

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á barnaverndarlögum og barnalögum.

Frá félags- og tryggingamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þorgerði Benediktsdóttur frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, Hrefnu Friðriksdóttur frá starfshópi félags- og tryggingamálaráðherra um endurskoðun barnaverndarlaga, Elnu Katrínu Jónsdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Braga Guðbrandsson og Heiðu Björg Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu og Salome Þórisdóttur frá Þroskaþjálfafélagi Íslands. Þá bárust umsagnir frá Persónuvernd, Fangelismálastofnun ríkisins, umboðsmanni barna, ríkissaksóknara, Sátt – félagi um sáttamiðlun, Lögmannafélagi Íslands, Útlendingastofnun, Barnaheillum, Heimili og skóla, ríkislögreglustjóra, Prestafélagi Íslands, Jafnréttisstofu og Ákærndafélagi Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að tryggja ýmis réttindi barna og tryggja stöðu þeirra gagnvart foreldrum og forsjáraðilum. Lagt er til að líkamlegar og andlegar refsingar gagnvart börnum verði gerðar óheimilar og kveðið á um refsináemi slíks verknaðar. Á það við hvort sem ofbeldið er framið af foreldri, forsjármanni eða öðrum umsjónaraðila barns. Þá er lögð til breyting á barnaverndarlögum þar sem hugtökin óviðunandi aðstæður, uppeldisaðstæður og uppeldisskilyrði eru skilgreind og að lokum er lögð til sú breyting að nota orðið vændi í stað lauslætis í 99. gr. barnaverndarlaga sem kveður á um að refsivert sé að hvetja barn til lauslætis.

Allsherjarnefnd vísaði málinu til félags- og tryggingamálanefndar 5. mars sl. í samræmi við 3. mgr. 23. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Í júlí sl. skipaði félags- og tryggingamálaráðherra starfshóp sem falið var að meta reynsluna af barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og gera tillögur til breytinga eftir því sem talin yrði ástæða til. Eftir að dómur féll í Hæstarétti í máli nr. 506/2008 22. janúar 2009 fól félags- og tryggingamálaráðherra starfshópnum sérstaklega að meta hvernig heppilegt væri að breyta ákvæðum barnaverndarlaga til þess að taka af öll tvímæli um refsináemi þeirrar háttsemi að beita börn líkamlegum refsingum á Íslandi. Nefndin fékk formann starfshópsins á fund sinn sem gerði ítarlega grein fyrir vinnu hópsins og sjónarmiðum þeirra. Þær breytingar sem nefndin leggur til á frumvarpinu eru í samræmi við vinnu og álit starfshópsins.

Í dómi Hæstaréttar nr. 506/2008 kemst dómurinn að þeirri niðurstöðu að með 1. mgr. 99. gr. barnaverndarlaga sé ekki lagt fortakslaust bann við því að foreldri eða annar maður með samþykki þess beiti barn líkamlegum aðgerðum til að bregðast við óþægð heldur sé refsináemi slíkrar háttsemi háð því að gerðir hans séu til þess fallnar að skaða barnið andlega eða líkamlega. Málið snerist um flengingar sem maður notaði til að refsa sonum unnustu sinnar. Frumvarpinu er m.a. ætlað að bregðast við þessum dómi.

Nefndin telur ekki þörf á að breyta 1. mgr. 1. gr. barnaverndarlaga enda orðalagið í samræmi við ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, og skuldbindingar Íslands að þjóðarétti, m.a. samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem fullgiltur var á Íslandi árið 1992, sbr. auglýsingu nr. 18/1992. Á Alþingi var samþykkt með þingsályktun 16.

mars sl. að undirbúa lögfestingu á samningnum þannig að frumvarp þess efnis liggi fyrir eigi síðar en 20. nóvember 2009. Nefndin telur því réttara, til að taka af öll tvímæli, að breyta orðalagi 2. mgr. 1. gr. og jafnframt, til að tryggja börnum enn frekari vernd, að bannákvæðið taki til þess að beita börn ofbeldi og vanvirðandi háttsemi, sbr. 19. gr., 34. gr. og 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um vernd barna gegn m.a. hvers kyns líkamlegu, andlegu og kynferðislegu ofbeldi, vanrækslu, pyndingum og vanvirðandi meðferð. Nefndin leggur áherslu á að með ofbeldi sé einnig átt við andlegar og líkamlegar refsingar og minnir á að barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur skilgreint líkamlegar refsingar sem allar þær refsingar þar sem beitt er líkamlegu valdi með það að markmiði að valda einhverjum sársauka eða óþægindum, sama hversu smávægilegum. Undir það falli meðal annars að slá barn, þ.m.t. löðruna, lemja og rassskella, ýmist með hendi eða öðru. Gengið er út frá því að öll háttsemi af þessu tagi sé skaðleg fyrir börn. Barnaréttarnefndin hefur undirstrikað að ekki þurfi líkamlega snertingu til að refsing eða háttsemi teljist grimmileg og/eða vanvirðandi, undir það falli m.a. að hóta barni eða hræða það, gera lítið úr barni og niðurlægja það. Vert er að geta þess að barnaréttarnefndin gerir sérstakan greinarmun á annars vegar ofbeldi og vanvirðandi háttsemi og hins vegar því að ala barn upp og beita nauðsynlegum aga. Viðurkennt er að foreldrum og öðrum beri að tryggja barni gott uppeldi, umönnun eða leiðsögn og setja því mörk sem stuðla að mestum hugsanlegum þroska barnsins. Einnig er ljóst að uppeldi og umönnun getur verið krefjandi og felur oft í sér meiri líkamlega snertingu og markasetningu en samskipti tveggja fullorðinna. Barnaréttarnefndin telur ljóst að í framkvæmd megi þó gera nokkuð skýran mun á annars vegar jákvæðum, uppbyggilegum aga og hins vegar líkamlegu valdi eða háttsemi sem ætlað er að meiða eða niðurlægja barn. Þá má geta þess að barnaréttarnefndin gerir einnig greinarmun á annars vegar refsingu eða vanvirðandi háttsemi og hins vegar nauðsynlegum líkamlegum viðbrögðum til að forða barni frá því að skaða sjálft sig eða aðra. Félags- og tryggingamálanefnd tekur undir þessi sjónarmið barnaréttarnefndarinnar og bendir einnig á tilmæli Evrópuráðsins til aðildarríkjanna, nr. 19/2006, um stefnu til eflingar foreldrahæfni þar sem lögð er áhersla á jákvæðar uppeldisaðferðir og aga án ofbeldis.

Í 3. gr. barnaverndarlaga eru skýringar á hugtökum og er í frumvarpinu lagt til að óviðunandi aðstæður, uppeldisaðstæður og uppeldisskilyrði verði skilgreind á þann hátt að barn búi við og sé misboðið með vanrækslu, ofbeldi eða annars konar illri meðferð, þ.m.t. heimilisofbeldi. Nefndinni hefur verið tjáð að endurskoðun barnaverndarlaga og mat á framkvæmd þeirra standi nú yfir og telur nefndin rétt að bíða með skilgreiningu hugtaksins fram að þeirri endurskoðun, enda snertir skilgreining á óviðunandi aðstæðum grundvöll að öllu barnaverndarstarfi og réttindum og skyldum barnaverndaryfirvalda.

Nefndin telur brýnt að gera breytingu á 18. gr. núgildandi barnaverndarlaga. Í 1. mgr. 18. gr. laganna er mælt fyrir um skyldu til að gefa barnaverndarnefnd kost á að fylgjast með rannsókn máls þegar grunur leikur á að framið hafi verið refsivert brot annaðhvort af eða gegn barni. Í framkvæmd hefur fulltrúa barnaverndarnefndar verið gefinn kostur á að vera viðstaddur skýrslutöku af barni hjá lögreglu og fyrir dómi enda talið mikilvægt að tryggja með þeim hætti hagsmuni barnsins. Með þessu er einnig tryggt að barnaverndarnefnd fái strax upplýsingar og geti brugðist við til að tryggja öryggi barnsins ef þörf krefur. Þessi framkvæmd á sér m.a. stoð í ákvæði reglugerðar nr. 321/1999, um tilhögun skýrslutöku fyrir dómi af brotþola yngri en 18 ára, en hún var nýlega felld brott, og að nokkru í lögum um meðferð sakamála. Nefndin fékk þær upplýsingar að ríkissaksóknari hafi nýlega skoðað þær reglur sem gilda um skýrslutökur og talið að ekki væri nægilega sterkur lagagrundvöllur fyrir því að starfsmenn barnaverndaryfirvalda gætu verið viðstaddir skýrslutökur. Nefndinni þykir því

ástæða til lögfesta slíka heimild og tryggja í barnaverndarlögum rétt fulltrúa barnaverndarnefndar til að vera viðstaddur skýrslutöku af barni hjá lögreglu og fyrir dómi. Í 61. gr. laga um meðferð sakamála er sérstaklega fjallað um skýrslutöku hjá lögreglu af barni sem sakborningi og er víkið að því hér til áréttingar. Mikilvægt er að undirstrika að fulltrúi barnaverndarnefndar eigi einnig óskoraðan rétt á að vera viðstaddur skýrslutöku af barni sem er brotapolí eða vitni að broti enda er hér oft um alvarleg mál að ræða.

Samkvæmt 1. mgr. 99. gr. barnaverndarlaga er refsivert að beita barn refsingum, hótunum eða ógnunum ef ætla má að slíkt skaði barnið andlega eða líkamlega og varðar brot gegn þessu sektum eða fangelsi allt að þremur árum. Með síðari hluta ákvæðisins virðist ætlunin að koma í veg fyrir að öll háttsemi sem hugsanlega geti talist „refsing“ barns sé refsiverð enda sé það orð eitt og sér mjög víðtækt og geti vísað til uppeldisaðferða sem ekki eigi að varða refsingu fyrir þann sem beitir aðferðinni, svo sem að setja barni mörk eða takmarka réttindi barna. Hins vegar þykir nefndinni ljóst að ganga megi út frá því að háttsemi, sem felst í því að beita barn andlegum og líkamlegum refsingum, vanvirðandi háttsemi, hótunum og ógnunum, sé skaðleg fyrir barn. Nefndin leggur því til með hliðsjón af dómi Hæstaréttar í máli nr. 506/2008 að í 1. mgr. 99. gr. barnaverndarlaga verði tekið fram berum orðum að það varði refsingu að beita barn andlegum eða líkamlegum refsingum eða annarri vanvirðandi háttsemi eða hótunum eða ógnunum. Þá þykir ekki ástæða til að milda refsingu við brotum af þessu tagi enda eigi börn rétt á sérstakri vernd. Nefndin áréttar að ákvæðið komi til fyllingar ákvæðum almennra hegningarlaga um ofbeldi og önnur brot gegn börnum. Nefndin leggur jafnframt til að breyting á 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins þar sem vændi er sett í stað lauslætis verði látin bíða nánari endurskoðunar laganna og beinir því jafnframt til félags- og tryggingamálaráðuneytis að skoða hvort nota eigi hugtakið vændi í stað lauslætis í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með lögum nr. 61/2007 en þá var hugtakið lauslæti afmáð úr lögnum og vændi sett þess í stað.

Með hliðsjón af áður nefndum dómi Hæstaréttar og til að taka af öll tvímæli leggur nefndin til breytingar á 4. gr. frumvarpsins til að ákvæði barnalaga banni foreldrum að beita barn ofbeldi og vanvirðandi háttsemi, þ.m.t. andlegum og líkamlegum refsingum, auk þess að kveða skýrt á um að foreldrum beri að vernda barn sitt gegn ofbeldi eins og nú er mælt fyrir um í lögnum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, Kristinn H. Gunnarsson, Ármann Kr. Ólafsson og Árni Johnsen voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 20. mars 2009.

Puríður Backman,
varaform., frsm.

Helga Sigrún Harðardóttir. Steinunn Valdís Óskarsdóttir.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.

Atli Gíslason.