

## Tillaga til þingsályktunar

um úrbætur í málefnum barna og unglunga sem beitt hafa verið kynferðislegu ofbeldi.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Guðrún Ögmundsdóttir, Einar Már Sigurðarson,  
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa nefnd sérfræðinga sem hafi það verkefni að kanna stöðu barna og unglunga sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi og gera tillögur um bættu stöðu þeirra.

Verkefni nefndarinnar verði að gera ítarlega úttekt á stöðu barna og unglunga sem eru þolendur kynferðisbrota og ferli kærumála í réttar- og dómskerfinu. Sérstaklega verði skoðuð lagaákvæði er varða starfshætti dómstóla og hvort þörf er á að herða refsíúrræði. Einnig leggi nefndin fram tillögur um hvernig bæta megi stuðning og meðferðarúrræði sem fórnarlömb kynferðisbrota eiga kost á.

Jafnframt verði kannað hvaða fyrirbyggjandi aðgerðir eru mögulegar, m.a. gagnvart gerendum, til að koma í veg fyrir kynferðislega áreitni og ofbeldi. Að auki leitist nefndin við að benda á leiðir til að hvetja þá sem beittir eru kynferðislegu ofbeldi til að kæra verknaðinn.

Ráðherra skili skýrslu með niðurstöðum og tillögum nefndarinnar til Alþingis innan árs frá samþykkt tillögu þessarar.

### Greinargerð.

Kynferðisbrot gegn börnum er einn alvarlegasti glæpur sem hægt er að fremja, enda er ljóst að kynferðislegt ofbeldi getur eyðilaggt líf þolenda um alla framtíð.

Það er alvarlegt áfall fyrir þjóðina ef 17% barna eru misnotuð fyrir 18 ára aldur eins og kom fram í rannsókn um umfang kynferðislegrar misnotkunar á börnum. Þegar í stað þarf að bregðast við þessu, en í rannsókninni kemur fram að fjórðungur þolenda sé sex ára eða yngri og að í 67% tilvika sé misnotkunin gróf eða mjög gróf. Jafnframt þarf að leita skýringa á því hvers vegna tölurnar eru hærri en í rannsóknnum annars staðar á Norðurlöndum. Mikilvægt er því að kalla til færustu sérfræðinga í þá nefnd sem hér er gerð tillaga um að skipa.

Fyrir nokkrum árum komu fram á Alþingi upplýsingar frá félagsmálaráðherra, þegar hann svaraði fyrirspurn fyrsta flutningsmanns tillögu þessarar, um fjölda barna og unglunga sem beitt höfðu verið kynferðislegu ofbeldi. Tölurnar vekja óhug. Fram kom að á árunum 1992–1996 hefðu barnaverndarnefndir fengið til meðferðar 465 mál vegna meintrar kynferðislegrar áreitni eða ofbeldis gegn börnum og þeim tengdust 560 börn yngri en 16 ára. Í einhverjum tilvikum voru þolendur sama ofbeldismanns fleiri en einn. Athyglisvert var að aðeins var birt ákæra í 45 málum af 465 eða í um 10% þeirra mála sem barnaverndarnefndir fengu til meðferðar. Á þessu ári (2005) hafa líka komið fram nýjar upplýsingar um að í rúmlega helmingi tilfella þar sem kynferðisbrot gegn barni hafa verið kærð til lögreglu er málið látið niður falla án þess að til ákæru komi þar sem ekki þykja næg sönnunargögn fyrir hendi til sakfellingar. Ástæður þessa verður að brjóta til mergjar og fara yfir allt kærufæri í réttar- og dómskerfinu allt frá því að kæra berst og þar til úrskurður dómstóla liggur fyrir.

Sömuleiðis verður að finna markvissar leiðir til að hvetja þá sem beittir eru kynferðislegu ofbeldi til að kæra glæpinn. Fram hefur komið að ákærum ríkissaksóknara vegna kynferðisbrota gegn börnum hefur fjölgað mikið sl. tvö ár. Ný rannsókn sem sýnir hve óhugnanlega mörg börn eru beitt kynferðislegu ofbeldi staðfestir að stjórnvöld verða að veita meira fé til stuðnings- og meðferðarúrræða fyrir þolendur kynferðisbrota. Framtíð fjölda barna er þar í húfi.

Í fyrrnefndu svari ráðherra kom fram að búast mætti við að árlega þyrftu ekki færri en 50 börn á sérhæfðri meðferð að halda vegna kynferðisofbeldis. Væru fjölskyldur þeirra teknar með mætti áætla að á annað hundrað manns þyrfti á stuðningi og meðferð að halda á ári hverju. Engin hópmeðferð stæði þessum börnum til boða og áfallahjálp og langtímameðferð væri sjaldnast skipulögð af barnaverndarnefndum enda væru lagaskyldur á því sviði óljósar. Búast má við að sá hópur sem þarf á sérhæfðum meðferðar- og stuðningsúrræðum að halda hafi stækkað verulega frá því að þessar upplýsingar komu fram. Fyrirspurnin leiddi til stofnunar Barnahúss en starfsemi þess hefur vakið mikla athygli erlendis.

Alþingi kemst ekki hjá því að taka upp alvarlega umræðu um herta refsingu fyrir kynferðislegt ofbeldi gagnvart börnum og skoða sérstaklega hvernig fyrningu í þessum málum er háttað. Sérstaklega þarf að kanna réttarstöðu þeirra fjölmörgu barna og unglunga sem hafa mátt þola kynferðislegt ofbeldi. Má þar nefna atriði eins og skýrslutöku af börnum yngri en 18 ára, hvaða sérbúnaður skuli standa þeim til boða og hvort unnt sé að koma upp fjarfundabúnaði við héraðsdómstóla landsins. Rannsaka verður hvort þörf sé á að herða refsíúrræði og hverju það kunni að skila, hvort sýknudómum verði áfryjað til Hæstaréttar í meira mæli en nú og hvernig dómstólar nýta þann refsiramma sem til staðar er í núgildandi löggjöf. Kanna þarf hvernig betur er hægt að tryggja aðbúnað og aðstöðu þeirra sem leita réttar síns vegna kynferðisbrota, enda ljóst að hér er um mjög vandmeðfarin tilfinningamál að ræða og ber opinberum aðilum skylda til að auðvelda þolendum kær- og dómsferlið eins og kostur er. Sömuleiðis er brýn þörf á að bæta stuðning og meðferðarúrræði fyrir fórnarlömb kynferðisbrota. Þá þarf að benda á mögulegar leiðir til að hvetja þá sem beittir eru kynferðislegu ofbeldi til að kæra glæpinn auk þess sem kannaður verði möguleiki á því að skilgreina tímafresti og forgang mála við rannsókn mála hjá lögregluþvöldum. Jafnframt verður að telja nauðsynlegt að skoðaðar verði þær skyldur sem hvíla á barnaverndarnefndum. Sálfræðingafélag Íslands hefur til dæmis viljað leggja áherslu á að gagnkvæm tilkynningarskylda ríki á milli barnaverndarnefndar og lögreglu og að barnaverndarnefndum verði gert skylt að óska opinberrar rannsóknar allra mála sem varða meint kynferðisbrot gegn börnum. Enn fremur verður að athuga starfshætti dómstóla, m.a. meta hvort skylt ætti að vera að kveðja til meðdómendur með sérfræðikunnáttu þegar fjallað er um kynferðisbrot gegn börnum.

Ástæða er til að endurskoða lagaákvæði um kynferðisbrot gagnvart börnum. Í þeim er engin lágmarksrefsing en hámarksrefsing er 12 ára fangelsi allt eftir aldri barns og skyldleika geranda við barnið. Aftur á móti er ákvæði um lágmarksrefsingu fyrir nauðgun og er hún eitt ár og hámarksrefsing 16 ár, en því ákvæði er beitt ef ofbeldi eða er beitt eða því hótáð burtséð frá aldri þolanda. Erfitt er að sjá af hverju ekki er sambærilegt lágmarksákvæði hérlendis vegna kynferðislegs ofbeldis gagnvart börnum. Í Noregi er lágmarksrefsing eitt ár og í Svíþjóð er fangelsisvist að lágmarki tvö ár í slíkum málum. Það skýrir væntanlega að einhverju leyti að dómur hér á landi skuli vera mun vægari, að hér er engin lágmarksrefsing vegna kynferðisbrota gegn börnum.

Einnig verður að huga að fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg fyrir að börn og unglingar verði þolendur kynferðisofbeldis. Í því sambandi hlýtur staða gerenda eða kynferðis-

brotamanna að verða skoðuð og þau meðferðarúrræði sem þeim gefst kostur á. Rannsóknir hafa sýnt að kynferðisbrotamenn hafi takmarkaða samhygð með öðrum og eigi erfitt með að setja sig í spor annarra. Þeir eiga það jafnframt til að líta á börn sem hluti (e. objects) fremur en manneskjur. Samkvæmt upplýsingum frá Stígamótum eru um 20% kynferðisbrotamanna yngri en 18 ára. Telja verður mikilvægt að unnt sé að grípa inn í hegðun þeirra og reyna að veita þeim aðstoð. Þannig gæti verið unnt að koma í veg fyrir áframhaldandi brotahegðun þeirra. Í ársskýrslu Barnaverndarstofu fyrir árið 2003 kemur fram að meintir gerendur í málum þeirra barna sem greindu frá kynferðisofbeldi í skýrslutöku fyrir dómi hafi verið á aldrinum 15–59 ára og var meðalaldur þeirra um 30 ár, sem er um 15 árum lægri meðalaldur en á árinu 2002. Þegar tengsl geranda og þolanda eru skoðuð, kemur í ljós að í 84% tilvika þekkir gerandi til barns, er t.d. tengdur því fjölskylduböndum. Sjaldgæft er að gerendur séu barni ókunnugir með öllu.

Mikilvægt er að þeir sem koma að kynferðisbrotamálum verði meðvitaðri um hvernig bregðast eigi við. Talið er að í einungis 1,6% tilfella hafi börn leitað aðstoðar hjá starfsfólki skóla. Telja verður að átak þurfi að gera í menntun fagfólks þannig að stöðugt sé minnt á ábyrgð og skyldur þegar kynferðisbrot gegn börnum eru annars vegar. Bent hefur verið á dæmi þess að starfsfólk skóla hafi veigrað sér við að taka á alvarlegum kynferðisbrotamálum vegna óöryggis og því hafi málum ekki verið sinnt eins og best væri á kosið.

Jafnframt má benda á að mjög brýnt er orðið að gera úttekt á þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um meðferð opinberra mála og tóku gildi 1. maí 1999, einkum er varðar skýrslutökur dómara af börnum. Í því sambandi er ástæða til að benda á þá mismunun sem börn sem verða fyrir kynferðislegu ofbeldi búa við. Þeim börnum sem sem njóta aðstöðu Barnahúss er tryggð besta fánlega þjónusta og tryggt er að þau fái lækni- og meðferð þegar ástæða er til. Þetta er ekki unnt að tryggja ef skýrslutaka fer fram í dómhúsum, ekki er tryggt að sérfræðingar annist skýrslutöku og hvorki er trygging fyrir meðferð né lækni- og meðferð.

Það er líka alvarlegt að lögreglan kemur nú að rannsókn mun færri mála en áður. Skýringin er sú að lögreglan verður að kalla til dómara ef meintu kynferðisbroti er vísað til hennar og nauðsynlegt er að ræða við barn. Dómaraviðtalið er mjög viðurhlutamikil aðgerð og því eru þau mál aðeins kærð til lögreglu ef augljóst sýnist að kynferðisofbeldi hafi átt sér stað og tiltekinn einstaklingur er grunaður um verknaðinn. Meiri hluti málanna er hins vegar svo óljós að ekki þykir ástæða til að efna til eins viðurhlutamikillar athafnar eins og dómaraviðtal er. Í þeim tilvikum einskorðast rannsókn málsins við barnaverndarnefndir með hjálp starfsfólks Barnahúss (þá eru tekin svonefnd könnunarviðtöl) og lögregla kemur þar hvergi nærri.

Á fyrstu fimm starfsárum Barnahúss komu alls 678 börn í rannsóknarviðtöl og af þeim voru einungis 203 dómaraviðtöl, eða um 30%. Þetta merkir að í 70% tilvika kom lögregla ekki að rannsókn málanna. Sjálfsagt er engin ástæða til að lögregla komi að öllum þessum málum, t.d. þegar meintur gerandi er ósakhæfur eða grunur er á mjög veikum rökum reistur. Hins vegar eru þessar tölur áhyggjuefni þar sem búast má við að í nokkrum hluta þessara mála sé full ástæða til að lögregla komi að rannsókninni.

Þegar mál er kært til lögreglu er yfirleitt fyrsta skrefið að ræða við barnið til að fá fram sögu þess. Þá er efnt til dómþings þar sem verjandi sakbornings og jafnvel sakborningur sjálfur á rétt á að vera viðstaddur. Þetta gerist áður en sakborningur er sjálfur yfirheyrður. Því er það svo að þegar skýrsla er tekin af sakborningi veit hann nákvæmlega hvað barnið hefur tjáð í rannsóknarviðtalinu. Hann getur því undirbúið sig með hjálp lögmanns áður en hann gefur framburð sinn, haft skýringar á reiðum höndum og jafnvel undirbúið framburð

sem dregur trúverðugleika barnsins í efa. Þetta er afleitt og dæmi þess að þetta hafi eyðilagt mál, komið í veg fyrir sakfellingu eða að dómur hafi orðið vægari en efni standa til.

Í fyrrgreindri ársskýrslu Barnaverndarstofu kemur fram að á árinu 2003 hafi verið tekin 210 rannsóknarviðtöl í Barnahúsi sem er 26% aukning frá árinu 2002. Þess ber að geta að fjöldi rannsóknarviðtala felur hvorki í sér fjölda barna né fjölda mála þar sem sum börn koma í fleiri en eitt rannsóknarviðtal, önnur börn koma oftast en einu sinni vegna ólíkra mála og enn önnur greina frá fleiri en einu máli í sama viðtali. Um 51% þeirra barna sem komu í rannsóknarviðtal var innan við 10 ára. Alls var 110 börnum vísað í greiningar- og meðferðarviðtöl og er það 21% fjölgun frá árinu 2002. Stúlkur voru í miklum meirihluta þeirra barna sem komu í Barnahús á árinu 2003 eða um 70% þeirra sem komu í rannsóknarviðtal.

Mikilvægt er að í nefndinni, sem skipa á samkvæmt tillögnum, verði sérfræðingar á sviði kynferðisbrota. Flutningsmenn leggja áherslu á að í nefndina verði m.a. skipaðir fulltrúar stéttarfélaganna geðlækna, félagsráðgjafa og sálfræðinga, auk fulltrúa Barnaverndarstofu, Stígamála, lögregluþingvalda og lögfræðinga eða dómara.

Tillaga þessi var áður flutt á 125., 128. og 130. löggjafarþingi. Tillagan er nú lögð fram að nýju í örlítið breyttri mynd, þar sem tekið hefur verið tillit til athugasemda í umsögnum sem bárust á 125. og 130. löggjafarþingi.

Skoðun flutningsmanna er að viðtæk sátt ætti að nást á Alþingi um úttektina, enda ætti hún að leiða til úrbóta í kynferðisbrotamálum og bættrar stöðu þolenda.