



Kommittédirektiv

En analys av tillämpningen av offentlighetsprincipen vid myndigheters användning av artificiell intelligens

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska beskriva och analysera vissa rättsliga förutsättningar för att använda artificiell intelligens och externa molntjänster inom myndigheter. Enligt Sveriges AI-strategi ska Sverige vara bland de tio främsta nationerna inom artificiell intelligens (AI) i världen. Regeringens ambition är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda AI för att öka kostnadseffektiviteten samt höja kvaliteten och servicen i den offentliga förvaltningen. Användningen av AI kan innebära att stora informationsmängder hanteras. Syftet med utredningen är därför att klarlägga hur denna informationshantering förhåller sig till offentlighetsprincipen.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva och analysera på vilket sätt myndigheter och andra aktörer som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar använder AI, inklusive AI-verktyg i externa molntjänster, och
- analysera i vilken utsträckning upptagningar som genereras eller lagras genom AI-verktyg och externa molntjänster utgör allmänna handlingar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2027.

Uppdraget att analysera myndigheters användning av artificiell intelligens och molntjänster i förhållande till offentlighetsprincipen

Användningen av artificiell intelligens har ökat inom offentlig sektor

De senaste åren har det skett en stor ökning av användningen av artificiell intelligens (AI). På marknaden finns ett antal AI-verktyg som genom generativ AI kan utföra analyser och generera nytt unikt innehåll utifrån instruktioner som ges av användaren. Användningen har ökat såväl hos myndigheter och andra aktörer som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar (nedan myndigheter) som i näringslivet i stort.

En stor mängd myndigheter använder i dag i olika omfattning AI i sin verksamhet. I december 2025 gav regeringen över 100 myndigheter i uppdrag att på olika sätt redovisa hur de kan öka sin förmåga att använda AI och ny teknik genom datadrivet arbete. Sedan myndigheten skapades 2018 har Myndigheten för digital förvaltning dessutom haft en aktiv roll i att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och främja ökad användning av ny teknik i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Enligt den officiella statistiken använde nästan 23 procent av enheterna inom offentlig sektor AI under 2019, vilket ökade till nästan 27 procent 2021 (SCB, AI-användning i företag och offentlig sektor, 2023). Inte sällan används AI för administrativa och analytiska uppgifter som datahantering och beslutsstöd (Myndigheterna och AI: En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen, Statskontoret 2024).

En stor del av den offentliga förvaltningen använder även externa s.k. molntjänster, bl.a. för sin AI-användning. Med molntjänster avses normalt digitala tjänster och resurser som användaren får tillgång till via internet. Inte sällan används sådana tjänster av myndigheter för att lagra handlingar men användningen utvecklas fortfarande. Framväxten av molntjänster har varit en viktig del i den digitalisering av samhället som skett under de senaste åren. Molntjänster har också kommit att få stor betydelse för utvecklingen och användningen av AI. Regeringen har med anledning av användningen av molntjänster inom den offentliga förvaltningen beslutat om en molnpolicy för Sverige för att bidra till ökad säkerhet, effektivitet och innovation i den offentliga förvaltningen (Fi2026/01233).

Särskilda krav ställs på informationshantering hos myndigheter

I Sverige är offentlighetsprincipen en grundläggande princip för statsskicket. Genom offentlighetsprincipen ges allmänheten, inklusive medier, långtgående möjligheter till insyn i det offentliga verksamhet bl.a. genom möjligheten att ta del av allmänna handlingar.

Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till något av de intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § TF. Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF avses med handling en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har inkommit till myndigheten (2 kap. 9 § tredje stycket TF). Bestämmelserna om allmänna handlingar i TF är även tillämpliga för vissa aktörer där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och vissa institutioner som jämföras med myndigheter (2 kap. 3 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om handlingar som inte anses som allmänna. Undantag görs bl.a. för handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning. En sådan handling anses inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 13 § TF). Inte heller handlingar som ingår i ett bibliotek eller en upptagning som har överlämnats till en myndighet uteslutande för det ändamålet utgör allmänna handlingar (2 kap. 14 § första stycket 3 TF).

Vid tillkomsten av regleringen i tryckfrihetsförordningen var den tekniska utvecklingen en annan. Även om regleringen på många sätt har tagit höjd för en teknikutveckling, är det inte självklart hur bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen förhåller sig till den informationshantering som uppkommer i samband med användandet av AI och molntjänster. Denna

osäkerhet ökar i takt med den tekniska utvecklingen och strävan att myndigheterna ska öka användningen av ny teknik, inte minst för att främja en effektiv förvaltning.

I 10 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen finns en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för en myndighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till en enskild eller till en annan myndighet som för den utlämnande myndighetens räkning har i uppdrag att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgiften, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Innebörden av uttrycket teknisk bearbetning eller lagring är densamma som i 2 kap. 13 § första stycket TF. Bestämmelsen infördes i syfte att skapa bättre förutsättningar för myndigheter att utkontraktera eller samordna sin it-drift (prop. 2022/23:97 s. 10).

Tillämpningen av offentlighetsprincipen vid användning av AI och molntjänster

Användningen av AI inom en myndighet kan innebära att stora informationsmängder bedöms ha passerat myndighetsgränsen. Därutöver genererar och sammanställer AI information och skapar därigenom potentiellt nya handlingar som görs tillgängliga för myndigheten. Hur sådan användning av AI ska bedömas utifrån offentlighetsprincipen, och i vilken omfattning det informationsinnehåll som produceras utgör allmänna handlingar, kan få en påverkan på myndigheternas verksamhetsutveckling.

Det saknas vägledande avgöranden kring myndigheternas användning av AI i förhållande till offentlighetsprincipen. Osäkerhet om hur befintliga regelverk ska tolkas kan vidare hämma utvecklingen och användningen av AI i den offentliga sektorn. Samtidigt framgår det av Sveriges AI-strategi att Sverige ska vara bland de tio främsta nationerna inom AI i världen. Av strategin framgår vidare att reglerna för användning av AI ska främja Sveriges AI-utveckling och vara enkla, förutsägbara, teknikneutrala och ändamålsenliga. Det är viktigt att de rättsliga förutsättningarna för användningen av AI ses över löpande för att identifiera bl.a. offentliga aktörers behov.

När det gäller molntjänster har Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande tillämpat undantaget i tryckfrihetsförordningen för teknisk bearbetning eller lagring. I avgörandet bedömdes att en handling som en grupp medarbetare vid Riksrevisionen gemensamt arbetade med i en extern

molntjänst inte blev allmän när den överlämnades från myndigheten till molntjänsten (HFD 2024 not. 6).

Myndigheters användning av AI och molntjänster behöver analyseras

För att främja utvecklingen och användningen av AI behövs en analys av på vilket sätt myndigheter använder AI, hur information i sådana fall hanteras och i vilken utsträckning som detta inbegriper användning av externa molntjänster. Analysen bör inbegripa en analys av rättsläget för att kunna identifiera om och i så fall i vilken utsträckning som lagstiftningen främjar eller onödigt försvårar användningen av AI och externa molntjänster. I analysen bör det beaktas att informationshantering vid användning av AI sker på olika sätt och inte behöver innebära någon faktisk överföring av data mellan olika organisationer. Det finns även behov av en utförlig analys av hur regleringen i tryckfrihetsförordningen kan tillämpas på användningen av AI-verktyg och molntjänster. I sammanhanget är det särskilt av intresse att närmare belysa hur användningen av AI påverkar allmänhetens tillgång till allmänna handlingar, t.ex. genom att handlingar som tidigare inte bedömdes allmänna med den nya tekniken bedöms vara det.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera på vilket sätt myndigheter och andra aktörer som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar använder AI, inklusive AI-verktyg i externa molntjänster,
- analysera i vilken utsträckning upptagningar som genereras eller lagras genom AI-verktyg och externa molntjänster utgör allmänna handlingar,
- analysera och redogöra för hur allmänhetens tillgång till allmänna handlingar påverkas av användningen av AI-verktyg och externa molntjänster, och
- bedöma och prognosticera hur användningen av AI-verktyg och externa molntjänster generellt kan komma att utvecklas inom den offentliga förvaltningen, särskilt i relation till allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Försäkringskassan, Myndigheten för digital förvaltning, Post- och

telestyrelsen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, ett representativt urval av kommuner och regioner, samt andra relevanta och berörda myndigheter i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2027.

(Justitiedepartementet)