjänster och kvalitetsutvecklare skall ytterligare stärkas.
5. I landets alla län ska det finnas en socialjour som är öppen dygnet runt.