

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att tillämpningsområdet för lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn utvidgas så att lagens tillämpningsområde även innefattar misshandelsbrott mot barn. De av hälso- och sjukvårdens kostnader som föranleds av utredningar av misshandelsbrott mot barn överförs från kommunerna till att ersättas av staten på samma sätt som när det gäller kostnaderna för utredningar av sexualbrott mot barn.

Universitetssjukvårdsdistrikten ansvarar för ordnandet av de undersökningar som gäller utredningar av misshandelsbrott mot barn. Vid utredning av misshandelsbrott mot barn används samma metoder och personal som för närvarande används vid utredning av sexualbrott mot barn.

Förslaget hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2014.

MOTIVERING

1 Inledning

Lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) trädde i kraft vid ingången av 2009. De rättspsykiatriska undersökningar som utförs av hälso- och sjukvården och som ingår i utredningarna av sexualbrott mot barn föreskrevs som en uppgift för universitetssjukvårdsdistrikten och kostnadsansvaret överfördes från kommunerna till staten. Lagen stöder sig på 8 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), enligt vilken lagens tillämpningsområde begränsades till att gälla endast de undersökningar inom hälso- och sjukvården som görs på begäran av polisen, åklagaren eller domstolen i anslutning till utredningar av sexualbrott mot barn.

Utredning av misshandelsbrott mot barn, som sker enligt samma process som utredning av sexualbrott, ersätts inte av statsmedel. Om polisen, åklagaren eller domstolen begär handräckning med att höra barnet vid en utredning som gäller misshandel av barnet, utför ett universitetssjukhus hörandet i samma utrymme och med samma personal

som när det gäller sexualbrott mot barn, men kostnaderna betalas av kommunen. Utredningen av misshandelsbrott tär således på de resurser som reserverats för barn- och ungdomspsykiatrisk vård och är beroende av kommunernas anslag för barn- och ungdomspsykiatrisk vård.

Avsikten med ändringen är att harmonisera genomförandet av de rättspsykiatriska undersökningarna för de barn som blivit offer för sexualbrott med undersökningarna för dem som blivit offer för misshandelsbrott, göra tillgången och kvaliteten på undersöknings tjänsterna likvärdig samt korrigera den ojämlika ställningen för de barn blivit offer för misshandel när det gäller inledande av undersökningar.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn tillämpas på undersökningar som ordnas inom hälso- och sjukvården på

begäran av polisen, åklagaren eller domstolen för att utreda misstanke om sexualbrott mot barn och bedöma skador till följd av ett sådant brott. De undersökningar som görs inom hälso- och sjukvården är en del av förundersökningen, vars mål är att genom hörande av barnet och annan tillgänglig medicinsk och övrig bevisning utreda om ett brott har skett. En förutsättning för att få en så trovärdig berättelse som möjligt av barnet, vilken behövs för utredande av misstanke om sexuellt utnyttjande av barn, är ett expertkunnande som beaktar barnets ålder och utvecklingsnivå, psykiska utveckling och barnets fördel. Barnpsykiatrisk eller ungdomspsykiatrisk och psykologisk expertis är ofta nödvändig när ett barn ska höras. Behovet av specialkompetens understryks bl.a. när det gäller ett barn som är under skolåldern eller som har erfarit allvarligt våld.

Lagen tillämpas på barn som när undersökningen inleds är under 16 år eller, om det finns särskilda skäl med beaktande av ett barns hälsotillstånd eller utveckling, under 18 år.

Enligt lagstiftningen är utförandet av undersökningarna universitetssjukvårdsdistriktens uppgift. Regionförvaltningsverket och samkommunen för ett universitetssjukvårdsdistrikt ska ingå avtal om utförandet av de undersökningar som avses i lagen. I avtalet kommer parterna överens om hur servicen ska ordnas, den personalstyrka som ska delta i och assistera vid undersökningarna, personalens behörighet, tillgängliga lokaler och tillgänglig apparatur, en måltidtabell för undersökningarna inbegripet den tid det tar att få en undersökning inledd och tiden för färdigställandet av utlåtandet, det undersökningsprogram som följs och kompletterande utbildning och arbetshandledning för dem som deltar i undersökningen.

De kostnader som undersökningar enligt denna lag orsakar för universitetssjukvårdsdistrikten och som med avseende på en ändamålsenlig skötsel av verksamheten kan anses behövliga ersätts av statsmedel.

I lagen finns bestämmelser om utbyte av sådana uppgifter mellan myndigheterna som är nödvändiga för utförandet av undersökningarna, så att undersökningarna ska kunna göras så smidigt som möjligt.

När det gäller utredning av andra brott mot barn finns ingen speciallagstiftning. För deras del iakttas bestämmelserna om handräckning och kostnadsansvar i allmänna lagar.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen utomlands och inom EU

Den modell med barnhus (National Child Advocacy Center, NCAS) som används i övriga nordiska länder och som har utvecklats i Förenta Staterna täcker ett brett spektra av samarbetsmodeller i varierande miljöer för myndigheter med de förenande principerna om en barnvänlig miljö, rättspsykologiska intervjuer, yrkesövergripande samarbete, somatiska undersökningar, vård och stöd för offren, rådgivning och stöd för familjerna, nätverkande, forskning och utbildning samt främjande av en allmän medvetenhet. Barnhusmodellen används i Sverige, Norge och på Island. Modellen tillämpas i enlighet med varje lands lokala förhållanden och lagstiftning. Största delen av barnhusen koncentrerar sig på undersökningar som gäller sexuellt utnyttjande, men i en del av fallen omfattar undersökningarna och vården på ett heltäckande sätt även misshandelsbrott mot barn. Barnhusmodellen sammanför polisens, åklagarnas, domstolarnas och hälso- och sjukvårdens samt socialvårdens personal med en varierande betoning av deras roller i de olika ländernas verksamhetsmodeller.

2.3 Bedömning av nuläget

Misstanke om sexualbrott och misstanke om misshandel står i en ojämlig ställning med tanke på den rätt att få upplysningar som de rättspsykiatriska arbetsgrupperna för barn har, lämnande av uppgifter samt arkivering av undersökningsmaterialet och delvis även med tanke på tillgången till service.

I lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn finns bestämmelser om myndigheternas rätt att ta del av och lämna upplysningar utan vårdnadshavarens samtycke, vilket behövs t.ex. när en vårdnadshavare är misstänkt för brottet. Det finns inte motsvarande bestämmelser när det gäller utredning av misshandelsbrott, vilket ger en

vårdnadshavare som är misstänkt för brottet möjlighet att förhindra och försvåra genomförandet av undersökningarna eller påverka barnet och barnets berättelse när en undersökning inleds, åtminstone när en ojävig intressebevakare inte har förordnats som ställföreträdare för vårdnadshavaren.

När polisen, åklagaren eller domstolen begär handräckning för hörande av ett barn vid ett fall av misshandel utför ett universitetssjukhus hörandet i samma utrymmen och med samma personal som när det gäller undersökningar i anledning av sexualbrott mot barn, men kostnaderna betalas av kommunen. Uppdelningen av kostnaderna orsakar extra arbete och ställer på riksnivå barnen i en ojämlig ställning beroende av betalningskommunens praxis, anvisningar och begränsningar. En del av de rättspsykiatriska arbetsgrupperna för barn har prioriterat den lagstadgade utredningen av sexualbrott, varmed polisen har svårt att få handräckning för intervjuer med små barn när det gäller misstanke om misshandel. Detta leder till längre väntetider eller till att brottsmisstankar förblir outredda.

Enligt vetenskapliga forskningsrön har endast under hälften av de patienter som behöver barnpsykiatrisk vård numera tillgång till vårdservice. De knappa resurser som är avsedda för vården borde inte riktas till utförandet av förundersökningar.

I Finland ska ett pilotprojekt som gäller utvecklande av barnhusmodellen inledas, men via projektet fås inte i detta skede den hjälp som behövs för det snabbt växande behovet av undersökningar av misshandelsbrott mot barn. I och med att utvecklingen av den finländska barnhusmodellen förverkligas kan den rättspsykiatriska verksamheten för barn och unga som helhet inta en position som en del av barnhusverksamheten, om utvecklingsarbetet och resultaten av pilotprojektet stöder en sådan verksamhetsmodell.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionens syfte är att de undersökningar som görs inom hälso- och sjukvården

av barn som är offer för misshandel ska ha samma ställning som de undersökningar som görs vid utredning av sexualbrott mot barn. Utredning av misshandelsbrott mot barn ska omfattas av ersättning av statsmedel och genom detta främjas erkännandet, synligheten, undersökningsmetoderna och förebyggandet av barnmisshandel.

Målet är att rättsskyddet för barn som behandlats illa ska förverkligas på samma sätt i hela landet och på jämlikt sätt med de barn som har utsatts för sexualbrott. De föreslagna ändringarna avlägsnar de regionala ojämligheterna när det gäller inledandet av undersökningarna, kvaliteten på undersökningarna och förverkligandet av barnens jämlika rättsskydd.

3.2 Alternativ för genomförandet

Inom specialupptagningsområdet för Åbo universitetssjukhus pågår ett försöksprojekt enligt modellen barnhus som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd. Ett barnhus är en från barnen utgående förvaltningsövergripande specialservice för barn och unga under 18 år som misstänks vara föremål för fysiskt eller sexuellt våld. De aktörer som deltar i produktionen av servicen är statliga polis- och åklagarmyndigheter samt kommunal social- och hälsovård. Utgångspunkten för försöksprojektet är en koordinering och koncentring av verksamheten för de myndigheter som ansvarar för utredningsprocessen när det gäller misstanke om våld samt att myndighetsprocesserna framskrider i enlighet med barnets fördel, rättigheter och rättsskydd genom att de uppgifter som behövs överlämnas och bedöms i multiprofessionellt samarbete.

I förverkligandet av projektet deltar förutom Institutet för hälsa och välfärd dessutom social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, Åbo universitets centralsjukhus barn- och ungdomsklinik samt forskningsenheten för barns och ungdomars rättspsykiatri, undersökningsenheten för barn och unga, samt polisinrättningarna, åklagarämbetena, kommunernas barnskydd eller socialjour och regionförvaltningsverket inom specialupptagningsområdet för Åbo universitetssjukhus.

Under projektet genomförs 2014—2016 ett regionalt pilotprojekt med barnhusverksamhet i specialupptagningsområdet för Åbo universitets centralsjukhus. Utgående från försöksprojektet fattas beslut om hurudan den finländska modellen för undersökning av och hjälp till barn som behandlats illa ska vara. Med försöksprojektet som grund kan den modell man beslutar sig för vara i bruk tidigast 2017.

Antalet begäran om handräckning som gäller misshandel mot barn har ökat anmärkningsvärt under de senaste åren. De misshandlade barnens rättsskydd förutsätter på grund av detta att den nu föreslagna ändringen förverkligas med snabb tidtabell. Därför föreslås i detta skede att den gällande modellen som används för utredning av sexualbrott mot barn utvidgas till att gälla utredning av misshandelsbrott mot barn.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att lagens tillämpningsområde utvidgas att gälla förutom utredningar av sexualbrott mot barn även misshandelsbrott mot barn. För övrigt förblir lagens tillämpningsområde den samma.

De undersökningar som avses i lagen är sådana undersökningar och utredningar som görs för att utreda ett brott mot ett barn och för att uppskatta skadan, såsom intervju med barnet, de somatiska, psykologiska och andra medicinska undersökningar som krävs samt ett utlåtande som grundar sig på undersökningen. Intervjuer med föräldrarna eller fosterföräldrarna ingår dessutom i undersökningarna.

Den avgränsning som gäller barnets ålder föreslås förbli oförändrad. Föremål för de undersökningar som avses i lagen kan när utredningen inleds vara ett barn under 16 år och av särskilda skäl ett barn som redan fyllt 16 år men dock inte längre en ung person som har fyllt 18 år. I regeringspropositionen om förslag till lag om ordnande av utredningar som gäller sexuellt utnyttjande av barn (RP 126/2008 rd) konstateras att en särskild grund för att hälso- och sjukvårdspersonalens sakkunskaper behövs vid förundersökning som gäller ett barn över 16 år kan

vara att barnet har en utvecklingsstörning eller andra problem med sin psykiska tillväxt och utveckling eller en psykisk sjukdom.

Med handräckningsbegäran från polisen som grund gjordes 2009 vid de rättspsykiatriska enheterna för barn 74 undersökningar av misshandel mot barn. År 2010 gjordes 101 undersökningar och 2011 var antalet undersökningar 133. År 2011 gjordes 244 undersökningar angående sexualbrott mot barn och 2012 gjordes 289 undersökningar.

Det är svårt att beräkna det antal undersökningar av misshandel mot barn som kommer att omfattas av statens finansiering. Med fog kan antas att antalet handräckningsbegäran så småningom ökar när resurser reserveras för utredning av barnmisshandel och allt fler av de barn som behöver rättspsykiatrisk expertis får en sakkunnig undersökning som en del av förundersökningsprocessen. Den personalstyrka som behövs för undersökningarna kan dock inte ökas i snabb tidtabell, eftersom arbetet kräver specialkunnande av personalen. Det är ändamålsenligt att styra de yngsta barnen (i allmänhet de under sex år) som behöver särskilt stöd eller som har erfarit kraftigt våld till de rättspsykiatriska enheterna för barn. Enligt prognoserna för 2013 torde antalet utredningar av barnmisshandel dock öka snabbare än väntat och de kan överstiga antalet undersökningar av sexualbrott mot barn.

Den föreslagna ändringen möjliggör att uppgiftsutbyte enligt 4 § även kan tillämpas på misshandelsbrott och till denna del utökas rätten till uppgiftsutbyte. Bestämmelsen möjliggör att de uppgifter som krävs för att utföra den undersökning som avses i lagen fås samt att de uppgifter som samlas in under undersökningen överlämnas till polisen, åklagaren eller domstolen. Bestämmelsen gör det möjligt att utan vårdnadshavarens samtycke få de uppgifter som behövs för att genomföra en undersökning, varmed vårdnadshavaren inte kan påverka genomförandet av undersökningen genom att vägra att uppgifter lämnas ut i t.ex. en situation där vårdnadshavaren själv är misstänkt för brott och ingen intressebevakare har förordnats för barnet. Dessutom får den enhet som utfört undersökningen efter undersökningen trots sekretessbestämmelserna tillstålla den verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården

som ansvarar för barnets psykiska vård ett slutgiltigt utlåtande om barnets hälsotillstånd, om det är nödvändigt för ordnande av den vård som barnet behöver.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslås att överföringen av finansieringsansvaret från kommunerna till staten sker kostnadsneutralt. Förslagsanslaget i moment 33.60.34 i statsbudgeten för 2014 ökas med 2 200 000 euro för utredande av misshandelsbrott mot barn. Samma anslag minskas från moment 28.90.30 (Statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen). För utredning av sexualbrott mot barn har under det aktuella momentet för 2014 reserverats en summa på 5,3 miljoner euro, som föreslås bli höjd med 2,2 miljoner euro beträffande kostnaderna för utredning av misshandelsbrott. År 2012 var det genomsnittliga priset för en undersökning av sexualbrott cirka 15 200 euro. Det genomsnittliga priset för undersökningar av misshandelsbrott torde ligga på samma nivå.

Under de kommande åren antas antalet undersökningar av misshandel stiga till samma nivå som undersökningarna av sexualbrott. Antalet utförda undersökningar och därmed kostnaderna beräknas stiga gradvis under de kommande åren, eftersom verksamheten förutsätter personal med specialkunskaper och det inte är möjligt att öka den med en snabb tidtabell.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Rättspsykiatriska undersökningar av barn är en del av förundersökningen. Ur polisens synvinkel sett förbättrar ändringen möjligheten till rättspsykiatriska undersökningar, eftersom statsfinansieringen möjliggör att universitetssjukvårdsdistrikten anvisar större anslag och mera personal för utförandet av misshandelsundersökningar. Ur polisens och

åklagarens synvinkel blir förundersökningsprocessen snabbare och kvaliteten på förundersökningen förbättras. Dessutom förbättras jämlikheten mellan offren.

För att de rättspsykiatriska enheterna för barn ska kunna förverkliga de undersökningar som behövs av barn som blivit offer för misshandel behöver enheterna den personal, de lokaler, den utbildning och utveckling av verksamhetsmodellerna som förutsätts av det ökade antalet undersökningar och kvaliteten (mera omfattande somatiska undersökningar) på de undersökningar som krävs.

Överföringen av undersökningar som gäller misshandel mot barn till att bekostas av staten och utvidgningen av lagens tillämpningsområde att omfatta även misshandelsbrott mot barn kommer att förenhetliga undersökningsprocesserna, kostnaderna och betalningspraxisen.

Förundersökningsprocessen, hänvisningen till vård och förverkligandet av vården underlättas eftersom lagen möjliggör utbyte av uppgifter mellan myndigheterna även när det gäller utredning av misshandelsbrott. Vårdnadshavaren kan inte längre försvåra genomförandet av en undersökning genom att vägra att uppgifter lämnas ut t.ex. i en situation där vårdnadshavaren själv är misstänkt för brott och ingen intressebevakare har förordnats för barnet.

Även i fortsättningen betalas ersättningarna av regionalförvaltningsmyndigheterna. Utvidgningen av lagens tillämpningsområde medför inte merarbete vid betalningen av ersättningarna vid regionförvaltningsverken.

Universitetssjukvårdsdistrikten behöver inte längre särskilja de rättspsykiatriska undersökningar som kommunerna och staten ersätter, utan alla ersättningar betalas av staten.

Regionförvaltningsverken och universitetssjukvårdsdistrikten ingår avtal om ordnandet av servicen. De avtal som nu är i kraft ska uppdateras att gälla även utredning av misshandelsbrott mot barn. Vid undersökning av misshandelsbrott behövs flera somatiska undersökningar än vid utredning av sexualbrott.

Ändringen inverkar inte på ordnandet av barnets somatiska eller psykiatriska vård eller på kostnadsansvaret för vården.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Förslaget förbättrar barnets rättsliga ställning som målsägande i den gärning som utreds. En målsättning är även att i mån av möjlighet trygga barnets rätt till den vård och omsorg som barnet behöver.

Förslaget bidrar till en utveckling av hjälpmöjligheterna för misshandlade barn och ger de barn som blivit offer för misshandelsbrott och sexualbrott en jämlik ställning.

Ändringarna avlägsnar de regionala ojämlikheterna när det gäller inledandet av undersökningar, kvaliteten på undersökningarna och förverkligandet av barnens jämlika rättskydd.

Förslaget förbättrar barns och ungas möjlighet att få den psykiatriska vård de behöver när resurserna som reserverats för vård inte används för att genomföra förundersökning.

Av offren för sexualbrott är ca två tredjedelar flickor och en tredjedel pojkar. När det gäller misshandelsbrott är en större del av offren pojkar än flickor.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet.

Under beredningen har justitieministeriet, inrikesministeriet, Polisstyrelsen, regionförvaltningsverken, universitetssjukvårdsdistriktet, åklagarämbetena, vissa städers enheter med ansvar för barnskyddet och Finlands Kommunförbund hörts. Sammanlagt lämnades 25 utlåtanden in och i huvudsak understöddes den föreslagna ändringen i dessa. De förslag till preciseringar som framkom i utlåtandena har beaktats i mån av möjlighet.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

7 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2014.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Genom förslaget utvidgas rätten att få och lämna upplysningar för en enhet som undersöker misstanke om misshandel av ett barn till att gälla uppgifter som annars är sekretessbelagda. En förutsättning är att uppgifterna är nödvändiga med tanke på den vård som undersökningsenheten ger. Den enhet som utfört undersökningen får efter undersökningen trots sekretessbestämmelserna tillstålla den verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården som ansvarar för barnets psykiska vård ett slutgiltigt utlåtande om barnets hälsotillstånd, om det är nödvändigt för ordnande av den vård som barnet behöver. Grundlagsutskottet har i flera av sina avgöranden i samband med lagstiftning av denna typ ansett det vara korrekt att myndigheternas rätt att få uppgifter utsträcker sig endast till uppgifter som är nödvändiga med tanke på skötseln av deras uppgifter, t.ex. i utlåtandena GrUU 7/2000 rd, GrUU 45/2004 rd och GrUU 42/2005 rd.

Med stöd av ovan framförda anses att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) lagens rubrik och 1 § 1 mom. som följer:

Lag

om ordnande av utredningar av sexual- och misshandelsbrott mot barn

1 §

Tillämpningsområde

eller domstolen för att utreda misstanke om sexual- och misshandelsbrott mot barn och bedöma skador till följd av ett sådant brott.

Denna lag innehåller bestämmelser om hur undersökningar ska ordnas inom hälso- och sjukvården på begäran av polisen, åklagaren

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

Helsingfors den 16 september 2013

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Social- och hälsovårdsminister *Paula Risikko*

Lag

om ändring av lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) lagens rubrik och 1 § 1 mom. som följer:

Lag

om ordnande av utredningar av sexual- och misshandelsbrott mot barn

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om hur undersökningar ska ordnas inom hälso- och sjukvården på begäran av polisen, åklagaren eller domstolen för att utreda misstanke om sexualbrott mot barn och bedöma skador till följd av ett sådant brott.

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om hur undersökningar ska ordnas inom hälso- och sjukvården på begäran av polisen, åklagaren eller domstolen för att utreda misstanke om sexual- och misshandelsbrott mot barn och bedöma skador till följd av ett sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 20 .