



BARNAVERNDARSTOFA

Alþingi, nefndasvið
Þórshamri v/Templarasund
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1574
komudagur 14.2.2013

Reykjavík, 13. febrúar 2013
Tilvísun : 2013010124/33

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (öryggisráðstafanir o.fl.) - 420. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 28. janúar sl., þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 með síðari breytingum (öryggisráðstafanir o.fl.), 420. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

Barnaverndarstofa telur jákvætt að frumvarp sem varðar öryggisráðstafanir gagnvart einstaklingum vegna réttaröryggis sé komið fram á Alþingi. Hefur Barnaverndarstofa um nokkurt skeið talið rétt að koma slíku eftirliti á fót. Í umsögn stofunnar um frumvarp um breytingu á barnaverndarlögum, sem samþykkt var vorið 2011, lagði hún til breytingar á 36. gr. þeirra laga sem miðuðu að því að koma á fót slíku eftirliti. Einnig tók Barnaverndarstofa saman minnisblað fyrir velferðarráðuneytið varðandi þetta málefni á vormánuðum 2012. Fylgir afrit af því minnisblaði með umsögn þessari.

Þrátt fyrir að Barnaverndarstofa setji ekki fram sérstaka gagnrýni á frumvarp það, sem nú er til meðferðar á Alþingi er það mat stofunnar að frumvarpið sé ekki að öllu leyti til þess fallið að ná fram því markmiði að vernda börn gegn þeim einstaklingum, sem gerst hafa sekir um kynferðisbrot gegn börnum. Barnaverndarstofa telur því rétt að koma með nokkrar ábendingar og tillögur í tengslum við málið. Varða athugasemdir Barnaverndarstofu þá einstaklinga sem dæmdir hafa verið fyrir kynferðisbrot gegn börnum, en frumvarpið varðar einstaklinga sem gerst hafa brotlegir við fleiri brotaflokkana en þann sem stofan telur nauðsynlegt að fjalla um í umsögn sinni.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hægt verði að beita þá, sem hafa nauðgað eða gerst sekir um annað alvarlegt kynferðisbrot, öryggisráðstöfunum. Telur Barnaverndarstofa því rétt að vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar á að þegar um kynferðisbrot gegn börnum er að ræða þá segir alvarleiki brotsins ekki einn og sér til um það, hvort líklegt sé að hinn brotlegi brjóti á ný gegn barni. Áreiðanlegasta tækið í þessum efnum er svokallað áhættumat, sérstakt sálfræðilegt mat sem framkvæmt er til þess að leggja mat á hversu líklegt er að viðkomandi brjóti af sér aftur. Það er mat Barnaverndarstofu að nauðsynlegt sé að allir þeir, sem eru dæmdir fyrir kynferðislegt ofbeldi gegn barni, verði gert skylt að undirgangast slíkt mat. Ef menn teljast líklegir til þess að brjóta af sér á ný (þeir sem metnir eru í mestri áhættu) er nauðsynlegt að fylgjast sérstaklega með þeim einstaklingum eftir að afplánun lýkur. Kallar það á að í lögum verði skýrlega kveðið á um heimild opinbers aðila til þess að halda skrá yfir þá sem brotið hafa kynferðislega gegn börnum. Einnig þarf að tryggja að þessir einstaklingar fái félagslegan stuðning og meðferð við hæfi (samtals- og eftir atvikum lyfjameðferð). Kallar slíkt á þverfaglegt samstarf opinberra stofnana, sem hefur það fyrst og fremst að markmiði að minnka líkurnar á að viðkomandi brjóti af sér á ný.

Nokkur ríki hafa komið upp einhverju slíku fyrirkomulagi og telur Barnaverndarstofa rétt að

vekja athygli Alþingis á því fyrirkomulagi sem tekið hefur verið upp í Bretlandi, þar sem settar hafa verið á fót sérstakar ráðstafanir sem taka yfir þá þætti sem nefndir hafa verið hér að framan. Um er að ræða samstarf opinberra aðila þar sem haldin er þrískipt skrá (yfir einstaklinga sem hafa 1) hlotið dóm, 2) eru á reynslulausn og 3) eru metnir í mestri áhættu að brjóta af sér á ný), fylgst er sérstaklega með þeim sem eru metnir í mestri áhættu og þeim jafnframt veittur félagslegur stuðningur og meðferð. Er verkefnið nefnd Multy agency public protection arrangements (MAPPA). Vísar Barnaverndarstofa til upplýsinga sem fram koma á heimasíðu dómsmálaráðuneytsins í Bretlandi á slóðinni <http://www.justice.gov.uk/offenders/multi-agency-public-protection-arrangements>.

Vísir að slíku fyrirkomulagi er í 36. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 en þó þarf að gera nokkrar breytingar á ákvæðinu til þess að unnt sé að framfylgja eftirlitinu með fullnægjandi hætti. Í fyrsta lagi vantar í ákvæðið skyldu til þess að láta hinn brotlega undirgangast áhættumat. Í öðru lagi vantar skýra lagaheimild til þess að Barnaverndarstofa geti haldið skrá yfir þá sem dæmdir hafa verið fyrir kynferðisbrot gegn börnum. Í þriðja lagi þarf lagaákvæðið að gera ráð fyrir því að Barnaverndarstofa fái upplýsingar um það hvenær afplánun hefst, hvenær fangi fær reynslulausn og hvenær henni lýkur. Í fjórða lagi þarf í ákvæðinu að vera kveðið á um skyldu einstaklingsins til þess að gera Barnaverndarstofu viðvart um dvalarstað sinn og breytingar í þeim efnunum. Að lokum vantar inn í ákvæðið með hvaða hætti opinberar stofnanir eiga að hafa með sér samstarf til þess að minnka líkur á frekari afbrotum, s.s. með félagslegum stuðningi og meðferð.

Barnaverndarstofa telur rétt að áréttu að þrátt fyrir að ákvæði um öryggisráðstafanir og eftirlit verði sett inn í lög þá verður ekki hægt að koma í veg fyrir að dæmdur einstaklingur brjóti á ný gegn barni. Það er hins vegar mat stofunnar að unnt sé að draga úr þeim líkum með ýmsum aðgerðum og er það afstaða stofunnar að framangreindar tillögur séu best til þess fallnar að ná því markmiði fram. Hvetur Barnaverndarstofa því til þess að 36. gr. barnaverndarlaga verði breytt svo að unnt verði að halda uppi skilmerkilegu eftirliti með þeim sem brotið hafa kynferðislega gegn börnum og jafnframt styðja hinn brotlega félagslega og veita honum nauðsynlega meðferð.

Barnaverndarstofa veitir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði óskað eftir því.

Virðingarfyllst
f.h. Barnaverndarstofu

Heiða Björg Pálmadóttir
Heiða Björg Pálmadóttir
lögfræðingur Barnaverndarstofu



Hjálagt:

Minnisblað um eftirlit með kynferðisbrotamönnum dags. 27. febrúar 2012

**Eftirlit með kynferðisbrotamönnum.**

Málsnúmer: 2012010006

Búið til: 27.02.2012

Skráð af: Guðrún Þorleifsdóttir

Önnur samskipti

Minnisblað	Bréfalyklar:	011
Efni:	Eftirlit með kynferðisbrotamönnum.	
Tegund skjals:	Minnisblað	
Dags:	27.02.2012	
Fyrirtæki:	Velferðarráðuneytið	
Nafn:	Guðlín Steinsdóttir	

Texti:

3

Minnisblað**Eftirlit með kynferðisbrotamönnum**

Tekið saman af hálfu Barnaverndarstofu fyrir velferðarnefnd Alþingis

Með tölvupósti dags. 10. janúar s.l. óskaði velferðarráðuneytið eftir því fyrir hönd velferðarnefnd Alþingis að unnið yrði minnisblað um eftirfarandi atriði. Hvaða heimildir barnaverndaryfirvöld hafa til að hafa eftirlit með kynferðisbrotamönnum hér á landi og hvernig þær eru nýttar. Nefndin óskar einnig eftir upplýsingum um hvernig löggjöf nágrannaríkja okkar er hagað þegar kemur að eftirliti með kynferðisbrotamönnum og hver sé reynsla annarra ríkja af löggjöf sem heimilar slíkt eftirlit.

1. Hvaða heimildir hafa barnaverndaryfirvöld til þess að hafa eftirlit með kynferðisbrotamönnum hér á landi og hvernig eru þær heimildir nýttar?

Í 36. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er fjallað um upplýsingar úr sakaskrá. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að núgildandi barnaverndarlögum kemur fram að ákvæði greinarinnar miði af því að unnt sé að grípa til ráðstafana í því skyni að *vernda börn gegn hættum sem kunna að stafa af dæmdum kynferðisbrotamönnum*. Einnig segir að nokkur hluti kynferðisbrotamanna sé líklegur til að endurtaka brot sín. Af þeim sökum þygi réttmætt vegna hagsmuna barna að unnt sé að *fylgjast með aðsetri þeirra á hverjum tíma og jafnvel grípa til tiltekinna ráðstafana* ef ríkar ástæður eru fyrir hendi.

Í fyrri málsgrein ákvæðisins er kveðið á um *rétt Barnaverndarstofu til upplýsinga* um menn sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn ákvæðum kynferðisbrotakafla (kafli. XXII.) almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þar kemur einnig fram hvernig stofunni sé heimilt að nýta slíkar upplýsingar. Með ákvæðinu er Barnaverndarstofu jafnframt veitt heimild til að tilkynna viðkomandi barnaverndarnefnd flytji maður sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Ef rík barnaverndarsjónarmið mæla með getur barnaverndarnefnd gert öðrum viðvart að fengnu samþykki Barnaverndarstofu.

Á grundvelli 1. mgr. 36. gr. bvl. eru Barnaverndarstofu veittar *upplýsingar frá Ríkissaksóknara* um menn sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn ákvæðum XXII.

kafla alm. hgl. Þær upplýsingar sem Barnaverndarstofa fær frá Ríkissaksóknara er dómur í viðkomandi refsímáli ásamt nafni þess aðila er hlaut dóminn. Þar sem dómur í kynferðisbrotamálum eru í flestum tilvikum birtir með nafnleynd er stofunni nauðsynlegt að afla dómanna með þessum hætti. Barnaverndarstofa getur þar af leiðandi fylgst með því *hvort sami aðili er ítrekað dæmdur* fyrir brot gegn kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga.

Barnaverndarstofa hefur túlkað framangreint ákvæði með þeim hætti að í því felist jafnframt heimild til þess að stofunni séu veittar upplýsingar frá Fangelsismálastofun og sakaskrá ríkisins *um upphaf og lok afplánunar* þeirra aðila er hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn ákvæðum XXII. kafla alm. hgl. Persónuvernd hefur einnig tekið undir ofangreinda túlkun Barnaverndarstofu á ákvæðum 1. mgr. 36. gr. bvl.

Hvorki í 36. gr. bvl. né greinargerð með frumvarpi er varð að barnaverndarlögum koma fram takmarkanir á framangreindum upplýsingarétti Barnaverndarstofu. Þó hefur ekki mikið reynt á frumkvæði Barnaverndarstofu til þess að miðla upplýsingum áfram til barnaverndarnefnda. *Heimild Barnaverndarstofu til þess að miðla upplýsingum áfram* ber að túlka mjög þröngt. Framangreind heimild á því einungis við þegar um er að ræða einstakling sem sérstaklega mikil ógn er talin stafa af. Ávallt þarf að hafa hliðsjón af lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 við miðlun persónuupplýsinga. Þá er ákveðin óvissuþáttur hvernig skráningar- og eftirlitskerfi samrýmist einkalífsvæðing stjórnskrárinna. Ákvæði *Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna*, sem fullgildir hefur verið af Íslands hálfu og til stendur að lögfesta, standa bæði til þess að komið verði á fót skráninga- og eftirlitskerfi til verndar börnum og til þess að vernda börnin sjálf fyrir slíkri skráningu.

Í 2. mgr. 36. gr. bvl. er að finna reglur sem vinna einnig að áðurgreindu markmiði, þ.e. að vernda börn gegn þeim hættum er kunna að stafa af dæmdum kynferðisbrotamönnum. Þar kemur fram *bann við ráðningu til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum*, eða á heimilium eða stofnunum samkvæmt barnaverndarlögum, einstakling sem hlotið hefur refsídóm vegna brota gegn ákvæðum kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Einnig er að finna slíkt ráðningarbann í ýmsum sérlegum, t.a.m. leikskólalögum og grunnskólalögum.

2. Hvernig er löggjöf nágrannaríkja okkar hagað þegar kemur að slíku eftirliti?

Í löggjöf nágrannaríkja okkar er *ekki að finna löggjöf sem heimilar eftirlit* með dæmdum kynferðisbrotamönnum. Hins vegar er þar að finna ýmsar reglur sem stefna að sama marki þó þær gangi skemmra. Í gegnum tíðina hefur mikið verið horft til löggjafar í Noregi og Danmörku við samningu lagafrumvarpa hér á landi og eru íslensku barnaverndarlögin hliðstæð þeim norsku.

Ákvæði *norskra* barnaverndarlaga hafa þó ekki að geyma álíka heimild til upplýsingaöflunar líkt og 1. mgr. 36. gr. bvl. Í hinum norsku lögum er hins vegar að finna álíka heimild og í 2. mgr. 36. gr. bvl. Er ákvæði íslensku laganna samið að fyrirmynd þeirra norsku. Þá hafa verið lagðar fram tillögur að skráningar- og eftirlitskerfi á norska stórþinginu sem hafa ekki náð fram að ganga.

Í *Danmörku* er ekki skráningar- og eftirlitskerfi með dæmdum kynferðisbrotamönnum. Eftir að einstaklingur hefur setið af sér sína refsingu getur viðkomandi fengið meðferð við hæfi. Í danskri löggjöf er þó að finna heimild til þess að banna dæmdum kynferðisbrotamanni að hafa samskipti við börn á ákveðnum aldri.

Slíka ákvörðun verður að bera undir dómara í hvert skipti. Þá má finna í löggjöf margra Evrópuríkja, m.a. Danmörku, lagaákvæði sem heimila að úrskurða hættulega brotamenn í öryggisgæslu um ótiltekin tíma. Raunin er hins vegar sú að sjaldan er gripið til slíkra ráðstafana.

Á Norðurlöndunum og á meginlandi Evrópu hefur *megináhrerslan verið lögð á að veita kynferðisbrotamönnum meðferð*, bæði sálfræðimeðferð og lyfjameðferð. Um er að ræða meðferð sem viðkomandi kynferðisbrotamaður samþykkir. Slík meðferð stendur til boða bæði á meðan afplánun stendur og ennfremur eftir að henni er lokið. Í Evrópuráðssamningi um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun sem gerður var í Lanzarote 25. október 2007, svokallaður *Lanzarote samningur*, er að finna ákvæði sem skylda aðildarríki til þess að hafa tiltæk þess háttar úrræði. Ísland er eitt af 43 ríkjum sem hafa skrifað undir samninginn og unnið er að fullgildingun hans hér á landi.

Í ljósi þess að framangreindar sálfræðimeðferðir eru háðar vilja viðkomandi kynferðisbrotamanns eru ekki allir á einu máli að þær aðgerðir séu nægilegar til þess að vernda börn og samfélagið gegn síbrotamönnum sem hvað mesta ógnin stafar af og falla í svokallað „high risk“ áhættuflokk. Af framangreindu er ljóst að áhættumat er grundvallarþáttur í því að meta hvaða aðilum mesta ógnin stafar af. Þá liggur fyrir tillaga hjá Evrópuráðinu þess efnis að aðildarríki ráðsins komi sér upp skráningar- og eftirlitskerfi með kynferðisbrotamönnum. Í tillögunni er talað um fyrirkomulag sem svipar að flestu leyti til breska kerfisins. Það er að segja kerfi sem byggir á áhættumati og meðferð fyrir kynferðisbrotamenn bæði fyrir og eftir afplánun. Þar sem miðlun upplýsinga er takmörkuð við þá aðila sem þurfa á slíkum upplýsingum að halda vegna starfa sinna með eða fyrir börn, svokölluð „need to know“ regla. Jafnframt er gert ráð fyrir upplýsingagjöf úr kerfinu til þess að fylgjast með kynferðisbrotamönnum sem mikil ógn er talin stafa af.

3. Hver er reynsla annarra ríkja af löggjöf sem heimilar eftirlit með kynferðisbrotamönnum?

Árið 1997 tóku í gildi í Bretlandi sérstök *lagaákvæði um skráningu* dæmdra kynferðisbrotamanna (Sex Offenders Register). Samkvæmt þeim er dæmdum kynferðisbrotamönnum skylt að tilkynna aðsetur sitt til lögregluvalda og er framkvæmt áhættumat um hversu hættulegur viðkomandi brotamaður telst. Í bresku lögnum er *ekki að finna heimildir né skyldu til að tilkynna almenningsi* um aðsetur dæmdra kynferðisbrotamanna. Hins vegar er *að finna heimildir til að miðla upplýsingum um þá kynferðisbrotamenn sem talið er að veruleg hættu stafi af* til barnaverndaryfirvalda svo og í sérstökum tilvikum til stofnanna sem sinna börnum, t.d. skóla.

Í breskum lögum eru þröngar heimildir fyrir hendi til að upplýsa almenningsi. Hins vegar eru í breskum lögum ákvæði sem miða að því að kynferðisbrotamönnum verði bannað að sinna störfum sem hafa í för með sér samskipti við börn án eftirlits. Markmiðið er að verndar hagsmuni barna og samfélagsins gegn kynferðisbrotamönnum og hefur þetta fyrirkomulag gefið góða raun. Kostir breska skráningar- og eftirlitskerfisins er að fram fer *áhættumat og miðlun upplýsinga úr skráningarkrefinu er takmörkuð*. Þær aðferðir sem notaðar eru við áhættumat hafa verið í stöðugri þróun sem gert hefur matið áreiðanlegra en áður var.

Bandaríkjamenn hafa gengið hvað lengst í þessum efnum. Þar í landi voru

fyrst sett lög um skráningar- og eftirlitskerfi með dæmdum kynferðisbrotamönnum árið 1994. Um er að ræða alríkislög sem kennd eru við Jackop Wetterling. Samkvæmt þeim voru aðeins veittar upplýsingar úr skráningarkerfinu þegar talið var nauðsynlegt til verndar almenningi.

Árið 1996 tóku gildi í Bandaríkjunum sérstök lög um almenna tilkynningarskyldu dæmdra kynferðisbrotamanna, svonefnd „*Megan's Law*“. Um er að ræða alríkislög sem skylda öll 50 ríki Bandaríkjanna til að lögleiða lágmarksákvæði til að *lata almenningi í té upplýsingar um þá kynferðisbrotamenn* sem álitid er að hætta geti stafað af. Dæmdum kynferðisbrotamönnum er þá skylt að tilkynna yfirvöldum heimilisfang sitt þegar að lokinni afplánun og síðan ætíð þegar þeir hafa aðsetursskipti. Einstök ríki Bandaríkjanna hafa útfært lögin með ólíkum hætti og er sumstaðar gengið mjög langt í þessum efnum. Í sumum ríkjum gengur lögreglan í hús í nágrenni hins dæmda og gerir barnafjölskyldum viðvart, lætur í té upplýsingar um eðli brots, nafn og heimilisfang viðkomandi og jafnvel andlistmynd. Þá er algengt að persónuupplýsingum um dæmda kynferðisbrotamenn („sex offender registry“) sé komið fyrir á veraldraefnum í því skyni að gera þær aðgengilegar öllum sem vilja. Gjarnan fylgir þá eins konar „hættumat“ þar sem brotamenn eru flokkaðir eftir því hvort þeim kunni að stafa mikil, miðlungs eða lítil hætta þar sem brotamenn eru flokkaðir („high risk“, „medium risk“, og „low risk“) og er þekktum aðferðum beitt við þetta mat.

Meganslögin eru mjög umdeild í Bandaríkjunum ekki síst sú framkvæmd sem lengst gengur. *Fagfólk á þessu sviði er almennt andvígt þessu fyrirkomulagi* sem komið var á í tilfinningahita í kjölfar tiltekinna atburða sem settu mark sitt á bandarísku þjóðina. Ákvæði um tilkynningarskyldu til almennings um kynferðisbrotamenn hliðstæð þeim sem hér hefur verið greint frá *hefur ekki verið talið eiga erindi í lög hér á landi*. Það fyrirkomulag sem viðhaft er í Bandaríkjunum hefur ekki skilað tilætluðum árangri og hafa margar rannsóknir bent til þess að það stuðli frekar að hærri ítrekunartíðni brota. Einnig hefur það verið hart gagnrýnt að *miðlun upplýsinga úr miðlægum gagnagrunni er ótakmarkaður*. Þá hefur kerfið verið talið veita falskt öryggi þar sem það dregur athygli foreldra frá þeirri staðreynd að mun algengara er barn verði fyrir kynferðisbroti innan fjölskyldunnar.

Virðingarfyllst f.h. Barnaverndarstofu
Guðrún Þorleifsdóttir, lögfr.