



Kommittédirektiv

Vissa frågor om insyn i handlingar som inhämtats genom användning av straffprocessuella tvångsmedel

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga om en begränsning bör göras av allmänhetens insyn i handlingar som inhämtats genom beslag eller andra straffprocessuella tvångsmedel. Användningen av straffprocessuella tvångsmedel kan innebära att mycket stora mängder information förs över till de brottsbekämpande myndigheterna. Det gäller särskilt vid användningen av tvångsmedel som gör det möjligt att samla in stora mängder elektronisk information utan att det vid tidpunkten för inhämtningen går att avgöra vilka uppgifter som kommer att vara relevanta för brottsutredningen, exempelvis vid beslag av hårddiskar och genomsökning på distans. Om handlingar som har inhämtats genom sådana tvångsmedel begärs utlämnade kan sekretessprövningen bli väldigt omfattande och tidskrävande och själva prövningen kan i sig medföra en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Samtidigt är insynsintresset i uppgifter som saknar betydelse för brottsutredningen ofta svagt. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är rimlig.

Utredaren ska därför bl.a.

- analysera och ta ställning till om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen för handlingar som tagits i beslag eller inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel som kan ge tillgång till information i stor omfattning, samt kopior av sådana handlingar, och

- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen. Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.

Behovet av en utredning

Beslagtagna handlingar betraktas som allmänna handlingar ...

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska var och en enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF avses med handling en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till något av de intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § TF. I 2 kap. 13 och 14 §§ TF finns bestämmelser om handlingar som inte anses som allmänna.

Beslag är ett straffprocessuellt tvångsmedel som innebär att brottsbekämpande myndigheter under vissa förutsättningar har rätt att beslagta egendom som kan antas ha betydelse i en brottsutredning. Det är vanligt att beslagtagna föremål kopieras och en metod för att säkra information i elektronisk form är s.k. spegelkopiering. Metoden innebär att en identisk, icke förändringsbar, kopia av innehållet på en hårddisk eller ett annat medium för lagring av digital information skapas och förs över på ett annat lagringsmedium. En annan teknik för att tillgodogöra sig elektronisk information är att genom selektiv kopiering framställa kopior av vissa specifika dokument eller filer och sedan föra över dessa till en cd-skiva, ett usb-minne eller ett annat lagringsmedium. Att fotokopiera skriftliga handlingar och att göra flera utskrifter av elektroniska dokument är andra varianter på kopiering.

Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att kopior av filer som funnits på hårddiskar som tagits i beslag utgör allmänna handlingar (HFD 2018 ref. 17). Domstolen uttalade att konventionella handlingar som tas i beslag får anses inkomna till myndigheten i samma stund som beslaget verkställs och från den tidpunkten får de anses förvarade där. Enligt domstolen bör samma

synsätt tillämpas på upptagningar. En upptagning på en hårddisk får därmed anses inkommen till myndigheten när beslaget av hårddisken verkställs. Den får också anses förvarad där så snart den är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

... och kan därmed begäras ut av enskilda, vilket ofta leder till omfattande och ibland integritetskränkande sekretessprövningar

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande innebär att det står klart att beslagtagna handlingar, och kopior av sådana handlingar, är att betrakta som allmänna handlingar som alltså kan begäras ut av enskilda. Uppgifter i sådana handlingar kan omfattas av sekretess enligt exempelvis 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Eftersom handlingarna kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess, ska myndigheten som förvarar handlingen vid en begäran om utlämnade noggrant pröva vilka uppgifter som kan respektive inte kan lämnas ut.

Beslag innebär ofta att mycket stora mängder information förs över till de brottsbekämpande myndigheterna. Det gäller särskilt vid beslag av hårddiskar eller andra elektroniska informationsbärare. Om det beslagtagna materialet i ett sådant fall begärs utlämnat kan sekretessprövningen bli väldigt omfattande och tidskrävande.

Förutom att vara tidskrävande kan sekretessprövningen i sig medföra ett intrång i den drabbades personliga integritet, trots att det i många fall kan vara bara en liten del av informationen som är av betydelse för brottsutredningen. Vid en sådan prövning måste myndigheten nämligen gå igenom uppgifter som den annars inte hade behövt eller ens fått ta del av (jfr 27 kap. 2 § rättegångsbalken). Uppgifter som var och en för sig inte är känsliga kan sammantagna göra det möjligt att kartlägga en enskild individs privatliv eller ett företags verksamhet på ett sätt som är integritetskränkande eller skadligt. En sådan kartläggning kan rentav utsätta personen eller företaget för risker av olika slag. Även uppgifter som till sin natur är harmlösa kan ge en inblick i privata förhållanden, vilket i sig kan uppfattas som en kränkning av den privata sfären.

Det finns sällan något allmänt intresse av insyn i uppgifter om enskilda individers personliga förhållanden. Vad som däremot kan kräva offentlighet är myndigheternas hantering av de ärenden till vilka uppgifterna hör

(prop. 1975/76:160 s. 71). Om uppgifter i en beslagtagn handling inte är av intresse i en förundersökning eller brottmålsprocess ger uppgifterna inte någon insyn i den brottsbekämpande eller rättskipande verksamheten utan enbart i enskildas förhållanden.

Beslagsutredningen har övervägt ändringar i sekretesskyddet för beslagtagna handlingar

Att tillämpa de bestämmelser som gäller för allmänna handlingar medför alltså vissa svårigheter för de brottsbekämpande myndigheterna som bl.a. hänger samman med karaktären på den information som finns i sådana handlingar – som kan röra både affärshemligheter och känsliga uppgifter av privat natur. Därför övervägde Beslagsutredningen (Ju 2016:08) om nuvarande sekretessbestämmelser behöver ändras när det gäller uppgifter som förekommer i beslagtagna föremål.

Utredningen konstaterade i betänkandet Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100) att de uppgifter som kan förekomma i handlingarna kan vara av vitt skiftande karaktär och att det finns handlingar som tas i beslag som innehåller uppgifter som inte torde omfattas av den sekretessgrund i 2 kap. 2 § TF som avser skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgifterna behöver inte heller vara sådana att de skulle kunna skyddas av någon av de andra sekretessgrunderna i den paragrafen. Mot den bakgrunden gjorde utredningen bedömningen att det inte skulle vara förenligt med 2 kap. 2 § TF att införa en reglering om absolut sekretess för alla uppgifter i en beslagtagn handling eller kopierad handling eller informationsbärare oavsett uppgifternas karaktär.

Beslagsutredningen övervägde även om det i stället skulle vara möjligt att införa regler om absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Utredningen konstaterade att insynsintresset för beslagtagna och kopierade handlingar hos de brottsutredande myndigheterna är svagt och i vissa fall i princip obefintligt. Enskildas intresse av skydd för uppgifter i sådana handlingar är däremot starkt, mot bakgrund av att det regelmässigt handlar om material som blivit allmän handling på grund av tvång och som den enskilde i annat fall hade kunnat hålla hemligt. Utredningen konstaterade samtidigt att det redan råder en presumtion för sekretess för uppgifterna i en förundersökning och att inget tyder på att det förekommer problem med felaktiga utlämnanden av beslagtagna och

kopierade hårddiskar m.m. En regel om absolut sekretess skulle inte heller innebära någon större tidsbesparing vid själva genomgången av materialet. Utredningen ansåg därför att absolut sekretess inte bör införas.

Beslagsutredningen ifrågasatte också om det är lämpligt att beslagtagna handlingar betraktas som allmänna trots att de inte används i förundersökningen. Utredningen ansåg därför att det framstår som mer naturligt att överväga en särskild reglering i tryckfrihetsförordningen för sådana handlingar. Riksdagens ombudsmän (JO) och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten instämde under remissbehandlingen av betänkandet i den bedömningen. Enligt JO är det tydligt att regleringen i 2 kap. TF, som har kommit till i ett annat tekniskt landskap än det vi har i dag, inte är särskilt väl anpassad för handlingar som görs åtkomliga för en myndighet genom straffprocessuella tvångsmedel avseende elektroniska informationsbärare. JO anser att en naturlig utgångspunkt i det sammanhanget är att upptagningar i en elektronisk informationsbärare som den brottsutredande myndigheten inte tar del av eller aldrig tar in i det egentliga utredningsmaterialet ska vara fredade från allmänhetens insyn.

Uppdraget att överväga en begränsning av allmänhetens insyn i handlingar som inhämtats genom straffprocessuella tvångsmedel

Elektroniskt material har en stor betydelse i det brottsutredande arbetet i dag, och betydelsen kan förväntas öka ytterligare framöver. Det kan vara fråga om information som finns lagrad i enskildas datorer eller datorsystem, hos personer som utför serviceuppgifter eller i det s.k. molnet. Därtill kan applikationer i mobiltelefoner och surfplattor leda till externa lagringsutrymmen. Förutom att innehålla information som kan användas som bevisning kan mobiltelefoner och surfplattor också vara brottsverktyg vid gärningar som exempelvis olaga hot och ofredande. Elektronisk information har ofta ett starkt bevisvärde och bevisning som bygger på elektroniska uppgifter, och spår från sådan information, kommer sannolikt att få ökad betydelse i framtiden.

De brottsbekämpande myndigheterna har på senare år fått tillgång till nya verktyg som gör det möjligt att samla in elektronisk information på andra sätt än tidigare. Med hjälp av exempelvis genomsökning på distans, som infördes den 1 juni 2022, kan brottsbekämpande myndigheter få tillgång till elektronisk information, till exempel i externa servrar eller i molntjänster. Tvångsmedlet ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och

beslag och får göras i samma syfte (prop. 2021/22:119 s. 78). Användningen av genomsökning på distans kan leda till att kopior av information från en elektronisk informationsbärare hämtas in på samma sätt som efter ett beslag, med den huvudsakliga skillnaden att något fysiskt föremål inte tagits i beslag.

Det allmänna intresset för de brottsbekämpande myndigheternas arbete, inte minst i uppmärksammade brottsutredningar, är stort och kan antas fortsätta vara det framöver. Samtidigt kommer mängden beslag av elektronisk information knappast att minska. Utvecklingen innebär sammantaget att frekventa framställningar från allmänheten om att få insyn i utredningsarbetet, genom handlingar som tagits i beslag eller inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel av liknande karaktär och som kan ge tillgång till mycket stora mängder information, kan leda till negativa konsekvenser för såväl den brottsutredande verksamheten som den personliga integriteten.

Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är rimlig. Som framgår ovan har Beslagsutredningen övervägt om nuvarande sekretessbestämmelser bör ändras och gjort bedömningen att absolut sekretess inte bör införas för alla eller delar av sådana uppgifter, utan att det framstår som mer naturligt att överväga en särskild reglering i tryckfrihetsförordningen för handlingar som tagits i beslag. Det är en bedömning som bl.a. JO har ställt sig bakom när det gäller upptagningar i elektroniska informationsbärare. Det finns mot den bakgrunden skäl att överväga om handlingar som tagits i beslag av brottsbekämpande myndigheter bör undantas från regleringen i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingar. Eftersom liknande överväganden även gör sig gällande i fråga om vissa digitala handlingar som inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel, finns det skäl att överväga motsvarande undantag också för sådana handlingar.

När en elektronisk informationsbärare beslagtas finns det en större risk att uppgifter som inte är av intresse för den brottsutredande myndigheten följer med i utredningsmaterialet jämfört med om konventionella pappershandlingar beslagtas. Eftersom varje begränsning i offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar bör övervägas noggrant bör det särskilt analyseras om regleringen ska se olika ut beroende på om beslaget avser en konventionell handling eller upptagningar i en elektronisk informationsbärare.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen för handlingar som tagits i beslag eller inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel som kan ge tillgång till information i stor omfattning, samt kopior av sådana handlingar,
- i sin analys göra en noggrann avvägning mellan intresset av insyn och intresset att skydda enskildas personliga integritet,
- om utredaren anser att ett sådant undantag bör införas, särskilt ta ställning till om det i undantaget ska göras skillnad mellan konventionella handlingar och upptagningar i elektroniska informationsbärare, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, företag och andra enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter, exempelvis Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, i den utsträckning det bedöms lämpligt. Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.

(Justitiedepartementet)