

Initiativ angående situationen för intagna i anstalt med medföljande barn samt för gravida intagna i anstalt

Beslutet i korthet: I samband med en serie Opcat-inspektioner av de kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor noterades att situationen för intagna kvinnor med medföljande barn samt för gravida intagna inte uppmärksammades på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gällde planering, placering och verkställighet av straff. Ett initiativärende inleddes för att ytterligare utreda situationen för dessa två kategorier av intagna.

I beslutet kritiserar JO Kriminalvården för att det förhållandet att en kvinna har ett spädbarn eller är gravid inte beaktas redan vid bedömningen av lämplig anstaltsplacering. JO uppmanar Kriminalvården att överväga att inrätta anpassade platser för intagna med medföljande barn på särskilda anstalter, där såväl de intagnas som de medföljande barnens behov kan tillgodoses bättre. Vidare anser JO att intagna kvinnor med medföljande barn inte kan vara hänvisade till att bara vara föräldralediga under sin verkställighet. Kriminalvården måste därför se över sina arbetsformer och utveckla samarbetet med externa aktörer för att erbjuda även dessa intagna ett godtagbart verkställighetsinnehåll utöver föräldraledighet. För gravida intagna framhåller JO vikten av att anstalterna i god tid före beräknad förlossning gör en intern planering i samråd med den aktuella förlossningskliniken och ger den gravida kvinnan så mycket information som möjligt om den planeringen.

JO konstaterar att Kriminalvården har inlett ett viktigt arbete för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats när det gäller myndighetens arbete med intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt. JO har för avsikt att följa upp dessa frågor.

Initiativet

Under år 2015 hade JO:s Opcat-enhet ett tematiskt fokus på situationen för frihetsberövade kvinnor. Med anledning av detta genomförde enheten – på uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura – under året inspektioner av samtliga kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor. Enheten deltog även vid en inspektion av Kriminalvårdens placeringssektion.

I protokollet från inspektionen av anstalten Hinseberg noterade Elisabet Fura att situationen för intagna kvinnor med medföljande barn samt gravida kvinnor på Hinseberg, liksom i övriga kvinnoanstalter, inte uppmärksammades på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gällde planering, placering

och verkställighet av straff. Hon beslutade att utreda situationen för dessa två kategorier av intagna inom ramen för ett särskilt initiativärende.

Rättslig reglering

Allmänt om verkställighet

Grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i anstalt finns i fängelselagen (2010:610). Där anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Vidare ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § första stycket). Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott, och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan (1 kap. 5 § andra stycket). Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter (1 kap. 5 § tredje stycket).

Verkställighetsplanen ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott (6 § första stycket fängelseförordningen [2010:2010]). Verkställighetsplanen ska vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet (7 § första stycket fängelseförordningen). Eventuella barns behov i egenskap av närstående ska särskilt beaktas vid utformningen av verkställighetsplanen (allmänt råd i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse [KVFS 2011:1], FARK Fängelse, till 6 § andra stycket fängelseförordningen).

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 kap. 6 § första stycket fängelselagen). En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (1 kap. 6 § andra stycket).

Placering

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Vid beslut om placering ska, i den mån det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering (2 kap. 1 § andra stycket). Vid bedömningar av frågor om placering ska särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (10 § fängelseförordningen).

Hälso- och sjukvård

En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus (9 kap. 1 § fängelselagen). En intagen ska, i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt, tillfrågas om sitt hälsotillstånd och så snart som möjligt ges tillfälle att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i en annan anstalt (9 kap. 1 § FARK Fängelse).

Särskilda bestämmelser om intagna med medföljande barn

En intagen får medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa (2 kap. 5 § fängelselagen). Ett tillstånd för en intagen att ha sitt spädbarn hos sig får endast lämnas efter att yttrande har inhämtats från socialnämnden (11 § fängelseförordningen). Med spädbarn avses ett barn under de allra första levnadsåren. Att tillåta en intagen att ha sitt spädbarn hos sig kan anses vara till barnets bästa i situationer som när den återstående verkställighetstiden är kort eller när ut- eller avvísning av den intagne är nära förestående och det inte finns någon lämpligare placering för barnet (allmänna råd till 2 kap. 5 § fängelselagen i FARK Fängelse).

En intagen som medgetts tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig ska förses med nödvändig utrustning och ges sådana bostads- och sysselsättningsförhållanden som möjliggör vård av barnet (2 kap. 7 § FARK Fängelse). Innan ett spädbarn skiljs från en intagen ska samråd ske med socialnämnden (2 kap. 8 § FARK Fängelse).

En intagen ska, så långt som det är möjligt, anvisas sysselsättning som är ägnad att motverka återfall i brott eller som på annat sätt underlättar den intagnes anpassning i samhället (12 § fängelseförordningen).

Socialtjänst

Vid socialtjänståtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas, och vid beslut som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]).

Den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp under kriminalvård i anstalt (2 a kap. 5 § 1 socialtjänstlagen).

Kriminalvården och dess anställda har en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).

Utredning

Efter inspektionen upprättades, utöver inspektionsprotokollet, en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till de inspektioner som genomförts med

tematiskt fokus på situationen för frihetsberövande kvinnor. Kriminalvården uppmanades att yttra sig över denna promemoria, med ett antal frågeställningar.

Yttrandet skulle bland annat belysa

- hur myndigheten ser på möjligheten att, med nuvarande lagreglering och organisering av anstalter, erbjuda intagna med medföljande barn en verkställighet av fängelsestraffet som är likvärdig med den han eller hon skulle ha fått om han eller hon inte hade haft ett medföljande barn
- hur myndigheten säkerställer att hänsyn tas till att en intagen har, eller kan antas komma att ha, ett medföljande barn eller är gravid under verkställigheten av ett fängelsestraff
 1. vid myndighetens bedömningar av en intagens behov av sysselsättning, omvårdnad och frigivningsplanering i samband med placeringsbeslut
 2. vid bedömningar av vad som är lämpliga eller olämpliga sammanställningar av intagna
 3. vid verkställighetsplanering, inklusive i risk- och behovsbedömningar
- vilka överväganden myndigheten gör när frågan väcks om huruvida en manlig intagen kan komma att verkställa fängelsestraff med ett medföljande barn
- vilka möjligheter myndigheten har att stödja intagna med medföljande barn i deras utövande av sitt föräldraskap.

Kriminalvården skulle vidare redogöra för vilken hänsyn som tas till barnkonventionens principer om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet (barnkonventionens artikel 3.1) och till barnets utveckling (barnkonventionens artikel 6.2). Särskilda frågor som borde belysas rörde

- om hänsyn till det medföljande barnets bästa och utveckling tas vid upprättandet av placeringsbeslut och verkställighetsplaner och om, och i så fall hur, detta dokumenteras
- om Kriminalvården anser att utformningen och anpassningen av anstaltsmiljön i de anstalter där medföljande barn vistas eller kan komma att vistas är lämpliga för barn, samt vilka åtgärder myndigheten vidtar för att utforma och anpassa anstaltsmiljön för medföljande barn i olika åldrar
- hur Kriminalvården tillgodoser medföljande barns behov av medicinsk, fysisk och social omvårdnad samt lek och annan stimulans
- om Kriminalvården arbetar med att säkerställa att medföljande barn får kontakt med andra barn under de första levnadsåren
- om medföljande barn kan få tillgång till förskola och annan barnomsorg i alla anstalter där en intagen med medföljande barn kan placeras
- vilken kompetens Kriminalvården har att uppmärksamma t.ex. fysiska och sociala behov hos medföljande barn.

I sitt remissvar, som kom in till JO den 21 december 2016, uttalade Kriminalvården, genom anstalts- och häktesdirektören AA, bl.a. följande:

Inför placering

Beslut om placering fattas av placeringssektion vid Kriminalvårdens huvudkontor. Ett beslut om placering föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall utifrån de risker och behov som är hänförliga till den som ska tas in. Många gånger styrs placeringen av ordnings- och säkerhetsskäl. I den utsträckning det är möjligt ska dock även hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering. Det finns däremot ingen rätt för den intagne att placeras nära sin hemort. Den tidigare gällande närhetsprincipen har numera en underordnad roll vid beslut om placering (jfr prop. 2009/10:135 s. 71).

I praktiken är det kvinnor som har spädbarn hos sig under sin straffverkställighet i anstalt. Kvinnor som döms till fängelse placeras vid ett begränsat antal anstalter; Färingsö, Hinseberg, Ljustadalen, Ringsjön, Sagsjön och Ystad. Utgångspunkten är att samtliga dessa anstalter kan hantera medföljande spädbarn. I den utsträckning det är möjligt tas dock hänsyn till vad som är en geografiskt mest lämplig placering för att underlätta kontakter med socialtjänst och andra sociala nätverk i fråga om bl.a. omvårdnad och frigivningsplanering när det finns ett medföljande spädbarn. Kriminalvårdens placeringssektion har också möjlighet att i ett enskilt fall bevilja uppskov av verkställighet med hänvisning till bl.a. familjeskäl, graviditet och amning, se 12 § första stycket lag (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

Placeringssektionen känner inte alltid till att den som ska verkställa ett fängelsestraff vill ta med sig sitt spädbarn. Det är inte heller placeringssektionen som avgör om den intagne får ha med sig spädbarnet, utan det avgörs av respektive anstalt efter inhämtande av utredning från socialtjänsten. Anstaltens bedömning görs med utgångspunkt i barnets bästa och med hänsyn till bl.a. den intagnes och anstaltens förutsättningar att hantera en sådan placering. Kriminalvården avslår alltid en ansökan om medföljande barn när socialtjänsten anser att en sådan placering är olämplig. Ansökan kan dock avslås även när socialtjänsten anser att en sådan placering är lämplig, utifrån att Kriminalvården besitter övrig relevant kunskap i ärendet.

I förarbetena anges att ett medföljande kan antas vara förenligt med barnets bästa t.ex. när den intagnes återstående strafftid är kort eller när en ut- eller avvissning av den intagne är nära förestående och när det inte finns någon lämplig alternativ placering för barnet. Vidare anges att med spädbarn avses ett litet barn under de allra första levnadsåren (jfr prop. 2009/10:135 s. 127). Uttalandena överensstämmer med de allmänna råden till 5 kap. 2 § fängelselagen.

Under placering

Det finns inga särskilda familjeavdelningar på Kriminalvårdens anstalter. I stället försöker man placera klienter med barn och gravida klienter på lugnare avdelningar i bostadsrum med en större boyta. Vidare beaktas gravida intagna och medföljande barn inom ramen för de löpande riskbedömningar som görs på grupp- respektive avdelningsnivå avseende lämpliga sammansättningar av intagna.

När det gäller mödravård kan sådan genomföras antingen genom att en intagen som är gravid får åka till en närliggande mödravårdscentral eller genom att en barnmorska besöker anstalten. Inför förlossningen krävs noggrann planering i fråga om t.ex. transport, medföljande personal och för att säkerställa att det finns tillräckligt med personal kvar på anstalten. Förlossningsplaneringen genomförs i samråd med berört sjukhus. Av säkerhetsskäl kan den intagna inte få reda på alla detaljer kring förlossningsplaneringen.

Under verkställigheten ansvarar Kriminalvården för att observera relationen mellan barn och förälder samt för att göra en anmälan till socialtjänsten om föräldraskapet inte fungerar (jfr 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Sedan år 2005 finns barnombud på varje enhet, med uppgift att stödja kollegor, beslutsfattare och klienter i ärenden som rör barn. Under verkställighetstiden erbjuder Kriminalvården också flera föräldrastödjande insatser i form av bl.a. föräldrautbildning och Godnattsagor inifrån¹. Insatserna avser att stärka relationen mellan barn och förälder och erbjuds föräldrar med såväl medföljande barn som barn utanför anstalten.

Om det finns medföljande barn tillhandahåller Kriminalvården viss nödvändig basutrustning som t.ex. barnsäng och barnvagn (jfr prop. 2009/10:135 s. 127). Däremot får klienten normalt själv köpa förbrukningsartiklar som exempelvis blöjor. Vidare ansvarar Kriminalvården för att barnsäkra och barnanpassa anstaltsmiljön så långt det är möjligt. Anstaltens förutsättningar att tillgodose barnets möjligheter till utveckling och stimulans varierar. Hittills är det endast anstalter i säkerhetsklass 3 som har haft möjlighet att utnyttja närliggande förskolor och utnyttjandet har i dessa fall krävt att den intagne beviljats frigång. När det gäller barnets möjlighet att träffa andra barn så är den därför ofta begränsad till om det finns andra medföljande barn under samma period. I fråga om medföljande barns medicinska behov anlitas den allmänna sjukvården. BVC-kontroller får genomföras antingen genom besök på närliggande BVC eller genom att en BVC-sjuksköterska kommer till anstalten.

I enlighet med normaliseringsprincipen är en intagen som har med sig sitt barn föräldraledig under sin verkställighet. Detta påverkar naturligtvis den intagnes möjligheter att delta i sysselsättning och återfallsförebyggande insatser som t.ex. programverksamhet. Deltagande i sådana aktiviteter kräver att barnpassning kan ordnas via externa aktörer, eftersom barnpassning inte ryms inom ramen för Kriminalvårdens uppdrag. Det finns alltså vissa svårigheter att erbjuda en klient med medföljande barn en verkställighet som är likvärdig den för en intagen utan medföljande barn.

Medföljande barn och manliga intagna

Det har hittills aldrig inträffat att en manlig intagen ansökt om att få ha ett medföljande barn hos sig under sin verkställighet.

Med hänsyn till det större utbudet för manliga intagna vad gäller säkerhet och behandling borde det, åtminstone teoretiskt, finnas större valmöjligheter vid placering av manliga intagna med medföljande barn än vad det gör för kvinnliga intagna. Till följd av den annorlunda riskbilden kring manliga intagna inom områden som hot, våld och rymning finns det å andra sidan också en rad säkerhetsmässiga skillnader som försvårar placering av manliga intagna med medföljande barn. Det gäller i synnerhet för manliga intagna som är placerade i säkerhetsklass 1 och 2.

Kriminalvården kan konstatera att mansanstalterna saknar den erfarenhet som kvinnoanstalterna har av placeringar med medföljande barn. En överföring av kvinnoanstaltens erfarenheter på området kräver utbildningsinsatser. Vidare skulle det bli nödvändigt med ytterligare förberedelser på lokal nivå, såsom revidering av instruktioner och åtgärdsplaner samt upprättande av nya kontakttyper, vid ett eventuellt beslut om placering av en manlig intagen med medföljande barn.

¹ Studiecirkel som ger frihetsberövade föräldrar möjligheten att läsa in godnattsagor på en cd som sedan skickas till barnet tillsammans med ett bokpaket.

Kriminalvårdens arbete med barnfrågor

Kriminalvårdens grunduppdrag innefattar bl.a. att hantera frihetsberövade barn i häkte och anstalt. Kriminalvården behöver också ofta förhålla sig till barn som brottsoffer och närstående till en intagen, och möter inte sällan barn som utsatts för eller bevittnat våld inom familjen. Kriminalvården har alltså erfarenhet av att anlägga ett barnperspektiv i många av de ärenden som myndigheten handlägger.

Barnperspektivet behandlas exempelvis i Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2). Under 2016 har Kriminalvården också tagit fram en handbok för hur myndighetens anställda ska arbeta med barnperspektivet inom verksamheten, Kriminalvårdens handbok – för arbetet med barnperspektivet (2016:4). Handboken ska bidra till större medvetenhet, ökad tydlighet samt nationell likvärdighet när det gäller Kriminalvårdens förhållningssätt i frågor som rör barn, både när det gäller beslutsfattande och praktiska situationer. Handboken omfattar såväl barn med föräldrar som genomgår en kriminalvårdspåföljd som barn som själva genomgår en sådan påföljd. Den behandlar dock inte frågor om medföljande barn eller gravida intagna.

Under hösten 2016 har Kriminalvården haft ett inledande möte med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen för att påbörja en kartläggning av vilka möjligheter det finns att samverka i frågor kring medföljande barn.

Behovet av en översyn

Det finns vissa oklarheter kring vad som är Kriminalvårdens ansvar i fråga om medföljande barn och gravida intagna. Det kan konstateras att det är Kriminalvården som beslutar om tillstånd att ha med sig spädbarn i anstalt och att ett sådant tillstånd endast får beviljas efter det att myndigheten har inhämtat yttrande från socialnämnden. Vad socialnämndens yttrande ska innehålla är dock inte närmare reglerat, vilket medför att det för Kriminalvårdens del många gånger finns en osäkerhet kring vilka aspekter som socialnämnden har beaktat och vad som har varit avgörande för nämndens bedömning. Det framgår inte heller om det är socialtjänstens ansvar att inom ramen för yttrandet kontrollera om det finns ytterligare vårdnadshavare och i sådana fall inhämta nödvändigt samtycke till barnets medföljande.

Kriminalvårdens uppfattning är att det är socialtjänstens uppgift att fortlöpande följa upp och bedöma om medföljandet är till barnets bästa. Barn som följer med en förälder i anstalt bör rimligtvis ha samma rätt till stöd och omsorg från socialtjänsten som barn till icke frihetsberövade föräldrar.

Det är också viktigt att komma ihåg att Kriminalvården har möjlighet att i vissa fall medge en intagen att ha med sig sitt spädbarn under verkställigheten och att myndigheten alltså inte har någon lagstadgad skyldighet att rutinmässigt tillhandahålla sådana placeringar. Enligt Kriminalvårdens uppfattning ger förarbetsuttalandena uttryck för att det endast är i ett begränsat antal situationer som ett medföljande kan antas vara förenligt med barnets bästa. Möjligheten att tillåta en intagen att ta med sig sitt spädbarn in på anstalt bör alltså användas återhållsamt, med beaktande av att det för ett litet barn i många avseenden är olämpligt att vistas i anstaltsmiljö. Vidare bör sådana placeringar normalt avse mycket små barn, eftersom anstaltsmiljön oundvikligen medför en kraftig begränsning bl.a. av barnets möjligheter att utveckla sitt sociala samspel med andra barn. Det går i detta sammanhang inte heller att bortse från anstaltsmiljön ofta utgör en stor påfrestning för den intagna föräldern, vilket medför att det ställs höga krav på förmågan hos den som har med sig sitt barn in i anstalt att tillgodose barnets rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.

I dagsläget saknar Kriminalvården samordnade rutiner för hantering av intagna med medföljande barn och gravida intagna. Det leder det till att berörda anstalter löser hanteringen av medföljande barn och gravida intagna genom tillfälliga lösningar vid sidan av den ordinarie verksamheten, vilket är otillfredsställande. Kriminalvården har därför initierat en översyn av myndighetens styrande dokument

i fråga om medföljande barn och gravida intagna i syfte att säkerställa att barnets bästa tillgodoses på såväl kort som lång sikt. I samma syfte kommer Kriminalvården att försöka utveckla formerna för samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen i frågor som rör medföljande barn.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det aktuella ärendet rör situationen för intagna i anstalt med medföljande barn samt för gravida intagna i anstalt. Det är grupper av intagna på vilka anstaltsmiljön utgör en extra stor påfrestning och som därför kan antas ha en särskilt utsatt situation under verkställigheten av ett fängelsestraff. Utredningen har förstärkt den bild som framkom under inspektionerna år 2015 av att dessa intagna och de medföljande barnen inte uppmärksammas på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gäller planering, placering och verkställighet av straff. Det är en stor brist att Kriminalvården saknar samordnade rutiner och att anstalterna sköter hanteringen av dessa intagna genom tillfälliga lösningar vid sidan av den ordinarie verksamheten.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott. Kriminalvården har tagit fram en egen vision, Bättre ut, som går ut på att intagna ska vara bättre rustade att klara ett liv utan kriminalitet och droger efter att de har avtjänat sitt straff inom Kriminalvården än de var innan. Det finns inga undantag från reglerna om verkställighetens syfte och innehåll, eller från Kriminalvårdens egen vision, för intagna med medföljande barn eller gravida intagna i anstalt.

Varje kontroll- eller tvångsåtgärd som Kriminalvården vidtar ska föregås av en intresseavvägning, för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som är att vinna med den. En sådan proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall utifrån de rådande omständigheterna. När det gäller åtgärder som rör intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt är min uppfattning att det bör ställas särskilt höga krav på en nyanserad och individualiserad proportionalitetsbedömning.

I det här sammanhanget vill jag även peka på några internationella standarder och uttalanden av betydelse vid Kriminalvårdens arbete med dessa frågor.

Som medlem av Europarådet har Sverige varit med om att anta ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, som bl.a. innehåller bestämmelser om kvinnor i anstalt och medföljande småbarn. Där anges t.ex. att myndigheterna ska fästa särskild uppmärksamhet vid kvinnors behov, såsom deras fysiska, yrkesmässiga, sociala och psykologiska behov, vid beslut som i något avseende påverkar frihetsberövandet av dem (artikel 34.1). När småbarn tillåts att vistas i fängelse tillsammans med en förälder ska särskild barntillsyn, med kompetent

personal, ordnas för barnet när föräldern deltar i aktiviteter där barnet inte kan vara med (artikel 36.2). Särskild inkvartering ska iordningställas för att värna om sådana småbarns välbefinnande (artikel 36.3).

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har i en rapport från år 2000² gett uttryck för följande uppfattning vad gäller behandlingen av kvinnliga intagna och medföljande barn: När små barn befinner sig i häkten och anstalter bör omsorgen om dem kontrolleras av personer som är specialiserade inom socialt arbete och barns utveckling. Målet ska vara att skapa en barncentrerad miljö utan synliga tecken på frihetsberövandet, t.ex. uniformer. Det bör finnas lämpliga lekplatser i anstalten och en möjlighet att lämna inrättningen för att uppleva livet utanför murarna. Att främja möjligheten till barnpassning av familjemedlemmar utanför anstalten kan underlätta bördan av barnuppfostran (t.ex. med barnets far). Om det inte låter sig göras, bör man överväga tillgång till förskoleliknande inrättningar, vilket kan göra det möjligt för kvinnliga intagna att i större utsträckning delta i arbete och andra aktiviteter i anstalten än vad som annars vore möjligt.

FN:s generalförsamling antog år 2010 enhälligt en resolution om behandlingen av kvinnliga fångar, de s.k. Bangkokreglerna, med 70 regler speciellt utformade för att skydda kvinnliga intagna.³ I reglerna anges bl.a. att fängelseledningen ska vara flexibel nog att möta behoven hos gravida kvinnor, ammande mödrar och kvinnor med barn samt att barnpassning ska ordnas i anstalt så att kvinnliga intagna har möjlighet att delta i aktiviteter (regel 42.2). Särskilda ansträngningar ska göras för att tillhandahålla lämpliga program för gravida kvinnor, ammande mödrar och kvinnor med barn i anstalt (regel 42.3). Uppväxtmiljön för dessa barn ska så långt som möjligt likna miljön för ett barn som växer upp utanför fängelse (regel 51.2).

När det gäller dessa internationella instrument har Sverige på olika sätt gett uttryck för en avsikt att leva upp till rekommendationerna, som i många fall är mer detaljerade än bestämmelserna i fängeselagen. Kriminalvården bör därför hämta vägledning från dessa standarder och uttalanden i sitt arbete med att utarbeta mer preciserade föreskrifter och interna rutiner, t.ex. i de frågor som är aktuella i det här ärendet.

² ”Women deprived of their liberty”, utdrag från the 10th General Report of the CPT, publicerad år 2000, CPT/Inf(2000) 13-part, p. 29.

³ United Nations’ Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010.

Inför placering i anstalt

Beslut om placering i anstalt fattas av placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor, men det är respektive anstalt som efter beslut om placering avgör om en intagen får ha med sig sitt spädbarn.

Kriminalvården har framhållit att utgångspunkten är att samtliga anstalter som tar emot kvinnliga intagna kan hantera medföljande spädbarn och att placeringssektionen i den utsträckning det är möjligt tar hänsyn till vad som geografiskt är den mest lämpliga placeringen för att underlätta kontakter med socialtjänst och andra sociala nätverk i fråga om bl.a. omvårdnad och frigivningsplanering. Samtidigt framgår det av remissvaret att placeringssektionen inte alltid känner till att den som ska verkställa ett fängelsestraff vill ta med sig sitt spädbarn och att närhetsprincipen numera har en underordnad roll vid beslut om placering. Vid inspektionen av placeringssektionen i november 2015 noterades vidare att det i beslut om placering som regel inte nämns när en dömd kvinna har ett spädbarn eller är i senare delen av en graviditet. Dessa omständigheter påverkar enligt vad som kommit fram inte heller den säkerhetsbedömning som görs av den intagna.

För mig framstår det som självklart att det förhållandet att en kvinna har ett spädbarn eller är gravid ska beaktas redan vid bedömningen av lämplig anstaltsplacering. En sådan omständighet har stor påverkan på en kvinnas situation och måste därför vara en väsentlig del av den risk- och behovsbedömning som görs inför placeringen i anstalt. Jag är kritisk till att så hittills inte har varit fallet inom Kriminalvården.

Jag anser att det är nödvändigt att Kriminalvården ändrar sina rutiner för placering av gravida intagna och intagna med medföljande barn för att få till stånd en bättre planering i ett tidigare skede. Huruvida en kvinna är gravid eller har ett spädbarn måste utredas initialt i alla placeringsärenden. I de fall det är aktuellt att begära in ett yttrande från socialnämnden bör det göras redan under placeringsutredningen. Placeringssektionen bör även ha ett nära samarbete med anstalterna så att frågan om medföljande barn kan hanteras redan i samband med placeringsbeslutet. Kriminalvården har i remissvaret anfört att det ofta finns en osäkerhet kring vilka aspekter socialnämnden har beaktat i sitt yttrande. Jag vill därför påminna om att Kriminalvården har en egen utredningsskyldighet och ett ansvar för beslutet att tillåta en intagen att ha sitt spädbarn hos sig i anstalt. Socialnämndens yttrande är en del av Kriminalvårdens beslutsunderlag, och eventuella oklarheter måste självklart redas ut innan ett beslut fattas.

Under placering i anstalt

Anstalternas fysiska miljö

Av remissvaret framgår det att Kriminalvårdens anstalter inte har några särskilt anpassade platser för gravida intagna och intagna med medföljande barn utan att myndigheten försöker placera dessa intagna på lugnare avdelningar och i större bostadsrum. Utredningen har vidare visat att dessa intagna sprids ut på samtliga

anstalter som tar emot kvinnor och att anstalternas fysiska miljö i många fall inte kan tillgodose barnens behov av utveckling och stimulans. Hittills under år 2017 har åtta kvinnliga intagna i anstalt haft medföljande barn och åtminstone 15 intagna i anstalt varit gravida. De intagna med medföljande barn har varit placerade i anstalterna Ystad, Ringsjön, Färingsö och Sagsjön.⁴

Kvinnor med medföljande barn i anstalt är en grupp intagna som har speciella förutsättningar och behov. Kriminalvården har anfört att anstaltsmiljön i många fall är olämplig för ett litet barn och att möjligheten för intagna att ta med sitt barn bör användas restriktivt. Nuvarande lagstiftning innebär dock en möjlighet för en intagen att ha sitt spädbarn hos sig, och det finns situationer där det anses vara till ett barns bästa att följa med sin förälder under verkställigheten. Det måste därför vara Kriminalvårdens uppgift att så långt som möjligt försöka skapa en lämplig miljö för dessa barn och deras föräldrar, bl.a. genom att anpassa miljön i de anstalter som tar emot barn. Det är olyckligt om ett barns möjligheter att följa med sin förälder under verkställigheten går förlorade på grund av brister i den fysiska miljö som Kriminalvården tillhandahåller.

Kriminalvården har i andra sammanhang visat att det går att skapa anpassade anstaltsplatser. Myndigheten har t.ex. många olika typer av specialplatser för att möta främst manliga intagnas skiftande behov av omvårdnad och skydd. Jag utreder för närvarande inom ramen för ett annat initiativärende bl.a. orsakerna till att Kriminalvården inte erbjuder kvinnliga intagna samma utbud av specialplatser som manliga intagna och de konsekvenser detta får för möjligheten till differentiering av kvinnliga intagna (dnr 1087-2016).

Mot denna bakgrund anser jag att Kriminalvården bör överväga att inrätta anpassade platser för intagna kvinnor med medföljande barn på särskilda anstalter, där såväl de intagnas som barnens behov kan tillgodoses bättre. Jag är medveten om att det låga antalet intagna med medföljande barn, anstalternas säkerhetsklassning och ett beaktande av närhetsprincipen kan påverka förutsättningarna för sådana platser. Att samla dessa intagna och deras barn på separata familjeavdelningar skulle dock inte bara gagna barnens behov av utveckling och stimulans utan även underlätta Kriminalvårdens arbete med anpassade hjälp- och stödinsatser. Det skulle också bli lättare för myndigheten att se till att den personal som hanterar de intagna och deras barn har nödvändig utbildning och kompetens samt att behovet av barnpassning kan tillgodoses.

Gravida intagna

När det gäller gravida intagna har utredningen visat att det inom Kriminalvården saknas enhetliga rutiner för läkarbesök och förlossningsplanering samt att gravida intagna ofta inte får tillräcklig information om de arrangemang som

⁴ Uppgifter inhämtade från samtliga kvinnoanstalter den 13 oktober 2017.

planeras. Jag har nyligen varit kritisk mot att Kriminalvårdens riskbedömningar i samband med transporter till sjukvårdsinrättningar för bl.a. gravida intagna inte i tillräcklig utsträckning har gjorts utifrån individuella och aktuella faktorer, utan snarare grundats på standardiserade säkerhetsbedömningar (se mitt beslut den 25 april 2017, dnr 1088-2016).

Jag har förståelse för att det finns säkerhetsaspekter som kan motivera att en intagen inte i förväg får reda på alla transporttekniska detaljer inför mödravård och förlossning. Det som enligt min mening är viktigt är dock att anstalterna i god tid före beräknad förlossning gör en intern planering i samråd med den aktuella förlossningskliniken. Planeringen bör bl.a. innefatta hur transporten till sjukhuset ska gå till, hur anstalten ska garantera att personal finns i beredskap, hur kontakterna med sjukvården ska hanteras och hur tillsynen bör gå till under själva förlossningen. Vidare är det viktigt att den gravida intagna underrättas om att anstalten har en detaljerad planering för vad som ska hända när förlossningen sätter igång och att hon får så mycket information som är möjligt om den planeringen.

Jag vill även i det här sammanhanget betona att det måste göras en nyanserad och individuell bedömning i varje enskilt fall av vilka säkerhetsarrangemang som är nödvändiga. Vid den proportionalitetsbedömningen bör såväl den gravida kvinnans medicinska behov som hennes behov av planering och information ges stor vikt.

Intagna med medföljande barn

När det gäller innehållet i verkställigheten har Kriminalvården anfört att myndigheten erbjuder flera föräldrastödande insatser i form av bl.a. föräldrautbildning som även erbjuds föräldrar med medföljande barn i anstalt. Samtidigt framgår det av remissvaret att intagna med medföljande barn enligt normaliseringsprincipen är föräldralediga under verkställigheten, vilket påverkar deras möjligheter att delta i sysselsättning eller andra program.

Jag är medveten om att Kriminalvårdens ansvar för att tillgodose de intagnas behov av vård- och stödinsatser delvis begränsas av den s.k. normaliseringsprincipen. Denna princip innebär att det är de ordinarie myndigheterna som i första hand ansvarar för de intagnas behov av t.ex. sysselsättningsfrämjande åtgärder och hälso- och sjukvård även under en verkställighet (se bl.a. prop. 2009/10:135 s. 64). Normaliseringsprincipen utesluter dock inte särlösningar i vissa fall. Kriminalvården bedriver t.ex. sedan lång tid tillbaka både utbildningar och behandlingsprogram i egen regi inom ramen för innehållet i verkställigheten. Jag vill även framhålla att föräldralediga kvinnor ute i samhället har helt andra möjligheter att ordna avlastning och barnpassning samt att det även ofta erbjuds föräldrastödande insatser i form av bl.a. öppen förskola. Vidare erbjuds de flesta barn förskoleplats från ett års ålder (se 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen 2010:800).

För att intagna med medföljande barn i anstalt ska ha en bättre chans att klara att återanpassa sig i samhället efter att de har avtjänat sitt straff krävs tillgång till fungerande behandlings- och stödinsatser. Inom Kriminalvården finns redan i dag flera lämpliga behandlingsinsatser. Enligt min mening är det rimligt att kräva att Kriminalvården hittar lösningar för att möjliggöra deltagande i sådana insatser för det fåtal intagna kvinnor som det rör sig om. Det synsättet stämmer enligt min uppfattning väl överens såväl med Kriminalvårdens uppdrag och vision som med internationella rekommendationer om att anstalter ska ordna barnpassning så att kvinnliga intagna kan delta i aktiviteter och återfallsförebyggande program.

Mot den bakgrunden anser jag att intagna kvinnor med medföljande barn inte kan vara hänvisade till att bara vara föräldralediga under sin verkställighet. Kriminalvården måste i stället se över sina arbetsformer och utveckla samarbetet med berörda myndigheter och externa aktörer för att kunna erbjuda även dessa intagna ett godtagbart verkställighetsinnehåll utöver föräldraledighet.

Medföljande barn och manliga intagna

Bestämmelsen i fängelselagen om möjligheten att ta med spädbarn i anstalt är könsneutral. De anstalter som tar emot manliga intagna saknar efter vad som framkommit kunskap om och erfarenhet av dessa frågor. Kriminalvården bör i sitt fortsatta arbete förbereda sig på frågan om manliga intagna med medföljande barn så att myndigheten kan hantera en sådan situation när den blir aktuell.

Kriminalvårdens fortsatta arbete med dessa frågor

Utredningen i det här ärendet har visat att det finns stora brister hos Kriminalvården när det gäller myndighetens arbete med intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt.

Av remissvaret det framgår att Kriminalvården har initierat en översyn av myndighetens styrande dokument i fråga om medföljande barn och gravida intagna för att säkerställa att barnets bästa tillgodoses på såväl kort som lång sikt. Kriminalvården avser att i samma syfte även försöka utveckla formerna för samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen i frågor som rör medföljande barn.

Jag välkomnar den översyn som Kriminalvården har initierat. Det är viktigt att Kriminalvården i arbetet med dessa frågor inte bara strävar efter att säkerställa barnens bästa utan även tydliggör och uppmärksammar de intagnas behov. Kriminalvården måste utveckla sitt samarbete med socialtjänsten, som enligt socialtjänstlagen har ett särskilt ansvar för barn som riskerar att fara illa. Myndigheten måste även avsätta egna resurser till arbetet med gravida intagna och intagna med medföljande barn för att säkerställa en rättssäker och enhetlig verksamhet som tillgodoser såväl barnens som de intagnas behov.

Kriminalvården har sammantaget påbörjat ett mycket viktigt arbete för att komma till rätta med de beskrivna bristerna. Det rör sig om angelägna åtgärder

som måste prioriteras. Jag avser att följa upp dessa frågor, och Kriminalvården uppmanas att senast den 30 april 2018 redovisa resultatet av myndighetens översyn till mig.

Ärendet avslutas.