

Debatoplæg

Seksuelt misbrug af børn
- Børnerådets forslag til national strategi.

Forord

Dette debatoplæg rummer tre bidrag. For det første Børnerådets forslag til en national strategi mod seksuelt misbrug af børn. For det andet rapporten fra en af Børnerådet nedsat tværfaglig Afklaringsgruppe, der omfatter eksperter inden for området seksuelt misbrug af børn. For det tredje personlige bidrag fra eksperterne i Afklaringsgruppen inden for de specialer, de repræsenterer.

Det er Børnerådets opfattelse, at de her fremlagte forslag til en national strategi for indsatsen mod seksuelt misbrug af børn vil tjene et dobbelt formål. For det første at kunne være udgangspunkt for en statslig og kommunal indsats. For det andet udgøre grundlaget for en faglig og offentlig debat.

December 1999

Per Schultz Jørgensen
Formand for Børnerådet

Indledning

Seksuelle overgreb mod børn har i de senere år været med til at præge debatten om børns opvækstvilkår, i perioder endda med voldsomme og dramatiske episoder - og tilhørende overskrifter i mediernes. Samtidig har en række retssager om incest eller pædofili rejst mange spørgsmål, både vedr. afhøring af børn, beskyttelse og behandling af børn, straf til de dømte for overgrebene samt spørgsmålet om, hvorvidt der kan iværksættes en langt mere omfattende og seriøs forebyggelse, især i forhold til forekomst af seksuelt misbrug i børneinstitutionerne.

Den offentlige debat er på én gang præget af naturlig opskræmthed samtidig med, at der stilles mange spørgsmål, f.eks. vedr. forekomst og evt. stigning heraf i forhold til tidligere år - eller med hensyn til sammenligning mellem Danmark og andre lande. I denne forbindelse er det også karakteristisk, at debatten i Danmark kun i begrænset omfang har været ført på tværs af faglige og sektorielle grænser.

Derfor nedsatte Børnerådet en Afklaringsgruppe med deltagelse af eksterne eksperter med henblik på en sådan tværfaglig belysning og forsøg på en vidensstatus: Hvad ved vi, hvordan vurderer vi det - og hvad foreslår vi?

Afklaringsgruppens rapport

Afklaringsgruppen har holdt 7 møder i perioden april-november 1999 og afleverede herefter sin rapport til Børnerådet (vedlagt). Blandt de spørgsmål, der har været drøftet af Afklaringsgruppen, er indflydelsen fra sociale og kulturelle forhold på forekomsten af seksuelt misbrug af børn og hermed også den seksuelle liberalisering, definitioner på seksuelt misbrug, den tilgængelige viden om misbrug af børn - både i Danmark, Norden og internationalt, psykiske skader hos børn efter seksuelt misbrug, undersøgelse af børn efter misbrug - både lægeligt og psykologisk, seksuelt misbrug af børn i en retlig sammenhæng, seksuelle overgreb i familien og endelig kommunale forhold. Rapporten afsluttes med en opsamling og præsentation af gruppens forslag.

Børnerådets behandling

Børnerådet drøftede Afklaringsgruppens rapport på sit møde den 9. december 1999. For Børnerådet var det vigtigt både at få en tilbundsgående drøftelse og behandling af hele spørgsmålet og samtidig nå frem til forslag, der var anvendelige i en videre udformning af en national strategi på dette område. Derfor er det afgørende at se Børnerådets forslag som led i et videre arbejde, der også må omfatte en mere detaljeret behandling af visse af spørgsmålene i ad hoc nedsatte arbejdsgrupper. Det gælder f.eks. hele spørgsmålet om vurderingen af børns troværdighed som vidner i sager om seksuelt misbrug. Nogle af forslagene kræver lovændringer, andre gør det ikke, men kan så til gengæld udvikles gennem andre initiativer fra statsligt eller kommunalt hold.

Fra Børnerådets side skal der udtrykkes en tak til Afklaringsgruppens eksterne medlemmer. Det er vigtigt, at de som nationale eksperter i denne situation har stillet sig til rådighed for en indsats. Det har de gjort med stort engagement. Samtidig understreges det, at Afklaringsgruppen ikke kan tages til indtægt for alle forslagene fra Børnerådet - alene af den grund, at der i Afklaringsgruppen ikke var enighed om alle forslagene.

Samlet er det rådets opfattelse, at forslagene udgør grundlaget for udformningen af en national strategi på dette område.

Børnerådets forslag til indsatsområder

Børnerådets forslag til en national strategi for en indsats mod seksuelt misbrug af børn omfatter i alt fem hovedområder. Inden for hvert af disse hovedområder vil der i de fleste tilfælde være et antal mere detaljerede forslag.

Børnerådets forslag til indsatsområder er følgende:

- styrkelse af den tilgængelige viden om seksuelt misbrug af børn, både i familien og i institutioner og skoler,
- opkvalificering af den samlede undersøgelsespraksis vedr. seksuelt misbrug af børn, både lægeligt, retsmedicinsk, psykologisk og socialt,
- orientering af den retlige sammenhæng i retning af større hensyn til børns særlige udsathed,
- forbedring og intensivering af den kommunale indsats i forbindelse med seksuelt misbrug, herunder både som forebyggelse og behandling,
- kraftig forbedring af grunduddannelsen af en række professionelle grupper i forhold til hele spørgsmålet om seksuelt misbrug af børn.

I det følgende skal de enkelte forslag fremlægges mere detaljeret.

I. Forslag om styrkelse af den tilgængelige viden om seksuelt misbrug af børn

1. Løbende registrering på kommuneplan af alle underretninger om seksuelle overgreb

En kommune skal i forbindelse med en indberetning om et seksuelt overgreb mod et barn overveje og tage stilling til en evt. politianmeldelse. Kommunen er ikke forpligtet hertil, hvis undersøgelsen når frem til den konklusion, at en sådan anmeldelse ikke er påkrævet.

Forslaget indebærer en forpligtelse for kommunen til at registrere alle indberetninger, både dem der fører til politianmeldelse og dem, der ikke gør. Kommunen skal have pligt til at informere om disse indberetninger til det nationale videnscenter for seksuelt misbrug af børn (se senere).

2. Forbedret kriminalstatistik

Det er i dag ikke muligt for de enkelte aldersgrupper af børn at se forekomst af anmeldte og pådømte overgreb mod børn. Derfor forslag om forbedring af statistikgrundlaget, så det giver denne mulighed.

3. Nationalt videnscenter vedr. seksuelt misbrug af børn

Der foreslås oprettet et videnscenter, der omfatter alle informationer på området for seksuelt misbrug af børn, herunder lægelige og retsmedicinske informationer, psykologiske, sociale og retlige/ politimæssige oplysninger, samt statistiske og kommunale indberetninger. Det er af stor betydning, at der et sted i Danmark findes et sådant videnscenter, hvorfra der kan hentes oplysninger til både forsknings- og opklaringsøjemed samt med henblik på at kunne styrke den lovgivningsmæssige og behandlingsmæssige indsats.

M.h.t. placeringen af videnscentret vil det være naturligt at tænke tværfagligt og overveje en mulig institution, der omfatter flere faglige tilgange til børns forhold. For Børnerådet vil en placering af et sådant videnscenter på SIF (Statens Institut for Folkesundhed) ikke være unaturlig.

4. Forskningsmæssig belysning af omfanget af seksuelle overgreb mod børn

Det mere videnskabelige grundlag for en belysning af omfanget og karakteren af seksuelt misbrug af børn i Danmark er spinkelt. Vi skal tilbage til slutningen af 80'erne for at finde en dansk undersøgelse, der tager spørgsmålet op fra en repræsentativ synsvinkel. Der er således både behov for en opdatering af vidensgrundlaget og for en mere dybtgående belysning af karakteren af misbrug og de lægelige, psykologiske og sociale omstændigheder. Der er også brug for undersøgelser, der direkte inddrager børn i belysningen, dvs. anvender børn som informanter.

Børnerådet foreslår, at der nationalt stilles midler til rådighed for over en kortere årrække at gennemføre de nødvendige forskningsmæssige belysninger af seksuelt misbrug af børn. Den forskningsmæssige indsats kan administreres af en styringsgruppe, der nedsættes tværfagligt, svarende til hvad der er tilfældet m.h.t. den nationale kohorteundersøgelse.

II. Undersøgelse af børn

1. Oprettelse af et antal regionale undersøgelsescentre

Justitsministeriet har ved Cirkulæreskrivelse af august 1999 placeret de politimæssige personundersøgelser i sager der vedrører seksuelle overgreb på landets tre retsmedicinske institutter. Undersøgelsen vil hermed alene få den politimæssige bistand som formål, den vil blive foretaget af personer uden pædiatrisk ekspertise og transporten af børn til undersøgelse vil for manges vedkommende blive lang.

Det er Børnerådets opfattelse, at der bør oprettes regionale undersøgelsescentre, der omfatter både retsmedicinsk, pædiatrisk og psykologisk behandling og omsorg for det seksuelt misbrugte barn og kan tilrettelægge undersøgelsesforløbet som en integreret og helhedsorienteret rutine i regionalt regi, f.eks. på udvalgte børneafdelinger.

Børnerådet foreslår, at Sundhedsministeriet tager initiativ til etableringen af regionale undersøgelsescentre.

III. Retlig sammenhæng

1. Afhøring af børn

Der bør vises børn ganske særlige hensyn, når de optræder som vidner i sager om seksuelt misbrug. Afhøringen og afhøringslokalen bør indrettes med respekt for børns særlige sprog og non-verbale ytringer samt deres behov for tryghed.

Børnerådet foreslår, at justitsministeren etablerer en obligatorisk specialuddannelse i afhørings teknik for politiets personale, der skal (video)afhøre børn i disse sager. Uddannelsen bør omfatte planer for supervision af personalet før og efter videoafhøring af børn.

2. Rettens behandling af sager vedr. seksuelt misbrug af børn

Det er Børnerådets opfattelse, at personalet i det retlige system ofte savner viden om børn, og at rettens gennemgang af det lægelige og psykologiske materiale kan forekomme overfladisk. Børnerådet opfordrer på denne baggrund landets dommere til i højere grad at anvende de eksisterende muligheder for at retten indkalder uvildig ekspertise for på denne måde at belyse sagerne bedre.

Forslagets hensigt er at begrænse parternes indkaldelse af egne eksperter, men berører naturligvis ikke muligheden for at indkalde egentlige vidner.

Ofrene for seksuelle forbrydelser kan påføres yderligere skade og krænkelse, når retten tillader forevisning for åbne døre af videooptagelser af forbrydelserne.

Børnerådet opfordrer justitsministeren til at tage initiativ til en ændring af retsplejeloven, således at rettens døre skal lukkes ved fremvisning af videooptagelser o. lign. af seksuelle forbrydelser mod børn.

3. Registrering af personer dømt i sager vedr. seksuelt misbrug af børn

Næsten alle danske børn opholder sig en stor del af døgnet i institution eller skole.

Beskyttelseshensynet til børn i denne sammenhæng finder rådet så stort, at ganske særlige forholdsregler må iagttages, hvilket også skal ses på baggrund af, at behandlingsprognosen for pædofile krænkerer ikke kan anses for at være gunstig. Børnerådet finder på denne baggrund, at seksuelle krænkerer så vidt det er muligt skal forhindres i at opnå beskæftigelse, der omfatter kontakt med børn.

Rådet opfordrer derfor justitsministeren til at fremsætte lovforslag til tidsubegrænset registrering af dømte krænkerer. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslag om obligatorisk kommunal kontrol med straffeattester ved stillingsansøgning, se IV, 4.

4. Forældelsesregler vedr. seksuelt misbrug af børn

Børnerådet har i august 1999 foreslået ændringer af forældelsesreglerne, således at fristen for forældelse i sager om seksuelt misbrug af børn først løber fra ofrets fyldte 18. år.

Justitsministeren har i november udsendt et udkast til lovforslag herom, som Børnerådet tilslutter sig.

5. Børns troværdighed som vidner

Udsagn fra adskillige retssager og fra den offentlige debat afspejler såvel ideologisk præget som videnskabeligt funderet mistillid til sandhedsværdien af børns udsagn, når de optræder som vidner. Rådet finder det uholdbart, at manglende videnskabelig belysning af dette afgørende spørgsmål fortsat kan medvirke til usikre retlige afgørelser. Se også III, 2.

Børnerådet opfordrer justitsministeren til at nedsætte en gruppe med juridisk, psykologisk og pædagogisk ekspertise, der får til opgave at foretage en forskningsbaseret udredning af spørgsmålet.

IV. Kommunale forhold

1. Etablering af kommunalt beredskab

Mange kommuner handler fortsat tøvende, usikkert og inkompetent, når sager opstår med (mistanke om) seksuelt misbrug af børn i skoler og institutioner.

Børnerådet foreslår m.h.p. hurtig og kompetent handling over for børn, forældre og personale, at der i alle kommuner etableres et særligt beredskab, hvis indhold afspejler grundige overvejelser om de ressourcer, den enkelte kommune råder over. Beredskabet bør omfatte et tværfagligt team med omfattende kompetence, der kan handle på baggrund af en på forhånd fastlagt procedure.

Sigtet er bl.a. at skabe de rammer, der giver børn og forældre den størst mulige tryghed i hverdagen i skoler og institutioner, også mens evt. undersøgelser foregår. Indsatsen bør også have særlig fokus på det store arbejde, der følger med at rådgive og støtte utrygge og skræmte børn efter sagsforløbet.

Små kommuner med få midler bør overveje et tværkommunalt samarbejde, der kan sikre tilstedeværelsen af det fornødne kompetente personale.

Børnerådet opfordrer til brug for etableringen af det kommunale beredskab regeringens Børneudvalg til at tage initiativ til udarbejdelsen af en manual, der omfatter procedurer, forløbsbeskrivelser og relevant lovgivning, regelstof, overenskomster m.v. af betydning for seksuelt misbrug af børn. Materialet må også omfatte forhold af relevans for det frivillige arbejdes organisationer.

Kommunernes Landsforening bør medvirke til udarbejdelsen.

2. Uddannelse og kurser

Hverken lærere eller pædagoger er særligt grunduddannet m.h.p. problemer på dette område. Børnerådet opfordrer til etablering af kommunale efteruddannelsesstilbud og kurser vedr. ledelse og ansættelse, herunder særligt om ansættelsesprocedure og -samtale, men også om andre forhold, der betinger en institution, hvor misbrug af børn forebygges. Der tænkes her særligt på åbne og gennemsigtige forhold i institutionens interne struktur og ledelse, personalets træning i at aflæse børns signaler samt viljen og evnen til åbent at drøfte svære og ømtålelige emner med såvel kolleger, ledelse som forældre.

3. Oplysningsmateriale

Når mistanken om seksuelt misbrug af børn i en institution eller skole slår ned, rammes forældrene ofte af desperation og afmagtsfølelse. Meget ofte er der ingen eller ringe øjeblikkelig hjælp at hente i institutionen eller mere centralt i kommunens forvaltning, jvf. IV, 1.

Til støtte for forældrene foreslår Børnerådet derfor, at der udvikles oplysningsmaterialer, der redegør for problemets generelle karakter. Rådgivnings- og støttemuligheder og en manual med angivelse af de relevante procedurer, der gælder for forvaltning og institutioner, må indarbejdes i materialet.

Børnene selv udgør et stort, men skjult potentiale i indsatsen mod seksuelle overgreb. En systematisk indsats m.h.p. at oplyse og undervise børn om egne ressourcer og om retten til egen krop kan vise sig at være et velegnet middel i forhold til lidt større børn. I skolen vil sundhedsplejerske og skolelæge med fordel kunne inddrages i dette arbejde.

Børnerådet foreslår, at der udvikles undervisningsmaterialer, som også omfatter vejledning til børnene om, hvor de kan henvende sig med problemer af denne art.

4. Ansættelse i pædagogisk institution og skole

Seksuelle forbrydelser mod børn kan næppe nogensinde helt udryddes. Med en strammere ansættelsespolitik sendes imidlertid et vigtigt signal til alle dømte og potentielle krænker om, at de er uønskede på arbejdspladser, hvor der tages hånd om børn og andre svage grupper, og om at der nu er større agtpågivenhed over for problemet.

Børnerådet foreslår, at der ved lov pålægges kommunerne obligatorisk kontrol med straffeattester ved ansættelse i stillinger som de omtalte. Forslaget omfatter den såkaldte § 43-attest, hvis sletningstidspunkt er 10 år efter løsladelse/prøvetids udløb. Om forslag i øvrigt vedr. strafferegister se III, 3.

Baggrunden for forslaget er bl.a., at hvis alle stillingsansøgere stilles over for dette krav, vil det synspunkt veje mindre, at man som ansøger derved kan føle sig mistænkeliggjort.

Børnerådet opfordrer i øvrigt de kommunale myndigheder til at sikre, at institutionsledere anvender referencer fra tidligere arbejdspladser til at undersøge ansøgers forhold, og at vedlagte curriculum vitae nøje gennemgås ved en ansættelsessamtale.

En ansættelsespraksis som omtalt ovenfor vil alene få konsekvenser i offentlige institutioner. De frivillige organisationer kan med de gældende regler ikke få adgang til strafferegistrene. Børnerådet opfordrer det frivillige arbejdes hovedorganisationer til at tage uddannelses- og oplysningsinitiativer på området, der understreger de lokale bestyrelses ansvar for, at krænker ikke får adgang til frivilligt arbejde med børn og andre svage grupper.

For selvejende institutioner og puljeinstitutioner er problemstillingen særlig. Institutionen kan anmode kommunen om at rekvirere § 43-attest hos Rigspolitiet. Finansministeriets "Cirkulære angående spørgsmål om ansættelse under staten af personer, der har begået strafbare forhold" fra 1963 tolkes imidlertid formentlig forkert af nogle således, at kommunen efterfølgende ikke må oplyse institutionen om indholdet af attesten, men kun om der står noget. På denne baggrund ønsker disse institutioner ikke at rekvirere attest, da anvendeligheden heraf efter denne fortolkning er meget begrænset. Vægten lægges i stedet på betydningen af referencer og curriculum vitae.

Børnerådet opfordrer finansministeriet til at skabe klarhed på dette område ved en revision og afklaring af cirkulæret.

5. Underretningspligt

Et af de vigtigste redskaber i arbejdet mod seksuelt misbrug af børn er den underretningspligt, der i medfør af Lov om social service påhviler alle borgere og offentligt ansatte i særdeleshed. En åbenbar svaghed ved dette redskab er imidlertid, at pligten ofte misforstås og sammenblandes med en pligt til at fremskaffe bevismateriale for forbrydelser, inden der foretages underretning til de sociale myndigheder.

Hertil kommer den misforståelse, der bl.a. befordres af Socialministeriets vejledning på området, at der for kommuner skulle findes en særlig anmeldelsespligt til politiet.

Konsekvenserne af denne misforståelse er tilbageholdenhed med underretning til kommunerne, også fra børns side. Børn, der udsættes for seksuelle overgreb i hjemmet, er ofte ensomme og rådvilde, når det gælder om at få hjælp til deres problemer. De ønsker ikke altid straf til den voksne krænker, og misforståelsen om kommunens anmeldelsespligt kan derfor berøve disse børn en sidste mulighed for hjælp.

Børnerådet opfordrer på denne baggrund Socialministeriet til utvetydigt at gøre kommunerne opmærksomme på, at der ikke findes en sådan anmeldelsespligt til politiet.

V. Uddannelse af professionelle

Uddannelsen af professionelle på dette område er vigtig. Der tænkes her på en kvalificering af uddannelserne inden for de professioner, der direkte kommer i berøring med børn, f.eks. pædagoger, lærere, sundhedspersonale, socialrådgivere, psykologer, politi o.a. En sådan uddannelseskvalificering skal omfatte både konkret viden og teori om seksuelle overgreb, tydning af barnets signaler, de psykologiske konsekvenser på kort og lang sigt samt behandling. Der er behov for at udvikle fælles definitioner - et fælles sprog - på området. Det kan i den forbindelse overvejes at udvikle et egentlig fælles lærebogsmateriale.

Børnerådet opfordrer undervisningsministeren til at tage initiativer på dette område, således at alle berørte uddannelser tager opgaven op, fastsætter nogenlunde ens krav til indhold og omfang, samt påbegynder udviklingen af et egentligt lærebogsmateriale.