

@sweden-kontot och blockeringarna

En rättslig utvärdering av vissa händelser knutna till Sveriges officiella Twitter-konto under veckorna 19-20, 2017

Mårten Schultz Daniel Westman

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Vi har blivit ombudda av Svenska institutet att göra en rättslig bedömning av händelseutvecklingen knuten till Sveriges officiella Twitterkonto @sweden i maj 2017.

Vår utredning tar primärt sikte på tre olika händelser:

- Den blockering av ett stort antal Twitterkonton som skedde under vecka 19 genom importen av en blockeringslista ("Blockeringen")
- Kommunikationen kring denna blockering ("Kommunikationen")
- Det beslut som fattades den 16 maj 2017 om att förstöra kopiorna av en sammanställning av blockeringarna som började tas fram den 12 maj 2017 samt ett beslut om omedelbar gallring av den fil som skapades för import av den ovan nämnda blockeringslistan. ("Gallringsbeslutet")

Vårt uppdrag rör endast myndigheten och dess tjänstemäns agerande i samband med de aktuella händelserna. Verksamheten kopplad till @sweden analyseras sålunda inte i sin helhet. Inte heller bedöms enskilda eller andra myndigheters agerande i samband med de aktuella händelserna.

1.2 Hur uppdraget utförts

Vårt uppdrag har utförts självständigt. Svenska institutet har inte deltagit i arbetet på annat sätt än genom att tjänstemän har besvarat frågor som vi har ställt och genom att myndigheten beretts tillfälle att granska vår beskrivning av själva händelseförloppet.

Vi har förutom myndighetens externa kommunikation på webbplatsen tagit del av beslut och tjänsteanteckningar från den aktuella perioden. Eftersom den aktuella blockeringslistan inte längre finns lagrad hos myndigheten har vi inte kunnat granska den. Vi har emellertid tagit del av vissa påståenden om dess innehåll som förekommit i media.

Rapportens resultat har presenterats muntligt vid ett möte på Svenska institutet den 19 juni 2017.

2 Bakgrund och beskrivning av händelseförloppet

2.1 Allmän bakgrund

Svenska institutet (SI) är en svensk myndighet som grundades 1945.¹ I 1 § förordningen (2015:152) med instruktion till Svenska institutet anges SI:s uppdrag:

"Svenska institutet har till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet och främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning och demokrati samt samhällsliv i övrigt. Myndighetens verksamhet syftar till att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige, öka samverkan i Sveriges närområde och främja en demokratisk, rättvis och hållbar global utveckling."

¹ <https://si.se/om-si/historia/> (kontrollerad 2017-05-21).

Av 2 § följer vidare att SI särskilt ska följa, analysera och främja Sverigebilden utomlands. Det framgår vidare av regleringen att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv inom sitt verksamhetsområde (4 §).

Idag är myndigheten strukturerad i fyra olika avdelningar: Avdelningen för internationella relationer, Avdelningen för interkulturell dialog, Avdelningen för verksamhetsstöd och Avdelningen för kommunikation. Vid myndigheten finns ett insynsråd.

En av SI:s mer välkända verksamheter, möjligen den mest kända om man ser till svenska medborgare i stort, är ansvaret för det officiella svenska kontot på Twitter, @sweden. Denna del av verksamheten hör till Avdelningen för interkulturell dialog (och inte, som man kanske kunde tro, till Avdelningen för kommunikation). Sedan 2011 har detta Twitter-konto haft olika innehavare varje vecka. Tanken är att genom att låta olika svenskar med olika erfarenheter och perspektiv använda kontot så kan det bidra till en mångfacetterad bild av landet.

Kommunikationen sker på engelska. Innehavarna av kontot kallas för "curators" eller kuratorer. På webbsidan curatorsofsweden.com (som drivs av Svenska institutet) beskrivs det på följande sätt:

"Every week a new person gets to tweet through the Twitter account @sweden, which aims to present the country of Sweden through the mix of skills, experiences and opinions it actually consists of."²

Det framgår inte av denna sida eller någon annan offentligt tillgänglig källa hur selektionsprocessen mer specifikt går till. Det framgår i och för sig av beskrivningen av vilka som kan nomineras till att få inneha kontot att det krävs att den personen är en aktiv twittrare som antingen bor i Sverige (oavsett medborgarskap) eller är en svensk medborgare i utlandet. Hur valet bland de nominerade går till beskrivs emellertid inte närmare. Urvalsprocessen har emellertid beskrivits i en tjänsteanteckning som upprättats den 17 maj 2017.³

2.2 Användningen av kontot

Den tillfälliga innehavaren av @sweden-kontot har fria händer att använda kontot på det sätt hon/han/hen önskar.⁴ SI tar enbart bort tweets om de bryter mot svensk lag, marknadsför ett varumärke ("promote a commercial brand") eller om de utgör ett säkerhetshot. Enligt uppgift har SI enbart i några få fall tagit bort tweets, av upphovsrättsskäl och i ett fall för att en tweet ansågs utgöra ett säkerhetshot mot en senare tillträdande innehavare av kontot.

Innehavaren av kontot har rätt att blockera andra konton om det anses "nödvändigt". Twitters funktionssätt innebär att konton som har blockerat inte kan användas för att läsa innehållet på @sweden-kontot eller för interagera med detta konto, t.ex. skriva i

² <http://curatorsofsweden.com/about/> (kontrollerad 2017-05-21).

³ Tjänsteanteckning beträffande val av Vian Tahir som curator 8-14 maj, 2017-05-17, dnr. 21613/2017.

⁴ "Curatorn har under sin vecka frihet att välja teman, hur hen uttrycker sig, med vem hen interagerar och vilka konton hen blockerar.", <https://si.se/si-tar-krafttag-att-skydda-det-fria-ordet-pa-sweden/> (kontrollerad 2017-05-21).

kommentarstråden under ett inlägg. Men den som har fått sitt konto blockerat kan fortfarande ta del av vad som publiceras från kontot via twitter.com i icke-inloggat läge.⁵

Enligt den policy som gällde i början av den aktuella tidsperioden låg blockeringar som tidigare innehavare av kontot gjort kvar. Det innebar att listan över antalet blockerade konton successivt växte. Men den självständighet som innehavarna åtnjöt innebar även att de fick lyfta tidigare gjorda blockeringar. Den som ansåg sig felaktigt blockerad kunde också vända sig till SI och begära att blockeringen togs bort.

Under en tidigare period tillämpades en annan policy, nämligen att kontot nollställdes när en ny kurator tillträdde.

2.3 Interaktion med kontot

@sweden har – som vi strax ska återvända till – haft problem med hot och kränkningar som riktas mot kontots innehavare. SI har därför formulerat ett antal etiska riktlinjer i en ”code of conduct”, som riktar sig mot den som interagerar med kontot.⁶ SI beskriver målsättningen på sidan curatorsofsweden.com som att kontot är tänkt att vara en plattform som ”stödjer idén om yttrandefrihet och demokrati”.

De etiska riktlinjerna lyder:

1. Refrain from personal attacks (against the curators or others), hateful posts and persistent trolling.
2. Please respect other people’s views and beliefs and consider your impact on others when interacting with @sweden.
3. Beware that this is not a space for racism, sexism, homophobia or other forms of hate speech.
4. Try to maintain a reasonable tone, even in unreasonable circumstances.
5. Please mind your language – foul language tends to get in the way of the message you’re trying to convey.

2.4 Bakgrunden till händelserna

Bakgrunden till de händelser som ska analyseras har beskrivits ungefär på följande sätt av SI: SI har under senare år kunnat se ett växande problem med hot och kränkningar riktade mot @sweden-kontots kuratorer. Sedan 2016 har myndigheten arbetat med att analysera denna företeelse.⁷ I samband med bytet av kontoinnehavare inför vecka 19 bestämdes därför att den blockeringslista som den tillträdande kuratorn använde för sitt privata konto skulle importeras till @sweden-kontot. Beslutet godkändes av myndigheten. På SI:s hemsida kommenterades det på följande sätt:

”I vår djupanalys av @sweden har vi kunnat se att tre fjärdedelar av näthatet kommer från konton som aldrig tidigare interagerat med oss”, säger Jenny Ljung. ”För att skydda sig mot näthat räcker det alltså inte att blockera när något väl händer. Vi måste också arbeta förebyggande för att skapa en säker arena för våra kuratorer.”

⁵ <https://support.twitter.com/articles/117063> (kontrollerad 2017-05-21).

⁶ Kuratorerna uppmanas att också att följa dessa riktlinjer.

⁷ <https://si.se/si-tar-krafttag-att-skydda-det-fria-ordet-pa-sweden/> (kontrollerad 2017-05-21).

2.5 Blockeringen och kommunikationen kring blockeringen

Blockeringslistan var konstruerad med hjälp av en tjänst som heter Block Together.⁸ Listan innehöll ungefär 14 000 twitterkonton, som genom att listan importerades alltså avstängdes från direkt kontakt med @sweden-kontot. Utöver de konton som fanns på denna lista var även de konton som blockerats av tidigare innehavare av kontot alltså blockerade.

På SI:s hemsida lämnades följande förklaring.

”Blockeringslistan som nu lagts in på @sweden består av:

- Cirka 12 000 internationella och svenska konton som ägnar sig åt drev, hot, hat och hets mot migranter, kvinnor och HBTQ-personer, men även mot organisationer som är engagerade i mänskliga rättigheter. Dessa konton har ofta högerextrem och/eller nynazistisk inriktning och hetsar även till våld.
- Cirka 2 000 övriga spamkonton, till exempel porrbotar och konton som spammar reklam eller DM-virus.
- Utöver detta har det också funnits ett fåtal konton som blockerats utifrån curatorns bedömning.”

2.6 Kritiken och avblockeringen

Blockeringarna och kommunikationen kring dessa möttes av kritik. Kritiken var av olika slag och tog sikte på olika delar av händelseförloppet.⁹ SI valde att avblockera alla konton (inklusive de konton som blockerats av tidigare innehavare av kontot).¹⁰ På myndighetens hemsida beskrevs det på följande sätt:

”SI har fått frågor och reaktioner från twittrare som upplever att de har blivit felaktigt blockerade. SI ser att vi som myndighet inte har möjlighet eller bör klassificera de blockeringar som infördes under vecka 19 på det sätt som vi tidigare har kommunicerat. Det kan också vara så att twitteradresser av till exempel tekniska skäl har blockerats av misstag. På grund av detta har vi valt att avblockera alla konton. SI ger alltid @sweden-curatorn frihet att blockera konton utifrån egen bedömning för att öka tryggheten i det rådande klimatet på Twitter. Vi kan därför inte ange grunden för varje enskild blockering. SI ber om ursäkt för felaktiga blockeringar och missförstånd kring skälen för blockering.”

2.7 Avblockeringsformuläret

Innan beslutet om avblockeringen fattades inrättades ett formulär som kunde användas av personer som ansåg sig felaktigt blockerade av @sweden-kontot. Formuläret finns

⁸ Tjänsten beskrivs så här på blocktogether.org (kontrollerad 2017-05-21): ”Block Together is designed to reduce the burden of blocking when many accounts are attacking you, or when a few accounts are attacking many people in your community. It uses the Twitter API. If you choose to share your list of blocks, your friends can subscribe to your list so that when you block an account, they block that account automatically. You can also use Block Together without sharing your blocks with anyone.”

⁹ Den mest intensiva kritiken framfördes via sociala medier men förekom även i traditionell press. Se t.ex. Nils Funckes uttalande om att agerandet ”tenderar att vara en form av inventerad åsiktsregistrering” (Salomon Rogsberg, *Expert: Måste utredas – kan vara åsiktsregistrering*, SvD 16 maj, 2017) och Margit Richert, *Alla till höger om MP blir misogynna bögnackarrasister*, SvD 17/5, 2017 (kolumn som bl.a. fokuserade på att de blockerade personerna klumpades ihop med högerextrema och nazistister).

¹⁰ <https://si.se/si-avblockerar-konton-pa-sweden/> (kontrollerad 2017-05-21).

fortfarande kvar och är tillgängligt via en länk från sidan curatorsofsweden.com, men innehållet har ändrats.¹¹ Idag är den enda obligatoriska information som måste lämnas för att begära att avblockeras namnet på twitterkontot ("twitter-handle"). Tidigare angavs följande som obligatorisk information:

- What is your Twitter handle?
- What is your real name?
- Your email address
- Please describe why you believe that you have been wrongly blocked.
- Date when you were blocked

2.8 Gallringen m.m.

I samband med kritiken mot blockeringen och kommunikationen kring denna vände sig ett flertal personer till SI med begäran om att som allmän handling få ta del av en sammanställning av vilka konton som blockerades. För att tillgodose dessa önskemål skapade myndigheten på manuell väg en sådan sammanställning. Den 16 maj 2017 lämnades en kopia av sammanställningen ut till ett fåtal personer som begärt att få ta del av denna.

Efter att samma dag ha beslutat att lyfta blockeringen avseende samtliga konton fattades ett särskilt beslut om hur informationen från blockeringslistan skulle hanteras.¹² Beslutet innebar att de tre kopiorna av den sammanställning som myndigheten manuellt hade tagit fram skulle "utplånas". Som skäl angavs att myndigheten inte längre hade behov av sammanställningen efter att adresserna i den inte längre var blockerade. Som en följd av detta gallrades med omedelbar verkan den fil som skapats för import av blockeringar "med stöd i myndighetens tillämpningsbeslut av RF-FS 1997:6 rörande gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse".

De personer som ännu inte fått ta del av sammanställningen underrättades därefter om att deras begäran inte kunde tillgodoses eftersom myndigheten inte längre hade tillgång till handlingen.

3 Rättslig analys och bedömning

3.1 Vilka rättsliga frågor aktualiseras?

Den beskrivna händelseutvecklingen aktualiserar flera olika rättsliga frågor. Vi bedömer att följande frågor är de mest centrala för vårt uppdrag:

- Innebär blockeringen och kommunikationen rörande blockeringen att SI har brutit mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet?
- Innebär blockeringen en otillåten inskränkning av de blockerade användarnas yttrande- och informationsfrihet?

¹¹ <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfGS2tfEHI6BandO2T6DNsXHWirY-wLoYIcAv3Ia2VP465i7Q/viewform> (kontrollerad 2017-05-21).

¹² Beslut gällande avblockering, utplåning och gallring av uppgifter, 2017-05-16, dnr. 21613/2017.

- Innebär hanteringen av blockeringslistan ett otillåtet intrång i användarnas skydd för sina personuppgifter?
- Är gallringen av blockeringslista m.m. förenlig med reglerna om allmänna handlingar och om arkivering av sådana handlingar?
- Kan kommunikation rörande blockeringen utgöra förtal eller annat brott enligt allmän straffrätt?
- Innebär allmänna skadeståndsrättsliga regler att myndigheten har ådragit staten ett skadeståndsansvar?

Innan vi analyserar dessa frågor finns det dock anledning att ge några mer allmänna reflektioner kring tillämpningen av den rättsliga regleringen på myndigheters verksamhet i sociala medier.

3.2 Allmänna reflektioner om den rättsliga regleringen av sociala medier

Generellt utformade rättsregler, t.ex. sådana som rör kommunikation och hantering av personuppgifter, är naturligtvis tillämpliga även vid användning av sociala medier. Endast i undantagsfall finns det särregler just för denna typ av verksamhet.

Ofta är det tydligt hur sådana generellt utformade regler ska tillämpas på verksamhet i sociala medier, men inte sällan krävs tolkningar. Vår undersökning aktualiserar flera frågor där rättsläget inte är helt klart, dvs. där det inte finns tydlig vägledning i rättskällorna.

En särskild utmaning är ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Är t.ex. tjänstetillhandahållaren (Twitter) eller kontoinnehavare personuppgiftsansvarig för den behandling som sker när ett konto blockeras? Dessa utmaningar är extra tydlig beträffande @sweden, där ansvaret för kontot cirkulerar mellan enskilda. När är det myndigheten (SI) som ansvarar för viss kommunikation eller ett visst beteende och när är det den aktuella kuratorn?

Frågan är inte bara viktig vid ett ansvarsutkrävande, utan avgör även vad som är tillåtet, eftersom de rättsliga förutsättningarna för myndigheters och enskildas agerande i sociala medier, t.ex. kommunikation och hantering av personuppgifter, ser olika ut. Exempelvis gäller grundlagens krav på saklighet och opartiskhet bara för myndigheten, inte för enskilda. På samma sätt har myndigheter, till skillnad från enskilda, en grundläggande skyldighet att bevara digital information enligt reglerna om allmänna handlingar.

Den aktuella tjänstens – i detta fall Twitters – faktiska utformning, liksom användaravtalet kan i vissa fall behöva beaktas när dessa bedömningar görs. En myndighet som använder sig av sociala medier har visserligen tillgång till vissa inställningsmöjligheter, men tjänstens grundläggande funktionalitet kan inte förändras. De lösningar som en myndighet väljer för att tillgodose rättsliga krav på hantering av allmänna handlingar, behandling av personuppgifter etc. kan därför ibland framstå som mindre lyckade. För myndigheten handlar det inte sällan om att nöja sig med en godtagbar lösning eller att helt avstå från användningen av den aktuella tjänsten. E-delegationen, som för ett antal år sedan tog fram

rättsliga riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier, berörde denna problematik i sitt arbete.¹³

En användare som registrerar sig på tjänsten har enligt användaravtalet accepterat att andra användare utnyttjar tjänstens funktioner, t.ex. blockerar honom eller henne. Men det betyder givetvis inte att en användning av grundläggande funktioner på vilket sätt som helst är tillåten. En bedömning måste göras i det enskilda fallet.

3.3 Grundlagens krav på saklighet och opartiskhet

Myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen anses ge uttryck för en offentlighetsprincip, som gäller såväl vid myndighetsutövning som vid s.k. faktiskt handlande.

Objektivitetsprincipens närmare innebörd framgår inte direkt av grundlagen eller av dess förarbeten. Vägledning får istället sökas i praxis och i den juridiska litteraturen. En central källa vid tolkningen av bestämmelsen är praxis från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

Objektivitetsprincipen har ansetts kunna aktualiseras vid fel eller brister såsom faktafel, hänsyn till politiska åsikter och andra ovidkommande hänsyn, bristande rutiner vid ärendehandläggning, illojal maktutövning, brister i uppträdande och vid uttalanden.¹⁴ Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga. Principen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut. Hur myndighetens agerande uppfattas är också av betydelse.¹⁵

Den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Enligt praxis från JO innebär detta att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat att sprida uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. Den får således inte vinklas till myndighetens egen förmån. Uppgifter som publiceras måste faktakontrolleras. Särskilt höga krav kan ställas när det rör sig om uppgifter som kan skada enskildas privat- och familjeliv.¹⁶

I vårt uppdrag ingår att pröva om SI har brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet genom blockeringen och kommunikationen. Det finns dock anledning att inledningsvis göra vissa noteringar om verksamheten @sweden som sådan.

Enligt vår bedömning hindrar inte kravet på saklighet och opartiskhet att kontot upplåts till olika kuratorer som uttrycker sig och agerar subjektivt, så länge verksamheten från SI:s sida

¹³ Myndigheters användning av sociala medier. Riktlinjer från E-delegation (tillgänglig på www.esamverka.se).

¹⁴ Hirschfeldt, *Regeringsform (1974:152) 1 kap. 9 §*, Lexino 2017-01-01 (kontrollerad 2017-05-21).

¹⁵ Se t.ex. Bull och Sterzel, *Regeringsformen en kommentar*, 3 uppl., 2015, s. 54.

¹⁶ Jfr JO 2010/11 s 616. Se även JO:s beslut 2010-02-16, dnr 4935-2009.

drivs i enlighet med klart fastställda regler som tillämpas lika för alla.¹⁷ Det måste alltså finnas regler och rutiner som säkerställer saklighet och opartiskhet i urvalet av kuratorer. Uppföranderegler för kuratorerna måste också knyta an till sakliga kriterier och tillämpas opartiskt.

Här kan t.ex. jämföras med att det är vanligt att myndigheter hyr ut sina lokaler till föreningars eller enskildas medborgares aktiviteter. Många gånger kan kontroversiella frågor behandlas under möten i en myndighets lokal. Myndigheten bör i sådana sammanhang – med undantag för rent brottslig verksamhet – inte ha synpunkter på det sakliga innehåll som förmedlas på mötet. Hyresgästen får också själv bestämma vem som är välkommen på mötet. En annan sak är att myndigheten kan välja att överhuvudtaget inte hyra ut för en viss typ av aktiviteter, t.ex. konserter. Det måste finnas tydliga, helst nedtecknade, principer för uthyrningen. Dessa principer får inte – vare sig direkt eller indirekt – särbehandla beroende på vilka åsikter som förväntas komma till uttryck. Säkerhetsskäl kan vara en grund för att ställa in en planerad aktivitet, men myndigheten måste basera sin bedömningar rörande säkerheten på konkreta uppgifter, t.ex. kontakter med polisen. Myndigheten har även en skyldighet att överväga alternativa åtgärder, t.ex. förstärkt säkerhet, innan ett evenemang ställs in. Säkerhetsargument får naturligtvis inte användas som ett svepskäl för särbehandling.¹⁸

Om man utgår från det synsätt som kommer till uttryck i den ovan citerade beskrivningen av @sweden-verksamheten, dvs. att kuratorerna agerar som privatpersoner och disponerar över kontot under en vecka, framstår det som rimligt att innehavaren tillåts yttra sig inom vida ramar och blockera andra konton fritt. Parallellen med vad som gäller i samband med uthyrningen av lokaler framstår som relativt tydlig. Här kan tilläggas att det motsatta synsättet, dvs. att varje kurator skulle ses som en företrädare för myndigheten i princip skulle göra verksamheten omöjlig i sin nuvarande form.

Om SI av säkerhetsskäl tillhandahåller en blockeringslista som gäller för alla kuratorer måste däremot kravet på saklighet och opartiskhet beaktas. Det innebär bl.a. att det måste finnas tydliga och objektiva kriterier för när ett konto ska sättas upp på listan. Hämtas information från andra källor, t.ex. tidigare kuratorer, måste det finnas en kvalitetssäkringsprocess. Det blir därmed svårt för myndigheten att låta tidigare utförda blockeringar ligga kvar på kontot utan närmare kontroll. Samtidigt bör det noteras att en mer omfattande behandling av personuppgifter i syfte att utreda om ett konto är förknippat med t.ex. brott kan riskera att hamna i konflikt med regler om behandling av personuppgifter.

Vi har förståelse för att en nollställning av blockeringar efter varje kurator kan innebära ökade problem med spam och kränkningar. Vår uppgift är inte att föreslå framåtblickande lösningar, t.ex. ett nytt regelverk för blockering, men vi noterar att ett alternativ till en kvalitetssäkrad blockeringslista skulle kunna vara att myndigheten tillhandahåller tillträdande kuratorer information om Twitters blockeringsinställningar och om blockeringslistor som tillhandahålls av enskilda. Även informationen om sådana listor måste vara saklig och opartisk, dvs. informationen får inte bara avse blockeringslistor som avser konton med vissa typer av åsikter etc.

¹⁷ Jfr t.ex. JO 2010/11 s. 622.

¹⁸ JO 2016/17 s. 371.

SI:s ambition att försöka motverka att kuratorerna utsätts för kränkningar är i sig vällovlig, särskilt mot bakgrund av tidigare problem som myndigheten erfarit. Myndighetens beslut den 12 maj 2017 att låta tidigare gjorda blockeringar ligga kvar framstår emellertid mot bakgrund av vad som anförts ovan som svårt att förena med objektivitetsprincipen.

Den aktuella blockeringslistan var framställd av enskilda individer och det saknades närmare kännedom om exakt vilka urvalskriterier som dessa tillämpat. Här kan det t.ex. påpekas att det är stor skillnad på att ett konto har ingått i ett "drev" och att ett konto har använts för att begå brott. Listan innehöll ett mycket stort antal konton, även konton som aldrig hade interagerat med @sweden.

SI tycks inte heller ha genomfört någon mer omfattande kvalitetsgranskning. Det har i media förekommit vittnesmål om flera personer som varit blockerade, som inte tycks uppfylla kriterierna för att hamna på listan. Om dessa personer blockerats under den aktuella veckan eller tidigare har inte kunnat bedömas.

Ytterligare en indikation på bristande objektivitet är att den importerade blockeringslistan hade en slagsida mot konton som beskrivs som "högerextrema". En sådan inriktning kan framstå som naturlig för vissa kuratorers behov, men en blockeringslista som en myndighet ska använda sig av för att skydda kuratorer med olika profiler måste ha en mer allsidig utformning.

Vi vill understryka att problemet med att myndigheten har tillämpat en blockeringslista som inte lever upp till objektivitetsprincipens krav kan ha funnits under längre tid, i princip sedan beslutet att blockeringar skulle ligga kvar vecka för vecka. Men omfattningen av den aktuella veckans blockeringar gjorde utan tvekan problemet tydligt.

Även kommunikationen rörande beslutet att använda den nya blockeringslistan kan kritiseras för bristande saklighet och opartiskhet. Som SI själv konstaterade i sin efterföljande kommunikation, saknade myndigheten stöd för sin kategorisering av de blockerade kontona. Trots brasklappen om ett "fåtal" andra konton ger myndighetens kommunikation intrycket av att de blockerade kontona kunde knytas till ett klandervärt beteende. Visserligen innebar kommunikationen inte att enskilda kontoinnehavare direkt pekades ut för allmänheten. Men enskilda kontoinnehavare kunde själva konstatera om de var blockerade, något som ett flertal personer gjort och flera av dessa har också givit uttryck för sin upprördhet. Blockeringslista utgjorde dessutom en allmän handling som kunde spridas och därmed indirekt leda till ett utpekande av kontoinnehavarna.

Även om kommunikationen kring blockeringslistan, som vi konstaterar nedan, inte innebar att företrädare för myndigheten gjorde sig skyldiga till straffbart förtal eller innebar att själva hanteringen av blockeringslistan blev att bedöma som en otillåten behandling av känsliga personuppgifter (uppgifter om politisk uppfattning) avvek den från de höga krav på saklighet och opartiskhet som måste ställas på kommunikation som rör enskildas privat- och familjeliv.¹⁹

¹⁹ Jfr JO 2010/11 s 616.

Myndighetens relativt snabba avblockering och den skriftliga ursäkten har i viss mån bidragit till att minska de negativa effekterna, men myndigheten kan enligt vår mening ändå inte undgå kritik för att ha brustit i saklighet och opartiskhet vad det gäller såväl blockeringen som kommunikationen.

3.4 Otillåten begränsning av yttrande- och informationsfriheten att blockera?

Regler om skydd för enskildas yttrande- och informationsfrihet finns bl.a. i grundlagarna regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.²⁰

Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet) och frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet).

En myndighets vägran att själv sprida information på visst sätt (t.ex. låna ut en bok), att upplåta en tjänst där yttranden kan spridas eller att vägra ta emot information på ett visst sätt anses inte innebära en begränsning av yttrande- och informationsfriheten.²¹ Ingrepp i yttrande- och informationsfriheten får ske, men måste grunda sig på bestämmelser i lag som uppfyller vissa kvalifikationer.

En myndighets blockering på Twitter får, som beskrivits ovan, vissa praktiska konsekvenser.

För det första kan det blockerade kontot inte användas för att ta del av information som myndigheten låter publicera på sitt konto. Däremot är det enkelt att ta del av exakt samma information på twitter.com (i icke-inloggat läge). Här kan det noteras att yttrande- och informationsfriheten överhuvudtaget inte innebär någon skyldighet för en myndighet att göra information tillgänglig i sociala medier.

För det andra får det blockerade kontot inga notifieringar när det blockerade kontot försöker interagera. Att inte ta emot ett meddelande från en medborgare på vissa kanaler på sociala medier innebär inte heller någon begränsning av yttrande- och informationsfriheten.

För det tredje kan det blockerade konton inte användas för att kommentera i direkt anslutning till de inlägg som görs från myndighetens konto. Samma individ kan emellertid använda ett annat konto (om detta inte är blockerat). Hon eller han kan också ge uttryck för sina åsikter på en annan plats. Vi bedömer därför att inte heller denna konsekvens utgör ett ingrepp i den blockerade personens yttrande- eller informationsfrihet. Lika lite som en myndighet som ger ut en bok är skyldig att bereda plats till alla som vill skriva i denna kan en myndighet vara skyldig att låta enskildas yttrande finnas tillgängliga i direkt anslutning till just myndighetens konto. En annan sak är att myndigheten, som diskuterats i föregående avsnitt, måste agera sakligt och opartiskt.

²⁰ Det skadeståndsrättsliga ansvaret för överträdelser av rättighetsregler i Europarätten diskuteras separat nedan.

²¹ Jfr t.ex. JO:s beslut den 2001-04-23, dnr 805-1999 och JK:s beslut 2003-03-20, dnr 1140-03-31.

Något som tyder på att SI skulle ha brutit mot några bestämmelser i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen har inte framkommit.

Vi finner sammanfattningsvis att SI inte brutit mot de blockerade användarnas yttrande- eller informationsfrihet.

3.5 Intrång i skyddet för personuppgifter m.m.?

Regler som skyddar enskilda individer mot kränkning av deras personliga integritet som sker genom registrering av personuppgifter finns i flera olika lagar.

I regeringsformen finns vissa grundläggande bestämmelser. Enligt 2 kap. 3 § RF får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF 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. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning, eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter, innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.²²

En mer omfattande och detaljerad reglering finns i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen gäller bl.a. för automatiserad behandling av personuppgifter, dvs. elektronisk hantering av uppgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 och 5 §§).

Den som ensam eller tillsammans med annan bestämmer ändamålet med eller medlen för en behandling är personuppgiftsansvarig (3 §). Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att lagens regler följs.

De rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter skiljer sig åt beroende på om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter eller om uppgifterna hanteras i mer ostrukturerad form (5 a §). Av förarbetsuttalanden och rättspraxis framgår att upprättande och hantering av enkla listor med personuppgifter, t.ex. i bokstavsordning eller i kronologisk ordning räknas som en ostrukturerad behandling.²³

²² Prop 2009/10:80 s 250.

²³ Prop. 2005/06:173 s. 20 ff. samt HFD 2015 ref 3.

För strukturerad behandling finns en mängd detaljerade s.k. hanteringsregler som den personuppgiftsansvarige måste beakta. Det handlar dels om vissa grundläggande krav som ställs på behandlingen (9 §), dels om krav på ett uttryckligt rättsligt stöd för att behandlingen överhuvudtaget ska vara tillåten (10 §). För vissa typer av personuppgifter (t.ex. känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om politiska åsikter) gäller särskilt restriktiva regler (13-22 §§). Därutöver har den registrerade, dvs. den som uppgifterna avser, vissa rättigheter, t.ex. rätt att få information om behandlingen och rätt att begära rättelse (23-29 §§).

När det gäller den ostrukturerade behandlingen är behandlingsförutsättningarna betydligt friare, men samtidigt mer svårbedömda. Ostrukturerad behandling får ske utan iakttagande av hanteringsreglerna. Behandlingen är tillåten så länge den inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet (5 a § andra stycket).

Kränkingsbedömningen ska enligt förarbetena bygga på en intresseavvägning, där den registrerades intresse av en fredad, privat sfär vägs mot andra motstående intressen i det enskilda fallet. Vad som är en kränkning ska bedömas i varje enskilt fall utifrån vilka uppgifter som behandlas, i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få samt vad behandlingen kan leda till. Om uppgifterna behandlas med syfte att förfölja eller skandalisera en person får behandlingen, enligt förarbetena, givetvis anses innebära en kränkning av den personliga integriteten. Ett annat exempel som nämns i förarbetena är spridning av uppgifter om meningsmotståndare i syfte att möjliggöra angrepp på dessa på grund av till exempel deras politiska uppfattning, sexuella läggning eller etniska ursprung. En spridning av personuppgifter som innebär förtal eller förolämpning är enligt förarbetena givetvis också att betrakta som en kränkning av den personliga integriteten. Vidare får det oftast anses innebära en kränkning av den registrerades personliga integritet om den personuppgiftsansvarige medvetet behandlar personuppgifter som är klart felaktiga eller missvisande.²⁴ Kränkingsbedömningen måste göras så att EU-rättsliga åtaganden uppfylls.

I vårt uppdrag ingår att undersöka hur myndighetens hantering av blockeringarna förhåller sig till ovanstående regelverk.

I reaktionerna efter blockeringen och kommunikationen har det talats om ett "åsiktsregister". Även om myndigheten, som framgått ovan, kan kritiseras för hur blockeringen hanterats och för kommunikation kring blockeringen har utformats är det enligt vår mening uppenbart att blockeringslistan inte utgör "ett allmänt register" där någon antecknats "enbart" på grund av sin politiska åskådning. Vare sig förteckningens syfte eller dess funktion har varit att registrera svenska medborgares politiska åskådning. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § RF är alltså inte tillämplig.

Blockeringslistan aktualiserar inte heller RF:s skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten. Det är naturligt att enskilda kan känna sig kränkta av att ha förekommit på en blockeringslista som myndigheten använt, men intrånget kan enligt de kriterier som ställs upp i förarbetena inte betecknas som betydande. Begreppen "övervakning" eller "kartläggning" beskriver inte heller hur listan faktiskt använts av myndigheten.

²⁴ Se prop. 2005/06:173 s. 26 ff.

Däremot råder det ingen tvekan om att personuppgiftslagen är tillämplig på behandlingen av blockeringslistan. Listan innehåller information om konton, som många gånger i sin tur kan kopplas till en viss fysisk person. Det ska därför undersökas om behandlingen är förenlig med personuppgiftslagens bestämmelser.

Vem är personuppgiftsansvarig för listan?

Det skulle kunna hävdas att Twitter är personuppgiftsansvarig för den behandling som sker som en konsekvens av att själva tjänsten används, t.ex. att blockeringar utförs, medan kontoinnehavaren blir personuppgiftsansvarig för personuppgifter som han eller hon delar med hjälp av tjänsten. Frågan är svårbedömd och vi går inte till botten med den här, utan nöjer oss med att konstatera att SI åtminstone är personuppgiftsansvarig för den behandling som ägde rum när myndigheten manuellt lade in den externa blockeringslistan på @sweden-kontot.

Strukturerade eller ostrukturerad behandling?

Blockeringslistan som sådan innehåller inga särskilda sök- eller sammaställningsfunktioner. Några sådana funktioner tycks inte heller göras tillgängliga för användaren av Twitter. Listan utgör enligt vår mening en sådan enkel personuppgiftsanknuten förteckning som enligt förarbeten och praxis har ansetts falla utanför hanteringsreglernas tillämpningsområde.

Kränkning av den registrerades personliga integritet enligt 5 a § andra stycket?

Enligt förarbetena ska kränkingsbedömningen göras genom en intresseavvägning i det enskilda fallet där den enskildes intresse av en fredad, privat, sfär ska vägas mot andra motstående intressen.

Det kan inledningsvis konstateras att behandlingen i det aktuella fallet inte liknar de typexempel på när en kränkning av den personliga integriteten enligt förarbetena ska anses ske.

Den uppgift som framgår av blockeringslistan som sådan är att vissa konton har blockerats. Alla som använder Twitter har i praktiken accepterat att de får blockeras av en annan användare, utan att denne behöver visa på några objektiva skäl.

Syftet med en blockering på Twitter är normalt att motverka oönskad kommunikation. Inget tyder på att SI har haft något annat syfte i det konkreta fallet, t.ex. att registrera individer på grund av deras politiska uppfattning. I det aktuella fallet fanns ett dokumenterat behov av att blockera konton bl.a. för att motverka spam och kränkningar. SI:s syfte var inte att listan skulle spridas. Den var dock redan allmänt tillgänglig via blocktogether.org.

Blockeringen av användare eller behandlingen av blockeringslistan kan därmed enligt vår mening inte i sig anses innebära en sådan integritetskränkning som avses i den aktuella bestämmelsen.

Frågan är om SI:s kommunikation rörande blockeringen inverkar på kränkingsbedömningen. Kommunikationen kan, som framhållits ovan, kritiseras för bristande saklighet och opartiskhet, men enligt vår mening har kommunikation inte inneburit att

kontoinnehavarna på blockeringslistan har tillskrivits några korrekta eller felaktiga personuppgifter på *individnivå*. Däremot har kommunikationen inneburit att personerna på listan har tillskrivits egenskapen att finnas på en lista som i övrigt påstås innehålla många konton som ägnar sig åt tveksam verksamhet.

Vi gör bedömningen att detta inte utgör en sådan kränkning av kontoinnehavarnas personliga integritet som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen.

Vi finner inte heller anledning att kritisera användningen av *avblockeringsformuläret*. Formuläret tillhandahålls av SI som *en* möjlighet att begära att en blockering hävs. Det är frivilligt att använda just denna kontaktväg. En användare som inte vill lämna vissa uppgifter om sig själv kan kontakta myndigheten på annat sätt. SI har inte särskilt efterfrågat att känsliga personuppgifter ska skickas in via formuläret. Myndigheten har rättsligt stöd för att ta emot och lagra handlingar som enskilda skickar in.

Avslutningsvis ska det påpekas att de rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter kommer att ändras inom en snar framtid. Från och med den 25 maj 2018 kommer det inte vara möjligt att utföra en behandling av personuppgifter med stöd av bestämmelsen om ostrukturerad behandling. När personuppgiftslagen ersätts med EU:s dataskyddsförordning²⁵ måste all behandling av personuppgifter ske i enlighet med de detaljerade och mer restriktiva hanteringsreglerna.

3.6 Regler om allmänna handlingar och om arkivering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Begreppet handling omfattar inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar, t.ex. digitalt lagrad information. En sådan upptagning anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder (2 kap. 3 § TF), t.ex. genom att myndigheten har åtkomst till innehåll på en kommunikationstjänst på nätet. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning anses förvarad om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.²⁶

Från begreppet allmän handling undantas uttryckligen vissa typer av handlingar. Handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses exempelvis inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 10 § första stycket). Inte heller en handling som ingår i ett (konventionellt eller digitalt) bibliotek utgör en allmän handling (2 kap. 11 § första stycket p. 3).

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

²⁶ Om detta begrepp se t.ex. prop. 2001/02:70 s. 37 f.

Redan av reglerna i 2 kap. TF framgår att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras och vårdas.²⁷ Enligt 2 kap. 18 § TF ska grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns framför allt i arkivlagen (1990:782).

Huvudregeln enligt arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras, hållas ordnade och vårdas (3 §). Allmänna handlingar hos statliga myndigheter får dock gallras, t.ex. förstöras eller raderas. Gallring får dock bara ske i enlighet med föreskrifter eller särskilda beslut av Riksarkivet. Vid gallring ska dessutom alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose vissa intressen, t.ex. rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för rättskipningen och förvaltningen (10 §).

Att en myndighet rensar bort och förstör handlingar som *inte* är allmänna och som inte ska bli allmänna enligt arkivlagens regler är något annat än gallring.

Enligt en generell föreskrift från Riksarkivet får statliga myndigheter gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse.²⁸ I en bilaga till föreskriften finns exempel på vilka handlingar som kan anses vara av tillfällig eller ringa betydelse. Handlingar kan anses vara av tillfällig eller ringa betydelse t.ex. på grund av sitt informationsinnehåll eller på grund av sin funktion. Om informationsinnehållet överförs till en ny databärare kan den ursprungliga handlingen också anses vara av ringa betydelse.

Varje myndighet som ska tillämpa föreskriften måste fatta ett tillämpningsbeslut. SI har år 2008 fattat ett sådant beslut. I beslutet nämns olika typer av handlingar som ska gallras med stöd av föreskriften.²⁹

I den juridiska litteraturen har det beskrivits som "ett närmast självklart faktum" att en handling inte får förstöras under pågående prövning av utlämnande frågan.³⁰ I ett ärende där en myndighet förstört vissa efterfrågade handlingar innan sökanden fått ett formellt avslagsbeslut har JO uttalat:

"Under tiden myndigheten tar ställning till om en handling skall lämnas ut eller ej och i avvaktan på eventuell överprövning av beslutet får handlingen givetvis inte förstöras. En sådan åtgärd betar sökanden hans grundlagsfästa rätt att få saken prövad i domstol."³¹

I vårt uppdrag ingår att bedöma hur beslutet som fattades den 16 maj 2017 förhåller sig till det ovan beskrivna regelverket.

SI hänvisar i beslutet till en "avblockering" (på själva Twitterkontot), en "utplåning" (av kopior av en manuellt skapad sammanställning av de konton som var blockerade) och en "gallring" (av en fil som skapades för import av blockeringarna som gjorda under vecka 19).

²⁷ Jfr t.ex. prop 2001/02:70 s 36 f.

²⁸ RA-FS 1991:6, omtryckt RA-FS 1997:6 och ändrad RA-FS 2012:2.

²⁹ Tillämpningsbeslut av RA-FS 1997:6 rörande gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, dnr. 3805/2008.

³⁰ Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 8 uppl., s. 36.

³¹ JO 1998/99 s. 503.

I praktiken handlade det i alla dessa tre fall om beslut om att viss information skulle raderas. De rättsliga beteckningarna för radering av information hos en myndighet är, som framgått ovan, gallring (om det är fråga om allmänna handlingar) och rensning (om det är fråga om handlingar som inte är allmänna eller enligt arkivlagen ska bli allmänna handlingar).

Det faktum att SI bara beskriver raderingen av den tredje förteckningen som en gallring antyder att myndigheten inte uppfattat de två första raderingarna som gallringar. Ett sådant resonemang förutsätter att informationen som skulle raderas i dessa två fall inte utgjorde allmänna handlingar.

Men enligt vår mening utgjorde såväl förteckningen över blockerade konton på Twitter, som den manuellt skapade förteckningen över dessa konton allmänna handlingar.

Myndigheten hade enkel tillgång till förteckningen över blockerade konton via twitter.com. Listan måste – beroende på hur man väljer att uppfatta förhållandet mellan myndigheten och kuratorerna – antingen uppfattas på en av myndigheten löpande förd förteckning som utgjorde en upprättad handling (2 kap. 7 § andra stycket p. 2 TF) eller som en från den avgående kuratorn inkommen handling (2 kap 6 § TF).

Den manuellt skapade förteckningen lämnades ut till några personer och utgjorde därmed en upprättad (expedierad) handling (2 kap. 7 § första stycket TF).³²

Enligt vår mening saknas det stöd i myndighetens tillämpningsbeslut rörande gallring av handlingar av tillfällig och ringa betydelse för gallringen av dessa allmänna handlingar. Vi kan konstatera att tillämpningsföreskrifterna inte är uppdaterade på flera år och sålunda t.ex. inte är anpassade till myndighetens verksamhet i sociala medier, t.ex. @sweden-verksamheten.

För att en handling ska få gallras på den grunden att den är av tillfällig eller ringa betydelse krävs dessutom att det som återstår i myndighetens arkiv ska kunna tillgodose vissa intressen, t.ex. rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen. Även om de aktuella handlingstyperna skulle ha nämnts i myndighetens tillämpningsbeslut om gallring av handlingar av tillfällig och ringa betydelse var det i det aktuella fallet känt för myndigheten att det förelåg ett stort intresse av att ta del av förteckningarna över blockerade konton. Genom gallringen av alla kopior kunde dessa intressen inte längre tillgodoses.

Beslutet att avblockera kontona på twitter.com och samtidigt radera den manuellt skapade förteckningen över dessa konton måste därför anses strida mot arkivlagen.

Oberoende av hur de arkivrättsliga bestämmelserna om bevarande och gallring ska tillämpas i detta fall vill vi framhålla att handlingsoffentligheten i 2 kap. TF innebär att handlingar inte får förstöras under pågående prövning av utlämnandefrågan. När SI fattade beslutet hade

³² Vi saknar kännedom om de närmare omständigheterna kring utlämnandet av förteckningen, men såvitt vi kan bedöma var utlämnandet korrekt. Någon grund för att sekretessbelägga förteckningen eller vissa uppgifter i den tycks inte ha förelegat.

myndigheten tagit emot ett stort antal ansökningar om att ta del av blockeringslistan. Endast ett fåtal av dessa personer fick ta del av listan innan alla kopior raderades. Övriga personer har därmed berövats sin grundlagsfästa rätt att få saken prövad i domstol.

I beslutet motiveras avblockeringen med att "SI:s agerande kan vara oförenligt med myndighetens uppdrag". Det kan tolkas som att myndigheten som en följd av uppmärksamheten ville begränsa risken för integritetskränkning av personerna på blockeringslistan. Men det är inte självklart att integritetsintresset bäst tillgodoses på detta sätt.³³ När en myndighet raderar en allmän handling blir det även svårare att granska myndighetens agerande och i förlängningen kan enskilda möjligheter att få upprättelse begränsas.

Allvarlig kritik kan därför riktas mot beslutet att radera informationen om de blockerade kontona.

3.7 Straffansvar

3.7.1 Inledning

Det finns även anledning att reflektera över om straffansvar enligt allmänna regler kan ha uppkommit. Har någon vid SI begått något brott i det ovan beskrivna händelseförloppet?

Det brottspåstående som förekommit mest frekvent i diskussionen rör den kommunikation som skedde i samband med blockeringen. Från SI:s sida sades alltså att de konton som blockerades genom att listan importerades till övervägande delen hade ägnat sig åt drev, hot, hat och hets mot vissa grupper av människor. De andra blockerade kontona var spamkonton och i några fåtal fall konton som kuratorn blockerat utifrån en egen bedömning. Detta har föranlett påståenden om att SI *förtalat* de personer vars konton blockerats. Vidare aktualiseras, mot bakgrund av ovanstående redogörelse, frågan om *tjänstefel*. Tjänstefelsfrågan kommer dock att behandlas kortfattat av skäl som nedan kommer att framgå.

3.7.2 Förtal

Personer vars konton varit upptagna på blockeringslistan, vilket bl.a. inkluderar flera tidigare innehavare av @sweden-kontot, har upplevt att det är ärekränkande att placeras i ett sådant sammanhang.³⁴ Om vi för ett ögonblick bortser från det rent juridiska är det en förståelig reaktion. SI uttalade i sin kommunikation att nästan alla av de blockerade kontona ägnades åt förkastlig verksamhet eller spred spam. Men är det tillräckligt för ansvar?

³³ Geijer, Lenberg och Lövsblad, *Kommentar till arkivlagen*, 10 §, Zeteo.

³⁴ Ärekränkingsbrotten regleras i brottsbalkens femte kapitel och omfattar förtal och förolämpning. Förtal utgörs av att någon på visst sätt uttalar sig om en annan som får denna att framstå som brottslig eller klandervärd i andras ögon. Detta behandlas närmare nedan. Förolämpning är situationer där någon smädar en annan genom ett skymfligt beteende. Att sprida uppgifter på internet om att någon gjort sig skyldig till, säg, bedrägeri kan vara förtal. Att skriva direkt till någon "Du är en bedragare" faller istället under förolämpningsregeln. (Det är dock inte säkert att dessa omdömen i sig kan vara tillräckliga för ansvar.)

Förtal är när någon pekar ut annan som brottslig eller klandervärd, på ett sätt som är ägnat att utsätta den utpekade personen för omgivningens missaktning.³⁵ Förenklat uttryckt: Förtal är att peka ut någon som brottslig eller klandervärd på ett sådant sätt att andra tycker sämre om den utpekade personen.

Även om detta uttalande från SI kan uppfattas som ärekränkande är det enligt vår mening inte tillräckligt för att utlösa ett ansvar för förtal. Det beror på flera faktorer. De uppgifter som lämnats på SI:s hemsida saknar den precision som krävs för att förtal ska kunna föreligga. De är inte tillräckligt tydligt knutna till de enskilda personer som omfattas av blockeringslistan. Dessutom finns det utrymme för att den person som känner sig utpekad ska anses höra till den tredje punkten – ”Utöver detta har det också funnits ett fåtal konton som blockerats utifrån curatorns bedömning” – som inte har en beskrivning som är ägnad att utsätta någon för andras missaktning. Det saknas med andra ord precision.

Därtill är det inte staten som har pekat ut någon person som brottslig eller klandervärd. Det finns inga namnuppgifter, eller andra personuppgifter, i SI:s kommunikation. Det är andra personer som på internet spridit uppgifter om vilka som funnits med på blockeringslistan, t.ex. personer som upptäckt att de själva varit blockerade eller personer som med stöd av offentlighetsprincipen begärt ut uppgifterna från SI och därefter spridit dessa vidare.³⁶ Ansvar för förtal är vid en samlad bedömning uteslutet.

3.7.3 Andra brott (tjänstefel)

Förutom förtal har även tjänstefel förekommit i diskussionen om påstådda brott. De slutsatser som ovan dragits rörande raderingen av information gör att frågan om tjänstefel aktualiseras. I detta sammanhang kan det konstateras att det finns en polisanmälan om tjänstefel mot tjänstemän på SI.

Det kan härvid noteras att inte alla överträdelse av normer utgör tjänstefel. Vidare är ringa tjänstefel inte ansvarsgrundande. Det är enligt vår mening hur som helst lämpligt att inte föregripa åklagarens prövning i detta sammanhang, särskilt som åklagaren kan ägna denna fråga betydligt mer tid än vad som ryms inom vårt uppdrag.

3.8 Skadestånd

3.8.1 Inledning

I debatten har inte bara frågor om straffansvar aktualiserats utan även om SI:s agerande kan ge upphov till ett civilrättsligt ansvar, ett skadeståndsansvar. Här har vissa t.ex. associerat till den rättsliga hanteringen efter uppmärksammandet av det s.k. Romregistret, där skadestånd utgick. Vissa av de personer som blockerats har beskrivit att de känt sig kränkta av det inträffade.

³⁵ Regeln i brottsbalkens 5 kap. 1 § har följande lydelse i sin helhet: ”Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dömes för förtal till böter. (2 st.) Var han skyldig att uttala sig eller var det eljest med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgift i saken, och visar han att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, skall ej dömas till ansvar.”

³⁶ Tjänstemän som lämnar ut i och för sig ärekränkande uppgifter ska inte dömas till ansvar enligt förtalsregelns andra stycke, se föregående fotnot.

Kan någon av de tre ovan beskrivna händelserna föranleda ett skadeståndsansvar för staten, till följd av SI:s hanterande av de händelser som ovan beskrivits?³⁷ Frågan är komplex och det är inte möjligt att i detta sammanhang fullständigt gå till botten med samtliga skadeståndsmöjligheter.

3.8.2 Skadeståndsrättsliga förutsättningar

Den grundläggande ansvarsmodellen för skadeståndsansvar vilar på tre byggstenar: någon måste ha drabbats av en skada (skaderekvisitet), någon annan måste ha ett prima facie-ansvar, vilket normalt kräver att fel eller försummelse förekommit (ansvarsgrundsrekvisitet) och det måste därtill finnas ett visst samband mellan ansvarsgrunden och skadan (kausalitetsrekvisitet). Utöver denna modell kan åtskilliga andra principer och "läror" få betydelse.

Normerna om skadeståndsansvar skiljer sig från de normer som reglerar det straffrättsliga ansvaret. I skadeståndslagen från 1972 finns det lagstöd för vissa bedömningar, inte minst när det gäller frågor om ansvar för det allmänna (stat eller kommun).³⁸ Utöver lagens normer har det emellertid vuxit fram en mängd normer genom domstolarnas (främst HD:s) rättsbildande verksamhet. Andra normer är s.k. allmänna rättsprinciper och ansvarsläror, som understundom lever ett eget liv utan att ha något auktoritativt stöd i vare sig lagtext eller prejudikat men som ändå antas höra till rättsreglerna.

I detta fall är det framför allt två aspekter som behöver beröras. Kan staten ha ådragit sig ett skadeståndsansvar enligt skadeståndslagens regler? Och: kan staten ha ett skadeståndsansvar med stöd i normer om grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, under Europakonventionens eller regeringsformens regelverk, i enlighet med den rättsutveckling som skett i Högsta domstolen under senare tid. De närmast följande avsnitten behandlar skadeståndsansvaret enligt "vanlig" svensk rätt, d.v.s. skadeståndslagen, och därefter följer särskilda avsnitt om Europakonventionsfrågan och RF.

3.8.3 Ansvar enligt skadeståndslagen

Vem ansvarar?

Svenska institutet är en statlig myndighet. I svensk rätt svarar staten för statliga myndigheter i skadeståndsrättsligt hänseende – Svenska institutet kan således inte "själv" vara föremål för skadeståndsansvar.³⁹ Statens ansvar omfattar även agerandet hos de anställda på en myndighet.⁴⁰

Tanken enligt detta s.k. principalansvar är att arbetsgivare ska ta ansvar för skador som arbetstagare kan orsaka i tjänsten (och arbetsgivaren kan i sin tur hantera risken för sådant ansvar på olika sätt, t.ex. genom att teckna försäkring). Samtidigt är arbetstagarna själva normalt sett immuna från ansvar för skador de orsakar i tjänsten.⁴¹ För det fall hanteringen

³⁷ Det är framför allt blockeringen och kommunikationen kring den som kan ha skadeståndsrättslig relevans, vilket således står i centrum för nedanstående iakttagelser.

³⁸ Skadeståndslagen (1972:207).

³⁹ Se skadeståndslagen, 3 kap. 2-3 §§.

⁴⁰ Skadeståndslagen, 3 kap. 1 §.

⁴¹ Arbetstagare svarar själv enbart vid "synnerliga skäl", skadeståndslagen 4 kap. 1 §.

av de aktuella blockeringarna och kommunikationen kring händelserna kan medföra ett ansvar så är det alltså staten som ska bära ansvaret.

Skaderekvisitet

Skadestånd enligt allmänna regler förutsätter att någon drabbats av en erkänd typ av skada. Om det inte förekommit någon sådan typ av skada saknas anledning att gå vidare med övriga ansvarsförutsättningar. Förekomsten av skada är ett nödvändigt villkor för att ansvar ska uppkomma.

Inom ramen för skadeståndslagens struktur förekommer fyra skadetyper: personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning. Den skadetyper som ligger närmast till hands i detta fall är kränkning. Kränkningar regleras på ett annorlunda sätt än de andra skadetyperna och behandlas i ett eget sammanhang strax nedan.

Kan någon av de andra skadetyperna aktualiseras? Ingen av de aktuella händelserna kan ha medfört några saksador. Det är teoretiskt möjligt att någon form av personskada av psykiskt slag skulle kunna ha uppkommit men det finns inga indikationer på det vilket gör att det saknas anledning att närmare analysera dessa rättsliga frågor.⁴²

Ren förmögenhetsskada

En mer intressant skadetyper i sammanhanget är ren förmögenhetsskada som är den enda skadetyper som har en definition i lagen (1 kap. 2 §): En ren förmögenhetsskada är en ekonomisk skada utan samband med att någon har drabbats av en person- eller sakskada. Denna skadetyper kännetecknas alltså av att det är en renodlad ekonomisk skada.

Det finns inga uppgifter om att några rena förmögenhetssador har uppkommit i nuläget. Att bli avstängd från att interagera med @sweden-kontot leder inte i sig till någon ekonomisk skada, i vart fall inte någon rättsligt relevant skada. I debatten rörande det nu aktuella ärendet har emellertid en särskild typ av potentiell förlust aktualiserats, som kan uppkomma i gränslandet mellan skadekategorierna kränkning och ren förmögenhetsskada aktualiserats, nämligen om en persons förekomst på listan kan påverka dennas möjligheter på arbets- eller uppdragsmarknaderna i framtiden.

Ett scenario kan vara att en uppdragsgivare som ska köpa in en tjänst googlar de olika leverantörerna och finner att en av dem finns upptagen på den lista som SI beskrivit som i princip enbart består av personer som ägnar sig åt drev, hot, hat och hets mot ett antal grupper. (Spamkontona faller bort här eftersom de oftast inte kan tillräknas någon person.) Kan det i ett sådant läge finnas en risk att en person som funnits med på listan sätts åt sidan till förmån för någon som det inte finns "några konstigheter med"? Eller kan det på ett liknande sätt ha en påverkan i en anställningsprocess? Eller i en annan avtalsförhandlingssituation?

Det går inte att utesluta att det i framtiden kan uppkomma situationer där sådan skada kan uppkomma. Men det finns inget underlag för att göra en sådan bedömning idag. För det fall en sådan skada skulle inträffa, och det går att sätta den i samband med, i första hand, SI:s

⁴² Psykiska skador ersätts bara om de är medicinskt påvisbara.

kommunikation i samband med händelserna så finns det andra begränsningar i möjligheten att få ersättning. Det finns olika svårigheter med ansvarsgrundskravet.⁴³ Det framstår vidare som svårt för en skadelidande att kunna bevisa att en sådan skada orsakats av blockeringen och/eller kommunikationen om denna. En ytterligare förutsättning är att den skada som i så fall uppkommer är förutsebar eller påräknelig. Det finns även andra begränsningar. Sammantaget torde möjligheterna att på denna grund erhålla skadestånd vara ytterst begränsade, men det är hur som helst något som enbart kan bedömas efter att ett konkret påstående framförts.

Kränkning

”Kränkning” är skadeståndsrättens uttryck för en rent ideell skada, d.v.s. en ideell skada som inte har samband med en personskada eller någon annan skada. (En ideell skada är en skada som inte på ett naturligt sätt låter sig uttryckas i ekonomiska termer.)

Skadestånd för kränkning enligt skadeståndslagens regel förutsätter brott. Det är brott som, enligt allmänna regler, utlöser att skadeståndsansvar för kränkning.⁴⁴ Det innebär att de iakttagelser som ovan gjordes kring straffrättsligt ansvar får betydelse även för skadeståndsfrågan. Eftersom, såvitt idag kan bedömas, något förtal inte har förekommit kan kränkningens ersättning enligt skadeståndslagen inte utgå på denna grund.

När det gäller påståendet om tjänstefel hänvisas till vad som ovan anförts om att det finns skäl som talar för att invänta åklagarens bedömning och dessa skäl gör sig gällande även i skadeståndsdelen. Det kan dock noteras att frågan om och i så fall när tjänstefelsbrott över huvud taget kan ge rätt till kränkningens ersättning är svårbesvarad. I detta fall är tjänstefelspåståendet, som vi förstår det, primärt knutet till händelserna kring gallringen. Oavsett hur det förhåller sig med den straffrättsliga bedömningen kan inte dessa händelser anses utgöra en allvarlig kränkning av ett sådant intresse som skyddas av skadeståndslagens regel att ersättning på denna grund kan utgå.⁴⁵

3.8.4 Kränkning av grundläggande rättigheter

En ytterligare möjlighet som ska beröras är om personer som blockerats kan erhålla ersättning med hänsyn till att antingen blockeringen eller kommunikationen kring den kränkt deras grundläggande mänskliga rättigheter.

Först en kort bakgrund. I samband med att Sverige gick med i, vad som nu är, den Europeiska Unionen införlivades Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) i svensk rätt genom att göras till lag.⁴⁶

⁴³ Det skulle föra för långt att utveckla detta i detalj här. Vid en samlad bedömning framstår det som högst osannolikt att blockeringen/kommunikationen skulle kunna uppfylla ansvarsgrundskraven i 3 kap. 2 eller 3 §§ i skadeståndslagen.

⁴⁴ Det finns dock många regler i speciell skadeståndsrätt, med fokus på särskilda situationer, som innebär att ideell skada kan ersättas även om inget brott förekommit. Sådana regler finns t.ex. i arbetsrätten och i immaterialrätten. Dessa regler saknar relevans i detta fall men nedan behandlas den speciella situation som gäller för kränkningar av mänskliga rättigheter.

⁴⁵ Skadeståndslagens kränkingsregel i 2 kap. 3 § innehåller en begränsning till allvarliga kränkningar.

⁴⁶ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Samtidigt infördes en hänvisning till konventionen i grundlagen. Europakonventionen blev härigenom en del av den "vanliga" svenska rätten.

Genom NJA 2005 s. 462 (Lundgren-domen) klargjordes att staten kunde ådra sig ett skadeståndsansvar med direkt stöd i Europakonventionens regelverk.

I fallet hade en persons rätt till rättvis rättegång, som skyddas genom konventionens art. 6, kränkts. HD konstaterade att traditionell svensk skadeståndsrätt inte medgav någon rätt till skadestånd men fann, med stöd i Europakonventionens art. 13 (rätten till effektiva rättsmedel) att en sådan rätt skulle tillkomma den enskilda på konventionsgrund.

Efter 2005 års avgörande har HD genom en serie prejudikat mejslat ut vad som idag är en konventionsgrundad rättighetsskadeståndsrätt.⁴⁷ Efter att Europakonventionen gått i bräschen för ett rättighetsbaserat ansvar väcktes frågan om inte även 2 kap. RF skulle kunna användas på ett liknande sätt. I två avgöranden, NJA 2014 s. 323 och NJA 2014 s. 332, har HD nu fastslagit att RF:s rättighetskapitel i vissa situationer kan läggas till grund för ansvar.

Redan 2010 överlämnades en utredning som föreslog hur utvecklingen med en på Europakonventionen grundad rätt till skadestånd skulle kunna införlivas i skadeståndslagen, men denna har ännu inte lett till lagstiftning. Frågan har dock återigen väckts till liv.

Mot bakgrund av den nu beskrivna rättsutvecklingen finns det anledning att reflektera över om någon av de händelser som förekommit kan ge upphov till ersättning på rättighetsgrund. I första hand är det Europakonventionen som kan ge upphov till frågeställningar.

I debatten efter att blockeringarna upphävts har det framförts (mer eller mindre seriösa) påståenden om olika typer av rättighetskränkningar. En infallsvinkel har varit yttrandefriheten. De personer vars konton har blockerats från kontakt med @sweden-kontot har avskurits från en digital interaktion med ett konto som formellt är landet Sveriges och som formellt drivs av en svensk myndighet. En annan infallsvinkel har tagit sikte på att användandet av listan utgör en form av åsiktsregistrering. Som ovan framgått finns det regler om åsiktsregistrering i regeringsformen, men någon motsvarighet finns inte i Europakonventionen. Däremot kan denna invändning aktualisera andra fri- och rättigheter i konventionen, som skyddet för integriteten eller åsiktsfriheten.

Om man ser närmare på de relevanta artiklarna i Europakonventionen blir det snart rätt tydligt att det är väldigt svårt att få in SI:s agerande under dessa med ett undantag.

Åsiktsfriheten i art. 9 tar primärt sikte på religionsfriheten och liknande intressen, att kunna uttrycka "filosofiska" uppfattningar (som ateism, pacifism eller veganism). Art. 9 torde inte komma i spel i detta fall.

Yttrandefriheten i art. 10 torde inte heller kunna läggas till grund för att skadeståndsansvar i förevarande situation. Yttrandefriheten innebär inte ett ovillkorligt krav på att kunna nå

⁴⁷ Se t.ex. NJA 2007 s. 747 (inget ansvar för privaträttsliga rättssubjekt under Europakonventionen) och NJA 2009 s. 463 (kommun ansvarig på konventionsgrund).

fram till någon som man vill kommunicera med. En blockering innebär inte i sig att yttrandefriheten inskränks, utan att den som man yttrar sig till inte lyssnar (vilket kan aktualisera andra intresseavvägningar). I Europakonventionens regelverk innefattar yttrandefrihetsregleringen i och för sig också möjligheten att få tillgång till information. Vår övergripande bedömning är emellertid att inte heller denna aspekt av yttrandefriheten inom ramen för Europakonventionen har överträtts.

Det finns emellertid en artikel som leder till något svårare frågeställningar. Skyddet för integriteten i art. 8 utgår från ett skydd för privat- och familjelivet, men inkluderar i och för sig därtill skydd för korrespondens. Artikeln uppfattas ofta som en av Europakonventionens mest öppna normer. Det har emellertid utvecklats vissa kategorier av situationer där artikeln har tillämpning. Det gäller till viss del för hanteringen av privat information. I Europarådets sammanfattning av rättsläget under art. 8 framhålles att "The collection of information by officials of the State about an individual without his consent will always concern his/her private life and will thus fall within the scope of Article 8 para. 1."⁴⁸

En fullödig analys av hur art. 8 kan komma i spel i denna situation kan inte göras här. I detta sammanhang torde personuppgiftslagstiftningen och de vanliga reglerna om skadestånd för kränkning vid brott ge ett tillräckligt skydd.⁴⁹ Utrymmet för ett Europakonventionsgrundat skadeståndsansvar p.g.a. överträdelse av art. 8 synes således begränsat.

När det gäller möjligheten att erhålla skadestånd med RF som grund synes möjligheterna än mer begränsade. Det finns idag inga vägledande avgöranden om huruvida rättighetskapitlet i RF kan läggas till grund för skadeståndsansvar förutom i de situationer som var föremål för HD:s prövning i fallen från 2014. Vi anser i och för sig att det inte är uteslutet att det regeringsformsgrundade skadeståndsansvaret kan omfatta även andra situationer. Något sådant ansvar kan dock inte bli aktuellt i detta fall. Den kritik som ovan framförs tar sikte på brister som inte utgör någon sådan rättighetskränkning under regeringsformens regelverk som skulle kunna föranleda ett skadeståndsansvar direkt grundat på 2 kap. regeringsformen.

3.9 Sammanfattande om skadestånd

Möjligheterna att erhålla skadestånd från staten för blockeringen och kommunikationen kring denna på grundval av skadeståndslagen eller på Europakonventionen eller RF får betraktas som begränsad.

4 Sammanfattande överväganden

Myndigheters användning av sociala medier ger inte sällan upphov till relativt komplicerade rättsliga frågeställningar. Det är viktigt att en myndighet genomför noggranna rättsliga analyser och införa goda rutiner innan verksamheten inleds eller innan viktigare förändringar genomförs

⁴⁸ Ursula Kilkelly, *The Right to Respect for Private and Family Life*, Human rights handbook, No. 1, Europarådet 2001 (med ändringar införda 2003), s. 13. Handboken finns tillgänglig på <https://rm.coe.int/168007ff47>.

⁴⁹ I debatten om blockeringarna har, som ovan nämnts, jämförelser gjorts med skadeståndsfallet rörande det s.k. Romregistret, se Svea hovrätts dom 28 april 2017, i T6161-16. I det fallet utgick inte ersättning med stöd av Europakonventionen utan med stöd av polisdatalagen i jämförelse med personuppgiftslagen.

Vi har granskat blockeringen, kommunikationen och gallringen. Vår granskning kan sammanfattas på följande sätt:

- Vi kritiserar Svenska institutet för att blockeringen och kommunikationen om blockeringen inte har skett med beaktande av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.
- Vi bedömer att blockeringen är förenlig med regler som skyddar yttrande- och informationsfriheten.
- Vi bedömer att blockeringen inte strider mot personuppgiftslagen eller andra nationella regler som skyddar den personliga integriteten.
- Vi riktar allvarlig kritik mot Svenska institutet för att gallringen har skett i strid med arkivlagens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om bevarande av handlingar.
- Vi bedömer att anställda hos SI genom kommunikationen inte har gjort sig skyldiga till förtal av personerna på blockeringslistan.
- Vi bedömer att enskildas möjligheter att erhålla skadestånd från staten för blockeringen och kommunikationen kring denna är begränsade.

Stockholm 2017-06-27

Mårten Schultz

Daniel Westman