

2.4.2019

SAMMANDRAG AV DE REMISSYTTRANDEN SOM LÄMNATS OM RAPPORTEN LÄHISUHDEVÄKIVALTARIKOSTEN SOVITTELU (MEDLING AV VÅLDSBROTT I NÄRA RELATIONER)

I augusti 2016 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp, vars syfte var att genomföra åtgärd 5.3 i regeringens jämställdhetsprogram för 2016–2019, dvs. den åtgärd som gäller medling vid våld i nära relationer. Arbetsgruppens arbete resulterade i rapporten *Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu - Nykytila ja kehittämis ehdotukset (Medling av våldsbrott i nära relationer – Dagsläget och utvecklingsförslag)*. I rapporten går arbetsgruppen igenom nuläget i fråga om medlingen vid våld i nära relationer, medlingsprocessen och problem när det gäller medlingen samt ger utvecklingsförslag.

Social- och hälsovårdsministeriet sände rapporten på remiss och bad att få yttranden om den under tiden 6.2–28.2.

ALLMÄN ÖVERSIKT ÖVER YTTRANDENA

Det kom in sammanlagt 48 yttranden om rapporten. Tre instanser (Institutet för hälsa och välfärd, Väestöliitto, Brottsofferjouren) svarade att de inte har något att yttra. Dessutom lämnade riksdagens kvinnonätverk ett separat ställningstagande.

Egentliga yttranden lämnades av Justitieministeriet, Mansorganisationernas centralförbund rf, Polisstyrelsen, Miessakit ry, Aseman Lapset ry, Finlands Kommunförbund, Rovalan Setlementti ry, Kalliolan settlementti ry & Harjulan settlementti ry, Helsingfors stad, Mellersta Finlands medlingsbyrå/Jyväskylä stad, Seinäjoki stad, Amnesty International, Vanda medlingsbyrå (två separata yttranden), Loisto settlementti ry, Maria Akademi rf, Lyömätön Linja Espoossa ry, Suomen Sovittelun Tuki ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS rf, medlingsbyråerna i Norra Karelen, Satakunta och Kymi-Saimaa, Settlementti Tampere ry, Lapplands medlingsbyrå/Kemi stad, Kriminaalihuollon tukisäätiö KRITS, Tammerfors stad/Birkalands medlingsbyrå, Ensi- ja turvakotien liitto (ETKL) ry, Kvinnosaksförbundet Unionen rf, Riksåklagarämbetet, åklagarämbetet i Salpausselkä, Vuolle Settlementti ry/Norra Finlands medlingsbyrå, åklagarämbetet i Östra Nyland, Tukikeskus Varjo, Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry, Österbottens medlingsbyrå/Vasa stad, åklagarämbetet i Inre Finland, Tukinainen rf, åklagarämbetet i Västra Finland, Åbo stad, inrikesministeriet, Egentliga Finlands medlingsbyrå, Tammerfors universitet, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf, åklagarämbetet i Helsingfors, Helsingfors tingsrätt, Förbundet för mänskliga rättigheter rf samt Kvinnolinjen i Finland rf.

De instanser som lämnat yttranden kan grovt indelas i två grupper: de som ansåg att medling vid våld i nära relationer är en viktig och kompletterande del av straffprocessen och de som förhöll sig kritiska till medling eller föreslog att den begränsas. Enligt flera av dem som lämnat yttrande behöver medlingen vid våld i nära relationer utvecklas.

Medlingsbyråerna och deras bakgrundsorganisationer, kommuner, polisen, åklagarämbeten och ministerier förhöll sig positiva till medling vid våld i nära relationer och ansåg att medlingen är till fördel för medborgarna och att den är en viktig och kompletterande del av straffprocessen. Civilsamhällesorganisationer som förhöll sig positiva var Aseman Lapset ry, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Maria Akademi rf, Mansorganisationernas centralförbund rf, Miessakit ry och Suomen sovittelun tuki ry. Instanserna betonade också berörda parter goda erfarenheter av medlingsprocesserna. Remissinstanserna var eniga om att processerna för medling vid våld i nära relationer bör utvecklas och kriterierna förenhetligas: när det gäller nuläget inom medlingen är den regionala variationen och bristen på enhetlig praxis oroväckande. Utvecklingsförslagen i rapporten sågs i huvudsak som goda och välkomna. Sammantaget betonades i yttrandena i synnerhet vikten av utformande av gemensamma kriterier, samarbete över sektorsgränserna, utbildning (för såväl medlingshandledare, medlare, åklagare som poliser) och tillsättandet av en ny arbetsgrupp.

I synnerhet många civilsamhällesorganisationer var kritiska till medling vid våld i nära relationer. Dessa instanser (NYTKIS, Kvinnosaksförbundet Unionen, Ensi- ja turvakotien liitto, Amnesty, Kvinnolinjen i Finland, Lyömätön linja Espoossa, Förbundet för mänskliga rättigheter, Tukinainen, Kvinnoorganisationernas Centralförbund, riksdagens kvinnoätverk, Loisto setlementti) påpekade brister i rapporten och hänvisade till Istanbulkonventionen och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna samt sin egen erfarenhet och kunskap som civilsamhällesorganisationer. Dessa remissinstanser var särskilt oroade för att fall som inte borde gå till medling (upprepat våld) ändå frekvent går till medling samt för att det inte finns tillräckligt god förståelse av dynamiken och de obalanserade maktförhållandena vid våld i parrelationer. Medling vid våld i nära relationer anses förmedla en bild av att det inte är fråga om något allvarligt brott. De instanser som motsätter sig medling vid våld i nära relationer såg som brister i själva rapporten att där inte har beaktats de erfarenheter som personer som har blivit utsatta för våld i en nära relation har av medling och att det i arbetsgruppen inte ingick representanter för organisationer som arbetar med att hjälpa offer. De ansåg att åtgärdsförslagen i sig är skapliga, men otillräckliga för att det ska vara motiverat att fortsätta använda medling vid våld i nära relationer. De organisationer som förhåller sig kritiska föreslog att medlingen vid våld i nära relationer begränsas och utvecklas. Kvinnoorganisationernas Centralförbund och Kvinnolinjen i Finland ansåg att medling vid våld i nära relationer borde förbjudas.

KOMMENTARER OM UTVECKLINGSFÖRSLAGEN

Utvecklingshelhet 1: Utformande av gemensamma kriterier för hurdana fall av våldsbrott i nära relationer som kan hänvisas till medling

- 1) Vid polisen koncentreras utredningen av våldsbrott i nära relationer till utredare som har utbildats i medling och fenomenet våld i nära relationer.
- 2) Man kommer överens om gemensamma kriterier för hurdana fall som kan hänvisas till medling och om hur bedömningen av förutsättningarna för medling görs med hjälp av systematiska verktyg. Dessutom utökar man samarbetet mellan olika myndigheter och förtydligar de olika aktörernas ansvar.
- 3) Brotten hänvisas till medling inom en skälig tidsram.
- 4) Vid alla våldsbrott i nära relationer hänvisas parterna till hjälp för att bryta våldsspiralen och annan service som motsvarar deras behov oberoende av om brottet hänvisas till medling.

5) Medlingen som en egen separat process stärks.

Remissinstanserna förhöll sig positiva till åtgärdsförslagen i utvecklingshelhet 1. Bestämningen av gemensamma kriterier samt utvecklandet av samarbetet mellan olika myndigheter ansågs vara särskilt viktiga åtgärder.

Förslaget om att utveckla systematiska verktyg fick understöd, men några instanser (åklagarämbetena i Helsingfors och Inre Finland samt föreningen Aseman lapset ry) lyfte fram att verktygen inte får vara för tekniska eller schematiska, eftersom fallen är så varierande och mångdimensionella. Alltför schematiska arbetssätt och arbetsmodeller ansågs vara en risk för förståelsen av helhetsbilden vid enskilda fall.

Förslaget att koncentrera utredningen av våldsbrott i nära relationer till poliser som är utbildade inom området våld i nära relationer fick brett understöd. I flera yttranden förespråkades även att det inrättas en särskild enhet för våld i nära relationer i varje polisdistrikt enligt modell från Helsingfors.

Utvecklingshelhet 2: Skapande av enhetliga anvisningar och systematiska verktyg för utvärdering av förutsättningarna för medling, själva medlingen och avbrytande av medling vid våldsbrott i nära relationer.

- 1) Det utvärderas huruvida den ena av två medlare vid medling i våldsbrott i nära relationer kan vara en professionell medlare eller en anställd som är specialiserad på våld i nära relationer.
- 2) Som stöd för aktörernas arbete skapas verktyg för bedömning av förutsättningarna för medling och för riskbedömning. Med verktygen utreds våldets art, svårighetsgrad och frekvens, parternas beroendeförhållande, deras frivillighet i fråga om att delta i medlingen, faktorer som begränsar handlingsförmågan och parternas resurser att delta i medlingen. Med hjälp av systematiska verktyg kan de fall som inte lämpar sig för medling uteslutas från medlingen.
- 3) Att servicehandledningen fungerar säkerställs i varje fas av medlingsprocessen samtidigt som det tas hänsyn till att klientens servicebehov kan förändras under processens gång.
- 4) Riskgrupper med tanke på medling identifieras.
- 5) Användningen av en stödperson vid medling vid våld i nära relationer stärks.
- 6) Tillgodoseendet av offrets rättigheter stärks genom att offret i varje fas informeras om sina rättigheter.
- 7) Innehållet i de enskilda möten som medlingsbyrån ordnar utvecklas och förenhetligas på riksnivå.
- 8) Det utformas kriterier för när en medlingsprocess som redan inletts ska avbrytas och vad som ska ske efter att den avbrutits.
- 9) De överenskommelser som medlingen resulterat i följs upp.
- 10) Modellen med god praxis för medling vid våldsbrott i nära relationer uppdateras.
- 11) Det forskningsbaserade kunskapsunderlaget om medling stärks.

Remissinstansernas åsikter gick mest isär kring förslaget om att den ena av två medlare ska vara en professionell medlare. Kritiken mot förslaget gällde främst två olika saker: resurserna samt det att medlarna redan nu ansågs ha tillräcklig sakkunskap, som kan stödjas med kompletterande utbildning. Kvinnolinjen i Finland ifrågasatte å sin sida hur frivilliga medlare kan lyckas i en uppgift som är krävande även för många professionella. Amnesty, åklagarämbetet i Helsingfors och Tammerfors universitet understödde förslaget att den ena av medlarna ska vara en professionell medlare. Kritiska till förslaget var bl.a. Rovalan settlementti, Kalliolan & Harjulan settlementti, Helsingfors stad, Mellersta Finlands medlingsbyrå /Jyväskylä stad, Tammerfors stad/Birkalands medlingsbyrå och Vuolle Settlementti ry/Norra Finlands medlingsbyrå.

Medlingsbyråerna i Norra Karelen, Satakunta och Kymi-Saimaa föreslog i sitt gemensamma yttrande att det i de allra svåraste fallen kunde vara ett alternativ att en professionell medlare deltar.

Även förslaget om att anställa socialarbetare hos medlingsbyråerna delade åsikterna. Också detta sågs som problematiskt ur resurssynpunkt: Seinäjoki stad ansåg att förslaget i sig är bra, men konstaterade att det är omöjligt att genomföra med nuvarande resurser. Egentliga Finlands medlingsbyrå påpekade den dåliga tillgången på socialarbetare, vilken skulle kunna leda till att t.ex. vikarier som saknar behörighet anställs. Det ansågs vara en bättre lösning att fortsätta med samma system som nu men samtidigt satsa på utbildning. Åklagarämbetet i Helsingfors ansåg å sin sida att förslaget är bra och att det säkerställer medlingsprocessens kvalitet och säkerhet.

I fråga om identifieringen av riskgrupper betonade Tukikeskus Varjo och Åbo stad att fall där det förekommit förföljelse inte alls bör föras till medling. Tukinainen, Förbundet för mänskliga rättigheter och Loisto settlementti underströk å sin sida att medling inte bör användas vid fall som anknyter till hedersrelaterat våld. Egentliga Finlands medlingsbyrå framförde sina positiva erfarenheter av riskbedömningsarbete (Danielas blankett) och föreslog att motsvarande arbetsätt borde införas som en systematisk del av medlingen vid våld i nära relationer i hela landet.

Utvecklandet av servicehandledningen sågs som viktigt med tanke på att bedömning av servicebehovet och anvisande till service inte kan skrivas in i en medlingsöverenskommelse utan parternas samtycke. Samarbetet mellan olika slags service bör intensifieras och förtydligas så att de som behöver service får det stöd de behöver. Egentliga Finlands medlingsbyrå föreslog att man när det gäller servicehandledningen bör fästa vikt vid i synnerhet utbildningen av de frivilliga medlarna för att säkerställa deras förmåga att ta upp servicebehovet till tals tillsammans med klienterna. Att stärka stödpersonernas roll (bl.a. genom utveckling av informationsförmedlingen) och uppmuntra till att använda sig av sådana sågs som ett bra förslag. Att utveckla de enskilda mötena och göra dem obligatoriska sågs som ett bra förslag, men det påpekades att det krävs lagändringar om man vill göra det.

Justitieministeriet ansåg att arbetsgruppens arbete till vissa delar inte är färdigt, och därför ansågs det viktigt att det tillsätts en ny arbetsgrupp. Att en ny arbetsgrupp tillsätts förespråkades generellt av många instanser, och det framfördes önskemål om att fältet bättre ska beaktas i dess sammansättning i synnerhet i fråga om organisationer som arbetar med medlingsbyråer och offer.

Remissinstanserna ansåg att det är viktigt att utveckla det forskningsbaserade kunskapsunderlaget och statistikföringen med tanke på arbetet med att utveckla medlingen vid våld i nära relationer. Vid forskningsarbetet bör dock de etiska frågor som anknyter till forskningen (forskningen bör basera sig på samtycke som getts av parterna på förhand) begrundas särskilt omsorgsfullt.

Utvecklingshelhet 3: En reform av utbildningen i medling vid våld i nära relationer och säkerställande av tillgång till utbildning om enhetliga kriterier, anvisningar och fenomenet våld i nära relationer.

1) Aktörerna utbildas om nya anvisningar och eventuella lagändringar.

- 2) Utbildningsprogrammet för (frivilliga) medlare uppdateras.
- 3) För medlingshandledare som handleder medling vid våld i nära relationer skapas en egen utbildningshelhet.

Vikten av utbildning påpekades i de flesta yttrandena. Utbildning behövs för såväl poliser, åklagare, medlingshandledare som medlare. En egen utbildningshelhet riktad till medlingshandledare, multidisciplinärt utbildningssamarbete (polis, åklagare, medling) samt riksomfattande fortbildningsdagar sågs som utmärkta metoder för att utveckla medlingen vid våld i nära relationer.

ÖVRIGA FÖRSLAG, SYNPUNKTER OCH BRISTER

Justitieministeriet påpekar i sitt yttrande att arbetsgruppens arbete till vissa delar inte är färdigt. Utöver justitieministeriet lyfte också en del av civilsamhällesorganisationerna fram att bedömningen av behovet av lagändringar, vilken ingick i arbetsgruppens uppdrag, saknas i rapporten. I flera yttranden (Rovala setlementti, Kalliolan & Harjulan setlementti, Vanda medlingsbyrå, Setlementti Tampere, Österbottens medlingsbyrå) påpekades också att stödet för den som utövat våldet var en aspekt som helt saknades i rapporten.

Flera instanser önskade mera resurser för medlingsarbetet. Tammerfors universitet ansåg att de åtgärdsförslag och mål som presenteras i rapporten är bra men underströk att det krävs betydligt mera resurser för att de ska kunna genomföras. Också Kriminaalihuollon tukisäitiö, Seinäjoki stad, Österbottens medlingsbyrå/Vasa stad och Vuolle setlementti/Norra Finlands medlingsbyrå lyfte fram behovet av mera resurser. Som en lösning föreslog Seinäjoki stad och Österbottens medlingsbyrå en tilläggsresurs till Institutet för hälsa och välfärd, där en person specialiserad på medling vid våld i nära relationer skulle kunna samordna utbildningen och det riksomfattande samarbetet.