

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning**Kritik mot Kriminalvården, anstalten Tidaholm, för att ha meddelat ett beslut som strider mot censurförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen**

Beslutet i korthet: En journalist hade beviljats tillstånd att besöka en intagen i anstalten Tidaholm och att i samband med besöket ta med sig en ljudinspelningsutrustning in i anstalten. Av beslutet framgick även att minneskortet till utrustningen skulle komma att granskas före och efter besöket.

I en anmälan till JO ifrågasattes om 7 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, som förbjuder en besökare att utan Kriminalvårdens tillstånd spela in ljud och bild i anstalten, är förenliga med reglerna om anskaffarfrihet. Anmälaren frågade sig även om det är förenligt med anskaffarfriheten och censurförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att besluta om granskning av ljudinspelningar som journalister upptar i anstalter.

I beslutet konstaterar chefsJO att anskaffarfriheten inte kan åberopas som grund för en generell insynsrätt och att en enskild, utöver vad som gäller i fråga om myndigheternas serviceskyldighet och rätten att ta del av allmänna handlingar, inte har rätt att kräva information av det allmänna. ChefsJO slår också fast att anskaffarfriheten inte hindrar att myndigheterna begränsar allmänhetens rätt till tillträde hos myndigheten eller att tillträdet förenas med villkor, så länge villkoren inte tar sikte på inhämtandet av information med visst innehåll. ChefsJO:s slutsats blir mot denna bakgrund att bestämmelsen i 7 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, inte kränker den grundlagsskyddade rätten att anskaffa uppgifter.

När det gäller frågan om huruvida beslutet att granska journalistens minneskort stred mot censurförbudet och anskaffarfriheten, konstaterar chefsJO bl.a. att censurförbudet, om man bortser från censur av film som ska visas offentligt för personer under 15 år, i princip gäller utan undantag. ChefsJO gör bedömningen att Kriminalvårdens beslut stred mot censurförbudet och riktar därför kritik mot anstalten. ChefsJO uttalar även att utformningen av beslutet väcker frågor om huruvida beslutet kan anses ha varit förenligt med anskaffarfriheten. Mot bakgrund av att Kriminalvården tillät journalisten att intervjua den intagne och på det sättet anskaffa uppgifter, finner chefsJO dock inte tillräcklig anledning att göra några ytterligare uttalanden i saken.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 juni 2018 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Tidaholm. Han anförde i huvudsak följande:

Han ifrågasätter om det är förenligt med anskaffarfriheten och censurförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att besluta om granskning av ljudinspelningar som journalister upptar i anstalter. Han undrar även om det över huvud taget är tillåtet för Kriminalvården att genom föreskrifter reglera något annat än själva införandet av ljudinspelningsutrustningen i anstalten. Att reglera bruk av inspelningsutrustning som Kriminalvården gör i 7 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse borde inte vara förenligt med anskaffarfriheten.

Till anmälan fogades ett beslut, fattat av anstalten Tidaholm, av vilket framgick att besökaren, journalisten BB, beviljats att ta med sig en ljudinspelningsutrustning in i anstalten i samband med besök hos en intagen. Av beslutet framgick även att minneskortet till inspelningsutrustningen skulle kontrolleras före och efter besöket samt, om materialet var omfattande, komma att granskas i efterhand och skickas till BB efter granskningen.

Utredning

Ärendet remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Anmälan

JO har begärt att Kriminalvården ska yttra sig över vad AA har framfört i sin anmälan till JO.

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Väst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från kriminalvårdschefen för anstalten Tidaholm, CC. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

CC kontaktades i början av april 2018 per telefon av journalisten BB, som berättade att han önskade göra en intervju med en intagen på anstalten i ett programprojekt för SVT, att han och den intagne redan hade etablerat kontakt brevledes, att intervjun skulle göras av honom och en medföljande fotograf och att endast ljudupptagning skulle ske. CC informerade BB om hur ett besöksärende handläggs och bad BB att skriftligen skicka in en begäran om att få medföra teknisk utrustning, eftersom det krävs tillstånd för att spela in bild eller ljud i anstalt. BB angav i e-postmeddelande till anstalten den 6 april 2018 varför han ville göra en ljudinspelning under sitt besök. CC och BB hade därefter ytterligare e-postkorrespondens om förutsättningarna för besöket och hur det bokas och genomförs.

Anstaltens säkerhetsgrupp handlade BB:s ansökan om att vid besök få medföra teknisk utrustning för ljudupptagning. BB meddelades därefter ett beslut varigenom han tilläts medföra teknisk utrustning. Som villkor för beslutet angavs att ljudinspelning endast fick ske i ett slutet besöksrum, att minneskortet till den tekniska utrustningen skulle kontrolleras före och efter avslutat besök och att materialet på minneskortet kunde kontrolleras i efterhand och därefter skickas till BB, om det var omfattande.

BB genomförde den 6 maj 2018 ett besök hos den intagne i ett slutet besöksrum på anstalten och hade då med sig inspelningsutrustning för ljudupptagning. När personal efter besöket skulle kontrollera minneskortet motsatte sig BB det med hänvisning till yttrandefrihetsgrundlagen. Med anledning av det kontaktade vakthavande befäl Kriminalvårdens beredskapsorganisation för vägledning. På grund av fortsatta oklarheter kontaktades även CC, som meddelade att minneskortet inte skulle kontrolleras. BB lämnade anstalten efter att han hade informerats om att minneskortet inte skulle kontrolleras. BB påtalade inte vid kontakt med anstalten före besöket att han inte godkände villkoren för beslutet. Dessutom visade BB en stor förståelse för det säkerhetsperspektiv som ligger till grund för förbudet mot bild- och ljudupptagning på anstalt.

Enligt Kriminalvårdens mediepolicy (2017:6) är fotografering, filmning och ljudinspelning inte tillåtet vid klientbesök i häkten och på anstalter på grund av sekretess. Berörd kriminalvårdschef kan i samråd med pressektionen bestämma om undantag från förbudet. En intagen får aldrig fotograferas, filmas eller inspelas om hen inte medger det.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen är varje svensk medborgare tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och sådana upptagningar. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Enligt 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) får en besökare inte spela in ljud eller bild i anstalten utan Kriminalvårdens tillstånd.

Kriminalvårdens bedömning

Karaktären av den verksamhet som Kriminalvården bedriver medför att allmänheten inte fritt kan ha tillträde till myndighetens lokaler. Kriminalvården måste därför ha rätt att ställa upp villkor för den som ändå beviljas tillträde. Ordningsregler av det slaget kan vara i form av t.ex. ett förbud mot fotografering eller film- eller ljudinspelning i myndighetens lokaler (jfr JO 2011/12 s. 594).

Mot den bakgrunden gäller som huvudregel ett förbud mot fotografering och film- eller ljudinspelning vid besök av intagna i häkte eller anstalt. Detta framgår också av 7 kap. 9 § FARK Fängelse, enligt vilken en besökare inte får spela in ljud eller bild i anstalten utan Kriminalvårdens tillstånd. Det finns däremot inte någon reglering av möjligheten att förse ett sådant tillstånd med villkor.

Genom det beslut som har bifogats anmälan har en journalist fått tillstånd att spela in ljud vid besök av en intagen. Som villkor för tillståndet har det ställts upp krav på kontroll av minneskortet till journalistens ljudinspelningsutrustning före och efter besöket. Ett sådant villkor kan inte anses förenligt med det s.k. censurförbudet i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen och kan därmed inte heller anses ha någon rättslig verkan. Det är därför naturligtvis olyckligt att beslutet har fått den utformningen. Det kan dock samtidigt konstateras att någon granskning

av det inspelade materialet inte har skett. Någon faktisk överträdelse av censurförbudet kan därmed inte heller anses ha inträffat.

AA yttrade sig över Kriminalvårdens remissvar och anförde följande:

Kriminalvården har inte i lag bemyndigats att införa några inskränkningar av envars möjlighet att anskaffa information genom bild- och ljudupptagning. 7 kap. 9 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse är därmed utan verkan (jfr NJA 2015 s. 298). Förutom att utgöra ett brott mot censurförbudet har Kriminalvårdens åtgärd och själva grunden för den således stått i strid med grundlagen.

Rättslig reglering

De regler som främst aktualiseras i detta ärende finns i 1 kap. yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF). Dessa kapitel genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar, varvid flera av bestämmelserna fick ett nytt paragrafnummer (SFS 2018:1801 och SFS 2018:1802). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som gällde vid tidpunkten för Kriminalvårdens beslut.

Yttrandefrihetsgrundlagen m.m.

Varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och sådana upptagningar. Han har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag (1 kap. 2 § YGL).

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ (1 kap. 3 § YGL).

Vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter utan hinder av grundlagen ska gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar (1 kap. 12 § första stycket YGL).

Tryckfrihetsförordningen

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller en under rättelse anskaffats (1 kap. 9 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart som möjligt (2 kap. 12 § TF).

Regeringsformen

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen, RF).

Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 23 § tredje stycket RF).

Fängelselagen och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 1 § fängelselagen [2010:610]).

En besökare får inte spela in ljud eller bild i anstalten utan Kriminalvårdens tillstånd (7 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1 [FARK Fängelse]).

Förvaltningslagen

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde förvaltningslagen (1986:223), FL.

Myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt (5 § FL).

Bedömning

Är Kriminalvårdens föreskrifter förenliga med bestämmelserna om anskaffarfrihet?

AA har ifrågasatt om det kan anses förenligt med reglerna om anskaffarfrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att Kriminalvården har meddelat föreskrifter som innebär att det är förbjudet för en besökare i anstalt att spela in ljud och bild utan Kriminalvårdens tillstånd.

Anskaffarfrihet innebär en rätt för var och en att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna dem till t.ex. en tidningsredaktion för offentliggörande.

JO har i flera beslut konstaterat att myndigheters lokaler inte är platser där allmänheten får vistas efter eget gottfinnande och att myndigheterna kan inskränka allmänhetens tillträde till att endast gälla vissa delar av lokalerna eller

under vissa tider. Myndigheterna kan även ställa upp ordningsregler (se t.ex. JO 1982/83 s. 203, JO 2006/07 s. 408 och JO 2011/12 s. 594).

Kriminalvården bedriver en verksamhet som allmänheten av naturliga skäl inte har fritt tillträde till. I en sådan verksamhet kan det bl.a. av säkerhets- och integritetsskäl finnas anledning för myndigheten att ställa upp vissa villkor för de som beviljas tillträde till t.ex. en anstalt. Det är i stor utsträckning upp till myndigheten att avgöra vad som ska gälla för tillträdet till dess lokaler. Myndigheternas frihet i dessa avseenden är dock inte obegränsad. Enligt 5 § i den förvaltningslag som var gällande vid den i ärendet aktuella tidpunkten ska en myndighet ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Motsvarande bestämmelse finns i 7 § i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900). Myndigheten har även en principiell skyldighet enligt 2 kap. 12 § TF att på stället tillhandahålla allmänna handlingar när någon önskar ta del av dem.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillåter vissa begränsningar i de rättigheter som regleras där. Föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet när det gäller det sätt på vilket uppgiften har anskaffats får t.ex. meddelas i lag (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL). Någon författningsreglering som ger journalister eller andra tillträde till myndigheters lokaler för ljud- eller bildupptagning finns inte. Av förarbetena till både tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen framgår att anskaffarfriheten inte kan åberopas som grund för en generell insyns rätt (prop. 1975/76:204 s. 129 respektive prop. 1990/91:64 s. 108). Utöver vad som gäller i fråga om myndigheternas serviceskyldighet och rätten att ta del av allmänna handlingar har en enskild inte rätt att kräva information av det allmänna. En slutsats av detta är att informationsrätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har samma innehåll som informationsrätten enligt regeringsformen (SOU 1975:75 s. 190). Av 2 kap. 23 § tredje stycket RF framgår att föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. I ett beslut den 7 juni 1994 (dnr 1246-1993) konstaterade JO, med hänvisning till nyss nämnda förarbetsuttalanden, att en skollednings åtgärd att neka en journalist tillträde till skolan för att filma där inte kunde anses strida mot anskaffarfriheten. JO konstaterade även att det får anses vara upp till myndigheten själv att avgöra om t.ex. en journalist ska få tillträde till dess lokaler för något visst ändamål.

Mot bakgrund av redogörelsen ovan kan den slutsatsen dras att anskaffarfriheten inte hindrar att myndigheterna begränsar allmänhetens rätt till tillträde hos myndigheten. Anskaffarfriheten hindrar inte heller myndigheterna från att förena tillträdet med vissa villkor. Sådana villkor får dock inte ta sikte på inhämtandet av information med visst innehåll. De får inte heller strida mot 1 kap. 9 § RF som föreskriver att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet. Finns särskilda ordningsregler eller villkor för att ett tillträde till myndighetens lokaler ska tillåtas får dessa alltså inte vara godtyckliga,

diskriminerande eller på andra sätt dikterade av ovidkommande skäl. Med hänsyn till den verksamhet som Kriminalvården ansvarar för kan ett förbud mot att spela in ljud och bild i anstalt utan tillstånd, inte anses strida mot de hänsyn som nyss har nämnts. Föreskriften i 7 kap. 9 § FARK Fängelse kränker alltså enligt min bedömning inte den grundlagsskyddade rätten att anskaffa information.

Strider Kriminalvårdens beslut om granskning av ett minneskort mot reglerna om censurförbud och anskaffarfrihet?

AA har även ifrågasatt om inte Kriminalvårdens beslut att granska minneskortet till journalistens inspelningsutrustning före och efter besöket kan anses strida mot censurförbudet och inkräkta på anskaffarfriheten. I detta sammanhang handlade det om en ljudupptagning som skulle ingå i ett program i Sveriges Television. Det är därför i första hand reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen som är aktuella.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Av paragrafens andra stycke framgår att det genom lag kan meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Andra stycket tar alltså sikte på censur av film som ska visas offentligt, dvs. i allmänhet filmer som visas på en biograf, och gäller enligt 1 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt filmer som är avsedda att visas för barn under 15 år. Förbudet mot censur i strikt mening gäller i övrigt utan undantag. Detta innebär också att granskning av ljud- eller bildupptagningar med hänvisning till exempelvis ordnings- eller säkerhetsskäl inte är tillåten. En annan sak är att ordningsskäl får åberopas till stöd för ett publiceringshinder om de gäller generellt utan hänsyn till skrifternas innehåll (se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2012, s. 75 och 78). Det beslut som anstalten Tidholm fattade om granskning av journalistens minneskort stred alltså mot censurförbudet. Anstalten Tidholm förtjänar därför kritik för att ha meddelat beslutet.

I detta fall motsatte sig journalisten att minneskortet skulle granskas. Kriminalvården valde då att avstå från granskningen. Någon faktisk överträdelse av censurförbudet skedde alltså inte. En myndighet ska dock självfallet inte meddela förbudsliknande förhållningsregler som det inte finns laglig grund för. Det ger sken av att myndigheten har befogenheter som den saknar. I detta fall fanns det dessutom en betydande risk för att beslutet skulle leda till en överträdelse av censurförbudet.

Utformningen av beslutet väcker vidare frågor om huruvida beslutet kan anses ha varit förenligt med anskaffarfriheten. Kriminalvården har dock tillåtit journalisten att intervjua den intagne och på det sättet anskaffa uppgifter. Jag finner därför inte tillräcklig anledning att göra några ytterligare uttalanden i saken.

Vad AA anfört i övrigt ger inte anledning till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.