

Handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 december 2008, framförde AA kritik mot anstalten Norrtäljes handläggning av hans ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid. Han anförde i huvudsak följande. Den 24 september 2008 gav han in sin skriftliga ansökan. Efter det att han hade lämnat flera påminnelser om ärendet fick han så småningom veta att det låg hos kriminalvårdsinspektören BB i avvaktan på beslut. Han fick senare muntligen besked av en samordnare att hans ansökan hade beviljats. Med detta preliminära besked tog han för givet att han skulle få ersättning för hela den period hans ansökan avsåg. Den 1 december 2008 fick han emellertid ett skriftligt beslut, fattat av BB, i vilket angavs att ärendet hade avslutats på grund av ”för lång handläggningstid”. BB hade dessförinnan inte lämnat något meddelande om handläggningen. Enligt hans uppfattning var anstaltens handläggning av ärendet inte förenlig med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över remissvaret. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionchefen vid Region Stockholm, CC, bl.a. följande.

Klagomålen

I sak anför AA följande:

Den 24 september 2008 inkom AA med ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid i anstalten. Studierna hade påbörjats den 1 september 2008 vid mittuniversitetets Högskola. Då AA påminde om sin ansökan fick han veta att ärendet låg hos kriminalvårdsinspektör BB för handläggning och beslut. Senare fick han höra av samordnare DD att han hade fått tillstånd att studera under ”egen tid” och under ”programtid”, och att han i vart fall skulle få sysselsättningsersättning för studier under 10 timmar/vecka. Detta ”beslut” erhöll han någon gångvecka 47–48. Den 1 december 2008 erhöll AA ett skriftligt beslut som fattats av BB, och som hade innebörden att ärendet avskrevs på grund av för lång handläggningstid.

AA anför kritik mot BB på grund av brister i hennes handläggning av ärendet. Ärendet har enligt AA inte handlagts med den skyndsamhet som krävs enligt 7 § förvaltningslagen (FL). Det har inte heller utretts i tillräcklig omfattning. Om BB hade kommunicerat med honom hade man också kunnat förhindra ett

avskrivningsbeslut. BB har därmed även brutit mot den kommunikationsplikt som gäller enligt 17 § FL.

Regelverk

Förvaltningslagen (FL)

Av 7 § FL framgår följande. Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämtaupplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Av 17 § FL framgår följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som hartillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från denna huvudregel finns vissa undantag som dock ej bedöms vara relevanta i detta fall.

Intagens verkställighetsplanering

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) framgår att en intagen under arbetstid ska ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättnings om såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne.

Av 3 kap. i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, framgår att en verkställighetsplan ska upprättas för alla intagna. Den närmare regleringen finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse, KVFS 2008:12. Av 3 § framgår att en utredning ska göras som underlag för verkställighetsplanen.

Utredningen ska innefatta genomgång av bakgrundsfaktorer och tidigare utredningar samt en kartläggning av risker, behov och andra förutsättningar som har betydelse för innehållet i verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. tillintagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8, regleras ersättningsnivån för den programverksamhet som den intagne utför.

Enligt Kriminalvårdens riktlinjer för Kriminalvårdens klientutbildning, 2007:4, är deltagande i studier en frivillig programverksamhet som ska tas upp i samband med verkställighetsplaneringen.

Utredning

AA:s verkställighet påbörjades den 23 juli 2008. Han överfördes till anstalten Norrtälje den 23 september 2008. Då AA anlände till anstalten gick han direkt in i den normaldagordning som finns på den berörda avdelningen vad gäller sysselsättning m.m. och erhöll ersättning för den sysselsättning som han var verksam i under anvisad programtid.

Behovet av studier och förutsättningarna för önskade studier utreds i särskild ordning av anstaltens lärcentrum. AA inkom den 24 september 2008 med en ansökan om att få bedriva högskolestudier under programtid. BB uppger att denna, som en del av den utredning som skulle ligga som underlag för verkställighetsplanen, därför remitterades till skolans lärcentrum för bedömning. En sådan bedömning kräver självfallet viss utredningstid. Av anteckningar i AA:s verkställighetsplan daterad den 13 oktober 2008 framgår att AA den 16 oktober skulle träffa lärcentrum. Av anteckning i AA:s journal framgår vidare att AA den 20

oktober 2008 direkt av anstaltens lärcentrum fått veta att det inte fanns förutsättningar för dem att vara behjälpliga i hans studier. Under utredningstiden erhöll AA sysselsättningsersättning förarbete i terapi och träverkstad m.m. enligt den normaldagordning som gäller på avdelningen.

Den 24 november har AA anhållit om personligt samtal med kriminalvårdsinspektören för avdelningen (anm.: = BB). Sådant enskilt samtal ägde rum dagen efter.

BB uppger att de då diskuterade dels AA:s ansökan om att få bedriva sina studier som programverksamhet, dels frågor rörande hans ersättning för utförd programverksamhet. BB klargjorde då att frågan om studieersättning är kopplad till om man är antagen för studier inom ramen för lärcentrum, och att studieersättning inte utgår för studier som bedrivs under fritiden.

Den 1 december 2008 har anstalten genom BB i ett beslut som registrerats i det klientadministrativa systemet avskrivit ärendet rörandehögskolestudier från vidare handläggning. Som skäl för beslutet har angivits: ”Mot bakgrund av en alltför lång handläggningstid avskrivs ärendet från vidare handläggning. AA får inkomma med ny begäran om han fortfarande har som avsikt att studera på högskolenivå under sysselsättningstid.” Avskrivningsbeslutet delgavs AA samma dag.

BB uppger att hon nu i efterhand inte kan minnas varför hon skrev av ärendet den 1 december med den formulering hon använde. Att handläggningstiden varit så lång förklaras med att AA:s ansökan gått fram och tillbaks mellan avdelningen och skolans lärcentrum.

Samordnaren DD förnekar på förfrågan att han skulle ha givit AA tillstånd att tillgodoräkna sig studier som programtid eller att få ersättning för 10 timmar per vecka för studier under programtid.

BB uppger att man även efter att AA den 20 december 2008 inkom med sin anmälan till JO har fört diskussioner rörande de eventuella förutsättningarna för att bedriva studier som programverksamhet, och att ett möte är utsatt den 2 mars 2009 med skolans lärcentrum för att berörda ska diskutera den sakfrågan vidare.

Kriminalvårdens, region Stockholm, sammanfattning och bedömning

Som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska för varje intagen göras en verkställighetsplan vars innehåll grundas på de olika faktorer som Kriminalvården har att iakta enligt 3 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse, KVFS 2008:12. En av de faktorer man har att ta ställning till är vilken sysselsättning den intagne ska åläggas under den programtid som gäller. Den intagne erhåller ersättning för utförd programtid i enlighet med vad som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. tillintagna i anstalt och häkte, KVFS 2006:8.

I enlighet med gällande regelverk har anstalten remitterat AA:s framställan till anstaltens lärcentrum för bedömning. Under tiden har AA varit sysselsatt och erhållit ekonomisk ersättning enligt den normaldagordning som gäller på avdelningen. Studierna har bedrivits under fritiden varför ersättning således inte utgått för dessa.

Av utredningen framgår att lärcentrum den 24 oktober 2008 informerat AA om att det saknas förutsättningar att skriva in honom för studier inom ramen för lärcentrums verksamhet. En konsekvens blev att han då inte heller kunde erhålla ersättning för studier inom ramen för anstaltens programverksamhet.

Anstalten har således handlagt frågan rörande AA:s sysselsättning inom ramen för planeringen av hans verkställighet. Den planerade sysselsättningen skrivs in i verkställighetsplanen, som efter fastställande kan ändras vid behov. Något formellt beslut fattas emellertid inte, utan anvisningen om sysselsättning sker genom faktiskt handlande. Det kan ändå diskuteras om anstalten inte borde ha frågat AA huruvida denne som svar på sin skriftliga framställan ville ha ett formellt beslut rörande hans

sysselsättning eftersom denne uttryckt önskemål om annan sysselsättning än den tilldelade. Enligt region Stockholms mening hade det varit att föredra. Att fatta beslut med innebörden att ansökan avskrivs på grund av långsam handläggning är emellertid helt felaktigt och strider mot förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden.

Av vad som framkommit i utredningen kan inte Kriminalvården, region Stockholm, finna att det skulle ha brutit i utredningen rörande förutsättningarna för studier, och inte heller att anstalten skulle ha brutit mot den kommunikationsskyldighet som följer av 17 § förvaltningslagen. AA:s kritik i dessa avseenden tillbakavisas därför.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 21 september 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) gäller enligt 1 § förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

När det gäller frågan om vad som är ett ärende i förvaltningslagens mening kan följande anföras (se *JO 2004/05 s. 387*). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ”ärende”. I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har det uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (*Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 u. 2008, s. 79*). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (*Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 u. 2007, s. 36 f.*).

Intagna i kriminalvårdsanstalt har sysselsättningsplikt. Som framgår av remissvaret bestäms inte den planerade sysselsättningen i ett i särskild ordning meddelat beslut utan genom en anteckning i den intagnes verkställighetsplan.

Ett beslut att fastställa eller ompröva en intagens verkställighetsplan utgör inte myndighetsutövning. När det gäller frågan om sysselsättning får den emellertid

anses vara av sådant intresse för den intagne att handläggningen av en ansökan om viss sysselsättning bör ske enligt förvaltningslagens regler om ärendehandläggning. Mot den bakgrunden framstår anstaltens hantering av

AA:s ansökan som bristfällig. Jag delar Kriminalvårdens bedömning att det hade varit lämpligt att meddela AA ett beslut i sak i frågan. Vidare utgör det förhållandet att handläggningen av ett ärende drar ut på tiden normalt inte, som Kriminalvården också anført, något skäl att skriva av ärendet.