



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Reykjavík mánudagur, 30. október 2023
Tilvísun: 2023100105

Alþingi
Nefndasvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn ríkislögreglustjóra um tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2023-2027, 241. mál.

Ríkislögreglustjóra hefur borist erindi frá velferðarnefnd um umsögn við tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar fyrir árin 2023-2027. Embættið styður tillöguna og telur hana mikilvægan þátt í að tryggja vernd og farsæld barna á Íslandi.

Tölfræði um börn og lögregluna

Lögreglan er helsti tilkynnandi til barnaverndarþjónustu, og sendir um 5000 tilkynningar á ári að jafnaði eða um 30-40% allra tilkynninga sem berast á ári hverju.

Allar tilkynningar sem berast til lögreglunnar eru skráðar í LÖKE, málaskrá lögreglunnar sem ríkislögreglustjóri rekur. Uppbygging málaskrár hefur byggst á skráningu og meðferð máls gagnvart sakborningi, en undanfarið hefur verið unnið að því að bæta skráningu brotaþola. Þegar horft er til tilkynninga um brot á almennum hegningarlögum er algengast að börn komi við sögu í slíkum málum hjá lögreglunni sem aukaaðilar (brotaþolar, vitni o.s.frv.). Þannig voru skráð 1785 börn árið 2022 hjá lögreglu í slíkum málum undir 18 ára aldri frá árinu 2021 þar sem fjöldi barna í slíkum málum var 2268. Hegningarlagabrot geta verið margvísleg, þ.m.t. auðgunarbrot, fíkniefnabrot, kynferðisofbeldi og líkamsmeiðingar.

Árið 2022 voru börn undir 18 ára árársaðilar í 13% heimilisofbeldismála og árársþolar í 28% málanna. Í heimilisofbeldismálum geta verið margvíslegir brotaflokkar umfram líkamsmeiðingar. Fjöldi grunaðra undir 18 ára í líkamsmeiðingarmálum sem tilkynnt voru til lögreglu árið 2022 var 171 og er það nær tvöföldun frá 2016, þar sem fjöldinn var 95. Í kynferðisbrotum tilkynnt til lögreglu fyrstu sex mánuði ársins 2023 voru börn undir 18 ára 11% grunaðra en brotaþolar í um 44% málanna. Meðalaldur grunaðra sama tímabil var 34 ár á meðan meðalaldur brotaþola var 23 ár.

Í farsældarvísunum 2023 kemur m.a. fram að 11% barna í 10. bekk hafa orðið fyrir heimilisofbeldi, 18% barna í 10. bekk hafa lent í slagsmálum síðastliðið ár, 5% barna í 10. bekk hafa verið lögð í einelti, 46% barna höfðu einhvern tímunn um ævina fengið óumbeðin klámfengin stafræn skilaboð og 10% barna í 10. bekk hafa orðið fyrir því að annar unglingur hafi haft munnmök eða samfarir við þau gegn vilja þeirra. Í könnuninni kemur fram að aðeins hluti

barnanna segjast hafa sagt einhverjum frá ofbeldinu.¹ Í könnunum Rannsóknar og greiningar frá 2012 til 2022 hefur hlutfall barna sem svara því til að þau hafi orðið fyrir ofbeldi einu sinni eða oftar sl. 12 mánuði verið 8-10%.² Í þessum tölum er allt ofbeldi, þ.m.t. slagsmál við skóla eða ofbeldi á heimili.

Þessar niðurstöður benda til þess að aðeins lítill hluti af umræddum málum er tilkynntur til barnaverndarþjónustu og/eða lögreglu.

Lög og reglur um barnavernd

Í þingsályktunartillögum má finna eina aðgerð þar sem gert er ráð fyrir samstarfi við lögreglu. Er það aðgerð G um *könnun alvarlegra atvika tengd börnum*. Mögulega kann einnig að vera rétt að lögreglan komi að heildarendurskoðun á barnaverndarlögum, sbr. tillögu A og lýsir embættið yfir áhuga á að taka þátt í þeirri endurskoðun.

Meginlöggjöf um starf lögreglunnar eru lögreglulög nr. 90/1996 (hér eftir nefnd lögreglulög) sem gilda almennt um störf lögreglu, þ.m.t. gagnvart ósakhæfum börnum. Hins vegar er fjallað um samvinnu lögreglu og barnaverndarþjónustu í barnaverndarlögum nr. 80/2002 (hér eftir nefnd bvl). Þá er lögregla skilgreind sem þjónustuveitandi við börn í lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 (hér eftir nefnd farsældarlög). Meðferð sakamála byggir á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 (hér eftir nefnd sml.) og hefur ríkissaksóknari sett nánari fyrirmæli fyrir ákærendur um framkvæmd þeirra þ.m.t. um meðferð mála ósakhæfra barna nr. 9/2009, auk þess sem meðferð sakamála framin af sakhæfum börnum 15 ára og eldri falla undir önnur fyrirmæli ríkissaksóknara til ákæranda. Um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi gilda lög nr. 75/2019.

Fjölmeðg ákvæði í bvl. fjalla um verkefni lögreglu í þágu barnaverndar. Má þar nefna sérstakt ákvæði í 18. gr. bvl. er fjallar um *tilkynningarskyldu lögreglu og skýrslutöku af börnum*. Þá er lögreglu og fangelsismálayfirvöldum skylt að hafa samstarf við barnaverndaryfirvöld og veita þeim eftir atvikum aðstoð við úrlausn barnaverndarmála skv. 20. gr. bvl. Barnaverndarþjónusta getur einnig sett fram beiðni um nálgunarbann einstaklings eða brottvikningu af heimili vegna hagsmuna barns eða barnshafandi einstaklings, sbr. 37. gr. bvl. Lögreglan hefur einnig upplýsingaskyldu gagnvart barnaverndarþjónustu, sbr. 44. gr. bvl. Þá er lögreglu ætlað að veita barnaverndarþjónustu, umdæmisráði barnaverndar, úrskurðarnefnd velferðarmála og dómstólum atbeina sína til að fullnusta ákvarðanir þeirra ef aðilar neita að hlýðnast lögmætum ákvörðunum sbr. 50. gr. bvl. Lögreglan hefur einnig fylgt eftir ákvæðum 92. gr. bvl um útvistartíma barna, sbr. 18. gr. bvl. Þá má finna í XVIII. kafla bvl. refsíákvæði sem lögregla kann að þurfa að fylgja eftir ef grunur vaknar um brot á þeim. Lögreglu ber einnig að horfa til I. kafla bvl. um markmið laganna við framkvæmd og túlkun einstakra lagaákvæða þar sem má finna tilvísun til þeirra meginreglna sem koma fram í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, sbr. 3. gr. um bestu hagsmuni barnsins.

Bvl. eru einkar mikilvægur þáttur í heimilisofbeldisverklagi lögreglunnar, en þar er skilyrt að kalla eigi til barnaverndarþjónustu þegar um er að ræða heimilisofbeldismál þar sem börn koma við sögu. Mögulega kynni að vera rétt að skerpa á lagaákvæðum er snúa að sólarhrings bakvöktum barnaverndarþjónustu á landsvísi þar sem heimilisofbeldisútköll eiga sér oft stað utan hefðbundins vinnutíma, setja inn ákvæði um tilkynningafundi barnaverndarþjónustu og lögreglu og móta ákvæði um hvernig sé best að háttá sameiginlegu áhættumati, eftirfylgni og samvinnu

¹ Ragný Þóra Guðjohnsen, Hans Haraldsson, Ólöf Ragna Einarsdóttir og Unnar Geirdal Arason (2023). Íslenska æskulýðsrannsóknin. Farsældarvisar vorönn 2023. Menntamálastofnun Háskóla Íslands. Sótt af vefsíðunni https://menntavisindastofnun.hi.is/sites/menntavisindastofnun.hi.is/files/2023-09/IAE23_farsaeld_birt_0.pdf

² Rannveig Þórisdóttir (9. nóvember 2022). „Er ofbeldi meðal barna að aukast? Birtingarmyndir ofbeldis í gögnum lögreglu, barnaverndar og kannana Rannsókna & greiningar.“ Landssamráðsfundur um málefni barna.

barnaverndar, félagsþjónustu, lögreglu, ákærvalds og heilbrigðisþjónustu um slík mál í samræmi við ábendingar GREVIO nefndarinnar sem fer með eftirlit með innleiðingu Istanbúl-samningsins. Annar þverfaglegur vettvangur er Barnahús en í núverandi bvl. og sakmálalögum er aðeins stuttlega vikið að Barnahúsi og þeirri mikilvægu þjónustu sem þar má finna.³

Áhættuhegðun barna

Þann 24. febrúar 2021 tóku þáverandi félags- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra ákvörðun um að mótaðar yrðu reglur fyrir lögregluna á landsvísu um verklag vegna ofbeldisbrota meðal barna og hvernig skyldi standa að samstarfi við aðrar stofnanir um afbrotavarnir á grunni samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Leggja átti áherslu á verklag og viðmið um ábendingar og tilkynningar á milli lögreglu, barnaverndar og skóla þegar kemur að ofbeldi gegn börnum. Lagt var til að mótað yrði verklag um hvernig skyldi standa að vitundarvakningu um ofbeldi meðal barna. Við vinnuna hefur komið vel í ljós nauðsyn þess að samræma betur milli barnaverndarþjónustu, lögreglu og ákærvalds hvernig er unnið með mál barna sem koma við sögu í hegningarlagaþrotum út frá alþjóðlegum ráðleggingum um barnvænt réttarvörslukerfi og má þar sem dæmi nefna:

- Að hugað sé að forvörnum og fræðslu til að koma í veg fyrir að börn brjóti af sér,
- Að byggt sé á hugmyndafræði um uppbyggilegri réttvísi (e. Restorative justice) og að beina börnum í annan farveg (e. Diversion) frá hefðbundnum úrræðum réttarvörslukerfisins. Slíkar aðgerðir geta falið í sér m.a. ráðgjöf, sáttamiðlun og samfélagsþjónustu,
- Að málsmeðferð réttarvörslukerfisins séu aðlöguð að þörfum barna, að þau fái nauðsynlegan stuðning og að tryggt sé að þau skilji málsmeðferðina,
- Ef nauðsynlegt er að grípa til vistunar sé það gert sem þrautarúrræði, að þau séu aðlöguð þörfum barna og séu aðeins nýtt í stysta mögulegan tíma. Úrræðin þurfa einnig að tryggja börnum menntun, heilbrigðisþjónustu og lögfræðiráðgjöf auk þess að vernda þau fyrir ofbeldi og misnotkun,
- Þá að hugað sé sérstaklega að börnum í sérlega viðkvæmri stöðu m.a. vegna uppruna síns, fötlunar, kynhneigðar og kynvitundar.

Tillögur sem finna má í framkvæmdaáætluninni sem endurspegla slíkar áherslur eru meðal annars B1, B.2., C., D.1., D.2., E.1., G. og I.2. Þar á meðal er sérlega brýnt að hraða framkvæmdum við nýtt meðferðarheimili unglínginga sem glíma við alvarlegan hegðunar- og/eða vímuefnavanda, eða afplána óskilorðsbundna fangelsisdóma (I.2) og tryggja gæði þeirra einkareknu úrræða sem sveitarfélög hafa samið við fyrir börn sem sýnt hafa áhættuhegðun (E.2).

Vinnan við mótun verklagsins hefur einnig sýnt hversu mikilvægt það væri að efla afbrotavarnir, með áherslu á börn og ungmenni. Því er unnið að því að byggja upp samfélagslöggæslu og svæðisbundið samráð um afbrotavarnir á landsvísu þ.m.t. forvarnir og fræðslu. Einnig hvort rétt sé að innleiða sambærilegt verklag og verklag um heimilisofbeldi þegar barn brýtur af sér, þannig að teymi bakvakta barnaverndar- og félagsþjónustu verði ætíð kallað til sem fyrst til að taka við meðferð máls barna sem brjóta af sér og ramma betur af í hvaða tilvikum lögregla eigi að rannsaka mál ósakhæfra barna.

(Rafræn undirritun fh. ríkislögreglustjóra)

³ Sjá t.d. greinar 50 a., b. og c. í dönsku Serviceloven, <https://danske.love.dk/service.love>