

Vísað er til bréfs yðar dags. 26. nóvember sl. þar sem Barnaverndarstofu er gefinn kostur á að gefa umsögn um frumvarp til laga um meðferð sakamála, 233. mál.

Barnaverndarstofa vill þakka fyrir að fá tækifæri til að gefa umsögn um frumvarpið. Barnaverndarstofa hefur fyrst og fremst farið yfir þetta viðamikla frumvarp með þarfir og hagsmuni barna í huga og vill nota tækifærið til að koma á framfæri nokkrum athugasemdum.

1. Hið fyrsta sem Barnaverndarstofa verður að nefna sérstaklega er ákvæði 59. gr. frumvarpsins um skyldu lögreglu til að leita atbeina dómara ef taka á skýrslu af brotapolu og rannsókn beinist að broti á XXII. kafla almennra hegningarlaga. Eina breytingin sem frumvarpið gerir ráð fyrir frá gildandi lögum er að ákvæðið eigi einungis við þegar brotapolu hefur ekki náð 15 ára aldri þegar rannsókn máls hefst en aldursmörk þessi eru 18 ár í núgildandi lögum. Í greinargerð með frumvarpinu segir að ákvæði þetta hafi verið umdeilt í upphafi en ekki verði annað séð en að markmið með setningu þess hafi gengið eftir og framkvæmdin komin í nokkuð fastar skorður.

Barnaverndarstofa andmælir því ekki að nokkur reynsla sé komin á framkvæmd umrædds ákvæðis en verður að mótmæla því sérstaklega að sú reynsla sé jákvæð að öllu leyti og verður að andmæla því að núgildandi lagaákvæði sé til þess fallið að tryggja með besta móti hagsmuni barna sem verða fyrir kynferðisbrotum. Þess má m.a. geta að Barnaverndarstofa ásamt Umboðsmanni barna sendu dómsmálaráðherra sérstakt erindi árið 2006 þar sem skorað var á ráðherra að gera breytingar á núgildandi lagaákvæði í ljósi reynslunnar.

Ísland hefur fullgilt valfrjálsa bókun við Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám. Þar skuldbinda aðilarríki sig m.a. í 8. gr. til að:

- samþykkja viðeigandi ráðstafanir til að vernda réttindi og hagsmuni barna á öllum stigum sakamáls, sérstaklega með því m.a. að viðurkenna varnarleysi barna sem eru fórnarlömb og aðlaga málsmeðferð þannig að tekið sé tilliti til þarfa þeirra, þar á meðal sérstakra þarfa þeirra sem vitna,
- upplýsa börn sem eru fórnarlömb um réttindi þeirra, hlutverk þeirra og umfang, tímasetningu og framvindu málsmeðferðar og lúkningu mála,
- gefa færi á að sjónarmið, þarfir og áhyggjuefni barna sem eru fórnarlömb komi fram og séu tekin til greina við málsmeðferð,
- veita börnum sem eru fórnarlömb viðeigandi stuðningsþjónustu meðan á málarekstri stendur
- og forðast óþarfa tafir í lúkningu mála.

Athugasemdir Barnaverndarstofa á þessu stigi taka einnig sérstaklega mið af nýjum samningi Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegu ofbeldi og kynferðislegri misbeitingu (CETS. nr. 207, 25. október 2007). Þetta er tímamótasamningur þar sem fjallað er m.a. um refsináemi kynferðisbrota, málsmeðferð á öllum stigum og þjónustu og stuðning við börn sem fórnarlömb kynferðisbrota. Í Evrópuráðssamningnum er m.a. lögð áhersla á:

- samstarf allra stofnana sem bera ábyrgð á vernd barna, forvörnum og baráttu gegn kynferðislegu ofbeldi, sérstaklega stofnana á sviði heilbrigðis- og félagsmála og stofnana innan refsivörslukerfisins,
- að koma upp formlegu þverfaglegu samstarfi þessara stofnana og tryggja þverfaglega samvinnu,

- að rannsókn og öll málsmeðferð m.a. innan refsivörslukerfsins sé sniðin að hagsmunum og réttindi barnsins þó jafnframt sé gætt réttinda sakbornings
- að gæta þess að opinber rannsókn og meðferð sakamáls auki ekki þær þjáningar og það áfall sem barn hefur orðið fyrir
- að koma í veg fyrir allar óþarfa tafir í meðferð máls
- að virða þarfir og réttindi brotþola, sérstaklega þarfir þeirra sem vitna, á öllum stigum málsmeðferðar
- að tryggja sérþekkingu og þjálfun þeirra sem rannsaka kynferðisbrotamál
- að tryggja að skýrsla af barni sé tekin án óþarfa tafa
- að skýrsla af barni sé fyrst og fremst tekin í sérútbúnu húsnæði sem henti þörfum barnsins
- að sérhæfður rannsakandi taki skýrslu af barni og tryggt að sami viðmælandi taki allar skýrslur af barni eftir því sem unnt er
- að stefna að því að ekki verði teknar fleiri skýrslur af barni en nauðsynlegt þyki og að allar skýrslur séu teknar upp á myndband.

Barnaverndarstofa hefur látið sig kynferðisbrot gegn börnum og málsmeðferð þeirra sérstaklega varða, fyrst og fremst með stofnun Barnahúss árið 1998. Barnahús var stofnað vegna annmarka sem þóttu á vinnslu mála um kynferðisbrot gegn börnum og við mótnun starfsemi Barnahúss var haft víðtækt samráð við m.a. lögreglu og ríkissaksóknara. Barnahús er hugsað sem samstarfsvettvangur allra þeirra með koma að meðferð mála um kynferðisbrot gegn börnum þar sem hagsmunir barnsins eru hafðir að leiðarljósi en jafnframt tryggt að ólíkar stofnanir geti sinnt lögbundnum hlutverkum sínum og allra málsmeðferðarreglna gætt. Barnaverndarstofa tók saman skýrslu að loknu tveggja ára starfi Barnahússins. Þar er sérstaklega fjallað um lög nr. 36/1999 sem breyttu ákvæðum laga um meðferð opinberra mála og gerðu ráð fyrir skyldunni til að leita atbeina dómara við að taka skýrslu af brotþola. Barnaverndarstofa leyfir sér að senda afrit af þessari skýrslu með umsögn þessari enda er þar að finna allgott yfirlit yfir vinnslu kynferðisbrotamála, hlutverk Barnahúss og annarra og þá annmarka sem Barnaverndarstofa telur á núgildandi lögum. Helstu annmarkar eru eftirfarandi:

- Ákvæðið tekur fyrst og fremst mið af þeim málum þar sem gefin er út ákæra vegna kynferðisbrots gegn barni, eða því álitamáli hvort barn þurfi að gefa fleiri en eina skýrslu þegar svo standi á. Barnaverndarstofa hefur bent á að það þurfi ekki að vera skaðlegt barni að gefa fleiri en eina skýrslu ef tryggt er að sami aðili taki skýrsluna og við sömu aðstæður. Ef stefnt er að því að barn gefi einungis eina skýrslu þá blasir við það gríðalega óhagræði að sakborningur getur kynnt sér framburð barns áður en hann gefur sína skýrslu enda er mikilvægt að fá einhverja frásögn barns áður en skýrsla er tekin af sakborningi. Þessi niðurstaða getur verulega spillt rannsókn málsins og möguleikum á ákæru og sakfellingu. Í framkvæmd hefur enda komið í ljós að lögregla virðist a.m.k. í sumum tilvikum taka einhvers konar viðtöl við börn án þess að kalla það skýrslur eða lagt er að barnaverndarnefndum að biðja um svokölluð könnunarviðtöl í Barnahúsi áður en óskað er lögreglurannsóknar. Þetta getur orðið til þess að barn er í raun spurt út í atburðina á fleiri en einum stað og að fleiri ólíkum aðilum. Barnaverndarstofa telur óheppilegt ef móta þarf framkvæmd með það fyrir augum að komast framhjá ákvæðum laganna í stað þess að lögin taki mið af þörfum barnsins og rannsókn málsins. Þá blasir við sú staðreynd að einungis er ákært í litlum hluta allra þeirra mála sem eru rannsökuð um meint kynferðisbrot gegn börnum. Þess vegna er verulega umhugsunarvert að reglur um skýrslutöku af

barni á rannsóknarstigi taki mið af þeim fáu málum sem ákært er í og nær að skoða frekar með hvaða hætti heppilegast er að vinna þann fjölda mála þar sem ekki er ákært.

- Barnaverndarstofa leyfir sér að fullyrða að ákvæðið um skýrslutöku fyrir dómi á rannsóknarstigi tefur rannsókn máls enda líður oft langur tími frá því að óskað er lögreglurannsóknar og þar til hina viðamikla skýrslutaka fyrir dómi fer fram. Þetta er skaðlegt hagsmunum barns.

- Eins og getið er um í greinargerð sem fylgir frumvarpinu þá gengur ákvæðið gegn meginreglunni um milliliðalausa málsmeðferð.

- Ákvæðið hefur í för með sér óþarfa óvissu um vinnslu máls um kynferðisbrot gegn barni. Þrátt fyrir alla þá vinnu sem búið er að leggja í að móta viðmiðunarreglur um framkvæmd skýrslutöku fyrir dómi þá blasir við að núgildandi lög leggja það í hendur dómara hverju sinni að ákveða hvar og hver tekur skýrslu af barni. Það er því útilokað að setja fyrirsjáanlegar ákveðnar verklagsreglur um framkvæmd þessara viðkvæmu mála sem almennt er talið æskilegt og til þess fallið að draga verulega úr kvíða og vanlíðan bæði barnanna og forsjáradila þeirra.

Barnaverndarstofa skorar á Alþingi að skoða vandlega framkvæmd núgildandi lagaákvæðis og gera nauðsynlegar breytingar til að tryggja hagsmuni barna þegar grunur leikur á að þau hafi verið beitt kynferðisbroti.

2. Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins getur dómari einungis ákveðið að skýrsla af barni skuli tekin í sérútbúnu húsnæði ef barnið er yngra en 15 ára. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að dómari hafi þessa heimild ef taka þarf skýrslu af barni yngra en 18 ára, t.d. svo hægt sé að taka tillit til þroska barns eða t.d. fötlunar. Þetta eigi bæði við ef 59. gr. verður ekki breytt og ætlast til að dómara taki skýrslu á rannsóknarstigi en þetta ákvæði hlýtur einnig að geta átt við um skýrslur barna fyrir dómi eftir að ákæra hefur verið gefin út.

3. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. er einungis tilgreindur sakborningur yngri en 18 ára. Barnaverndarstofa telur rétt að nefna í hinum almenna inngangi hvort tveggja sakborning eða brotþola yngri en 18 ára.

4. Í 30. og 31. gr. frumvarpsins er fjallað um skipan verjanda. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að til viðbótar við aðrar heimildir þá verði sakborningi yngri en 18 ára ætíð skipaður verjandi, óháð því hvort barnið óski þess eða ekki, í eftirtöldum tilvikum:

- við handtöku
- ef gerð er krafa um gæsluvarðhald
- ef brotið er gegn almennum hegningarlögum eða öðrum lögum þar sem brot varðar meira en tveggja ára fangelsi
- ef aðalmeðferð fer fram í málinu.

5. Í 41. gr. frumvarpsins er fjallað um skipan réttargæslumanns. Barnaverndarstofa mælir sérstaklega með því að skylda til að skipa barni yngra en 18 ára réttargæslumann takmarkist ekki við brot gegn XXII. kafla almennra hegningarlaga heldur nái ennfremur til annarra ofbeldisbrota, eða brota gegn XXIII. og XXIV. kafla.

6. Í 52. gr. frumvarpsins er fjallað um upphaf rannsóknar lögreglu. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að minna á tilkynningarskyldu lögreglu til barnaverndarnefndar í ákvæðinu. Til greina kæmi að bæta við ákvæðið málsgrein svohljóðandi: "Um tilkynningarskyldu lögreglu til barnaverndarnefndar vegna mála sem snerta börn fer skv. ákvæði 18. gr. barnaverndarlaga." Tilkynningarskylda til barnaverndarnefndar er ein mikilvægasta regla barnaverndarlaganna og Alþingi hefur viðurkennt þörfina fyrir að minna sérstaklega á þessa skyldu í sérlögum um verkefni helstu samstarfsaðila barnaverndarnefnda. Þannig er t.d. fjallað um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsmanna í 13. gr. laga um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 og tilkynningarskyldu dómara og sýslumanna í 43. og 74. gr. barnalaga nr. 76/2003. Þá er getið um tilkynningarskyldu í 7. gr. frumvarps til nýrra leikskólalaga sem nú liggur fyrir Alþingi (þskj. 321, 287. mál) og vikið að tilkynningarskyldu í 19. gr. frumvarps til grunnskólalaga sem einnig liggur fyrir Alþingi (þskj. 319, 285. mál).
Barnaverndarstofa vill einnig mæla með því að lögreglu beri að tilkynna forsjáraðilum barns ef rannsókn beinist að broti sem barn fremur eða er framið gegn barni.

7. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að við 54. gr. frumvarpsins verði bætt við málsgrein sem gæti orðið svohljóðandi: "Ef sakborningur er yngri en 18 ára skal lögregla leitast við að eiga gott samstarf við barnaverndarnefnd sem fer með mál barnsins og gefa nefndinni kost á að fylgjast með rannsókn málsins." Ákvæði þetta myndi tengjast ákvæði 1. mgr. 18. gr. og 3. mgr. 20. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

8. Í 61. gr. er fjallað um sérstakar tilkynningar lögreglu til barnaverndarnefnda ef taka á skýrslu af sakborningi yngri en 18 ára. Barnaverndarstofa gerir ekki athugasemd við þá afmörkun mála sem þar er gerð tillaga um. Barnaverndarstofa hvetur hins vegar til þess að lögreglu beri í öllum tilvikum að tilkynna lögráðamanni ef taka á skýrslu af sakborningi yngri en 18 ára, óháð alvarleika brotsins.
Þá telur Barnaverndarstofa brýna nauðsyn að kveða með skýrum hætti á um skyldu lögreglu til að tilkynna barnaverndarnefnd um skýrslutökur af brotaþolum og öðrum vitnum yngri en 18 ára, enda gert ráð fyrir slíkum reglum í 2. mgr. 18. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
Barnaverndarstofa mælir með því að um brotaþola gildi svipuð afmörkun og um sakborning en aftur á móti mætti hugsa sér að lögregla tilkynnti barnaverndarnefnd um skýrslutöku af öðrum vitnum ef brot er alvarlegt eða hagsmunir vitnis undir 18 ára aldri krefðust þess sérstaklega.

9. Barnaverndarstofa telur fulla ástæðu til þess að taka fram í 69., 75. og 84. gr. frumvarpsins um hald, leit í húsum o.fl. og símahlustun o.fl., að með ótvíræðu samþykki sé átt við samþykki sakbornings og lögráðamanns ef sakborningur er yngri en 18 ára.

10. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að í ákvæði 78. gr. frumvarpsins, um málsmeðferð vegna líkamsleitar, líkamsrannsóknar eða geðrannsóknar, verði gert ráð fyrir tilkynningu til barnaverndarnefndar ef sakborningur er yngri en 18 ára og leitast við að gefa fulltrúa barnaverndarnefndar kost á að vera viðstaddur rannsókn auk þess sem barni verði ætíð skipaður verjandi við þessar aðstæður.

11. Barnaverndarstofa telur mjög mikilvægt að tekið verði skýrt fram um skyldu lögreglu eða dómara að tilkynna barnaverndarnefnd ef gerð er krafa um gæsluvarðhald og sakborningur er yngri en 18 ára, t.d. í 98. gr. frumvarpsins um málsmeðferð í tilefni af kröfu um gæsluvarðhald.

Gríðarlega mikilvægt er að tryggja sem best samstarf og samfellu í störfum lögreglu annars vegar og barnaverndarnefndar hins vegar þegar unnið er í málum ungra sakborninga og sjálfsagt tryggja að barnaverndarnefnd berist upplýsingar um jafnafrifaríka aðgerð og gæsluvarðhald.

12. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að tekið verði fram í c. lið 99. gr. að auk verjanda sé skylt að verða við ósk gæslufanga yngri en 18 ára um að hafa samband við barnaverndarnefnd.

13. Ef ákvæði 59. gr. frumvarpsins um skýrslutöku af börnum sem brotapolum á rannsóknarstigi verður ekki breytt þá telur Barnaverndarstofa mjög brýnt að mæla sérstaklega fyrir um skyldu til að hraða meðferð þeirra rannsóknarmála fyrir dómi sem mest má vera. Barnaverndarstofa mælir með því að settir verði tímafreistir, að taka verði skýrslu af barni í þessum tilvikum innan viku frá því að beiðni berst dómara.

14. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að kveða á um í 2. mgr. 104. gr. að dómara beri að tilkynna réttargæslumanni og barnaverndarnefnd um skýrslutöku af sakborningi og brotþola ef viðkomandi er yngri en 18 ára.

15. Þá telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að kveða á um skyldu til að tilkynna barnaverndarnefnd um skýrslutökur af börnum fyrir dómi í öðrum tilvikum. Þannig eigi að bæta við 113. gr. ákvæði um að ákæranda beri að tilkynna barnaverndarnefnd ef taka á skýrslu fyrir dómi af ákærða yngri en 18 ára og að barnaverndarnefnd geti sent fulltrúa sinn til að vera viðstaddur skýrslutöku. Til greina kemur að afmarka brot með sama hætti og í 61. gr. frumvarpsins.

16. Barnaverndarstofa telur einnig nauðsynlegt að taka með sama hætti af skarið í 120. gr. frumvarpsins um tilkynningu til barnaverndarnefndar um skýrslur fyrir dómi af brotþola og öðrum vitnum yngri en 18 ára. Gera verði ráð fyrir samskonar afmrkun brota varðandi brotþola og í ákvæðinu um sakborning/ákærða en hugsa mætti sér aðra afmörkun um önnur vitni.

17. Í 146. gr. frumvarpsins er minnst á sáttamiðlun en Barnaverndarstofa sé engin önnur merki um sáttamiðlun í frumvarpinu. Barnaverndarstofa telur brýnt að gera frekari grein fyrir þessu úrræði í lögunum um meðferð sakamála, fjalla um skilgreiningu sáttamiðlunar, skilyrði fyrir því að beita þessu úrræði og nánar um framkvæmdina. Í því samhengi er nauðsynlegt að taka fram um tilkynningarskyldu til barnaverndarnefndar ef lögregla telur rétt að beita sáttamiðlun í máli sakbornings yngri en 18 ára.

18. Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að ákæranda beri að tilkynna barnaverndarnefnd skv. 147. gr. ef mál er fellt niður eða fallið frá saksókn og sakborningur eða brotþoli er undir 18 ára aldri.

19. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að taka fram í 152. gr. að ákæranda beri að tilkynna barnaverndarnefnd um útgáfu ákæru á hendur sakborningi yngri en 18 ára. Hið sama beri að gera ef gefin er út ákæra og brotþoli er undir 18 ára.

20. Í 218. gr. er fjallað um ábyrgð ákærða á greiðslu sakarkostnaðar. Barnaverndarstofa mælir sérstaklega með því að lögfest verði heimild til að fella niður eða lækka sakarkostnað þegar ákærði er yngri en 18 ára þegar brot er framið. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef farið er að tillögu Barnaverndarstofu um að víka út skyldu til að skipa börnum verjanda. Telja verður sjálfsagt að börn hafi verjanda til að gæta hagsmuna sinna við rannsókn og meðferð opinberra mála en mikilvægt að íþyngja ekki börnum um of með greiðslu hás sakarkostnaðar jafnvel þó þau verði fundin sek um brot.

21. Barnaverndarstofa telur mjög brýnt að breyta ákvæði 2. mgr. 227. gr. frumvarpsins um upplýsingar úr sakaskrá. Ákvæðið í frumvarpinu gengur þvert gegn ákvæði 3. mgr. 44. gr. barnaverndarlaganna nr. 80/2002 þar sem lögreglu og sakaskrá ríkisins er gert skylt að láta barnaverndarnefndum endurgjaldslaust í té upplýsingar sem þessar stofnanir búa yfir um barn og foreldra þess og varðað geta barnaverndarmál. Það er gríðarlega brýnt að barnaverndarnefndir eigi greiðan aðgang að upplýsingum af þessu tagi enda verða barnaverndarnefndir að geta tekið ákvarðanir um jafn alvarlegar aðgerðir og t.d. að höfða mál á hendur foreldri til sviptingar forsjár ef foreldri er vanhæft eða hefur framið alvarlegt brot gegn barni.

Barnaverndarstofa er reiðubúin til að gefa allar frekari upplýsingar sem stofan býr yfir ef þess er óskað.