

Kritik mot en vårdare inom Kriminalvården, anstalten Nyköping, för att ha uppmanat en intagen att radera innehåll i en mobiltelefon

Beslutet i korthet: En intagen filmade med sin mobilkamera när han återkom efter en permission. Han anmälde till JO att en kriminalvårdare uppmanat honom att ta bort filmen och även velat gå igenom innehållet i telefonen.

I beslutet uttalar JO att Kriminalvårdens rätt att kontrollera en intagens tillhörigheter gäller inom hela anstaltsområdet samt att den får anses innefatta granskning och viss undersökning av de föremål som påträffas. En grundläggande förutsättning för en sådan kontroll är dock att åtgärden bedöms nödvändig för ändamålet att ordningen eller säkerheten i anstalten ska kunna upprätthållas och att den är proportionerlig. Vid kontroll av en elektronisk informationsbärare såsom en mobiltelefon måste Kriminalvården beakta de särskilda integritetsrisker som uppstår. Kontrollen ska därför utföras avgränsat och endast i det syfte som föranlett åtgärden. Kriminalvården får alltså enligt JO inte undersöka föremålet vidare, eller ta del av mer information, än vad som kan anses nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet.

Om en intagen har tillgång till en mobiltelefon inom anstaltsområdet utan att ha hunnit lämna den ifrån sig, t.ex. efter en permission, bör utgångspunkten enligt JO vara att det inte är nödvändigt att kontrollera telefonen för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten. I vart fall torde en sådan åtgärd sällan vara proportionerlig. JO framhåller även att Kriminalvården inte ska bedriva brottsutredning utan om det uppstår misstankar om att en intagen har gjort sig skyldig till brott ska ärendet överlämnas till polisen.

I beslutet konstaterar JO att det saknas laglig grund för Kriminalvården att begära att en intagen raderar ett visst innehåll i en mobiltelefon. Utredningen av den anmälda händelsen har dock visat att den intagne på uppmaning av kriminalvårdaren tog bort en film i sin mobiltelefon. Eftersom en intagen är skyldig att följa personalens anvisningar är det viktigt att personalen utför sina arbetsuppgifter sakligt och opartiskt samt har kunskap om vilka rättsliga förutsättningar som gäller för de åtgärder som vidtas. JO är mycket kritisk till att kriminalvårdaren uppmanade den intagne att vidta en åtgärd som saknar laglig grund.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 april 2019 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Nyköping, och kriminalvårdaren BB där. AA anförde följande.

Han filmade med sin mobilkamera när han återkom till anstalten efter en permission. BB såg detta och bad honom att ta bort filmen. Därefter ville kriminalvårdaren gå igenom innehållet i hans mobiltelefon för att kontrollera att filmen var borttagen. Han hade bl.a. filmer och bilder av sin flickvän i telefonen och kände sig mycket kränkt av det inträffade.

Utredning

Daganteckningar och handlingar i ärenden om misskötsamhet hämtades in av JO och granskades.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över anmälan och besvara följande frågor:

1. Anser Kriminalvården att myndigheten har rätt att gå igenom innehållet i en intagens mobiltelefon och i så fall i vilka situationer?
2. Anser Kriminalvården att myndigheten har rätt att kräva att en intagen raderar ett visst innehåll på sin mobiltelefon och i så fall i vilka situationer?
3. Vilket lagstöd har Kriminalvården för sådana åtgärder som nämns i punkterna 1 och 2?
4. Hur ser Kriminalvården på den händelse som är aktuell i ärendet?

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som har hämtat in uppgifter från anstalten Nyköping. Anstalten har i sin tur hämtat in uppgifter från den berörde befattningshavaren. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

AA återkom från en permission runt kl. 19.30 den 27 mars 2019. Efter att huvudgrinden hade öppnats tog han fram sin mobiltelefon och började filma en kriminalvårdare innanför anstaltens skalskydd. AA kommenterade filmen genom att säga "tillbaka till helvetet" och riktade mobilkameran mot kriminalvårdaren, som upplevde detta som kränkande. Eftersom det inte är tillåtet att utan tillstånd spela in ljud eller fotografera i anstalt, uppmanade kriminalvårdaren AA att sluta filma, ta bort filmen från kamerarullen och visa att det hade gjorts. Inledningsvis ifrågasatte AA, men tog sedan bort filmen och visade att han hade gjort det. Kriminalvårdaren kontrollerade inte mobiltelefonen och krävde inte heller att få se några bilder eller filmer i den. AA höll hela tiden i telefonen, tog fram kamerarullen och visade att den inspelade filmen inte fanns kvar. Kriminalvårdaren såg inga andra bilder eller filmer än den som var tagen sist. Den var så mörk att motivet inte gick att urskilja. Händelseförloppet tog någon minut.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 8 kap. 2 § fängelselagen får en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 5 kap. 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse får en intagen inte ta emot och inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data.

Enligt avsnitt 13.1 i Kriminalvårdens säkerhetshandbok är det inte tillåtet att utan tillstånd spela in ljud eller ta stillbilder eller rörliga bilder i anstalt och häkte.

Kriminalvårdens bedömning

AA har vid det aktuella tillfället medfört ett otillåtet föremål i form av en mobiltelefon och olovligen spelat in ljud och tagit rörliga bilder inom anstaltsområdet. Genom utredningen har det kommit fram att kriminalvårdaren inte har kontrollerat mobiltelefonen eller bett AA att visa de fotografier och filmer som han hade i den. Kriminalvårdaren har inte heller sett några andra fotografier eller filmer i samband med att AA visade att han hade tagit bort det han spelat in inom anstaltsområdet. Vad AA har anfört om detta stämmer därmed inte.

En intagen får inte inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data, som t.ex. en mobiltelefon. Med hjälp av sådan utrustning kan spridning ske av exempelvis uppgifter som lämnar upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd av Kriminalvårdens lokaler eller uppgifter som syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet. En spridning av sådana uppgifter innebär att säkerheten i Kriminalvårdens verksamhetsställen kan komma att äventyras på ett allvarligt sätt. Kriminalvården anser därför att det, när en intagen har ett otillåtet föremål i form av en mobiltelefon, finns ordnings- och säkerhetsskäl för att kontrollera den intagnes mobiltelefon med stöd av 8 kap. 2 § fängelselagen (jfr JO:s beslut den 7 april 2006, dnr 3852-2004). En intagens innehav av en mobiltelefon medför dessutom en risk för spridning av uppgifter om andra intagna. Utöver den uppenbara risken för de intagnas integritet kan även denna omständighet innebära risker från ordnings- eller säkerhetssynpunkt.

Kriminalvården anser inte att myndigheten har laglig grund att kräva att en intagen raderar ett visst innehåll i sin mobiltelefon. Kriminalvårdaren i fråga har därmed agerat felaktigt när han uppmanat AA att radera filmen från sin mobiltelefon. Eftersom vissa av Kriminalvårdens verksamhetsställen är skyddsobjekt för vilka det finns ett avbildningsförbud enligt skyddslagen (2010:305), kan avbildningar i strid med ett sådant förbud i stället komma att förklaras förverkade i den ordning som följer av skyddslagen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Vissa grundläggande fri- och rättigheter

Var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF). Vidare är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Detta grundlagsskydd får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett

demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF).

Enligt artikel 8.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Ingrepp i denna rättighet får endast ske med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Lagstöd för att inom kriminalvården få vidta vissa tvångsåtgärder som begränsar den enskildes fri- och rättigheter finns i bl.a. fängelselagen (2010:610).

Det finns inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan samtycke (NJA 2017 s. 393). I skyddslagen (2010:305) finns dock bestämmelser om bl.a. förbud mot att fotografera vissa byggnader, anläggningar och andra objekt. Det kan även i vissa fall råda fotoförbud i t.ex. en myndighets lokaler (se bl.a. JO 2011/12 s. 594).

Vissa bestämmelser om verkställigheten i anstalt

Verkställigheten av ett fängelsestraff får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. 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 § fängelselagen).

En intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 1 § fängelselagen). Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning (5 kap. 2 § första stycket samma lag).

Omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller granskning av försändelser (se allmänna råd till 5 kap. 2 § fängelselagen Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse).

En intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter får kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta gäller även andra slutna förvaringsställen som den intagne

disponerar (8 kap. 2 § fängelselagen). Kriminalvårdens befogenhet att kontrollera en intagens tillhörigheter gäller oavsett var inom anstaltsområdet de påträffas. Med ett slutet förvaringsställe avses t.ex. ett kläd- eller värdeskåp, men också en bil som står uppställd inom anstaltsområdet (prop. 2009/10:135 s. 87 f. och 150).

En intagen får kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål bl.a. om han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt (8 kap. 4 § fängelselagen).

Alkohol, narkotika, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får under vissa förutsättningar omhändertas och förstöras. Detsamma gäller även injektionssprutor, kanyler och andra föremål som är särskilt ägnade att användas vid narkotikamissbruk eller för annan befattning med narkotika (8 kap. 8 § fängelselagen).

Ett föremål som påträffas i en anstalt får i andra fall än som avses i 8 § och 5 kap. 2 § omhändertas, om det kan antas att föremålet kommer att tas i beslag. Omhändertagandet ska så snart som möjligt anmälas till den som får besluta om beslag (8 kap. 9 § fängelselagen).

För att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna följa de villkor som gäller för verkställigheten, de rutiner som gäller i anstalten, de anvisningar som personalen ger och de begränsningar som gäller om var rökning får ske. En intagen ska också visa hänsyn mot personal och medintagna samt bidra till att hålla god ordning (4 § fängelseförordningen [2010:2010]).

En intagen får inte ta emot och inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data (5 kap. 7 § FARK Fängelse). Med utrustning för elektronisk kommunikation avses t.ex. telefoner och datorer (se allmänna råd till bestämmelsen).

En intagen får använda annan utrustning för elektronisk kommunikation än sådan som tillhandahålls av Kriminalvården om han eller hon utan åtföljande personal vistas utanför anstalten enligt 9 eller 10 kap. fängelselagen (7 kap. 10 § FARK Fängelse).

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Fängelselagen innehåller bestämmelser som ger Kriminalvården möjligheter att vidta tvångsåtgärder som inskränker de intagnas grundläggande fri- och rättigheter. Flera av dessa åtgärder kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten, t.ex. kontroll av en intagens tillhörigheter, avlyssning av telefonsamtal eller granskning av försändelser. En grundläggande utgångspunkt

är dock att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att en mindre ingripande åtgärd ska användas om den är tillräcklig (1 kap. 6 § fängelselagen).

En mobiltelefon kan innehålla en mängd information i olika filer med bl.a. bilder och dokument. Innehållet kan vara mycket integritetskänsligt och informationen kan typiskt sett vara sådan som omfattas av rätten till respekt för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen (jfr JO 2019/20 s. 416). För en intagen inom Kriminalvården råder ett generellt förbud mot att inneha utrustning för elektronisk kommunikation såsom en mobiltelefon.

Kriminalvårdens möjligheter att kontrollera innehållet i en mobiltelefon
Kriminalvårdens rätt att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte att vidmakthålla frihetsberövandet av den intagne och upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalt var länge oreglerad (se prop. 2009/10:135 s. 87). Det ansågs ligga i sakens natur att undersökning av all den egendom som fanns inom förvaringslokalen fick företas utan författningsstöd i den utsträckning som behövdes för att effektivt vidmakthålla frihetsberövandet, så länge egendomen kunde undersökas utan att de intagnas kroppsliga integritet samtidigt trädde för när (se prop. 1978/79:62 s. 28 f.).

JO fann i ett tidigare ärende inte anledning att kritisera Kriminalvården för att ha undersökt en mobiltelefon som hade påträffats i en intagens bostadsrum och omhändertagits (se JO 2006/07 s. 106). I beslutet uttalade JO bl.a. att mobiltelefoner som intagna har tillgång till i anstalt kan användas för att samordna och förbereda fritagning, rymning och inkast i anstalten av narkotika, mobiltelefoner, vapen m.m. JO ansåg således att det fanns anledning att anta att en påträffad mobiltelefon använts eller kommer att användas på ett sätt som inte är förenligt med ordning och säkerhet i anstalten.

Som framgått av redovisningen för den rättsliga regleringen är Kriminalvårdens möjlighet till kontroll av en intagens tillhörigheter numera reglerad i lag (se 8 kap. 2 § fängelselagen). Vidare är det inte tillåtet för intagna att inneha mobiltelefon i anstalt (5 kap. 7 § FARK Fängelse).

Av förarbetena till 8 kap. 2 § fängelselagen framgår att bestämmelsen kodifierar Kriminalvårdens rätt att kontrollera en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter som finns i anstalten, oavsett var inom anstaltsområdet som de påträffas (se prop. 2009/10:135 s. 87 och 150). Begreppet kontrollera får i detta sammanhang anses innefatta granskning och viss undersökning av de föremål som påträffas. Även om bestämmelsen alltså ger Kriminalvården relativt långtgående befogenheter att undersöka en intagens tillhörigheter måste den tillämpas med omsorg och noggrannhet, och en grundläggande förutsättning för en sådan kontroll är att åtgärden i det enskilda fallet bedöms nödvändig för ändamålet att ordningen eller säkerheten i anstalten ska kunna upprätthållas (se också a. prop. s. 87). En sådan situation skulle i och för sig

kunna föreligga om Kriminalvården omhändertar en mobiltelefon som en intagen olovligen innehar inne i anstalten.

För att en kontroll- eller tvångsåtgärd enligt 8 kap. 2 § fängelselagen ska vara tillåten ska den dock även vara proportionerlig. Det innebär att Kriminalvården vid kontroll av t.ex. en elektronisk informationsbärare måste beakta de särskilda integritetsrisker som då uppstår (jfr NJA 2015 s. 631, se även artikel 8.1 i Europakonventionen). Det är därför av vikt att en sådan kontroll utförs avgränsat och endast i det syfte som motiverat åtgärden. Kriminalvården får följaktligen inte undersöka föremålet vidare, eller ta del av mer information, än vad som kan anses nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet.

Det finns också andra situationer där den här frågan kan aktualiseras. Jag tänker närmast på när någon inställer sig för att i enlighet med 5 § strafftidslagen (2018:1251) påbörja verkställigheten av ett fängelsestraff eller när en redan intagen återvänder till en anstalt efter en permission. Jag väljer att begränsa mina uttalanden till den situation som är aktuell i det här ärendet, dvs. att en intagen återkommer till anstalten efter permission.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen får en intagen med stöd av 8 kap. 4 § 2 fängelselagen kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt. Kriminalvården genomför då, som jag har uppfattat det, regelmässigt i vart fall kroppsvisitationer av något slag. Jag utgår från att den intagne i samband med detta tillfrågas om han eller hon har en mobiltelefon på sig eller ombeds att lämna den till personalen för förvaring. Innan dessa åtgärder vidtagits av Kriminalvården har den enskilde inte haft möjlighet att lämna ifrån sig telefonen. Även om det rör sig om ett föremål som en intagen normalt sett inte får inneha i anstalten bör utgångspunkten enligt min mening i ett sådant fall vara att det inte är nödvändigt att kontrollera en mobiltelefon för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i anstalten. I vart fall torde åtgärden sällan vara proportionerlig i den situationen.

Jag vill i detta sammanhang slutligen framhålla att Kriminalvården inte ska bedriva brottsutredning. Om det uppstår misstanke om att en intagen har gjort sig skyldig till brott och att en mobiltelefon kan innehålla information om det misstänkta brottet ska ärendet givetvis överlämnas till polisen. Som redogjorts för har Kriminalvården under vissa förutsättningar befogenhet att enligt 8 kap. 9 § fängelselagen omhänderta ett föremål, om det kan antas att det kommer att tas i beslag.

Kriminalvårdens möjligheter att begära att en intagen raderar innehåll i en mobiltelefon

Som framgått har Kriminalvården befogenhet att under vissa omständigheter omhänderta intagnas egendom (se bl.a. 5 kap. 2 § fängelselagen). Däremot har Kriminalvården mycket begränsade möjligheter att förstöra en intagens egendom, det rör framför allt vissa otillåtna medel och varor samt föremål som är ägnade att användas vid narkotikamissbruk eller för annan befattning med

narkotika (se 8 kap. 8 § fängelselagen). Några bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att begära att en intagen själv förstör, raderar eller annars gör sig av med egendom finns inte i fängelselagen. Jag delar därför Kriminalvårdens uppfattning att det saknas laglig grund för att begära att en intagen raderar ett visst innehåll i en mobiltelefon.

Anstaltens hantering av den aktuella händelsen

Av utredningen framgår att AA, när han återkom till anstalten efter en permission, filmade med sin mobiltelefon inne på anstaltsområdet och att han på uppmaning av kriminalvårdaren BB tog bort filmen.

En intagen är skyldig att följa de anvisningar som ges av Kriminalvårdens personal. Det är därför viktigt att personalen utför sina arbetsuppgifter sakligt och opartiskt samt har kunskap om vilka rättsliga förutsättningar som gäller för de åtgärder som vidtas (se bl.a. 1 kap. 9 § RF). Detta är särskilt viktigt vid kontroll- eller tvångsåtgärder som inskränker de intagnas grundläggande fri- och rättigheter.

I det här fallet har det inte funnits någon skyldighet för AA att radera den aktuella filmen. Kriminalvårdaren har alltså agerat felaktigt när han uppmanat AA till att vidta en åtgärd som saknar stöd i rättsordningen. Jag är mycket kritisk till BB:s agerande i det avseendet.

Kriminalvården har tillbakavisat AA:s påstående om att kriminalvårdaren kontrollerade mobiltelefonen eller bad om att få gå igenom innehållet i den. Uppgift står alltså mot uppgift och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle leda till något annat resultat. Det som har kommit fram i den delen ger därför inte anledning till kritik från min sida.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram följande. Enligt Kriminalvården råder det förbud mot att spela in ljud och mot att ta stillbilder eller rörliga bilder i anstalten. Av handlingarna i det misskötsamhetsärende som anstalten inledde efter händelsen framgår dock att det saknas skyltar utanför anstalten om förbudet och att de intagna inte heller informeras om detta vid inskrivning i anstalten. Jag utgår från att anstalten nu har vidtagit åtgärder som säkerställer att såväl personal som de intagna framöver får tydlig och korrekt information.

Ärendet avslutas.