

Lagrådsremiss

Insyn i handlingar som inhämtas genom beslag och kopiering vid husrannsakan

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 oktober 2025

Gunnar Strömmer

Linnea Munkhammar
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att en upptagning för automatiserad behandling som har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp, eller kopierats vid en husrannsakan i sådan verksamhet, inte ska anses vara en allmän handling. Detsamma gäller en upptagning som har kommit in till en myndighet till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för den beslagtagna informationsbäraren eller kopian från husrannsakan. Om en upptagning tillförs en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten ska den dock även fortsättningsvis utgöra en allmän handling. Ändringen föreslås införas genom ett tillägg i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Ett nytt undantag från vad som är en allmän handling	6
4.1	Handlingsoffentligheten	6
4.2	Vissa handlingar som tas i beslag ska inte anses vara allmänna handlingar	8
4.3	Undantaget ska även omfatta vissa handlingar som kopieras vid en husrannsakan	21
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	24
6	Konsekvenser	25
7	Författningskommentar	26
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel (SOU 2024:79)	29
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	35
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	37

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

14 §

Som allmän handling anses inte

1. ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande,

2. ett meddelande eller någon annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut genom myndigheten,

3. en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen,

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän.

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän, *eller*

5. en upptagning för automatiserad behandling som har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp eller kopierats vid en husrannsakan i sådan verksamhet eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan informationsbärare eller kopia från husrannsakan.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handlingar som ingår i bibliotek tillämpas inte på en upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt ett avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

Första stycket 5 tillämpas inte på en upptagning som har tillförts en

*utredning eller annan verksamhet
hos myndigheten.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid prövningen av ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling som har meddelats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga om en begränsning bör göras av allmänhetens insyn i handlingar som inhämtats genom beslag eller andra straffprocessuella tvångsmedel (dir. 2023:171). Utredningen, som antog namnet Utredningen om rättslig status för handlingar som inhämtats genom straffprocessuella tvångsmedel (Ju 2023:28), överlämnade i november 2024 betänkandet Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel (SOU 2024:79). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2024/02509). I lagrådsremissen behandlas förslagen i betänkandet.

4 Ett nytt undantag från vad som är en allmän handling

4.1 Handlingsoffentligheten

Handlingsoffentligheten – en del av offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska bedrivas under allmän insyn och kontroll. Det traditionella syftet med offentlighetsprincipen är att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Allmänheten ska garanteras insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ärendehantering som deras verksamhet i stort (SOU 1988:64 s. 57 och prop. 2009/10:58 s. 7).

Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck i samhällslivet, bl.a. som yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet och offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses dock i första hand principen om allmänna handlingars offentlighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar infördes redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning. År 1974 jämställdes handlingar av traditionell typ med upptagningar för automatisk databehandling och andra tekniska upptagningar (prop. 1973:33). Upptagningarna betraktades dock inte uttryckligen som handlingar. År 1976 gjordes ytterligare ändringar i tryckfrihetsförordningen varigenom upptagningarna kom att inordnas under handlingsbegreppet (prop. 1975/76:160).

I 1766 års tryckfrihetsförordning stadgades att envar skulle äga rätt att i "allmänt tryck utgiva" myndigheters protokoll och andra handlingar. Rättigheten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter syftade till att tillgodose kravet på upplysning om "allmänna angelägenheter". För att kunna utöva denna rättighet krävdes det att medborgarna kunde ta del av

myndigheternas handlingar och offentliggöra dessa. Handlingsoffentlighetens nära samband med tryckfriheten framkommer även i den nuvarande utformningen av grundlagsbestämmelserna. Av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, TF, följer att det som utgångspunkt står var och en fritt att offentliggöra allmänna handlingar.

Handlingsoffentlighetens innebörd och syfte

Handlingsoffentligheten regleras primärt i 2 kap. TF. Den innebär en rätt för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Om en handling är allmän och det saknas hinder mot utlämnande har den enskilde rätt att få ta del av handlingen oavsett vilket syfte han eller hon har med sin begäran.

Handlingsoffentligheten är en grundlagsskyddad rätt för var och en, såväl svenska som utländska medborgare. För andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om tryckfriheten och allmänna handlingars offentlighet (14 kap. 5 § TF). Det finns för närvarande inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar.

Handlingsoffentligheten möjliggör en medborgerlig kontroll av att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Allmänheten får möjlighet att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan bli föremål för granskning utgör därtill en betydelsefull garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt (prop. 2009/10:58 s. 8 och SOU 2001:3 s. 51). Av inledningsstadgandet i 2 kap. TF framgår att handlingsoffentligheten också har ett vidare syfte. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar även till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning till underlag för den allmänna debatten. Handlingsoffentligheten fyller således ett syfte som informationsförsörjare i vid mening och har beskrivits som en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen (prop. 1975/76:160 s. 71).

Genom informationsteknikens snabba utveckling har handlingsoffentlighetens roll som informationsförmedlare ökat. Myndigheterna har allt större informationssamlingar och allmänheten får en alltmer effektiv åtkomst till informationen. Som påpekats av Datalagskommittén har handlingsoffentligheten härigenom också fått ett inslag av kunskapsinsyn (SOU 1997:39 s. 490–492).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. intresset av att förebygga eller beivra brott (p. 4) och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (p. 6). Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt samma bestämmelse anges noga i en särskild lag, eller annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Begreppet allmän handling

Med handling förstås framställning i skrift eller bild, dvs. handlingar i traditionell form, som kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Som exempel på upptagningar kan nämnas uppgifter som finns på en cd-skiva eller i en elektronisk informationsbärare, såsom en hårddisk. För att betraktas som en upptagning krävs att det är fråga om en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter (prop. 1975/76:160 s. 90). Detta innebär att en upptagning för automatiserad behandling kan bestå av endast några få uppgifter eller av en mycket stor mängd information. Vidare kan samma uppgifter ingå i flera olika handlingar samtidigt.

Det är informationsinnehållet och inte den fysiska bäraren som är av avgörande betydelse ur offentlighetssynpunkt. När en bedömning ska göras av om en handling är allmän saknas det alltså betydelse om informationen finns på en kopia eller ett original (prop. 2009/10:58 s. 21 och 22).

För att det ska finnas en rätt att ta del av en handling hos en myndighet krävs – förutom att handlingen förvaras hos myndigheten – att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen att den är att betrakta som allmän. En handling måste antingen vara inkommen till (2 kap. 9 § TF) eller upprättad hos (2 kap. 10 § TF) myndigheten för att det ska finnas en rätt till insyn. En handling anses enligt huvudregeln i 2 kap. 10 § första stycket TF upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I 2 kap. TF finns ett antal undantag som innebär att vissa handlingar inte ska anses som allmänna trots att de är att betrakta som inkomna eller upprättade. Exempelvis anses inte en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information som allmän handling hos den myndigheten (13 § andra stycket). Samma sak gäller i fråga om en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen (14 § första stycket 3).

4.2 Vissa handlingar som tas i beslag ska inte anses vara allmänna handlingar

Regeringens förslag

En bestämmelse ska införas i tryckfrihetsförordningen som innebär att en upptagning för automatiserad behandling inte ska anses som allmän

handling om den har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan informationsbärare.

Bestämmelsen ska inte tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Nästan alla remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Kronofogdemyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket*, *Umeå tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, är positiva eller har inga invändningar mot förslaget. Flera remissinstanser, däribland *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Transparency International Sverige*, framhåller att förslaget framstår som väl avvägt.

Ett antal remissinstanser, som tillstyrker förslaget, framför att vissa delar av det bör förtydligas. *Skatteverket* anser att det är angeläget att det förtydligas hur den nya bestämmelsen förhåller sig till registrerings-skyldigheten i offentlighets- och sekretesslagen. *Svea hovrätt* ifrågasätter utredningens beskrivning av när en upptagning ska anses ha tillförts dokumentationen i en utredning och menar att det, utöver beslaget och den initiala granskningen, bör krävas att en ytterligare åtgärd vidtas för att en upptagning ska anses ha tillförts dokumentationen i en utredning och bli en allmän handling. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det kan finnas anledning att uppmärksamma vad det innebär att innehållet i grundlagsregleringen kan komma att bli beroende av befattningshavares beslut och valda åtgärder utifrån innehållet i vanlig lagstiftning.

Journalistförbundet, *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* avstyrker förslaget och menar att det inte är visat att det finns behov av en så ingripande åtgärd som att helt undanta vissa handlingar från handlings-offentligheten på grund av deras innehåll. Journalistförbundet och Tidningsutgivarna ifrågasätter utredningens behovsanalys och avvägningen vad gäller insynsintresset samt pekar på att det föreslagna undantaget avviker från den systematik och det synsätt som kännetecknar regleringen i tryckfrihetsförordningen.

Skälen för regeringens förslag

Det finns ett behov av att begränsa insynen i informationen i en informationsbärare som tas i beslag

Det straffprocessuella tvångsmedlet beslag innebär att en brottsbekämpande myndighet tillfälligt tar om hand någon annans egendom i syfte att exempelvis säkra bevisning i en brottsutredning. Beslag får användas i fråga om föremål och skriftliga handlingar (27 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). En handling som tas i beslag blir allmän i och med verkställigheten av beslaget. En upptagning i en informationsbärare som tas i beslag blir allmän när beslaget har verkställts och upptagningen är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (HFD 2018 ref. 17). Var och en har därmed en principiell rätt att ta del av handlingarna och innehållet i informationsbäraren med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att begränsa insynen i informationen i en informationsbärare som tas i beslag. Beslag kan innebära att stora mängder information blir tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna. Detta gäller framför allt vid beslag av hårddiskar eller andra informationsbärare. Som utredningen redogör för kan en enda dator på en terabyte innehålla 250 miljoner sidor text, 500 000 kamerafotografier, två års speltid av musikupptagningar eller två veckors speltid av filmupptagningar.

Vid beslag av en informationsbärare vet myndigheten typiskt sett inte vad den innehåller eller om och i så fall hur stor del av innehållet som är av intresse för myndigheten. Normalt sett går det varken av tekniska eller sakliga skäl att göra en mer selektiv spegling eller annan extrahering när innehållet ska säkras och kopieras. För att kunna avgöra om innehållet är relevant och intressant för myndigheten behöver alltså själva informationsbäraren och hela dess informationsinnehåll hämtas in. När informationsbäraren har kommit in till myndigheten kopieras innehållet och förvaras hos myndigheten oavsett om beslaget består eller upphävs. Beslag av informationsbärare skiljer sig därmed från beslag av skriftliga handlingar, där myndigheten inledningsvis kan göra en preliminär bedömning av hur relevant en viss handling är för verksamheten och helt eller delvis häva beslaget, om det i ett senare skede visar sig att handlingen inte är av intresse för utredningen.

Det faktum att en myndighet måste hämta in en informationsbärare för att kunna ta del av innehållet innebär att det vid sådana beslag alltid kommer in handlingar till myndigheten som den saknar intresse av att granska närmare inom ramen för en utredning eller som den i vart fall aldrig tar del av. Det kan handla om systemfiler eller liknande handlingar av mer teknisk karaktär och som det är uppenbart att myndigheten inte behöver. Informationen kan sorteras bort antingen aktivt genom en granskning och bedömning i det enskilda fallet eller passivt genom att myndighetens personal aldrig tar del av innehållet.

I vissa fall kan det handla om innehåll som myndigheten inte heller har rättsliga möjligheter att gå igenom. Exempelvis föreskrivs i 27 kap. 2 § RB ett s.k. beslagsförbud som innebär att en skriftlig handling inte får tas i beslag om den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § RB inte får höras som vittne om, och

handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för. Högsta domstolen har slagit fast att beslagsförbudet är analogiskt tillämpligt på information i elektronisk form och informationsbärare med elektroniskt innehåll ("Husrannsakan på Aftonbladet", NJA 2015 s. 631). Avgörandet innebär att om en eftersökt fil i en informationsbärare kan antas innehålla information som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB gäller ett absolut hinder mot beslag. Däremot är det inget hinder om annan information i informationsbäraren än den som eftersöks kan antas vara skyddad. Risken att sidoinformationen som innehåller skyddade uppgifter röjs vid en genomsökning ska i stället beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska föregå ett beslut om tvångsmedel. Om en viss fil uppges innehålla skyddad sidoinformation och detta i sig framstår som plausibelt bör påståendet godtas, förutsatt att det inte finns något som talar emot att det förhåller sig på det uppgivna sättet. Om rätten beslutar om beslag eller husrannsakan, så bör uppgiften då leda till ett förordnande om att den angivna filen inte får öppnas.

Regelverket för beslag ska alltså förstås så, att sådan sidoinformation som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB ska vara skyddad från att röjas, även om den informationsbärare som innehåller sidoinformationen tas i beslag. Vid en begäran enligt tryckfrihetsförordningen om att ta del av informationen på en beslagtagen informationsbärare som en allmän handling kan det därmed uppkomma en konflikt mellan bestämmelserna i rättegångsbalken och tryckfrihetsförordningen. Bestämmelserna i rättegångsbalken innebär att en myndighet i vissa fall inte får gå igenom inhämtat material medan tryckfrihetsförordningen innebär en skyldighet för myndigheten att gå igenom uppgifterna och göra en noggrann sekretessprövning.

Vidare medför den stora mängd information som kan hämtas in när informationsbärare tas i beslag, information som därmed kan bli föremål för allmänhetens insyn, en möjlighet till ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. I den information som förvaras på exempelvis en telefon kan det finnas uppgifter av integritetskänslig natur, som saknar relevans för den verksamhet i vilken den togs i beslag. Det skulle till exempel kunna handla om privata fotografier. Det ska i sammanhanget också beaktas att en informationsbärare kan innehålla uppgifter som är känsliga också för andra personer än personen från vilket beslaget har skett. Det kan handla om personer med vilka den beslagsdrabbade kommunicerat eller som nämns i handlingarna. Beslag kan också användas mot andra än personer som är misstänkta för brott. Till exempel kan en informationsbärare hos en målsägande tas i beslag.

En stor del av informationen som finns i en informationsbärare är visserligen inte användarfiler utan systemfiler. Även sådana filer kan dock innehålla personliga uppgifter, exempelvis uppgifter om konto, e-postadress eller köpvanor. Uppgifter som var och en för sig inte är känsliga kan sammantagna göra det möjligt att kartlägga en persons privatliv eller ett företags verksamhet på ett sätt som är integritetskränkande eller skadligt. En sådan kartläggning kan utsätta personen eller företaget för risker av olika slag. Även uppgifter som till sin natur är harmlösa kan alltså ge en inblick i privata förhållanden, vilket i sig kan uppfattas som en kränkning av den privata sfären.

Om någon med stöd av offentlighetsprincipen begär att få ta del av information som finns i en informationsbärare ska den ansvariga tjänstemannen vid myndigheten göra en noggrann sekretessprövning av innehållet. En sådan prövning kan i vissa fall i sig innebära ett integritetsintrång där tjänstemannen behöver gå igenom uppgifter som han eller hon annars inte hade tagit del av.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att det finns ett behov av att begränsa insynen i informationen som finns i en informationsbärare som har tagits i beslag. I linje med utredningen och bl.a. *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att den nuvarande ordningen, där t.ex. innehållet i en informationsbärare genom en tvångsåtgärd blir allmän handling trots att inget har varit av intresse för utredningen eller gås igenom av myndigheten, inte är tillfredställande. Detta gäller särskilt med hänsyn till att informationen har hämtats in med tvång och därför inte skulle ha blivit föremål för allmänhetens principiella insynsrätt om inte ett straffprocessuellt tvångsmedel hade använts. Det är inte heller en ändamålsenlig ordning att en myndighet, på grund av handlingsoffentligheten och en begäran att ta del av allmän handling, kan bli tvungen att gå igenom informationen i strid med rättegångsbalkens regler. Regeringen delar utredningens uppfattning att det vore allvarligt om beslagsskyddet i rättegångsbalken riskerar att undergrävas på grund av handlingsoffentligheten. Som utredningen framhåller skulle det även kunna påverka den misstänktes förtroende för myndigheten, om han eller hon vet att dess personal har tagit del av den skyddade informationen vid en sekretessprövning.

Vid beslag av informationsbärare inhämtas mycket av innehållet till den verkställande myndigheten av närmast tekniska skäl trots att informationen helt saknar relevans för förundersökningen och aldrig granskas av en utredare eller tas in i förundersökningsmaterialet. Som *JO* för fram framstår det som en naturlig utgångspunkt att upptagningar i en informationsbärare som den brottsutredande myndigheten inte tar del av eller aldrig tar in i det egentliga utredningsmaterialet undantas från allmänhetens insyn.

Behovet av en begränsning av insynen behöver tillgodoses genom en ändring i tryckfrihetsförordningen

Utredningen bedömer att en ändamålsenlig begränsning av insynen bara kan göras genom en ändring i tryckfrihetsförordningens reglering av vad som ska anses vara allmänna handlingar. *Journalistförbundet* delar inte den uppfattningen utan menar att den nuvarande sekretessregleringen innebär ett välavvägt skydd för den personliga integriteten.

Till skillnad från *Journalistförbundet* anser regeringen att skyddet för den personliga integriteten behöver stärkas ytterligare. I likhet med utredningen anser regeringen vidare att det inte är möjligt att införa absolut sekretess för samtliga uppgifter i en beslagtagna informationsbärare med hänvisning till skyddet för enskildas ekonomiska och personliga förhållanden i 2 kap. 2 § TF, eftersom mycket av den information som hämtas in vid beslag av informationsbärare är uppgifter som inte kan hänföras till en enskild. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i

utredningens bedömning att en begränsning av insynen behöver göras genom en ändring i tryckfrihetsförordningen.

Tidningsutgivarna och *Utgivarna* anser att det problem utredningen pekar på i sin behovsanalys inte framstår som tillräckligt konkret och tydligt för att kunna ligga till grund för en grundlagsändring. Behovet av en ändring framstår enligt remissinstanserna som potentiellt och teoretiskt. Journalistförbundet framför liknande synpunkter. *Tidningsutgivarna* menar att det faktum att problemet är potentiellt minskar risken för kränkningar av den personliga integriteten.

Regeringen har förståelse för remissinstansernas uppfattning att enbart det faktum att allmänhetens insyn kan medföra negativa konsekvenser för allmänna eller enskilda intressen inte i sig är ett tillräckligt tungt vägande skäl för att begränsa den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten är av central betydelse och kan ofta behöva ges företräde även om det finns en risk för olägenheter för enskilda. Offentlighetsprincipen gör sig dock inte gällande med samma styrka i fråga om allt material hos myndigheten (prop. 1975/76:160 s. 71). Intresset av insyn i en myndighets verksamhet måste alltid vägas mot motstående enskilda eller allmänna intressen och det förekommer därför ett antal undantag från och begränsningar av handlingsoffentligheten. När det, som nu, kommer till information som myndigheten inte tar del av inom ramen för sin verksamhet får intresset av insyn anses vara mindre starkt. I en sådan situation finns det enligt regeringens uppfattning ett större utrymme att beakta risken för negativa konsekvenser för enskildas intressen. Till detta kommer att det i detta fall finns ett tungt vägande principiellt skäl för att införa ett undantag i tryckfrihetsförordningen eftersom det skydd som ges av beslagsförbudet i rättegångsbalken behöver kunna upprätthållas.

Till skillnad från bl.a. *Tidningsutgivarna* anser regeringen att behovet av att begränsa insynen i upptagningar som finns i en informationsbärare som tas i beslag är tillräckligt konkret för att det ska kunna anses finnas ett behov av en ändring i tryckfrihetsförordningen. Det är också en bedömning som delas av flera remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* och *Polismyndigheten*.

Ett undantag i tryckfrihetsförordningen införs för upptagningar som har kommit in till en myndighet genom beslag av en informationsbärare

Kravet på offentlighetsinsyn innebär inte att all information som finns hos en myndighet ska kunna vara föremål för insyn från allmänheten. Vissa handlingar har undantagits från möjligheten till insyn mot bakgrund av att de i stor utsträckning anses sakna intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Så är t.ex. fallet i fråga om minnesanteckningar, utkast och koncept samt säkerhetskopior (2 kap. 12 § och 13 § andra stycket TF, prop. 1975/76:160 s. 167 och prop. 2009/10:58 s. 19).

Utredningen anser att det på motsvarande sätt i fråga om information i en beslagtagnen informationsbärare som en myndighet inte tar del av, eller inte tar in i det egentliga utredningsmaterialet, kan ifrågasättas om allmänhetens intresse av insyn väger särskilt tungt. Mot bakgrund av det behov av att begränsa insynen som utredningen identifierat föreslår utredningen att ett undantag införs i tryckfrihetsförordningen som innebär

att en upptagning för automatiserad behandling i en informationsbärare som har tagits i beslag i vissa fall inte ska anses som allmän handling.

Nästan alla remissinstanser är positiva till utredningens förslag att införa ett undantag i tryckfrihetsförordningen eller har inga invändningar mot det. *Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* är dock kritiska och avstyrker att förslaget genomförs. Journalistförbundet pekar på att utomstående kan ha ett intresse av insyn även i sådana upptagningar. Även Tidningsutgivarna för fram liknande synpunkter

Likt *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att det inte framstår som rimligt att allt innehåll i exempelvis en beslagtagnad telefon är att betrakta som allmän handling efter det att den har tagits i beslag. Vid beslag av informationsbärare inhämtas mycket av innehållet till den verkställande myndigheten av närmast tekniska skäl trots att informationen helt saknar relevans för förundersökningen och aldrig granskas av en utredare eller tas in i förundersökningsmaterialet. Till skillnad från Journalistförbundet och Tidningsutgivarna anser regeringen att allmänhetens intresse av insyn i sådant material är begränsat, vilket också *JO* ger uttryck för i sitt remissvar. Regeringen är alltså av uppfattningen att en upptagning för automatiserad behandling som har kommit in till en myndighet genom beslag av en informationsbärare inte behöver vara föremål för allmänhetens insyn, om inte myndigheten tillfört upptagningen till sin verksamhet (se vidare om denna avgränsning nedan).

Utöver det allmänna insynsintresset kan enskilda som på olika sätt berörs av en förundersökning eller drabbas av ett beslag ha intresse av insyn i eller av att kunna få tillgång till inhämtade handlingar. Det kan t.ex. handla om misstänkta eller målsäganden vars möjligheter till insyn påverkas av att vissa upptagningar som kommer in till myndigheten undantas handlingsoffentligheten. Exempelvis är möjligheten att begära edition med stöd av 38 kap. 8 § RB begränsad till allmänna handlingar. Utredningen menar att parter behov av insyn inte skulle påverkas negativt av ett undantag i tryckfrihetsförordningen i en utsträckning som skulle vara oproportionerlig.

Som *Justitiekanslern* framhåller kan behovet av edition inte bara uppstå i brottmål och utredningens förslag innebär alltså begränsningar i fler situationer än vad utredningen redogör för. I likhet med Justitiekanslern instämmer regeringen dock i utredningens bedömning att begränsningen är proportionerlig. Regeringen delar inte Journalistförbundets uppfattning att ett undantag kan få generella konsekvenser för rättssäkerheten. Som utredningen framhåller innehåller rättegångsbalken rättssäkerhetsgarantier i fråga om insyn och möjligheter att begära komplettering. Dessa regler kvarstår oförändrade.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är för upptagningar för automatiserad behandling, dvs. upptagningar som förvaras i en elektronisk informationsbärare, som det finns ett påtagligt behov av ett undantag från allmänhetens insyn. Behovet gör sig inte gällande med samma styrka när det kommer till beslag av fysiska handlingar (s.k. konventionella handlingar) eller upptagningar i allmänhet.

Journalistförbundet, som avstyrker förslaget i sin helhet, anser att en begränsning av allmänhetens insyn borde göras utifrån vilka uppgifter det är fråga om och inte hur de har kommit in till myndigheten. Att undanta visst beslagtaget material från offentlighetsprincipen, mot bakgrund av hur

materialet inkommit, innebär enligt förbundet ett stort avsteg från den grundläggande principen om att en inkommen handling är en allmän handling. Förbundet menar därför att det föreslagna undantaget framstår som främmande i tryckfrihetsförordningen. Tidningsutgivarna lämnar liknande synpunkter och pekar på att det är en väsentlig skillnad på beskaffenheten av handlingar där t.ex. handlingar som omfattas av biblioteksundantaget i 2 kap. 14 § TF endast tar sikte på handlingens karaktär och inte dess innehåll.

Till skillnad från Journalistförbundet och Tidningsutgivarna anser regeringen att den föreslagna avgränsningen av undantaget inte avviker från systematiken i tryckfrihetsförordningen. Det kan konstateras att det i 2 kap. TF finns flera exempel på undantag från begreppet allmän handling som utgår från hur handlingarna har hämtats in och i vilken verksamhet de förvaras. Som exempel kan nämnas information som myndigheten har tillgång till via internet som blir allmän handling först om myndigheten hämtar in information från internet för att använda den i handläggningen av ett mål eller ärende (14 § första stycket 3 och prop. 2001/02:70 s. 24 och 25). Enligt regeringens mening utgör alltså det faktum att undantaget avgränsas med utgångspunkt i hur handlingen kommit in till myndigheten inte skäl emot att införa det.

Utredningen anser att undantaget bör avse upptagningen som sådan och inte olika exemplar av den. Innebörden av detta är att undantaget kan omfatta såväl originalhandlingar, dvs. innehållet i den beslagtagna informationsbärare som myndigheten förvarar, som olika kopior av innehållet i informationsbäraren. Utredningen menar att en sådan ordning följer tryckfrihetsförordningens konstruktion av begreppet handling, i fråga om upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, som utgår från informationsinnehållet snarare än att informationen finns i en viss fysisk informationsbärare. Regeringen delar utredningens uppfattning. Det är informationsinnehållet och inte den fysiska bäraren som är av avgörande betydelse ur offentlighetssynpunkt (se prop. 2009/10:58 s. 22). Bestämmelsen bör därför träffa samtliga exemplar av upptagningen. Regeringen anser att detta bör tydliggöras och att utformningen av bestämmelsen bör justeras i förhållande till utredningens förslag på så sätt att undantagets tillämplighet inte knyts till i vilken informationsbärare en upptagning finns. Bestämmelsen bör i stället utformas så att den tar sikte på en upptagning som har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag. Det som därvid är av relevans att bedöma är hur upptagningen ursprungligen inkom till myndigheten. Det innebär att bestämmelsen omfattar både upptagningen som finns i den beslagtagna informationsbäraren och kopior av den.

Undantaget ska vara tillämpligt i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp

Tvångsmedlet beslag kan verkställas inom ramen för en förundersökning enligt 23 kap. RB, en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller en utredning om förverkande, som t.ex. självständigt förverkande enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. Utredningen

bedömer att upptagningar som inkommer genom beslag bör behandlas på samma sätt oavsett vilken av dessa utredningsformer som beslaget har verkställts inom ramen för. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att undantaget bör utformas så att det ska tillämpas rörande beslag som verkställs i verksamhet som avser utredning. Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt i denna fråga. Regeringen instämmer i utredningens bedömning.

Det straffprocessuella tvångsmedlet beslag kan även användas när en svensk myndighet lämnar rättslig hjälp till en utländsk myndighet. Bestämmelser om internationell rättslig hjälp i brottmål finns huvudsakligen i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Är det fråga om bevisinhämtning inom EU, utom Danmark och Irland, tillämpas dock normalt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. En begäran om rättslig hjälp kan avse att beslag ska göras av en informationsbärare och att dess innehåll ska kopieras för att användas i en brottsutredning i ett annat land. Rättslig hjälp lämnas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning. Det medför att det är åklagaren som fattar beslut om beslag eller om erkännande eller verkställighet av en europeisk utredningsorder om beslag och att det är Polismyndigheten, eller motsvarande, som verkställer beslaget och en eventuell spegelkopiering samt förvarar den beslagtagna informationsbäraren och spegelkopian till dess överlämnande sker enligt bestämmelserna om det (se t.ex. 3 kap. 38 § lagen om en europeisk utredningsorder). Utredningen framhåller att samma överväganden gör sig gällande oavsett om en informationsbärare tas i beslag inom ramen för en svensk förundersökning eller annan utredning och bedömer att undantaget bör utformas så att det också kan tillämpas vid beslag som verkställs i verksamhet som avser internationell rättslig hjälp. Ingen remissinstans har synpunkter på utredningens bedömning.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning. För att undantaget ska vara tillämpligt ska det alltså krävas att beslaget har verkställts i verksamhet som avser antingen utredning eller internationell rättslig hjälp.

Undantaget ska vara tillämpligt även när en beslagtagen informationsbärare överlämnas till en myndighet som ska bedriva förundersökningsarbetet

När ett beslag av en informationsbärare verkställs kommer informationsbäraren in till den myndighet som verkställer beslaget. I de flesta fall är det hos denna myndighet som utredningsarbetet ska genomföras. I vissa fall kan det dock hända att en informationsbärare tas i beslag för att sedan överlämnas till en annan myndighet som ska utföra utredningen. Regler om detta finns t.ex. i tullbefogenhetslagen (2024:710). Dessa regler innebär att en tulltjänsteman vid Tullverket ges befogenheter att ta informationsbärare som påträffats i beslag och därefter förvara den beslagtagna informationsbäraren i väntan på att Polismyndigheten övertar ärendet och ansvaret för den beslagtagna informationsbäraren.

När en beslagtagen informationsbärare på detta sätt överlämnas till en annan myndighet blir en upptagning i en sådan informationsbärare en inkommen allmän handling hos den mottagande myndigheten.

Utredningen bedömer att behoven av att undanta en upptagning i en beslagtagn informationsbärare är lika starka hos en mottagande myndighet som hos den som verkställer ett beslag. Utredningen bedömer vidare att det inte är någon skillnad heller när det gäller insynsintresset myndigheterna emellan. Utredningen anser därför att undantaget i tryckfrihetsförordningen bör kunna tillämpas även av den myndighet som beslagsmyndigheten verkställer beslaget åt. Inga remissinstanser yttrar sig särskilt i denna fråga.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Undantaget bör därför utformas så att det är tillämpligt även när en upptagning kommit in till en myndighet till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en informationsbärare som tagits i beslag. Det har ingen avgörande betydelse om informationsbäraren har tagits i beslag av en svensk eller utländsk myndighet. Om informationsbäraren överlämnas till en myndighet i Sverige som därigenom tar över ansvaret för informationsbäraren är det föreslagna undantaget tillämpligt. Undantaget bör däremot inte kunna tillämpas hos en myndighet som en beslagtagn informationsbärare överlämnas till, om den mottagande myndigheten inte har tagit över ansvaret för informationsbäraren. Ett exempel på en sådan situation är när en myndighet lånar ut informationsbäraren till en annan myndighet. I ett sådant fall ska informationsinnehållet även fortsättningsvis vara en allmän handling hos den mottagande myndigheten, om förutsättningarna i 2 kap. TF i övrigt är uppfyllda.

Undantaget ska inte tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten

Utredningen föreslår att undantaget inte ska tillämpas på den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en utredning hos myndigheten. Utredningen konstaterar att det, när det gäller informationsinnehållet i en beslagtagn informationsbärare, finns ett starkt allmänt intresse av insyn i information som är av betydelse som bevis i en brottsutredning eller i en senare rättegång. Det gäller oavsett om innehållet rör en enskilds angelägenheter som han eller hon inte vill ska komma till andras kännedom. Ett allmänt insynsintresse finns även i sådant material som har tagits fram och granskats i en utredning, men som bedöms sakna betydelse och därför läggs i förundersökningens sidomaterial. Insyn i det materialet behövs för den som vill kunna granska handläggningen i ett ärende eller myndighetens verksamhet med brottsbekämpning i stort för att själv kunna bedöma informationsvärdet av bortvald information som samlats in och tagits in i förundersökningens dokumentation eller för att få en fördjupad inblick i den brottsutredande verksamheten. Insyn i förundersökningsmaterialet i dess helhet, dvs. protokollet, processmaterialet och sidomaterialet, skapar enligt utredningen dessutom förutsättningar för kunskapsutveckling och debatt. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det skulle vara en alltför stor inskränkning av handlingsoffentligheten att undanta något av det utredningsmaterial i form av upptagningar som kan sägas tillhöra dokumentationen i en förundersökning.

Nästan alla remissinstanser är positiva till den avgränsning av undantaget som utredningen föreslår. Flera remissinstanser, bl.a. *Juridiska*

fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Kammarrätten i Stockholm och Transparency International Sverige, framhåller att förslaget framstår som väl avvägt. *Sveriges advokatsamfund* konstaterar att telefoner ofta innehåller väldigt mycket information som inte sällan är av känslig natur och att de inte sällan beslagas för att senare lämnas tillbaka till ägaren utan att något av intresse för utredningen har påträffats. Den avgränsning som utredningen föreslår framstår enligt samfundet mot den bakgrunden som rimlig. *Tidningsutgivarna* menar att det faktum att det skulle bli en fråga för polis och åklagare att bedöma vad som skulle komma att omfattas av handlingsoffentligheten står i kontrast till tankarna bakom offentlighetsprincipen.

Likt remissinstanserna instämmer regeringen i utredningens bedömning att det finns ett behov av att avgränsa undantagets tillämpningsområde. Det finns ett starkt intresse av insyn i förundersökningsmaterial och ett undantag som tar sikte på sådant material skulle inte vara förenligt med grunderna för handlingsoffentligheten. En avgränsning som innebär att undantaget inte träffar sådant material innebär att handlingsoffentlighetens räckvidd kommer att överensstämja med räckvidden för den principiella insynsrätt som en misstänkt har genom rätten till slutdelgivning av förundersökningen. I och med att det skulle innebära att undantaget avgränsas till att tillämpas på handlingar som myndigheten inte har tagit del av begränsas också ingreppet i den s.k. likställighetsprincipen, som innebär att allmänheten ska ha rätt att ta del av datalagrad information hos myndigheterna i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheterna själva. Regeringen bedömer att den avgränsning som utredningen föreslår i sak framstår som välavvägd

Utredningen föreslår vidare att undantaget inte ska tillämpas på den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en annan verksamhet hos myndigheten, eftersom det även i sådana fall finns ett insynsintresse. Förslaget tar i denna del sikte på s.k. sekundäranvändning av information som inhämtats vid utredning, så som när en myndighet tillför informationen till en annan utredning. Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i denna del.

Regeringen kan konstatera att innehållet i en informationsbärare kan visa sig vara intressant även för annan verksamhet hos myndigheten än den förundersökning inom ramen för vilken den har tagits i beslag. Det kan till exempel vara fallet gällande andra förundersökningar eller utredningar som myndigheten bedriver. Om en upptagning tillförs en sådan annan verksamhet finns det som utredningen pekar på också ett intresse av insyn i upptagningen på motsvarande sätt som om upptagningen tillförs förundersökningen. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att undantaget inte heller bör tillämpas på en upptagning som har tillförts annan verksamhet hos myndigheten.

Med annan verksamhet hos myndigheten avses verksamhet som bedrivs hos myndigheten i dess eget intresse. Om syftet med en åtgärd är att använda informationen för att tillgodose andra myndigheters behov eller verksamheter bör åtgärden inte medföra att informationen ska anses ha tillförts annan verksamhet hos den myndighet som förvarar information från informationsbäraren. Som annan verksamhet i bestämmelsens mening ska alltså inte anses t.ex. uppgiftsutlämnande som sker med stöd av 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 kap. 5 § OSL eller uppgiftsskyldig-

heter i andra föreskrifter. Om en myndighet överlämnar en handling till en annan myndighet blir den däremot inkommen dit och därmed att betrakta som allmän handling hos den mottagande myndigheten. Inte heller när informationsinnehållet i en informationsbärare som tas i beslag överlämnas till en utländsk myndighet vid internationell rättslig hjälp eller till en enskild ska informationen anses ha tillförts annan verksamhet hos myndigheten.

Utredningen föreslår att avgränsningen ska utformas på ett sätt som innebär att den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten anses som allmän handling. Vad gäller användningen av uttrycket en del av en upptagning kan regeringen konstatera att en upptagning för automatiserad behandling kan bestå av allt från enstaka uppgifter till mycket stora informations-samlingar. Varje konstellation av sakligt och logiskt sammanhängande uppgifter ses som en upptagning för sig (prop. 1975/76:160 s. 90). Det är alltså informationsinnehållet som betraktas som en handling (prop. 1990/91:60 s. 22). En upptagning för automatiserad behandling kan därmed delas upp i och bestå av flera upptagningar. En del av informationen i en informationsbärare som tillförs myndighetens verksamhet kan alltså ses som en upptagning i sig. Avgränsningen bör därför, likt övriga bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihets-förordningen, avse en upptagning och inte en del av en upptagning.

För att en upptagning ska anses ha tillförts dokumentationen krävs enligt utredningen att en aktiv åtgärd vidtas som innebär att upptagningen eller en kopia av den blir en del av förundersökningens totala dokumentation av åtgärder och insamlat utredningsmaterial. Med den totala dokumentationen avses förundersökningsprotokollet, sidomaterialet och process-material i originalformat som är viktigt för beslutet i åtalsfrågan och som bevisning i en eventuell rättegång, t.ex. en övervakningsfilm (SOU 2024:79 s. 88–95). Åtgärderna kan bestå i att upptagningarna har tagits fram vid granskning och har sparats ned i nya lagringsfiler eller skrivits ut i rapporter, protokoll eller liknande. Upptagningar som enbart granskats översiktligt och därefter sorterats bort som ointressanta för utredningen ska inte anses ha tillförts utredningen. Det blir enligt utredningen undersökningsledaren och dennes medhjälpare som, inom ramen för det regelverk som gäller för verksamheten, får bestämma vilka åtgärder som ska vidtas och hur detta ska dokumenteras och redovisas.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning av när en upptagning ska anses ha tillförts dokumentationen i en utredning eller annan verksamhet. Samtidigt finns det skäl att tydliggöra innebörden av rekvisitet i vissa delar. Som *Svea hovrätt* påpekar bör inte en enbart initial granskning som visar att ett visst informationsinnehåll är relevant i sig innebära att en upptagning har tillförts t.ex. utredningen. Avgörande är i stället att en åtgärd har vidtagits med anledning av att informationen bedöms vara av intresse att granska närmare. Regeringen förutsätter att relevant information i de allra flesta fall kopieras, skrivs ut eller på annat sätt blir föremål för en åtgärd för att kunna användas i verksamheten. Om det i något fall inte sker en sådan åtgärd rörande en upptagning som har konstaterats relevant bör ett på något sätt dokumenterat ställningstagande om att informationsinnehållet är av relevans vara en tillräcklig åtgärd för att upptagningen ska anses ha tillförts utredningen och blivit allmän. En

sådan dokumentation behöver inte ha någon särskild form, utan kan ske till exempel genom en anteckning i ärendet. I och med att det som är av relevans är att upptagningen har tillförts utredningen, och inte hur dokumentationen i utredningen utformas, bör vad som nu har angetts komma till uttryck på så vis att undantaget inte ska tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten.

Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och Tidningsutgivarna påpekar kommer förslaget leda till att tillämpningen av grundlag i viss mån kommer påverkas av vad befattningshavare beslutar och väljer att vidta för åtgärder med tillämpning av vanlig lag.

Regeringen kan i det sammanhanget konstatera att utformningen av förslaget innebär att myndighetens personal får ett bedömningsutrymme att avgöra om en upptagning ska tillföras utredningen eller inte. Som utredningen redogör för är det i sig inte ovanligt att bestämmelser om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen lämnar ett sådant utrymme. Ett exempel är att minnesanteckningar samt utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats inte blir allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 12 § TF). Den rättsliga statusen för sådana handlingar blir beroende av myndighetens tillämpning av arkivlagstiftningen. På motsvarande sätt blir nu den rättsliga statusen för en upptagning som har inhämtats genom beslag beroende av myndighetens tillämpning av objektivitetsprincipen, rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948) om protokollföring i förundersökning.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att undantaget i tryckfrihetsförordningen avgränsas så att det inte ska tillämpas om en upptagning har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Som framgår ovan instämmer regeringen i utredningens bedömning att undantaget bör avse upptagningen som sådan och inte olika exemplar av den. Det innebär att ett bestämt informationsinnehåll i informationsbäraren ändrar rättslig status och blir allmän handling när motsvarande information har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Detsamma gäller kopian av innehållet i informationsbäraren. Ett exempel kan vara att en bild hämtas från en spegelkopia av innehållet i informationsbäraren och tillförs en förundersökning. I så fall blir den informationsmängd som motsvarar bilden allmän handling både i spegelkopian och informationsbäraren. Beslagtagna informationsbärare och bevarade spegelkopior kan alltså bestå av en mindre mängd allmänna handlingar samtidigt som resten av informationsinnehållet inte ska anses som allmän handling. Gränsen för när ett mångfaldigande av en upptagning fortsätter att vara en kopia eller anses innebära en så pass stor bearbetning att resultatet utgör en självständig och av myndigheten framställd handling får avgöras i det enskilda fallet.

Skatteverket efterfrågar ett förtydligande av hur den nya bestämmelsen förhåller sig till registreringsskyldigheten i offentlighets- och sekretesslagen. När en handling ska registreras framgår av 5 kap. 1 § OSL. I den bestämmelsen anges att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. JO har uttalat att det innebär att handlingarna i normalfallet bör registreras senast påföljande

vardag eller så snart det är praktiskt möjligt (se bl.a. JO 2017/18 s. 197). När en handling inkommit respektive upprättats framgår av tryckfrihetsförordningen. Eftersom det nu föreslagna undantaget innebär att vissa upptagningar som inkommer till myndigheten inte är allmänna handlingar föreligger ingen skyldighet att registrera handlingarna när de kommer in till myndigheten. Skyldigheten inträder i stället vid den tidpunkt då handlingarna blir allmänna.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att det tas in en ny bestämmelse i tryckfrihetsförordningen som anger att en upptagning för automatiserad behandling undantas från vad som anses som allmän handling i två fall. Dels om upptagningen har kommit in till myndigheten genom att en informationsbärare har tagits i beslag i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp. Dels om upptagningen har kommit in till myndigheten till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en informationsbärare som har tagits i beslag. Bestämmelsen ska inte tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Förslaget innebär att informationsinnehållet i informationsbäraren, och en kopia av innehållet, ändrar rättslig status och blir allmän handling när motsvarande information har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. En beslagtagen informationsbärare eller bevarad spegelkopia kan alltså bestå av en mindre mängd allmänna handlingar samtidigt som resten av informationsinnehållet omfattas av det föreslagna undantaget.

4.3 Undantaget ska även omfatta vissa handlingar som kopieras vid en husrannsakan

Regeringens förslag

En bestämmelse ska införas i tryckfrihetsförordningen som innebär att en upptagning för automatiserad behandling inte ska anses som allmän handling om den har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har kopierats vid en husrannsakan i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan kopia från husrannsakan.

Bestämmelsen ska inte tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Nästan alla remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Juridiska*

fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern, Kammar-rätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tullverket, Umeå tingsrätt och Åklagarmyndigheten, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. Flera remissinstanser, däribland Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Kammarrätten i Stockholm och Transparency International Sverige, framhåller att förslaget framstår som väl avvägt.

Journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Utgivarna avstyrker förslaget av samma skäl som i fråga om undantaget för handlingar som tas i beslag.

Skälen för regeringens förslag

Ett undantag i tryckfrihetsförordningen införs för upptagningar som har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har kopierats vid en husrannsakan

Husrannsakan är ett straffprocessuellt tvångsmedel vars syfte delvis är att skapa förutsättningar för att använda andra tvångsmedel. Husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe hos den misstänkte och, under vissa förutsättningar, hos annan (28 kap. 1 § RB). Under en pågående husrannsakan är det tillåtet att söka efter lokalt lagrade handlingar i en påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan informationsbärare utan att det är särskilt reglerat (prop. 2021/22:119 s. 65–68). Detta förutsätter dock att genomsökningen är motiverad utifrån det ändamål som husrannsakan har beslutats för och att åtgärden är proportionerlig.

Om en informationsbärare påträffas vid en husrannsakan kan den brottsbekämpande myndigheten välja att hämta in informationsinnehållet antingen genom att informationsbäraren tas i beslag eller genom att den kopieras på plats. När det gäller sådana kopior som en brottsbekämpande myndighet framställer med stöd av det straffprocessuella tvångsmedlet kopiering gör utredningen bedömningen att en upptagning blir allmän handling när informationsbäraren som upptagningen finns lagrad på tas om hand för kopiering och att de kopior som framställs får samma status. Regeringen instämmer i den bedömningen.

Den kartläggning som utredningen har genomfört visar att en informationsbärare som påträffas vanligtvis tas i beslag. Vid planerade och väl förberedda husrannsakingar kan dock kopiering på plats vara ett sätt att undvika de störningar i den verksamhet i vilken husrannsakan genomförs som kan följa av att en informationsbärare tas i beslag och tas med till myndigheten. Kopiering är inte ovanligt vid husrannsakan exempelvis hos företag och organisationer i större brottsutredningar. Om den utredande myndigheten vill kopiera innehållet i påträffade mobiltelefoner och andra informationsbärare i sin helhet är det dock enligt kartläggningen vanligare att informationsbäraren tas i beslag och tas med till beslagsmyndighetens lokaler där innehållet kopieras.

Även om kopiering av informationsbärare i sin helhet inte förekommer i stor utsträckning i dag bedömer utredningen att den tekniska utvecklingen på det it-forensiska området innebär att sådan kopiering kan komma att bli vanligare inom en inte alltför avlägsen framtid. Utredningen

bedömer vidare att principfrågorna är desamma för kopierade som för beslagtagna handlingar, vilket innebär att behovet av ett undantag gör sig gällande med samma styrka. Insynsintressena bedöms också vara lika svaga i båda situationerna, förutsatt att det handlar om information som inte har tillförts en utredning hos myndigheten. Utredningen föreslår därför att en upptagning för automatiserad behandling i en informationsbärare som kopieras vid en husrannsakan ska omfattas av motsvarande undantag i tryckfrihetsförordningen som en upptagning för automatiserad behandling i en informationsbärare som har tagits i beslag.

Likt den stora majoriteten remissinstanser och till skillnad från bl.a. *Journalistförbundet* instämmer regeringen i utredningens förslag. Utifrån de överväganden som görs i avsnitt 4.2 anser regeringen att det av utredningen beskrivna behovet är tillräckligt konkret för att motivera en ändring i tryckfrihetsförordningen.

Den närmare avgränsningen av undantaget

Ett undantag i tryckfrihetsförordningen som avser upptagningar som har kopierats vid en husrannsakan bör avgränsas på samma sätt som undantaget för upptagningar som kommer in till en myndighet genom att en informationsbärare tas i beslag (se avsnitt 4.2). Det innebär att en upptagning för automatiserad behandling inte ska anses som allmän handling om den har kommit in till myndigheten genom att en informationsbärare har kopierats vid en husrannsakan eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan kopia från husrannsakan. I likhet med vad som redogörs för i avsnitt 4.2 bör undantaget omfatta samtliga exemplar av upptagningen som förvaras hos myndigheten. Vid kopiering av en informationsbärare är det dock bara kopior av innehållet som tas med till myndigheten och förvaras där.

I den mån ett avgränsat informationsinnehåll har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten blir motsvarande information i informationsbäraren eller kopian att betrakta som allmän handling hos myndigheten.

Tvångsmedlet husrannsakan kan i dag verkställas i fler verksamheter hos brottsbekämpande myndigheter än vad beslag kan. Utredningen bedömer att undantaget dock bör ha samma räckvidd som det för beslag, och alltså enbart vara tillämpligt på en upptagning i en informationsbärare som kopieras vid en husrannsakan som sker i utredningsverksamhet eller i anledning av en begäran om rättslig hjälp. Regeringen instämmer i denna bedömning. Kännetecknande för sådan verksamhet som omfattas av undantagets tillämpningsområde är att den syftar till att utreda brott eller brottslig verksamhet. Om husrannsakan däremot verkställs inom ramen för en verksamhet med ett annat syfte faller upptagningen som kommer in till myndigheten utanför bestämmelsens tillämpningsområde, så som om tvångsmedlet verkställs inom ramen för underrättelseverksamhet eller utredning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Sammanfattningsvis anser regeringen att en upptagning för automatiserad behandling inte ska anses vara allmän handling om upptagningen har kommit in till myndigheten genom att en informationsbärare har kopierats vid en husrannsakan i en verksamhet som

avser utredning eller internationell rättslig hjälp eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en kopia från husrannsakan. Undantaget ska inte tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling som har meddelats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att det ska införas övergångsbestämmelser som innebär att det föreslagna undantaget inte ska tillämpas i fråga om upptagningar från beslag eller husrannsakingar som har verkställts före ikraftträdandet.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Grundlagsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Den bör därför träda i kraft den 1 januari 2027, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då grundlagsförslaget som tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen.

Utan övergångsbestämmelser skulle förslaget innebära att den rättsliga statusen ändras för upptagningar som har kommit in genom att informationsbärare har tagits i beslag eller kopierats vid en husrannsakan före ikraftträdandet. Sådana upptagningar skulle upphöra att vara allmänna handlingar i den mån upptagningen inte har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Utredningen anser att en sådan retroaktiv ändring av den rättsliga statusen på allmänna handlingar vore principiellt tveksam. Det blir enligt utredningens mening särskilt otillfredsställande, om det vid ikraftträdandet pågår ett ärende om begäran att få del av en allmän handling med stöd av 2 kap. TF. Utredningen anser att skälen som motiverar införandet av ett undantag i tryckfrihetsförordningen i det här fallet inte väger tyngre än de principiella skälen mot retroaktiv lagstiftning. Utredningen föreslår därför att en övergångsbestämmelse införs som innebär att det föreslagna undantaget inte blir tillämpligt i fråga om upptagningar i informationsbärare som har tagits i

beslag eller kopierats vid husrannsakingar som har verkställts före ikraftträdandet.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det bör krävas starka skäl för att retroaktivt ändra den rättsliga statusen på handlingar som förvaras hos myndigheter. Till skillnad från utredningen anser regeringen dock att intresset av att undantaget i tryckfrihetsförordningen ska kunna tillämpas även för upptagningar som har kommit in till en myndighet före ikraftträdandet väger tyngre än de skäl som talar emot. Regeringen anser att de skäl som motiverar att ett undantag införs i tryckfrihetsförordningen, som redogörs för i avsnitt 4.2 och 4.3, gör sig lika starkt gällande oavsett när handlingen har kommit in till myndigheten. Utgångspunkten bör därför vara att den föreslagna ändringen tillämpas på en upptagning som har kommit in till myndigheten genom att en informationsbärare har tagits i beslag eller kopierats vid husrannsakan oavsett när i tiden tvångsmedlet har verkställts.

Regeringen delar dock utredningens uppfattning att det vore en otillfredsställande ordning att ändra en handlingens rättsliga status under pågående handläggning av mål i domstol som rör prövning av ett beslut att avslå en begäran att med stöd av 2 kap. TF ta del av en sådan upptagning. Vid prövning av beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling som har fattats före ikraftträdandet bör domstolen ha att förhålla sig till samma föreskrifter som beslutsmyndigheten. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse om att äldre föreskrifter fortfarande gäller vid överklagande av sådana beslut.

6 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslaget leder inte till några ökade kostnader för berörda myndigheter.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Genom att vissa upptagningar som har kommit in till myndigheter genom att informationsbärare tas i beslag eller kopieras vid en husrannsakan undantas från att anses som allmän handling enligt 2 kap. TF kan det förväntas att myndigheternas handläggning av framställningar om att få ta del av sådana uppgifter underlättas. En myndighet som får en sådan framställan behöver inte göra någon sekretessprövning av uppgifterna i upptagningen. Att ingen sådan prövning behöver göras innebär att integritetsskyddet stärks avseende information som har inhämtats genom

beslag eller kopiering vid en husrannsakan. Förslaget kan leda till behov av nya rutiner för dokumentation av åtgärder med kopior av inhämtat material. Förslaget bedöms dock inte i sig medföra några ökade kostnader för berörda myndigheter.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

2 kap.

14 § Som allmän handling anses inte

1. ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande,

2. ett meddelande eller någon annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut genom myndigheten,

3. en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen,

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän, *eller*

5. *en upptagning för automatiserad behandling som har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp eller kopierats vid en husrannsakan i sådan verksamhet eller till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan informationsbärare eller kopia från husrannsakan.*

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handlingar som ingår i bibliotek tillämpas inte på en upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt ett avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

Första stycket 5 tillämpas inte på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av ett antal undantag från vad som ska anses som allmänna handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 4.2 och 4.3.

Första stycket 5 är ny. Punktens första led innebär att en upptagning för automatiserad behandling inte ska anses som allmän handling om den har kommit in till en myndighet genom att en informationsbärare har tagits i beslag eller kopierats vid en husrannsakan. I det att upptagningen ska komma in genom beslaget eller kopieringen ligger att bestämmelsen endast träffar sådana upptagningar för automatiserad behandling som motsvarar det informationsinnehåll som finns i den aktuella informationsbäraren. Det innebär att bestämmelsen inte träffar andra upptagningar som kommer in till myndigheten på grund av att ett tvångsmedel har verkställts, som t.ex. e-post från en person som berörs av tvångsmedlet. Bestämmelsen

träffar samtliga exemplar av upptagningen. Den omfattar alltså både informationsinnehållet i den beslagtagna eller kopierade informationsbäraren och kopior av innehållet.

Med uttrycket beslag avses detsamma som i tryckfrihetsförordningen i övrigt (se prop. 1948:230 s. 185 och 186 och SOU 1947:60 s. 169 och 170). Ett omhändertagande av en informationsbärare som sker utanför ett straffprocessuellt förfarande faller alltså utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Med husrannsakan ska, som i regeringsformen, förstås varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet (se prop. 1975/76:209 s. 147). Eftersom bestämmelsen gäller för upptagningar för automatiserad behandling kan den bara tillämpas i fråga om beslag eller kopiering vid husrannsakan av en elektronisk informationsbärare, t.ex. en hårddisk.

En förutsättning för att en upptagning inte ska anses som en allmän handling enligt denna punkt är att beslaget eller husrannsakan har verkställts i verksamhet som avser utredning eller internationell rättslig hjälp. Med utredningsverksamhet avses sådan verksamhet som syftar till att utreda brott eller brottslig verksamhet, dvs. en förundersökning, en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller en utredning självständigt förverkande enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. Om tvångsmedlet verkställs inom ramen för en verksamhet med ett annat syfte faller upptagningen som kommer in till myndigheten utanför bestämmelsens tillämpningsområde, så som om tvångsmedlet verkställs inom ramen för underrättelseverksamhet eller utredning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar. Med internationell rättslig hjälp avses i den här bestämmelsen åtgärder som svenska myndigheter biträder en utländsk stat eller en mellanfolklig domstol med under förundersökning i brottmål.

Enligt punktens andra led ska en upptagning för automatiserad behandling inte heller anses som allmän handling om den har kommit in till en myndighet till följd av att myndigheten har tagit över ansvaret för en sådan informationsbärare eller en kopia från husrannsakan som avses i punktens första led. Bestämmelsen tar sikte på situationen då den myndighet som verkställt tvångsmedlet överlämnar upptagningen till en myndighet som ska utföra förundersökningsarbetet.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att bestämmelsen i första stycket 5 inte ska tillämpas på en upptagning som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Det innebär att den informationsmängd som motsvarar det som har tillförts en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten anses som allmän handling hos myndigheten. Detta gäller oavsett på vilket medium upptagningen finns. Både den informationsmängd som tillförs utredningen eller verksamheten och den motsvarande informationsmängd som finns i informationsbäraren eller kopian från husrannsakan utgör alltså en upptagning som är en allmän handling. Informationen i en beslagtagnen informationsbärare, eller en kopia av innehållet, kan alltså till viss del vara att anse som allmän handling medan resterande innehåll inte är det.

Med utredning avses en utredning inom ramen för en sådan verksamhet som avses i första stycket 5. Med annan verksamhet hos myndigheten avses verksamhet som bedrivs hos myndigheten i dess eget intresse. Om

syftet med en åtgärd är att använda informationen för att tillgodose andra myndigheters behov eller verksamheter har upptagningen inte tillförts annan verksamhet hos den myndigheten som förvarar upptagningen. Som annan verksamhet ska alltså inte anses t.ex. uppgiftsutlämnande som sker med stöd av 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller uppgiftsskyldigheter i andra föreskrifter. Inte heller ska informationen anses ha tillförts annan verksamhet hos myndigheten om informationsinnehållet i en informationsbärare som tas i beslag överlämnas till en utländsk myndighet vid internationell rättslig hjälp eller till en enskild. Om en myndighet överlämnar information till en annan myndighet blir den överlämnade handlingen däremot inkommen dit och därmed att betrakta som allmän handling hos den mottagande myndigheten.

För att en upptagning ska anses ha tillförts en utredning eller annan verksamhet krävs att en aktiv åtgärd vidtas som innebär att en upptagning blir en del av materialet i verksamheten. I en förundersökning avses med detta såväl förundersökningsprotokollet, sidomaterialet som sådant processmaterial i originalformat som är viktigt för beslutet i åtalsfrågan och som bevisning i en eventuell rättegång. Upptagningar som enbart granskats översiktligt och därefter sorterats bort som ointressanta för en utredning har inte tillförts den. Inte heller om en enbart initial granskning visar att ett visst innehåll är relevant har en upptagning tillförts utredningen. Avgörande är att en åtgärd har vidtagits med anledning av att informationen bedöms vara av intresse att granska närmare, så som att innehållet kopieras, skrivs ut eller på annat sätt blir föremål för en åtgärd för att kunna användas i verksamheten. Även ett på något sätt dokumenterat ställningstagande om att informationsinnehållet är av relevans bör vara en tillräcklig åtgärd för att upptagningen ska anses ha tillförts utredningen eller annan verksamhet. En sådan dokumentation behöver inte ha någon särskild form, utan kan ske t.ex. genom en anteckning i ärendet.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid prövningen av ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling som har meddelats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 5.

Av *punkt 1* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *punkt 2* framgår att äldre föreskrifter fortfarande gäller vid prövningen av ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling som har meddelats före ikraftträdandet. Det innebär att domstolen har att förhålla sig till samma föreskrifter som beslutsmyndigheten vid prövning av ett beslut att avslå en begäran att ta del av allmän handling.

Sammanfattning av betänkandet Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel (SOU 2024:79)

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att 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 och som kan ge tillgång till information i stor utsträckning samt kopior av sådana handlingar (dir. 2023:171). I uppdraget har ingått att göra en noggrann avvägning mellan intresset av insyn och intresset att skydda enskildas personliga integritet. En expertgrupp och en parlamentarisk referensgrupp har varit knutna till utredningen.

Bakgrund

Genom åren har olika uppfattningar förekommit i rättstillämpningen angående om och under vilka förutsättningar innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en dator med hårddisk eller en s.k. smartphone, som tagits i *beslag* är allmänna handlingar hos den brottsbekämpande myndighet som förvarar beslagsföremålet i fråga. I och med Högsta förvaltningsdomstolens dom den 20 mars 2018 gällande s.k. spegelkopior av beslagtagna och sedermera förverkade hårddiskar, refererat som rättsfallet HFD 2018 ref. 17, står det dock klart att en upptagning i en beslagtagen hårddisk får anses inkommen till myndigheten när beslaget av hårddisken verkställs. Den är också förvarad där så snart den är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (se 2 kap. 6 och 9 §§ TF). Också en kopia som görs av upptagning på hårddisken, t.ex. en it-forensisk spegelkopia, blir allmän handling. Kopian fortsätter att vara allmän handling även om hårddisken förstörs pga. ett domstolsbeslut om förverkande. Allmänheten har därmed rätt att ta del av upptagningen om inte någon bestämmelse om sekretess hindrar det, vilket måste bedömas av den förvarande myndigheten efter en sekretessprövning mot relevant sekretessbestämmelse och skaderekvisit enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Det är inte bara vid tvångsmedlet beslag som stora mängder upptagningar kan inhämtas från elektroniska informationsbärare. Även vid tvångsmedlet *husrannsakan* kan innehållet i påträffade elektroniska informationsbärare, t.ex. en påträffad dator med hårddisk, inhämtas genom att det kopieras. Kopian men inte själva informationsbäraren tas då med för fortsatt förvaring och senare genomgång hos myndigheten. En sådan kopiering vid husrannsakan medför att en upptagning i informationsbäraren blir inkommen och förvarad allmän handling på

motsvarande sätt som vid beslag, dvs. vid verkställigheten av kopieringen. Den skillnaden föreligger dock att originalupptagningen i hårddisken i praktiken inte förvaras av myndigheten under längre tid än den tid som själva kopieringen tar.

Även vid det förhållandevis nya tvångsmedlet *genomsökning på distans* kan brottsbekämpande myndigheter få tillgång till stora mängder information från externt lagrade upptagningar, t.ex. upptagningar som lagrats i molntjänster eller på forum för sociala medier, och har då möjligheter att säkra informationen genom att kopiera upptagningar på sätt som kan leda till att stora informationsmängder blir inkomna allmänna handlingar hos den verkställande myndigheten. Likaledes genererar användningen av *hemliga tvångsmedel* – t.ex. hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning – inhämtning av stora informationsmängder som blir, beroende på inhämtningsmetod, inkomna eller upprättade allmänna handlingar hos verkställande myndighet.

Gemensamt för informationsinhämtningen genom de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen är att det i efterhand kan visa sig att bara en mycket liten del av den inhämtade informationen, ibland inte någon del alls, är av något intresse för den utredning eller annat sammanhang vari den inhämtats.

Några utgångspunkter

Den grundlagsskyddade handlingsoffentligheten är en grundbult i den offentlighetsprincip som är en central del av vår rättsordning och vårt demokratiska samhällsskick. Det säger sig därför självt att det måste krävas tungt vägande skäl för att i något avseende införa ens en snävt utformad begränsning av handlingsoffentlighetens räckvidd. Utredningen har funnit att följande tre förutsättningar, var för sig och sammantagna, bör vara uppfyllda för att det alls ska vara motiverat att föreslå ett undantag.

- Ett starkt och påtagligt behov av ett undantag.
- Frånvaro av ett påtagligt och beaktansvärt insynsintresse.
- En möjlighet att ge undantaget en lämplig lagteknisk utformning samt en tillfredsställande avgränsning.

Ett undantag föreslås i fråga om elektroniska informationsbärare som tas i beslag eller som påträffas vid husrannsakan och kopieras

Det signifikanta för situationen då elektroniska informationsbärare tas i beslag eller kopieras vid husrannsakan är att myndigheten vid verkställighetstillfället sällan har någon kännedom om det närmare innehållet i den aktuella informationsbäraren. Det är mycket vanligt att endast en ytterst liten del av innehållet granskas närmare av förundersökningspersonal och tillförs dokumentationen i en förundersökning, dvs. blir en del av det som också kallas förundersökningsmaterialet och som brukar sorteras in i förundersökningsprotokoll jämte sidomaterial. Resten, som utredningen

kallar *restinformation*, förblir aktivt eller passivt bortsorterat såsom irrelevant. I en del fall förblir allt innehåll i en beslagtagnen informationsbärare restinformation, t.ex. när beslaget motiveras av att det är fråga om påträffat misstänkt stöldgods som förhoppningsvis ska kunna lämnas tillbaka till identifierade målsägande.

Utredningen har i sin analys kommit fram till att det finns ett tydligt och starkt behov av en förändring som innebär att enskilda som på olika sätt drabbas av ett beslag eller husrannsakan med kopiering av en elektronisk informationsbärare skyddas från sådan potentiell exponering för var och ens insyn som handlingsoffentligheten kan innebära. Även den brottsutredande verksamhetens intressen och behov talar för ett undantag i syfte att upprätthålla effektiviteten i brottsbekämpningen. Det finns inte rättsliga eller faktiska alternativ som kan möta behoven på ett tillfredsställande sätt annat än genom en ändring i tryckfrihetsförordningen. Av stor vikt i utredningens överväganden har också tillmätts konstaterandet att det saknas något påtagligt och berättigat allmänt insynsintresse i inhämtad restinformation. Utredningen har därför kommit fram till att en inskränkning av handlingsoffentligheten som bara omfattar restinformation i beslagtagna elektroniska informationsbärare skulle ge handlingsoffentligheten en mer rimlig och, i förhållande till motstående intressen, mer lämplig räckvidd än den har idag. Inte heller parter behövs av insyn skulle påverkas negativt i en utsträckning som skulle vara oproportionerlig.

Ett undantag från begreppet allmän handling som knyts till vad som tillförts eller snarare inte tillförts dokumentationen i en förundersökning – dvs. inte tagits in i förundersökningens förundersökningsprotokoll, annat processmaterial eller förundersökningens sidomaterial – uppställer en tillräckligt tydlig rättslig gräns mellan allmän och inte allmän handling. Utredningen föreslår därför ett sådant undantag i 2 kap. TF för upptagningar i elektroniska informationsbärare, dvs. informationsbärare avsedda för upptagningar för automatiserad behandling, som tas i beslag eller kopieras vid husrannsakan. Detsamma ska gälla för upptagningar i elektroniska informationsbärare som tas i beslag eller kopieras vid husrannsakan i andra brottsutredningar, såsom brottsutredningar gällande misstänkta som inte är straffmyndiga. Även utredningar om självständigt förverkande ska omfattas av undantaget. Undantaget ska dock inte omfatta beslag eller husrannsakan med kopiering av fysiska handlingar (ofta kallade konventionella handlingar) eller sådana andra slags upptagningar som inte avser automatiserad behandling, t.ex. vinylskivor eller videokassetter.

Undantaget ska även gälla hos en förundersökningsmyndighet i det fall beslaget beslutats eller verkställt av en annan myndighet i syfte att kunna överlämna det beslagtagna till förundersökningsmyndigheten. Vidare ska undantaget omfatta beslag eller husrannsakan som görs på utländsk begäran som internationell rättslig hjälp. Den rättsliga statusen hos beslagsmyndigheten ska inte förändras genom överlämnandet av en beslagtagnen informationsbärare eller en spegelkopia till den andra staten eller av hur den används hos mottagaren. Undantaget ska också vara tillämpligt på beslag av informationsbärare eller spegelkopior därav som gjorts på svensk begäran och som överlämnats till Sverige.

Undantaget ska däremot inte vara tillämpligt då beslag eller husrannsakan görs i annan verksamhet än vad som nämnts ovan. Den förebyggande eller förhindrande brottsbekämpningen, t.ex. tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen eller i den särskilda utlänningskontrollen, omfattas således inte av undantaget även om exempelvis kopiering av upptagningar i en elektronisk informationsbärare då görs som en verkställighetsåtgärd vid en husrannsakan.

Om restinformation tillförs dokumentationen i annan förundersökning eller utredning hos myndigheten än den vari beslaget eller husrannsakan gjordes eller tillförs dokumentationen i annan verksamhet hos myndigheten, ska det däremot medföra att restinformationen i motsvarande mån blir allmän handling hos myndigheten.

Utredningen föreslår inget undantag som omfattar andra straffprocessuella tvångsmedel

Genomsökning på distans

Tvångsmedlet genomsökning på distans – och den säkring av påträffade, externt lagrade upptagningar som kopiering till myndighetens egen utrustning utgör – kan leda till att stora mängder information blir allmänna handlingar hos myndigheten trots att det vid en senare granskning visar sig att endast en liten del av den inhämtade informationen är av intresse för förundersökningen eller annan verksamhet vari tvångsmedlet använts. Genomsökning på distans innebär dock typiskt sett en mer riktad inhämtning är vad som är fallet vid beslag eller husrannsakan med kopiering av informationsbärare, i vart fall gäller det i fråga om den säkring av materialet som sker genom att handlingar kopieras. I de fall mängden restinformation blir mycket stor, finns vidare alternativa sätt till en grundlagsändring för att minska problemet med att inhämtad information blir allmänna handlingar, nämligen genom utvidgade föreskrifter om att kopierade handlingar ska eller får förstöras. Behovet av ett undantag i tryckfrihetsförordningen framstår därför inte som lika starkt i jämförelse med behovet vid beslag och husrannsakan med kopiering av informationsbärarens innehåll. Det går inte nu att förutse att handlingsoffentlighetens konsekvenser när det gäller genomsökning på distans kan antas bli avsevärt större eller mer problematiskt inom överskådlig tid. Utredningen föreslår därför inget sådant undantag.

Hemliga tvångsmedel

Informationsinhämtning genom hemliga tvångsmedel, och de upptagningar och uppteckningar som genereras därigenom, kan leda till att informationen blir allmänna handlingar hos myndigheten trots att det vid en senare granskning visar sig att endast en mindre del av den inhämtade informationen är av egentlig betydelse i förundersökningen eller annan verksamhet vari tvångsmedlet använts. Informationsinhämtningen i dessa fall sker dock genom en avsiktlig och målinriktad övervakning och kartläggning av personer eller platser. I den meningen är inhämtningen

riktad och ett resultat av myndighetens val att hämta in informationen på ett visst sätt. När det gäller utredningsverksamhet är det därmed, typiskt sett, ofta naturligt att se all inhämtad information genom hemligt tvångsmedel såsom tillförd dokumentation i en utredning. När inhämtningen inte är så riktad utan stora mängder information inhämtas i ett sammanhang, t.ex. vid hemlig dataavläsning, på sätt som medför att verkställande myndighet inte har en reell möjlighet att överblicka och gå igenom det inhämtade materialet, kan det däremot ifrågasättas om allt har tillförts utredningen.

Något konkret behov av ett undantag i tryckfrihetsförordningen av motsvarande slag som för beslag av informationsbärare och för husrannsakan med kopiering har trots det nyss påpekade inte framkommit. Det finns vidare ett i och för sig beaktansvärt insynsintresse inte bara i när och hur hemliga tvångsmedel beslutas och används utan också i resultatet av användningen av dem, dvs. den inhämtade informationen i upptagningar och uppteckningar. Främst det svaga behovet av ett undantag som omfattar informationsinhämtning genom hemliga tvångsmedel men även att det faktiskt finns ett insynsintresse i den insamlade informationen medför emellertid att ett undantag skulle framstå som en oproportionerlig begränsning av handlingsoffentligheten. Utredningen föreslår därför inget sådant undantag. Här kan tilläggas att det finns en ganska långtgående reglering om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel samt ett mycket starkt sekretesskydd.

Genomförande

Utredningen föreslår att det nya undantaget för elektroniska informationsbärare som tas i beslag eller kopieras vid husrannsakan placeras i 2 kap. 14 § TF och utformas så att det inte hänför sig till något speciellt kriterium i det som annars konstituerar en allmän handling i tryckfrihetsförordningen. Regleringen knyts till upptagningarna som sådana och inte till olika exemplar av dem. Undantaget formuleras som en huvudregel i en ny punkt 5 i paragrafens första stycke.

Vidare ska i ett nytt tredje stycke i paragrafen anges när undantaget inte ska tillämpas. Det första fallet avser att upptagningen eller del av den tillförs dokumentationen i en utredning eller en annan verksamhet vid myndigheten. När det sker blir den tillförda delen allmän handling hos myndigheten. Det andra fallet avser att upptagningen har inhämtats genom beslag eller husrannsakan i annan verksamhet än den utredande eller den verksamhet som avser internationell rättslig hjälp. Med annan verksamhet än den utredande avses exempelvis den förebyggande eller förhindrande brottsbekämpningen, alltså i princip underrättelseverksamhet. I sådana fall kommer den inhämtade upptagningen aldrig att omfattas av huvudregeln om ett undantag i den nya punkten 5 i paragrafens första stycke.

Det är angeläget att undantagsbestämmelsen träder i kraft så snart som möjligt. Eftersom det är fråga om en ändring av grundlag, krävs två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val. Ändringen kan därmed i praktiken träda i kraft först den 1 januari 2027. En övergångsbestämmelse införs som medför att undantagsbestämmelsen

inte blir tillämplig i fråga om upptagningar från beslag eller husrannsakingar som har verkställts före ikraftträdande.

Förslag till lag om ändring av tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen¹ att 2 kap.14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

14 §²

Som allmän handling anses inte

1. ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande,

2. ett meddelande eller någon annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut genom myndigheten,

3. en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen,

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän.

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän, *eller*

5. en upptagning för automatiserad behandling i en informationsbärare som har tagits i beslag eller som har kopierats vid husrannsakan, om upptagningen eller kopian på grund av det straffprocessuella tvångsmedlet förvaras hos den myndighet som har verkställt tvångsmedlet eller hos en myndighet som har övertagit ansvaret för informationsbäraren eller kopian från husrannsakan.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handlingar som ingår i bibliotek tillämpas inte på en upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt ett avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2022:1524.

² Senaste lydelse 2018:1801.

Första stycket 5 tillämpas inte på den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en utredning eller annan verksamhet hos myndigheten. Första stycket 5 tillämpas inte heller om beslaget eller husrannsakan har verkställts i en annan verksamhet än den som avser utredning eller internationell rättslig hjälp.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Utan hinder av 2 kap. 14 § första stycket 5 tillämpas äldre föreskrifter på sådana upptagningar som omfattas av ett beslag eller en husrannsakan som har verkställts före ikraftträdandet.

Remissvar har lämnats av Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Transparency International Sverige, Tullverket, Umeå tingsrätt, Utgivarna och Åklagarmyndigheten.

Centrum för rättvisa och Civil Rights Defenders har inte svarat på remissen.

Synpunkter har också lämnats av Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt.