

Lund 2016-10-17



Justitieombudsmannen

Anmälan av Karolinska institutet för misstänkt brott mot bl.a. forskningens frihet och informationsfriheten

Vi anmäler härmed Karolinska institutet (KI) för misstänkt brott mot forskningens frihet och informationsfriheten. Saken gäller ett nytt webbfilter som KI infört vars funktion är att blockera vissa webbplatser så att anställda, t.ex. lärare och forskare, inte ska kunna komma åt dem från sina datorer på myndigheten. Vi menar dock att webbfiltert strider mot grundläggande demokratiska värden såsom de är kodifierade i svensk grundlag, närmare bestämt 2 kap regeringsformen. Filtert står även i konflikt med flera föreskrifter i högskolelagen. Vi utvecklar vår kritik nedan.

Bakgrund

Bakgrunden är ett beslut av KI:s rektor 2016-09-16 där det förklaras att ett webbfilter ska införas (bilaga 1). Detta med hänvisning till syftet att stoppa ”skadlig kod” och motverka ”informationsförlust för verksamheten”. I beslut fastställdes även följande: ”IT-resurser så som Internet är ett arbetsredskap och ska nyttjas som sådant.” Beslutet anger alltså två motiv för att inskränka medarbetares tillgång till delar av internet: 1) stoppa skadlig kod och motverka informationsförlust och 2) förhindra att internet inte används som ett arbetsredskap.

Beslutet ledde sedan till en beskrivning av webbfiltert som delvis tog fasta på att webbplatser med ett visst innehåll skulle blockeras. Så här stod det på lärosätets webbplats (bilaga 2):

”Webbfiltert kontrollerar och där så behövs, blockerar anslutningsförsök till platser på Internet som;

- bryter mot KI:s regler och riktlinjer
- bedöms medföra risker för verksamheten på KI,
- inte anses innehålla arbetsrelaterad information eller
- innehåller information som bryter mot KI:s etiska värdegrund.”

Här har alltså ytterligare ett motiv lagts till som inte fanns i det ursprungliga rektorsbeslutet: att genom webbfiltert blockera ”information som bryter mot KI:s etiska värdegrund”.

Policyn på webbplatsen kritiserades i en artikel i Dagens nyheter (bilaga 3) för godtycklig blockering av webbplatser:

”Bland sajterna som blockeras finns dock många utan tydlig koppling till virus eller dataintrång, visar DN:s genomgång. En av kategorierna är religion. Där finns webbplatser för kyrkor, synagogor och andra religiösa församlingar.

En annan grupp är ockulta sajter. Där ingår de som handlar om magi, astrologi och horoskop. I KI:s nät ska även helt vanliga sajter avsedda för barn, fildelningstjänster och humorsajter som Colledgehumor och 9Gag blockeras. De senare eftersom kategoriseras i filtret som ’smaklös humor’.

Pornografi finns med på svarta listan, men även sajter om badkläder och underkläder. Marijuana har en helt egen kategori. Där ingår sajter med instruktioner för bruk och odling av cannabis, men också de som handlar om drogens historia och juridiska status.”

Dagen efter (2016-10-15) lades följande kommentar upp på KI:s webbplats av KI:s universitetsdirektör, Per Bengtsson (bilaga 4):

”I veckan presenterades det webbfilter som ska införas på Karolinska Institutet, och detta kom att väcka en del reaktioner och frågor. Vi kommer därför att ändra filtrets konfiguration. Det som filtret nu kommer att spärra är sidor som innehåller skadlig kod (virus etc.), sidor som innehåller olika typer av bedrägeriförsök, sidor som säljer knark eller andra typer av illegala droger samt pornografi.

Den som för sin forskning behöver nå sidor som är spärrade kommer att anvisas en säker lösning av IT-avdelningen, efter en bedömning av det vetenskapliga behovet som utförs av institutionens prefekt.

Denna åtgärd är ett nödvändigt steg i att skydda KI:s IT-system, samt de data de behandlar, från skada, förvanskning eller läckage och är ett led i att säkerställa en säker och stabil IT-plattform för KI.”

Informationen om filtret uppdaterades på KI:s webbplats 2016-10-17 (bilaga 5). Där står nu att läsa:

”Filtret kommer att blockera;

- sidor som innehåller skadlig kod (virus etc.),
- sidor som innehåller olika typer av bedrägeriförsök,
- sidor som säljer knark eller andra typer av illegala droger samt
- sidor med pornografiskt innehåll.”

Följande anges också:

”Om en medarbetare för sin forskning behöver besöka en sida som är blockerad så går det att ordna efter ansökan som ska godkännas av medarbetarens prefekt, som gör en bedömning med utgångspunkt i verksamhetens behov. Ansökan sänds därefter till IT-avdelningen som bedömer vilken teknisk lösning som är bäst i det aktuella fallet.”

Lagrum

Följande grundlagsregleringar är relevanta ur 2 kap regeringsformen. Enligt 1 § är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad ”informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar som att i övrigt ta del av andras yttranden”. Enligt 18 § gäller att ”[f]orskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag”. Enligt 20 § får informationsfriheten, i den utsträckning som medges i 21-24 §§, begränsas genom lag.

Enligt 21 § gäller följande: ”Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.”

Enligt 23 § gäller:

”Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.”

Och vidare:

”Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.”

Även delar av 1 kap högskolelagen är relevanta i sammanhanget. Enligt 1 kap 2 § högskolelagen ska ingå i högskolornas uppgift ”att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta”. Denna uppgift kallas traditionellt tredje uppgiften. Enligt 6 § ska för forskningen följande allmänna principer gälla:

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Vår kritik

Inledningsvis finner vi det generellt problematiskt att myndigheterna själva reglerar vilken icke-sekretessbelagd information som anställda får ha tillgång till. Att reglera informationsfriheten är enligt regeringsformen lagstiftarens, dvs. riksdagens, uppgift.

Vi menar mot bakgrund av det ovan sagda att Karolinska institutet möjligen kan spärra webbplatser som innehåller skadlig kod (virus), men att grundlagarna och högskolelagen förhindrar KI från att spärra webbplatser som uppfyller följande villkor från KI:s aktuella webbplats (bilaga 5):

- sidor som innehåller olika typer av bedrägeriförsök,
- sidor som säljer knark eller andra typer av illegala droger samt
- sidor med pornografiskt innehåll.

Att spärra webbplatser som innehåller skadlig kod (virus) svarar mot det ursprungliga syftet med webbfiltert såsom detta beskrivs i rektorsbeslutet (bilaga 1). En sådan reglering uppfyller också regeringsformens krav på legitima ändamål för att inskränka informationsfriheten då den rimligen förebygger brott (skadegörelse). Förutsättningen för att regleringen ska vara acceptabel är dock att den

uppnår den grad av precision som en inskränkning av informationsfriheten kräver i ett demokratiskt samhälle. Detta beror i sin tur på huruvida det kan avgöras med tillräcklig grad av objektivitet vad som ska räknas som "virus" och "skadlig kod". Vi reserverar oss i denna fråga.

När det gäller de andra villkoren för filtrering anser vi att det kan fastslås att de inte är grundlagskonforma. Att blockera webbplatser som "innehåller olika typer av bedrägeriförsök" faller visserligen under förebyggande av brott, men skrivningen är alltför otydlig för att vara acceptabel ur grundlagssynpunkt. Den lämnar med andra ord alltför stort spelrum för godtycke. Samma sak gäller avsikten att blockera "sidor som säljer knark eller andra typer av illegala droger". Att blockera "sidor med pornografiskt innehåll" svarar såvitt vi kan se inte mot något av de legitima ändamål som räknas upp i regeringsformen så länge det inte rör sig om direkt olagligt innehåll (2 kap 23 §). Regeln kan därför inte vara grundlagskonform. Kritiken i artikeln i DN (bilaga 3) får illustrera den oacceptabla tøjbarheten i dessa tre regler och det orimliga godtycke som uppstår vid tillämpningen.

Vid en bedömning utifrån regeringsformens föreskrift om forskningens frihet och högskolelagens besläktade föreskrifter om forskning och den s.k. tredje uppgiften finner vi återigen att de kritiserade villkoren för filtrering ovan inte är godtagbara. Det är omöjligt att på förhand tillförlitligt avgöra vilken information som forskare kan behöva ha tillgång till i sin forskning, nu och i framtiden. Vi kan föreställa oss forskning där den typ av innehåll som KI vill blockera kan vara av intresse, t.ex. avseende olika narkotiska preparats medicinska verkningar. Vi har inte sett några spår av utredningsarbete från KI:s sida när det gäller hur man beaktat regeringsformens krav på vidaste möjliga informationsfrihet i vetenskapliga angelägenheter. De tvära kasten och olika motiveringarna av filtret ger snarare intryck av hastverk och av bristande rättslig och akademisk analys.

Forskare ska enligt högskolelagen på sin arbetstid "samverka med det omgivande samhället". Denna samverkan fångas inte enbart i bedrivandet av ren forskningsinformation. Annars hade regleringen i högskolelagen sett annorlunda ut. Denna avsiktliga vaghet i den tredje uppgiftens innebörd gör det i sig omöjligt att på förhand veta vilken information som forskaren kan behöva komma åt på arbetstid. Varje sådan begränsning av den kritiserade typen ovan måste därför ses som stridande mot högskolelagen.

Möjligheten för forskare att fråga om lov hos en statlig chef (prefekten) för att få titta på spärrade webbplatser gör enligt vår mening inte situationen nämnvärt bättre. Reglerna för filtrering har, även om denna möjlighet tas i beaktande, en klart hämmande karaktär och utgör uppenbara statliga hinder på den fria forskningens väg som inte är acceptabla i ett demokratiskt samhälle. Effekten riskerar bli en godtycklig statlig styrning av den fria forskningen i strid med regeringsformen och högskolelagen.

Vi vill uppmärksamma att regler av den typ som KI försöker införa riskerar leda till ett "sluttande plan". Om en statlig högskola får börja skärma av forskare från vissa delar av internet öppnar det för en utveckling där dels allt fler högskolor gör samma sak, dels allt fler delar av internet blockeras. I slutänden finns risken att staten skärmar av Sverige från delar av internet som i och för sig är lagliga men som regeringen inte anser att folk ska titta på. Då får vi en utveckling likt den i Kina, där internet har systematiskt blockerats för medborgarna. Vi tror inte att denna utveckling är sannolik, men mot bakgrund av hotets allvar finns det all anledning att vara vaksam mot varje tendens i denna riktning.

För övrigt ser vi en konkret risk att KI:s rykte försämras på grund av webbfiltret. Detta i en situation där ryktet redan lidit skada på grund av den så kallade Macchinari-affären. Det ligger knappast i KI:s, eller för den delen någon annan svensk högskolas, intresse att utmärka sig nationellt och internationellt på informationsbegränsningens område. Ett seriöst lärosäte ska vidare inte bara uppfylla grundlagens föreskrifter utan göra det med god marginal.

Vi menar alltså, för att sammanfatta, att flera av de regler som ligger till grund för Karolinska institutets webbfiltre är oacceptabla för att de bryter mot grundlagens föreskrifter avseende informationsfrihet och forskningens frihet samt även, i flera avseenden, kommer i konflikt med högskolelagen.

Bilagor

Bilaga 1: Rektorsbeslut 2016-09-16.

Bilaga 2: Information om webbfiltret på KI:s webbplats (nedladdad 2016-10-16).

Bilaga 3: ”Karolinska blockerar internet för forskare” (Dagens nyheter, 2016-10-14)

<http://www.dn.se/nyheter/karolinska-blockerar-internet-for-forskare/>

Bilaga 4: Kommentar från universitetsdirektören (nedladdad 2016-10-15)

Bilaga 5: Uppdaterad information om webbfiltret från KI:s webbplats (nedladdad 2016-10-17)

Professor Erik J Olsson

Docent och lektor Magnus Zetterholm

Stiftelsen Academic Rights Watch, som bevakar den akademiska friheten i Sverige