

Intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter om intagna till Centrala studiestödsnämnden

Anmälningar

I en anmälan, som kom in till JO den 15 april 2008, framförde Förtroenderådets riksorganisation (FRIO) kritik mot anstalten Hall. Enligt FRIO försökte man i anstalten tvinga intagna att söka studiebidrag och att se till att bidraget sändes till anstalten för insättning på den intagnes konto för egna medel, som inte kan disponeras fritt av den intagne. FRIO uppgav också att de intagna under hot om avbrutna studier anmodades att häva den sekretess som gäller för dem.

FRIO bifogade ett "Avtal om upphävande av sekretess", genom vilket en intagen kunde medge att en anstalt fick bryta sekretessen gentemot Centrala studiestödsnämnden (CSN) och studieanordnaren.

FRIO inkom den 29 april 2008 med en skrift innehållande likartade klagomål mot anstalterna Kirseberg och Beateberg. I en skrift som kom in till JO den 20 maj 2008 framfördes likartade klagomål mot anstalten Norrtälje. FRIO uppgav dessutom att flera intagna i anstalten Norrtälje, som blivit tvingade att avbryta sina studier, hade förvägrats skriftliga beslut om detta.

Vid ett telefonsamtal med två intagna i anstalten Hall uppgav en av dessa, AA, att studiebidraget betalades ut via Swedbank och att det förhållandet att Swedbank kunde se att studenten var intagen i anstalt kunde leda till framtida problem i den intagnes kontakt med banken.

Utredning

Muntliga uppgifter inhämtades från anstalten Hall. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad FRIO hade framfört.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören BB, följande.

Allmänt om studier för intagna i anstalt

Under de senaste åren har Kriminalvårdens klientutbildning utvecklats och genomgått stora förändringar. En helt ny organisation har skapats. Positiva effekter vad gäller måluppfyllelse har redan kunnat märkas genom att fler av de intagna som deltar i utbildning inom Kriminalvården genomför utbildningen och får betyg. Av förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt framgår att Kriminalvården för intagna i anstalt numera i egen regi får anordna utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare (sfi). Klientutbildningen står under Skolverkets tillsyn och följer relevanta nationella styrdokument. Verksamheten ska inte vara kriminalvårdspecifik utan liknar så långt möjligt den vuxenutbildning som i övrigt erbjuds i samhället.

Intagna i anstalt kan också under vissa förutsättningar få tillgång till utbildning som andra än Kriminalvården anordnar, framför allt yrkes- och högskoleutbildning.

Utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, liksom sfi, hanteras numera helt inom de s.k. Lärcentra vid anstalterna. För denna verksamhet finns lärare anställda, vilka leds av en rektor i varje region inom Kriminalvården. Lärcentra är skapade som en direkt parallell till kommunala Lärcentra och är en studiemiljö med tillgång till lärare, läromedel och datorer. Genom Lärcentrummodellen säkras likvärdighet och kontinuitet inte bara vad gäller studier inom Kriminalvården utan även när det gäller övrig vuxenutbildning. Modellen möjliggör att studier som påbörjats vid en viss anstalt kan fortsättas även om klienten flyttas till en annan anstalt samt att studier påbörjade inom Kriminalvården kan fortsättas utanför Kriminalvården.

Generellt gäller att även en intagen som studerar vid högskola på programtid (dvs. inom ramen för sysselsättning enligt 10 § KvaL) ska bedriva studierna i Lärcentrums lokaler. Högskolestudier bedrivs vanligtvis på distans vid den högskola eller universitet som anordnar utbildningen.

Den som är intagen i anstalt ansöker själv hos Kriminalvården om att få bedriva studier som en form av sysselsättning. Kriminalvården bedömer hur studier kan passa in i verkställigheten på programtid och från klientutbildningen görs en behovs- och prioriteringsbedömning. Jämfört med tidigare ställs högre krav för att få studera. Bara den som är motiverad och villig att sköta sina studier antas att studera som ett led i verkställighetsinnehållet. Fokus på betyg är en förutsättning för att upprätthålla hög kvalitet på utbildningen. Efterfrågan på platser är större än tillgången och platser kan inte uppehållas av den som väljer att studera för att få slippa arbeta. I linje med förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning gäller att den som har kort tidigare utbildning prioriteras om det finns fler sökande än det finns platser eller resurser. Detta innebär att den som saknar kunskap på grundläggande vuxenutbildningsnivå har företräde medan den som redan har utbildning på gymnasial nivå, eller har studerat på högskolenivå, inte är en prioriterad grupp. Kriminalvården prioriterar alltså oerhört medvetet den grupp intagna som har behov av mer grundläggande studier.

Utöver ordnings- och säkerhetsskäl finns inte något inom Kriminalvården som hindrar att intagna själva bedriver högskolestudier på sin fritid. Sådana självstudier under fritid ses dock inte som del i verkställighetsinnehållet utan som en ren fritidssysselsättning och sker inte inom ramen för Lärcentrum.

I *Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:4)* behandlas frågor om intagnas studier på programtid. Av dessa framgår sammanfattningsvis följande i fråga om högskolestudier. Högskolestudier ingår i Kriminalvårdens klientutbildning. Huvudman för utbildningen är respektive högskola eller universitet. De intagna som studerar på högskola gör det oftast på distans. Normalt är det endast praktiskt genomförbart med fristående kurser, eftersom deltagande i reguljära utbildningsprogram med få undantag kräver att studenten är fysiskt närvarande. Det förekommer dock i viss utsträckning studier under frigång eller i samband med vårdvistelse. Deltagande i studier är en frivillig

programverksamhet och är något som tas upp i samband med verkställighetsplaneringen. För att den intagne ska få studera på högskola under programtid krävs att studieplaneringen skett i samråd med Kriminalvården och att studierna utgör en del av verkställighetsplanen.

Av riktlinjerna framgår också bl.a. följande. Under rubriken ”Brytande av sekretess gentemot universitet, högskola och Centrala studiestödsnämnden(CSN)” framgår att den intagne ska ge sitt medgivande till att sekretess upphävs mellan Kriminalvården, högskolan och CSN, och att detta enklast görs genom en blankett/avtal (*Anm: den blankett som bifogats till JO-anmälan*). Vid högskolestudier från anstalt krävs särskilda arrangemang för t.ex. e-post, registrering och extra handledning och eventuellt behov av särskilt stöd. För att informera antagningsenhet och kursanordnare eller institution om detta ska i ansökan bifogas ett brev där det tydligt framgår att den sökande är intagen i anstalt. I brevet anges bl.a. vem på anstalten som är kontaktperson. En förutsättning för högskolestudier är vidare att berörd kriminalvårdspersonal har tillgång till den intagnes personliga inloggningskoder och mailadresser på studentportaler. Den intagne ska alltid redan vid planeringsstadiet informeras om dessa studieförutsättningar.

Av riktlinjerna framgår slutligen även följande. Alla högskolestuderande som är intagna i anstalt ska söka studiebidrag men inte studielån. Utbetalningar av bidrag förmedlas av Swedbank. Den studerande anger i studiebidragsansökan under punkten ”övrigt” att han eller hon är intagen i anstalt. Om den intagne ej vill föra över medlen från sitt bankkonto till ”egna medel” är han skyldig att se till att medel finns tillgängligt om läromedelsbeställningen gått via anstalten. Kostnadsansvaret för läromedel och övriga kostnader åvilar helt och hållet den intagne.

Kriminalvården har även utfärdat *Riktlinjer rörande intagnas användande av Internet (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:1)*. Generellt har intagna av säkerhetsskäl inte tillgång till Internet. Av riktlinjerna framgår dock, såvitt nu är aktuellt, följande. Intagna kan beviljas tillstånd att använda öppet Internet i samband med högre studier eller annan verksamhet som är kopplad till verkställighetsplanen. Verksamheten ska vara godkänd av Kriminalvården och vid studier följa den studieplanering som upprättats i samarbete med Lärcentrum. Kriminalvårdschef eller kriminalvårdsinspektör beslutar om tillstånd att använda öppet Internet. Tillståndet ska avse en specifik uppgift och ska tidsbegränsas. Användningen av öppet Internet ska alltid direktövervakas av personal. Misskötsamhet kan leda till att den intagnes tillstånd att använda öppet Internet dras in.

Förhållanden vid de angivna anstalterna

Yttrande i ärendet har hämtats in från Kriminalvården, Regionerna Stockholm och Syd. Av dessa framgår följande.

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag

Inte vid någon av anstalterna Hall, Beateberg, Norrtälje eller Kirseberg krävs att de intagna söker studiebidrag. De intagna kan själva välja om de vill göra detta eller inte. Det krav som ställs från Kriminalvårdens sida är att den intagne själv – och inte Kriminalvården – ska betala studiematerialet. Det förekommer dock att intagna klarar detta genom stöd från anhöriga eller på annat sätt.

Frågan om eventuellt studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

Inte vid någon av anstalterna Hall, Beateberg eller Norrtälje förekommer skyldighet för intagna att se till att studiebidraget skickas till anstalten för att sättas in på kontot för egna medel. Enligt anstalten Hall är det vanligt att intagna högskolestuderande skickar räkningen för t.ex. kurslitteratur till någon utanför anstalten som betalar den. I vissa fall har intagna fått använda omhändertagna medel eller medel som avsatts för permission eller frigivning för att t.ex. köpa kurslitteratur. Studiebidrag betalas inte ut via anstalten.

Kriminalvården, Region Syd, har uppgett: När utbetalning av studiebidrag sker till en intagen vid anstalten Kirseberg har anstalten att, med stöd av bestämmelsen i 83 § femte stycket KvaL ta ställning till om pengarna ska omhändertas eller inte. Om så sker fattas ett skriftligt, överklagbart, beslut. Omhändertagna pengar sätts in på den intagnes konto för egna medel.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet som ett villkor för studier på programtid

Inom Region Stockholm har Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning (utgivna augusti 2007), såvitt avser de nu aktuella frågorna, fram till våren 2008 av olika skäl inte följts. I den nytilträdde rektorns vid Region Stockholm uppdrag låg emellertid att se till att dessa riktlinjer implementerades. Detta ledde till en konflikt med intagna som vägrade efterge sekretessen. Kriminalvården, Region Stockholm, bedömde då att lärarna inte längre kunde kontakta högskolan. Konsekvensen för de intagna vid anstalterna Hall och Beateberg blev rent praktiskt att de inte längre kunde fortsätta sina studier, eftersom lärarna vid Lärcentrum inte kunde ha kontakt med respektive högskola i praktiska frågor. Ingen har dock blivit avstängd från sina studier. För att lösa konfliktsituationen medgav intagna vid anstalten Hall temporärt upphävande av sekretessen gentemot högskolan och återfick därefter möjligheten till lärarledda studier. Kriminalvården Region Stockholms avsikt är att föreslå de intagna vid anstalten Norrtälje att även de temporärt medger att sekretessen hävs och att studierna även där ska kunna återupptas. Tills vidare bedrivs högskolestudierna vid anstalten Norrtälje utan lärarstöd och utanför Lärcentrums lokaler.

För att en rimlig studieplan ska kunna läggas upp och följas och för att examina ska kunna genomföras på anstalten ligger det, enligt Region Stockholm, i sakens natur att det måste finnas en öppenhet mellan Kriminalvårdens lärare och högskola eller universitet. Region Stockholm har inte uppfattat att det finns någon motsättning mellan Kriminalvården och de intagna i det avseendet.

Kriminalvården, Region Syd, har uppgett att, även om den intagne själv skickar ansökan till högskolan, kontaktar anstalten efter antagning kursansvarig vid högskolan för överenskommelse om samverkans- och kommunikationsformer. Högskolans kursansvarige kan sedan förmedla informationen vidare till institutionens prefekt, studievägledare eller högskolans säkerhetsansvarige om så bedöms lämpligt.

Frågan om hävande av sekretess gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

Enligt Region Stockholms bedömning innebär en ansökan om studiebidrag från en intagen samtidigt att den intagne också häver sekretessen mellan Kriminalvården och CSN, eftersom den sökande ska fylla i om han eller hon är intagen i anstalt. Kriminalvården har därmed möjlighet att via kontakt med CSN försäkra sig om att bidragsutbetalningar sker enligt plan och att den intagne inte i strid med gällande regelverk ansöker om studielån.

I de fall den intagne finansierar sina studier på annat sätt än genom studiebidrag är utgångsläget annorlunda. Eftersom Kriminalvården har ett berättigat intresse av att försäkra sig om att den intagne inte ansöker om studielån i strid med gällande regelverk krävs i praktiken att den intagne efterger sekretessen gentemot CSN. En intagen som inte har tagit något lån torde inte lida något men av detta.

Kriminalvården, Region Syd, har anfört att Kriminalvården, utan röjande av sekretess, kan inhämta offentliga uppgifter hos CSN om en viss person uppber studielån eller inte.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga avslagsbeslut

En intagen vid anstalten Beateberg som bedriver självstudier under sin fritid, har skrivit till rektor och begärt ett beslut om förutsättningarna för studiernas bedrivande. Denne intagne har skriftligen informerats om att Internetanvändning är till för de studenter som bedriver studier vid Lärcentrum och att han har möjlighet att ansöka om att få studera där.

Den 18 januari 2008 fattade anstalten Beateberg beslut angående två andra studerande intagnas Internetanvändning. Besluten innebar att var och en av dem fick använda öppet Internet högst femton (15) minuter tre (3) gånger per vecka i samband med högskolestudierna. De två intagna skrev därefter till rektor och klagade på att de inte tilläts att använda Internet på det sätt de önskade. Rektorn besvarade deras skrivelser skriftligt och informerade dem om att de fick vända sig till anstalten Beateberg om de hade synpunkter på beslutet.

Kriminalvården, Region Stockholm, har anfört att Kriminalvårdens ställningstagande till en intagens möjligheter att få använda Internet vid studier inte är ett beslut som kan överklagas och att det därför inte finns krav på att fatta formella skriftliga beslut med besvärshänvisning i frågan.

Vid anstalten Kirseberg meddelas, om den intagne har begärt det, skriftliga beslut om avslag på ansökan om att få studera. Enligt Kriminalvården, Region Syd, är det inte tillräckligt med en anteckning i det klientadministrativa systemet eller i verkställighetsplanen.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

Ett sätt att motverka att Swedbank vid utbetalningar av studiebidrag får kännedom om att en viss person är intagen i anstalt skulle vara att studiebidraget betalas ut på ett annat sätt än till anstalts adress. Enligt Kriminalvården Region Stockholms bedömning torde detta vara möjligt. En förutsättning är dock att den intagne ser till att det finns medel tillgängliga att betala sådana läromedel som har beställts via anstalten. Utifrån Kriminalvårdens perspektiv finns inte någon anledning att informera Swedbank om att en viss person verkställer fängelsestraff. Problemet är dock kopplat till de samverkansformer som CSN har med Swedbank.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) 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 sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § KvaL framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Den som får ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Av 3 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (*KVFS 2008:3, numera 2009:4, JO:s anm.*) (anstaltsföreskrifterna) följer att om en intagen har fått tillstånd att studera på egen hand, ska han eller hon följa den studieplan som anstalten har fastställt.

Av 83 § femte stycket KvaL följer att pengar, som påträffas hos eller ankommer till en intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet om intagnas rätt att inneha pengar, ska omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt. Omhändertagna pengar ska genom Kriminalvårdens försorg göras räntebärande men får inte disponeras av den intagne förrän vid anstaltsvistelsens slut, om det inte finns särskilda skäl.

I 7 kap. 9–10 §§ anstaltsföreskrifterna reglerar intagnas möjligheter att disponera medel i anstalt. I bestämmelsernas första stycke anges de belopp per vecka av ersättning för sysselsättning som en intagen i anstalt får disponera i anstalten. I bestämmelsernas andra stycke anges att pengar som ankommer till eller anträffas hos en intagen och som inte utgör ersättning för sysselsättning ska omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt.

Av de allmänna råd som hör till 7 kap. 10 § anstaltsföreskrifterna framgår, såvitt nu är aktuellt, följande. Särskilda skäl för att få disponera omhändertagna medel kan vara att den intagne visar att pengarna ska användas för en legitim betalning som är angelägen. En legitim betalning kan avse exempelvis hyra, underhåll, avbetalningar på skatte- eller underhållsskulder, skulder till tandläkare eller andra skulder till det allmänna, avbetalningar inom ramen för en skuldsanering, avbetalning på lån eller annat liknande ändamål. En intagen som följer sin verkställighetsplanering kan ges möjlighet att disponera omhändertagna medel för inköp som bedöms vara motiverade med hänsyn till ändamålet med verkställigheten. Sådana inköp kan avse exempelvis böcker, kurslitteratur eller utrustning för fritidsaktiviteter som den intagne får inneha.

Enligt 7 kap. 21 § första stycket första meningen sekretesslagen(1980:100) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Av 11 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel framgår följande. Studiemedel får beviljas till en studerande som är föremål för kriminalvård men som inte omfattas av KvaL. Detta gäller även för en studerande som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalten enligt 58 § nämnda lag eller lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För en studerande som är inskriven på anstalt enligt KvaL men som inte omfattas av första stycket gäller följande: 1. En studerande på en eftergymnasial utbildning får beviljas studiebidrag men inte studielån. 2. En studerande på en annan utbildning får inte beviljas studiemedel.

Av 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, tillfängelse högst sex månader.

Kriminalvårdens bedömning

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag
När det inledningsvis gäller frågan om Kriminalvården kan tvinga högskolestuderande intagna att söka studiebidrag är svaret givetvis nej. Studiebidrag är ett frivilligt bidrag som beslutas och administreras av CSN. Det finns således inte någon skyldighet för intagna att ansöka om studiebidrag. Kriminalvården har inte heller, som ett villkor för högskolestudier under programtid, krävt att den intagne ansöker om studiebidrag. Med formuleringen i riktlinjerna har endast avsetts de intagna som valt att ansöka om studiemedel. Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning är för närvarande under omarbetning och formuleringen i denna del om att intagna ”ska” ansöka om studiebidrag kommer att ändras så att det tydligare framgår att det inte finns något krav på att den intagne ska ansöka om studiemedel.

Frågan om studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

Av bestämmelserna i KvaL och anstaltsföreskrifterna följer att medel, t.ex. studiebidrag, som skickas till en intagen i en anstalt normalt sett ska omhändertas. Av de citerade allmänna råden i anstaltsföreskrifterna följer dock att inköp av kurslitteratur eller liknande inom ramen för verkställighetsplaneringen normalt sett utgör ett särskilt skäl att få disponera omhändertagna medel. Det finns dock inte något som hindrar att en intagen hanterar studiebidraget och inköp av studiemedel utan Kriminalvårdens inblandning, och anger en adress för utbetalning av studiebidraget som inte är Kriminalvårdens.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet som ett villkor för studier på programtid

Av Kriminalvårdens riktlinjer om klientutbildning framgår att den studerande i förväg generellt måste medge att sekretess bryts i förhållande till högskolan eller universitetet, för att Kriminalvården ska låta den intagne studera inom ramen för sysselsättning enligt 10 § Kval. Det framgår också av Region Stockholms beskrivning att de intagna rent faktiskt inte kunde fortsätta sinastudier när de vägrade att underteckna ett sådant medgivande, eftersom personal vid Lärcentrum inte kunde ha kontakt med respektive högskola i praktiska frågor.

Kriminalvårdens erfarenhet är att det finns en rad praktiska svårigheter med att genomföra högskolestudier under ett frihetsberövande. I de allra flesta fall behöver studieupplägget anpassas till den intagnes förhållanden i anstalten. Det kan gälla t.ex. att hitta praktiska alternativa lösningar i samband med tentamen, gruppuppgifter, närvaro vid campus, e-postkorrespondens eller tillgång till digitalt material. Enligt Kriminalvården löses frågor av detta slag enklast i öppet samråd mellan den studerande, berörd personal vid Lärcentrum och berörd personal vid högskolan eller universitetet. Om det är känt för universitetet eller högskolan att den studerande är intagen i anstalt, brukar det finnas goda förutsättningar att lösa de problem som uppstår. Det underlättar också betydligt om personal vid Lärcentrum kan ha direktkontakt med personal vid högskolan eller universitetet. Om den intagne inte informerar högskolan eller universitetet om att han eller hon är intagen i anstalt, kan detta väsentligen försvåra möjligheterna att genomföra studierna. I många fall kan det leda till att studierna inte kan fullföljas, t.ex. på grund av att tentamen inte kan genomföras.

Kriminalvården förordar därför att den intagne själv informerar högskolan eller universitetet om sin situation, så att studierna och kontakterna med lärosätet underlättas. Om så har skett, är uppgiften känd för lärosätet och sekretess råder då inte längre.

Det finns i och för sig inte några hinder mot att ett samtycke till ett hävande av sekretess i stället ges. Inget hindrar heller att samtycket ges i förväg. Det är emellertid väsentligt att samtycket är tillräckligt preciserat så att den enskilde kan överblicka innebörden och följderna av detsamma. Därtill kommer frågan om ett i förväg lämnat samtycke bör vara ett absolut villkor för högskolestudier. Till följd av den situation som uppstått, kommer Kriminalvården att se över utformningen av den aktuella blanketten så att det tydligare preciseras vad ett eventuellt samtycke omfattar. Vidare kommer Kriminalvården inte längre generellt ange att ett i förväg lämnat samtycke är ett absolutvillkor för studier. Den intagne kommer att kunna välja att inte häva sekretessen i förväg. Om sekretessen inte hävs i förväg, kommer Kriminalvården att, utifrån kurs- och tentamensupplägg, göra en bedömning av om den aktuella kursen kommer att kunna slutföras eller inte. Om Kriminalvården har bedömt att studier under programtid kan påbörjas utan att sekretessen har hävts, kan dock inte uteslutas att det under studiernas gång ändå uppstår situationer där frågan om studiernas slutförande utan att sekretessen bryts ställs på sin spets. Den intagne bör då ges möjlighet att ompröva sitt ställningstagande ifråga om sekretess. Beroende på utfallet av detta kan även Kriminalvården, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, behöva pröva om sitt ställningstagandetill det lämpliga i att studierna bedrivs under programtid.

Frågan om hävande av sekretess gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

Kriminalvården ska enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården bl.a. verka för att återfall i brott förebyggs och särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras. Det kan därför sägas vara Kriminalvårdens uppgift att i rimlig utsträckning förhindra att intagna, till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter, beviljas studielån utan att ha rätt till det.

Av Kriminalvårdens riktlinjer för klientutbildning framgår att en intagen som ansöker om studiebidrag, som en förutsättning för studier, måste ge sittmedgivande till att sekretess upphävs mellan Kriminalvården och CSN. Orsaken till detta är att alltså att Kriminalvården vill kunna kontrollera med CSN om en intagen studerande uppbär studielån utan att ha rätt till det. Det kan här betonas att de som i sin ansökan hos CSN uppgett att de är intagna i anstalt härigenom redan har hävt sekretessen. I praktiken blir alltså frågan om hävande av sekretessen aktuell endast för de som inte lämnat korrekta uppgifter i sin ansökan. Det kan emellertid ifrågasättas om det är rimligt att som villkor för högskolestudier kräva att den intagne medger att sekretessen gentemot CSN hävs. Ett samtycke i en sådan situation, där reell valmöjlighet saknas, framstår som illusoriskt. Kriminalvården avser att se över riktlinjerna för klientutbildning i denna del. Kriminalvården överväger vidare att, i samråd med CSN, begära att en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i stället införs.

En uppgift hos CSN om att en viss person uppbär studielån är offentlig. En förfrågan från Kriminalvården om en viss person uppbär studielån torde dock indirekt innebära ett röjande av att den aktuella personen är inskriven i anstalt. I avvaktan på eventuell författningsreglering avser Kriminalvården emellertid att via telefon – utan att ange att samtalet kommer från Kriminalvården – göra stickprovsvisa kontroller hos CSN om en viss intagen uppbär studielån eller inte. Om brottsmisstanke uppkommer, bedömer Kriminalvården att sekretessen kan brytas med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga beslut

Inom ramen för planering av verkställigheten i anstalt görs även en planering av den intagnes sysselsättning. Den planerade sysselsättningen skrivs in i verkställighetsplanen, som efter fastställande kan ändras vid behov. Något formellt beslut om vilken sysselsättning som anvisas fattas dock inte, utan anvisningen av sysselsättning sker genom faktiskt handlande. Kriminalvården menar att skyldighet att meddela skriftliga beslut om anvisad sysselsättning saknas. Även frågan om tillhandahållande av Internet till intagna får anses utgöra en form av faktiskt handlande, där skyldighet att fatta skriftliga beslut saknas.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

CSN använder Swedbank för utbetalning av studiebidrag. Detta är inte något som Kriminalvården kan råda över. Det finns emellertid inte något som säger att studiebidraget måste betalas ut till den intagne på anstaltens adress. En person som inte vill röja för Swedbank att han eller hon är intagen i anstalt får därför ordna så att medlen betalas ut på annat sätt än till anstalten.

FRIO yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 19 november 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Inledning

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

Det är ett välkänt faktum att utbildningsnivån bland intagna i anstalt är låg vid en jämförelse med befolkningen i övrigt. Brist på utbildning kan i många fall antas utgöra en bidragande orsak till en levnadssituation som innefattar kriminalitet. Det

är mot den bakgrunden positivt att Kriminalvården numera har möjlighet att själv anordna utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Även om behovet av utbildning är störst för intagna som saknar svensk grundskola eller gymnasieskola eller annars endast har en kort utbildning, är det naturligtvis önskvärt att det också finns möjligheter för intagna att bedriva studier på högskolenivå. Sådana studier förutsätter emellertid kontakter med personer utanför anstalten, t.ex. studieanordnare och CSN, vilket kan vara svårt att förena med kriminalvårdssekretessen, som numera regleras i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 21 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100). Hänsynen till ordning och säkerhet gör också att det kan vara svårt för en intagen i anstalt att bedriva högre studier. FRIO har i sin anmälan tagit upp fyra frågor som aktualiserats i samband med intagnas högskolestudier.

Frågan om intagna högskolestuderande måste ansöka om studiebidrag

FRIO har uppgett att intagna i vissa anstalter "tvingas" att söka studiebidrag vid studier på högskolenivå. Kriminalvården har i remissvaret tillbakavisat detta påstående, men indirekt medgett att formuleringen "Alla högskolestuderande som är intagna i anstalt ska söka studiebidrag men inte studielån" i aktuella riktlinjer är missvisande. Jag är av samma uppfattning. Det bör av riktlinjerna tydligt framgå att intagna kan ha rätt till studiebidrag men inte studielån och hur den intagne ska gå till väga om han vill ansöka om studiebidrag. Kriminalvården har också uppgett att man avser att formulera om texten i det aktuella avseendet.

Frågan om studiebidrag måste sättas in på de intagnas konto för egna medel

FRIO har klagat på att beviljade studiemedel inte kan disponeras fritt av intagna.

Pengar som skickas till en intagen ska normalt tas om hand. En intagen får alltså i princip inte inneha och fritt disponera pengar i anstalten. Enligt vad Kriminalvården har anfört i remissvaret utgör emellertid inköp av kurslitteratur normalt skäl till att låta en intagen disponera omhändertagna medel. Jag kan mot denna bakgrund inte se att reglerna om intagnas innehav av pengar skulle utgöra något hinder för intagna som vill bedriva studier och är beroende av studiebidrag. Som Kriminalvården påpekat finns det inte heller något som hindrar att studiebidraget sätts in på ett konto som någon utomstående kan disponera över för den intagnes räkning.

Frågan om hävande av sekretess gentemot högskola eller universitet och gentemot CSN som ett villkor för studier på programtid

FRIO har vidare klagat på att det ställs som villkor på den intagne som vill bedriva högskolestudier att han medger att sekretessen som gäller för honom får brytas gentemot studieanordnaren och gentemot CSN.

Bestämmelsen i 7 kap. 21 § sekretesslagen om kriminalvårdssekretess som gällde vid tiden för anmälan hade följande lydelse. Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Att någon är dömd att avtjäna fängelsestraff får normalt anses vara en uppgift, vars röjande kan antas medföra men för den enskilde. En sådan uppgift fick enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen inte röjas för annan myndighet i andra fall än som angavs i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisade. Av 14 kap. 3 § framgick att sekretessbelagd uppgift fick lämnas till myndighet, om det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda.

Sekretess till skydd för enskild kunde också, enligt 14 kap. 4 §, helt eller delvis efterges av honom.

De nämnda bestämmelserna har i dag motsvarigheter i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller anstalters kontakter med studieveckor (högskola eller universitet) och CSN och därmed sammanhängande sekretessproblematik kan jag i princip ansluta mig till de uttalanden som Kriminalvården har gjort i remissvaret. Jag vill dock, i fråga om kontakter med CSN, utveckla min syn på saken enligt följande.

Kriminalvården ska enligt min mening i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. En viktig del i det arbetet är att försöka, genom olika påverkansprogram, få den intagne att avstå från fortsatt brottslighet. Därutöver ska Kriminalvården givetvis om möjligt förhindra att den intagne begår brott under straffverkställigheten. Jag ställer mig däremot tveksam till om det kan sägas ingå i Kriminalvårdens uppdrag att kontrollera om en intagen har lämnat korrekt information till CSN eller andra myndigheter.

Frågan om Kriminalvårdens skyldighet att meddela skriftliga beslut

FRIO har anfört att flera intagna i anstalten Norrtälje, som blivit tvingade att avbryta sina studier, har förvägrats skriftliga beslut om detta. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknas dock skyldighet att meddela skriftliga beslut om anvisad sysselsättning och om tillhandahållande av Internet till intagna.

Jag har i ett nyligen meddelat beslut gjort vissa uttalanden om Kriminalvårdens skyldighet att meddela beslut i fråga om intagnas sysselsättning (dnr 6763-2008, beslut den 21 september 2009). I beslutet anförde jag, sammanfattningsvis, att myndigheten ytterst får ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler ska tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och

Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 uppl. 2007, 36 f.). En viktig aspekt vid den bedömningen är den enskildes intresse i sakfrågan. En sak som talar för att Kriminalvården i tveksamma fall bör tillämpa förvaltningslagens regler om skriftliga beslut är att det därigenom blir möjligt för den intagne att få till stånd åtminstone en formell prövning; ytterst ankommer det på förvaltningsdomstol att ta ställning till om ett beslut av ifrågavarande slag kan överklagas.

När det gäller de i ärendet aktuella fallen har jag inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma om handläggningen varit korrekt. Jag anser inte att det finns anledning att utreda saken vidare.

Utbetalning av studiebidrag via Swedbank

I denna del har AA uppgett att studiebidraget betalas ut via Swedbank, och han har uttryckt farhågor om att Swedbank kan se att den som uppbär bidraget är intagen i anstalt och att detta skulle kunna leda till framtida problem i kontakterna med banken. Kriminalvården har i remissvaret uppgett att det inte finns något som säger att studiebidraget måste betalas ut till den intagne på anstaltens adress och att den som inte vill röja för Swedbank att han eller hon är intagen i anstalt har möjlighet att ordna så att bidraget betalas ut på annat sätt.

Jag ansluter mig till vad Kriminalvården anfört och finner det inte påkallat med ytterligare uttalanden i denna del.