

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Anmälan mot Kriminalvården, anstalten Skogome om förtroenderådets möjligheter att sprida information

Beslutet i korthet: Förtroenderådet i anstalten hade på en anslagstavla i de allmänna utrymmena på avdelningen anslagit ett informationsblad kallat Förtroenderådsbladet. I bladet fanns bl.a. uppgift om för- och efternamn på en person som tidigare hade varit ordförande i förtroenderådet på paviljongen. Informationsbladet innehöll vidare uppgift om ett förestående chefsbyte. Informationsbladet togs ned av anstaltspersonalen på grund av att det innehöll känsliga personuppgifter om en tidigare intagen och namnuppgifter om de chefer som berördes av chefsbytet. I sitt beslut finner chefsJO inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för att det i ärendet aktuella Förtroenderådsbladet togs ned. ChefsJO uttalar dock att det är uppenbart att förtroenderåden behöver kunna informera skriftligt om sitt arbete om de ska kunna bedriva en meningsfull verksamhet för de intagna. ChefsJO uttalar vidare att om skriftlig information som förtroenderåden anslår innehåller uppgifter som av anstalten bedöms som olämpliga är det viktigt att anstaltsledningen tydligt förklarar varför uppgifterna är olämpliga och ger förtroenderåden vägledning om hur informationen kan utformas i stället. För att anstaltsledningens åtgärder inte ska upplevas som godtyckliga och leda till misstankar om försök till censur är det enligt chefsJO:s mening lämpligt att utarbeta skriftliga riktlinjer och informera förtroenderåden om dessa. Kriminalvården bör överväga att utarbeta myndighetsgemensamma riktlinjer för hur information om förtroenderådets arbete får anslås och spridas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 juli 2017 klagade förtroenderådet på paviljong D genom ordföranden AA bl.a. på hur anstalten hanterat förtroenderådets informationsspridning. Förtroenderådet anförde i huvudsak följande:

Under ett par månaders tid hade förtroenderådet på paviljong D satt upp ett informationsblad som kallas Förtroenderådsbladet på en anslagstavla avsedd för information mellan förtroenderådet och intagna på avdelningen. Informationsbladet innehöll en sammanfattning av information som lämnats till rådets styrelsemedlemmar vid olika möten, t.ex. fritidsmöten, kioskmöten och köksmöten. I informationsbladet redogjordes även för ärenden som rådet arbetade med och för uppdrag som hade genomförts. Den 4 juli 2017 fick förtroenderådets ordförande besked från en kriminalvårdare om att Förtroenderådsbladet inte längre

fick sitta uppe. Enligt vårdaren hade beslutet om nedtagningen kommit via e-post från en kriminalvårdsinspektör. När ordföranden ville veta vem beslutsfattaren var och bad att få ta del av e-postmeddelandet i fråga svarade vårdaren att han inte orkade. Dagen därpå informerades ordföranden av en kriminalvårdsinspektör om att orsaken till att Förtroenderådsbladet togs ned var att det är arbetsgivarens ansvar att sprida information. Anstaltens förfarande inte är förenligt med tryckfrihetsförordningen, och anstalten borde ha låtit förtroenderådet yttra sig inför beslutet.

Till sin anmälan bifogade förtroenderådet bl.a. ett exemplar av Förtroenderådsbladet utgåva 2:17. Där framgår bl.a. för- och efternamn på förtroenderådets tidigare ordförande. Vidare finns uppgifter om vem som ska bli ny kriminalvårdsinspektör för paviljong D och vilka arbetsuppgifter den tidigare kriminalvårdsinspektören ska övergå till.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som förtroenderådet anfört. JO begärde också att Kriminalvården skulle redogöra för om myndigheten har någon policy för hur förtroenderåden ska sprida information om sitt arbete och hur frågan lösts i andra anstalter.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, Rättsenheten, sektionen för verksjuridik, genom tf. sektionschefen, följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från Kriminalvården, region Väst som i sin tur har inhämtat uppgifter från anstalten Skogome. Uppgifter om hur förtroenderåd informerar om sitt arbete har hämtats in från andra anstalter i region Väst och från regionerna Mitt och Öst. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

Det enskilda fallet

Ett informationsblad av förtroenderådet var uppsatt på anslagstavlan på avdelningen. Den 4 juli 2017 tog en kriminalvårdare ned informationsbladet från anslagstavlan. Detta ifrågasattes av förtroenderådets ordförande när han informerades om åtgärden. Något formellt beslut om att ta ned informationsbladet från anslagstavlan har inte fattats av anstalten. Skälet för att informationsbladet togs ned var att det innehöll personuppgifter om en tidigare intagen, som bedömdes vara känsliga, och namnuppgift om ett kommande chefsbyte, som kunde misstolkas som information från anstaltsledningen, då anstalten ansvarar för information om förändringar i anstalts verksamhet. Kriminalvårdsinspektören för avdelningen förklarade detta för förtroenderådets ordförande dagen efter att uppgifterna togs ned. Vid samma tillfälle berättade förtroenderådets ordförande om sitt samtal med kriminalvårdaren. Kriminalvårdsinspektören tog därför upp frågan med kriminalvårdaren som tillbakavisade att han uttryckt sig på så sätt som förtroenderådets ordförande anfört i anmälan.

På anstalten Skogome finns ingen skriftlig policy angående hur förtroenderåden får sprida information om sitt arbete. På samtliga avdelningar på anstalten finns en anslagstavla som är avsedd för mötesprotokoll från förtroenderåden.

Hur förtroenderåd på andra anstalter informerar om sitt arbete

Det finns ingen myndighetsgemensam policy för hur information från förtroenderåd får anslås. På de anstalter där förtroenderåd finns sprids information muntligen från förtroenderåden själva vid exempelvis avdelningsmöten. En stor del av förtroenderåden sprider även information skriftligen genom protokoll eller minnesanteckningar som anslås på anslagstavlor eller sätts in i särskilda pärmar.

Ingen av de tillfrågade anstalterna har en lokal policy angående hur förtroenderåd ska informera om sitt arbete. På en anstalt finns en lokal överenskommelse om att anstaltsledningen och förtroenderådet gemensamt ska justera minnesanteckningar från deras gemensamma möten innan de kommuniceras ut. Majoriteten av de anstalter som för närvarande saknar förtroenderåd har uppgett att de inte har någon principiell invändning mot att ett förtroenderåd skulle få sprida information via anslagstavlor, under förutsättning att informationen är saklig och inte bidrar till ryktesspridning om enskilda medarbetare. Ingen av de tillfrågade anstalterna har upplevt att det uppkommit diskussioner kring hur förtroenderåden informerar om sitt arbete. Flera anstalter har uppgett att förtroenderådets informationsspridning fungerar väl.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen garanterar innebär att en myndighet, varken formellt eller informellt, får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning. Yttrandefriheten kan dock inskränkas under vissa särskilt angivna förutsättningar i enlighet med av riksdagen stiftad lag.

Enligt 4 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610) ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt sammanträda med andra intagna för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna (förtroenderåd). Enligt andra stycket ska ett förtroenderåd ges möjlighet att på lämpligt sätt överlägga med ledningen för anstalten.

Av 4 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att de intagna ska, för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas, följa de rutiner som gäller i anstalten och de anvisningar som personalen ger.

Kriminalvårdens bedömning

Nedtagningen av informationsbladet från anslagstavlan har skett på grund av att det innehållit känsliga uppgifter om en tidigare intagen och uppgifter om ett kommande personalbyte på anstalten, vilka kunnat missuppfattas härröra från anstaltsledningen.

JO har tidigare uttalat (se bl.a. JO 2010/11 s. 622) att grundlagarnas skydd för yttrandefriheten inte hindrar att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Kriminalvården anser att det inte framkommit annat än att de skäl som föranlett nedtagningen av informationsbladet har varit sakliga och åtgärden har varit motiverad utifrån omständigheterna i det aktuella fallet. Vare sig den aktuella anstalten eller någon annan anstalt har uppgett att informationsblad från förtroenderåd inte får sättas upp eller regelmässigt tas ned från anslagstavlor. De intagnas yttrandefrihet kan inte anses ha begränsats genom den aktuella åtgärden. Åtgärden är heller inte sådan att den behöver föregås av ett formellt beslut.

Avsaknaden av nationella och lokala regler om hur förtroenderåd ska informera om sitt arbete beror på att behov av reglering inte funnits och att det heller inte efterfrågats av förtroenderåden. Kriminalvårdens bild är att förtroenderådets informationsspridning fungerar väl och frågan om vilken information som förtroenderåden får sprida har inte varit aktuell. Det är viktigt att förtroenderåden och anstaltsledningarna har ett välfungerande samarbete. Kriminalvården är därför angelägen om att anstaltsledningen, i en situation som den uppkomna, tydligt kommunicerar med förtroenderåden varför åtgärder vidtas.

Förtroenderådets kommentarer

Förtroenderådet kommenterade remissvaret och anförde i huvudsak följande: Den tidigare förtroenderådsordföranden har tagit på sig en officiell roll och borde förstå att hans namn kommer att finnas kvar på protokoll och dylikt även efter att han lämnat avdelningen. Han har gett sitt medgivande till att stå med i informationsbladet. Folkbokföringsuppgifter som t.ex. namn är dessutom normalt offentliga. Informationen om det kommande personalbytet fick förtroenderådet del av under ett samverkansmöte med den tidigare kriminalvårdsinspektören. Om denna uppgift var hemlig borde den inte ha lämnats till förtroenderådet.

I en kompletterande skrift som kom in till JO den 10 juli 2018 anförde förtroenderådet i huvudsak följande: Förtroenderådets informationsblad skiljer sig utseendemässigt ifrån Kriminalvårdens handlingar, och bladet satt dessutom på förtroenderådets anslagstavla. Det var därför omöjligt att misstolka informationsbladet som information från anstaltsledningen. Den information som lämnas till förtroenderådet vid möten med anstaltens representanter får förut sättas vara avsedd att spridas till avdelningarna.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet.

För egen del finner jag skäl att redogöra för bestämmelsen om den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt den bestämmelsens första stycke gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Bedömning

Generella frågor om förtroenderådets informationsspridning

Som Kriminalvården anført har JO tidigare uttalat att grundlagarnas skydd för yttrandefriheten inte hindrar att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas (JO 2010/11 s. 622). Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Enligt Kriminalvårdens yttrande har varken anstalten Skogome eller någon av de andra anstalter som tillfrågats gett uttryck för att informationsblad från förtroenderåd inte får sättas upp eller att de regelmässigt tas ned från anslagstavlor. Utifrån vad som framkommit i detta ärende förefaller det således inte förekomma några rutiner som innebär en generell begränsning av de intagnas möjligheter att sprida information om förtroenderådets arbete. Jag har således inte underlag för att dra slutsatsen att de intagnas yttrandefrihet generellt sett begränsas i detta avseende.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att det inte finns någon myndighetsgemensam policy för hur information från förtroenderåd får anslås. Ingen av de anstalter som tillfrågades under beredningen av yttrandet har någon lokal policy som rör hur förtroenderåden ska informera om sitt arbete. Det har enligt Kriminalvården inte funnits behov av någon nationell eller lokal reglering, och förtroenderåden har inte heller efterfrågat någon sådan.

Förtroenderådsbladet på paviljong D

Av utredningen framgår att den utgåva av Förtroenderådsbladet som ärendet rör innehöll uppgift om för- och efternamn på en person som tidigare hade varit ordförande i förtroenderådet på paviljong D. Informationsbladet innehöll vidare uppgift om ett förestående chefsbyte. Enligt Kriminalvårdens yttrande var skälet till att informationsbladet togs ned att det innehöll känsliga personuppgifter om en tidigare intagen och namnuppgifter om de chefer som berördes av chefsbytet. Enligt Kriminalvården fanns det risk för att informationen om chefsbytet kunde misstolkas som information från anstaltsledningen.

Som förtroenderådet anfört är folkbokföringsuppgifter såsom namn normalt offentliga. Av det sammanhang som namnuppgiften om den tidigare ordföranden förekom i framgick dock att han hade varit intagen i anstalten Skogome. En uppgift om att en viss person är intagen i anstalt är sådan att den typiskt sett omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL. Det rör sig alltså om en integritetskänslig uppgift. Jag har viss förståelse för att anstalten bedömde att det var olämpligt att uppgiften om den tidigare intagnes för- och efternamn var anslagen på en anslagstavla på avdelningen, under förutsättning att det inte stod klart för anstalten att den namngivne uttryckligen hade samtyckt till detta. Det är svårare att förstå varför anstalten motsatte sig att förtroenderådet informerade om ett kommande chefsbyte. Förtroenderådet måste rimligen ha fått denna information från någon kriminalvårdstjänsteman, och om uppgiften om det kommande chefsbytet var korrekt är det svårt att förstå det olämpliga i detta. Jag finner dock inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för att det Förtroenderådsblad som är aktuellt i ärendet togs ned.

För att förtroenderåden ska kunna bedriva en meningsfull verksamhet för de intagna är det dock uppenbart att de behöver kunna informera skriftligt om sitt arbete. Det finns rimligen också ett behov av att kunna återrapportera till de intagna vad som tagits upp vid olika möten som förtroenderåden deltagit i. Om

skriftlig information som förtroenderåden anslår innehåller uppgifter som av anstalten bedöms som olämpliga är det därför viktigt att anstaltsledningen tydligt förklarar varför uppgifterna är olämpliga och ger förtroenderåden vägledning om hur informationen kan utformas i stället. För att anstaltsledningens åtgärder inte ska upplevas som godtyckliga och leda till misstankar om försök till censur är det enligt min mening lämpligt att utarbeta skriftliga riktlinjer och informera förtroenderåden om dessa. Jag anser att Kriminalvården bör överväga att utarbeta myndighetsgemensamma riktlinjer för hur information om förtroenderådets arbete får anslås och spridas.

Kriminalvårdarens bemötande

Den kriminalvårdare som informerade förtroenderådets ordförande om att informationsbladet skulle tas ned har, enligt Kriminalvården, tillbakavisat att han uttryckt sig på det sätt som ordföranden påstått. Uppgift står således mot uppgift. Jag finner det inte meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att försöka få klarhet i saken.

Ärendet avslutas.