

Initiativärende om placeringen av en minderårig i anstalten Norrtälje

Initiativet

I samband med att jag inspekterade anstalten Norrtälje den 21 februari 2006 framkom det att en intagen, AA, som är född 1988 och inte hade fyllt 18 år, var placerad i anstalten.

AA:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Av denna framgick bl.a. att anstalten Norrtälje den 2 januari 2006 hade begärt att AA skulle förflyttas då man bedömde att han var placerad i en anstalt med för hög säkerhetsgrad med hänvisning till hans låga ålder. Anstalten hade i sin begäran framfört bl.a. att AA behövde mycket hjälp och stöd och att hans placering inte öppnade några möjligheter för honom att återanpassas till ett normalt liv. Kriminalvårdens placeringsenhet avslog i beslut den 25 januari 2006 anstaltens begäran.

Med anledning av de uppgifter som lämnades vid inspektionen och vad som framkom av AA:s behandlingsjournal beslutade jag den 27 februari 2006 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvården, huvudkontoret, anmodades att yttra sig över sina överväganden i samband med vald placering av AA och vilka åtgärder som hade vidtagits för att finna en placering där han kunde hållas avskild från intagna över 18 år.

Kriminalvårdens huvudkontor lät med anledning därav inhämta yttranden från Region Stockholm och Kriminalvårdens placeringsenhet. Av dessa yttranden framgår bl.a. följande.

Placeringsenheten

Placeringsenheten beslutade den 8 november 2005 att AA skulle vara placerad i anstalten Norrtälje. Beslutet meddelades efter sedvanligt handlägningsförfarande på enheten. Inför beslutet drogs ärendet i behandlingskollegium (som äger rum två gånger per vecka). Här ges möjlighet för den enskilde handläggaren att redogöra för ärenden och tillsammans med kolleger resonera kring en lämplig placering. Även samråd med tf. enhetschefen ägde rum inför det aktuella beslutet med anledning av AA:s ringa ålder. Under handlägningsarbetet inhämtades också uppgifter från domen, placeringsunderlaget och journalanteckningar från häktet. Även kriminal-

vårdens beläggningssituation samt utbudet av lämpliga platser togs i beaktande. AA skrevs in på anstalten Norrtälje den 10 november 2005. Den 25 januari 2006 avslogs anstalten Norrtäljes ansökan om förflyttning av AA. Inför detta beslut följdes samma handläggningsrutiner som ovan.

Efter att beslut meddelats och expedierats till anstalten Norrtälje följde en omfattande mejlkonversation mellan placeringsenheten, anstalten Norrtälje och regionkontoret i Stockholm där ytterligare resonemang fördes kring placeringen. Anstalten Norrtälje ansåg att det var mycket olämpligt med en placering av en 17-åring i anstalten. Placeringsenheten konstaterade att AA trots sin ringa ålder är ådömd ett långt fängelsestraff. På grund av hans unga ålder erhöll AA en betydande s.k. straffrabatt. I domen framkommer vidare att rätten valt att ge honom fängelse i stället för ungdomsvård då ett fängelsestraff kan överföras till Polen vilket ungdomsvård inte kan. Rätten ansåg att AA skulle bli isolerad om han ådömdes ungdomsvård. Placeringsenheten bedömde att anstalten Norrtälje var den anstalt som hade bäst möjlighet att ta hand om AA under den tid han ska verkställa i svenskt fängelse (ärendet angående överföring till Polen är under handläggning på huvudkontoret). Anstalten Norrtälje har många möjligheter till inre differentiering då anstalten förfogar över många olika avdelningstyper. Den kan också bereda plats i mindre avdelningar med högre personaltäthet där kontakten med andra intagna begränsas. Samma resonemang fördes inför avslaget av anstalten Norrtäljes ansökan om förflyttning av AA den 25 januari 2006.

Placeringsenheten är medveten om att en sådan placering som åsyftas i 8 § lagen om kriminalvård i anstalt inte följts i AA:s fall. Lagen kan inte heller följas då sådan avdelning som åsyftas i lagtexten, i dagsläget, inte finns att tillgå inom kriminalvården. Placeringsenheten har därför efter sedvanlig handläggning valt den anstalt som bedömdes mest lämplig utifrån de säkerhets- och behovsaspekter som vid tidpunkten förelåg i AA:s fall.

Region Stockholm

AA placerades vid ankomsten till anstalten Norrtälje på mottagningsavdelningen, och han tilldelades en polsktalande kontaktman som dagen efter ankomsten höll ett ankomstsamtal med honom och informerade om anstaltsvistelsen. Efter någon vecka placerades AA på anstaltens motivationsavdelning bl.a. på grund av att denna avdelning även hyste två stabila intagna som är landsmän till AA. Vid ankomsten till avdelningen beviljades AA ankomstsamtal till sin mor i Polen. Efter hot från en medintagen placerades AA den 12 december 2005 på anstaltens stöдавdelning och något senare på anstaltens psykiatriska avdelning.

Anstalten Norrtälje begärde den 2 januari 2006 hos placeringsenheten att AA skulle förflyttas mot bakgrund av att man bedömde att han var placerad i en anstalt med för hög säkerhet samt med hänsyn till hans ringa ålder. Placeringsenheten avslog anstaltens begäran om förflyttning utifrån samma resonemang som i grundbeslutet om placering.

I ärendet framkommer att det i domen förs resonemang vid påföljdsvalet om att dom på fängelse kan överföras till Polen men att denna möjlighet saknas vid dom på ungdomsvård. Under AA:s häktningstid, gjordes en framställan om överförande till Polen och ärendet initierades vid huvudkontoret.

Regionen gör följande bedömning. Placeringsenheten bedömde att placeringen av AA i anstalten Norrtälje var den mest lämpliga utifrån de säkerhetsaspekter och behov som förelåg i hans fall. Befinns säkerhetsaspekten kräva en placering i anstalt av säkerhetsklass B delar regionen uppfattningen att anstalten Norrtälje var en lämplig placering utifrån rådande förhållanden. I det fall en lägre säkerhetsnivå hade kunnat godtas borde placering i stället skett i en ungdomsavdelning, exempelvis vid anstalten Hällby. Anstalten Norrtälje har efter placering vidtagit adekvata åtgärder

för att med hänsyn till AA:s ringa ålder, så långt möjligt är, minska de skadliga inverkningarna av att i anstalten vistas tillsammans med intagna över arton år.

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören BB, i huvudsak följande.

Kriminalvårdsanstalterna är indelade i olika säkerhetsklasser, betecknade från A till F, där säkerhetsklass A har den högsta säkerheten och F utgör öppna anstalter. Av yttrandena framgår att man gjort den bedömningen att det med hänsyn till alla placeringsfaktorer, inklusive säkerhetsaspekterna, krävdes en placering av AA i en anstalt i säkerhetsklass B. Då det inför ett placeringsbeslut görs en risk- och behovsprofil anges samtidigt den säkerhetsnivå för den intagne som inte kan underskridas utan att risktagandet avsevärt ökas. Det saknas anledning att ifrågasätta den i det aktuella fallet gjorda bedömningen härvidlag.

Av 8 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) följer att en intagen som inte har fyllt arton år inte får placeras i en anstalt där den intagne vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Det är samtidigt Kriminalvårdens erfarenhet att det, med hänsyn till de negativa attityder och beteendemönster som kan utvecklas i vissa ungdomsgrupper, kan vara sämre att placera unga intagna tillsammans.

Enligt den nu gällande säkerhetsklassificeringen av anstalterna finns två anstalter i säkerhetsklass B, nämligen anstalterna Tidaholm och Norrtälje. Anstalten Norrtälje har möjlighet till inre differentiering och kan härigenom tillgodose speciella behov. Anstalten har även som särskilt uppdrag – ”riktmärke” – att kunna ta emot tio ungdomar och har därmed bedömts ha förutsättningar att hantera intagna av den klientkategori som AA tillhör. I den omfattande ny- och utbyggnadsprocessen av kriminalvårdsanstalter som pågår utgör just möjligheterna till inre differentiering med individinriktade insatser en viktig faktor.

Det finns, utöver AA, i dag endast två intagna under arton år i svenska fängelser, det vill säga ett ytterst begränsat antal intagna. Detta förklaras av att domstolarna får döma till fängelse för brott någon begått innan denne fyllt arton år endast om det finns synnerliga skäl. Kriminalvården har ett begränsat antal anstaltsplatser för ungdomar, i synnerhet i anstalter av säkerhetsklass A och B. Särskilda platser för ungdomar under arton år saknas helt. De andra två intagna under arton år är placerade i öppna anstalter. AA är således ensam i ”sin” säkerhetsnivå.

Valet av anstaltsplats sker med stor omsorg, ofta efter ingående resonemang mellan placeringsenheten och anstalterna. Oftast resulterar det i en placering i öppen anstalt. För intagna under arton år gäller att de så långt möjligt skall placeras med ”lämpliga intagna” på mindre avdelningar och med i övrigt anpassat verkställighetsinnehåll. De åtgärder som anstalten Norrtälje vidtagit i AA:s fall synes adekvata. Alternativet för AA hade varit en placering i avskildhet, vilket måste anses ha varit sämre för honom. Det som bör övervägas är i stället om inte ärendet angående överförande av verkställigheten till hemlandet kan påskyndas. Av handlingarna i det ärendet framgår dock att AA motsätter sig ett överförande bl.a. på grund av rädsla för att där placeras i ett överfullt och primitivt ungdomsfängelse.

Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till vad som i de bifogade yttrandena i övrigt anges – bl.a. om skälen för valet av anstalten Norrtälje och hur AA behandlats där – kan Kriminalvården inte finna annat än att det i den rådande situationen var den bästa möjliga placeringen. Placeringen strider därför inte mot 8 § KvaL.

Då antalet intagna under arton år inte heller framgent kan förväntas bli fler än endast enstaka kommer Kriminalvården av kostnadseffektiva skäl inte att kunna inrätta avskilda avdelningar för den klientkategorin. I stället måste verkställighetsplaneringen skraddarsys utifrån de behov som finns i varje enskilt fall.

Muntliga uppgifter inhämtades därefter från Statens institutionsstyrelse SiS och Kriminalvården om bl.a. kostnaden för varje intagen per vård dygn, antalet

ungdomsplatser inom Kriminalvården och vilka extra resurser de anstalter som har till uppdrag att ta emot ungdomar erhåller.

Bedömning

Av 8 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer att en intagen som inte har fyllt 18 år inte får placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Han skall hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Syftet med införandet av denna bestämmelse var att säkerställa att innehållet i den svenska lagstiftningen stod i överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Regeringen anförde därvid bl.a. följande (prop. 1997/98:95 s. 43 f.).

Det finns olika uppfattningar om den nuvarande bestämmelsen i 8 § KvaL fullt ut svarar mot det åtagande Sverige har gjort genom ratificeringen av barnkonventionen. Enligt regeringens mening finns det skäl att – såsom också Barnkommittén uttalat – ta in bestämmelsen från barnkonventionen direkt i lagstiftningen och i en särskild regel föreskriva att intagna som inte har fyllt 18 år endast får komma i kontakt med vuxna intagna om detta kan anses vara till den unges bästa. Däremot bör det inte införas något absolut förbud mot att intagna under 18 år kommer i kontakt med intagna som har uppnått myndighetsåldern. En sådan ordning skulle rent faktiskt kunna komma att stå i strid med barnkonventionens allmänna krav på att alltid se till barnets bästa.

Vid ett genomförande av den nya ungdomspåföljden slutan ungdomsvård torde nämligen som nämnts tidigare antalet intagna under 18 år bli så få till antalet att alternativet till att tillåta en viss integrering mellan dem och andra intagna i praktiken blir att deras straff skulle verkställas mer eller mindre i avskildhet. En sådan ordning med isolering från andra intagna skulle säkerligen i många fall få betydligt mer negativa konsekvenser för en ung intagen jämfört med att han eller hon i viss utsträckning kommer i kontakt med andra intagna som är över 18 år. En sådan ordning är därför normalt inte till den unges bästa. Det bör dock poängteras att det naturligtvis i varje enskilt fall skall göras en individuell prövning av vad som är till den unges bästa i detta hänseende.

Vad som också bör betonas är att den unge inte kommer i kontakt med intagna som kan bedömas inverka menligt på hans möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet. Vid denna bedömning bör beaktas i vilken omfattning den unge kommer i kontakt med andra intagna. Mycket stora krav måste ställas beträffande de intagna som den unge träffar under längre tid, t.ex. de som bor på samma avdelning eller de som den unge har sysselsättning tillsammans med. När det gäller intagna som den unge träffar kortare tid och i närvaro av vårdpersonal t.ex. i samband med idrott är riskerna för negativ inverkan mindre. Det är inte heller med nödvändighet så att andra intagna under 18 år alltid är ett lämpligt sällskap för den unge.

Det är av vital betydelse att man motverkar att ungdomar skaffar sig och befäster en kriminell identitet under vistelsen i anstalt. Verkställigheten bör därför så långt det är möjligt vara ägnad att bryta en sådan utveckling. Enligt regeringens bedömning medför en placering på en särskild avdelning med mycket få intagna och med särskild verksamhet för yngre fängelsedömda inriktat mot studier och arbetsträning en i det sammanhanget godtagbar lösning.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar således inte ta ställning till

om ett beslut är riktigt i sak. Det är däremot JO:s rätt och skyldighet att ingripa vid misstanke om att lagar och andra författningar inte efterlevs i den offentliga förvaltningen.

Regleringen i barnkonventionen och 8 § kriminalvårdslagen tar sin utgångspunkt i barnets bästa. En anstaltsplacering av en intagen under 18 år skall således ske efter en noggrann och individuell bedömning utifrån vad som kan anses vara bäst för honom. Hänsyn måste tas inte bara till lämplig säkerhetsnivå utan även till resurser och klientkonstellation vid den anstalt som övervägs. Andra faktorer som kan behöva vägas in är närheten till den unges familj och övriga sociala nätverk samt den unges möjligheter att inom ramen för verkställigheten avsluta sin skolgång och få en yrkesutbildning. Det är angeläget att motverka att den unge under sin anstaltsvistelse skaffar sig eller befäster en kriminell identitet.

Jag vill här börja med att konstatera att de överväganden om AA påföljd och verkställighet som gjorts grundat sig på uppfattningen att det gäller att göra AA straffverkställighet så skonsam som möjligt. Denna synpunkt gjorde sig, såvitt framgår av Kriminalvårdens yttrande, gällande redan när påföljden bestämdes till fängelse i stället för slutna ungdomsvård. Det är också uppenbart att Kriminalvården i sina överväganden haft AA bästa för ögonen när anstaltsplaceringen bestämdes. En annan sak är att anstalten Norrtälje och placeringsenheten gjort olika bedömningar när det gäller den säkerhetsnivå som krävs. Den bedömningen lämpar sig över huvud taget inte för min prövning. Vidare står det klart att anstalten Norrtälje inte ansett sig kunna tillhandahålla den vård och omsorg som AA behöver. Placeringsenheten har dock vidhållit sitt beslut, som det förefaller med utgångspunkten att placering i anstalten Norrtälje är den minst dåliga för AA med hänsyn till de alternativ som finns inom kriminalvården. Det har i princip inte framkommit något som får mig att ifrågasätta detta. Tillgängliga uppgifter pekar också på att anstalten Norrtälje tar på stort allvar att sörja för att AA får en så bra verkställighet som möjligt.

Samtidigt måste jag konstatera att här finns något som kan liknas vid en moment 22-situation. Enligt huvudregeln skall unga under 18 år endast dömas till fängelse om det finns synnerliga skäl härför. I sådana fall skall dessutom påföljden normalt bestämmas till slutna ungdomsvård (30 kap. 5 § och 31 kap. 1 a § brottbalken). Dessa regler som syftar till att undvika placering i fängelse av unga under 18 år får samtidigt effekten att ett strikt upprätthållande av huvudregeln i 8 § kriminalvårdslagen om förbud mot placering av unga under 18 år tillsammans med vuxna blir omöjligt. Det skulle nämligen, som framgår av Kriminalvårdens yttrande, medföra en verkställighet i ensamhet för det fåtal ungdomar det gäller. I stället får alltså undantagsregeln i 8 § tillämpas och en anstaltsplacering tillsammans med vuxna accepteras. Därmed är det dock inte sagt att anstaltsplaceringen bör ske som om det var fråga om en vuxen intagen. Snarare talar förarbetena till 8 § kriminalvårdslagen för att speciella arrangemang förutsätts för att uppfylla de krav barnkonventionen ställer. I sammanhanget kan nämnas att dygnskostnaden år 2005 inom den slutna ungdomsvården var 6 394 kr medan motsvarande kostnad i kriminalvårdsanstalt

uppgick till omkring 2 100 kr inräknat den extra ungdomsresurs (18–21 år) som finns på vissa anstalter. Enligt min mening borde Kriminalvården för det fåtal ungdomar som verkställer fängelsestraff innan de fyllt 18 år överväga ett system med en individuell resurs som följer den unge i anstaltssystemet. Härigenom skulle anstalten ges förutsättningar att vidta särskilda arrangemang när den måste ta emot en person som inte fyllt 18 år. Samtidigt klargörs och understryks vikten av sådana åtgärder.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.