

”...mutta veturi puuttuu.”

Amnestyn Suomen osaston valtakunnallinen kyselytutkimus
naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä Suomen kunnissa vuonna 2005–2006

Tiivistelmä

JOKU!
RAJA!



amnesty international

Suomen osasto Ruoholahdenkatu 24 D, 00180 Helsinki
puh. (09) 5860 440, amnesty@amnesty.fi, www.amnesty.fi

Kunnilla avainasema väkivallan estämisessä

Ihmisoikeusjärjestö Amnesty International aloitti maailmanlaajuisen kampanjan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan naistenpäivänä vuonna 2004. Kampanjassa vaaditaan valtioita ja viranomaisia poistamaan naisia syrjivät lait, tuomaan naisiin kohdistuvaan väkivaltaan syllistyneet oikeuden eteen ja ottamaan konkreettisia askelia siinä, että perustavaa laatua oleva ihmisoikeus, oikeus fyysiseen ja henkiseen koskemattomuuteen, toteutuu myös naisille. Kampanja keskittyy kahteen teemaan: naisten asemaan aseellisissa konflikteissa ja naisiin kohdistuvaan lähisuhdeväkivaltaan.

Suomessa Amnesty'n kansainvälinen kampanja on saanut nimen Joku raja! Kampanjan painopiste on naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan torjumisessa.

Amnesty selvitti väkivaltatyön tilaa

Koska kunnat ovat avainasemassa väkivaltaa ehkäisevien ja estävien palveluiden tarjoajina, Amnesty'n Suomen osasto toteutti keväällä 2005 valtakunnallisen kyselyn naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä suomalaisissa kunnissa. Kyselyllä haluttiin myös tukea sosiaali- ja terveystieteiden lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseen tähtäävän toimintaohjelman (2004-2007) tavoitteita.

Kyselyn tulokset julkaistiin syyskuussa 2005 raportilla, joka sai nimen ”...mutta veturi puuttuu.” Vastausten keräämistä jatkettiin vuoden 2006 alussa ja raportti päivitettiin niiden perusteella.

Kyselyyn on vastannut yhteensä 129 kuntaa, noin 30 % kaikista Suomen kunnista. Vastanneiden kuntien alueella asuu reilusti yli kolme miljoonaa suomalaista, 60,3 % koko Suomen asukkaista. Eniten vastauksia saatiin paikkakunnilta, joiden asukasluku on alle 10 000 (n=78, 60,5% vastauksista). Pienimmän kyselyyn vastanneen kunnan väkiluku on 387, kun suurimmasa, pääkaupungissa asuu 559 046 asukasta.

Raportin päivitys noin 30 kunnan tiedoilla keväällä 2006 ei aiheuttanut merkittäviä muutoksia vastausten suhteellisissa osuuksissa. Suurempi aineisto sen sijaan vahvisti aiemmin tehtyjä johtopäätöksiä.

Raporttiin on kyselyn tulosten lisäksi koottu taustatietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ihmisoikeusloukkauksena. Raportti sisältää tiivistelmän kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista ja sopimuksista, jotka velvoittavat Suomea kansallisten sitoumusten lisäksi. Raportissa esitellään myös ministeriöiden hallinnoimia väkivallan ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäviä ohjelmia, hankkeita ja projekteja. Raportin toisessa kappaleessa luodaan katsaus siihen, mitä eri tilastot kertovat naisiin kohdistuvasta väkivallasta Suomessa. Lisäksi raportti sisältää tietoa Amnesty'n kuntakohtaisesta työstä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan Ruotsissa ja Norjassa.

Tavoitteena parempi palveluverkosto

Amnesty'n kuntakampanjan tarkoituksena on nostaa esiin kuntien erityinen vastuu naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisessä ja väkivallan seurausten hoitamisessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa on kysymys demokratiasta, tasa-arvosta, hyvinvoinnista ja inhimillisistä perusoikeuksista, toisin sanoen niistä arvoista ja päämääristä, joiden tulee ohjata kuntien toimintaa.

Kuntakyselyn tulokset kertovat, että kuntien palveluverkostossa on vakavia puutteita. Esimerkiksi väkivaltaa kokeneiden naisten tuki- ja keskusteluryhmiä on vastausten mukaan tarjolla vain 21 kunnassa (16,7 % kysymykseen vastanneista). Yhteensä 105 kuntaa (83,3%) ilmoitti, ettei tällaista apua ole kunnan alueella saatavilla. Turvapaikkoja, joissa väkivallan uhri saa asianmukaista keskustelu- ja kriisiapua, on yhä liian vähän.

Erlaisia ohjelmia ja hankkeita, joilla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa pyritään Suomessa torjumaan, on tällä hetkellä käynnissä lukuisia. Kenttä on kuitenkin hajanainen eikä sillä saavuteta parhaita mahdollisia tuloksia, jos työtä ei koordinoita nykyistä paremmin. Suuri määrä taloudellisia, sosiaalisia ja psyykkisiä resursseja kuluu nyt rinnakkaisten ja päällekkäisten ohjelmien koordinointiin ja seurantaan. Projektien avulla saadaan usein käyntiin monia hyviä toimia, jotka kuitenkin lopahtavat projektin loppuessa.

Amnesty'n tavoitteena on, että kyselyn tulokset auttaisivat viranomaisia ja poliittisia päättäjiä valtioneuvostossa, ministeriöissä, lääninhallituksissa ja kunnissa toimimaan entistä päätäväisemmin ja tehokkaammin naisiin kohdistuvan väkivallan vastustamiseksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toteaa 27.12.2005 päivätyssä lausunnossaan Amnesty'n kuntaraportin osoittavan, että kunnat tarvitsevat valtiovoimien tukea ja rohkaisua työssään naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. Myös poliisiylijohto noteeraa raportin tulokset julkaisussaan ”Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä” (Poliisin ylijohtajan julkaisusarja 10/2005).

Amnesty'n työ naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan jatkuu. Naistenpäivänä 2006 Amnesty luovutti pääministeri Matti Vanhaselle vetoomuksen, jonka oli allekirjoittanut yli 23 000 ihmistä. Vuoden 2006 aikana Amnesty kannustaa paikalliseen ihmisoikeusaktivismiin: tekemään kuntalaisaloitteita paikallisten väkivaltaa vähentävien toimintaohjelmien vauhdittamiseksi.

Kyselyn keskeisiä tuloksia

Amnestyn kuntakyselyllä koottiin tietoa siitä, miten sitoutuneita Suomen kunnat ovat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön. Käytännössä sitoutuminen näkyy poliittisesti hyväksytyinä toimenpiteinä ja ohjelmina. Kunnilta kysyttiin myös mm. millä tavoin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tilastoidaan, arvioidaanko väkivallan laajuutta paikallistasolla, mitä palveluja kunnat tarjoavat väkivallan eri osapuolille ja miten naisiin

kohdistuvaa väkivaltaa ehkäistään. Vastaukset paljastavat, että kuntien väkivaltatyö on monelta osin vasta alkutaipaleella. Peruspalvelujen tarjonnassa on isoja puutteita ja suurin osa väkivallan tunnistamiseen, hoitamiseen ja ehkäisyyn jo kehitetyistä hyvistä malleista ja käytännöistä vasta odottaa leviämistään laajaan käyttöön.

Kunnalliset toimintaohjelmat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan

- › Poliittisesti hyväksytyt, erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma tai kokonaissuunnitelma on vastausten mukaan kuudella kunnalla kysymykseen vastanneista 123 kunnasta (4,9 prosentissa).
- › Kuntien turvallisuus-, rikosentorjunta- tai hyvinvointiohjelmiin on sisällytetty naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia 14 paikkakunnalla (8,1 prosenttia vastanneista). Kysymykseen ei vastannut kuusi kuntaa.
- › Kaikkiaan 19 kunnan valtuustossa, kunnanhallituksessa tai lautakunnissa oli käyty keskustelua naisiin kohdistuvasta väkivallasta (15 % kysymykseen vastanneista). Suurimmassa osassa vastanneista kunnista (106 kuntaa, 85 %) tällaista keskustelua ei ollut käyty. Kysymykseen jätti vastaamatta neljä kuntaa.
- › Kyselyn tulosten mukaan poliittinen sitoutuminen väkivaltatyöhön ei riipu kunnan koosta. Niiden kuntien joukossa, joissa oli poliittisesti hyväksytyt naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma tai joissa oli budjetoitu pysyvä menoerä väkivallan ehkäisyyn, oli sekä yli 200 000 että alle 2000 asukkaan kuntia.

Väkivaltatyön rahoitus

- › Amnestyn kyselyyn vastanneista Suomen kunnista vain neljässä (3,2 % vastanneista) on osoitettu pysyvä menoerä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn kunnan tulo- ja menoarviossa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuden arviointi ja paikallinen tilastointi

- › Kaikista kyselyyn vastanneista kunnista yhdeksässä (7 % vastanneista) on selvitetty naisiin kohdistuvan väkivallan laajuutta.
- › Vastanneista 118 kuntaa (93 %) ilmoitti, että kunnan sosiaali- tai terveysviranomaiset eivät tilastoi tapauksia, joissa on kyse naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Suuri osa vastaajista oletti, että tilastointia ei tehdä myöskään paikallisessa poliisipiirissä. Poliisin on kuitenkin tilastoitava esimerkiksi perheväkivaltatapaukset kotihälytysten yhteydessä, voimassa olevat lähestymiskiellot (myös perheen sisäiset) ja syyteharkintaan johtavat pahoinpitelyt.

Viranomaisyhteistyö, moniammatilliset työryhmät, palveluketjut ja koulutus

- › Noiin joka kolmas kunta (41 kuntaa, 32,5%) kertoi että käytössä on sekä viranomaisyhteistyötä että toimivia moniammatillisia, pari- ja lähisuhdeväkivaltaan keskittyneitä työryhmiä.
- › Hiukan useampi kunta (44 kuntaa, 36 %) ilmoitti, että alueella on toiminnassa tai kehitteillä palveluketjumalli, jonka tavoitteena on kokonaisvaltainen perheiden ja parien auttaminen väkivaltatilanteissa.
- › Yhteensä 44 kuntaa (36 %) kertoi, että alueella on järjestetty koulutusta, jonka avulla luodaan edellytykset kyseisen kaltaiselle työlle.

Väkivallan tunnistaminen terveyskeskuspäivystyksessä ja äitiysneuvoloissa

- › Yhteensä 53 kuntaa (48 % vastanneista) ilmoitti, että alueen terveyskeskuspäivystyksessä huomioidaan väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten avuntarpeet. Vastausten tarkastelu kuitenkin paljasti, ettei avuntarpeita välttämättä otettu huomioon mitenkään erityisesti tai suunnitelmallisesti, vaan ne pyrittiin hoitamaan tapaus kerrallaan.
- › Pahoinpitely- ja kehokarttalomake eli ns. PAKE-lomake on käytössä 20 kunnassa (19,8 % kysymykseen vastanneista). Yhteensä 28 kuntaa jätti vastaamatta kysymykseen kokonaan ja 81 kunnassa lomaketta ei käytetty (80 %).
- › Äitiysneuvoloiden seulontaa asiakkaiden väkivaltakokemuksista tehdään vastausten mukaan 53 kunnassa (51 % kysymykseen vastanneista 104 kunnasta).
- › Seksuaalista väkivaltaa kokeneen tutkimus ja hoito terveydenhuollon toimipisteissä -kansio (ns. RAP-kansio) on tuttu 23 kunnassa (23 % vastanneista). Yhteensä 28 kuntaa ei vastannut kysymykseen lainkaan ja 78 kunnassa kansiota ei tunnettu.

Väkivallan ehkäisyyn liittyvä tiedotustoiminta ja kehittämisprojektit

- › Suurimmalle osalle (74,8 %) kyselyyn vastanneista kunnista sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema ”Kenelle lyönnit kuuluvat?” Kuntaopas pari- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyyn -julkaisu oli tuttu.
- › Yleisin tiedotustoiminnan muoto oli väkivallan vastaisten esitteiden tai lehtisten jakaminen. Yli puolet eli 61 (52 % kysymykseen vastanneista) kunnista käyttää painettua materiaalia. Aihetta käsitteleviä artikkeleita paikallislehdissä oli ilmestynyt 35 (31 %) kunnassa. Aiheeseen liittyviä ohjelmia oli esitetty paikallisradiossa 13 kunnan (12 %) alueella.
- › Yhteensä 21 kunnassa (17,5% kysymykseen vastanneista) on meneillään jokin erillinen kehittämisprojekti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Kysymykseen ei vastannut yhdeksän kuntaa (7 %).

Mitä Amnesty vaatii

Amnestyn suositukset kunnille

Amnesty päätyy suosituksissaan tukemaan sekä ”*Kenelle työnnit kuuluvat?*”-kuntaoppaan että eri lääninhallitusten palveluselvitysten yhteydessä esitettyjä suosituksia:

1. Kuntiin on luotava poliittisesti hyväksytyt toimintaohjelmat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön.
2. Kuntiin on saatava vastuuta tai yhdyshenkilö naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä. Yhdyshenkilöt mm. kokoaisivat ajantasaista tietoa alueella tehtävästä väkivaltatyöstä ja ylläpitäisivät seutukuntayhteistyötä.
3. Kunnissa tulee edelleen muodostaa moniammatillisia väkivallan ehkäisyyn erikoistuneita työryhmiä, jotka vastaisivat kunnan alueella tehtävän työn koordinoimista ja kehittämistä.
4. Kuntien on kehitettävä ja otettava käyttöön selkeät, kokonaisvaltaiset palveluketjumallit väkivallan eri osapuolien auttamiseksi. Palveluketjumallit on kirjattava, jotta vaihtuvat työntekijät voivat pitää ne käytössä.
5. Kuntien tulee lisätä terveystieteiden päivystysten valmiuksia tukea ja ohjata väkivallan uhreja ja tekijöitä sekä lisätä ja kehittää edelleen muita päivystysmuotoja, kuten moniammatillisia päivystysrenkaita.
6. Kuntien on tuettava myös valtakunnallisesti toimivia järjestöjä, erityisesti jos kunnan omalla alueella ei ole paikallista naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista toimintaa.
7. Kuntien on varattava väkivaltatyöhön asianmukaiset resurssit, kuten riittävät tilat, työntekijät ja budjettivarat. Lisäksi kuntien on huolehdittava työntekijöiden ammattitaidon kehittämistä.
8. Kuntien tulee varmistaa, että työntekijöillä on perusvalmiudet tunnistaa ja puuttua väkivaltaan sekä kohdata ja tukea uhreja ja väkivallan tekijöitä.
9. Kuntien tulee lisätä väkivallan ehkäisyssä kuntayhteistyötä, jolloin pienempienkin kuntien asukkaiden avunsaantimahdollisuudet paranevat.
10. Kunnissa tulee edelleen lisätä naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisevää toimintaa, kuten tiedottamista väkivallasta ja palveluista sekä esitteiden ja muun materiaalin tuottamista asukkaille ja ammattihenkilöille.

Amnestyn suositukset valtioneuvostolle

Amnestyn suositukset valtioneuvostolle ovat osittain samat kuin *Joku raja!*-työryhmän valtioneuvostolle marraskuussa 2005 antamat suositukset. Kuntakyselyn tulokset ovat vahvistaneet seuraavien suositusten ajankohtaisuutta:

1. Hallituksen on viipymättä luotava kansallinen poikkihallinnollinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.
2. Pääallekkäisten projektien, ohjelmien ja hankkeiden sijaan on luotava pysyvä valtiollinen elin, jonka tehtävänä on koordinoita, suunnitella ja toteuttaa eri ministeriöiden kanssa yhteistyössä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn ja seurausten hoitamiseen liittyvät toimenpiteet.
3. Hallituksen on luotava nopeasti koko maan kattava julkinen palvelujärjestelmä, joka tarjoaa tietoa ja apua naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille, väkivaltaa kokeville ja näkeville lapsille sekä väkivaltaa tekeville miehille.
4. Väkivaltatyöhön ja väkivaltaan liittyvien asioiden käsittelyyn tarvittavaa ammatillista osaamista on kehitettävä pitkäjänteisesti ja määrätietoisesti kaikilla keskeisillä hallinnon aloilla (mm. sosiaali-, terveys-, oikeus- ja opeusviranomaiset) ja tasoilla (ministeriöt, lääninhallitukset ja kunnat).
5. Lähisuhdeväkivaltaa täytyy käsitellä rikoksena kaikissa tapauksissa, eikä sitä tule sovitella.
6. Kuntia ja läänejä on kannustettava luomaan pysyviä palvelurakenteita lyhytaikaisten projektien rahoittamisen sijaan. Niitä on myös kannustettava yhteistyöhön naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy- ja hoitopalvelujen järjestämisessä.
7. On perustettava tietopankki kuntien, järjestöjen ja naisiin kohdistuvan väkivallan eri osapuolten tarpeita varten.
8. Väkivaltatyötä koskevaa tietojärjestelmää on kehitettävä ja aihealuetta koskevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa tehostettava.
9. On laadittava koulutus suunnitelma ihmisoikeuksista, tasa-arvosta, naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä.
10. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön niin valtakunnan, läänien kuin kuntienkin tasolla on varattava riittävät resurssit valtion budjetissa.

Amnestyn suositukset lääninhallituksille

1. *Kunnalliset toimintaohjelmat väkivaltasektorilla* -pilotihankkeista saadut hyvät käytännöt ja kunnalliset toimintaohjeet on saatava käyttöön ympäri Suomen.
2. Lääninhallitusten tulee lisätä alueillaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn erikoistuneita palveluja, kuten turvakotipaikkoja, ryhmä-, yksilö- ja muita tukiterapia- ja kriisipalveluja.

3. Pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ei tule sovitella.
4. Kuntien vastuuta ja roolia palvelujen tuottajina ja laadullisina kehittäjinä tulee edelleen vahvistaa.
5. Kaikkien Suomen läänien alueelle on saatava ympäri vuorokauden toimiva sosiaalipäivystys.