



BESLUT

Datum
2006-03-24

Dnr
1319-06-21
1372-06-21
1461-06-21
1585-06-21
2222-06-21
2223-06-21
2224-06-21
2265-06-21

FRÅGA OM SÄKERHETSPOLISEN ELLER UTRIKESDEPARTEMENTET AGERAT I STRID MED YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGENS CENSURFÖRBUD

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern konstaterar att det ifrågasatta agerandet inte har inneburit något brott mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud och att det utifrån vad som framkommit inte finns skäl till kritik mot Säkerhetspolisen eller mot berörd tjänsteman hos Utrikesdepartementet.

Ärendet

Bakgrund

Sverigedemokraternas partiorgan SD-kuriren utlyste den 10 januari på sin nätupplaga, med webbadressen www.sdkuriren.se, en teckningstävling angående profeten Muhammeds utseende. Den 3 februari 2006 publicerades en första teckning på hemsidan. I anslutning därtill rapporterades i medierna att företaget Levonline AB (nedan Levonline), som driver ett s.k. webbhotell, hade stängt SD-kurirens hemsida efter att Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet hade kontaktat företaget.

Anmälningarna hit

I flera anmälningar till Justitiekanslern har ifrågasatts om de tjänstemän från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet som har agerat i ärendet har begått tjänstefel. En liknande anmälan ställd till Riksdagens ombudsmän (JO) har överlämnats till Justitiekanslern för prövning. I några anmälningar har ifrågasatts om dåvarande utrikesministern Laila Freivalds har gjort sig skyldig till brott.

Utredningen här

Justitiekanslern har inhämtat yttranden från Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen.

Utrikesdepartementet har anfört följande i sitt yttrande.

Utrikesdepartementet lämnar i det följande, efter en kort bakgrund, en redogörelse för syftet med departementets kontakt med Levonline AB och de närmare omständigheterna kring kontakten.

Bakgrund

Krisen som rör reaktionerna på publiceringen av bilder av profeten Muhammed har sysselsatt utrikesförvaltningen intensivt under februari månad. Krisen har när detta skrivs skördat åtminstone ett 50-tal människoliv i muslimska länder (Nigeria, Libyen, Afghanistan, Bangladesh, Saudiarabien, Somalia, Turkiet).

Danmark har drabbats mycket hårt. Beskickningarna i Damaskus, Beirut och Teheran har förstörts, personalen har evakuerats och beskickningarna stängts. Även Norge, som var det andra land där teckningarna publicerades, har drabbats av aktioner mot sina beskickningar och företag. Attacker har också riktats mot EU-ordförandelandet Österrike som fått sina ambassadbyggnader i Teheran vandaliserade. Även Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien och andra länder som publicerat bilder har fått ambassader attackerade. Terroristorganisationer som talibanerna i Afghanistan och Islamiska jihad i Gaza har uppmuntrat till våld. Belöningar har utfästs bland annat av talibanerna till den som dödar någon som varit inblandad i publicering av bilder av Muhammed.

Utrikesförvaltningen har varit aktiv för att mildra effekterna av krisen på olika sätt. En viktig del av arbetet har varit att avvärja hot mot svenska medborgare och svenska intressen. Under krisens gång har det riktats ett flertal attacker och hot mot svenska beskickningar och intressen. Det första allvarliga hotet under krisen kom den 30 januari från Al-Aqsamartyrernas brigad på Västbanken och i Gaza och riktade sig mot Danmark, Norge och Sverige. Den 4 februari förstördes Sveriges ambassad i Damaskus.

Under loppet av denna kris blev det känt att Sverigedemokraternas tidning SD-kuriren utlyst en tävling som syftade till att löpande publicera karikatyrer av profeten Muhammed och slutligen kora en vinnarbild i mitten av mars. Den första bilden lades ut på SD-kurirens hemsida i nära anslutning till att den svenska ambassaden i Damaskus förstördes. Tävlingen uppmärksammades efter hand allt mer i medier i muslimska länder. Vid ett möte som utrikesministern den 7 februari hade med ambassadörerna från de muslimska länderna framkom att dessa överlag såg mycket allvarligt på situationen, även efter den information de vid detta tillfälle fick om Sverigedemokraterna och partiets begränsade roll i svensk politik.

Det kunde också konstateras att uppgifter om karikatyr tävlingen snabbt spreds i den muslimska världen. Med anledning av utvecklingen skickade Utrikesdepartementet den 9 februari ut ett meddelande till utlandsmyndigheterna med följande budskap. Karikatyr tävlingen riskerar att vålla skada för våra förbindelser med era värdländer, men också att framkalla särskild fara för svenska intressen i landet. Det gäller direkt säkerheten för ambassaden, dess personal och verksamhet liksom för svenska medborgare, företag och sammanslutningar. Förutom uppmaningarna till förhöjd säkerhet och skärpt beredskap i tidigare instruktioner krävs mot den aktuella bak-

grunden ytterligare åtgärder. Myndighetscheferna anmodas därför att återigen se över skyddet vid den egna myndigheten och för personalen. Det bedöms dessutom angeläget att myndigheterna skyndsamt informerar svenska medborgare om den risk för dessas säkerhet som publiceringen kan innebära och uppmanar till ytterligare stegrad vaksamhet och försiktighet.

Utrikesdepartementets kontakt med Levonline AB

Den 8 februari kontaktade en tjänsteman i departementet, efter samråd med utrikesministern, företaget som hyste hemsidan för att efterhöra om man där var medveten om att den uppmärksammade karikatyrävlingen försiggick på dess server och erbjuda företaget information om den aktuella händelseutvecklingen i krisen.

Tjänstemannen ringde upp företagets VD samma dag och sammanträffade med honom i företagets lokaler senare på dagen. Tjänstemannen informerade om karikatyrävlingen på en hemsida på företagets server, och om en del av de reaktioner som tävlingen väckt. Företagets VD noterade detta och konstaterade att informationen inte föranledde någon särskild åtgärd från företagets sida. Inga som helst påtryckningar eller övertalningsförsök utövades av tjänstemannen, som tvärtom särskilt underströk respekten för yttrandefriheten. Företagets VD ställde ett par frågor och bad om att bli informerad om situationen skulle förvärras på något sätt.

Företagets VD har själv bekräftat inför medier att inga påtryckningar förekom, att han uppfattade att det var naturligt med ett samtal i den föreliggande situationen och att innebörden av samtalet var att han gjordes uppmärksam på att de aktuella sidorna fanns på företagets server.

Ingen annan kontakt har förekommit mellan Utrikesdepartementet och företaget.

På kvällen följande dag fick Utrikesdepartementet kännedom om att företaget efter kontakter med Säkerhetspolisen hade tagit bort hemsidan från sin server, samt att hemsidan direkt därefter hade öppnat igen på en dansk server. Kort därefter beslutade sig dock Sverigedemokraterna, efter kontakt med Säkerhetspolisen, för att ställa in tävlingen.

Att karikatyrävlingen ställts in har rapporterats i olika medier i regionen, i bland annat Egypten, Turkiet och Libanon.

Bedömning

Såsom anges i remissen är det inte tillåtet för en myndighet att förbjuda eller hindra en grundlagsskyddad publicering, exempelvis på Internet. Det får således inte förekomma att en tjänsteman vid en myndighet vidtar åtgärder som har, eller med fog kan uppfattas ha, ett sådant syfte. Så har inte heller skett i detta fall. Kontakten med företaget som ansvarade för webbsidan togs uteslutande för att höra om man på företaget var medveten om det aktuella förhållandet och för att fråga om man önskade bli informerad om de utrikespolitiska aspekterna. Efter överenskommelse med företaget lämnades därefter viss sådan information. Ingenting har framkommit som tyder på att företaget skulle ha känt sig utsatt för påtryckningar att stoppa publiceringen. En-

ligt departementets uppfattning saknas skäl till kritik av tjänstemannens åtgärder.

Säkerhetspolisen har anfört följande i sitt yttrande.

Justitiekanslern har anmodat Säkerhetspolisen att yttra sig över de kontakter Säkerhetspolisen haft med företaget Levonline AB och som lett till att företaget stängt Sverigedemokraternas nättidning. Yttrandet skall innehålla en redogörelse för de faktiska omständigheterna i samband med att Säkerhetspolisen kontaktade företaget samt syftet med åtgärden. Säkerhetspolisen skall vidare ange de övriga uppgifter som kan vara av intresse för Justitiekanslerns bedömning.

Säkerhetspolisen har bl.a. till uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet samt att bedriva bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen. Härutöver har Säkerhetspolisen som polisiär myndighet givetvis också en allmän uppgift att förhindra brott. Inte minst viktigt är detta då det är fråga om skydd för liv och personlig säkerhet.

Nedan följer en närmare redogörelse för de omständigheter som föranledde Säkerhetspolisen att kontakta Levonline AB.

Teckningstävlingen på Sverigedemokraternas nättidning

De våldsamma reaktionerna på Jyllandspostens publicering av de s.k. Muhammed teckningarna gjorde att Säkerhetspolisen från den 3 februari noga följde den hotbild som bl.a. Sverigedemokraternas teckningstävling gav upphov till. Fokus låg då främst på frågan om reaktionerna på publiceringen kunde utvecklas till ett hot mot riket eller personer i den centrala statsledningen, men även på vilken risk de innebar för svenska medborgare i allmänhet. Säkerhetspolisens bedömning var i korthet att det inledningsvis inte fanns något konkret hot mot svenska intressen men att enstaka incidenter snabbt kunde få omfattande konsekvenser. Säkerhetspolisen informerade kontinuerligt Justitiedepartementet om förändringar i hotbilden.

Den 9 februari hade emellertid uppgifter om teckningstävlingen fått en betydande spridning i etablerade media i Mellanöstern. Säkerhetspolisen fick också information om att ett antal hot riktats mot bl.a. svenska ambassader. Mot bakgrund av de mycket våldsamma reaktionerna på Jyllandspostens publicering och då kritik av Islam tidigare visat sig kunna leda till allvarlig brottslighet (t.ex. mordet på Theo van Gogh) bedömde Säkerhetspolisen att hotbilden förändrats. Säkerhetspolisen bedömde nu att det fanns en påtaglig risk för att såväl svenska ambassader, institutioner och myndighetsföreträdare som personer som medverkat till teckningstävlingen och svenskar utomlands skulle kunna komma att utsättas för allvarlig brottslighet. Redan den 8 februari hade AM, som är ledamot i Sverigedemokraternas partistyrelse, kontaktat Säkerhetspolisen via e-post med frågan om partiets teckningstävling innebar någon risk för honom personligen. Det var därför naturligt för Säkerhetspolisen att ta kontakt med AM den 9 februari för att informera om den förändrade hotbilden. Vid samma tidpunkt beslutade Säkerhetspolisen att även informera Sverigedemokraternas ordförande JÅ samt chefredaktören för tidningen SD-kuriren, RJ härom. Säkerhetspolisen träffade RJ och JÅ den 10 februari. Även om Sverigedemokraterna själva avslutade tecknings-

tävlingen den 9 februari var besöket viktigt eftersom hotbilden låg kvar. Samma dag informerades också Sverigedemokraternas ungdomsförbund genom dess ordförande MK eftersom även ungdomsförbundet utlyst en teckningstävling på sin hemsida. Den tävlingen avbröts den 10 februari.

Säkerhetspolisens kontakter med Levonline AB

Enligt Säkerhetspolisens bedömning omfattade hotbilden även Levonline AB eftersom bolaget tillhandahöll vissa tekniska tjänster rörande Sverigedemokraternas hemsida. Samtidigt med informationen till Sverigedemokraterna den 9 februari kontaktade därför en tjänsteman vid Säkerhetspolisen bolaget för att informera om hotbilden. Samtalet hölls med bolagets vice VD AL. AL återkom senare samma dag till Säkerhetspolisen för att diskutera de risker som teckningstävlingen medförde. Under samtalen underströks att Säkerhetspolisens uppgift var att informera om hotbilden och att bolaget självständigt hade att ta ställning till om skyddsåtgärder borde vidtas. Säkerhetspolisen lämnade inte några synpunkter eller förslag rörande den fortsatta driften av den aktuella hemsidan.

Följande dag besökte på bolagets initiativ bl.a. en representant från Säkerhetspolisen bolaget och informerade samtliga anställda om den aktuella hotbilden.

Företrädare för Sverigedemokraterna har i två e-brev till Justitiekanslern framfört synpunkter på innehållet i yttrandena från Säkerhetspolisen resp. Utrikesdepartementet och menat att myndigheterna i första hand har agerat utifrån politiska och inte från säkerhetspolitiska hänsynstaganden.

Rättslig reglering m.m.

Tryck- och yttrandefriheten är en medborgerlig rättighet som genom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) skyddas mot ingrepp i olika hänseenden. Enligt 1 kap. 1 § YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt den grundlagen att bl.a. i ljudradio, television och vissa liknande medier offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Enligt 1 kap. 3 § första meningen YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Enligt bestämmelsens andra mening är det inte heller tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Enligt 1 kap. 9 § YGL tillämpas grundlagens bestämmelser om radioprogram också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. SD-kurirens nättidning har grundlagskydd enligt denna bestämmelse.

Av förarbetena till TF framgår att det man i första hand hade i åtanke med

motsvarande förbud mot hindrande åtgärder i TF var sådana åtgärder som strypande av pappersleveranser, stängande av tryckerier och hindrande eller försvårande av distribution och försäljning.

Stadgandet om censurförbud anses inte hindra att medierna under kritiska förhållanden frivilligt underkastar sig återhållsamhet och därvid rådgör med offentliga myndigheter, inte heller att myndigheter i sådana tider ber medierna om frivillig återhållsamhet.

Justitiekanslern är enligt 7 kap. 1 § YGL jämförd med 9 kap. 2 § TF ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott. Detsamma gäller i andra yttrandefrihetsmål samt i mål som annars avser brott mot bestämmelser i YGL. Även Riksdagens ombudsmän (JO) har vissa åklagaruppgifter på detta område. Med yttrandefrihetsmål avses enligt YGL mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL jämförd med 7 kap. 4 och 5 §§ TF. Mål som annars avser brott mot bestämmelser i YGL är mål om ansvar för åsidosättande av vissa särskilt straffsanktionerade regler.

Överträdelse av förbudet mot censur i 1 kap. 3 § YGL är inte ett yttrandefrihetsbrott och inte heller straffbelagt särskilt. Någon påföljd enligt YGL kan alltså inte komma i fråga. Företas sådana åtgärder av offentliga funktionärer kan det vara att betrakta som tjänstefel. Tjänstefelsansvar förutsätter dock att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften (20 kap. 1 § brottsbalken). För att ett eventuellt brott mot censurförbudet eller mot förbudet om hindrande åtgärder skall kunna utgöra brott och föranleda ingripande med åtal förutsätts alltså att överträdelsen har skett ”vid myndighetsutövning”.

Särskilda bestämmelser gäller för brott av statsråd som begås i utövningen av tjänsten eller uppdraget. Den som är eller har varit statsråd kan fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon därigenom har grovt åsidosatt sin tjänsteplikt (12 kap. 3 § regeringsformen). Åtal för ett sådant brott av statsråd får beslutas endast av konstitutionsutskottet. Om detta utskott beslutar om åtal ankommer åklagaruppgiften på en av riksdagens ombudsmän (10 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Statsråd står inte under Justitiekanslerns tillsyn utan granskas i sin ämbetsutövning av Riksdagens konstitutionsutskott.

Justitiekanslern har inte funnit anledning att inhämta någon ytterligare utredning i ärendet. Det gäller även med beaktande av det som företrädare för Sverigedemokraterna har anfört i e-brev hit. Det har bedömts att det skulle sakna betydelse för utgången i ärendet i varje fall såvitt gäller frågan om det har förekommit något brott mot censurförbudet. Och i övrigt har det bedömts inte tillräckligt angeläget att noggrannare utreda vad som förekommit.

Justitiekanslerns bedömning

Inledning

Censurförbudet är en av de hörnpelare på vilka den svenska tryck- och yttrandefriheten vilar. Att en fri och obunden debatt kan äga rum utan några i förväg lagda hinder från statsmakternas sida är en omistlig del i vårt demokratiska statsskick, liksom att kritik fritt kan framföras och information flöda utan hinder. Censurförbudet utgör ytterst en garanti för detta.

Censurförbudet innebär bl.a. att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i YGL på grund av det kända eller väntade innehållet på t.ex. en grundlagsskyddad hemsida förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Att företrädare för det offentliga fysiskt eller genom hot ser till att en hemsida stängs strider sålunda mot detta förbud. Även vissa påtryckningar som leder till stängning kan innebära ett brott mot förbudet.

I det här fallet rör det sig om en hemsida som har grundlagsskydd och vad som har satts i fråga är om företrädare för dels Säkerhetspolisen, dels Utrikesdepartementet har brutit mot YGL:s regler om förbud mot censur genom sina kontakter med det företag (Levonline) som hyste hemsidan på sitt webbhotell. Fråga uppkommer också om de kontakter som Säkerhetspolisen haft med Sverigedemokraterna kan anses strida mot censurförbudet.

Har företrädare för Utrikesdepartementet brutit mot censurförbudet?

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande hit hänvisat till det utomordentligt allvarliga läge som uppstod i samband med publiceringen av bilder på profeten Muhammed i Jyllandsposten och som för Sveriges del förvärrades när SD-kurirens teckningstävling blev känd i Mellanöstern genom medierna där. En tjänsteman från departementet kontaktade då, efter samråd med utrikesministern, Levonline i syfte att informera bolaget om den reaktion som teckningstävlingen hade väckt. Enligt yttrandet förekom inte några som helst påtryckningar eller övertalningsförsök. I stället uppges tjänstemannen ha understrukt respekten för yttrandefriheten och frågat om företaget önskade bli informerat om de utrikespolitiska aspekterna. Enligt yttrandet lämnades därefter viss sådan information. Utrikesdepartementet har anfört att det inte framkommit något som tyder på att företaget skulle ha känt sig utsatt för påtryckningar att stoppa publiceringen, och det saknas enligt departementets uppfattning skäl att kritisera tjänstemannens åtgärder.

Jag saknar anledning att ifrågasätta vad som har redovisats i yttrandet. Någon överträdelse av censurförbudet kan därmed inte anses ha skett genom de kontakter som en tjänsteman på Utrikesdepartementet hade med Levonline

Har Säkerhetspolisen gjort sig skyldig till brott mot censurförbudet?

Säkerhetspolisen har i sitt yttrande hit hänvisat till den hotbild som uppstod i samband med att uppgifterna om SD-kurirens teckningstävling fått en betydande spridning i medierna i Mellanöstern och ett antal hot riktats mot bl.a. svenska ambassader. Säkerhetspolisen bedömde att det fanns en påtaglig risk för att även enskilda personer, bl.a. de som medverkat i teckningstävlingen och företrädare för Sverigedemokraterna m.fl., skulle kunna utsättas för allvarlig brottslighet. Även Levonline omfattades enligt Säkerhetspolisen av hotbilden. Man kontaktade därför både Sverigedemokraterna och Levonline och informerade om den hotbild som fanns.

Vid kontakterna med bolaget underströks, enligt yttrandet, att bolaget självständigt hade att ta ställning till om några skyddsåtgärder borde vidtas. Säkerhetspolisen lämnade inte några synpunkter eller förslag angående den fortsatta driften av SD-kurirens hemsida.

Säkerhetspolisen har även redovisat sina kontakter med Sverigedemokraterna, tidningen SD-kuriren och Sverigedemokraternas ungdomsförbund. Enligt yttrandet förekom kontakter den 8, 9 och 10 februari. Sistnämnda dag träffade Säkerhetspolisen två av de berörda personerna. Enligt yttrandet har kontakterna avsett information om hotbilden.

I ett av sina ovannämnda e-brev till Justitiekanslern har företrädare för Sverigedemokraterna invänt mot delar av den beskrivning som Säkerhetspolisen lämnat. Enligt e-brevet bad Säpo vid sammanträffandet den 10 februari en av företrädarna att trycka på ungdomsförbundet för att förbundet skulle ta bort bilder på profeten Muhammed från sin hemsida. Så skedde också.

Även med beaktande av vad företrädare för Sverigedemokraterna har anfört står det klart att Säkerhetspolisen inte kan anses ha vidtagit några åtgärder som innebär att man har "hindrat" publicering. Det har sålunda inte förekommit något brott mot censurförbudet från Säkerhetspolisens sida.

Frågan om lämpligheten i Utrikesdepartementets och Säkerhetspolisens agerande

Som jag har konstaterat har varken företrädare för Utrikesdepartementet eller Säkerhetspolisen brutit mot censurförbudet. Frågan är då om agerandet ändå var olämpligt.

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Endast när det finns mycket starka skäl kan sådana försök få förekomma, och endast med stor försiktighet. En sådan situation kan vara att människoliv eller utomordentligt stora ekonomiska värden står på spel. Det får självfallet aldrig röra sig om sådana påtryckningar som i realiteten får anses innebära att publicering hindras eller näst intill. Myndigheter måste också hålla sig till det som är myndighetens ansvar.

Säkerhetspolisens agerande ligger i linje med myndighetens verksamhet och ansvar. Enligt min bedömning var den beskrivna hotbilden sådan att det var motiverat att ta kontakt med representanter för såväl Sverigedemokraterna som Levonline. Vad som har framkommit om innehållet i kontakterna är inte av den arten att det finns skäl till någon kritik mot Säkerhetspolisen.

När det gäller Utrikesdepartementets agerande är lämplighetsfrågan enligt min bedömning något mer komplicerad. Av departementets yttrande framgår emellertid att den berörde tjänstemannen kontaktade Levonline efter samråd med sin chef utrikesministern. Det innebär att utrikesministern får anses ha ansvaret för kontakten och att tjänstemannen enligt min mening inte kan klandras oavsett hur man ser på agerandet.

Eftersom statsråd inte står under Justitiekanslerns tillsyn utan granskas av Riksdagens konstitutionsutskott, anser jag mig inte böra uttala någon bedömning när det gäller departementets agerande utöver det tidigare sagda.