

Besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn

Beslutet i korthet: JO kritiserar en anstalt för att den erbjöd tider för bevakade besök endast under vardagar när skolplikt normalt råder. Enligt JO medför en sådan ordning att barn antingen går miste om skoltid eller att de inte ges möjlighet att besöka en intagen förälder. Det kan inte anses vara förenligt med barnkonventionen.

JO anser att det från ett barnrättsperspektiv är mycket angeläget att Kriminalvårdens samtliga verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider för såväl bevakade som obevakade besök. Annars begränsas barns möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa. Vid slumpvisa sökningar på Kriminalvårdens webbplats som genomfördes i samband med slutförandet av detta beslut kunde det konstateras att många häkten och anstalter inte erbjuder barnanpassade besökstider. Saken har också varit uppe under JO:s inspektioner av Kriminalvårdens verksamhetsställen det senaste året, vilka haft tillsynsystemat intagnas kontakter med omvärlden. Enligt JO finns det anledning för Kriminalvården att ta ett samlat grepp om frågan för att myndigheten ska leva upp till barnkonventionen.

Anmälan och utredning

I en anmälan och en efterföljande skrift, som båda kom in till JO i oktober 2022, klagade AA på bl.a. tiderna för bevakade besök i anstalten Kumla. Han anförde i huvudsak att besökstiderna, måndag–fredag kl. 9.45–10.45, inte tar hänsyn till barns skolplikt i och med att ett besök inklusive resa till och från anstalten tar en hel skoldag i anspråk. Till följd av detta hade kontakten mellan honom och ett av hans barn varit i det närmaste obefintlig.

AA var också missnöjd med anstaltens handläggning av ett ärende om telefon-tillstånd till bl.a. sina barn. Sedan JO tagit in muntliga upplysningar från anstalten om den saken ansågs någon ytterligare utredningsåtgärd inte motiverad i denna del.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen om tiderna för bevakade besök i förhållande till skolpliktiga barn.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården genom rättschefen vid rättsavdelningen på huvudkontoret i huvudsak följande (den bilaga som nämns har utelämnats i detta beslut):

Utredning

Uppgifter har inhämtats från Region Mitt och verksamhetsområde Kumla samt sektionen för verksamhetsprocesser anstalt och häkte.

Vid tidpunkten för AA:s anmälan hade anstalten Kumla besökstider som innebar att besök kunde bokas måndag–fredag, kl. 9.45–10.45. Det är således riktigt att rutinerna innebar tider för besök under dagar då skolplikt normalt råder för intagnas barn. Anstaltens rutiner är numera, sedan vecka 1 2023, ändrade så att bevakade besök kan bokas onsdagar och söndagar.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §§, om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller om det på annat sätt vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 2 § fängelselagen framgår att ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att föremål inte kan överlämnas.

I Kriminalvårdens interna styrande dokument regleras myndighetens bemötande av barn till intagna i anstalt och häkte i handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3) och i Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4).

Reglerna om barnets bästa (artikel 3 barnkonventionen) och rätten, för ett barn som är skilt från en av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna (artikel 9 tredje punkten barnkonventionen) är utgångspunkten för Kriminalvårdens hantering av de aktuella frågorna.

Det innebär bl.a. att det på ett tidigt stadium ska framkomma om klienten har barn, såväl egna som sammanboende, och hur kontakten ska se ut framöver. Om fortsatt kontakt bedöms vara till barnets bästa ska Kriminalvården utforma goda möjligheter för kontakt t.ex. avseende tider för besök. Av Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4) avsnitt 7.2.5 sista stycket framgår att anstalten ska tillse att det finns tider för besök som inte inkräktar på barnets skolgång.

I handbok för besök och elektronisk kommunikation anges att den intagne får ta emot besök av barn i den utsträckning det lämpligen kan ske. Besök av barn är i regel särskilt resurskrävande eftersom ett besök av barn behöver planeras noggrant och genomföras med särskild hänsyn till barnet. Vid bedömningen av om ett besök lämpligen kan ske måste därför en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av besöket och å andra sidan anstalten eller häktets olägenhet av besöket. Bara om besöket bedöms vara till barnets bästa kan intresset av besöket anses väga tyngre än verksamhetsställets olägenhet. I de fall ett besök anses vara till barnets bästa är det av största vikt att Kriminalvården i möjligaste mån underlättar för att besök kan genomföras.

Även besök av barn får vägras om det äventyrar säkerheten.

Kriminalvårdens bedömning

Anstaltens beslut om tider för bevakade besök har vid tidpunkten för den aktuella anmälan inte speglat Kriminalvårdens interna styrande dokument som reglerar myndighetens arbete med barnrättsperspektivet. Den bristfälliga hanteringen har inneburit att anmälares barn inte fått sina rättigheter tillgodosedda av Kriminalvården, vilket förstås är mycket beklagligt.

Besöksrutinerna hos anstalten är numera ändrade så att de på ett bättre sätt tillgodoser barns rättigheter till en god och nära kontakt även med föräldrar eller vårdnadshavare som är frihetsberövade och utan att det menligt inverkar på barnens skolplikt.

På nationell nivå har Kriminalvården under ett antal år bedrivit ett omfattande arbete för att tillvarata barns rättigheter i myndighetens verksamhet.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd har setts över och kompletterats med tydligare skrivningar avseende barnrättsperspektivet. Ändringarna innebär främst att den redan befintliga bestämmelsen i 2 a § FARK Fängelse och FARK Häkte [1 kap. 2 a § i *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, respektive Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [2011:2] om häkte, FARK Häkte, JO:s anm.*] om att barnets bästa ska beaktas i frågor som berör barn utvecklas så att det tydliggörs att individuella bedömningar ska göras i dessa ärenden och att övervägandena rörande barnets situation ska dokumenteras samt framgå av motiveringen av beslut.

Arbetet med barnrättsperspektivet regleras därutöver i den för ändamålet särskilt upprättade Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4) samt i handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3). För att säkerställa att handböckerna får genomslag i verksamheten har Kriminalvården därutöver tagit fram ett metodstöd för klientärenden som rör barn. Metodstödet, som bifogas det här yttrandet, kommer under verksamhetsåret 2023 att kompletteras med framtagna och utrullning av en e-utbildning om myndighetens arbete med barnrättsperspektivet. Tanken är att e-utbildningen ska förbättra genomslaget för barnrättsperspektivet i myndighetens verksamhet ytterligare.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering, bl.a. reglerna om besök i 7 kap. fängelselagen (2010:610). Motsvarande bestämmelser finns i 3 kap. häkteslagen (2010:611). Jag vill utveckla resonemanget om gällande rätt något enligt följande.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år (se artikel 1).

En grundprincip i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (se artikel 3.1). Det finns inte något krav på att barnets bästa ska vara utslagsgivande, men det ska vara ett tungt vägande intresse vid alla åtgärder som rör ett barn (se t.ex. Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 s. 190 f. och s. 242 f.).

Vidare ska konventionsstaterna respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (se artikel 9.3). Staterna ska också vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro och minska antalet studieavbrott (se artikel 28.e).

När Kriminalvården vidtar en åtgärd som direkt eller indirekt rör ett barn ska det alltså prövas om den är förenlig med ett barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Jag har tidigare framhållit att det kan vara svårt för skolpliktiga barn att genomföra besök på vardagar (se protokollen efter mina inspektioner av anstalten Mariefred i maj 2022, dnr 3636-2022, och häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022).

Vid tidpunkten för anmälan erbjöd anstalten Kumla tider för bevakade besök endast under vardagar och då under tider när skolplikt normalt råder. En sådan ordning medför att barn antingen går miste om skoltid eller inte ges möjlighet att besöka en intagen förälder. Det kan inte anses vara förenligt med de nyss redovisade artiklarna i barnkonventionen. Som Kriminalvården har anfört är det inte heller i överensstämmelse med myndighetens interna styrande dokument. I Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet anges att anstalterna ska se till att det finns tider för besök som inte inkräktar på barns skolgång. Jag noterar att motsvarande formulering finns för häkten (se avsnitt 5.4 i handboken).

Det är från ett barnrättsperspektiv mycket angeläget att Kriminalvårdens verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider. Det gäller för såväl bevakade som obevakade besök. Annars begränsas barns möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa.

Sammantaget är jag alltså kritisk till att anstalten Kumla inte erbjöd barnanpassade tider för bevakade besök och därmed inte respekterade barns rättigheter enligt barnkonventionen. Jag ser positivt på att Kriminalvården arbetar med barnrättsperspektivet och att den aktuella anstalten nu erbjuder besökstider som på ett bättre sätt tillgodoser barns rättigheter. Som nyss nämnts är det viktigt att landets alla anstalter och häkten erbjuder sådana besökstider. Vid slumpvisa sökningar på Kriminalvårdens webbplats som genomfördes i samband med slutförandet av detta beslut kunde dessvärre konstateras att många verksamhetsställen inte gör det. Det gäller t.ex. anstalterna Borås, Hall, Kalmar och Tidaholm samt häktena Berga, Gävle och Huddinge. Som framgått har saken också varit uppe under inspektioner jag har utfört det senaste året, vilka haft tillsynsystemat intagnas kontakter med omvärlden. Enligt min mening finns det anledning för Kriminalvården att ta ett samlat grepp om frågan för att

myndigheten ska leva upp till stadgandena i barnkonventionen på sina samtliga verksamhetsställen.

Ärendet avslutas.