

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel

*Betänkande av Utredningen om
rättslig status för handlingar som inhämtats
genom straffprocessuella tvångsmedel*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:79

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1059-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1060-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att uppdra åt en särskild utredare att överväga om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen som begränsar allmänhetens insyn i handlingar som inhämtas genom beslag eller andra straffprocessuella tvångsmedel (dir. 2023:171).

Den 30 januari 2024 förordnades f.d. lagmannen Sigurd Heuman som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 27 februari 2024 rätts-sakkunnige Jacob Avellan (Justitiedepartementet) och ämnesrådet Erik Sterner (Justitiedepartementet). Som experter i utredningen förordnades samma dag juristen Tove Carlén (Journalistförbundet), chefsrådmannen Ulrika Geijer (Förvaltningsrätten i Malmö), byråchefen My Hedström (Åklagarmyndigheten) och regionala beslags-samordnaren Marcus Oldebring (Polismyndigheten).

Som ledamöter i den parlamentariska referensgrupp som varit knuten till utredaren enligt direktiven förordnades den 19 februari 2024 riksdagsledamöterna Malin Björk (C), Torsten Elofsson (KD), Fredrik Kärrholm (M), Rasmus Ling (MP), Elin Nilsson (L), Charlott Quensel (SD) och Annika Strandhäll (S). Samma dag förordnades till ledamot även systemutvecklaren och kommunalpolitikern Zee Vieira (V).

Hovrättsrådet Anna Tansjö har varit sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 februari 2024.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om rättslig status för handlingar som inhämtats genom straffprocessuella tvångsmedel. Sigurd Heuman svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet även om också sakkunniga och experter har ställt sig bakom det, i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande. Särskilda

uppfattningar i enskildheter och i formuleringar kan dock förekomma utan sådant yttrande.

Härmed överlämnas betänkandet *Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel* (SOU 2024:79).

Stockholm i november 2024

Sigurd Heuman

/Anna Tansjö

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring av tryckfrihetsförordningen.....	21
2 Vårt uppdrag och arbete	23
2.1 Utredningens uppdrag.....	23
2.2 Utredningsarbetet.....	24
2.3 Betänkandets disposition och begreppsanvändning	24
3 Allmän bakgrund	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Beslagsutredningen	27
3.2.1 Några av Beslagsutredningens bedömningar och förslag av särskilt intresse här	28
3.2.2 Remissutfallet	31
3.3 Rättsfallet HFD 2018 ref. 17.....	34
3.4 Införandet av ett nytt tvångsmedel, m.m.	36

4	Grundläggande om handlingsoffentligheten	37
4.1	Inledning	37
4.2	Allmänt om handlingsoffentlighetens syften	37
4.3	Vad som konstituerar en allmän handling.....	39
4.3.1	Handlingsbegreppet.....	39
4.3.2	Förvaringskriteriet	40
4.3.3	Inkomna eller upprättade handlingar.....	42
4.3.4	Undantag	44
4.4	Utlämnande av allmän handling	50
4.5	Några ytterligare regelverk av särskild betydelse för handlingsoffentligheten	51
5	Om straffprocessuella tvångsmedel.....	53
5.1	Inledning	53
5.2	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel	54
5.3	Sammanhang i vilka straffprocessuella tvångsmedel får användas	56
5.3.1	Förundersökning och visst annat utredningsförfarande	57
5.3.2	Annan slags brottsbekämpande verksamhet	58
5.4	Något om aktuella öppna tvångsmedel	62
5.4.1	Inledning.....	62
5.4.2	Beslag	62
5.4.3	Husrannsakan.....	65
5.4.4	Genomsökning på distans	66
5.4.5	Kroppsvsitation och omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning	68
5.5	Hemliga tvångsmedel	69
5.5.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel.....	69
5.5.2	Allmänt om elektronisk kommunikation.....	71
5.5.3	Olika hemliga tvångsmedel.....	73

6	Några utgångspunkter för våra överväganden.....	79
7	Ett undantag vid tvångsmedlet beslag.....	83
7.1	Inledning.....	83
7.2	Om förundersökning, förundersökningsmaterial och dokumentation.....	84
7.2.1	Inledning.....	84
7.2.2	Vad är en förundersökning?.....	85
7.2.3	Vad ingår i förundersökningens dokumentation?.....	88
7.3	Omfattningen av misstänkta insynsrätt i förundersökningen.....	96
7.3.1	Allmänt om misstänkta insynsrätt.....	96
7.3.2	Särskilt om insynsrätt och beslagtagna informationsbärare.....	98
7.4	Om beslag av handlingar och informationsbärare.....	100
7.4.1	Beslagsändamål.....	100
7.4.2	Informationsbärare kan beslagas, inte informationen som sådan.....	101
7.4.3	Beslagsförbud.....	101
7.4.4	Verkställighet av beslag.....	103
7.4.5	Biometrisk autentisering.....	104
7.4.6	Kopiering av handling som omfattas av beslag....	105
7.4.7	Krav på förstöring av vissa kopior.....	109
7.4.8	Möjlighet att förstöra kopior i andra än de i rättegångsbalken reglerade fallen.....	113
7.5	Våra överväganden och förslag.....	120
7.5.1	Det rättsliga utgångsläget.....	120
7.5.2	Innehållet i en beslagtagna elektronisk informationsbärare är inte utan vidare en del av förundersökningens dokumentation.....	124

7.5.3	Det finns behov som motiverar ett undantag	131
7.5.4	Ett undantag är förenligt med de insynsintressen som bär upp handlingsoffentligheten och rätten till partsinsyn	140
7.5.5	Ett undantag kan ges en tillfredsställande avgränsning och vi föreslår ett sådant undantag ...	151
7.6	Fysiska handlingar, m.m.	177
8	Ska undantag göras även beträffande andra tvångsmedel?.....	183
8.1	Inledning	183
8.2	Husrannsakan med kopiering	184
8.2.1	Om husrannsakan och dess tillämpningsområde..	184
8.2.2	Våra överväganden och förslag.....	188
8.3	Genomsökning på distans	200
8.3.1	Om genomsökning på distans och dess tillämpningsområde.....	200
8.3.2	Våra överväganden och förslag.....	204
8.4	Kroppsvisitation och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning	214
8.5	Frivilligt inlämnande	216
8.6	Hemliga tvångsmedel	218
8.6.1	Hanteringen av uppgifter som inhämtats genom hemliga tvångsmedel.....	218
8.6.2	Våra överväganden och slutsatser	221
9	Närmare om undantagets placering och utformning, m.m.	235
9.1	Närmare om undantagets placering och utformning	235
9.2	Några frågor med anknytning till undantagets följder.....	239

10	Konsekvenser	245
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelse	247
12	Författningskommentar	251
12.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen....	251
	Särskilt yttrande	257
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:171	261

Förkortningar

Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FUK	förundersökningskungörelsen (1947:948):
HD	Högsta domstolen
HDA-lagen	lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen /Högsta Förvaltningsdomstolens Årsbok
Inhämtningslagen	lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
JK	Justitiekanslern
LSU	lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Preventivlagen	lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Prop.	regeringens proposition
RA-FS	Riksarkivets författningssamling
RA-MS	Riksarkivets myndighetsspecifika författningssamling
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RäV	Rättslig vägledning, Åklagarmyndigheten
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

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, se bilaga 1). 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 beslagtagna 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. Kopieringen sker 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 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 beslagtagn 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 parterns behov 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 verkstälts 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 beslagtagna 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 informationsbärares 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 opro-

portionerlig 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 ikraftträdandet.

1 Författningsförslag

1.1 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

4. en upptagning av innehållet i en sådan handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2022:1524.

² Senaste lydelse 2018:1801.

ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän.

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.

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.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

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). Uppdraget bottenar i det förhållandet att mycket stora mängder information förs över till de brottsbekämpande myndigheterna vid deras användning av straffprocessuella tvångsmedel och blir där inkomna allmänna handlingar. Till den problembild som beskrivs i direktiven hör att myndigheterna vid tidpunkten för inhämtningen inte kan avgöra vilken information som är relevant för en brottsutredning. Om inhämtade handlingar begärs utlämnade, kan sekretessprövningen bli väldigt omfattande och tidskrävande. Själva prövningen kan även medföra en risk för intrång i den personliga integriteten. Vidare påtalas att insynsintresset i uppgifter som saknar betydelse för brottsutredningen ofta är svagt.

I direktiven ifrågasätts om nuvarande ordning är rimlig. Vårt uppdrag har därför varit 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 som kan ge tillgång till information i stor utsträckning samt kopior av sådana handlingar. I uppdraget har ingått att göra en noggrann avvägning mellan intresset av insyn och intresset att skydda enskildas personliga integritet. Om analysen och övervägandena leder fram till slutsatsen att ett undantag bör införas, har vi även haft att ta ställning till om en skillnad bör göras mellan konventionella handlingar, alltså i princip pappershandlingar, och upptagningar i elektroniska

informationsbärare. Slutligen har vi haft att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Regeringens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1*.

2.2 Utredningsarbetet

Vårt arbete inleddes i februari 2024. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Sammanlagt har fem sammanträden med expertgruppen hållits.

Till utredningen har regeringen även knutit en parlamentarisk referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen. Två sammanträden har hållits med referensgruppen. Därutöver har skriftlig information om utredningens arbete återkommande förmedlats till referensgruppens ledamöter.

Under arbetets gång har utredaren och sekreteraren haft särskilda möten med företrädare för Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket. Därutöver har på sekretariatsnivå ytterligare underhandskontakter skett med företrädare för brottsbekämpande myndigheter. Vidare har utredaren och sekreteraren haft ett särskilt möte med företrädare för Svenska Advokatsamfundet.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med expertgruppen. Med hänsyn till detta redovisas arbetet med användande av vi-form, även om det inte finns fullständig samsyn i alla delar. Ett särskilt yttrande finns från en av experterna.

2.3 Betänkandets disposition och begreppsanvändning

Vår redovisning av arbetet återfinns efter de inledande *bakgrundsavsnitten 3–5* med början i *avsnitt 6* där vi formulerat några allmänna ståndutgångspunkter för våra överväganden. I *avsnitt 7* behandlas frågan om införandet av ett undantag i 2 kap. TF för inhämtande av information genom det straffprocessuella tvångsmedlet beslag. Vi föreslår i det avsnittet ett sådant undantag. I samma avsnitt behandlas den särskilda frågan om det finns anledning att göra skillnad mellan olika slags handlingar. Härmed avses konventionella handlingar, främst pappershandlingar, och

sådana andra handlingar som i 2 kap. TF omfattas av begreppet upptagningar, vilket t.ex. kan avse elektroniskt lagrad information i datorer eller liknande. I *avsnitt 8* redovisar vi våra överväganden om huruvida informationsinhämtning genom även andra straffprocessuella tvångsmedel än beslag bör omfattas av vårt förslag om ett undantag i 2 kap. TF. *Avsnitt 9* innehåller en närmare beskrivning av utformningen av det föreslagna undantaget, m.m. *Avsnitt 10* innehåller en konsekvensbeskrivning. I *avsnitt 11* redovisas våra överväganden och förslag i fråga om ikraftträdande och behov av övergångsbestämmelser. Slutligen innehåller *avsnitt 12* en författningsskommentar.

I betänkandet används återkommande några begrepp som här kort ska förklaras. Med begreppet *informationsbärare* kan språkligt sett avses vilken bärare av information som helst. I vår användning avses emellertid ett föremål som kan användas för lagring av sådan information som i 2 kap. 3 § TF beskrivs med begreppet *upptagning*. I den bestämmelsen definieras upptagning som något som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniskt hjälpmedel. Även en sådan upptagning är en handling i tryckfrihetsförordningens mening¹. *Elektronisk informationsbärare* är det i och för sig snävare begreppet för att beskriva informationsbärare, dvs. ett fysiskt föremål, som kan användas för lagring av elektronisk information i form av upptagningar för automatiserad behandling. För att inte tynga texten i betänkandet är det dock i allmänhet på så sätt att det enklare ordet informationsbärare används, trots att vi enbart avser elektroniska informationsbärare. Om något annat slags informationsbärare avses, framgår det av särskild anmärkning eller av sammanhanget. Det ska också sägas att vi i det följande använder begreppet informationsbärare för såväl själva utrymmet i informationsbäraren, t.ex. en intern hårddisk, som föremålet vari lagringsutrymmet finns, t.ex. en bärbar dator. En *elektronisk kommunikationsutrustning* är ett föremål som kan användas för elektronisk kommunikation. En elektronisk kommunikationsutrustning är i allmänhet även en elektronisk informationsbärare. Ett exempel på detta är mobiltelefoner, i all synnerhet s.k. smartphones som både har en relativt stor lagringskapacitet och ett vitt användningsområde vad gäller olika elektroniska kommunikationstjänster. Flera typer av elektroniska

¹ Se vidare om begreppen handling och upptagning i avsnitt 4.3.1.

informationsbärare kan dock inte användas för kommunikation. Ett exempel härpå är USB-minnen för lagring av elektronisk information.

Begreppen handling, upptagning och information används frekvent i betänkandet med ofta synonym betydelse, allt utifrån vad vi funnit passa in i sammanhanget. Framställningar i skrift eller bild i fysiska handlingar, dvs. handlingar som inte är upptagningar, benämner vi dock som just *fysiska handlingar* och inte som konventionella handlingar. Fysiska handlingar är i allmänhet detsamma som pappershandlingar, men det kan naturligtvis också handla om framställningar på tyg, pergament eller något liknande.

3 Allmän bakgrund

3.1 Inledning

Informationsinhämtning har alltid varit helt centralt för den brottsbekämpande verksamheten och flera straffprocessuella tvångsmedel handlar i praktiken om att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till information, antingen genom användning av s.k. öppna tvångsmedel eller i hemlighet genom s.k. hemliga tvångsmedel. I lagstiftningssammanhang har handlingsoffentlighetens tillämpning på i verksamheten inhämtad information och eventuella problem i anslutning härtill i huvudsak varit en fråga om sekretessreglering. Genom den har man balanserat behoven av skydd gentemot skadliga konsekvenser för enskilda eller allmänna intressen p.g.a. informations spridning och, å andra sidan, allmänhetens insynsintressen. Det är först under de senaste decennierna som frågan om inhämtad information utgör allmän handling eller inte har uppmärksamrats. Frågan har då också, i viss utsträckning, blivit föremål för vägledande rättspraxis. Diskussionerna har i första hand gällt tvångsmedlet beslag av skriftliga handlingar eller upptagningar som lagrats i beslagtagna informationsbärare. I underavsnitten nedan beskriver vi mycket kort rättsutvecklingen vad gäller frågan om beslagtagna handlingars rättsliga status samt visst lagstiftningsarbete från senare år av särskilt intresse som en allmän bakgrund till vårt uppdrag och våra överväganden.

3.2 Beslagsutredningen

Beslagsutredningen hade som övergripande uppdrag att se över reglerna om beslag och husrannsakan (dir. 2016:20). I uppdraget ingick bl.a. att analysera i vilka avseenden det fanns anledning att anpassa bestämmelserna om beslag och husrannsakan till modern

teknik samt att överväga om kopiering av beslagttaget material borde regleras i lag. Mot bakgrund av bl.a. Polisrättsutredningens och Förundersökningsutredningens tidigare bedömningar om att beslagtagna handlingar och kopior av dessa ska betraktas som allmänna handlingar¹, skulle Beslagsutredningen även analysera rättsläget när det gäller den rättsliga statusen hos elektronisk information som lagrats i beslagtagna föremål och beslagtagna fysiska handlingar samt kopior av dessa. I detta sammanhang ingick också att överväga frågor om behovet av ändrade sekretessbestämmelser och undantag från registreringskyldigheten i 5 kap. OSL. Däremot ingick inte i utredningsuppdraget att lämna förslag till grundlagsändringar.

Beslagsutredningen redovisade uppdraget genom betänkandet *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov* (SOU 2017:100). Några av bedömningarna och förslagen av särskilt intresse för denna utredning presenteras kort i det följande. I relevanta delar kommer dock Beslagsutredningens bedömningar att beröras mer ingående i anslutning till redovisningen av våra egna överväganden i avsnitt 7 och 8.

3.2.1 Några av Beslagsutredningens bedömningar och förslag av särskilt intresse här

Förslag om undersökning på distans som ett nytt tvångsmedel

Ett av Beslagsutredningens förslag var införandet i 28 kap. RB av ett helt nytt tvångsmedel som gav möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att i brottsutredningar få tillgång till information som inte finns lokalt lagrad i en dator, mobiltelefon eller annan liknande informationsbärare, utan som har lagrats externt i ett informationssystem. En förutsättning var att informationssystemet var nåbart genom inloggning från en beslagtagen eller vid husrannsakan påträffad informationsbärare eller från myndighetens egen utrustning.

¹ SOU 1995:47 s. 200 f. och 2011:45 s. 344 f.

Förslag om kopiering som ett nytt tvångsmedel, m.m.

Enligt Beslagsutredningens bedömning var det redan enligt gällande rätt tillåtet att kopiera beslagtagna handlingar och innehållet i beslagtagna informationsbärare. Dock bedömdes det av flera skäl var otillfredsställande att kopieringsförfarandet inte var författningsreglerat. Beslagsutredningen föreslog att kopiering skulle införas som ett nytt särskilt tvångsmedel att användas i stället för beslag av fysiska handlingar eller informationsbärare. Även kopiering av sådana beslagtagna föremål borde regleras varför det föreslogs en reglering som klargjorde detta. Vidare föreslogs regler som tillät kopiering av sådan elektroniskt lagrad information som det föreslagna nya tvångsmedlet undersökning på distans gav tillgång till. Den föreslagna regleringen av kopiering i olika situationer innehöll närmare bestämmelser om förutsättningarna för kopieringen, förbud mot kopiering av beslagsskyddad information, krav på förstöring i vissa fall liksom vissa möjligheter att begära domstolsprövning.

Överväganden om rättslig status för beslagtagna handlingar m.m.

Beslagsutredningens analys av frågan om rättslig status för beslagtagna handlingar ledde fram till bedömningen att de blir allmänna handlingar när beslaget har verkställts. Detsamma gällde enligt Beslagsutredningen upptagningar som lagras i beslagtagna föremål. En förutsättning för att en upptagning skulle vara allmän handling var dock att myndigheten kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta den med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv förfogar över. Beslagsutredningen bedömde vidare dels att kopior som framställs av beslaget material har samma status som originalhandlingen, dels att kopior som en myndighet skulle framställa med stöd av det föreslagna nya tvångsmedlet kopiering blir allmänna handlingar. Beslagsutredningen framhöll dock att det finns argument som talade mot deras ståndpunkt i frågan om beslagtagna handlingars rättsliga status. Dessa argument kunde dock lika väl, eller kanske hellre, anföras till stöd för att det borde göras ett undantag i 2 kap. TF för beslagtagna handlingar på det sätt som skett i fråga om bl.a. säkerhetskopior². I huvudsak handlade dessa argument om myndigheternas begränsade rådighet över beslag-

² Se numera 2 kap. 13 § andra stycket TF.

tagna handlingar, att det inte finns någon skyldighet att spara en kopia av en beslagtagna handling efter beslagets hävande och den konflikt som därvid finns mellan hävande av beslag och bl.a. rätten till insyn i allmänna handlingar. I den delen konstaterade Beslagsutredningen emellertid att det inte ingick i dess uppdrag att lämna förslag om ändringar i grundlag.

När det gäller kopior som myndigheten framställer med stöd av det föreslagna tvångsmedlet kopiering, dvs. som görs i stället för ett beslag, bedömde Beslagsutredningen att fysiska handlingar och upptagningar blir inkomna allmänna handlingar när handlingarna eller informationsbäraren vari upptagningarna är lagrade tas om hand för kopiering och att de kopior som framställs får samma status som originalen.

Vidare övervägde Beslagsutredningen frågan om den rättsliga statusen för upptagningar som brottsbekämpande myndigheter får tillgång till genom det föreslagna nya tvångsmedlet undersökning på distans. Enligt Beslagsutredningen talar det mesta för att dessa blir allmänna handlingar hos myndigheten först efter det att det har fattats ett beslut om undersökning på distans, men att det inte går att utesluta att de skulle vara att anse som allmänna handlingar redan från det att myndigheten har teknisk möjlighet att ta del av dem.

Frågan om sekretess för uppgifter i beslagtagna handlingar eller informationsbärare

Mot bakgrund i de stora mängder information som inhämtas genom beslag och kopiering och som kan vara känslig, övervägde Beslagsutredningen om skyddet för uppgifter borde stärkas genom införandet av s.k. *absolut sekretess*, dvs. en sekretess utan ett skaderekvisit. Beslagsutredningen bedömde dock att det inte var förenligt med de tillåtna sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § TF att införa absolut sekretess för alla uppgifter i beslagtagna och kopierade fysiska handlingar eller informationsbärare. Det skulle i och för sig vara möjligt att införa regler om absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i sådana handlingar och informationsbärare, men enligt Beslagsutredningens uppfattning fanns det inte ett tillräckligt starkt behov av sådana regler eller någon annan ändring av det befintliga sekretessskyddet. Någon ändrad sekretessreglering föreslogs därför inte.

Några övriga förslag och bedömningar

Av Beslagsutredningen arbete i övrigt kan här nämnas förslaget om att införa en skyldighet i vissa fall för enskilda att öppna informationsbärare och andra informationssystem med *biometrisk autentisering*, t.ex. fingeravtryck eller ansiktsgenkänning. Enligt utredningens förslag skulle detta regleras som en skyldighet i samband med beslag, husrannsakan eller undersökning på distans. Ett annat förslag, med nära koppling till frågan om den rättsliga statusen för beslagtagna eller kopierade handlingar eller upptagningar i informationsbärare, gällde ett *undantag från registreringskyldigheten* enligt 5 kap. OSL. Detta föreslogs åstadkommas genom en ändring i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Enligt förslaget skulle vissa uppräknade brottsbekämpande myndigheter undantas från skyldighet enligt 5 kap. 1 § OSL att registrera allmänna handlingar som tagits i beslag eller lagrats i en beslagtagna informationsbärare, som blivit tillgängliga genom det föreslagna nya tvångsmedlets undersökning på distans eller som framställts genom det föreslagna nya tvångsmedlet kopiering. Vad gäller sådana upptagningar som inte kopieras vid en undersökning på distans, fann Beslagsutredningen att de måste anses gallrade när undersökningen avslutats.

3.2.2 Remissutfallet

En mängd myndigheter och organisationer yttrade sig i remissförfarandet av Beslagsutredningens betänkande. Av intresse att nämna här är dock bara ett representativ urval av de synpunkter som lämnades vad gäller övervägandena om rättslig status på beslagtagna handlingar eller lagrade upptagningar i beslagtagna informationsbärare samt frågan om sekretesskydd.

*Justitieombudsmannen*³ instämde i stort med Beslagsutredningens bedömningar när det gäller frågan om när handlingar och upptagningar blir allmänna handlingar vid beslag vilket också, som Justitieombudsmannen påpekade, hade stöd i Högsta förvaltningsdomstolens slutsatser enligt rättsfallet HFD 2018 ref. 17, se nedan. Även Justitieombudsmannen fann rättsläget oklart när det gäller rättslig status för upptagningar som en myndighet har tillgång till

³ Justitieombudsmannen, 2018-04-20, dnr R 5-2018.

på distans. Från integritetssynpunkt fann Justitieombudsmannen Beslagsutredningens bedömning att upptagningar som inte kopierades vid undersökning på distans måste anses gallrade när undersökningen avslutats vara en tilltalande ordning. Dock framstod den som en något konstruerad bedömning som, enligt Justitieombudsmannen, visade att tryckfrihetsförordningens bestämmelser inte är anpassade för den hantering av information som kommer att ske hos myndigheterna vid undersökning på distans.

Justitieombudsmannen delade Beslagsutredningens uppfattning att det kan ifrågasättas om allmänheten har något berättigat intresse av insyn i material som tagits i beslag och inte använts i förundersökningen. Beslagtagna handlingar och upptagningar har ju innan de visat sig vara relevanta för utredningen inte någon anknytning till en myndighets verksamhet. Tvärtom handlar det om privat material hos en enskild som en myndighet genom ett tvångsmedel tagit förfoganderätten över, vilket redan i sig innebär ett ingrepp i den enskildes integritet. Att detta privata material kan komma att bli tillgängligt för andra med stöd av offentlighetsprincipen innebär ett ytterligare integritetsintrång. Det finns, menade Justitieombudsmannen, inte något insynsintresse som motiverar den ordningen. Vidare hade Justitieombudsmannen övertygats av Beslagsutredningens slutsats angående att absolut sekretess inte var en möjlighet som kunde användas som en heltäckande lösning och instämde i att det framstår som mest naturligt att man i stället överväger en särskild reglering i tryckfrihetsförordningen. I denna fråga anförde Justitieombudsmannen fortsättningsvis följande.

Det är tydligt att regleringen i 2 kap. TF, som kommit till i ett annat tekniskt landskap än det vi har i dag, inte är särskilt väl anpassad för handlingar som görs åtkomliga för en myndighet genom straffprocessuella tvångsmedel avseende elektroniska informationsbärare. Det är angeläget att frågan om hur sådana handlingar ska behandlas i ett offentlighetsperspektiv ses över. Enligt min uppfattning är det en naturlig utgångspunkt att upptagningar i en elektronisk informationsbärare som den brottsutredande myndigheten inte tar del av eller aldrig tar in i det egentliga utredningsmaterialet ska vara fredade från allmänhetens insyn. Det är vidare självklart att de handlingar som är relevanta i brottsutredningen och ingår i förundersökningsprotokollet som utgångspunkt ska vara offentliga. När det gäller sådana upptagningar som flyter in i förundersökningsmaterialet men som visar sig inte ha relevans för utredningen av brottet och därför hanteras som sidomaterial är saken lite mer svårbedömd. I fråga om den typen av handlingar behöver särskilda överväganden göras, där såväl det all-

männas intresse av att brottsutredningar kan granskas i efterhand som skyddet för privatlivet för de personer vars integritet berörs av innehållet i materialet måste beaktas.

*Kammarrätten i Stockholm*⁴ berörde i sitt remissyttrande Beslagsutredningens bedömning när det gäller rättslig status för upptagningar som är tillgängliga vid undersökning på distans.

Kammarrätten konstaterade att den bedömningen innebär att ett mycket stort antal handlingar kommer att anses vara allmänna efter att ett beslut om undersökning på distans fattats utan att omfattningen är känd vid beslutet. Kammarrätten fann vidare att förslagen innebar att det saknades författningsstöd för myndigheten att avhända sig handlingar på det sätt utredningen beskrev när det gäller upptagningar som inte kopierats vid undersökningens avslutande. Enligt Kammarrätten fanns det därför anledning till ytterligare överväganden om hanteringen av handlingar som blir allmänna genom undersökning på distans, särskilt i fråga om avgränsningen och avslutningen av undersökningen. Vidare framhöll kammarrätten att det inte är säkert att utredningens bedömningar om och när handlingarna kommer att bli allmänna kommer att stå sig, utöver de slutsatser som framgick i rättsfallet HFD 2018 ref. 17. Slutligen instämde kammarrätten i Beslagsutredningens bedömning att absolut sekretess inte bör införas. Kammarrätten påpekade vidare att flera frågor som också kan uppstå vid bevissäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) vilket borde beaktas om Beslagsutredningens förslag ledde till lagstiftning.

I sitt remissyttrande kommenterade *Åklagarmyndigheten*⁵ inte särskilt Beslagsutredningens bedömningar av om och när upptagningar blir allmänna handlingar. Åklagarmyndigheten förklarade däremot att man inte delade Beslagsutredningens bedömningar gällande att det inte skulle vara grundlagsenligt att införa absolut sekretess för allt innehåll i beslagtagna elektroniska informationsbärare utan menade att allt innehåll i något avseende berör enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den noggranna sekretessprövning som enligt praxis krävs vid en prövning gentemot det omvända skaderekvisitet som i dag gäller för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i förundersökningar enligt 35 kap. 1 § OSL, innebär, framhöll Åklagarmyndigheten,

⁴ Kammarrätten i Stockholm, 2018-04-13, dnr KST 2018/44.

⁵ Åklagarmyndigheten, 2018-04-20, dnr ÅM 2018-223.

omotiverade intrång i den personliga integriteten och mycket stora resursuttag hos myndigheterna som följd. I förlängningen såg Åklagarmyndigheten en risk för att färre brott kommer att utredas.

*Ekobrottsmyndigheten*⁶ anförde motsvarande synpunkter som Åklagarmyndigheten i sitt remissyttrande och betonade det nödvändiga i införandet av en bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter i en beslagtagna eller annars kopierad informationsbäare, i all synnerhet sådana uppgifter som inte hade förekommit i en förundersöknings förundersökningsprotokoll eller dess sidomaterial.

Även *Polismyndigheten*⁷ invände i sitt remissyttrande mot Beslagsutredningens bedömning i frågan om absolut sekretess men förordade, för det fall absolut sekretess inte var en möjlig väg att gå, att det gjordes en grundlagsändring så att beslagtagna data-medier och kopior av dem undantas från att vara allmänna handlingar. Också *Tullverket*⁸ invände mot att Beslagsutredningens inte föreslog absolut sekretess för beslagtagna eller kopierade handlingar och upptagningar.

*Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*⁹ tillhörde de myndigheter som i sitt remissyttrande förordade en utredning om att undanta beslagtagna handlingar från tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar. Nämnden, i likhet med flera brottsbekämpande myndigheter, framhöll här att Beslagsutredningen underskattat de negativa konsekvenserna av att beslagtagna handlingar ska betraktas som allmänna handlingar, bl.a. då det orsakar ett avsevärt merarbete för myndigheterna.

3.3 Rättsfallet HFD 2018 ref. 17

I en dom meddelad den 20 mars 2018 prövade Högsta förvaltningsdomstolen hur man ska se på s.k. spegelkopior – i fallet av Polismyndigheten framställda exakta kopior – av hårddiskar som hade tagits i beslag och där hårddiskarna senare hade förstörts efter en domstols beslut om förverkande.

Högsta förvaltningsdomstolen fann att en fysisk handling som tas i beslag får anses inkommen till myndigheten i samma stund

⁶ Ekobrottsmyndigheten, 2018-04-03, dnr, EBM2018-66.

⁷ Polismyndigheten, 2018-04-20, dnr A038.507/2018.

⁸ Tullverket, 2018-04-16, dnr STY 2018-83.

⁹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2018-05-03, dnr 12-2018.

som ett beslag verkställs och får från den tidpunkten anses förvarad där. Domstolen fortsatte sitt resonemang enligt följande.

För upptagningar gäller att de anses inkomna när annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten. Vid ett beslag – som är ett straffprocessuellt tvångsmedel och inte förutsätter någon medverkan av ägaren till det som tas i beslag – framstår det som något oegentligt att tala om att annan har gjort den beslagtagna handlingen tillgänglig för myndigheten. Med hänsyn till det offentlighetsintresse som bär upp regleringen av allmänna handlingar och som i de flesta avseenden likställer framställningar i skrift och upptagningar får uttrycket antas endast vara avsett att markera att det här inte rör sig om hos myndigheten upprättade upptagningar. Samma synsätt bör således tillämpas på upptagningar som på konventionella handlingar. En upptagning på en hårddisk får därmed anses inkommen till myndigheten när beslaget av hårddisken verkställs. Den får också anses förvarad där så snart den är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den blir då allmän handling.

En kopia av en allmän handling blir även den allmän handling eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den fysiska informationsbäraren, t.ex. ett papper eller en hårddisk.

De nu aktuella filerna får anses ha inkommit till Polismyndigheten när beslaget av hårddiskarna verkställdes. Inget annat har framkommit än att myndigheten kunde ta del av dem med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. Filerna får därmed även anses ha varit förvarade hos myndigheten och var således allmänna handlingar. De kopior av filerna som myndigheten framställt är likaså allmänna handlingar.

Kopiorna förvaras alltjämt hos myndigheten, trots att hårddiskarna har förstörts till följd av domstols beslut om förverkande. Kopiorna utgör, som redan konstaterats, allmänna handlingar sedan de skapades. Detta förhållande förändras inte av att hårddiskarna inte längre finns i behåll (jfr rättsfallet HFD 2015 ref. 45 där domstolen fann att en s.k. säkerhetskopias status som en icke allmän handling inte förändras redan till följd av att den handling som kopierats har raderats).

Högsta förvaltningsdomstolen fann alltså att filerna i de i målet aktuella spegelkopiorna utgjorde allmänna handlingar och att de skulle utlämnas till sökanden förutsatt att uppgifter i dem inte omfattades av sekretess. Sekretessprövningen fick dock ankomma på Polismyndigheten.

3.4 Införandet av ett nytt tvångsmedel, m.m.

Beslagsutredningens ovannämnda förslag gällande bl.a. kopiering, undersökning på distans och biometrisk autentisering behandlades vidare i regeringens proposition *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, prop. 2021/22:119. Propositionen antogs av riksdagen och dess författningsförslag genomfördes genom bl.a. ändringar i rättegångsbalken den 1 juni 2022¹⁰.

Beslagsutredningens förslag om ett nytt tvångsmedel för att söka efter handlingar som är lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för genomsökningen infördes, på sätt utredningen föreslog, som ett nytt tvångsmedel, benämnt genomsökning på distans, se vidare om detta i avsnitt 5.4.4. Kopiering av handlingar under en förundersökning lagreglerades, dock inte som ett nytt tvångsmedel såsom Beslagsutredningen hade föreslagit. I stället infördes regleringen genom bestämmelser om kopieringsförfarandet som en särskild verkställighetsåtgärd vid tvångsmedlen beslag, husrannsakan och genomsökning på distans, se vidare i avsnitt 5.4.2 och 7.4.6. Skyldighet för den enskilde att medverka till biometrisk autentisering till avläsningsbara informationssystem genomfördes i stort sett i enlighet med Beslagsutredningens förslag.

Slutligen kan sägas att Beslagsutredningens förslag om undantag från registreringskyldigheten enligt 5 kap. 1 § OSL inte har genomförts.

¹⁰ SFS 2022:316, bet. 2021/22:JuU15, rskr. 2021/22:243.

4 Grundläggande om handlingsoffentligheten

4.1 Inledning

Uppdraget omfattar att överväga om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen. Detta avsnitt innehåller en rudimentär beskrivning av regleringen av handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen och i några därtill närmast anknyttande regelverk som syftar till att upprätthålla handlingsoffentligheten och en god offentlighetsstruktur. Delar av beskrivningen kommer att upprepas i senare avsnitt, av framställningstekniska skäl, i anslutning till att olika utredningsfrågor behandlas. Men där kan också förekomma hänvisningar tillbaka till detta avsnitt.

4.2 Allmänt om handlingsoffentlighetens syften

Offentlighetsprincipen – som handlingsoffentligheten är en del av – beskrivs ofta som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Begränsningar av den rätten får bara ske med hänvisning till de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, vilka utgör de så kallade sekretessgrunderna. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas handläggning av ärenden och verksamhet i stort. Handlingsoffentligheten möjliggör en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. Sammanfattningsvis brukar syftet

härmed sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret.¹ Av 2 kap. 1 § TF framgår emellertid att handlingsoffentligheten även har ett vidare syfte, nämligen att främja ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Handlingsoffentligheten fyller därmed ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.

Handlingsoffentligheten omfattar således olika insynsområden vilka kan beskrivas med orden ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn.² Medan *ärendeinsyn* avser insyn i handlingar hänförliga till ärenden avser *verksamhetsinsyn* något mer omfattande, nämligen insyn i syfte att ge inblick i myndigheternas verksamhet över huvud taget och inte endast i deras ärenden. Verksamhetsinsynen är dock begränsad genom att insynen ska syfta till att ge möjlighet till inblick i just myndigheternas verksamhet, t.ex. för att kunna bedöma lämpligheten i myndighetens åtgärder i vid mening. Det mest vidsträckta insynsområdet är *kunskapsinsynen*. Med kunskapsinsyn avses att myndigheternas informationssamlingar ses som en gemensam tillgång som står till allmänhetens fria förfogande alldeles oberoende av syfte. Genom informationsteknikens snabba utveckling har allmänheten successivt fått en alltmer effektiv tillgång till myndigheternas information. På det sättet kan sägas att inslaget av kunskapsinsyn i handlingsoffentligheten har ökat betydligt under senare decennier.

I handlingsoffentligheten är *likställighetsprincipen* genomgående en hörnsten när det gäller modern informationsteknik och allmänhetens tillgång till myndigheters elektroniska informations-samlingar. I det sammanhanget har även offentlighetsprincipens räckvidd beträffande det som kommit att kallas potentiella handlingar varit en särskilt komplicerad fråga (se nedan om detta begrepp). Med likställighetsprincipen avses i detta sammanhang den för handlingsoffentligheten grundläggande principen om att allmänheten ska ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten själv (bortsett från eventuell sekretess som kan gälla). Likställighetsprincipen anses gälla oavsett om myndigheten faktiskt själv har tagit fram en begärd upptagning eller inte och oberoende av om myndigheten

¹ Prop. 2001/02:70 s. 9.

² Peter Seipel, ADB-upptagningars offentlighet. IRI-rapport 1988:1, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, bilaga 2 till SOU 1988:64.

har anledning eller ens intresse av att framdeles ta fram informationen i fråga.³

4.3 Vad som konstituerar en allmän handling

4.3.1 Handlingsbegreppet

Begreppet handling definieras i 2 kap. 3 § första stycket TF. Med handling avses till en början framställningar i skrift eller bild som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel, fysiska handlingar. Inte sällan används begreppet konventionella handlingar om fysiska handlingar. Handlingsbegreppet omfattar även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En upptagning är alltså en handling där informationen inte kan uppfattas eller förstås utan tekniskt hjälpmedel. När det gäller upptagningar är det inte den fysiska informationsbäraren utan de lagrade uppgifterna, informationsinnehållet, som utgör handlingen i rättslig bemärkelse. I den elektroniska miljön blir därmed snarast logisk i stället för fysisk uppdelning av informationen avgörande.

Det förhållandet att det i it-sammanhang råder ett logiskt handlingsbegrepp, alltså att informationsinnehållet är det relevanta, medför att begreppet handling kan få en mycket varierande innebörd. En handling i form av en upptagning för automatiserad behandling kan bestå av endast några få uppgifter eller av ett mycket stort antal uppgifter inhämtade från olika håll i ett informationssystem. Det finns emellertid också handlingar i form av upptagningar som i hög grad liknar fysiska handlingar genom att de har ett fixerat informationsinnehåll som kan återskapas gång på gång. En sådan handling kallas *färdig elektronisk handling*, ett begrepp som dock inte är rättsligt definierat. Motsatsen till en färdig elektronisk handling är det som kallas för *potentiell handling*, som alltså är en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Det är omständigheten att en sammanställning av uppgifter inte behöver existera på förhand för att kunna tillhandahållas som allmän handling, som gett upphov till detta begrepp. Alltsedan 1970-talet har det enligt praxis förelegat en skyldighet

³ SOU 1988:64 s. 70 f.

för myndigheter att använda sitt befintliga datasystem för att ta fram begärda uppgifter, oavsett om framtagningen av efterfrågade uppgifter innefattar en bearbetning eller en särskild sammanställning av information. Varje tänkbar sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar kan således utgöra en handling, en potentiell handling, trots att den vid en viss tidpunkt, t.ex. då en sökande med stöd av 2 kap. TF begär att få del av sammanställningen, inte existerar i sammanställd form. För skyldigheten att lämna ut informationen och för handlingsbegreppet som sådant saknar det således betydelse om myndigheten faktiskt själv har eller kan tänkas få anledning att ta fram uppgifterna eller inte i sin verksamhet. Nedan berörs dock ett par begränsningar i begreppet allmän handling vad gäller potentiella handlingar och myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap. TF.

4.3.2 Förvaringskriteriet

Enligt den grundläggande definitionen av begreppet allmän handling i 2 kap. 4 § TF är en handling allmän om den

- *förvaras* hos en myndighet, *och*
- enligt 2 kap. 9 eller 10 § TF är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos en myndighet.

En första principiell utgångspunkt för vad som konstituerar en handling som allmän är alltså att handlingen är knuten till myndigheten genom förvaring, den ska förvaras hos myndigheten. När det gäller fysiska handlingar, vanligtvis på papper, är förvaringskriteriet i princip knutet till om handlingen fysiskt finns hos myndigheten. I fråga om upptagningar gäller att den är förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, se 2 kap. 6 § första stycket TF. (De generella undantagen från förvaringskravet för vissa sammanställningar, potentiella handlingar, som görs i andra stycket och i 2 kap. 7 § behandlas nedan i avsnitt 4.3.4).

Frågan om kravet på förvaring av en upptagning är uppfyllt ska alltså bedömas bl.a. med hänsyn till om myndigheten faktiskt

disponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form. Utgångspunkten är att det saknar betydelse var en begärd elektronisk handling (upptagning för automatiserad behandling) rent fysiskt befinner sig. I stället ska frågan om förvaring avgöras utifrån ett *tillgänglighetsrequisit* där myndighetens möjligheter att förfoga över upptagningen och inte dess fysiska förvaring är av grundläggande betydelse. Exempelvis kan en upptagning som finns hos ett privaträttsligt subjekt anses förvarad hos myndigheten, nämligen om myndigheten förfogar över den, t.ex. genom att myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel kan ta fram och läsa upptagningen. Även information som rent fysiskt befinner sig utanför Sverige eller på okänd plats kan vara förvarad hos en svensk myndighet.⁴ Har myndigheten elektronisk åtkomst (direktåtkomst) till upptagningar hos annan myndighet eller enskild på så sätt att myndigheten kan överföra dem i uppfattbar form, är även dessa upptagningar förvarade (och inkomna) hos myndigheten med åtkomst.

För potentiella handlingar gäller, som framgått ovan, att varje sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar för automatiserad behandling är en hos myndigheten förvarad handling alldeles oavsett huruvida sammanställningen gjorts tidigare och oavsett huruvida myndigheten i egen verksamhet har anledning att göra en sådan sammanställning eller inte. Det innebär att myndigheten måste använda sina datorsystem för att ta fram en begärd sammanställning av uppgifter även om framtagningen innefattar en bearbetning eller en särskild sammanställning av informationen. I fråga om just potentiella handlingar finns dock undantag från förvaringskriteriet, se nedan. Beträffande färdiga elektroniska handlingar finns inga motsvarande undantag. Är en färdig elektronisk handling åtkomlig enligt tillgänglighetsrequisitet, så krävs inget ytterligare för att den ska anses som en handling. Den färdiga elektroniska handlingen är då alltid att se som en förvarad handling i 2 kap. TF:s mening.

Med uttrycket att upptagningen ska vara tillgänglig med tekniskt hjälpmedel *som myndigheten själv utnyttjar* avses att en myndighet inte är skyldig att t.ex. använda datorkapacitet som en sökande tillhandahåller och som möjliggör en överföring av en upptagning

⁴ Lenberg, Geijer, Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar (Lenberg m.fl.), Juno april 2024, kommentaren till 2 kap. 6 § TF.

som den datorkapacitet myndigheten annars förfogar över inte klarar.⁵ En myndighet behöver exempelvis inte heller skaffa ny och dyr eller avancerad programvara för att kunna överföra begärda upptagningar.

4.3.3 Inkomna eller upprättade handlingar

Som tidigare angetts är det inte tillräckligt att förvaringskriteriet är uppfyllt för att en handling ska vara en allmän handling hos en myndighet. Dessutom uppställs ett krav på att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen eller hanteringen att den kan betraktas som allmän. En handling måste i linje härmed antingen vara inkommen till eller upprättad hos myndigheten för att en rätt till insyn ska föreligga.

Inkommen handling

En hos myndigheten förvarad handling blir allmän om den är att betrakta som inkommen till myndigheten. En fysisk handling är inkommen när den har anlant till myndigheten eller tagits emot av behörig befattningshavare (2 kap. 9 § första stycket första meningen TF). I fråga om upptagningar gäller att en sådan anses som inkommen till en myndighet när någon annan, dvs. annan myndighet eller enskild, har gjort den tillgänglig för myndigheten så att den är att anse som förvarad hos myndigheten på sätt som anges i 2 kap. 6 § första stycket TF. Begreppen ”förvarad handling” och ”inkommen handling” är alltså samordnade i fråga om upptagningar och det är den faktiska tillgängligheten, den tekniska möjligheten att förfoga över upptagningar för överföring till uppfattbar form, som styr huruvida det uppstår elektronisk information som i tryckfrihetsförordningens mening är förvarad och inkommen hos en myndighet eller inte. Den frågan får avgöras utifrån en bedömning av förhållandena, inte minst tekniska sådana, i det enskilda fallet. Direktåtkomst till och möjlighet att söka fram uppgifter i annans elektroniska informationssamling brukar dock anses innebära att all potentiellt sett sökbar information är förvarade och inkomna handlingar hos myndigheten med åtkomst alldeles

⁵ Prop. 1990/91:60 s. 74.

oavsett om myndigheten har använt eller avser att använda åtkomsten i specifika fall.

Upprättad handling

Handlingar som utarbetats eller framställts inom en myndighet blir inte allmänna förrän de är att anse som upprättade hos myndigheten. Genom ordet upprättad har markerats att handlingar ska bli allmänna, och därmed i princip tillgängliga för allmänheten, först då de föreligger i sitt definitiva skick. Dessförinnan utgör handlingarna arbetsmaterial. Myndigheten anses ha rätt att själv bilda sig en uppfattning innan den måste ställa de handlingar som åter speglar myndighetens överväganden till allmänhetens förfogande.⁶

Bestämmelser om upprättandetidpunkten finns i 2 kap. 10 § TF.

Beträffande upprättandetidpunkten finns ingen särreglering för upptagningar utan samma regler gäller som för fysiska handlingar. Huvudregeln enligt paragrafens första stycke är att en handling anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats eller annars föreligger i slutligt skick på sätt som närmare anges i bestämmelsen och med vissa där angivna undantag. Med expediering åsyftas att handlingen skickas till enskild eller till annan myndighet. Vid expediering av en handling utgör det original eller den kopia som myndigheten behåller en upprättad och därmed allmän handling. En upptagning för automatiserad behandling anses expedierad antingen när myndigheten vidtagit sådana tekniska åtgärder att utomstående kan få tillgång till informationen i läsbart skick eller då det tekniska mediet har översänts till annan.

En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Särskilda bestämmelser gäller för vissa slags handlingar enligt 2 kap. 10 § andra stycket TF. Dessa gäller diariet och andra förteckningar som förs fortlöpande, dvs. kronologiskt återkommande anteckningar, såsom journalföring eller loggar i ett it-system. Vidare gäller att domar och beslut med tillhörande protokoll som ska

⁶ Prop. 1975/76:160 s. 72.

avkunnas eller expedieras är upprättade när så sker. Till sist gäller att andra protokoll och liknande handlingar i regel är upprättade när myndigheten har justerat dem eller färdigställt dem på annat sätt. Detta sista gäller dock inte protokoll från bl.a. riksdagsutskott och statliga kommittéer för vilka i stället huvudreglerna i första stycket om expediering eller slutbehandling ska tillämpas, se ovan.

4.3.4 Undantag

För att handlingsoffentligheten inte ska få orimlig eller, i förhållande till vissa motstående intressen, olämplig omfattning finns som redan nämnts en del undantag i 2 kap. TF för vad som utgör allmän handling. Redan i 1 kap. 14 § TF undantas dock barnpornografiska bilder helt från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde, därmed även regleringen i 2 kap. TF för vad som blir en allmän handling och rätten att ta del av en sådan handling. Bortsett från detta speciella undantag är det alltså i 2 kap. TF som vissa undantag görs. Undantagen har utformats på olika sätt. En del undantag är utformade i förhållande till de olika rekvisit som annars utgör beståndsdelar i vad som konstituerar en allmän handling, dvs. rekvisiten förvarad, inkommen och upprättad. Andra undantag är mer specifikt utformade och undantar helt enkelt vissa särskilda handlingar från att vara allmänna handlingar. Eftersom vårt uppdrag innebär att överväga ett undantag för information som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel, kan det vara av intresse med en kortare beskrivning av de olika utformningarna av befintliga undantag, även i sådana avseenden som ligger långt från vad som är aktuellt i den verksamhet som vårt arbete omfattar.

Undantag i förhållande till förvaringskriteriet

Från det som ovan sagts angående när en handling ska anses förvarad hos en myndighet görs två generella inskränkningar som båda tar sikte enbart på handling som är en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, dvs. en potentiell handling.

Den första inskränkningen framgår av 2 kap. 6 § andra stycket TF. Där anges att en sådan sammanställning av uppgifter anses förvarad

hos en myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med *rutinbetonade åtgärder*. Frågan om en åtgärd är rutinbetonad ska avgöras utifrån dels den allmänna tekniska utvecklingen, dels den tekniska nivån och kompetensen hos den aktuella myndigheten. En mer kvalificerad insats såsom nyskrivning av ett datorprogram är inte att betrakta som en rutinbetonad åtgärd.⁷ Högsta förvaltningsdomstolen har i ett rättsfall ansett att en arbetsinsats på fyra till sex timmar går utöver vad som utgör en rutinbetonad åtgärd.⁸ I bedömningen ska hänsyn inte tas till den tid det kan ta att sekretesspröva uppgifter i en begärd sammanställning.⁹

Den andra inskränkningen föreskrivs i 2 kap. 7 § TF och innebär att en sammanställning, en potentiell handling, inte anses förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Denna regel brukar kallas *begränsningsregeln*. Begränsningsregeln gäller även om sammanställningen kan tas fram med rutinbetonade åtgärder och är en rent rättslig begränsning. Med personuppgifter avses i bestämmelsen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person oavsett om denna är vid liv eller avliden. Syftet med begränsningsregeln är att hindra allmänheten från att kunna göra anspråk på att få ta del av information hos myndigheten som myndigheten själv, av hänsyn till skyddet för enskildas integritet, är rättsligen förhindrad att ta fram i egen verksamhet. Även begränsningsregeln kan alltså ses som ett uttryck för likställighetsprincipen.¹⁰ Endast begränsningar i lag eller förordning – t.ex. förbud i s.k. registerförfattningar för en myndighet att använda vissa sök-begrepp eller att ta fram sammanställningar genom att samköra olika register – är relevanta för detta undantag. Vidare omfattar undantaget bara absoluta förbud, inte sådana som är villkorade på något sätt, t.ex. att myndigheten under vissa förutsättningar ändå får ta fram personuppgiften.

Återigen ska framhållas att de här nämnda inskränkningarna i förhållande till förvaringskriteriet inte är tillämpliga på en upp-tagning som utgör en färdig elektronisk handling. En sådan är alltså allmän handling även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder

⁷ Prop. 1975/76:160 s. 90.

⁸ HFD 2015 ref. 25.

⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom 2020-02-28, mål nr. 495–20.

¹⁰ SOU 2001:3 s. 144 f.

för att leta fram den och även om myndigheten själv inte skulle ha befogenhet att ta fram den. Var gränsen mellan en färdig elektronisk handling och en potentiell handling går, är dock inte närmare reglerad utan har överlämnats till rättstillämpningen att bedöma. Viss ledning torde dock kunna hämtas från arkivföreskrifter.¹¹

Vidare kan påpekas att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning som i sig är förvarad hos myndigheten – därför att det bara krävs rutinbetonade åtgärder för att ta fram den eller den innehåller personuppgifter som myndigheten får ta fram – ändå inte är en allmän handling om den inte är att ses som upprättad hos myndigheten enligt 2 kap. 10 § TF. Handlar det om en inkommen handling är det dock kongruens mellan förvaringsrekvisitet och inkommanderekvisitet.

Undantag i förhållande till inkommandekriteriet

För vissa särskilda situationer har föreskrivits undantag i förhållande till inkommandekriteriet i 2 kap. 9 § TF.

Det första undantaget gäller *tävlingskrifter, anbud eller andra sådana handlingar* som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat omslag. Sådana specifika handlingar anses inte ha kommit in före den tidpunkt som bestämts för öppnandet, 2 kap. 9 § andra stycket TF.

Det andra undantaget, i 2 kap. 9 § tredje stycket TF, gäller för den situation att en myndighet anlitar någon *extern hjälp för teknisk bearbetning eller lagring av en handling varefter handlingen återkommer* till myndigheten. Enligt bestämmelsen ska en åtgärd som någon vidtar endast som led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet tillhandahållit inte leda till att handlingen har kommit in till den mottagande myndigheten. Undantaget gäller såväl upptagningar för automatiserad behandling som andra upptagningar och möjliggör att en myndighet kan anlita t.ex. ett dataserviceföretag eller tryckeri utan att handlingar ändrar rättslig status när de återkommer från det anlitate företaget. Man kan säga att upptagningarna i dessa situationer rättsligt sett aldrig har befunnit sig utanför myndigheten.

¹¹ SOU 2001:3 s. 139 f. och prop. 2001/02:70 s. 21 f.

Undantag i förhållande till upprättandekriteriet

I 2 kap. 12 § TF regleras att *minnesanteckningar* som har gjorts hos en myndighet inte ska anses som allmän handling hos den myndigheten även om den tidpunkten har uppnåtts då den enligt 2 kap. 10 § TF skulle ha varit att ses som upprättad. Detta gäller dock bara om den inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering. Har så skett, blir minnesanteckningen en allmän handling. Med minnesanteckningar avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift. Inte heller är *utkast* och *koncept* till en myndighets beslut eller skrivelse, s.k. mellanprodukter, allmänna handlingar såvida handlingarna inte tas om hand för arkivering. När det gäller innebörden av uttrycket ta hand om för arkivering, se RÅ 1999 ref. 36.

Undantag som inte hänför sig till något specifikt kriterium

Det finns tillfällen då en handling – trots att den kan vara att anse både som förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anses om en allmän handling. Sådana generella undantagsbestämmelser finns i 2 kap. 8, 13 och 14 §§ TF.

Av 2 kap. 8 § TF följer att brev eller annat meddelande som är *ställt personligen* till en befattningshavare vid en myndighet, inte blir en allmän handling hos myndigheten om brevet eller meddelandet inte gäller något som rör myndigheten eller är avsett för mottagaren som innehavare av en annan ställning. Exempelvis kan handlingen gälla en rent personlig angelägenhet eller att befattningshavaren mottar den i en annan egenskap än i tjänstgöringen vid myndigheten. Eftersom den i praktiken, om än inte enligt sin ordalydelse, träffar inkommande handlingar så är det dock något missvisande att säga att den inte förhåller sig till något specifikt kriterium.

I 2 kap. 13 § första stycket TF finns en till 2 kap. 9 § tredje stycket TF korresponderande bestämmelse som innebär att en handling som en myndighet förvarar endast som led i *en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning* inte ska anses som allmän handling hos den myndigheten. Bestämmelsen, som kan sägas sätta förvaringskriteriet ur spel, har tillkommit mot

bakgrund av att offentlighetsprincipen inte har ansetts kräva att allmänheten ska ha tillgång till en upptagning hos en myndighet som endast tar teknisk befattning med handlingen för annans räkning.¹² Bestämmelsen är tillämplig inte bara på upptagningar utan också på fysiska handlingar, vilka kan ha överlämnats till myndigheten för t.ex. kopiering eller överföring till datamedium.

Enligt 2 kap. 13 § andra stycket TF undantas ytterligare en kategori handlingar från att vara allmänna handlingar, nämligen *säkerhetskopior*. Med säkerhetskopior avses enligt bestämmelsen handlingar som en myndighet förvarar enbart i syfte att kunna återskapa information som ofrivilligt har gått förlorad i myndighetens ordinarie system för automatiserad behandling av information, t.ex. vid ett datorhaveri, brand eller liknande. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att en säkerhetskopia, för att omfattas av undantaget, ska innehålla information som funnits i en myndighets ordinarie verksamhet och ha kopierats därifrån.¹³ Undantaget är vidare inte tillämpligt om säkerhetskopiorna lagras eller används för andra ändamål eller om de tas om hand för arkivering. Om information i en säkerhetskopia återförs för användning i myndighetens verksamhet, blir undantaget för säkerhetskopior alltså inte längre tillämpligt. I stället blir övriga bestämmelser i 2 kap. TF tillämpliga beträffande den handling eller upptagning som informationen är knuten till. Undantaget är utformat så att det även möjliggör att en myndighet framställer eller förvarar säkerhetskopior för en annan myndighets räkning utan att de därmed blir allmänna handlingar.

I 2 kap. 14 § TF föreskrivs vissa ytterligare generella undantag från vad som ska anses utgöra allmän handling. Utöver biblioteksregeln, se nedan, kan särskilt nämnas bestämmelsen i första stycket 1 enligt vilken brev, telegram, eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet *endast för befordran* av meddelande inte ska anses utgöra allmän handling. Bedriver en myndighet *postverksamhet* eller liknande blir alltså sådana *försändelser* som omfattas av den verksamheten inte allmänna handlingar. I och med det tidigare Postverkets bolagisering och utvecklingen i övrigt har undantaget numera en klart begränsad betydelse. Ett exempel på ett aktuellt område där undantaget möjligen skulle

¹² Prop. 1975/76:160 s. 87.

¹³ HFD 2022 ref. 14.

kunna aktualiseras är emellertid Skatteverkets förmedlingstjänst för post till den växande skaran av personer med skyddade personuppgifter.

Ett praktiskt betydelsefullt undantag från vad som är en allmän handling finns i 2 kap. 14 § första stycket 3 TF, den s.k. *biblioteksregeln*. Av betydelse är också det anknytande undantaget från undantaget i paragrafens andra stycke. Biblioteksregeln syftar till att från de hos myndigheten förvarade allmänna handlingarna undanta en viss kategori av handlingar, nämligen sådana som ska anses ingå i myndighetens bibliotek. Med ett bibliotek avses en samling handlingar som är organiserade på ett sådant sätt att samlingen enligt vanligt språkbruk är att betrakta som ett bibliotek.¹⁴ Bestämmelsen tar sikte både på sådana myndigheter som har biblioteksverksamhet till huvuduppgift och på andra myndigheters hand- eller referensbibliotek. Enligt biblioteksregeln anses vissa kategorier av handlingar inte som allmänna handlingar. Dessa är en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek, eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv (dvs. arkivmyndighet) uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål, privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen.

Även upptagningar i *databaser* kan omfattas av biblioteksregeln. Kravet är att myndigheten använder upptagningen i fråga på samma sätt som man använder litteratur i ett bibliotek, dvs. för att söka information.¹⁵ Detsamma anses gälla sådan information som myndigheten har tillgång till via *internet*. I förarbetena till vissa ändringar i 2 kap. TF, bl.a. i biblioteksregeln, uttalades att även om mycket talar för att informationsmängderna på internet rättsligt sett är att betrakta som såväl förvarade som inkomna handlingar hos myndigheterna, används informationen av myndigheterna på samma sätt som andra databaser som ingår i en myndighets bibliotek, t.ex. för att söka referens- och faktamaterial. Skulle det dock vara så att myndigheten hämtar in information från internet för att använda i handläggningen av ett mål eller ärende, blir materialet allmän hand-

¹⁴ Prop. 1975/76:160 s. 179 f.

¹⁵ RÅ 1986 not 290.

ling hos myndigheten. Upptagningen som inhämtas ska då även tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form (4 kap. 3 § OSL).¹⁶

I 2 kap. 14 § andra stycket TF finns vissa bestämmelser som innebär att undantaget biblioteksregeln inte tillämpas, men dessa berörs inte närmare här.

4.4 Utlämnande av allmän handling

Av grundläggande betydelse för systemet med handlingsoffentlighet är att var och en som önskar ta del av en allmän handling har rätt att begära detta hos myndighet som förvarar handlingen och få ta del av handlingen om inte sekretess helt eller delvis hindrar det. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan utverkas på två olika sätt. För det första kan sökanden avgiftsfritt ta del av handlingen genom att myndigheten genast eller så snart det är möjligt tillhandahåller den på stället. Om det möter betydande hinder, är myndigheten dock inte skyldig att tillhandahålla handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Sökanden kan också ta del av handlingen genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia. En myndighet är dock inte skyldig att tillhandahålla en kopia av upptagning för automatiserad behandling i annan form än genom en utskrift, om det inte i lag har föreskrivits en skyldighet att göra det. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av annan slags upptagning än sådan som avser automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället (2 kap. 16 § TF). Sökanden har alltså som utgångspunkt rätt att välja mellan att ta del av handlingen i myndighetens lokaler eller att beställa en utskrift eller kopia av handlingen mot betalning. Framställningar ska alltid prövas skyndsamt. Framställningar som avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material, kan naturligtvis påverka tidpunkten för utlämnandebeslutet.

Den myndighet som förvarar en handling är alltså skyldig att pröva en sökandes begäran om utfående av handlingen enligt de bestämmelser om detta som finns i 2 kap. 15–20 §§ TF. I första hand ska då prövas om den begärda handlingen är allmän och där- efter, om så är fallet, om sekretess gäller för uppgifter i handlingen samt om uppgifterna ändå kan lämnas ut till sökande på grund av

¹⁶ Prop. 2001/02:70 s. 24 f.

någon sekretessbrytande bestämmelse eller liknande. Dessa bestämmelser ska inte redovisas närmare här mer än att det ska framhållas att en prövning av en sådan begäran ska ske med skyndsamhet och att en noggrann sekretessprövning av uppgifterna i begärda handlingar måste göras alldeles oavsett att myndigheten kan ha en förutfattad uppfattning om att så pass sträng sekretess gäller att ingen handling bör lämnas ut ens i någon del. Att en sådan prövning kan vara tidsödande är, som ovan framgått, inget som påverkar de skyldigheter myndigheten har att tillhandahålla allmänna handlingar.

4.5 Några ytterligare regelverk av särskild betydelse för handlingsoffentligheten

För att syftet med offentlighetsprincipen ska få genomslag och för att offentligheten i praktiken ska kunna utnyttjas när det gäller allmänna handlingar räcker det inte med den grundlagsfästa principen om var och ens rätt att ta del av allmänna handlingar och att dessa såsom utgångspunkt är offentliga. Därutöver krävs att myndigheternas verksamhet och information dokumenteras i handlingar. Det krävs vidare att dessa handlingar sedan hålls ordnade så att de kan överblickas och vid önskemål återfinnas och tas fram.

Offentlighetsprincipen kräver vidare att allmänna handlingar bevaras även efter det att deras omedelbara nytta eller annan betydelse för myndigheten i fråga eller andra direkt berörda intressenter har upphört.

För att säkerställa det nyss sagda finns generella regler i bl.a. 4 kap. OSL om myndigheters hantering av allmänna handlingar som går ut på att tillse att myndigheterna ska hålla en god offentlighetsstruktur. Bestämmelserna är teknikneutrala. I 4 kap. 1 § första stycket 2 OSL föreskrivs exempelvis att en myndighet ska se till att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar. I 4 kap. 3 § OSL finns den viktiga bestämmelsen om att, för det fall en myndighet för handläggningen av ett mål eller ärende använder sig av automatiserad behandling, upptagningen ska tillföras handlingarna i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det. I 5 kap. OSL finns bestämmelser om att allmänna handlingar som huvudregel ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Regler om allmänna handlingars bevarande och när sådana handlingar får gallras finns i arkivlagen (1990:782). För statliga myndigheter preciseras reglerna i arkivförordningen (1991:446) och i generella eller myndighetsspecifika föreskrifter av Riksarkivet. Det kan också finnas särskilda och avvikande bestämmelser om bevarande och gallring i dataskyddslagstiftning eller verksamhetsreglering. Ett exempel på detta är de regler om förstöring av upptagningar och upptagningar från hemliga tvångsmedel som berörs i avsnitt 8.6.1.

5 Om straffprocessuella tvångsmedel

5.1 Inledning

Samhällsutvecklingen och de informationstekniska landvinningarna har lett till att insamling och analys av stora mängder elektroniskt lagrad information fått en allt större betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Användningen av informationsteknik och möjligheten att kommunicera elektroniskt har lett till att nya brottstyper utvecklats och att viss brottslighet blivit svårare att utreda och lagföra. Mobiltelefoner, datorer och liknande utrustning används exempelvis i stor utsträckning som verktyg för att planera eller begå brott. Sådan utrustning innehåller ofta information som kan användas som bevisning. Detta har lett till att straffprocessuella tvångsmedel som på ett eller annat sätt riktas mot någon it-miljö förekommer i mycket hög utsträckning i den brottsbekämpande verksamheten. Det är inte ovanligt att mängden information som därigenom blir tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter blir oerhört omfattande, trots att det senare visar sig att bara en förhållandevis liten del av denna mängd är av något intresse i den utredning eller annat sammanhang som föranlett användningen av tvångsmedlet.

Våra direktiv håller öppet vilka straffprocessuella tvångsmedel utöver beslag av informationsbärare som ska omfattas av utredningens analys och ställningstagande till om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet. Det som sägs om detta är att analysen ska omfatta handlingar som tagits i beslag eller inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel som kan ge tillgång till information i stor omfattning. Utredningen har ägnat en betydande tid åt avgränsningsfrågan gällande vilka straffprocessuella tvångsmedel utöver beslag och vilken inhämtning

av information som det är befogat att göra ett (eller flera) undantag för. Våra bedömningar i dessa frågor redovisar vi i avsnitt 8. I detta avsnitt beskrivs som en mycket översiktlig bakgrund både några öppna reella tvångsmedel samt hemliga tvångsmedel. Dessa tvångsmedel har det gemensamt att de torde innebära inhämtande av stora mängder information som vid närmare granskning måste bedömas som helt betydelselös för såväl det brottsbekämpande intresset som för den misstänktes försvar och andra drabbades intressen i sammanhanget.

Det ska framhållas att beskrivningen av tvångsmedlen i det följande är kortfattad. Den gör inte anspråk på att vara heltäckande utan syftar till att ge en inledande överblick i relevanta avseenden.

5.2 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel kännetecknas av att de innebär olika intrång i de fri- och rättigheter som enskilda åtnjuter i förhållande till det allmänna enligt regeringsformen (RF) och olika konventioner som Sverige är bundet av. De delas traditionellt in i kategorierna personella respektive reella. De personella tar sikte på tvångsmedel som begränsar personers fysiska frihet eller kroppsliga integritet medan de reella är inriktade på egendom i något avseende.

För all användning av straffprocessuella tvångsmedel gäller ett antal övergripande principer. De mest centrala är legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. *Legalitetsprincipen* följer av bl.a. regeringsformen och innebär att all tvångsmedelsanvändning måste ske med lagstöd. *Ändamålsprincipen* innebär att ett tvångsmedel får användas bara för det eller de syften som anges i den tillämpliga lagbestämmelsen. *Behovsprincipen* innebär att man bara får använda ett tvångsmedel om det finns ett påtagligt behov av det och en annan mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Åtgärden får inte ges en större omfattning än vad som är motiverat med hänsyn till ändamålet. Av principen följer också att ett tvångsmedel så fort som möjligt ska upphöra när syftet med det har uppnåtts eller det av någon annan anledning inte längre finns behov av det.

Proportionalitetsprincipen, som delvis överlappar behovsprincipen, innebär att varje tvångsåtgärd till sin art, styrka, räckvidd och var-

aktighet ska stå i rimlig proportion till det som man önskar uppnå med åtgärden. Ingrepp som enbart avser egendom anses i allmänhet som mindre allvarliga än frihetsberövande och andra slags kränkningar av den personliga integriteten. Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i rättegångsbalkens kapitel om straffprocessuella tvångsmedel, dvs. 24–28 kap. RB, och regleras uttryckligen i 27 kap. 1 § tredje stycket RB avseende de tvångsmedel som omfattas av det kapitlet.

Till en början kan sägas att redan lagstiftningens utformning är ett slags uttryck för proportionalitetsprincipen genom att det för respektive tvångsmedel föreskrivs mer eller mindre stränga förutsättningar för när de alls får användas. Ju mer ingripande ett tvångsmedel är, desto högre krav uppställs genom de angivna rekvisiten i bestämmelserna om exempelvis brottets allvar, misstankegrad och beslutsnivå samt olika bestämmelser till skydd för den enskildes rättssäkerhet.

För rättstillämparen kommer proportionalitetsprincipen emellertid till konkret uttryck genom bestämmelserna i anslutning till regleringen av de olika tvångsmedlen om att tvångsmedlet i fråga bara får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Det är en intresseavvägning som tillämparen alltid ska pröva i varje konkret fall även om övriga rekvisit för användningen av tvångsmedlet i fråga i och för sig är uppfyllda. Proportionalitetsprincipen handlar inte bara om de direkta följderna för den som drabbas av ett tvångsmedel. Även indirekta verkningar ska vägas in vid prövningen, till exempel om det rör sig om intrång i tredje mans skyddade intressen. Vid tvångsmedel som pågår över tid ska proportionalitetsbedömningen ske fortlöpande. En åtgärd som är rimlig i ett tidigt skede av en brottsutredning kan med andra ord bli oproportionerlig när lång tid har passerat. Detta måste beaktas vid den löpande omprövningen av exempelvis ett beslag.

Utöver de grundläggande principer som nu behandlats finns ytterligare principer, varav av särskilt intresse här är *objektivitetsprincipen*. Den följer redan av den generella regeln i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet i all offentlig verksamhet. Principen kommer vidare till mer specifikt uttryck i 23 kap. 4 § RB om att förundersökning ska bedrivas objektivt samt att man under denna

inte bara ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter som talar emot den misstänkte, utan också sådant som talar till hans eller hennes fördel. Där framgår också en skyldighet för den som bedriver förundersökningen att ta till vara bevis som är till den misstänktes förmån. Principen gäller fortlöpande och även efter att eventuellt åtal väckts.

Generellt för straffprocessuella tvångsmedel är att dess användning sker till följd av särskilt beslutsfattande om det samt att det beslutet ska dokumenteras.

5.3 Sammanhang i vilka straffprocessuella tvångsmedel får användas

Som benämningen straffprocessuella tvångsmedel antyder har de sitt primära användningsområde i den brottsutredande verksamheten enligt rättegångsbalkens förfarandereglering. Utvecklingen har emellertid lett till att flera tvångsmedel successivt tillkommit. Med tiden har även befintliga tvångsmedel efter hand fått ett bredare användningsområde, nämligen i brottsbekämpande verksamhet som inte avser just utredningsverksamhet och i det internationella samarbetet på det brottsbekämpande området. Bara under vår tio månader varaktiga utredningstid (februari–november 2024) har flera lagändringar skett och antagligen kommer det att framgent tillkomma både nya tvångsmedel och nya användningsområden. Den kortfattade beskrivningen nedan är alltså en översikt av de huvudsakliga sammanhang vari straffprocessuella tvångsmedel av intresse i för vårt uppdrag förekommer för närvarande. Närmare om vilket eller vilka tvångsmedel som får användas i ett visst sammanhang redovisas i avsnitt 5.4 och 5.5 i anslutning till beskrivningarna där av de olika tvångsmedlen. Det ska också sägas att vi inte berör den informationsinsamling som sker inom försvarsunderrättelseverksamheten eller annan verksamhet inom området nationell säkerhet med anknytning till totalförsvaret.¹

¹ Exempel härpå är verksamhet enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet eller sådan tvångsmedelsanvändning som kan ske enligt 14 § skyddslagen (2010:305) eller 7 § lagen (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m.

5.3.1 Förundersökning och visst annat utredningsförfarande

Att utreda och beivra konkret brottsmisstanke sker normalt inom ramen för en förundersökning enligt bestämmelserna i 23 kap. RB. *Förundersökning* ska inledas så snart det p.g.a. angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). Syftet med en förundersökning är att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne (23 kap. 2 § RB).

Regleringen i 24–28 kap. RB av straffprocessuella tvångsmedel har primärt sitt direkta tillämpningsområde i fråga om användningen av tvångsmedlen inom ramen för en inledd förundersökning, bortsett från några undantagsfall som inte är relevanta i detta sammanhang (exempelvis det s.k. envarsgripandet av misstänkt som tas på bar gärning, 24 kap. 7 § andra stycket RB). Detta gäller även de hemliga tvångsmedlen, se nedan. Genom hänvisning i annan lagstiftning har rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningsförfarandet och tvångsmedelsanvändningen därutöver blivit tillämpliga även i annan utredningsverksamhet än regelrätta förundersökningar.

Ett exempel härpå är *utredning om brottsmisstanke mot person under 15 år* enligt 31 § lagen (1964:167, LUL) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Flertalet av bestämmelserna i 23 kap. RB om förundersökningsförfarandet är tillämpliga även vid dessa utredningar, dock att det inte ska utredas om det finns skäl för åtal. Som kommer att anges nedan i avsnitt 5.4 och 5.5 får även vissa straffprocessuella tvångsmedel användas, dock att det i en del fall uppställs mer kvalificerade krav för att användningen ska vara tillåten.

Ett annat exempel är *utredning om självständigt förverkande* enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot som trädde i kraft den 8 november 2024. Självständigt förverkande infördes samtidigt som en ny förverkandeform i en ny lydelse av 36 kap. 5 § BrB. Med självständigt förverkande avses ett förverkande av oförklarliga tillgångar som sker frikopplat från att vara en indirekt reaktion mot annan konkret brottsmisstanke som utretts parallellt. Självständigt förverkande får ske från såväl fysiska som juridiska personer. Genom hänvisningar i den

lagens 2 kap. till 23 kap. RB ska flertalet bestämmelser om förundersökningsförfarandet tillämpas även i utredningar om självständigt förverkande. I lagen anges uttömmande vilka tvångsmedel som får användas i utredningar om självständigt förverkande (2 kap. 7–12 §§). När det gäller utredning om annat förverkande eller företagsbot och utredningen inte rör någon som är misstänkt för brott med koppling till frågan om förverkande eller företagsbot, hänvisas i 1 kap. 2 § andra stycket till att bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i brottmål ska tillämpas. Det innebär bl.a. att utredningen ska bedrivas som en förundersökning och bestämmelserna i rättegångsbalken blir direkt tillämpliga.²

5.3.2 Annan slags brottsbekämpande verksamhet

Förhinderande av särskilt allvarlig brottslighet (preventivlagen)

I *lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott* (i fortsättningen *preventivlagen*) finns bestämmelser som tillåter användning av vissa tvångsmedel om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslighet som innefattar viss brottslighet som är av sådan art att den till stora delen faller inom Säkerhetspolisens område. Det handlar alltså om allvarliga brott som hotar Sveriges säkerhet, terrorismrelaterade brott och författningshotande verksamhet. Sedan den 1 oktober 2023³ har lagen dock ändrats i flera avseenden, bl.a. genom att tillämpningsområdet för tvångsmedelsanvändningen i preventivt syfte vidgats till att också kunna avse annan allvarlig brottslighet såsom bl.a. organiserad grov narkotika- eller vapenbrottslighet vilka faller inom Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden. I lagen regleras de närmare förutsättningarna för användningen och förfarandet när det ska beslutas om ett tvångsmedel. Frågor om tillstånd av säkerhetsmässig karaktär prövas av Stockholms tingsrätt medan fem av regeringen utsedda tingsrätter prövar tillstånd till tvångsmedel i det den 1 oktober 2023 utvidgade området.⁴

² Prop. 2023/24:144 s. 385.

³ SFS 2024:562.

⁴ Förordningen (2023:541) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel i vissa fall enligt *lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*.

Underrättelseverksamhet i övrigt

Polisen och andra myndigheter samlar in, bearbetar och analyserar uppgifter i sin underrättelseverksamhet för att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet, har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Det finns dock inte någon legaldefinition av underrättelseverksamhet eller någon generell reglering av underrättelseverksamhet. Däremot finns det i särskilda författningar bestämmelser om tvångsmedel i underrättelseverksamhet. Förutom preventivlagen finns sådana bestämmelser i *lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet* (i fortsättningen inhämtningslagen). Även i *lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning* (HDA-lagen) finns bestämmelser om användning av vissa tvångsmedel i underrättelseverksamhet.

Inhämtningslagen reglerar Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att från operatörer som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation. Med underrättelseverksamhet avses den del av brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte har samband med att något konkret brott begåtts eller misstänks ha begåtts. I denna verksamhet får under de förutsättningar som anges i inhämtningslagen – bl.a. att omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss allvarlig brottslig verksamhet – vissa uppgifter om elektronisk information inhämtas från operatörer efter beslut av åklagare.

Lagen om hemlig dataavläsning reglerar förutsättningarna att använda just det hemliga tvångsmedlet hemlig dataavläsning under såväl förundersökning som utanför förundersökning. Tillstånd meddelas av rätten. Se vidare avsnitt 5.5.

Särskild utlänningskontroll

Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar (LSU) innehåller bestämmelser om utvidgade möjligheter att utvisa utlännningar som kan antas begå eller medverka vid terrorismbrottslighet eller annars bedöms utgöra kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet. Vidare finns bestämmelser om förfarandet i dessa slags

säkerhetsärenden. Av 5 kap. i lagen följer att ett antal straffprocessuella tvångsmedel får användas i de fall ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte kan verkställas, bl.a. flera av de tvångsmedel som behandlas nedan. Lagen reglerar en verksamhet som i och för sig gäller utlänningsrätten men har en mycket nära anknytning till brottsförebyggande verksamhet med tanke på att syftet med utvisningsregleringen är att förhindra befarad kommande allvarlig brottslighet.

Internationell rättslig hjälp m.m.

Det förekommer tämligen frekvent behov av rättslig hjälp över gränser mellan stater för brottsbekämpande syften. I en svensk förundersökning kan behövas hjälp med beslagtagande eller kopiering av innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning eller annan informationsbärare som finns i utlandet. Och vice versa kan brottsutredare i ett annat land ha motsvarande behov av insatser från svenska myndigheter avseende föremål som finns i Sverige. Det finns ett flertal författningar och internationella instrument som reglerar den här typen av internationellt samarbete. Här nämns enbart några lagar.

Inom EU (med vissa undantag) gäller *lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder* vilken genomför ett EU-direktiv på området. Enligt den lagen kan åklagare i Sverige utfärda en utredningsorder till en annan medlemsstat som avser t.ex. beslag, kopiering av handling, husrannsakan eller hemligt tvångsmedel. På motsvarande sätt är Sverige skyldigt att erkänna och verkställa utredningsorder som utfärdats av annan medlemsstat. I lagen anges de närmare förutsättningarna och förfarandet. En del bestämmelser om granskning, bevarande och förstöring avviker en del från vad som gäller när åtgärder vidtas i eller från Sverige i en svensk förundersökning. Nämnas kan också *lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder* som medger användning av tvångsmedlen beslag och husrannsakan. Se även *lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder* samt *lagen (1957:668) om utlämning för brott*.

Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål gäller i övriga fall än de som avser europeiska utredningsorder. Även

denna lag reglerar bl.a. möjligheter att begära att annan stat genomför åtgärder som innebär verkställighet av straffprocessuella tvångsmedel som behövs i en svensk förundersökning och, vice versa, skyldighet att utföra verkställighet av tvångsmedel i Sverige på begäran av annan stat.

Tvångsmedel enligt lagen om en europeisk utredningsorder och lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål kan innebära hantering av mycket stora mängder uppgifter som svenska brottsbekämpande myndigheter antingen inhämtar för annan stats räkning eller mottar från annan stat för egen användning. Handlar det om mottagen information, kan det finnas användningsbegränsningar som behörig myndighet i annan stat ställt upp för hur informationen får användas. I båda lagarna anges att sådana användningsbegränsningar ska följas oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. En användningsbegränsning för mottagen information påverkar dock inte, i princip, tillämpningen av vad som enligt 2 kap. TF blir att se som allmän handling eller någon begränsning i enskilds rätt enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av eller använda sig av allmän handling. Inte heller påverkar det förhållandet att en svensk brottsbekämpande myndighet på begäran av en behörig myndighet i annan stat endast inhämtar uppgifter för destination till den andra staten huruvida inhämtad information i och för sig blir allmänna handlingar vid den brottsbekämpande myndigheten i Sverige eller inte. Det är en annan sak att sekretess i många fall hindrar ett utlämnande enligt 2 kap. TF.

Möjliggörande av verkställighet av frihetsberövande påföljder

Den 1 juli 2024 infördes *lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder*. Genom den nya lagen kan hemliga tvångsmedel under vissa angivna förutsättningar få användas för att lokalisera personer som håller sig undan eller avvikit från verkställighet av påföljderna fängelse, rättspsykiatrisk vård eller slutna ungdomsvård. Dessa möjligheter omfattar även förfaranden om överlämnanden enligt europeisk eller nordisk arresteringsorder eller annat överlämnande, se ovan nämnda lagar.⁵ Frågor om tillstånd till tvångsmedelsanvändningen prövas av den

⁵ Prop. 2023/24:108 s. 45.f.

tingsrätt som har meddelat den dom som ska verkställas eller, om högre rätt meddelat domen, den tingsrätt som dömt i målet. Det kan tillfogas att i samma lagstiftningsärende infördes i princip parallella bestämmelser i dels 27 kap. 19 c § RB, dels 6 b § HDA-lagen för att möjliggöra lokalisering av personer som håller sig undan eller avvikit från beslut om anhållande eller häktning. Dessutom har möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i syfte att lokalisera utlännings, som inte fullgjort ålagd anmälningsskyldighet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännings, utökats genom ändringar i 5 kap. 5 § LSU och i 9 § HDA-lagen.

5.4 Något om aktuella öppna tvångsmedel

5.4.1 Inledning

Det finns som sagt olika slags personella och reella tvångsmedel. Man kan också dela in dem i öppna tvångsmedel respektive hemliga tvångsmedel. I det förra fallet ligger det inte i sakens natur att de sker i det fördolda i förhållande till den som drabbas av tvångsmedlet medan det i det senare fallet är själva vitsen med tvångsmedlet att det sker genom något slags hemlig övervakning visavi drabbade. I det följande beskrivs i korthet de öppna reella tvångsmedel som är av intresse för vårt uppdrag. Som sagt tidigare är beskrivningen ofullständig och kortfattad. De närmare rättsliga förutsättningarna och beslutsförfarandet berörs exempelvis inte alls. I avsnitt 7 och 8 beskrivs respektive tvångsmedel mer ingående i relevanta avseenden.

5.4.2 Beslag

Allmänt om beslag

Tvångsmedlet beslag innebär att brottsutredande myndighet tar hand om lös egendom för att tillfälligt förvara denna. Beslag får, enligt 27 kap. 1 § RB, användas i fråga om föremål och skriftliga handlingar som är tillgängliga. Beslag kan alltså inte beslutas i förväg eller för att t.ex. leta efter föremål. Däremot kan det exempelvis beslutas om något av tvångsmedlen husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter egendom som kan tas i beslag (28 kap.

1 och 11 §§ RB). Beslut om beslag och verkställighet sammanfaller därför oftast i tiden.⁶

Beslag av ett föremål får ske om det skäligen kan antas ha betydelse för något av fem angivna beslagsändamål. Det första ändamålet är att föremålet har betydelse för utredning om brott (bevisbeslag). Det andra är att någon har blivit av med föremålet genom brott (återställandebeslag). Det tredje ändamålet avser att föremålet kan bli förverkat (förverkandebeslag). Det fjärde ändamålet är att föremålet kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Slutligen anges som ett femte beslagsändamål att egendomen har betydelse för en utredning om förverkande (27 kap. 1 § RB). Ett beslag sker inte sällan för mer än ett ändamål. Det förekommer ytterligare beslagsändamål i specialstraffrätt som dock inte närmare berörs här.

Elektroniskt lagrad information anses inte i sig kunna tas i beslag då den inte har en sådan fysisk form som förutsätts för beslagsobjekt genom uttrycken föremål respektive skriftlig handling. Däremot kan informationsbäraren där informationen fixerats eller annars finns lagrad, t.ex. en dator, USB-minne, mobiltelefon eller liknande, tas i beslag. Beslaget avser då informationsbäraren i sig och den i bäraren lagrade informationen blir genom beslaget åtkomlig för undersökning.

Beslagsförbud

I 27 kap. 2 § RB föreskrivs ett förbud mot att ta vissa skriftliga handlingar i beslag. Förbudet gäller om handlingen kan antas innehålla uppgifter som omfattas av frågeförbudet enligt 36 kap. 5 § RB för vissa befattningshavare eller den som har tystnadsplikt enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, förutsatt att handlingen innehas av denne 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 (NJA 2015 s. 631).

⁶ Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* (Lindberg), 5 uppl. s. 480.

Granskning

Efter att ett beslag verkställts, förvaras den beslagtagna egendomen normalt hos den brottsutredande myndigheten. Gäller beslaget en mobiltelefon, dator eller annan elektronisk informationsbärare följer av 27 kap. 12 § RB, som anses tillämplig även på information i elektroniska informationsbärare, att den information som finns lagrad i informationsbäraren ska genomsökas och undersökas, dvs. granskas, snarast möjligt, förutsatt att det är informationen som är av intresse för det eller de beslagsskäl som föranlett beslaget. I 27 kap. 12 § RB finns föreskrifter om vem som får granska handlingar och att den behörigheten får delegeras.

Biometrisk autentisering

Den beslagsdrabbade är skyldig att medverka till att öppna ett avläsningsbart informationssystem i en beslagtagen informationsbärare genom biometrisk autentisering (27 kap. 17 f § RB).

Kopiering

Det är vanligt att innehållet i en beslagtagen elektronisk informationsbärare såsom dator eller mobiltelefon kopieras när det har blivit tillgängligt hos den utredande myndigheten, såvida innehållet antas ha betydelse för utredningen. Kopiering är numera en särskilt reglerad verkställighetsåtgärd i 27 kap. 17 a–17 e §§ RB. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att handling som omfattas av beslagsförbud inte får kopieras men att andra handlingar får kopieras om de skäligen kan antas ha betydelse för utredningen av brott eller förverkande (17 a §). Det framgår också att en kopia som varken läggs till grund för beslut att väcka åtal eller används som bevisning som huvudregel ska förstöras när förundersökningen avslutats på annat sätt än genom att läggas ned eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt (17 d §).

Tvångsmedlets användningsområde

Beslag får, utöver i förundersökning, användas

- i utredning om självständigt förverkande,
- i utredning om brott där den misstänkte är under 15 år, och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål⁷.

5.4.3 Husrannsakan

Husrannsakan är ett självständigt straffprocessuellt tvångsmedel som dock har som ett viktigt syfte att skapa förutsättningar för att använda andra tvångsmedel. Av intresse i detta sammanhang kan nämnas tvångsmedlen beslag av elektronisk kommunikationsutrustning och andra informationsbärare samt genomsökning på distans. Husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe hos den misstänkte och, under vissa förutsättningar, hos annan (28 kap. 1 § RB). Handlar det om något annat än ett slutet utrymme men ändå inte en plats dit allmänheten har tillträde, t.ex. en gårdsplan eller byggarbetsplats tillämpas inte bestämmelserna om husrannsakan utan 28 kap. 10 § RB om undersökning å annat ställe, vilken dock inte berörs vidare här. Under pågående husrannsakan är det tillåtet att söka efter lokalt lagrade handlingar i en påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan elektronisk informationsbärare utan att det är särskilt reglerat.⁸ Detta förutsätter dock att genomsökningen är motiverad utifrån det ändamål som husrannsakan har beslutats för och att åtgärden är proportionerlig. Däremot är det inte tillåtet att utan särskilt beslut om genomsökning på distans eller tillstånd till något hemligt tvångsmedel använda en påträffad mobiltelefon för att söka efter externt lagrad information. Till skillnad från vid genomsökning av en beslagtagen informationsbärare så har drabbade av husrannsakan en

⁷ Det ska observeras att begreppet internationell rättslig hjälp används här och i fortsättningen i vidsträckt bemärkelse för att beskriva användningen av straffprocessuella tvångsmedel i utlandet på svensk begäran och vice versa enligt de olika regleringar som finns om detta och som har nämnts i avsnitt 5.3.2, t.ex. bestämmelserna om beslag och husrannsakan i 4 kap. 7 § lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

⁸ Prop. 2021/22:119 s. 65 f.

generell rätt att närvara och övervara det som händer under husrannsakan.

Det är vidare tillåtet att kopiera handlingar, vilket alltså kan omfatta lagrad information i påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan elektronisk informationsbärare utan att dessa behöver tas i beslag. Förutsättningarna för att kopiera och olika skyldigheter att förstöra en kopia är desamma som vid beslag. I princip gäller också detsamma som vid beslag för handlingar som omfattas av beslagsförbud och biometrisk autentisering, se ovan avsnitt 5.4.2.

Tvångsmedlets användningsområde

Husrannsakan får, utöver i förundersökning, användas

- i utredning om självständigt förverkande,
- i utredning om brott där den misstänkte är under 15 år,
- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen),
- i den särskilda utlänningskontrollen,⁹ och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.¹⁰

5.4.4 Genomsökning på distans

Den 1 juni 2022 infördes genomsökning på distans som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel i rättegångsbalken. Genomsökning på distans innebär sökning efter handlingar som finns *lagrade* i ett avläsningsbart informationssystem *utanför* den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att genomföra åtgärden, t.ex. en mobiltelefon eller dator. Åtgärden gör det möjligt att under en brottsutredning komma åt elektroniska uppgifter som kan ha betydelse som bevis och som finns lagrade på exempelvis externa servrar eller i s.k. molnbaserade internetjänster. Tvångsmedlet är reglerat i 28 kap. 10 a–10 i §§ RB. Det har därefter fått ett vidgat tillämpningsområde, se nedan.

⁹ Här och i fortsättningen avses med särskild utlänningskontroll den tvångsmedelsanvändning som kan ske enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

¹⁰ Se not 7.

Genomsökning på distans kan ske med användning av utrustning som har tagits i beslag eller påträffats vid en husrannsakan eller kroppsvisitation, men den kan också genomföras med myndighetens egen utrustning.¹¹ Med ett avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst.¹² Verkställighet av åtgärden kräver normalt uppkoppling mot internet.

Genomsökningen får utföras endast genom autentisering i det avläsningsbara informationssystemet som åtgärden avser (se 28 kap. 10 b § tredje stycket). Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna inte får använda sig av andra sätt för att komma åt innehållet i systemen än de som användaren av tjänsten själv kan använda. Om det krävs exempelvis användarnamn och lösenord, biometrisk autentisering eller inloggning med personlig kod för att komma åt innehållet, måste myndigheterna alltså ha tillgång till det som krävs. Den som har möjlighet att öppna det avläsningsbara informationssystemet med biometrisk autentisering har en skyldighet att medverka till det (27 kap. 17 f § RB)

Genomsökning på distans ska vara av momentan karaktär. Inhämtning av löpande information från ett avläsningsbart informationssystem förutsätter i stället tillstånd till hemlig dataavläsning (se nedan). På motsvarande sätt får genomsökning på distans inte användas för att få tillgång till uppgifter om elektroniska meddelanden som finns hos operatörer. Sådan information kan bara bli tillgänglig via de hemliga tvångsmedlen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK).

Genomsökning på distans förutsätter därutöver att åtgärden inte avser uppgifter som omfattas av beslagsförbudet enligt 27 kap. 2 § RB.

Vad gäller verkställighetsåtgärden kopiering av handlingar som påträffas vid genomsökningen gäller detsamma som vid beslag och husrannsakan (27 kap. 17 a–17 d §§ RB, se ovan avsnitt 5.4.2).

¹¹ Prop. 2021/22:119 s. 76 och 178.

¹² Jfr 1 § andra stycket HDA-lagen och a. prop. s 177.

Tvångsmedlets användningsområde

Genomsökning på distans får, utöver i förundersökning, användas

- i utredning om självständigt förverkande,
- i utredning om brott där den misstänkte är under 15 år,
- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen),
- i den särskilda utlänningskontrollen,¹³ och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.¹⁴

5.4.5 Kroppsvisitation och omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Kroppsvisitation, som regleras i 28 kap. 11, 13 och 13 a §§ RB, liknar husrannsakan i så måtto att det är ett självständigt straffprocessuellt tvångsmedel som dock har som ett viktigt syfte att skapa förutsättningar för att använda andra tvångsmedel. Av intresse i detta sammanhang kan exempelvis nämnas beslag av elektronisk kommunikationsutrustning och andra informationsbärare samt genomsökning på distans.

Kroppsvisitation får alltså användas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller användas för att utföra en genomsökning på distans eller för att omhändertas för att genomsökningen inte ska försvåras (28 kap. 10 f och 11 §§ RB). Till skillnad från husrannsakan ger tvångsmedlet kroppsvisitation dock ingen rätt att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid visitationen utan att informationsbäraren tas i beslag. Det sagda gäller när kroppsvisitation används inom ramen för en förundersökning eller annan utredning om brott eller självständigt förverkande samt enligt preventivlagen.

Sker kroppsvisitationen i den särskilda utlänningskontrollen får polisman vid Säkerhetspolisen tillfälligt *omhänderta* och *undersöka* den elektroniska kommunikationsutrustningen samt *kopiera* innehållet om det krävs för ändamålet med tvångsmedelsanvändningen.

Det finns vidare särskilda bestämmelser i rättegångsbalken om att polisman får tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikations-

¹³ Se not 9.

¹⁴ Se not 7.

utrustning när det behövs för att säkerställa verkställigheten av andra åtgärder, nämligen 23 kap. 9 a § RB i samband med att innehavaren av utrustningen ska förhöras av polis och 28 kap. 10 f § RB då innehavaren av utrustningen är närvarande vid en genomsökning på distans som utförs med en annan elektronisk kommunikationsutrustning. Som framgått ovan får i det sistnämnda fallet också kroppsvisitation utföras.

Bestämmelser om kroppsvisitation som tvångsåtgärd för att leta efter elektronisk kommunikationsutrustning finns vidare i olika regelverk som ligger mer eller mindre långt från de sammanhang som är av intresse i vårt uppdrag, t.ex. i Kriminalvårdens verksamhet eller vid in- och utpasseringskontroller i samband med högskoleprovet. Inte i något fall förefaller det dock finnas regler om att innehållet får granskas närmare, såvida inte konkret brottsmisstanke uppstår och förundersökning inleds som en konsekvens av att utrustning påträffas. Här kan också nämnas bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning inom skolan för att förhindra störningar av undervisningen, vilket alltså ligger väldigt långt från att vara en brottsförebyggande åtgärd.

5.5 Hemliga tvångsmedel

5.5.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel innebär övervakning i brottsbekämpande syfte vilka sker i hemlighet i förhållande till den som är föremål för tvångsmedlet i fråga. På grund av att de är särskilt känsliga från integritets- och rättssäkerhetssynpunkt intar de en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen och de har blivit föremål för särskild lagreglering. Utanför begreppet hemliga tvångsmedel faller dock polisens reguljära spaningsverksamhet, som också kan sägas innebära övervakning och kartläggning, ibland med hjälp av medhavd kamera med kvalificerad zoomfunktion, som är hemlig i förhållande till de personer polisen spanar på. Sådan spaning och ett antal andra polisiära metoder som inte sker öppet är alltså inte lagreglerade.

De hemliga tvångsmedlen och dess användning *inom ramen för förundersökningsverksamhet* regleras i huvudsak i 27 kap. 18–35 §§ RB

där tvångsmedlen definieras och de närmare förutsättningarna för dess användning anges. Där framgår för vilka slags brottsmisstankar som respektive tvångsmedel får användas. Villkoren för att använda de olika tvångsmedlen skiljer sig åt beroende på vilket slags åtgärd som avses och för vilket ändamål tvångsmedlet används. För all användning av de hemliga tvångsmedlen gäller de principer för straffprocessuella tvångsmedel som nämnts i avsnitt 5.2, dvs. legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Objektivitetsprincipen gäller vidare, enligt vår mening, också vid användningen av hemliga tvångsmedel, jämte hanteringen av dess resultat i form av inhämtad information. Objektivitetsprincipen gäller nämligen övergripande för förundersökningens bedrivande, se avsnitt 5.2. Den uttryckliga regleringen är vidare uppbyggd på det sättet att ju mer ingripande tvångsmedlet är, desto högre krav på det misstänkta brottets eller brottslighetens allvar krävs. Generellt krävs också att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt tillstånd från domstol med viss möjlighet för åklagare att vid fara i dröjsmål interimistiskt besluta om ett hemligt tvångsmedel i avvaktan på rättens beslut. Vidare regleras bl.a. saker som krav på lägsta misstankegrad, detaljer om tillståndsprövningen och beslutsinnehåll, olika begränsningar av vad som kan tillåtas, exempelvis hur lång tid verkställigheten får pågå, att ett offentligt ombud som regel ska delta vid domstolsprövningen samt att den som utsatts för ett tvångsmedel som huvudregel ska, om inte viss sekretess hindrar det, i efterhand underrättas om tvångsmedelsanvändningen. Vidare gäller generellt att beslut och åtgärder som rör hemliga tvångsmedel ska dokumenteras. Dokumentationen är inte minst viktig för den misstänktes försvar och tillsynsmyndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens efterkontroll. Hanteringen av uppgifter som hämtas in genom hemliga tvångsmedel är mer utförligt reglerad än vad som gäller för de öppna tvångsmedlen. Det sagda gäller i fråga om granskning av uppgifterna, användningen av överskottsinformation och krav på förstöring av upptagningar och uppteckningar, se vidare om regleringen i avsnitt 8.5.1.

Ett nyare hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, regleras inte i rättegångsbalken utan i en särskild tidsbegränsad lag, den tidigare nämnda lagen om hemlig dataavläsning (HDA-lagen). Lagen trädde i kraft den 1 april 2020 och upphör att gälla vid

utgången av mars 2025. Lagen har sedan ikraftträdandet ändrats i vissa avseenden och i en lagrådsremiss från den 10 oktober 2024 föreslås en del ytterligare ändringar samt att lagen ska bli permanent.¹⁵ I lagen anges förutsättningar, uttryckligen eller genom hänvisningar till bestämmelser i 27 kap. RB, som innebär att det som sagts i föregående stycke även gäller för hemlig dataavläsning som sker inom ramen för en pågående förundersökning. Hemlig dataavläsning får, liksom andra hemliga tvångsmedel, under vissa förutsättningar även användas utanför utredningar av konkreta brottsmisstankar.

Under respektive tvångsmedel nedan anges i vilka sammanhang utöver förundersökning som tvångsmedlet får användas. Det kan understrykas att redovisningen i den delen är en nutidsbild. Regleringen kan förmodas ändras. Exempelvis pågår en utredning, Utredningen om tvångsmedel mot underårig (Ju 2023:12), som bl.a. ska föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte fyllt 15 år och som begår grova brott. Uppdraget gäller användning i såväl brottsutredning enligt 31 § LUL som annan verksamhet i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det ska också ses över om möjligheterna att använda öppna tvångsmedel generellt ska öka eller bli mindre restriktiva än för närvarande. Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

5.5.2 Allmänt om elektronisk kommunikation

Eftersom hemliga tvångsmedel i en betydande utsträckning handlar om att övervaka elektronisk kommunikation i olika avseenden ska här något sammanfattningsvis sägas om vad detta är.

Elektronisk kommunikation innebär överföring av signaler i elektronisk form, t.ex. vid telefoni och datakommunikation. Elektronisk kommunikation förekommer i alla möjliga sammanhang, exempelvis genom telefonsamtal, sms, e-post och meddelanden via appar och olika typer av chattprogram samt uppkopplingar via internet för att besöka webbplatser. För att all kommunikation ska hamna rätt och för att den ska kunna faktureras av operatörerna

¹⁵Lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott. Förslaget ikraftträdande är den 1 april 2025.

(dvs. tjänsteleverantörerna) genereras en del information om varje samtal och meddelande. Exempel på sådan information är telefonnummer, utrustningsnummer (IMEI, MAC), abonnemangsnummer (IMSI), ip-adresser, e-postadresser och användarnamn som meddelandet skickas mellan, tidpunkt som meddelandet sänds och vilken basstation, t.ex. en mobilmast, som meddelandet skickas genom. Informationen följer sedan med själva samtalet eller meddelandet, se 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk information.

Om brottsbekämpande myndighet inte kan ta del av informationen i realtid, krävs det att informationen lagras för att man ska kunna ta del av den. En del information lagras hos operatörer (telekombolagen) för att informationen behövs t.ex. för fakturering. Annan information lagrar bolagen för att de är ålagda att göra det för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna använda sig av informationen om det behövs. Denna lagring av information i brottsbekämpande syfte kallas vanligen för datalagring och regleras i lagen om elektronisk kommunikation. Det är bl.a. sådan datalagring som kommer till användning vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken, lagen om särskild kontroll av vissa utläningar och preventivlagen som ett reglerat hemligt tvångsmedel eller inhämtas i underrättelseverksamheten enligt inhämtningslagen. I lagen finns också bestämmelser om operatörers medverkan vid verkställighet av såväl hemlig övervakning som avlyssning av elektronisk kommunikation samt skyldighet att lämna uppgifter om abonnemang. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt för operatörerna.

När det gäller elektronisk kommunikation ska tilläggas att den i dag i mycket stor utsträckning sker genom allmänt tillgängliga kommunikationstjänster (s.k. interpersonella kommunikationstjänster). Några exempel på sådana tjänster är Apple Imessage, Messenger from Meta, Telegram och Whatsapp. När det närmare gäller sådana tjänster, se SOU 2023:22 s. 325 ff.

5.5.3 Olika hemliga tvångsmedel

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress (s.k. trafikuppgifter om meddelanden såsom samtalslistor eller realtidsinformation),
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar, t.ex. vilka mobiltelefoner, som har funnits inom ett visst geografiskt område (så kallad basstationstömning), eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning, t.ex. en viss mobiltelefon eller visst sim-kort finns eller har funnits (lokaliseringssuppgift).

Genom HÖK får också sådana meddelanden som avses i 1) hindras från att nå fram, 27 kap. 19 § RB. Tvångsmedlet ger inte tillgång till något av innehållet i meddelandena, t.ex. vad som sägs eller vad det står i ett sms. HÖK resulterar vanligen i omfattande förteckningar över telefonnummer och andra adresser som har kommunicerat med varandra eller som kopplats upp mot olika basstationer.¹⁶

Tvångsmedlets användningsområde

HÖK får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen),
- för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa angivna brott (inhämtningslagen),
- i den särskilda utlänningskontrollen,¹⁷
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål,¹⁸ och
- i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

¹⁶ Lindberg s. 615.

¹⁷ Se not 9.

¹⁸ Se not 7.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK) innebär att meddelanden (både muntlig och skriftlig kommunikation), som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Ett tillstånd till hemlig avlyssning ger också rätt till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Se 27 kap. 18 § RB.

Avlyssning av samtal där någon i samtalet skulle haft vittnesförbud enligt 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB för det som sägs ska omedelbart avbrytas, och upptagningar och uppteckningar ska i dessa delar omedelbart förstöras, 27 kap. 22 § tredje stycket RB. I övrigt resulterar verkställigheten av tvångsmedlet i att i princip all avlyssning kan utläsas av de upptagningar och uppteckningar som görs under eller i samband med avlyssningen.

Avlyssningen verkställs i praktiken av polisen eller en operatör genom en teknisk inkoppling av polisens utrustning för avlyssning och inspelning.¹⁹ När en inspelning lyssnas av görs oftast kortfattade uppteckningar av de samtal som är av intresse för utredningen. En uppteckning kan också bestå av en utskrift av hela eller delar av ett samtal eller annat meddelande.²⁰

Tvångsmedlets användningsområde

HAK får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen),
- i den särskilda utlänningskontrollen,²¹ och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.²²

¹⁹ Lindberg s. 595.

²⁰ Lindberg s. 596

²¹ Se not 9.

²² Se not 7.

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas, 27 kap. 20 a § RB. Det är bl.a. inriktningen på just personövervakning som särskiljer hemlig kameraövervakning från den som exempelvis Polismyndigheten utför i allmänt brottsbekämpande syfte med stöd av kamerabevakningslagen (2018:1200). Som huvudregel ska tillstånd om hemlig kameraövervakning avse en viss plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig men kan under vissa förhållanden i stället få avse den misstänkte eller, om det inte finns någon misstänkt, brottsplatsen eller dess nära omgivning. Särskilt tillstånd kan ges för att installera kamerautrustning på en plats som skyddas mot intrång, s.k. tillträdestillstånd, 27 kap. 25 a § RB. Härmed kan t.ex. avses den misstänktes bostad, en trappuppgång, ett kontorsrum eller annan plats som skyddas mot intrång genom bestämmelser om hemfridsbrott och olaga intrång.

Hemlig kameraövervakning verkställs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

Tvångsmedlets användningsområde

Hemlig kameraövervakning får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen),
- i den särskilda utlänningskontrollen,²³ och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.²⁴

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning innebär avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud samt som avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som

²³ Se not 9.

²⁴ Se not 7.

allmänheten inte har tillträde till, 27 kap. 20 d § RB. Som huvudregel ska tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse en viss plats där det finns särskild anledning anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig men kan under vissa förutsättningar få avse den misstänkte. Det uppställs särskilda krav för rumsavlyssning av annans stadigvarande bostad. Särskilt tillstånd kan ges för att installera avlyssningsutrustning på en plats som skyddas mot intrång, s.k. tillträdestillstånd, 27 kap. 25 a § RB. Härmed kan t.ex. avses den misstänktes bostad, ett kontorsrum eller annan plats som skyddas mot intrång genom bestämmelser om hemfridsbrott och olaga intrång eller en bil som skyddas av bestämmelsen om egenmäktigt förfarande.

Hemlig rumsavlyssning får inte avse samtal eller annat tal där någon som yttrar sig skulle haft vittnesförbud enligt 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB för det som sägs. Eventuell avlyssning av sådant ska omedelbart avbrytas, och upptagningar och uppteckningar ska i dessa delar omedelbart förstöras (jämför avsnitt 5.4.2 om det s.k. beslagsförbudet).

Hemlig rumsavlyssning verkställs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

Tvångsmedlets användningsområde

Hemlig rumsavlyssning får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen), och
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.²⁵

Hemlig dataavläsning

Som framgått tidigare är hemlig dataavläsning ett ganska nytt tvångsmedel som regleras i HDA-lagen. Hemlig dataavläsning innebär att uppgifter, som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem (1 § HDA-lagen).

Hemlig dataavläsning beskrivs ibland som en speciell verkställighetsform av andra hemliga tvångsmedel nämligen avlyssning eller

²⁵ Se not 7.

övervakning av elektronisk kommunikation, kameraövervakning och rumsavlyssning.²⁶ Hemlig dataavläsning ger exempelvis bättre möjlighet än de andra tvångsmedlen att läsa krypterad information. Hemlig dataavläsning ger dock vidare tillgång till viss information som inte kan fås genom de nämnda andra tvångsmedlen och är på det viset ett självständigt tvångsmedel, se punkterna 6 och 7 i 2 § första stycket HDA-lagen.

Olika förutsättningar för tillstånd till användning gäller beroende på vad för slags uppgifter som ska hämtas in vid dataavläsningen där strängast förutsättningar gäller för inhämtning av rumsavlyssningsuppgifter.

Särskilt tillstånd kan ges för att installera tekniska hjälpmedel på en plats som skyddas mot intrång, s.k. tillträdestillstånd, 12 § HDA-lagen. Sådant tillträdestillstånd får dock inte avse vissa platser där särskilt skyddad tystnadsplikt förekommer, såsom exempelvis tidningsredaktioner, sjukvårdslokaler, advokatkontor eller biktrum, 13 § HDA-lagen.

Vid verkställighet av hemlig dataavläsning hämtas informationen inte från operatörer eller från utrustning som polisen placerat ut. Informationen samlas i stället in från den berördes egen kommunikationsutrustning eller från dennes konton hos externa tjänster. Verkställande myndighet får installera de tekniska hjälpmedel som behövs och får bryta systemskydd för avläsningen. Operatörer har en skyldighet att medverka vid verkställigheten genom att hjälpa till att identifiera vilka tjänster en specifik användare har.

Tvångsmedlets användningsområde

Hemlig dataavläsning får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott,
- för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (gäller bara kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter),
- i den särskilda utlänningskontrollen²⁷ (gäller inte rumsavlyssningsuppgifter),

²⁶ Lindberg s. 844.

²⁷ Se not 9.

- vid internationell rättslig hjälp i brottmål,²⁸ och
- i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder (gäller bara kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter).

Postkontroll

Postkontroll, eller kvarhållande av försändelse som det också kallas, är inte reglerat som ett hemligt tvångsmedel utan regleras i anslutning till regleringen av beslag i 27 kap. RB. I realiteten är det dock ett hemligt tvångsmedel i och med att det handlar om att en enskild försändelse, utan avsändarens eller mottagarens vetskap, hålls kvar hos ett befordringsföretag i väntan på att fråga om den ska tas i beslag har avgjorts, se 27 kap. 9 § RB. Det ligger i sakens natur att en postkontroll inte får avse skriftlig handling som omfattas av beslagsförbud enligt 27 kap. 2 § RB. Som framgått ovan gäller beslagsförbudet analogiskt även för innehållet i postade elektroniska informationsbärare, t.ex. innehållet i ett USB-minne. Postkontroll innebär inte att försändelsen får undersökas, öppnas och granskas då åtgärden sker enligt rättegångsbalken.²⁹ I en förundersökning får det ske först efter att beslag av densamma beslutats och verkställts.

Tvångsmedlets användningsområde

Postkontroll får, utöver i förundersökning, användas

- för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen) varvid försändelsen även får öppnas, granskas och kopieras,
- i den särskilda utlänningskontrollen³⁰ varvid försändelsen även får öppnas och granskas men inte kopieras, samt
- vid internationell rättslig hjälp i brottmål.³¹

²⁸ Se not 7.

²⁹ Se 2 § preventivlagen och 5 kap. 7 § LSU. Enligt 9 d § preventivlagen får en handling som påträffas vid bl.a. postkontroll kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet. Detsamma gäller för övrigt även för handling som påträffas vid husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som beslutats enligt lagen.

³⁰ Se not 9.

³¹ Se not 7.

6 Några utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: Övervägandena i grundlagsfrågan bör ta sin utgångspunkt i och styras av följande tre var för sig och sammantagna (kumulativa) förutsättningar.

- 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.

Den grundlagsskyddade handlingsoffentligheten är en grundbult i den offentlighetsprincip som är en central del av vår rättsordning och vårt demokratiska samhällsskick. Det skulle kunna hävdas att införandet av diverse begränsningar eller undantag i tryckfrihetsförordningen för olika situationer riskerar att förta robustheten hos den centrala konstruktionen för begreppet allmän handling och därmed respekten för den grundlagsfästa principen om handlingsoffentlighet. Det säger sig därför självt att det måste krävas tungt vägande skäl för att i något avseende införa en snävt utformad begränsning av handlingsoffentlighetens räckvidd. Vid övervägandena i uppdraget att ta ställning till om det bör införas ett undantag från allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen finns det därför anledning att formulera vilka förutsättningar som är särskilt viktiga att ha med som utgångspunkter i de fortsatta bedömningarna. Vi menar att följande förutsättningar, var för sig och sammantagna, bör vara uppfyllda för att det alls ska vara motiverat att föreslå ett undantag.

En *första förutsättning* är att det ska finnas ett starkt och påtagligt behov av ett undantag, för att tillgodose enskildas eller det allmännas intressen. Behovet måste framstå som att handlingsoffentlighetens nuvarande räckvidd innebär ett tydligt problem i något avseende. Problemet kan i och för sig vara såväl principiellt som praktiskt eller, för den delen, vara ett potentiellt framtida problem som kan befaras. I det sagda ligger även att andra alternativa regleringsätt än en begränsning av handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen inte är eller kan bli en framkomlig väg att komma till rätta med problemet. Inte heller får dagsaktuella problem framstå som sannolikt övergående med tanke på vad som kan förväntas av den framtida informationstekniken, exempelvis genom trolig framtida tillgång till vassa verktyg för utsortering av relevanta handlingar redan i inhämtningsstadiet eller liknande. Vi är dock medvetna om att utvecklingen går mycket fort och att det förstås finns en risk för att en behovsbedömning i dag inte kommer att stå sig vid framtida ändrade samhällliga, rättsliga eller informationstekniska förhållanden.

En *andra förutsättning* är att en analys av vilka insynsintressen som kan finnas i den handlingsmassa som skulle omfattas av ett undantag leder till slutsatsen att insynsintressena är så obefintliga eller svaga att handlingsoffentligheten trots en eventuell begränsning alltjämt kommer att tjäna sina syften¹. Ett eventuellt undantag måste på det område som begränsningen ska omfatta under alla förhållanden framstå som en proportionerlig och rimlig balans mellan de intressen som talar för insyn kontra de intressen som talar för en begränsning av insynen. Frånvaro av ett påtagligt allmänt intresse av insyn måste i vart fall vara ett minimikrav.

Slutligen, som en *tredje och sista förutsättning*, och nog så viktig aspekt, är det förhållandet att det handlar om att ändra i en på visst sätt utformad grundlagsreglering. Regleringen i 2 kap. TF anger på ett uttömmande sätt dels de grundläggande rekvisit som konstituerar vilka fysiska handlingar och upptagningar som ska omfattas av begreppet allmän handling, dels olika undantag som innebär att en handling, trots att de grundläggande rekvisiten är uppfyllda, ändå inte ska anses som en allmän handling. Det är inte tal om att nu överväga en generell förändring av den grundläggande definitionen av begreppet handling och förvaringsrekvisitet för elektroniska upptagningar eller den existerande samordningen mellan till-

¹ Se 2 kap. 1 § TF och vidare i avsnitt 7.5.4.

gänghetsrekvisitet och inkommandetidpunkten för upptagningar som gjorts tillgängliga av annan². Det vore givetvis olämpligt med tanke på att frågan gäller ett mycket snävt område inom den offentliga sektorn. Våra direktiv kan alls inte heller uppfattas som ett mandat att föreslå något sådant. Vidare saknas helt anledning att överväga något motsvarande undantag från tryckfrihetsförordningens tillämplighet över huvud taget som finns för barnpornografisk bild i 1 kap. 14 § TF. Vad det handlar om är alltså att överväga ett specifikt undantag från den generella och grundläggande konstruktionen av handlingsoffentligheten i 2 kap. 3–10 §§ TF. Att utforma ett undantag som kan infogas i den komplexa regleringen i 2 kap. TF på ett sätt som inte orsakar tillämpningsproblem är emellertid en lagteknisk utmaning.

Alldeles bortsett från den intresseavvägning och bedömning i sak som ska göras utifrån de tidigare nämnda förutsättningarna ställer alltså själva faktumet att det är fråga om en grundlagsändring alldeles särskilda krav. Det krävs en lämplig lagteknisk utformning som kan stå sig över lång tid, dvs. inte behöver ändras p.g.a. exempelvis informationsteknikens utveckling eller förändringar i den verksamhet eller ”handlingsmassa” som undantaget skulle vara tillämpligt på. Alltför specificerade beskrivningar vars relevans under kommande decennier kan vara tveksam ska alltså undvikas.

Centralt är vidare att utformningen måste kunna fungera för olika brottsbekämpande myndigheter oavsett hur de organiserat sin verksamhet eller vilka variationer i rutiner och arbetssätt som kan förekomma mellan och inom myndigheterna eller över tid. Det måste med andra ord undvikas att ett undantag i 2 kap. TF utformas så att det blir verksamhetsstyrande för myndigheternas kärnverksamheter, eftersom det inte alls är den funktion som regleringen av handlingsoffentligheten ska ha.

I och med att det handlar om en eventuell begränsning av medborgerliga rättigheter ställs emellertid samtidigt krav på en utformning som är så pass klar och tydlig att den inte ytterligare försvårar tillämpningen av en redan komplicerad reglering. Detta är särskilt

² Högsta förvaltningsdomstolen har framhållit att det vid inhämtning genom straffprocessuella tvångsmedlet beslag visserligen framstår som något oegentligt att tala om att annan gjort den beslagtagna handlingen tillgänglig för myndigheten. Med hänvisning till det offentlighetsintresse som bär upp regleringen av allmänna handlingar fann domstolen dock att med uttrycket att annan gjort upptagning tillgänglig för myndigheten, får förstås att det inte rör sig om en hos myndigheten upprättad handling. (HFD 2018 ref. 17.)

viktigt i fråga om just den grundlagsskyddade rättigheten att ta del av allmänna handlingar som kan påkallas direkt av enskilda genom framställningar enligt 2 kap. 15–17 §§ TF till brottsbekämpande myndigheter.

Till bilden hör att denna grundlagsskyddade rättighet i mycket stor utsträckning ska tillgodoses av mängder av befattningshavare utifrån bedömningar av hur innehållet i 2 kap. TF ska tolkas och tillämpas i konkreta fall. Ett krav för att alls kunna föreslå ett undantag måste därför vara, menar vi, att det kan preciseras och avgränsas så att räckvidden av undantaget, rättsligt och sakligt sett, kan utläsas av bestämmelsen. Det sagda ska dock inte förstås alltför absolut. Även med ett undantag som är tillfredsställande preciserat och avgränsat, kommer det naturligtvis, som med alla befintliga undantag, att uppstå gränsdragningsfrågor i rättstillämpningen där olika tolkningar och bedömningar kan behöva prövas i domstol utifrån omständigheterna i det särskilda fallet. Av det som sagts i det föregående, om behovet av en reglering som kan stå sig över tid, framgår också att det finns en viss motstridighet mellan kravet på precisering och kravet på allmängiltighet över tid.

7 Ett undantag vid tvångsmedlet beslag

7.1 Inledning

Utredningsuppdraget omfattar att överväga ett undantag i 2 kap. TF för handlingar som inhämtats genom verkställighet av straffprocessuella tvångsmedel jämte kopior av dem. Uppdraget har alltså, som tidigare påpekats, getts ett öppet innehåll avseende vilka straffprocessuella tvångsmedel som ska omfattas av ett undantag. Kärnan i uppdraget är emellertid handlingar som inhämtas genom verkställighet av beslag, närmare bestämt beslag av en elektronisk informationsbärare vari handlingar finns elektroniskt lagrade och tillgängliga på det sätt som uppfyller förvaringskriteriet i 2 kap. 6 § TF samt de kopior som görs av innehållet i en beslagtagna informationsbärare.

I avsnitt 7.5 behandlas våra överväganden i denna kärnfråga och vi lämnar där ett förslag till en grundlagsändring som tar sikte på att lösa den fråga som uppstått med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens bedömningar i rättsfallet HFD 2018 ref. 17 och bl.a. Beslagsutredningens arbete. I avsnitt 7.6 behandlar vi den särskilda frågan enligt kommittédirektiven om det i undantaget bör göras skillnad mellan beslagtagna fysiska handlingar¹ och upptagningar i beslagtagna elektroniska informationsbärare. Där behandlar vi också frågan om skillnad bör göras mellan upptagningar för automatiserad behandling och andra slags upptagningar, dvs. om även beslag av informationsbärare avsedda för dessa andra slags upptagningar bör omfattas av undantaget.

¹ I direktiven och i HFD 2018 ref. 17 benämnda som konventionella handlingar.

7.2 Om förundersökning, förundersökningsmaterial och dokumentation

7.2.1 Inledning

Beslag är ett straffprocessuellt tvångsmedel i dess egentliga mening. Med detta menas att tvångsmedlet används i ett straffprocessuellt förfarande som syftar till att utreda och lagföra misstänkt brott inom ramen för ett förundersökningsförfarande. Är det en svensk förundersökning, regleras förutsättningarna i allt väsentligt i 27 kap. RB även om det finns vissa bestämmelser om beslag i specialförfattning. Beslag kan också användas vid utredningar om brottsmisstanke mot person under 15 år (36 § LUL). Vad beträffar beslag vid internationell rättslig hjälp – på svensk begäran i en förundersökning eller på begäran av utländsk myndighet i anledning av brottsutredning i annat land – finns regler om det i 2 kap. 13–15 a och 3 kap. 32 och 38 §§ lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder samt i 4 kap. 14, 16, och 19–24 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Dessutom finns en reglering, som liknar beslagsregleringen, om frysning av bl.a. bevismaterial i *dels* EU:s förordning 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande och lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, *dels* lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet av frysningsbeslut i vissa fall. Enligt den sistnämnda lagen verkställs beslut om utfärdande av frysningsbeslut respektive erkännande och verkställighet av utländskt frysningsbeslut genom tvångsmedlet beslag i det fall frysningen avser ett föremål, se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 3 § i den kompletterande lagen. Därutöver får tvångsmedlet beslag förekomma i utredning om självständigt förverkande enligt 2 kap. 7 och 8 §§ lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot, se avsnitt 5.3.1. Genom hänvisningar i nämnda lagar gäller, i allt väsentligt, vad som föreskrivs i 27 kap. RB om beslag på motsvarande sätt vid beslag utanför förundersökningsförfarandet.

Beslag förekommer således inte som tvångsmedel i annan brottsbekämpande verksamhet än inom ramen för en förundersökning eller motsvarande utredningsförfarande avseende brott eller självständigt förverkande och i det internationella straffrättsliga samarbetet i utredningsverksamhet. För de kommande övervägandena rörande införandet av ett undantag i 2 kap. TF finns det därför skäl att översiktligt beskriva hur förundersökningsverksamheten ramas in och, framför allt, vad som gäller för dokumentationen i verksamheten och däri förekommande handlingar.

7.2.2 Vad är en förundersökning?

Brottsbekämpande myndigheters utredning av en misstanke om ett konkret brott sker inom ramen för en förundersökning enligt bestämmelserna i 23 kap. RB. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl *finns anledning att anta* att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). Beviskravet gällande brottsmisstankens styrka för att den s.k. förundersökningsplikten ska inträda är alltså lågt ställt. En förundersökning kan först ha ett spaningsstadium och sedan ett utredningsstadium, men variationerna är stora och ibland pågår båda inriktningarna parallellt, särskilt i större förundersökningar som avser flera brott eller flera brottsmisstänkta. När en ensam gärningsman grips på bar gärning behövs ingen spaning. Spaning är också något som försiggår utanför förundersökningsförfarandet, som en del av brottsbekämpande myndigheters verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet, se nedan om underrättelseverksamhet. I mycket enkla fall, främst gällande bötesbrott, kan brottsutredning ske utan förundersökning genom s.k. förenklad utredning (23 kap. 22 § RB). Beslag av elektroniska informationsbärare i syfte att komma åt deras innehåll torde i praktiken knappast förekomma i förenklade utredningar.

Förundersökningens syften är att utreda vem som kan misstänkas för ett aktuellt brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling (23 kap. 2 § RB). För att uppnå detta syfte kan en förundersökning bestå av utredningsåtgärder av skiftande slag. Till skillnad från den detaljerade regler-

ingen i rättegångsbalken av domstolsförfarandet i brottmål, har regleringen av förundersökningsförfarandet mer karaktär av ramverk med detaljregler bara i vissa frågor av särskild vikt för rätts-säkerheten. Denna modell syftar till att tillgodose det behov av flexibilitet som skiftande typer av förundersökningar har. Såväl rättegångsbalken som förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) innehåller regler om förfarandet vid vissa mer ingripande utredningsåtgärder såsom förhör eller tvångsmedelsanvändning. Där finns också viktiga regler för rättssäkerheten om central dokumentation av utredningsmaterial och av vidtagna åtgärder under förundersökningen, se följande avsnitt.

En förundersökning inleds genom ett särskilt beslut om det och förundersökningen leds av en förundersökningsledare. Detta framgår i 23 kap. 3 § RB där också kompetensfördelningen mellan åklagare och polisiära förundersökningsledare regleras. Oavsett vem som leder en förundersökning, utförs som regel själva utredningsarbetet av polispersonal eller, i vissa fall, av personal vid Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverkets skattebrottsenheter. Utöver utredande poliser ska även nämnas it-forensisk personal och civilanställda analytiker som också hör till förundersökningspersonalen. Är förundersökningsledaren en åklagare, innebär det att förundersökningspersonalen arbetar vid skilda myndigheter. Vid Ekobrottsmyndigheten gäller dock särskilda förhållanden som inte närmare berörs här.

Av 23 kap. 3 § RB följer vidare att förundersökningsledarskapet är odelbart. Vid en åklagarledd förundersökning är det således endast *en* åklagare som kan vara förundersökningsledare i det som utgör en förundersökning². Enligt 1 a § FUK har förundersökningsledaren ansvaret för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt samt att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Det sagda hindrar inte att olika åklagare kan träda in och ta beslut i en förundersökning utan att vara förundersökningsledare, t.ex. en jouråklagare som tar brådskande beslut utanför kontorstid, eller att annan åklagare än förundersökningsledaren inställer sig till en häktningförhandling vid domstol. Ett förundersökningsledarskap kan vidare växla varaktigt eller temporärt. I större eller mer komplexa förundersökningar förekommer

² Prop. 1994/95:23 s. 79 f.

vidare förstärkt åklagarfunktion med flera åklagare, dock alltid med en av dem som förundersökningsledare.³

Utanför förundersökningsförfarandet faller den del av polisens och vissa andra myndigheters brottsbekämpande verksamhet som inte har samband med att något konkret brott har begåtts eller misstänks ha begåtts. Polisen och andra myndigheter som bedriver *underrättelseverksamhet* kan genom spaning, kartläggning eller andra sätt samla in, bearbeta eller analysera uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda och beivra eller förhindra brott. Denna verksamhet går i korthet ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Det rör sig alltså om misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller allmänna misstankar om framtida brott. Det framtagna underrättelsematerialet kan senare komma att läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förebygga eller förhindra brott. Verksamheten är inte närmare reglerad och öppna straffprocessuella tvångsmedel såsom beslag får inte användas.⁴

Utanför förundersökningsförfarandet faller också s.k. *förtredningar*, dvs. sådana punktvisa och begränsade åtgärder, dock inga tvångsmedel, som kan behöva vidtas för att få tillräckligt underlag för beslut om förundersökning ska inledas eller inte.

En *förundersökning avslutas* genom att den läggs ned eller genom att beslut tas i åtalsfrågan. Förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning framgår av 23 kap. 4 § andra stycket och 4 a § RB. Beslut att lägga ned kan fattas av polisiär förundersökningsledare eller åklagare. Beslut i åtalsfrågan tas dock alltid av åklagare. Ett sådant beslut är antingen positivt (åtal väcks) eller negativt (åtal väcks inte) och avslutar förundersökningen. Det är inte ovanligt att en förundersökning rört flera brottsmisstankar eller misstänka gärningsmän och att åtal väcks bara beträffande vissa gärningar eller vissa av gärningsmännen. Avslut av förundersökningar genom negativt åtalsbeslut förutsätter, som huvudregel, att slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB skett med den misstänkte.

³ Åklagarmyndigheten, Flera åklagare i samma ärende, Om förundersökningsledarskap, förstärkt åklagarfunktion och rådgivande panelförfarande, Åklagarmyndigheten, Rättslig vägledning (RäV 2022:15) s. 14 f.

⁴ Tidigare fanns det en legaldefinition av underrättelseverksamhet, se 3 i den upphävda 1998 års polisdatalag (1998:622).

Om det sedan åtal väckts krävs ytterligare utredning, gäller de allmänna bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. RB även för sådan kompletterande utredning, se 23 kap. 23 § RB. Detta gäller oavsett om kompletteringen sker på åklagarens initiativ eller efter föreläggande från rätten enligt 45 kap. 11 § eller 46 kap. 12 § RB. I 58 kap. 6 a och 6 b §§ RB finns bestämmelser om bl.a. åklagarens återupptagande av förundersökningen och rättens föreläggande om utredningsåtgärder vid resningsansökan.

Som framgått i avsnitt 5.3.1 gäller, genom hänvisningar i aktuella lagar, flertalet bestämmelser i 23 kap. RB om förundersökningsförfarandet även vid utredningar om brottsmisstanke mot en person under 15 år eller i utredningar om självständigt förverkande. Det gäller exempelvis i fråga om skyldigheten att bedriva utredningen objektivt, dokumentationskraven samt den berördes rätt till information om och insyn i utredningen, se 32 § LUL samt 2 kap. 5 § och 6 kap. 2 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

7.2.3 Vad ingår i förundersökningens dokumentation?

Förundersökningsmaterial består av en allteftersom utredningen fortskrider växande mängd insamlat respektive skapat utredningsmaterial av sådana framställningar i skrift eller bild och upptagningar som överensstämmer med handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF. En mer adekvat beskrivning än ordet material är därför att använda benämningen förundersökningens dokumentation eller möjligen utredningshandlingar.

För rättssäkerheten är det av central betydelse att utredningsmaterial och vidtagna åtgärder fortlöpande dokumenteras från och med inledandet av en förundersökning. Det är genom insyn i den dokumentationen som den misstänkte så småningom kan få inblick i brottsutredningen och åklagarens bevismaterial samt möjlighet att få utredningsmaterialet justerat eller berikat på sätt som krävs för ett effektivt försvar. Detta är en vital del i den rätt till en rättvis rättegång som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Det är också genom dokumentationen som det i efterhand kan kontrolleras att en förundersökning bedrivits på ett korrekt sätt och att vidtagna åtgärder varit befogade. Denna kontroll har inte bara

betydelse för den misstänktes rättssäkerhet utan även för en målsägande och andra enskilda som berörts av någon förundersökningsåtgärd samt för tillsynsmyndigheters granskning. Det finns därför bestämmelser om dokumentation i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen.

Förundersökningsprotokoll

Enligt 23 kap. 21 § första stycket RB ska det vid förundersökningen föras protokoll över det som har förekommit av betydelse för utredningen. I 20–23 §§ FUK finns närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollet och dess innehåll. Även i 45 kap. 7 § RB finns en bestämmelse av betydelse i sammanhanget. Av denna följer att sådant som inte rör åtalet inte ska finnas med i det förundersökningsprotokoll som åklagaren ger in till rätten då åtal väcks. Bestämmelsen infördes genom en lagändring år 1987. Bakgrunden till ändringen var att det ansågs stötande att domstol ibland fick tillgång till uppgifter om brottsmisstankar som inte lett till åtal och att sådana uppgifter kunde bli offentliga genom att de ges in till domstol (prop. 1986/87:89 s. 101).

Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning ska alltså löpande dokumenteras. Med termen *förundersökningsprotokoll* brukar emellertid ofta inte åsyftas all denna löpande dokumentation. I stället brukar avses den ”slutrapport” över utredningen, som sammanställs i slutet av en förundersökning inför ett beslut i åtalsfrågan (se 23 § FUK). Det färdiga förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstol (prop. 1994/95:23 s. 83).

Det är alltså det som är av betydelse för utredningen som ska tas med i protokollet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan anses vara av betydelse eller utan betydelse är det ett grundläggande krav att den i 23 kap. 4 § RB föreskrivna objektivitetsprincipen beaktas av förundersökningsledaren. Av principen följer bl.a. att en misstänkt inte får undanhållas uppgifter som har betydelse för försvaret genom att uppgifterna inte redovisas i protokollet (a. prop. s 85.) Den som ansvarar för protokollet måste alltså vara

uppmärksam på att det inte ur protokollet utmönstras uppgifter som ur försvarets synvinkel kan framstå som betydelsefulla. Exempelvis är den omständigheten att en vidtagen kontroll inte gett resultat som stödjer brottsmisstanken inte självklart betydelselös för utredningen utifrån de intressen försvaret har. Man kan säga att den generella bestämmelsen i 22 § FUK om att protokollet ska avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet ger uttryck för detta.

I 20 § FUK finns detaljerade bestämmelser om vissa olika slags uppgifter som ska antecknas i ett förundersökningsprotokoll. Av intresse i detta sammanhang är att beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel ska antecknas. Beträffande beslag sker det regelmässigt genom att beslagsprotokoll enligt 27 kap. 13 § RB tas in i förundersökningsprotokollet. Som framgår nedan är det vid beslag av elektroniska informationsbärare själva föremålet och inte dess lagrade innehåll i form av t.ex. program och filer som tas in i beslag. Kravet i 27 kap. 13 § om att det beslagtagna föremålet ska beskrivas noga omfattar därmed inte uppgifter om informationsbärarens innehåll. I förundersökningsprotokollet ska vidare tas in uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet, se nedan om sidomaterial, och det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Förundersökningsprotokollet anses bli allmän handling först då det justerats eller på annat sätt färdigställts (se 2 kap. 10 § TF). Det hindrar emellertid inte att det i ett icke färdigställt förundersökningsprotokoll kan finnas handlingar som redan har blivit allmänna, t.ex. därför att de inkommit till myndigheten under den pågående utredningen eller, om det exempelvis är en av polisen upprättad handling, handlingen har expedierats till någon utomstående enskild eller till annan myndighet.

Sidomaterial

Av det ovan sagda framgår att dokumentationen i ett slutligt sammanställt och till rätten ingivet förundersökningsprotokoll ofta är begränsad i förhållande till den totala mängden dokumentation eller annat material i förundersökningen. Den del som inte redovisas i protokollet kan avse olika sorters material som brukar

beskrivas med benämningen *sidomaterial*, och även den mer vardagliga termen ”slasken”. Sidomaterialet kan t.ex. bestå av a) material som finns i utredningen men som åklagaren anser inte har någon betydelse för utredningen, b) utredningsmaterial som inte är betydelselöst för utredningen men som förundersökningsledaren – ibland efter samråd med försvararen – inte bedömer nödvändigt att alls eller i sin helhet redovisa i protokollet eller c) material som gäller brottsmisstankar eller andra brottsmisstänkta som omfattats av förundersökningen men som av olika skäl inte lett till ett positivt åtalsbeslut. Det är exempelvis vanligt att stora delar av inhämtad information från hemliga tvångsmedel förs till sidomaterialet och att bara en mindre del som bedömts relevant för utredningen tas in i förundersökningsprotokollet i någon form.

Enligt 20 § FUK ska det antecknas i förundersökningsprotokollet att det finns utredningsmaterial som inte tagits med i protokollet. Den misstänkte och försvararen har också en rätt att på begäran få en *sammanställning över sidomaterialet* (23 kap. 21 a § andra stycket RB). I sammanställningen ska sidomaterialet beskrivas på ett sådant sätt att den misstänkte och försvararen kan ta ställning till om det finns anledning att begära att få ta del av material som inte ingår i förundersökningsprotokollet eller anteckningarna från förundersökningen. Även sådant sidomaterial som, enligt 23 kap. 18 a § andra stycket RB, den misstänkte på grund av sekretess inte kan få del av ska framgå av sammanställningen. Beskrivningen av sådant material måste då utformas så att sekretessen inte äventyras.

Det huvudsakliga syftet med en sammanställning är att göra sidomaterialet överskådligt för den misstänkte och försvararen så att de kan ta ställning till om det finns anledning att begära att få ta del av visst material. Hur sammanställningen ska utformas är inte reglerat. I förarbetena har framhållits att det inte vore lämpligt med en sådan reglering, eftersom materialet kan skifta i omfattning och karaktär och att det därför bör bedömas från fall till fall på vilket sätt sammanställningen ska utformas. En alltför detaljerad sammanställning kan riskera att göra materialet svåröverskådligt eller riskera att omfatta känsliga uppgifter, t.ex. underrättelseuppgifter. Samtidigt får inte materialet anges så oprecist att väsentlig information inte framgår.⁵

⁵ Prop. 2022/23: 126 s. 187.

Annat process- eller originalmaterial i förundersökningsmaterialet

I förundersökningsprotokoll finns inte sällan utskrift eller utdrag av olika slags elektroniska upptagningar som finns i förundersökningar. Ett exempel är dialogutskrift av ljudupptagning från ett inspelat larmsamtal till nummer 112. Inte sällan kan sådana upptagningar knappast sägas höra till en förundersöknings sidomaterial så som detta material nyss har beskrivits även om upptagningarna som sådana inte tagits in i den dokumentation av betydelse för utredningen som förundersökningsprotokollet utgör. Detta blir särskilt tydligt om åtal väcks och åklagaren återoppar uppspelning av larmsamtal som bevisning varigenom upptagningen blir processmaterial i brottmålet vid domstol. Detsamma torde gälla för upptagningar av inspelade polisförhör.⁶

Ett annat exempel är undersökningsprotokoll med fotografier och närmare iakttagelser och analysresultat avseende säkrade blodspår från brottsplatsen eller ett beslagt taget vapen. Sådana undersökningsprotokoll är som regel intagna i förundersökningsprotokollet liksom dokumentationen av platsen och tiden för fynden osv. Blodspåret och vapnet som sådana är material och inte dokumentation men kan också sägas ingå i det totalt insamlade förundersökningsmaterialet utan att för den sakens skull utgöra vare sig en del av förundersökningsprotokollet eller sidomaterialet. Den vedertagna användningen av begreppen, liksom begreppet utredningsmaterial, torde nämligen vara just den totala mängden handlingar, inklusive upptagningar, som efter hand samlats eller lämnats in eller framställts i förundersökningen för att vara just utredningsmaterial eller som utgör dokumentation av olika åtgärder eller andra händelser i förundersökningen. Det är också så vi fortsättningsvis använder begreppen.

Förundersökningsmaterialets och dokumentationens yttre gräns

Vilket förundersökningsmaterial och vilken dokumentation hör då till *en förundersökning*? I många fall är frågeställningen tämligen enkel att besvara, t.ex. när det gäller förundersökningar av väl

⁶ Se 23 kap. 21 b och 21 c §§ RB samt prop. 2016/17:68 med däri till synes motsägelsefulla uttalanden på s. 23 respektive 29 f. när det gäller frågan om ljudupptagningar från polisförhör ingår i sidomaterialet eller inte.

avgränsade brottsmisstankar mot en misstänkt person. Mer komplicerat bli det, generellt sett, i större förundersökningar med många misstankar mot flera personer och gällande flera brott. Som vi närmare kommer att behandla nedan menar vi att frågeställningen också har relevans för vad som ska anses ingå i förundersökningmaterialet när det gäller handlingar som är inhämtade genom beslag av elektroniska informationsbärare. Frågeställningen är vidare nära kopplad till omfattningen av den misstänktes och dennes försvarares rätt till insyn i förundersökningen.

Frågeställningen har inte tilldragit sig särskilt mycket uppmärksamhet i förarbeten, doktrin eller praxis. Det är en annan sak att åtskilliga beslut från JO och JK berör frågor om vad som borde ha tagits in i förundersökningsprotokollet eller inte borde ha tagits in där samt beslut angående bristfällig information om sidomaterialet. Det finns dock beslut som inneburit kritik för att en viss uppgift inte alls förts in i förundersökningens dokumentation.

Ett exempel på det sistnämnda är JO:s beslut 2024-01-22, dnr 7035–2022, där Polismyndigheten kritiserades för att uppgift om ett utpekande av gärningsman från ett förhört vittne inte dokumenterades i förundersökningen utan enbart som ett underrättelseuppslag. Varken den sedermera åtalade och dömda gärningsmannen eller åklagaren fick reda på det korrekta förhållandet. JO framhöll att det i fråga om vad som ska dokumenteras i förundersökningen naturligtvis kan uppstå gränsdragningsfrågor, exempelvis när det gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet och att det ska bedömas från fall till fall hur en viss uppgift ska dokumenteras. Vägledande vid dokumentationen ska vara kravet på objektivitet och att förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit av betydelse.⁷

I en rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten anges en förundersökning omfatta allt material och alla uppgifter som samlats in under utredningen av brottet från det att förundersökningen inleddes. Utöver detta utgör också, enligt vägledningen, anmälningsuppgifter, förutredningsmaterial och polismans utredningsåtgärder innan förundersökning hunnit inledas (23 kap. 3 § fjärde stycket RB) samt upprättade handlingar material i förundersök-

⁷ Se även JO:s beslut 2022-02-08 dnr 4570–2019 och 2021-01-12 dnr 7289–2019.

ningen. Annat material utgör emellertid inte förundersökningsmaterial såvida det inte har tillförts utredningen.⁸

I detta sammanhang kan nämnas att det varken i 23 kap. RB eller någon annanstans framgår vad som kan sägas utgöra en förundersökning eller *en förundersöknings avgränsning gentemot andra förundersökningar*. Av 23 kap. 1 och 2 § RB framgår att en förundersökning i och för sig avgränsas av det brott (eller snarare den brottsliga gärning) förundersökningen avser och inte av vilken eller vilka personer som berörs (prop. 1994/95:23 s. 82). Det är emellertid mycket vanligt förekommande att det i vad som förefaller vara en och samma förundersökning hanteras flera misstänkta och flera brott varav ett antal brott kan sakna närmare sakligt samband med varandra.

Enligt en kommentar till rättegångsbalken anses nog i praktiken att det som handläggs gemensamt utgör en förundersökning, dvs. man uppfattar i det nu anmärkta hänseendet begreppet förundersökning på samma sätt som man ofta uppfattar rättegångsbalkens målbegrepp. Det saknas vidare regler om såväl sammanföring av flera förundersökningar till en eller om uppdelning av en förundersökning i flera. Som framgått tidigare leds dock *en* förundersökning av *en* förundersökningsledare, normalt en åklagare. I kommentaren anges vidare att även de regler som finns i 23 kap. 18 och 21 §§ RB om den tilltalades rätt till insyn i förundersökningen torde ha detta förundersökningsbegrepp som utgångspunkt.⁹

I en rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten görs dock en, som det förefaller, annan bedömning av innebörden av begreppet förundersökning, nämligen följande.¹⁰

En förundersökning kan avse endast ett brott och med det avses en och samma gärning i den mening som ordet gärning används när frågor om rättskraft o.d. avgörs. Vid eventuella tolkningssvårigheter i det enskilda fallet bör förundersökningsbegreppet ges ett sådant innehåll att risker för rättssäkerheten, vilka normalt är förknippade med en uppdelning på skilda förundersökningar, kan undvikas. I många fall kan det också vara svårt att avgöra vilket eller vilka brott en viss brottslig gärning konstituerar innan utredningen har slutförts.

⁸ Åklagarmyndigheten, Den misstänktes rätt till insyn i en förundersökning, Rättslig vägledning 2022:26 (RäV 2022:26) s. 12.

⁹ Fitger m.fl. Rättegångsbalken (1 april 2024, Version 96, JUNO kommentaren till 23 kap. under rubriken Inledning).

¹⁰ RäV 2022:15 s. 5 f.

Detta innebär att när en och samma person misstänks för flera brott blir det fråga om flera förundersökningar.

Omvänt blir det fråga om endast en förundersökning när flera personer misstänks för medverkan till ett brott. De olika misstänkta får då inte handläggas i skilda förundersökningar. Om utredningen beträffande en av de misstänkta kan avslutas, kan det dock ske utan hinder av att förundersökningen beträffande de övriga fortsätter. Inte heller hindrar en avslutad förundersökning mot en person att någon annan person senare blir föremål för förundersökning som misstänkt för samma brott.

Om flera brott utreds i ett och samma ärende, handlar det formellt om flera förundersökningar som handläggs i en gemensam ordning.

Man kan alltså konstatera att begreppet förundersökning inte är helt tydligt avgränsat i rättegångsbalken och att det därför är möjligt med olika tolkningar som var för sig kan framstå som rimliga. För den fråga om ett undantag i 2 kap. TF för inhämtade handlingar som finns lagrade i en beslagtagna informationsbärare torde dock svaret på denna frågeställning inte ha så stor principiell betydelse. Då inhämtningen blir resultatet av en viss användning av det straffprocessuella tvångsmedlet beslag, kommer det av dokumentationen av tvångsmedelsanvändningen att tydliggöras vilken förundersökning åtgärden har skett i. Den fråga som inställer sig är då i stället om ett beslag av en informationsbärare också innebär att alla i informationsbäraren lagrade filer och andra upptagningar är en del av förundersökningens dokumentation? Den frågan behandlar vi vidare i avsnitt 7.5.2. Som inledningsvis påpekats har frågan om avgränsningen av vilket förundersökningsmaterial eller vilken dokumentation som hör till, eller måhända borde höra till, en förundersökning i praktiken en mycket nära koppling till frågan om vad som principiellt sett omfattas av en misstänkts insynsrätt i förundersökningen. Nedan följer därför en kortfattad redogörelse för denna insynsrätt i olika skeden.

7.3 Omfattningen av misstänkta insyns rätt i förundersökningen

7.3.1 Allmänt om misstänkta insyns rätt

Misstänkta rätt till insyn i förundersökningsförfarandet och dess material regleras i huvudsak i 23 kap. RB. Där framgår att insyns rätten varierar beroende på i vilket skede en brottsutredning befinner sig i. I den omfattning det föreligger insyns rätt i förundersökningsmaterialet, spelar det ingen roll i vad mån detta består av handlingar som har statusen allmän handling eller inte. En misstänkts insyns rätt omfattar således även handlingar som inte är allmänna.

Före delgivning av misstanke har den misstänkte ingen insyns rätt enligt rättegångsbalken. Den misstänktes insyn i eventuellt ditills insamlat förundersökningsmaterial är då densamma som vem som helst har i förundersökningsmaterialet enligt tryckfrihetsförordningen. Exempelvis kan en inkommen brottsanmälan, som blivit allmän handling, begäras ut av den misstänkte med stöd av reglerna i tryckfrihetsförordningen. Handlingar som inte är allmänna handlingar finns det i detta skede ingen insyns rätt i.

Efter delgivning av misstanke får den misstänkte en principiell rätt till fortlöpande insyn i det som förekommer i förundersökningen, se 23 kap. 18 § RB, dock inte i den utsträckning som det är till men för utredningen. Insynen kan vidare begränsas på grund av sekretess till skydd för även annat intresse än den aktuella brottsutredningens bedrivande. Den misstänktes insyns rätt på detta stadium anses inte innebära en rätt att få ta del av handlingar i det inhämtade förundersökningsmaterial. Men det är inte sammankopplat med frågan om vad i förundersökningsmaterialet som är allmän handling eller inte. I den mån den misstänkte kräver att få ta del av handlingar i materialet, är han eller hon hänvisad till att åberopa 2 kap. TF vilket då endast innebär en principiell rätt att få ta del av bara sådana handlingar i förundersökningsmaterialet som är allmänna handlingar. Det innebär att den misstänkte inte har rätt att få del av handlingar som polisen själv framställt och som normalt blir upprättade och därmed allmänna handlingar först senare.

När förundersökningsledaren anser att brottsutredningen är slutförd sker den s.k. *slutdelgivningen*. Då får den misstänkte insyns rätt i det som förekommit under förundersökningen och kan då ta del av hela förundersökningsmaterialet. Sekretess för uppgift

kan dock begränsa insynen i den del av förundersökningsmaterialet som utgör dess sidomaterial, dvs. i fråga om uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan. Förutsättningen för att sekretess ska ges företräde framför insynsrätten är att det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs samt det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse att ta del av uppgiften (se 23 kap. 18 a § RB samt 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL). Någon rätt att få egna kopior av materialet vid detta tillfälle finns inte, men det är vanligt att ett preliminärt förundersökningsprotokoll lämnas till den misstänkte och försvararen vid slutdelgivningen.

Från slutdelgivningen får den misstänkte också en rätt att begära att *förundersökningen kompletteras* med någon utredningsåtgärd, t.ex. att ytterligare handlingar ska hämtas in (23 kap. 18 b § RB). Om förundersökningsledaren avslår en begäran om komplettering av utredningsmaterialet, exempelvis med motiveringen att den begärda åtgärden inte kan antas vara av betydelse för förundersökningen, kan den misstänkte anmäla saken till rätten som då ska pröva om den begärda kompletteringen ska ske (23 kap. 19 §). Vid bifall, uppdrar rätten normalt åt åklagaren att genomföra kompletteringen. Resultatet blir därefter en del av förundersökningsmaterialet.

Motsvarande ordning med anmälan till och prövning av rätten gäller vidare för det fall den misstänkte är missnöjd med förundersökningsledarens beslut att begränsa tillgången till sidomaterialet på grund av sekretess (23 kap. 21 d § med däri intagen hänvisning till 19 §). I förarbetena angavs som skäl till de parallella ordningarna att en förundersökningsledare kan ställas inför svåra gränsdragningar när det gäller att i t.ex. utredningar med flera misstänkta i samma förundersökning eller parallella utredningar avgöra vad som egentligen hör till en förundersökning mot en viss misstänkt respektive utgör en brist i förundersökningen. Om en begäran att få del av utredningsmaterial prövas tillsammans med en begäran om kompletterande utredningsåtgärder, kan en samlad bedömning göras av vilket material den misstänkte ska tillåtas ta del av och om utredningen kan behöva kompletteras i någon del.¹¹

Efter åtal och så länge som lagföring pågår kvarstår den principiella insynsrätten i allt förundersökningsmaterial och det finns vidare bestämmelser om rätt till kopior m.m. Möjligheten att

¹¹ Prop. 2016/17:68 s. 83.

begära komplettering av förundersökningen kvarstår också. Enligt 45 kap. 11 § RB får rätten på yrkande av en part förelägga åklagaren att komplettera en förundersökning. I detta sammanhang kan vidare pekas på den tilltalades rätt att begära s.k. *edition av allmän handling* enligt 38 kap. 8 § RB. Den bestämmelsen innebär att den misstänkte kan begära att rätten beslutar att en allmän handling, som kan antas ha betydelse som bevis, ska tillhandahållas. Så kan dock inte beslutas i fråga om allmän handling som innehåller uppgifter för vilka gäller viss sekretess, vilket till stora delar motsvarar sådan sekretess som medför frågeförbud vid vittnesförhör enligt 36 kap. 5 § RB. Editionsbestämmelsen tar som sagt bara sikte på allmänna handlingar.

Efter avslutat straffprocessuellt förfarande – dvs. efter ett negativt åtalsbeslut, ett beslut att lägga ned en förundersökning eller, om åtal väckts, när brottmål avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande – har den misstänkte inte längre någon insynsrett i förundersökningsmaterialet som baseras på rättegångsbalkens bestämmelser om partsinsyn. Den tidigare misstänkte blir därmed hänvisad till att åberopa tryckfrihetsförordningens rätt att ta del av allmänna handlingar. Däremot finns vissa sekretessbrytande bestämmelser som ger den tidigare misstänkte en mer kvalificerad insyn inom ramen för en prövning enligt 2 kap. TF än den insyn som vem som helst har i allmänna handlingar (10 kap. 4 a § och 35 kap. 8 a § OSL). Den kvalificerade insynsrätten omfattar bara förundersökningsmaterialet varför det vid en prövning enligt dessa bestämmelser får bedömas om begäran omfattar sådant material. Den tidigare misstänktes begäran kan exempelvis avse allt som finns i en beslagtagen informationsbärare eller kopia därav som fortfarande förvaras hos förundersökningsmyndigheten.

7.3.2 Särskilt om insynsrett och beslagtagna informationsbärare

Avgränsningen av förundersökningsmaterialet och därmed den misstänktes insynsrett beskrivs inte i på ett uttömmande och precist sätt rättegångsbalken. I detta sammanhang är av intresse att Åklagarmyndigheten i en rättslig vägledning framhållit att tryckfrihetsförordningen och det förhållandet att innehållet i en beslagtagen informationsbärare i sin helhet utgör allmän handling

inte påverkar omfattningen av vad som ska anses omfattas av förundersökningen och därmed omfattas av den misstänktes insynsrätt enligt rättegångsbalken. Enligt vägledningen är det, av all information som finns i en beslagtagna dator eller annan informationsbärare, bara det material som faktiskt tagits fram vid granskning och har materialiserats genom att sparas ned i lagringsfiler eller genom utskrifter i form av rapporter, protokoll och liknande som bör anses ha förekommit vid förundersökningen och därigenom blivit del av det förundersökningsmaterial som omfattas av den misstänktes insynsrätt. För det fall den misstänkte vill få insyn också i material som inte tagits fram, bör en sådan begäran uppfattas som en begäran om att förundersökningsledaren kompletterar förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 b § RB¹². Avslår förundersökningsledaren begäran om komplettering, kan den misstänkte begära överprövning hos rätten enligt 19 §.

Enligt vad vi har fått fram vid vår kontakt med advokater är det mycket vanligt att försvaret vill få tillgång till information i den beslagtagna informationsbäraren eller spegelkopian, t.ex. för att med hjälp av utredningspersonal få utfört specifika sökningar. Det vanliga är då att en begäran ställs till åklagaren som i regel går med på önskemålet. Resultatet tillförs sedan det totala förundersökningsmaterialet.

Den misstänkte kan självklart också med åberopande av 2 kap. TF begära att få ta del av de allmänna handlingarna i informationsbäraren (eller en spegelkopia) som inte ansetts utgöra en del av förundersökningsmaterialet. En eventuell ändring av 2 kap. TF som skulle innebära att sådant ”icke framtaget material” inte längre är allmän handling, skulle därvid i princip ta bort en alternativ väg för den misstänkte att, efter sekretessprövning, få tillgång till all information i den beslagtagna informationsbäraren.

Detsamma gäller i fråga om möjligheten att begära edition enligt 38 kap. 8 § RB, eftersom den möjligheten bara gäller i fråga om allmän handling som en myndighet förvarar. Advokater har framfört att detta skulle innebära en negativ konsekvens för misstänkta insyn och därmed rättssäkerhet.

¹² RåV 2022:26 s. 34 f.

7.4 Om beslag av handlingar och informationsbärare

Det straffprocessuella tvångsmedlet beslag innebär att en brottsutredande myndighet tar hand om lös egendom för att tillfälligt förvara denna. Ofta handlar beslag om att i detta avseende rubba någon annans besittning till egendom, men även föremål som saknar känd innehavare kan tas i beslag. Beslag kan tillgripas även mot annan än misstänkt. Beslag får, enligt 27 kap. 1 § RB, användas i fråga om föremål och skriftliga handlingar som är tillgängliga. Beslag kan alltså inte beslutas i förväg eller för att t.ex. leta efter föremål. Däremot kan det exempelvis beslutas om något av tvångsmedlen husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter egendom som kan tas i beslag (28 kap. 1 och 11 §§ RB). Vidare kan, under vissa förutsättningar, rätten besluta om kvarhållande av försändelse, dvs. post och paket m.m., som får tas i beslag och som väntas komma in till ett beforderingsföretag. (27 kap. 9 § RB, även kallat postkontroll).

Liksom för andra straffprocessuella tvångsmedel gäller de övergripande principerna om legalitet, ändamålbegränsning, behov, proportionalitet och objektivitet, se avsnitt 5.1.

7.4.1 Beslagsändamål

Beslag av föremål får ske om det skäligen kan antas ha betydelse för något av fem angivna beslagsändamål (27 kap. 1 § RB). Det *första* ändamålet är att föremålet har betydelse för utredning om brott (bevisbeslag). Det *andra* är att någon har blivit av med föremålet genom brott (återställandebeslag). Det *tredje* ändamålet avser att föremålet kan bli förverkat (förverkandebeslag). Det *fjärde* ändamålet är att föremålet kan användas för genomsökning på distans. Slutligen anges som ett *femte* beslagsändamål att föremålet har betydelse för en utredning om förverkande. Ett beslag sker inte sällan för mer än ett ändamål. Det förekommer ytterligare beslagsändamål i specialstraffrätt som dock inte närmare berörs här.

7.4.2 Informationsbärare kan beslagtas, inte informationen som sådan

Elektroniskt lagrad information anses inte i sig kunna tas i beslag då den inte har en sådan fysisk form som förutsätts för beslagsobjekt genom uttrycken föremål respektive skriftlig handling. Däremot kan informationsbäraren där informationen fixerats eller annars finns lagrad, t.ex. en dator eller hårddisk, ett USB-minne, en mobiltelefon eller liknande, tas i beslag. Beslaget avser då informationsbäraren i sig och den i bäraren lagrade informationen blir genom beslaget åtkomlig för undersökning. Finns elektroniskt information inte lagrad i själva informationsbäraren (lokalt lagrad) men däremot är åtkomlig från denna eftersom bäraren också är en elektronisk kommunikationsutrustning, får tvångsmedlet beslag inte användas för att komma åt sådan i och för sig tekniskt åtkomlig information utanför informationsbäraren (externt lagrad). Sådan information, t.ex. i en extern server eller molntjänst, kan dock bli åtkomlig genom tvångsmedlet genom sökning på distans från elektronisk kommunikationsutrustning. För att kunna genomföra en sådan sökning, kan dock själva utrustningen tas i beslag, se det ovan nämnda fjärde beslagsändamålet. Även något hemligt tvångsmedel, exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning, kan aktualiseras för att komma åt inkommande elektroniska meddelanden som inte redan lagrats i den beslagtagna elektroniska kommunikationsutrustningen vid beslagstidpunkten utan kommit in senare eller som fortfarande finns hos en operatör.

7.4.3 Beslagsförbud

I 27 kap. 2 § RB föreskrivs ett förbud mot att ta vissa skriftliga handlingar i beslag. Förbudet gäller om handlingen kan antas innehålla uppgifter som omfattas av frågeförbudet enligt 36 kap. 5 § RB för vissa befattningshavare eller den som har tystnadsplikt enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, förutsatt att handlingen innehas av denne 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

(NJA 2015 s. 631). Även elektroniskt lagrad information som sms, e-postmeddelanden m.m. kan alltså träffas av beslagsförbudet. Ett beslagsförbud omfattar dock inte informationsbäraren som sådan eller annan oskyddad sidoinformation (se nyssnämnda rättsfall p. 28 och 29). En informationsbärare får alltså inte tas i beslag för att eftersöka en fil där det kan antas finnas beslagsskyddade uppgifter. Det finns däremot inget absolut hinder mot beslag för det fall det kan antas att skyddade uppgifter finns i informationsbäraren, men inte i eftersökt fil (eller annan eftersökt informationsenhet). Då blir det i stället fråga om en proportionalitetsbedömning.

Det finns ingen reglering av vad som gäller om det först i efterhand visar sig att visst material i en beslagtagna informationsbärare omfattas av beslagsförbudet. Högsta domstolen har i det nyssnämnda rättsfallet angett att det efter grunderna för bestämmelsen måste antas att beslagsmyndigheten inte får använda den skyddade informationen och har att verka för att denna inte finns bevarad inom myndigheten (p. 19, se vidare nedan om den numera införda regeln om förstöring av kopia med beslagsskyddade uppgifter). I en rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten ges anvisningar om hur åklagaren bör agera om det i olika skeden av ett straffrättsligt förfarande uppmärksammas material som omfattas av beslagsförbud.¹³ Förenklat går anvisningarna ut på att materialet om möjligt ska tas bort snarast, och i sista hand ska det i vart fall inte återopas som bevisning. Om det vid genomsökning av handlingar i en beslagtagna elektronisk kommunikationsutrustning eller en kopia av sådana handlingar kan antas att det kommer fram uppgifter som omfattas av beslagsförbud, har den som drabbas av åtgärden som huvudregel rätt att närvara vid genomsökningen (27 kap. 11 b § RB).

Ett ytterligare, indirekt, beslagsförbud finns i 27 kap. 3 § RB och gäller brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag. Sådan försändelse får tas i beslag bara om det för det misstänkta brottet är föreskrivet fängelse i minst ett år och försändelsen, t.ex. ett paket med en inpackad dator, hade kunnat tas i beslag hos mottagaren.

¹³ Åklagarmyndigheten, Beslag och genomsökning på distans, Rättslig vägledning (RäV 2022:22) s. 16.

7.4.4 Verkställighet av beslag

Som framgått ovan kan beslag inte beslutas annat än i fråga om egendom som är tillgänglig, t.ex. därför att den påträffas vid en kroppsvsitation. Beslut om beslag och verkställighet sammanfaller därför oftast i tiden.¹⁴ Verkställt beslag ska dokumenteras i ett beslagsprotokoll i vilket ändamålet med beslaget och vad som förekommit vid beslaget ska anges (27 kap. 13 § RB). Enligt bestämmelsen ska det beslagtagna föremålet beskrivas noga men att det får ske genom samlande beteckningar om beslaget är omfattande och det är lämpligt. När det gäller beslagtagna elektronisk kommunikationsutrustning och andra elektroniska informationsbärare är det själva föremålet som beskrivs i beslagsprotokollet, inte dess informationsinnehåll. Den som informationsbäraren tas i beslag från ska underrättas om beslaget, om denne inte varit närvarande vid beslaget så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § RB). Normalt sker underrättelsen genom att personen får en kopia av beslagsprotokollet.

Efter att ett beslag verkställts, förvaras den beslagtagna egendomen normalt hos den brottsutredande myndigheten. Gäller beslaget en mobiltelefon, dator eller annan elektronisk informationsbärare följer av 27 kap. 12 § RB, som anses tillämplig även på information i elektroniska informationsbärare, att den information som finns lagrad i informationsbäraren ska sökas och undersökas, dvs. granskas, snarast möjligt, förutsatt att det är informationen som är av intresse för det eller de beslagsskäl som föranlett beslaget. Beslag av misstänkt stöldgods bestående av stulna datorer för att säkra målsägandes rätt torde alltså inte medföra någon rätt till närmare granskning av innehållet utöver vad som kan behövas för att t.ex. härleda godset till rätt målsägande eller inbrottsanmälan. I 27 kap. 12 § RB finns föreskrifter om vem som får granska handlingar och att den behörigheten får delegeras. En polisman anses dock få genomföra en övergripande och inledande undersökning av beslagtagna informationsbärare utan föregående delegation¹⁵.

Som tidigare sagts är det bara information som vid beslagstillfället finns lagrad i en elektronisk informationsbärare som får undersökas, om inget annat tvångsmedel än beslag har beslutats.

¹⁴ Gunnel Lindberg *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* 5 uppl. (Lindberg) s. 480.

¹⁵ RåV 2022:22 s. 45

Är det fråga om en informationsbärare som också är en elektronisk kommunikationsutrustning är det därför viktigt att informationen säkras genom att utrustningen vid beslagstillfället försätts i flygplansläge eller att internet-förbindelsen (eller motsvarande) stängs av på annat sätt. På så sätt förhindras dels yttre påverkan av lagrad information såsom exempelvis radering genom fjärrstyrning, dels att externt tillgänglig information eller efter beslaget inkommande meddelanden av misstag undersöks utan att det fattats beslut om annat tvångsmedel som tillåter det.

7.4.5 Biometrisk autentisering

Av 27 kap. 17 f § RB framgår att den misstänkte eller annan, från vilken en beslagtagen informationsbärare tagits, är skyldig att medverka till att avläsningsbara informationssystem läses upp med biometrisk autentisering, om genomsökningen av informationsbäraren annars försvåras. Med begreppet avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning – t.ex. en mobiltelefon, surfplatta och dator – eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst.¹⁶ Vägrar personen att medverka, får polisman använda visst våld för att autentiseringen, exempelvis med ett fingeravtryck, ska kunna genomföras¹⁷. Den misstänkte är dock inte skyldig att uppge pinkod, lösenord eller liknande.¹⁸

Bestämmelsen om biometrisk autentisering är även tillämplig vid tvångsmedlen husrannsakan respektive genomsökning på distans, se om dessa tvångsmedel i avsnitt 8.2 och 8.3. Genomförande av biometrisk autentisering är en åtgärd som ska dokumenteras i beslagsprotokoll (samt i motsvarande protokoll som förs över husrannsakan och genomsökning på distans)¹⁹.

¹⁶ Se prop. 2021/22:119 s. 173 och 1 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

¹⁷ Se 10 § första stycket 4 polislagen (1984:387).

¹⁸ Prop. 2021/22:119 s. 146 och 173.

¹⁹ A. prop. s. 174.

7.4.6 Kopiering av handling som omfattas av beslag

Det är mycket vanligt att elektronisk kommunikationsutrustning såsom datorer och mobiltelefoner och andra informationsbärare beslagtas just på grund av ett intresse för föremålets informationsinnehåll. Som regel säkras informationen genom att det elektroniskt lagrade innehållet kopieras när det har blivit tillgängligt för den utredande myndigheten. Av artikel 19 punkten 3 i Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet, som Sverige tillträtt, följer en skyldighet för en medlemsstat att ha regler som möjliggör för brottsbekämpande myndigheter att säkra datorbehandlingsbara uppgifter, som åtkommit genom t.ex. beslag, genom att framställa och behålla en kopia av dessa uppgifter samt bevara de lagrade uppgifternas integritet²⁰.

Kopiering av handling som omfattas av beslag (eller av handling som påträffas vid en husrannsakan utan att tas i beslag eller påträffas vid en genomsökning på distans) har tidigare ansetts tillåten utan särreglering men är sedan den 1 juni 2022 en särskilt reglerad verkställighetsåtgärd i 27 kap. 17 a–17 e §§ RB. Bestämmelserna är även tillämpliga vid tvångsmedlen husrannsakan respektive genomsökning på distans, se om dessa tvångsmedel i avsnitt 8.2 och 8.3.

Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att en handling som omfattas av beslagsförbud inte får kopieras. Detsamma gäller beträffande en handling i försändelse hos post- eller telebefordringsföretag som inte får tas i beslag. Andra handlingar som omfattas av beslag får däremot kopieras, dock bara om de skäligen kan antas ha betydelse för utredningen av brott eller utvidgat förverkande (27 kap. 17 a §).

Med begreppet *kopiering* avses alla metoder att framställa ytterligare exemplar av något, bl.a. spegling (se nedan) och fotografering. Med begreppet *handling* avses detsamma som i 2 kap. 3 § TF, dvs. såväl framställning i skrift eller bild eller upptagning som endast kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt med hjälp av tekniskt hjälpmedel. Även elektronisk information i ett beslagtaget föremål omfattas således av regleringen. Det centrala för begreppet handling i 2 kap. TF är att den har ett betydelseinnehåll som är fixerat på något slags medium. I fråga om upptagningar krävs att det är en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter och

²⁰ ETS 185, den s.k. Budapestkonventionen.

att det är de lagrade uppgifterna, dvs. informationsinnehållet, som konstituerar en handling.²¹

En vanlig kopieringsmetod är *extrahering*, även kallad *spegelkopiering*. Då framställs en identisk, icke ändringsbar, kopia av informationen som finns lagrad i informationsbäraren. Vid spegling överförs till det nya lagringsmediet inte bara all information. Även den totala filstrukturen (användarfiler och systemfiler) i den beslagtagna informationsbärarens hårddisk kopieras inklusive outnyttjat lagringsutrymme, dolda och raderade filer samt s.k. metadata, som exempelvis ger upplysningar om när filen upprättats eller ändrats och av vilken användare. I spegelkopian är dock allting lagrat i en och samma fil. Den kan inte ändras eller bearbetas utan risk för informationsförlust eller förvanskning. Det är vanligt att spegling sker initialt vid beslagsgenomgångar i polisens undersökningsmiljöer och i vissa fall redan på platsen för en husrannsakan. I stället för spegling från hårddisk till hårddisk kan spegling ske till lagring i en server hos myndigheten.²² Det kan också förekomma s.k. live-tömning av en informationsbärare på platsen för husrannsakan och beslagstillfället därför att lösenordsskydd eller krypteringar kan hindra eller försvåra senare åtkomst till informationen.²³

Även selektiv spegling förekommer. Då kopieras inte allt innehåll i informationsbäraren utan ett urval. Så sker exempelvis, typiskt sett, vid bevissäkring i en utlokaliserad (outsourcad) verksamhet, exempelvis i en server hos en it-leverantör eller i it-miljön hos ett större företag eller organisation.²⁴ Syftet kan då vara att minska negativ påverkan på tredje mans intressen genom att inte ta servern eller informationsbärarna i beslag utan enbart spegla delar. Även annan selektiv kopiering förekommer, t.ex. då det sakliga innehållet i vissa intressanta filer på en dator laddas ned på ett USB-minne som polisen har med sig och utan att systemfiler eller metadata följer med. Vi återkommer till dessa slags situationer i avsnitt 8.2 där vi behandlar kopiering i samband med husrannsakan.

Vid valet av kopieringsmetod följer det av de för tvångsmedelsanvändningen centrala behovs- och proportionalitetsprinciperna att verkställande myndighet ska välja den för olika motstående intressen minst ingripande metoden. Typiskt sett bör det normalt

²¹ Prop. 1975/76:160 s. 90.

²² Stefan Kronqvist, *Brott och digitala bevis, en handledning*, 3 uppl. 2014 (Kronqvist) s. 117.

²³ RåV 2022:22 s. 59.

²⁴ Kronqvist s. 108.

innebära att en begränsad kopiering, om möjligt, ska väljas i stället för en spegling av hela innehållet. Anledningen härtill är just de negativa konsekvenser som kan uppstå med kopiering också av förundersökningen ointressant och oönskad information i stor omfattning, dvs. den informationsinhämtning som är själva kärnfrågan i vårt uppdrag. I förarbetena till bestämmelsen om kopiering framhölls proportionalitetsprincipen och att det ska beaktas att en kopia i många fall kan förvaras en längre tid hos de brottsbekämpande myndigheterna än den beslagtagna informationsbäraren.²⁵

Beroende på omständigheterna kan kopiering av innehållet i informationsbärare dock ha en viss fördel för drabbade av ett beslag, nämligen om kopieringen leder till att beslaget av en informationsbärare kan hävas ganska snart eller att den inte ens behöver tas i beslag för att dess innehåll ska kunna säkras i en förundersökning. I Åklagarmyndighetens riktlinjer anges dock att om ett åtal gäller grov brottslighet och innehållet kan komma att ifrågasättas och få avgörande betydelse, bör beslaget av en dator kvarstå tills domen har vunnit laga kraft. Gäller beslaget en tömd mobiltelefon, får det med hänsyn till utredningen i det enskilda fallet avgöras om beslaget av såväl sim-kort som telefonen kan hävas.²⁶

Det är den som med laga rätt verkställer ett beslag (en husrannsakan eller en genomsökning på distans) som får besluta om kopiering (27 kap. 17 b §). Detta kan vara en åklagare, en undersökningsledare eller polisman. En it-forensiker får alltså inte besluta om kopiering. Det finns inte någon regel om att kopiering ska protokollföras eller att något bevis om åtgärden ska utfärdas.

Den som enligt vad som sagts ovan ska underrättas om ett beslag, dvs. den från vilken beslaget görs och som inte närvarat vid verkställigheten, ska även underrättas om att en handling har kopierats så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 17 c §). Om kopieringen skett en tid efter verkställigheten av själva beslaget, kan ibland två underrättelser behöva skickas ut, först en om beslaget och sedan en om kopieringen. Det finns ingen regel om att, då ett beslag av en informationsbärare hävs, personen ska underrättas om att kopian fortsatt finns kvar hos myndigheten även efter hävningen.

²⁵ Prop. 2021/22:119 s. 169.

²⁶ RåV 2022:22 s. 60.

Det anses inte finnas något hinder mot att det görs *ytterligare kopior* efter den kopiering som gjordes i anslutning till beslutet av kopiering som en verkställighetsåtgärd inom ramen för beslaget. Beslagsutredningen har framhållit att detta inte kräver några förnyade beslut om kopiering. Som Beslagsutredningen konstaterade handlar det enbart om att göra ytterligare exemplar av det som redan kopierats²⁷. När det gäller beslagtagna informationsbärare så sker ytterligare kopiering närmast som en arbetsrutin.

En speglad kopia av exempelvis en hårddisk är i princip inte läsbar för en normal användare och kallas för *råkopior*. It-forensiker skapar därför en ytterligare *bearbetad spegelkopia* som är bearbetad med it-forensisk programvara så att den görs läsbar och där filstrukturen sorterats, t.ex. som e-post, sms osv., och indexerats. När informationen sedan undersöks närmare av utredare och analytiker för att se i vilka delar den är av intresse för granskning i den fortsatta utredningen och en närmare informationsanalys görs, används den bearbetade spegelkopian alternativt en av it-forensiker skapad resultatrapport (caserapport). En sådan resultatrapport har ett smalare och utvalt innehåll, i förhållande till innehållet i den bearbetade spegelkopior. Även en bearbetad spegelkopia kan vara smalare än råkopior, exempelvis p.g.a. att bara 300 appar har valts ut trots att fler fanns i råkopior. I en resultatrapport har det flaggats vad som kan vara av intresse att granska i utredningen. Ofta granskas rapporten av en analytiker som arbetar med sökord och i sin tur gör en ny rapport där analytikern flaggar och markerar det som kan vara av intresse för utredarnas vidare granskning. Vid besök hos Ekobrottsmyndigheten har exempelvis upplysts att det är denna analytikerrapport som lyfts in i förundersökningsmaterialet.

Det som sagts här är bara exempel som vi inhämtat i utredningen. Andra sätt att arbeta förefaller också förekomma. Helt klart görs emellertid ganska många kopior av olika slag vilket kan behövas av flera skäl, bl.a. för att flera personer ska kunna arbeta med materialet och för att ett fullständigt förundersökningsprotokoll ska kunna framställas. Det kan i det förfarandet då bli svårt att helt säkert säga var gränsen går mellan vad som är en kopia och vad som innebär en sådan bearbetning att det inte längre är en kopia av ett original utan i själva verket är fråga om en ny och av myndigheten framställd självständig handling. Den frågeställningen

²⁷ SOU 2017:100 s. 444 f.

lämpar sig dock inte för någon kategorisk gränssättning genom författningsreglering eller förarbetsuttalanden utan gränsdragningen bör, som hittills, prövas i rättstillämpningen utifrån omständigheterna i det särskilda fallet.

Enligt en rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten behöver det finnas dokumenterat att flera kopior har gjorts av samma handling, inte minst i de fall kopiorna ska förstöras, se nedan.²⁸ Däremot krävs inte förnyad underrättelse till den beslagsdrabbade utan syftet med underrättelsen bör, som framhålls i samma vägledning, vara uppfyllt redan vid underrättelsen om den första kopieringen.

7.4.7 Krav på förstöring av vissa kopior

Av 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB följer att en kopia som gjorts av beslagtagna skriftlig handling eller av innehållet i en beslagtagna informationsbärare ska förstöras under vissa förutsättningar. Bestämmelserna infördes den 1 juni 2022 i samband med att kopiering av handlingar i anslutning till användningen av vissa straffprocessuella tvångsmedel blev en särskilt reglerad verkställighetsåtgärd i rättegångsbalken.

Några övergångsbestämmelser infördes inte men i förarbetena framhölls att när det gäller processrättslig lagstiftning så är utgångspunkten att nya regler blir tillämpliga omedelbart²⁹. Som vi uppfattat detta blev bestämmelserna i 27 kap. 17 a–17 e §§ alltså tillämpliga på den *processuella* företeelsen kopiering som inträffat först efter ikraftträdandet. I linje därmed torde bestämmelserna om förstöring därför inte ha blivit tillämpliga beträffande spegelkopior och andra kopior av beslagtagna informationsbärare som gjorts dessförinnan utan att ha skett såsom en särskild processuell företeelse. För dessa bör därför de allmänna reglerna om bevarande och gallring gälla, vilka kommer att beröras nedan i avsnitt 7.4.8. Där kommer också att behandlas vilka möjligheter till förstöring av en enligt 27 kap. 17 a § RB framställd kopia som finns vid sidan om de rättsliga kraven på förstöring som finns i 27 kap. 17 d och 17 e §§.

²⁸ Räv 2022:22 s. 34.

²⁹ Prop. 2021/22 :119 s. 160.

En skyldighet att på eget initiativ omedelbart förstöra en kopia

Av 27 kap. 17 d § andra stycket RB följer att en kopia som har framställts i strid med kopieringsförbudet i 17 a § andra stycket, dvs. avser en kopia av en handling som omfattas av beslagsförbud enligt 27 kap. 2 eller 3 § RB, omedelbart ska förstöras i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. Prövningen ska avse förhållandena vid den tidpunkt då prövningen görs. Det ska protokollföras om en kopia förstörs av denna anledning (se tredje stycket i 17 d §).

Redan före införandet av bestämmelsen ansågs det enligt åklagare-etiska principer gälla ett förbud mot användning av information som omfattas av beslagsskydd. De nya bestämmelserna innebär alltså ett författningsreglerat krav på förstöring också. I propositionen till bestämmelsen berördes inte hur myndigheten ska förfara när det i t.ex. en spegelkopia finns både beslagsskyddad information och annan information som kan antas ha betydelse för utredningen om brott. Beslagutredningens förslag var dock, mycket förenklat uttryckt, i princip i linje med vad Högsta domstolen angav i rättsfallet NJA 2015 s. 631, se ovan avsnitt 7.4.3, i fråga om beslag av informationsbärare med både skyddad och oskyddad information och det föreslogs slå igenom även vad gäller frågan om förstöring³⁰. Beslagutredningens förslag innebar således inte något absolut krav på omedelbar förstöring av en sådan odelbar informationsenhet som en spegelkopierad råkopia av en hård-disk utgör när det förekommer både skyddad och oskyddad information.

En rätt att begära domstolsbeslut om förstöring under pågående förundersökning eller brottmål

Bestämmelsen i 27 kap. 17 e § RB ger den som drabbats av en kopiering enligt 27 kap. 17 a §, t.ex. av innehållet i en beslagtagn informationsbärare, rätt att begära rättens prövning av om kopian ska förstöras förutsatt att kopian förvaras hos en brottsbekämpande myndighet. Vem som har talerätt, dvs. som kan anses drabbad av en kopiering, får avgöras från fall till fall. Även en annan person än den som drabbats av själva tvångsmedlet kan ha rätt till domstols-

³⁰ SOU 2017:100 s. 551 f.

prövning om denne har ett sådant intresse i eller berörs av den information som kopierats på ett sådant sätt att han eller hon drabbas. Rätten till domstolsprövning gäller bara under pågående förundersökning eller, om åtal väckts, till dess att målet har avgjorts slutligt. Vid nedläggning eller annat avslutande av förundersökning eller, efter åtal, lagakraftvunnet domstolsavgörande upphör rätten att begära rättens förstöring.

Tingsrätt ska hålla förhandling när domstolsprövning begärts. Rättens prövning ska avse frågan om kopieringen har gjorts i strid med kopieringsförbudet, dvs. avser en handling som omfattas av beslagsförbudet, och om förutsättningarna för kopieringen fortfarande finns. Frågan om förutsättningarna för kopieringen ska prövas i hela dess vidd och avgöras utifrån förhållandena vid tidpunkten för prövningen.³¹ Rätten ska därmed pröva både om det finns behov av kopian med hänsyn till utredningen och om åtgärden är proportionerlig. I detta ligger att rätten även ska beakta det intrång det kan innebära för den enskilde att kopia förvaras hos en myndighet. Vidare ska immaterialrättsliga aspekter och behovet av skydd för exempelvis företagshemligheter beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Om rätten finner att förutsättningarna för kopiering inte längre finns, får den besluta att kopian ska förstöras. Rätten får även besluta att en kopia som gjorts i strid med kopieringsförbudet ska förstöras i de delar som den omfattas av förbudet. Om det inte är möjligt eller tillräckligt att endast vissa av uppgifterna i kopian förstörs, kan rätten besluta att kopian ska förstöras i sin helhet.

Rättens prövning kan omfatta alla exemplar av kopian, även i de fall en brottsbekämpande myndighet genom kopiering har tillfört en kopia till en annan förundersökning. Det finns dock inget hinder mot att det fattas separata beslut för olika förundersökningar.

Skyldigheten att efter ett beslut förstöra en kopia avser endast sådana handlingar som framställts genom kopiering enligt 27 kap. 17 a §. Det innebär att skyldigheten att förstöra en kopia inte omfattar sådana temporära filer eller liknande elektroniska spår som kan uppstå vid viss kopiering³². Den omfattar inte heller en kopia som har framställts av den drabbade själv eller på uppdrag av den drabbade.

³¹ Prop. 2021/22:119 s. 172.

³² A. prop. s. 172.

Det ska observeras att rätten inte kan besluta om att en kopia ska förstöras delvis för det fall kopian anses sakna betydelse för utredningen om brott eller utvidgat förverkande eller om kopieringen bedöms oproportionerlig. I sådana fall kan rätten således enbart besluta att kopian ska förstöras i sin helhet.³³

En skyldighet att i vissa fall förstöra kopia efter avslutad förundersökning

Enligt 27 kap. 17 d § RB gäller en skyldighet att under vissa förutsättningar förstöra kopior som avses i 27 kap. 17 a § efter avslutad förundersökning. Om en kopia varken läggs till grund för ett beslut att väcka åtal eller används som bevisning till stöd för åtalet, ska den förstöras när ett avgörande i sak har fått laga kraft eller när en åtalsunderlåtelse har beslutats. Med avgörande i sak avses inte bara dom och slutligt beslut utan även strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Av förarbetena framgår att med uttrycket kopia som ”varken läggs till grund för ett beslut att väcka åtal eller används som bevisning till stöd för åtalet” avses kopia i en förundersöknings sidomaterial.³⁴ Bestämmelsen är i arkivlagstiftningens mening en särskild gallringsföreskrift³⁵. En kopia som har tagits in i ett förundersökningsprotokoll ska bevaras enligt de regler som gäller för bevarande av förundersökningsprotokoll. Det ska observeras att skyldigheten att förstöra kopior inte är tillämplig beträffande kopior som finns i förundersökningar som avslutats genom att läggas ned eller genom ett negativt åtalsbeslut.

Det ska även observeras att det inte finns någon angiven tidsfrist efter laga kraft eller motsvarande då förstöring av sidomaterialet ska ske. I förarbetena anfördes att med hänsyn till den dömdes intresse av att i efterhand kunna granska utredningsmaterialet borde det inte ställas upp något krav på omedelbar förstöring efter laga kraft. Såvitt vi erfarit sker i tillämpningen inte någon förstöring av kopior av beslagtagna informationsbärare i någon större omfattning.

Vi har från brottsbekämpande myndigheter upplysts om att bestämmelsen om förstöring uppfattats som svårtolkad när det

³³ A. prop. s. 132.

³⁴ Prop. 2021/22:119 s. 171.

³⁵ Se 14 § arkivförordningen (1991:446).

handlar om t.ex. en spegelkopia (råkopian) av en hårddisk som innehåller såväl sidomaterial som andra informationsenheter som haft betydelse som bevis i ett brottmål. Innehållet i en sådan råkopia är en odelbar enhet som inte kan förstöras bara delvis. Av bl.a. detta skäl synes utarbetandet av rutiner för förstöring efter avslutat förfarande i fråga om odelbara enheter som myndigheterna är skyldiga att dels bevara, dels förstöra inneburet en viss utmaning för myndigheterna.

7.4.8 Möjlighet att förstöra kopior i andra än de i rättegångsbalken reglerade fallen

De nyss beskrivna bestämmelserna i 27 kap. RB om skyldighet att i vissa fall förstöra kopior som verkställande beslagsmyndighet framställt av handlingar och upptagningar som omfattas av beslag innebär inte något förbud att förstöra kopior i andra fall. Det som är styrande för möjligheterna att göra det är i stället vad som följer av regelverket om handlingsoffentlighet och arkivbildning samt, när det gäller personuppgifter, relevant dataskyddsreglering.

Som framgått av rättsfallet HFD 2018 ref. 17 blir en upptagning på en hårddisk, eller annan elektronisk informationsbärare, inkommen till myndigheten redan i och med att ett beslag av hårddisken verkställs. Den blir också att ses som förvarad hos myndigheten, t.ex. Polismyndigheten, så snart den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattats. Upptagningen blir då allmän handling. En kopia som beslagsmyndigheten framställer av upptagning i informationsdisken blir, när den skapas, också den allmän handling, eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den elektroniska informationsbäraren. Detsamma torde, enligt vår bedömning, gälla för ytterligare kopior som framställs alldeles oberoende av om det sker genom kopiering av upptagning i originalet (informationsbäraren) eller av någon kopia (t.ex. spegelkopieringens råkopia). Även en s.k. bearbetad spegelkopia eller andra sekundära kopior har alltså blivit allmänna handlingar när de skapades. Som sagts ovan kan det dock vara svårt att säga något generellt om var gränsen går mellan en kopia och vad som innebär en sådan bearbetning att det inte längre

rör sig om en kopia utan om en ny av myndigheten framställd handling.

Av det nyssnämnda rättsfallet följer vidare att hos myndigheten kvarvarande kopior behåller sin rättsliga status som allmänna handlingar även om informationsbäraren, där originalupptagningen fanns, inte längre finns i behåll hos myndigheten därför att informationsbäraren förstörts till följd av förverkande. Detsamma bör gälla, menar vi, om beslaget i stället hävts. Kopior som myndigheten har kvar fortsätter alltså att vara allmänna handlingar.

För de fortsatta övervägandena kan det vara av intresse att något kort beskriva vad som gäller i fråga om myndigheternas skyldigheter att bevara kopiorna och möjligheter att i andra fall än de som regleras i 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB gallra kopior.

Allmänna handlingar ska som utgångspunkt bevaras

Relevant reglering om bevarande och gallring av allmänna handlingar i förundersökningsmaterial med koppling till beslag av handlingar och informationsbärare

Grundläggande regler om allmänna handlingars bevarande och när sådana handlingar får gallras finns i arkivlagstiftningen, dvs. arkivlagen (1990:782) med anslutande arkivförordning (1991:446) samt, för statliga myndigheter, i kompletterande generella eller myndighetsspecifika föreskrifter av Riksarkivet. Det kan också finnas särskilda och avvikande bestämmelser om bevarande och gallring i dataskyddslagstiftning eller verksamhetsreglering. Redan här ska sägas att, när det gäller tillämpligheten av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar och arkivlagens bestämmelser om arkivering och gallring av allmänna handlingar, det inte är någon principiell skillnad mellan utredningsmaterial som tas in i förundersökningsprotokollet och annat förundersökningsmaterial.

Utgångspunkten i arkivlagstiftningen är att allmänna handlingar ska bevaras i myndigheternas arkiv. Myndigheternas arkiv består av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering, se 3 § arkivlagen. Där anges att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet samt anges arkivbildningens syften, nämligen att myndigheternas

arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1) rätten att ta del av allmänna handlingar, 2) behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3) forskningens behov.

Av 9–12 §§ arkivlagen följer dock att myndigheter får avhända sig allmänna handlingar i vissa fall, bl.a. genom gallring och återlämnande.

I 10 § arkivlagen anges att allmänna handlingar får gallras varvid alltid ska beaktas att arkiven är en del av kulturarvet och att återstående arkivmaterial ska kunna tillgodose arkivbildningens syften. Dock är gallring också en nödvändighet och en del av arkivvården för att arkivens omfattning ska begränsas och inte tyngas av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde. Med gallring förstås inte bara att handlingar förstörs genom att raderas eller makuleras på annat sätt. Även andra åtgärder som innebär förlust av betydelsebärande data, möjligheter att sammanställa eller söka eller bedöma autenticitet utgör gallring. Ett exempel är åtgärden att bara spara en utskrift av en elektronisk handling, vilket typiskt sett innebär förlust av metadata.

I 10 § anges vidare att avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller förordning gäller i stället för arkivlagens bestämmelser. I 14 § arkivförordningen anges att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Sådana gallringsföreskrifter kan se ut på olika sätt och vara intagna i flera slags regleringar. Bestämmelserna i 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB är, som redan framgått, exempel på sådana avvikande gallringsbestämmelser. Vidare förekommer gallringsbestämmelser i dataskyddsregleringen om myndigheters behandling av personuppgifter. Sådana gallringsbestämmelser har ett annat syfte än arkivvård, nämligen att skydda enskilda registrerades personliga integritet. I dataskyddsregleringen är det en grundläggande princip att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för ändamålet eller ändamålen med behandlingen. Enligt den i detta sammanhang aktuella brottsdatalagen (2018:1177) hindrar detta dock inte att allmänna handlingar bevaras i arkiv. I den till brottsdatalagen anslutande dataskyddslagstiftningen för brottsbekämpande myndigheter finns särskilda regler om att uppgifter ska tas bort från

olika register m.m. Vad gäller forensisk verksamhet hos Polismyndigheten enligt 6 kap. 6 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område finns bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter inom Polismyndighetens forensiska verksamhet. Även i detta fall hindrar bestämmelsen inte arkivering av allmänna handlingar från forensisk verksamhet.

Utöver sådan annan särreglering utanför arkivlagstiftningen som nyss nämnts finns gallringsregler, som framgått, för de brottsbekämpande myndigheterna i huvudsak genom särskilda föreskrifter som meddelas av Riksarkivet.

Som exempel ska här beskrivas de som gäller för Polismyndigheten i de delar som är av särskild relevans i sammanhanget, nämligen *Riksarkivets föreskrifter om bevarande och gallring hos Polismyndigheten, RA-MS 2021:20 (omtryck 2023:29)*. När det gäller it-forensisk verksamhet vid Polismyndigheten anges i bilaga 1 punkt 2.2.5 att kopior av beslagtagna elektroniska handlingar som har framställts med hjälp av forensiska analysprogram får gallras efter att ärendet har avslutats hos polis, åklagare eller domstol, sex månader om det gäller en avslutad förundersökning och femår om det är frågan om en nedlagd förundersökning. Avbildningar eller kopior av inlånat undersökningsmaterial samt upptagningar som har framställts vid analyser av undersökningsmaterial får gallras femår efter att de har avbildats, kopierats respektive framställts, om de avser hanteringen vid NFC.

Enligt 3 § i *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring hos Tullverket RA-MS 2020:6* gäller att elektroniska handlingar i avslutade förundersökningar som har framställts med hjälp av forensiska analysprogram ur beslagtagna elektroniska handlingar får gallras sex månader efter att dom vunnit laga kraft. Elektroniska handlingar som har framställts ur beslagtagna mobiltelefoner får gallras sex månader efter utgången av det år då förundersökningen avslutades eller tre år efter utgången av det år då förundersökningen lades ned. Även här gäller dock bestämmelserna i 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB med krav på gallring i vissa fall vid avslutade förundersökningar och i fråga om kopia med beslagsskyddad information före dessa gallringstider i förekommande fall.

Tillämpningsområdet för dessa föreskrifter från Riksarkivet gäller för de kopior av beslagtagna handlingar och upptagningar i

beslagtagna informationsbärare som inte omfattas av förstörandekraven i 27 kap. 17 d och 17 e RB eller som gjordes före det att dessa trädde i kraft den 1 juni 2022 (se vår preliminära bedömning ovan). Även om det inte tydligt framgår av vare sig rättegångsbalken eller föreskrifterna från Riksarkivet ska en kopia av en upptagning i en beslagen informationsbärare som tagits in i förundersökningsprotokoll bevaras i enlighet med vad som gäller för bevarande av förundersökningsprotokoll, vilka som regel inte gallras när det handlar om grövre brott och i andra fall efter längre tidsfrister än de nämnda för den it-forensiska verksamheten.

Det ska vidare observeras att Riksarkivets föreskrifter handlar om när vissa allmänna handlingar i den it-forensiska verksamheten tidigast *får* gallras i t.ex. nedlagda förundersökningar. De innebär ingen gallringsskyldighet. Som vi nämnt tidigare förekommer att exempelvis spegelkopior bevaras avsevärt längre tider hos NFC. Enligt uppgift som vi fått från it-arkivarie vid Polismyndigheten sker det i första hand för arkivändamålet rättskipningens behov, för den händelse att förundersökningen kan komma att återupptas. Med tiden är det dock svårt att garantera spegelkopians kvalitet. Exempelvis händer det med viss regelbundenhet att överföring måste ske till ny databärare på grund av att hårdvarans livslängd är begränsad. Vid varje sådan överföring riskeras informationsförlust av metadata för att ta något exempel.

Beslagutredningens genomgång avseende gallring och annat avhållande av beslagtagna handlingar och informationsbärare samt kopior

Beslagutredningen gick grundligt igenom förutsättningarna för gallring avseende beslagtagna handlingar och kopior i olika skeden och situationer som faller utanför de bestämmelser om förstöring som de föreslog och som i stort sett genomfördes i 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB. Deras bedömningar, som vi instämmer i, kan sammanfattas på följande sätt med några tillägg.³⁶

Så länge ett beslag består är det tillåtet att förstöra framställda kopior. Det följer av att kopian bara är en dubblett av den förvarade allmänna handlingen. Dubbletter får rensas bort när som helst utan

³⁶ SOU 2017:100 s. 547 f.

att det är särskilt reglerat³⁷. Vi vill här tillägga att förutsättningarna för att framställa kopior regleras i 27 kap. 17 a § RB. Det finns därutöver inte någon skyldighet för beslagsmyndigheten att framställa någon kopia så länge beslaget består för att tillgodose handlingsoffentlighetens syften.

När ett *beslag hävs*, ska beslagsgodset som huvudregel lämnas ut till den hos vilken beslaget gjordes, om det inte ska lämnas ut till målsäganden (se 27 kap. 4 a och 8 a § RB). Beslagsutredningen fann att reglerna om hävande av beslag inte är se som rena gallringsföreskrifter utan påminner mer om återlämnande eller överlämnande med stöd i lag (jfr 12 § arkivlagen). Oavsett, bedömde Beslagsutredningen att det måste vara tillåtet att förstöra eventuella framställda kopior omedelbart i samband med hävandet. Någon skyldighet att behålla en kopia föreligger alltså inte. Möjligen kan det finnas skäl att se annorlunda på saken om det när hävning av ett beslag aktualiseras, pågår en prövning av en begäran om utlämnande av en allmän handling i t.ex. en beslagtagn telefon.

Om myndigheten behåller en kopia även *efter hävandet av beslaget* (vilket kanske var åsyftat redan vid spegelkopieringen), är det inte längre fråga om en dubblett. Då krävs stöd i en gallringsföreskrift för att kopian såsom allmän handling ska kunna gallras såvida det inte är fråga om en sådan kopia som ska förstöras enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Vad gäller i fråga om handlingar som inte är allmänna?

Vårt uppdrag är att överväga ett undantag som skulle innebära att handlingar som nu anses vara inkomna allmänna handlingar inte ska vara allmänna handlingar. Frågan är vad som då skulle gälla i fråga om bevarande och gallring av dessa inkomna men ändå inte allmänna handlingar.

Det finns inget krav i arkivlagstiftningen på att handlingar som inte är allmänna ska bevaras eller hållas ordnade på något speciellt sätt. Dock finns krav på statliga myndigheter att upprätta s.k. klassificeringsstrukturer över sina processer och där lista inom myndigheten förekommande handlingsslag och -typer samt hur dessa ska hanteras. Detta anses omfatta även icke-allmänna

³⁷ Prop. 1989/90:72 s. 78 f.

handlingar kopplad bl.a. till frågan hur myndigheten ska kunna särskilja handlingar som ska höra till myndighetens arkiv från de handlingar som inte gör det.³⁸ Icke allmänna handlingar kan myndigheten välja att förstöra, rensa bort, eller behålla när som helst under eller efter ett förfarande. När det handlar om handlingar som myndigheten själv framställt måste dock beaktas att en underlåten rensning när ett ärende är slutbehandlat kan få som konsekvens att minnesanteckningar och mellanprodukter blir upprättade allmänna handlingar genom att de anses ha tagits om hand för arkivering (2 kap. 12 § TF). Någon motsvarande reglering finns dock inte för handlingar som myndigheten samlar in eller annars mottar. De anses som inkomna handlingar. Som tidigare nämnts är det inte helt klart när något fortfarande ska ses som kopiering av inkomna originalhandlingar eller när det övergår till att handla om framställning av nya handlingar. Vi har också där nämnt att frågan inte kan besvaras kategoriskt. Vår uppfattning är dock att den bearbetade spegelkopian, som it-forensiker skapar och som ibland även analytiker eller utredare har tillgång till, bör ses som en kopia av originalet om den bearbetning som skett är begränsad till att bara göra informationen läsbar, sorterad i kategorier och även indexerad så att informationen i dessa avseenden blir sökbar.

Bestämmelserna om kopiering och förstöring av kopior m.m. i 27 kap. 17 a–17 e §§ skulle emellertid gälla oavsett att kopiorna inte skulle vara dubletter av allmänna handlingar.

”Överskottsinformation”

I anslutning till att Beslagutredningen förklarade varför det inte borde införas någon bestämmelse om att en kopia av beslagtagna handling ska förstöras om handlingen visar sig sakna intresse för brottsutredningen, tog utredningen även upp frågan om användning av överskottsinformation. I denna del anförde Beslagsutredningen följande.³⁹

Till saken hör också att en kopia kan visa sig innehålla information som kan användas för att förebygga eller lagföra andra brott än det som föranledde beslaget eller kopieringen. Sådan s.k. överskottsinformation får i princip användas utan inskränkning enligt svensk rätt.

³⁸ Se RA-FS 1991:1 i konsoliderad version.

³⁹ SOU 2017:100 s. 558 f.

Inte heller artikel 6 i Europakonventionen, som garanterar rätten till en rättvis rättegång, lägger hinder i vägen mot att överskottsinformation som kommit myndigheterna till del genom öppna tvångsmedel används, så länge förfarandet som helhet blir rättvist. Om informationen är relevant i en annan pågående förundersökning eller leder till att en förundersökning inleds, måste det anses tillåtet att föra in kopian – eller ett nytt exemplar av den – i den andra utredningen. Informationen kan också ha betydelse i något annat sammanhang, t.ex. inom ramen för polisens underrättelseverksamhet. Det finns då inget som hindrar att kopian tas till vara och används inom underrättelseverksamheten, förutsatt att eventuella personuppgifter hanteras i enlighet med gällande registerförfattningar. Om kopian har hunnit förstöras innan det har visat sig att det finns behov av att använda informationen i något annat sammanhang blir det dock i praktiken omöjligt att använda informationen.

Vi har samma uppfattning som Beslagsutredningen angående gällande rätt och möjligheterna att använda information i spegelkopior osv. utanför den förundersökning vari beslaget och kopieringen gjordes. Vilken betydelse det får i sammanhanget om kopior som delas med annan utredning etc. är allmänna handlingar eller omfattas av ett undantag helt eller delvis återkommer vi till i avsnitt 7.5.5.

7.5 Våra överväganden och förslag

7.5.1 Det rättsliga utgångsläget

Genom vägledande praxis från Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2018 ref. 17 står det alltså klart att beslagtagna handlingar som inte kräver teknisk utrustning för att kunna läsas, får anses inkomna till och förvarade hos myndigheten i samma stund som beslaget verkställs. De bli alltså allmänna handlingar vid verkställighet av beslaget.⁴⁰

Även upptagning som är lagrad i en beslagtagna elektronisk informationsbärare, såsom en hårddisk, blir inkommen genast vid

⁴⁰ Observera att Högsta förvaltningsdomstolen i en dom från den 2 juli 2024, mål 2292–24, funnit att två datorprogram som hade lämnats in på ett USB-minne i ett mål hos kammarrätt inte var allmänna handlingar. Kammarrätten angav i sin motivering att programmen inte hade tillförts akten i målet eller något annat ärende hos kammarrätten samt att de inte heller av annan anledning kunde anses utgöra allmänna handlingar hos domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen uppfattade kammarrättens beslut som att förutsättningarna enligt 2 kap. 6 och 9 §§ TF inte var uppfyllda. – Domen är något svårtolkad men vi bedömer att den inte påverkar det rättsläge som framgår av rättsfallet HFD 2018 ref. 17.

verkställigheten av beslag och förvarad hos myndigheten så snart den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Också upptagningen blir alltså en inkommen allmän handling när beslaget av informationsbäraren verkställs.

Genom rättsfallet slås vidare fast att en kopia av en inkommen fysisk handling respektive en spegelkopia eller annan kopia av de inkomna och tillgängliga upptagningarna på hårddisken blir allmän handling så snart kopian skapats. En kopia får alltså samma rättsliga status som originalet. Vad gäller de aktuella spegelkopiorna i det refererade målet förändrades inte spegelkopiornas rättsliga status som allmänna handlingar av att hårddiskarna (originalen) hade förstörts till följd av ett domstolsbeslut om förverkande.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande var i linje med Beslagsutredningens analys och slutsatser⁴¹. Beslagsutredningen framhöll i denna del att myndigheten genom beslaget får tillgång till informationsbäraren, dvs. det tekniska hjälpmedlet som behövs. Förutsatt att man med hjälp av informationsbäraren eller annat tekniskt hjälpmedel som man har tillgång till kan ta del av innehållet, så är det fråga om en förvarad handling.

Beslagsutredningen tog vidare upp ett antal frågeställningar som inte direkt besvarats i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande. En sådan är om innehållet i en hårddisk kan ses som både en och flera handlingar trots att innehållet kan bestå av flera färdiga elektroniska handlingar och potentiella handlingar. Med hänvisning till uttalanden i förarbetena till 2 kap. 13 § andra stycket TF, som undantar säkerhetskopior från att vara allmänna handlingar, om att den samlade informationsmängden på en säkerhetskopia ska anses utgöra en handling, fann Beslagsutredningen att samma synsätt borde gälla för informationen på en beslagtagna informationsbärare eller en spegelkopia och fann att informationen normalt bör betraktas som *en* färdig elektronisk handling⁴². Det synsättet torde avspeglas i hur bestämmelsen om kopiering i 27 kap. 17 a § RB har utformats. Enligt bestämmelsen får en handling kopieras om den *skäligen kan antas ha betydelse för brottsutredningen eller utredning om utvidgat förverkande*. När en spegelkopia görs av hela innehållet i en dators

⁴¹ SOU 2017:100 s. 642 f.

⁴² A.a. s. 647.

hårddisk torde det i många fall stå ganska klart redan när spegelkopiering görs att inte 100 procent av lagrade filer når upp till ens detta lågt ställda beviskrav och att bestämmelsen då, om den syftade på handling i t.ex. bemärkelsen varje lagrad fil i datorn, skulle göra det tveksamt om en kopiering av hela hårddisken verkligen är tillåten. Oaktat detta torde en begäran om utlämnande av allmän handling som innebär att myndigheten ska med sökord leta fram olika uppgifter ur det som finns lagrat i en bevarad spegelkopia av en tidigare beslagtagna informationsbärare kunna ses som en begäran om utfående av en potentiell handling. Undantagen för vad som inte kan ske med rutinbetonade åtgärder eller begränsningsregeln⁴³, 2 kap. 6 § andra stycket och 7 §§ TF, kan då bli tillämpliga. För att undantagen ska bli tillämpliga krävs alltså att det handlar om just en sammanställning av uppgifter. Det är en annan sak att Kammarrätten i Stockholm i ett fall som gällde en begäran om utfående av vissa filer i ett antal spegelkopior av förverkade hårddiskar, har funnit att begäran inte avsåg en sådan sammanställning ur upptagningar som bara är förvarad handling om den kan göras med rutinbetonade åtgärder (dom 2019-05-24, mål nr 1839-19).

En annan fråga som Beslagsutredningen behandlade var förhållandet mellan offentlighetsprincipen och beslagsförbudsreglerna. Som framgått ovan är det i princip tillåtet att ta en informationsbärare i beslag trots att den innehåller upptagningar som, om de förelegat i pappersform, inte hade kunnat tas i beslag på grund av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § RB. Beslagsutredningen föreslog ett uttryckligt förbud mot att ta del av skyddade uppgifter. Fråga uppkommer då om handlingen, med tanke på förbudet, är tillgänglig på det sätt som förutsätts enligt nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § TF. Enligt Beslagsutredningen finns skäl både för och emot att en upptagning med skyddade uppgifter, som myndigheten är förbjuden att ta del av, inte skulle vara allmän handling men konstaterade att rättsläget är oklart⁴⁴. Kammarrätten i Stockholm har bedömt en principiellt likartad fråga i en dom som gällde en begäran om att få ta del av spegelkopior av innehållet i två hårddiskar och en mobiltelefon som tagits i beslag i en pågående

⁴³ Exempelvis på grund av sökbegränsningen i 2 kap. 14 § brottsdatalogen (2018:1177) gällande känsliga personuppgifter.

⁴⁴ SOU 2017:100 s. 663 f.

förundersökning. Polismyndigheten hade inte gått igenom spegelkopiorna ännu och fann sig vidare förhindrad att göra en fullständig genomgång mot bakgrund av att hovrätten, som prövat beslagen, med hänvisning till beslagsförbudet och för att hindra att uppgifter som omfattas av källskydd eller annars är integritetskänslig röjs, hade föreskrivit att endast fotografier tagna av målsäganden vissa datum, platstagggar och internethistorik fick eftersökas samt att den misstänkte och dennes försvarare skulle ha rätt att närvara vid framtagandet av informationen. Kammarrätten fann dock att hovrättens beslut, som fattats utifrån bestämmelser i rättegångsbalken, inte undandrog myndigheten från dess skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen. Kammarrätten upphävde Polismyndighetens avslagsbeslut och återförvisade målet till myndigheten för ny prövning med noggrann sekretessprövning (dom 2022-07-01, mål nr 1869–22).

Slutligen ska också nämnas att Beslagsutredningen tog upp frågan hur man ska se på information som är krypterad utan att myndigheten har tillgång till dekrypteringsnyckeln. En sådan upptagning kan inte läsas i klartext, utan bara i en form som inte är begriplig. Enligt Beslagsutredningen var rättsläget oklart men utredningen menade att det mesta talade för att en sådan krypterad och obegriplig information inte skulle ses som en allmän handling⁴⁵.

Vi delar i allt väsentligt de bedömningar Beslagsutredningen gjort gällande de frågor som inte verkar ha besvarats i praxis avseende lagrad information i beslagtagna informationsbärare samt kopior av dessa. Vad gäller att en tillgänglig upptagning med krypterade uppgifter inte skulle vara en inkommen allmän handling är vi dock tveksamma till att det kan ges något bestämt svar på frågeställningen. Till syvende och sist är det en fråga för domstolarna, i sista hand Högsta förvaltningsdomstolen, att avgöra utifrån förhållandena i det särskild fallet, t.ex. hur krypteringen har gjorts.⁴⁶ I det sammanhanget kan givetvis beaktas att krypterad information är i det närmaste omöjlig att sekretesspröva även om informationen består av en textmassa som ytligt sett kan läsas, Det skulle kunna tala för att en upptagning med krypterad information inte är en allmän handling.

⁴⁵ A.a. s. 646 f.

⁴⁶ Av visst intresse är att Högsta förvaltningsdomstolens dom den 20 mars 2018 i mål nr 598–18 bedömdes att en QR-kod, ingiven som en bilaga till ett e-postmeddelande till en kammarrätt, inte var en allmän handling eftersom innehållet i QR-koden inte var tillgängligt för kammarrätten genom något tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar.

Man kan således utgå från att lagrade upptagningar i en beslagtagna elektronisk informationsbärare blir inkomna allmänna handlingar i och med att beslaget verkställs, förutsatt att myndigheten kan ta fram informationen med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. Kopior av upptagningar i beslagtagna informationsbärare blir i sin tur allmänna handlingar, dvs. de får samma status som originalet när kopiorna gjorts. Det ska här påpekas att detta blir följderna alldeles oavsett vilket beslagsskäl som ligger till grund för användningen av tvångsmedlet, dvs. även om beslaget endast avser att säkra misstänkt stöldgods för senare återställande till ännu okända målsägande. I fråga om lagrad information på informationsbärare uppstår dock, som framgått i det föregående, alltjämt situationer som leder till frågeställningar om vad som ska ses som en inkommen och förvarad, dvs. tillgänglig, handling, frågeställningar vilka det inte finns klara svar på.

7.5.2 Innehållet i en beslagtagna elektronisk informationsbärare är inte utan vidare en del av förundersökningens dokumentation

Vår bedömning: Handlingar – av handlingsslaget upptagningar för automatiserad behandling i 2 kap. TF:s mening – i en beslagtagna elektronisk informationsbärare är inte insamlade till och tillförda förundersökningens dokumentation bara därför att informationsbäraren som sådan förekommer i förundersökningen i och med verkställigheten av beslaget. Det krävs därutöver normalt en aktiv åtgärd för att en handling i informationsbäraren, eller en kopia av den, ska anses, helt eller delvis, ha tillförts förundersökningen på så sätt att den blir en del av förundersökningens totala dokumentation av åtgärder och insamlat utredningsmaterial (även kallat förundersökningsmaterial). Det är också först i och med en sådan aktiv åtgärd som handlingen eller kopian omfattas av den principiella rätt till insyn som misstänkta får fr.o.m. slutdelgivningen. Har en sådan aktiv åtgärd inte skett, ingår handlingen inte i förundersökningens dokumentation, vare sig i förundersökningsprotokollet eller dess sidomaterial. De ingår i stället i vad som kan benämnas som *restinformation*.

Vi har i avsnitt 7.2.3 och 7.3 berört frågor om vilken information som hör till en förundersökningens totala förundersökningensmaterial eller dokumentation i bemärkelsen fysiska handlingar eller upptagningar med inhämtad information samt dokumentation av åtgärder och andra företeelser i förundersökningen. Som framgått där kan det som hör till denna dokumentation sorteras in i förundersökningensprotokollet och sidomaterial. Till det kommer sådana handlingar eller upptagningar som inte är intagna i protokollet men som genom sin originalversion, t.ex. en rörlig övervakningsfilm eller inspelning av ett telefonsamtal, är viktig för beslutet i åtalsfrågan och som bevisning i eventuell rättegång. Här kallas det sistnämnda *processmaterial*.

Frågan som inställer sig är vad av det lagrade innehållet i en beslagtagen elektronisk informationsbärare som utgör en del av dokumentationen i en förundersökning och i synnerhet vad beträffar information i upptagningar (dvs. en kategori av handlingar i 2 kap. TF:s mening) som finns lagrade i informationsbäraren och är åtkomliga för den beslagsverkställande myndigheten. Beslaget som sådant är givetvis en del av förundersökningen, dock är det informationsbäraren såsom fysiskt föremål och inte upptagningarna som är objektet för tvångsmedlet. Självklart hör dokumentationen kring tvångsmedelsanvändningen till förundersökningensprotokollet. Men hör under alla omständigheter även de lagrade upptagningarna till förundersökningens dokumentation?

Vi menar att den frågan rimligtvis måste besvaras med ett nej. Samt med tillägget att det beror på om informationen, handlingarna, har *tillförts* utredningens dokumentation eller inte.

När det gäller vissa beslag av en informationsbärare kan saken te sig särskilt uppenbar. Beslag av stöldgoods bestående av stulna begagnade datorer som görs för att säkra målsägandens rätt att återfå datorerna och där det aldrig finns någon anledning från brottsutredningssynpunkt att ta reda på om och i så fall vad datorerna innehåller är ett exempel där vi anser att det är självklart att det lagrade innehållet i informationsbärarna inte hör till förundersökningens dokumentation. Ett annat exempel på detta är beslaget av en bil där beslagsändamålet är att säkerställa ett kommande förverkande av bilen för att förebygga fortsatta rattfyllerier och olovliga körningar. Inte heller i det fallet går det att se lagrad information i

bilens GPS-utrustning⁴⁷ som en del av förundersökningsdokumentationen, knappast heller de fysiska handlingar som kan ha legat i handskfacket vid beslagstillfället och som saknar betydelse för utredningen om trafikbrottet eller för förverkandefrågan. I de här nämnda fallen föreligger inte ens någon rätt för polisen enligt 27 kap. 17 a § RB att kopiera handlingarna i GPS-utrustningen eller handskfacket för att kunna bifoga kopiorna till utredningens dokumentation.

När det gäller informationsbärare som tas i beslag för att det i dem förmodas finnas information av intresse för förundersökningen anser vi – i linje med vad Åklagarmyndigheten angett i sin rättsliga vägledning avseende räckvidden av den misstänktes insynsrett⁴⁸ – att det bär alldeles för långt att säga att det totala innehållet utgör en del av förundersökningens dokumentation. Detta menar vi gäller även om innehållet med framgång speglas i dess helhet av it-forensiker och en råkopia sedan i sin tur kopieras till en ytterligare spegelkopia som bearbetas så att den blir läsbar, sorterad och sökbar.

I många elektroniska informationsbärare kan det finnas nästan ofattbart stora mängder information. Det ska då hållas i åtanke att beslag av elektroniska informationsbärare och kopiering av information i dessa är en mycket vanlig utredningsåtgärd. En tömd mobiltelefon, dvs. en obearbetad spegelkopia av denna, kan vara mycket omfattande i storlek. Enligt en överslagsberäkning av personal från NFC skulle en enkelsidig utskrift på papper av en sådan kunna, volymmässigt, bli en hög av A4-papper som skulle vara högre än Mount Everest. I Polismyndighetens remissvar till Beslagsutredningens betänkande angavs att en enda dator på en terabyte kan, fullt utnyttjad, innehålla 250 miljoner sidor ren text, 500 000 kamerafotografier, två års speltid av musikupptagningar eller två veckors speltid av filmupptagningar. En stor del av informationsmassan är visserligen inte användarfiler utan systemfiler, men även sådana kan ibland innehålla personuppgifter, exempelvis uppgifter om konto eller e-postadress. Normalt är det mesta inte av intresse att granska i en förundersökning och det sorteras bort på det sättet att ingen i den brottsbekämpande verksamheten ens tittar på uppgifterna som sådana. Det är en annan sak att även sådana

⁴⁷ Data från bilars GPS-utrustning åberopas ibland som bevisning i brottmål, se t.ex. tingsrättsdomen bifogad Högsta domstolens dom den 14 juni 2023 i mål B 1598–22.

⁴⁸ RåV 2022:26 s. 34.

uppgifter omfattas av den bearbetning och sortering m.m. som it-forensiker utför med hjälp av programvara m.m. Den it-forensiska verksamheten är dock inte inriktad på att bedöma informationsvärdet för brottsutredningen av uppgifter i sak utan innebär en mer teknisk säkring och teknisk bearbetning där uppgifternas sakliga innehåll inte står i fokus. Enligt vår mening har innehållet i en informationsbärare inte blivit en del av förundersökningens utredningsmaterial bara därför att it-forensiker har arbetat med att göra kopior av eller annars utfört it-forensiska bearbetningar beträffande innehållet i en beslagtagna informationsbärare.

När analytiker och utredare tar vid beträffande det material som it-forensiker arbetat med, kan informationsmängden redan ha blivit väsentligen mindre därför att någon selektion redan skett utifrån givna direktiv eller så sker selektionen när analytiker eller utredare väljer vad som är relevant att granska och som inte ska granskas. Man skulle kunna kalla det för en *passiv bortsortering* av information som helt saknar betydelse och inte ger någon annan information om myndighetens verksamhet än att den har råkat samlas in i den. Detta vet man dock inte vid verkställighetstillfället och kan därför inte genomföra någon slags selektiv inhämtning då informationsbäraren påträffas och tas i beslag. Dessutom behöver innehållet i hårdvaran säkras, i alla sina beståndsdelar, i dess skick sådant det är vid beslagstillfället, vilket också medför att det behöver göras en kopia, den s.k. råkopian (spegelkopian), av det totala innehållet i den hårdvara som speglas.

Annan information kan granskas mycket översiktligt av analytiker eller utredare varvid en del bedöms som ointressant och först därefter beslutas vad av det från informationsbäraren inhämtade materialet som ska tillföras utredningen eller inte. Här kan man tala om en mer *aktiv bortsortering*. Det kan t.ex. vara en mapp med 300 privata förlossningsbilder som en utrerade ser finnas och verkligen innehålla förlossningsbilder men bedömer helt uppenbart saknar intresse i den förundersökning om ekobrott som utreds. Såsom vi har uppfattat saken finns det ett utbrett synsätt hos de brottsbekämpande myndigheterna om att det på detta sätt aktivt bortsorterade inte ens ska anses ha tagits in i förundersökningens sidomaterial, det tillförs över huvud taget inte förundersökningen. Kvar och införda i förundersökningsmaterialet blir det material som, på sätt Åklagarmyndigheten uttryckt det i sin vägledning,

har tagits fram vid granskning och har sparats ned i nya lagringsfiler eller genom utskrifter i form av rapporter, protokoll eller liknande. Det har *aktivt tillförts förundersökningens dokumentation, också kallat förundersökningsmaterialet*.

Vi delar alltså det synsätt som Åklagarmyndigheten gett uttryck för, inte minst med tanke på den enorma diskrepans som ofta finns mellan den totalt tillgängliga informationen i informationsbäraren eller spegelkopian i förhållande till den informationsmängd som bedöms relevant att granska närmare och tillföra som relevant för eller annars närmare granskad i utredningen.

Enligt vår uppfattning består således, typiskt sett, en beslagtagen elektronisk informationsbärare, eller en inte alltför selektiv kopia av den, inte bara av förundersökningsmaterial även om allt i och för sig skulle kunna ha potential att bli det. Utöver material till förundersökningsprotokollet och annat bevismaterial hamnar förstås ofta väldigt mycket uttagen information så småningom i förundersökningens sidomaterial. Men, som framgått, menar vi att det som bortsorterats, eller inte lett till träffar vid sökningar utifrån sökordslistor eller liknande, inte kan anses tillhöra ens förundersökningens sidomaterial. I all synnerhet gäller detta sådant som passivt bortsorterats, men även det som aktivt bortsorterats förutsatt att befattningshavaren i sin sortering iakttagit objektivitetsprincipen och de andra krav som gäller för hur inhämtad information ska hanteras och dokumenteras i en förundersökning. Vi talar alltså här om en *tredje kategori* information vid sidan av de båda kategorierna förundersökningsprotokoll/processmaterial respektive sidomaterial som utgör den samlade dokumentationen i en förundersökning.

Som vi nämnt tidigare har frågan om förundersökningsmaterialets (dvs. förundersökningsdokumentationens) yttre gräns inte fått någon större uppmärksamhet i lagstiftningssammanhang på sätt som har bäring på nu aktuell frågeställning. Vi är medvetna om att det i förarbetena till 2022 års ändringar i beslagsreglerna och den införda regleringen om kopiering och förstöring i vissa fall av kopior framgår att lagstiftaren då bedömde att kopiorna var förundersökningsmaterial på så sätt att en kopia hör till förundersökningens sidomaterial, om den varken läggs till grund för ett positivt åtalsbeslut eller används som bevisning⁴⁹. Det är dock

⁴⁹ Prop. 2021/22:119 s. 126 f.

tydligt att den frågeställning om förundersökningsmaterialets yttre gräns som vi behandlat inte berördes i förarbetena till 27 kap. 17 d § RB utan att sidomaterialet fick en negativ bestämning. Sidomaterial är alltså i den bestämningen helt enkelt allt som inte är förundersökningsprotokoll eller åberopad bevisning. Vårt synsätt är ett annat och innebär alltså att en kopia av en elektronisk informationsbärare ofta har en tredje kategori information som inte utgör förundersökningsmaterial och som sådant utgör förundersökningens samlade dokumentation.

Ett beskrivande sätt att benämna denna tredje kategori av inhämtad information – som varken är förundersökningsprotokoll/processmaterial eller sidomaterial och därför inte ingår i förundersökningsmaterialet – vore benämningen *överskottsinformation*. Den benämningen har emellertid redan etablerats i samband med informationshanteringen vid hemliga tvångsmedel och där använts med en innebörd som inte är relevant i detta sammanhang.

Vi har övervägt att i stället använda begreppet *överflödsinformation*. Det ordet för dock tankarna till att man får alldeles för mycket av något, kanske något man i och för sig efterfrågat. Andra alternativ, som inte i lika stor utsträckning leder tanken fel, är *sidoinformation*, *biinformation* eller *restinformation*.

I det tidigare nämnda rättsfallet NJA 2015 s. 631, som gällde husrannsakan på en tidningsredaktion i syfte att genom beslag av en elektronisk informationsbärare få tillgång till digitala fotografier, har Högsta domstolen använt begreppet *sidoinformation* för att beskriva informationsenheter eller filer i en elektronisk informationsbärare med inte eftersökt information (p. 16) eller annan information på informationsbäraren än den på den eftersökta filen (p. 27).

Högsta domstolens användning av begreppet *sidoinformation* har tydliga paralleller med den informationsmängd som vi hänför till den tredje kategorin. Vi ser det dock som en stor nackdel att ordet lätt förväxlas med det etablerade begreppet *sidomaterial* för den del av förundersökningsmaterialet som sorterats bort såsom tillhörande ”slasken”. Vi kommer därför inte att använda oss av detta begrepp trots att det i och för sig vore en relevant benämning.

Benämningen *biinformation* har den fördelen framför benämningen *överflödsinformation* att den kan föra tanken till en bisak i sammanhanget i stället för något som man vill ha men får onödigt mycket av. Ordet är inte heller etablerat i något annat juridiskt

sammanhang. En enkel sökning på Google ger dock frekventa träffar på sidor som gäller insektsdjuret bi, biodling osv., vilket förstås inte heller ger rätt associationer.

Enligt vår mening är *restinformation* den benämning som fungerar bäst för att beskriva den informationsmängd som vi hänför till den tredje kategorin. Visserligen ger benämningen associationer till något som blir över efter ett urval, något överblivet, vilket inte stämmer så väl med beslagtagna informationsbärare där beslagsändmålet är att återställa exempelvis stulna datorer till målsägande. I just det fallet finns inget annat än restinformation. Vi menar dock att i det stora flertalet fall där informationsbärare tas i beslag och innehåll kopieras är benämningen restinformation adekvat och precis. Det handlar nämligen då om att någon del av en informationsmängd är av intresse för en närmare granskning och tas in i förundersökningsmaterialet, medan *resten* av informationsmängden aldrig granskas närmare. Benämningen restinformation är vidare inte något redan etablerat begrepp i juridiska sammanhang med annan innebörd. Det ger även ett allmänt neutralt intryck. Det är dessutom enkelt att hålla isär från det näraliggande begreppet sidomaterial. Vi kommer därför att i fortsättningen använda oss av restinformation som begrepp för den tredje kategorin.

Avslutningsvis kan påpekas att det ovan sagda inte utesluter att upptagningar i en beslagtagna informationsbärare i sin helhet kan anses tillförd förundersökningsmaterialet redan i nära anslutning till verkställigheten av beslaget så att någon restinformation i praktiken inte uppkommer. Ett exempel kan vara att det redan initialt står klart att ett USB-minne enbart innehåller bokföringsmaterial från en viss tidsperiod som överensstämmer med förundersökningens ekobrottsmisstankar. Ett annat exempel kan vara att man känner till att den mobiltelefon av äldre typ som tas i beslag, enbart har använts som en s.k. knarklur i samband med narkotikabrottslighet.

7.5.3 Det finns behov som motiverar ett undantag

Vår bedömning: Det finns ett tydligt och starkt behov av en förändring som innebär att enskilda som på olika sätt drabbas av ett beslag 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. Det finns inte rättsliga eller faktiska alternativ som kan möta behoven på ett tillfredsställande sätt annat än genom en ändring i tryckfrihetsförordningen.

Rättsläget med att för beslagsmyndigheten åtkomliga upptagningar i beslagtagna informationsbärare blir allmänna handlingar i och med verkställigheten torde, menar vi, gälla oavsett vilket beslagsändamålet varit.

När det gäller beslag av elektronisk informationsbärare som sker av andra skäl än att komma åt innehållet kan visserligen diskuteras hur långtgående tolkning som ska göras av HFD 2018 ref. 17. I det fallet handlade det från början om ett beslag av en hårddisk därför att det fanns ett utredningsintresse av den lagrade informationen i den. Det är kanske inte alldeles självklart att domstolen skulle ha gjort samma bedömning av upptagningar i det tidigare nämnda exemplet med GPS-utrustningen i en beslagtagna bil där beslagsändamålet är att säkerställa ett kommande förverkande bilen för att förebygga fortsatta rattfyllerier och olovliga körningar. I ett sådant fall får bildatorn visserligen inte kopieras men under tiden beslaget av bilen består i väntan på rättegång och dom kan fråga uppkomma om utlämnande av allmän handling från bildatorn. Vi konstaterar dock att om innehållet i bildatorn i och för sig är möjligt för verkställande myndighet att ta fram, så är åtminstone de grundläggande rekvisiten för en inkommen och förvarad handling i 2 kap. TF uppfyllda vilket enligt vår bedömning, mot bakgrund av befintlig praxis, innebär att den rättsliga statusen allmän handling är uppnådd.

Vad gäller beslag av informationsbärare som motiveras av ett intresse av att undersöka innehållet kan påpekas att beslagsmyndigheten typiskt sett inte vet något närmare om vad beslagtagna informationsbärare innehåller när innehållet blir allmänna handlingar och kan begäras ut enligt tryckfrihetsförordningen. Normalt

går det varken av tekniska eller sakliga skäl att göra någon mer selektiv spegling eller annan extrahering när innehållet ska säkras och kopieras. Typiskt är också att det med tiden visar sig att endast en bråkdel av innehållet är av något intresse att granska i utredningen och än mindre får betydelse som bevisning. Den mesta informationen förblir så att säga okänd i verksamheten.

Frågan för oss är att värdera styrkan i de intressen som kan tala för att införa ett undantag från begreppet allmän handling som omfattar information i beslagtagna informationsbärare och kopior därav.

Beslagdrabbades intressen och behov av ett undantag

Det säger sig självt att de enorma mängder information som till följd av straffprocessuella tvångsmedel blir föremål för var och ens principiella insynsrätt enligt handlingsoffentligheten står i mycket stark konflikt med enskildas behov av och berättigade förväntningar på skydd för sina personliga och ekonomiska förhållanden i samband med användning av straffprocessuella tvångsmedel. Visserligen förefaller de konkreta olägenheterna för enskilda i praktiken inte ha blivit så stora eller frekventa då informationen relativt sällan begärs ut och då det dessutom finns ett starkt sekretesskydd. Men det går förstås inte att utesluta att sådan information framgent kan komma att efterfrågas i allt större omfattning.

Den stora diskrepansen mellan mängden inhämtad information och mängden för brottsbekämpningen intressant information är ett stort principiellt problem. Problemet förstärks av att informationen har hämtats in med tvång och att den många gånger aldrig skulle ha kommit till utomstående kännedom om ett tvångsmedel inte hade använts. Det är klart att bara risken för att uppgifter kan lämnas ut kan skapa oro.

För den enskilde privatpersonen kan det handla inte bara om uppgifternas känslighet i sig, utan om den integritetskränkning som ligger i att inte bara ha blivit utsatt för en tvångsåtgärd i samband med en brottsutredning utan dessutom, som en bieffekt, att inte bara beslagsmyndigheten får tillgång till uppgifterna utan att vem som helst får en principiell rätt till inblick i vilka slags handlingar och uppgifter som han eller hon har lagrade. Om vem som helst begär en sådan insyn, ska befattningshavare vid myndigheten

gå igenom fil efter fil i sin sekretessprövning. En sådan sekretessprövning innebär i sig ett integritetsintrång där befattningshavaren behöver ta del av uppgifter som det annars inte hade funnits någon grund för att ta del av i verksamhetssyfte.

En speciell situation är – då det visar sig att det finns beslagsskyddad information i restinformationen i en beslagtagna informationsbärare – den regelkonflikt som uppstår mellan det beslagsskydd som rättegångsbalken garanterar den beslagsdrabbade och det förhållandet att beslagsmyndigheten vid någons begäran enligt tryckfrihetsförordningen måste ta del av och sekretesspröva även sådan beslagsskyddad information, se det i avsnitt 7.5.1 nämnda kammarrättsavgörandet från 2022-07-01. Det kan förstås påverka den misstänktes förtroende för rättssäkerheten i en utredning, om han eller hon vet att man tagit del av den skyddade informationen i en sekretessprövning. Vi ser det som ett allvarligt problem att beslagsskyddet, på grund av handlingsoffentligheten, riskerar att framstå som en chimär.

Man ska också ha i åtanke att ett beslag på det här sättet inte bara drabbar den från vilken beslaget skett. Ofta är innehållet känsligt också för andra personer med vilka den beslagsdrabbade kommunicerat eller som omnämns i lagrade handlingar. Ett exempel är intima bilder på nuvarande och tidigare partners som kan finnas i en dator. Dessa personer kan förstås uppleva ett starkt obehag vid tanken på att information om dem på detta sätt blivit allmän handling alldeles oavsett att informationen helt saknar intresse för det syfte som motiverat tvångsmedelsanvändningen. Även om det sistnämnda inte är en välkänd rättslig konsekvens av beslag i dagsläget, så kan den komma att uppmärksammas framgent. Också arbetsgivare och företag som framgår av lagrat innehåll kan såsom tredje män indirekt drabbas om utlämnande sker. Vid beslag och kopiering av datorutrustning m.m. från företag, kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till både information om verksamheten och om andra företag samt privata uppgifter om anställda och kunder som likaledes blir föremål för handlingsoffentlighet utan att informationen som sådan är av betydelse för eller ens har eftersökts i förundersökningen.

Just beslag är vidare ett tvångsmedel som kan användas även mot andra än misstänkta, t.ex. hos en målsägande. Redan risken för utlämnande av privata uppgifter till utomstående kan då uppfattas

som ytterligare en kränkning, utöver det brott som målsäganden redan utsatts för.

Vår sammantagna bedömning är mot bakgrund av nyssnämnda förhållanden att det finns ett tydligt och starkt behov av en förändring som innebär att enskilda som på olika sätt drabbas av ett beslag av en informationsbärare skyddas från den potentiella exponering för var och ens insyn som handlingsoffentligheten innebär.

Tilläggs ska också att andra myndigheters verksamheter kan påverkas negativt av att innehållet i en beslagtagna informationsbärare blir inkommen allmän handling. Antag, för att konstruera ett exempel, att en anställd i en myndighet blir misstänkt för ett allvarligt brott. Tjänstemannens dator tas därför i beslag. I datorn finns material som hör till myndighetens verksamhet men som ännu inte är allmänna handlingar, t.ex. utkast till beslut, avtal eller upphandlingsunderlag. Genom beslaget av datorn blir dessa handlingar allmänna handlingar hos Polismyndigheten. Sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § OSL skyddar endast uppgifter om enskild och alltså inte den misstänkte tjänstemannens arbetsgivare som är en myndighet. Även om det skulle finnas någon tillämplig sekretessbestämmelse hos myndigheten, finns ingen generell bestämmelse som innebär att tillämpligheten av den förs över till Polismyndigheten. Ett sådant offentliggörande ”i förtid” skulle kunna innebära stor skada för myndigheten, såväl ekonomiskt som förtroendemässigt.

Problem för verksamheten hos den brottsbekämpande myndigheten

I våra kommittédirektiv lyfts fram att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som lagrats i beslagtagna informationsbärare, eller kopior av innehållet, kan leda till sekretessprövningar som blir väldigt omfattande och tidskrävande, vilket kan få negativa konsekvenser för den brottsutredande verksamheten.

Beslagsutredningen behandlade frågan om arbetsbelastningen för myndigheter i anslutning till sina överväganden huruvida det fanns skäl att föreslå absolut sekretess för uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden.⁵⁰ Även om en ändrad sekretessre-

⁵⁰ SOU 2017:100 s. 702 f.

glering inte diskuteras i vår utredning har Beslagsutredningens resonemang ett visst intresse för att belysa eventuella behov av ett undantag från 2 kap. TF utifrån den brottsbekämpande verksamhetens intressen.

Beslagsutredningen fann att arbetsbelastningen kunde bli stor i vissa fall men konstaterade också att sekretessregleringen inte syftar till att underlätta myndigheternas hantering av ärenden om utlämnande av allmän handling, utan att skydda vissa specifika intressen. Vidare framhölls att det inte är någon unik situation för brottsutredande myndigheter att ett stort antal handlingar – ibland tusentals – begärs ut. Sådant förekommer då och då, ibland rentav i syfte att trakassera myndigheten eller domstolen. I promemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37) redovisas en omfattande enkätundersökning om myndigheternas erfarenheter av sådana ärenden som anges i titeln. Undersökningen visade att ärendena sällan ger upphov till stora problem för myndigheterna och att det dessutom finns ett flertal åtgärder som myndigheterna kan vidta för att effektivt hantera de aktuella situationerna. Sedan år 2021 finns därutöver möjlighet att begära förskotts betalning för avskrifter och kopior av allmänna handlingar enligt 6 kap. 1 a § OSL. Möjligheten är tänkt att användas i fall som avser omfattande material eller annars är resurskrävande.⁵¹ Det ska dock observeras att betalning inte får avse annat än just kopiorna, inte tiden för att leta fram de allmänna handlingarna eller göra en tillräckligt noggrann sekretessprövning.

Beslagsutredningen angav vidare att experter i utredningen som företrädde brottsbekämpande myndigheterna hade upplyst att det i dagsläget inte var särskilt vanligt att enskilda begär ut stora mängder handlingar från en förundersökning, men att det förekom och då kan medföra en stor arbetsbelastning – ibland så stor att flera tjänstemän under en period får lägga all sin arbetstid på att gå igenom materialet och bedöma vad som kan lämnas ut. Det förekommer ibland att enskilda begär ut stora mängder handlingar i syfte att hämnas på eller trakassera myndigheten. Enligt Beslagsutredningen var bilden som framträdde att det kan vara ett problem för de brottsbekämpande myndigheterna när enskilda begär ut stora mängder beslagtaget material ur en förundersökning, dock att situationen inte framstod som påtagligt mer besvärande än vad den kan vara för

⁵¹ Prop. 2019/20:179 s. 17 f.

andra myndigheter. Under alla förhållanden var omständigheten att sekretessprövningen i vissa fall kan vara betungande för myndigheten ett svagt argument för absolut sekretess menade Beslagsutredningen. Om man skulle införa absolut sekretess på i huvudsak sådana grunder, konstaterade utredningen, finns det en risk för att man samtidigt öppnar för att handlingsoffentligheten stegvis inskränks på ett oacceptabelt sätt.

Vi delar i princip Beslagsutredningens bedömningar och menar att mycket stor arbetsbelastning är ett svagt argument inte bara för absolut sekretess, som inte övervägs i vår utredning, utan även för ett undantag i 2 kap. TF. Det ska dock framhållas att företrädare för brottsbekämpande myndigheter har gett oss flera exempel på fall med framställningar om utlämnande som varit mycket besvärliga till följd av sin omfattning och i något exempel tett sig som medvetna störningar av en brottsutredning. De har också ventilerat en stark oro för ett framtida eskalerande missbruk av handlingsoffentligheten som ett sätt att motarbeta vissa brottsutredningar. Vi har förståelse för denna oro men den bottenar inte i ett tillräckligt konkret underlag för att visa på en tydlig trend som skulle kunna motivera ett undantag på grund av mycket stor arbetsbelastning. Man kan i detta sammanhang tillägga att det generellt sett är en tveksam väg att gå att begränsa offentlighetsprincipen bara därför att den kan kräva stora arbetsinsatser från myndigheternas sida.

Däremot menar vi att just i detta fall, när det gäller restinformationen, så handlar det inte bara om hur stor arbetsbelastning som handlingsoffentligheten kan medföra. Det särpräglade är just att den brottsbekämpande myndigheten vid en begäran enligt 2 kap. TF, för första gången måste gå igenom information som aldrig blivit eller varit tänkt att bli en del av verksamhetsinformationen. Vad sådana genomgångar i sin tur kan leda till i form av fynd av diverse ”överskottsinformation” som det uppstår frågor om den ska vidareförmedlas till underrättelseverksamhet, andra förundersökningsmyndigheter eller sociala myndigheter m.m. kan man förstås fråga sig. Den frågeställningen har dock inte direkt bäring för frågan om verksamhetsbehovet av ett undantag i 2 kap. TF utan ingår i det som kan utgöra en ytterligare oönskad konsekvens för den beslagsdrabbade av beslagsmyndighetens sekretessprövning.

Mer allvarligt utifrån verksamhetssynpunkt är att själva den brottsutredande verksamheten som sådan riskerar att indirekt påverkas negativt av handlingsoffentlighetens räckvidd.

Samhällsutvecklingen och de informationstekniska landvinningarna har lett till att insamling och analys av stora mängder elektroniskt lagrad information fått en allt större betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Användningen av informationsteknik och möjligheten att kommunicera elektroniskt har lett till att nya brottstyper utvecklats och att viss brottslighet blivit svårare att utreda och lagföra. Mobiltelefoner, datorer och liknande utrustning används exempelvis i stor utsträckning som verktyg för att planera eller begå brott. Om inte annat innehåller sådan utrustning ofta information som kan användas som bevisning. Tillgång till elektroniskt lagrad information har därför blivit av oundgänglig betydelse i den brottsutredande verksamheten. Det framstår också som ett icke övergående förhållande att brottsutredande myndigheter generellt sett måste söka efter och inhämta information brett för att sedan kunna skala bort och välja ut det som visar sig vara relevant att granska och analysera närmare. Det ligger i sakens natur att beslag av elektroniska informationsbärare i allmänhet leder till inhämtande av mycket stora mängder restinformation. Att allt som inhämtas blir allmän handling så fort beslaget verkställs är något som beslagsmyndigheterna måste väga in i sin proportionalitetsbedömning, utöver alla andra omständigheter som ska ingå i den bedömningen. Handlingsoffentligheten med vad det innebär kan då bli, så att säga, en omständighet att väga in i proportionalitetsbedömningen och som i viss mån talar emot användning av tvångsmedlet⁵². På så sätt kan verksamheten påverkas negativt, vilket inte är önskvärt utifrån intresset av en effektiv brottsbekämpning.

Vi har tidigare berört hur handlingsoffentligheten är problematisk utifrån enskildas skyddsintressen. En konsekvens av det kan då i förlängningen få negativ påverkan på verksamheten.

Misstänkta och försvarares förtroende för att förundersökningen går till på rätt sätt kan påverkas negativt i de fall myndigheten måste, vid en begäran om utlämnande enligt 2 kap. TF, gå igenom och

⁵² Se 27 kap. 1 § RB om att beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för något annat motstående intresse. Det innebär exempelvis att det måste vägas in att den för narkotikabrott misstänktes arbetsgivare kan påverkas av att innehållet i den från den misstänkte beslagtagna arbetsdatorn, inklusive arbetsgivarens företagshemligheter, blir allmän handling.

sekretesspröva både beslagsskyddade uppgifter och helt ovidkommande men potentiellt sett chikanerande bilder i restinformationen, för att ta något exempel. Ett sådant försämrat förtroende kan vara skadligt för verksamheten.

Risken för att uppgifter ur beslagtagna informationsbärare lämnas ut på begäran av vem som helst kan, som redan sagts, skapa oro både hos beslagsdrabbade och tredje man. Även om oron inte är starkt befogad på grund av sekretesskyddet kan, som en advokat framhållit för oss, situationen medföra att en misstänkt blir mer obenägen att lämna ifrån sig upplåsningskoden till sin mobiltelefon än annars. Från verksamhetsperspektiv är det förstås inte bra.

Vi konstaterar alltså att det finns verksamhetsskäl som talar för att åtminstone restinformation i beslagtagna informationsbärare borde undantas från att vara allmänna handlingar i syfte att i första hand skydda samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning. Det nuvarande rättsläget är problematiskt på ett sätt som snarare kan befaras komma att öka än förväntas minska.

Det saknas alternativ till ett undantag

Frågan om absolut sekretess som ett sätt att minska problemen har utretts av Beslagsutredningen. Med absolut sekretess för uppgifter i upptagningar i en beslagtagna informationsbärare kan upptagningarna fortsätta att vara allmänna handlingar, men beslagsmyndigheten skulle inte behöva ta del av dem för att göra någon sekretessprövning i händelse av en begäran om att ta del av allmän handling. En begäran skulle alltså kunna avslås utan någon genomgång av uppgifterna i handlingarna.

Kraftigt förenklat och förkortat kan anges att Beslagsutredningen fann att de tillåtna sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § TF inte medgav en sådan sekretessreglering av samtliga uppgifter oavsett vad de gällde. Vidare fann Beslagsutredningen att det inte heller fanns tillräckliga skäl att föreslå en bestämmelse om absolut sekretess enbart för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i stället för den presumtion för sekretess med ett omvänt skaderekvisit som normalt gäller i dag för sådana uppgifter enligt främst 35 kap. 1 § OSL.

Vi gör ingen annan bedömning än Beslagsutredningen i fråga om möjligheterna och behovet av en regel om absolut sekretess.

Vidare ser vi inte heller att problemen inom överskådlig tid kan undanröjas med några faktiska åtgärder såsom tekniska möjligheter att samla in eller kopiera mer selektivt redan initialt eller möjlighet att rensa bort restinformation efter hand eller liknande. Nuvarande arbetssätt i det brottsutredande arbetet med bred informationsinhämtning och med den it-forensiska metoden att extrahera genom spegelkopiering är alltså det som kan förmodas behövas även framgent. En spegelkopia är en identisk kopia av en informationsbärares innehåll inklusive outnyttjat lagringsutrymme, som har sparats ner på ett forensiskt säkrat och skrivskyddat lagringsmedium, t.ex. en hårddisk. Den speglade kopian kan inte ändras utan att skrivskyddet avlägsnas. Om detta sker och de brottsbekämpande myndigheterna ändrar innehållet, kan de inte längre påstå att innehållet är identiskt med den kopierade informationsbärares. Det finns en risk för förvanskning och för att ogrundade påståenden om förvanskning blir svåra att vederlägga. Det minskar tryggheten både för den som beslaget gjorts hos och för beslagsmyndigheten, som inte kan garantera att ingen ändring skett av de relevanta delarna av informationen och att inget relevant avlägsnats. Att uppställa rättsliga krav på en mer selektiv insamling och bortrensning efter hand av oväsentliga uppgifter vore under alla förhållanden kontraproduktivt för effektiviteten i brottsbekämpningen, vilket är ett nog så viktigt allmänintresse. En spegelkopia är alltså i den meningen en odelbar helhet och måste vara det av hänsyn både till effektiviteten och rättssäkerheten i verksamheten.

De problem som nyss framhållits kan alltså, enligt vår bedömning, inte minskas genom faktiska åtgärder såsom ändrat arbetssätt och inte heller genom alternativa rättsliga åtgärder till en ändring i tryckfrihetsförordningen.

7.5.4 Ett undantag är förenligt med de insynsintressen som bär upp handlingsoffentligheten och rätten till partsinsyn

Vår bedömning: Det finns inget påtagligt och berättigat allmänt insynsintresse i inhämtad restinformation. En inskränkning av handlingsoffentligheten som bara omfattar restinformation i beslagtagna elektroniska informationsbärare skulle därför ge handlingsoffentligheten en mer rimlig och, i förhållande till motstående intressen, mer lämplig räckvidd än den har idag. Inte heller parterns behov av insyn skulle påverkas negativt i en utsträckning som skulle vara oproportionerlig.

Vi har i föregående avsnitt kommit fram till att det finns behov av ett undantag från begreppet allmän handling när det gäller beslagtagna informationsbärare, främst med hänsyn till enskildas intressen men i viss mån även från det allmänna intresset av en effektiv brottsbekämpning. Som vi angett i avsnitt 6 som en av våra basala utgångspunkter, är behovet av ett undantag inte ensamt tillräcklig för en ändring i 2 kap. TF. Det krävs också att insynsintressena är obefintliga eller i vart fall inte är starkare än att ett undantag framstår som en proportionerlig avgränsning av handlingsoffentligheten samt att handlingsoffentligheten alltjämt, även efter ett undantag, kommer att tjäna sina centrala syften. Utöver det allmänna intresset av insyn finns även parterns särskilda intressen att ta hänsyn till. Nedan, efter en kort redovisning av handlingsoffentlighetens syften, följer våra överväganden i dessa frågor.

Allmänt om handlingsoffentlighetens syften

Offentlighetsprincipen – som handlingsoffentligheten är en del av – beskrivs ofta som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Begränsningar av den rätten får bara ske med hänvisning till de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, vilka utgör de s.k. sekretessgrunderna. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om

myndigheternas handläggning av ärenden och verksamhet i stort. Handlingsoffentligheten möjliggör en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. Sammanfattningsvis brukar syftet härmed sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret⁵³. Av 2 kap. 1 § TF framgår att handlingsoffentligheten även har ett vidare syfte, nämligen att främja ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Handlingsoffentligheten fyller därmed ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.

Handlingsoffentligheten omfattar således olika områden vilka kan beskrivas med orden ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn⁵⁴. Medan *ärendeinsyn* avser insyn i handlingar hänförliga till ärenden avser *verksamhetsinsyn* något mer omfattande, nämligen insyn i syfte att ge inblick i myndigheternas verksamhet över huvud taget och inte endast i deras ärenden. Verksamhetsinsynen syftar dock bara till att ge möjlighet till inblick i just myndighetens verksamhet, t.ex. för att kunna bedöma lämpligheten i myndighetens åtgärder i vid mening. Den för offentlighetsprincipen mest omfattande insynskategorin är *kunskapsinsynen*. Med kunskapsinsyn avses i sin mest extrema form att myndigheternas hela informationsinnehav ska stå till allmänhetens fria förfogande och lämnas ut i begärda urval och former. Informationsinnehavet betraktas då som en gemensam tillgång som alla varit med om att bygga upp och därför också bör få tillgodogöra sig oberoende av syfte. Genom informationsteknikens snabba utveckling har allmänheten successivt fått en alltmer effektiv tillgång till myndigheternas information. På det sättet kan sägas att inslaget av kunskapsinsyn i handlingsoffentligheten har ökat betydligt under senare decennier.

I handlingsoffentligheten är *likställighetsprincipen* en hörnsten när det gäller modern informationsteknik och allmänhetens tillgång till myndigheters elektroniska informationssamlingar. I det sammanhanget har även offentlighetsprincipens räckvidd beträffande det som kommit att kallas potentiella handlingar varit en särskilt komplicerad fråga⁵⁵. Med likställighetsprincipen avses i detta sam-

⁵³ Prop. 2001/02:70 s. 9.

⁵⁴ Peter Seipel, ADB-upptagningars offentlighet. IRI-rapport 1988:1, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet, bilaga 2 till SOU 1988:64.

⁵⁵ Se avsnitt 4.3.2 där innebörden av potentiell handling redovisas översiktligt.

manhang den för handlingsoffentligheten grundläggande principen om att allmänheten ska ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten själv (bortsett från eventuell sekretess som kan gälla). Likställighetsprincipen anses gälla oavsett om myndigheten faktiskt själv har tagit fram en begärd upptagning eller inte och oberoende av om myndigheten har anledning eller ens intresse av att framdeles ta fram informationen i fråga.⁵⁶

I förarbetena till 1976 års ändringar i 2 kap. TF – som bl.a. innebar att handlingsoffentligheten också kom att omfatta ADB-lagrad information och inte bara fysiska handlingar – framhölls emellertid också att offentlighetsprincipen inte gör sig lika starkt gällande i fråga om allt material hos myndigheterna. Det allmänna intresset att ta del av omständigheter som gäller enskildas personliga förhållanden är ofta ringa eller obefintligt. Vad som kan kräva offentlighet är myndigheternas befattning med de ärenden till vilka uppgifterna hör. Men också i de fall då myndigheternas kontakter med medborgarna inte har karaktär av myndighetsutövning kan det finnas ett intresse av insyn i myndighetens material. Detta intresse hänför sig till myndigheternas sätt att organisera sin verksamhet och bemöta allmänheten.⁵⁷

Vår bedömning när det gäller det allmänna insynsintresset

Brott och brottsbekämpning är något som numera alltid står på agendan i samhällsdebatten och engagerar allmänheten på olika sätt. Det finns därför ett stort allmänt intresse av insyn i brottsbekämpande myndigheters verksamhet och i de informationsinsamlingar som verksamheten genererar. Hur starkt det insynsintresset ska få genomslag i olika sammanhang beror förstås på motstående intressen av skydd mot insyn. Utöver bestämmelserna i 2 kap. 10 § TF som styr handlingar som tillkommer inom den brottsbekämpande myndigheten ska anses upprättade, regleras frågan genom sekretesslagstiftning till skydd för allmänna och enskilda intressen. Som utgångspunkt innebär ett undantag i 2 kap. TF onekligen en minskning av allmänhetens principiella insynsrätt.

⁵⁶ SOU 1988:64 s. 70 f.

⁵⁷ Prop. 1975/76:160 s. 71.

När det gäller informationsinnehållet i beslagtagna informationsbärare så måste utgångspunkten till en början vara att det finns ett starkt allmänt intresse av handlingar som är av betydelse i en brottsutredning eller i en senare rättegång som bevis. Det gäller även om innehållet i handlingen rör enskilda angelägenheter som denne inte vill ska komma till andras kännedom. Även sådant material som har tagits fram och granskats i en utredning, men som brottsutredare bedömer sakna betydelse och därför lägger i förundersökningens sidomaterial finns det ett allmänt insynsintresse i. Ärende- och verksamhetsinsyn i sidomaterialet 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 på så sätt bortvald information som samlats in och tagits in i förundersökningens dokumentation eller för att få en fördjupad inblick i den brottsutredande verksamheten.

Förundersökningsmaterialet i dess helhet, dvs. protokollet, processmaterialet och sidomaterialet, är vidare av allmänt intresse vid sidan av eventuellt intresse av insyn i brottsbekämpningen då materialet på olika sätt allmänt belyser förhållanden i samtiden eller åtminstone närtid. Förundersökningsmaterial ger på sitt sätt unika inblickar i mångfacetterade företeelser i samhället och i människors tillvaro och kan som sådant vara en rik källa till kunskapsutveckling och debatt. Här är det adekvat att tala om det allmänna intresset av kunskapsinsyn. I sammanhanget kan särskilt nämnas intresset av materialet för både den samtida och framtida forskningen inom en rad vetenskapliga ämnesdiscipliner som inte nödvändigtvis behöver ha brottslighet eller brottsbekämpande verksamhet som egentligt studieobjekt.

Det vi talar om här, och som föranlett utredningsuppdraget, är emellertid förhållandet att så många handlingar i påträffade elektroniska informationsbärare inhämtas till verkställande myndighet av närmast tekniska skäl trots att innehållet i de flesta handlingarna helt saknar relevans för förundersökningen och aldrig ens granskas av utredare eller tas in i förundersökningsmaterialet. Vi har ovan använt begreppet restinformation för denna information. Ofta gäller restinformationen enskildas angelägenheter som det inte finns något direkt allmänt intresse av insyn i, åtminstone inte för att närmare belysa den brottsbekämpande verksamheten mer än själva den omständigheten att den har samlats in genom verkställig-

heten av ett beslag, vilket i och för sig kan kunna vara av intresse i en allmän diskussion om t.ex. polisens tillämpning av proportionalitetsprincipen. I övrigt är handlingsoffentligheten i fråga om restinformation, dvs. den information som aldrig tillförts förundersökningens dokumentation, en utpräglad kunskapsinsyn. Vi menar att detta är tillämpligt på all restinformation, inte bara i de fall då beslaget är motiverat av andra beslagsskäl än ett intresse för innehållet (t.ex. återställandebeslag) och vidare inte heller bara sådan information som gäller enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I sammanhanget ska dock framhållas att med personliga eller ekonomiska förhållanden kan avses inte bara sådant direkt personligt såsom det tidigare nämnda exemplet med 300 förlossningsbilder i en dator som tagits i beslag i en ekobrottsutredning. Också exempelvis utskickad reklam och kakor i webbläsaren visar på användarens köpvanor och intressen varigenom de på så sätt röjer personliga förhållanden.

Men även för den del det skulle vara fråga om restinformation i en beslagtagnen myndighetsdator, så menar vi att det inte är rimligt att ett i och för sig befogat insynsintresse i den beslagsdrabbade myndighetens verksamhet motiverar handlingsoffentlighet via beslagsverkställande myndighet. Den ärende- och verksamhetsinsynen bör i huvudsak kunna tillgodoses genom att handlingsoffentligheten hävdas hos den beslagsdrabbade myndigheten i fråga.

Mot bakgrund av det sagda bedömer vi att det skulle vara en alltför stor insnävring av handlingsoffentligheten att på något sätt undanta något av det utredningsmaterial i form av handlingar eller upptagningar som kan sägas tillhöra dokumentationen i en förundersökning. Det finns ett allmänintresse av insyn i förundersökningens material och ett undantag på just detta område skulle inte stå i samklang med de syften som bär upp handlingsoffentligheten.

Ett undantag som däremot begränsas till restinformation, dvs. det som inte ens tagits in i förundersökningens sidomaterial, skulle i och för sig minska allmänhetens tillgång till allmänna handlingar jämfört med idag. Vi menar emellertid att det allmänna intresset av insyn i just den informationen inte väger särskilt tungt. Det handlar närmast helt om kunskapsinsyn i information som i praktiken inte varit eller avsetts bli en del av beslagsmyndighetens verksamhetsinformation. Ställd mot att informationen, typiskt sett, rör enskilds angelägenheter som aldrig varit tänkt att bli publik och blivit in-

hämtad med den tvångsmakt som brottsbekämpande myndigheter förfogar över samt de behov som behandlats i avsnitt 7.5.3, anser vi således att insynsintresset varken är påtagligt eller beaktansvärt.

Något ska dock sägas om hur ett undantag förhåller sig till den för handlingsoffentligheten viktiga likställighetsprincipen, se ovan.

I den praktiska tillämpningen är fullständig likställighet svår att uppnå med tanke på de sekretess- eller dataskyddsintressen som ofta innebär ett regelverk som begränsar allmänhetens insyn (p.g.a. sekretess) eller som ger allmänheten större möjligheter till insyn än vad myndigheten, i den egna verksamheten, har befogenheter till (p.g.a. verksamhets-, förfarande- eller dataskyddsreglering).

I dagsläget kan man, om man helt bortser från all sekretessreglering, säga att likställighetsprincipen slår snett och över till allmänhetens favör i fråga om restinformation i t.ex. en bearbetad spegelkopia där informationen är sökbar. Polisen får bara göra de sökningar som är motiverade av utredningsskäl, vilket följer av bl.a. vad som allmänt gäller för författningsreglerad myndighetsutövning och specifikt utifrån exempelvis proportionalitetsprincipen enligt rättegångsbalken. Även dataskyddsregleringen kräver att polisen agerar utifrån bl.a. en rättslig grund och med bestämda ändamål samt iakttar principen om uppgiftsminimering vilket sätter begränsningar i vad polisen i varje stund får göra med insamlade personuppgifter. Motsvarande begränsningar gäller inte för allmänheten som, om vi bortser från sekretess och absoluta sökförbud i dataskyddsreglering, kan begära att vilka sökningar som helst görs.

Med ett undantag i tryckfrihetsförordningen för restinformation kan sägas att likställigheten i stället skulle slå åt andra hållet, till beslagsmyndighetens favör. Det sagda gäller framför allt i de fall det finns spegelkopior med mycket restinformation. Om dessa undantas från att vara allmänna handlingar, avskärs allmänheten från att begära sökningar i spegelkopian för framställning av en potentiell handling medan beslagsmyndigheten har kvar sin möjlighet att göra det. Det förhållandet att resultatet av en sådan som utgångspunkt bifogas dokumentationen i den utredning vari den görs, innebär förvisso att dokumentationen därigenom blir allmän handling, men förhållandet är ändå sådant att beslagsmyndigheten har en informationsmassa till förfogande som inte allmänheten har.

Det skulle med ett undantag bli en ganska udda konstruktion att beslagsmyndigheter, vilket skulle bli fallet med spegelkopior som i vissa fall sparas länge, har till sitt förfogande bevarade kopior av till myndigheten inkomna upptagningar med omfattande informationsmängder som är undantagna från att vara allmänna handlingar. Helt unikt är detta dock inte. År 2011 infördes det generella undantaget för säkerhetskopior (2 kap. 13 § andra stycket TF). I förarbetena framhölls att säkerhetskopierad information hanteras utanför myndighetens egentliga verksamhet i enda syfte att kunna användas då det finns behov av att återskapa informationen, t.ex. efter ett systemhaveri. Endast om material återförs och blir en del av myndighetens ordinarie verksamhet finns det ett allmänt intresse av att kunna ta del av informationen.⁵⁸

Det går dock inte, menar vi, att dra några direkta paralleller mellan exemplet med spegelkopior och undantaget för säkerhetskopior. I vårt fall lämnar kopiorna inte den ordinarie verksamheten när de bevaras, exempelvis efter ett beslut att lägga ned en förundersökning. De fortsätter att vara en latent resurs i själva den ordinarie verksamheten i händelse av att behov skulle uppstå. Onekligen innebär således ett undantag i viss utsträckning ett ingrepp i likställighetsprincipen. Eftersom ett undantag bara skulle omfatta restinformation, där insynsintresset är svagt, blir vår slutsats att det ändå är en proportionerlig begränsning av handlingsoffentligheten, som i detta fall har en alltför stor räckvidd menar vi. Det kan i sammanhanget nämnas att även Justitieombudsmannen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden förordade ett undantag i tryckfrihetsförordningen i sina remissyttranden över Beslagsutredningens betänkande.⁵⁹

Vår bedömning när det gäller parter och andra berörda insynsintresse

Även enskilda som direkt eller indirekt är berörda av verksamheten eller drabbade av ett beslag av en elektronisk informationsbärare kan ha specifika intressen av insyn eller att kunna få tillgång till inhämtade handlingar, som faller utanför handlingsoffentlighetens omedelbara syften men som ändå är beaktansvärda. Frågan är om

⁵⁸ Prop. 2009/10:58 s. 19.

⁵⁹ Se JO:s yttrande 2018-04-20 dnr R 5-2018 och SIN:s yttrande 2018-05-03 dnr 12-2018.

sådana insynsintressen skulle kunna påverkas negativt av ett undantag och om det i så fall utgör ett starkt skäl mot en grundlagsändring.

Misstänkta

Som beskrivits i avsnitt 7.3 har misstänkta rätt till insyn i en förundersökning och de handlingar som hämtas in eller upprättas i den. Den rätten är inte beroende av handlingarnas rättsliga status som allmänna eller icke-allmänna enligt tryckfrihetsförordningen. Så länge en förundersökning och en eventuell senare lagföring pågår, kan den misstänkte välja att begära att få ta del av handlingar i förundersökningen med stöd av tryckfrihetsförordningen eller rättegångsbalken.

Rättegångsbalken ger den misstänkte dock ingen rätt att ta del av restinformationen i en beslagtagn informationsbärare eller spegelkopia. Den misstänkte kan emellertid begära att förundersökningen kompletteras med ytterligare material därifrån. För det fall eventuell restinformation alls inte tagits in i en pågående förundersökning, kan den misstänkte alltså påkalla en komplettering och begära rättens prövning vid ett avslag. Rätten att få en komplettering utförd är dock inte ovillkorlig, det krävs att den begärda kompletteringen kan antas vara av betydelse för förundersökningen (23 kap. 18 b § RB). Har åtal väckts kan den misstänkte i stället begära att rätten förelägger åklagaren att komplettera utredningen på efterfrågat sätt (45 kap. 11 § RB). Även om det inte anges i lagtexten är det självklart att rätten då kommer att pröva relevansen i den yrkade kompletteringen.

Det är först om åklagaren och sedermera rätten finner att den begärda kompletteringen från restinformationen kan antas sakna betydelse, som det blir relevant om restinformationen är allmän handling eller inte. Är den allmän handling, kan den misstänkte välja att begära ut den efterfrågade informationen med stöd av tryckfrihetsförordningen och få en prövning till stånd därigenom. Den misstänkte kan också begära edition av allmän handling enligt 38 kap. 8 § RB. För att en myndighet ska föreläggas av rätten att tillhandahålla den allmänna handlingen i enlighet med den nyssnämnda paragrafen, krävs dock att handlingen kan antas ha betydelse som bevis, ett krav som i vart fall inte är lägre än vad som

krävs för komplettering av förundersökning. Om restinformation undantas från att vara allmän handling kommer den misstänkte inte längre att kunna åberopa vare sig handlingsoffentligheten eller edition enligt 38 kap. 8 § RB.

Advokater, som utredningen har varit i kontakt med, har framfört att det är viktigt för försvaret att kunna begära edition av allmän handling och att ett undantag från vad som utgör allmän handling därför kan försämra rättssäkerheten för misstänkta. Vi har emellertid svårt att se det befogade i en sådan dubblerad prövning, dvs. dels möjlighet att begära att förundersökningen kompletteras med restinformation som samlats in i förundersökningen eller i någon annan förundersökning (eventuellt hos annan myndighet), dels möjlighet att begära att rätten förelägger samma eller någon annan myndighet att tillhandahålla restinformationen. Som nyss sagts är prövningen i princip densamma i fråga om att det som yrkas ska vara relevant för den sak som åtalet rör. En begäran om för saken irrelevant komplettering eller edition kommer inte att kunna bifallas. Vi ser därför inte att ett undantag från vad som utgör allmän handling, och därav förlorad möjlighet att begära edition enligt 38 kap. 8 § RB, skulle i realiteten försämra rättssäkerheten för misstänkta.

Efter avslutat straffrättsligt förfarande eller en nedlagd förundersökning kan en tidigare tilltalad eller misstänkt endast åberopa allas rätt enligt tryckfrihetsförordningen att få del av allmänna handlingar. Det finns visserligen sekretessbrytande bestämmelser som ger misstänkta och tidigare tilltalade en mer kvalificerad insynsrätt än den som alla har.⁶⁰ Den kvalificerade insynsrätten omfattar dock bara uppgifter i förundersökningen, vilket måste uppfattas som förundersökningsmaterialet och inte sådan restinformation som vi menar ligger utanför förundersökningsmaterialets yttre gräns. I praktiken medför ett undantag för restinformation alltså ingen försämrade insyn för misstänkta i förhållande till särbestämmelserna om kvalificerad insynsrätt.

Vad gäller beslagtagna informationsbärare och spegelkopior av sådana informationsbärare som förverkats kan det dock finnas vissa intressen där ett undantag från handlingsoffentligheten skulle innebära en konkret begränsning.

⁶⁰ Jfr. 10 kap. 4 a och 35 kap. 8 a §§ OSL, se avsnitt 7.3.

Ett exempel hämtat från ett kammarrättsavgörande från tiden före rättsfallet HFD 2018 ref 17 åskådliggör vad detta skulle innebära. I det fallet var det en tidigare misstänkt som hade åtalats men friats av domstolen från brott mot upphovsrätten bestående i att han hade sparat några upphovsrättsligt skyddade filer som tillhörde arbetsgivaren i sin privata dator. Den datorn med hårddisk förverkades dock och förstördes. Den tidigare misstänkte begärde då att få ut familjens privata bilder från spegelkopian av hans hårddisk som Polismyndighetens fortfarande förvarade. Kammarrätten, som vid den tiden ansåg att en spegelkopia av en förverkad och förstörd hårddisk inte var en allmän handling, konstaterade att den tidigare misstänkte inte hade någon rätt enligt tryckfrihetsförordningen att få del av familjebilderna⁶¹. Kammarrätten fastställde därför Polismyndighetens avslagsbeslut.

Ett annat exempel är Svea hovrätts dom den 22 juni 2002 i mål B 4421–02. I det fallet hade tingsrätten bifallit ett yrkande från den tilltalade, och för barnpornografibrott dömde, om att genom överföring till annat medium få ut material i en underkatalog som fanns sparad på samma skiva som den aktuella barnpornografien. Skivan förverkades. Det var ostridigt att materialet i underkatalogen inte utgjorde barnpornografi. Enligt tingsrättens motivering var det oskäligt att inte låta den tilltalade få behålla materialet i underkatalogen genom att det överfördes till annat medium. Beslutet överklagades. I målet framkom att det förekommer att polismyndigheten tillmötesgår särskilda önskemål om att vissa delar av datalagrat material av särskild betydelse för en beslags- och förverkande-drabbad återställs till denne genom att materialet överförs till annat datamedium. Hovrätten konstaterade att ett sådant överförande från något som ska förverkas inte är någon rätt som kan härledas ur bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken om förverkande utan i stället är något som är beroende av tillmötesgående och godkännande från polis- eller åklagarmyndighet. Det kan då, enligt hovrätten, inte anses falla inom ramen för förverkandeprövningen i ett brottmål att bestämma om återställande på annat sätt av visst datalagrat material. Hovrätten avvisade därför den tilltalades yrkande.

I detta slags situation skulle således en reell skillnad uppstå i tillgången till restinformation som en konsekvens av om restinformation undantas från att vara allmän handling. Sådan för

⁶¹ Kammarrätten i Stockholm, dom 2017-03-13, mål nr 8403–16.

ekobrottsutredningen irrelevant information som de tidigare nämnda 300 förlossningsbilderna kan ju, som framgått, den misstänkte inte med några alternativa rättsliga medel utverka genom sin insyn i förundersökningen eller möjlighet att begära komplettering och de kvalificerade sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Efter vad vi inhämtat från advokater förekommer önskemål av det här slaget från misstänkta och att det varierar hur tillmötesgående man är från beslagsmyndigheter att gå den misstänkte till mötes. Detta har dock inte gällt prövningar enligt tryckfrihetsförordningen då den misstänkte ju kan åberopa en rätt.

Vi menar att det är ett rimligt önskemål hos den som får sin informationsbärare förverkad att kunna få någon slags extrahering av familjealbum och annan privat information från en spegelkopia av en förverkad informationsbärare. Dessa ganska ovanliga situationer bör dock kunna lösas genom annan slags reglering än genom handlingsoffentligheten. Det bör därför inte utgöra ett, sett isolerat, tungt skäl mot en grundlagsändring.

Här kan slutligen tillfogas att de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken innehåller i fråga om insyn och möjligheter att begära komplettering visserligen inte är grundlagsfästa. De kan därför i princip lätt ändras och begränsas. Att så skulle ske på ett sätt som är relevant här förefaller dock mycket osannolikt. Inte minst med beaktande av att de grundläggande principerna om insyn m.m. är uttryck för principen om rättvis rättegång i Europakonventionen som Sverige måste följa.

Målsägande m.fl.

En målsägande har inte någon motsvarande insynsrett i förundersökningsförfarandet som misstänkta har. Däremot har en målsägande i egenskap av part samma rätt som den misstänkte att, efter ett åtal som målsäganden biträder, begära komplettering av förundersökningen med t.ex. ytterligare material från beslagtagna informationsbärares restinformation. Rent generellt är en hel del oklart eller åtminstone oreglerat när det gäller en målsägandes förutsättningar i straffprocessen. Det finns en del bestämmelser i förundersökningskungörelsen om att en målsägande ska under-

rättas om olika saker och det finns en praxis om insyn och tillgång till förundersökningsprotokoll m.m. när väl åtal väckts. I övrigt är målsäganden hänvisad till den rätt som tryckfrihetsförordningen ger alla.

Vad gäller den skadelidandes kvalificerade insynsrätt i förundersökningsmaterial, bl.a. nedlagda förundersökningar, som föreskrivs i 35 kap. 8 § OSL gör vi samma bedömning som beträffande motsvarande bestämmelser för misstänkta, dvs. att de inte innebär någon kvalificerad insynsrätt i restinformationen. Vad gäller möjligheten till edition av allmän handling som skulle "försvinna", förutsatt att målsäganden intar ställning som part i rättegången, gör vi samma bedömning som för misstänkta, se ovan.

Vi har inte identifierat någon enskild situation som skulle innebära en försämring för målsäganden just som målsägande om ett undantag för restinformation skulle införas. Snarare skulle en sådan förändring vara ägnad att skapa ett ökat skydd för målsägandens integritet. Vi ser inte heller att motsvarande situation som för en misstänkt skulle uppstå med familjealbum m.m. som finns i en spegelkopia av en förverkad informationsbärare. Informationsbärare som beslagtogs från en målsägande torde normalt återlämnas.

Förstås kan en situation uppstå då en familjegemensam dator förverkas, och där det finns anhöriga till den misstänkte, exempelvis en målsägande, som har ett intresse att få ut egna filer från restinformationen i en beslagtagn informationsbärare som ska förverkas. Även i detta fall menar vi att det intresset borde kunna lösas rättsligt på annat sätt än genom en grundlagsrätt och att det intresset inte är sådant att ett undantag i 2 kap. TF för restinformation – under alla förhållanden – skulle strida mot handlingsoffentlighetens syften så som dessa har beskrivits ovan.

7.5.5 Ett undantag kan ges en tillfredsställande avgränsning och vi föreslår ett sådant undantag

Vårt förslag: 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 dess sidomaterial – uppställer en tillräckligt tydlig rättslig gräns.

Vi föreslår därför ett sådant undantag i tryckfrihetsförordningen för upptagningar i elektroniska informationsbärare, dvs. informationsbärare avsedda för upptagningar för automatiserad behandling. Detsamma ska gälla för beslagtagna informationsbärare i andra brottsutredningar, såsom brottsutredningar gällande misstänkta som inte är straffmyndiga. Även beslagtagna informationsbärare i utredningar om självständigt förverkande ska omfattas av undantaget. Om restinformation tillförs dokumentationen i annan förundersökning eller utredning hos myndigheten än den vari beslaget gjordes eller tillförs dokumentationen i annan verksamhet hos myndigheten, ska det medföra att restinformationen i motsvarande mån blir allmän handling hos myndigheten. Undantaget i tryckfrihetsförordningen 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 som görs på utländsk begäran som internationell rättslig hjälp. Den rättsliga statusen hos beslagsmyndigheten ska inte förändras genom överlämnandet av en beslagtagna 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.

Vår bedömning: Den rättsliga gränsen baseras på faktiskt konstaterbara åtgärder med informationen. Den föreslagna regleringen torde inte medföra någon påtaglig ny administrativ dokumentationsbörda för myndigheterna. Överlämnande eller annat utlämnande till annan myndighet eller enskild av restinformation bör inte i sig anses innebära en sådan användning som ska leda till att restinformationen blir allmän handling hos den utlämnande myndigheten.

Vad som tillförts dokumentationen i en förundersökning är en tillräckligt tydlig gräns

Vi har i avsnitt 7.2.3, 7.3 och 7.5.2 behandlat frågor om förundersökningsmaterialets yttre gräns och beskrivit vad vi menar med restinformation i beslagtagna informationsbärare och spegelkopior av dessa. Restinformation är det som inte har tillförts förundersökningens dokumentation genom en sådan aktiv åtgärd som innebär att det som inte passivt eller aktivt bortsorterats bifogas förundersökningsmaterialet (se vidare om detta i avsnitt 7.5.2). Det är först då, och i den utsträckning som så sker, som en upptagning från informationsbäraren blir en del av förundersökningsmaterialet.

Detta innebär som utgångspunkt att hela informationsinnehållet i en beslagtagen informationsbärare är restinformation vid tiden för beslagets verkställighet. Denna tidpunkt är så att säga nollpunkten för kategoriseringen av informationsbärarens informationsinnehåll. I vissa förundersökningar förblir hela innehållet restinformation, t.ex. därför att detta är ointressant för beslagsändamålet att säkra målsägandens rätt att återfå en stulen dator. Men även i förundersökning där säkring av innehållet i informationsbärare är det åsyftade ändamålet med beslaget, kan det finnas en ursprunglig nollpunkt innan genomgång och granskning m.m. av innehållet i informationsbäraren, eller en spegelkopia av den, lett till att viss information har tillförts förundersökningsmaterialet, dvs. förundersökningens dokumentation. Som vi beskrivit vår syn på saken i avsnitt 7.5.2 om vad som ska krävas för att en upptagning från en beslagtagen informationsbärare ska anses ha tillförts en utredning, innebär t.ex. it-forensikers åtgärd att säkra innehållet genom kopiering och bearbetningar som endast syftar till att göra innehållet läsbart och sorterat m.m. inte utan vidare att resultatet av deras arbete ska anses ha tillförts förundersökningens dokumentation.

Förundersökningens dokumentation växer således kontinuerligt under en pågående förundersökning och typiskt sett kan efter hand mer och mer information från en beslagtagen informationsbärare komma att flyta in i förundersökningsmaterialet, varvid den upphör att vara restinformation. När så sker rent faktiskt, ska det framgå av dokumentationen i förundersökningen. Att det förhåller sig på det viset följer inte bara av rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser om protokollföring i förundersökning

utan inte minst av den för utredningsverksamhetens centrala objektivitetsplikten, se 23 kap. 4 § RB och avsnitt 7.2.3. Dessa bestämmelser är tillämpliga även i brottsutredning mot misstänkt person under 15 år och i utredning om självständigt förverkande.

Som vi kommit fram till i föregående avsnitt finns det starka skäl som talar för att restinformation i beslagtagna elektroniska informationsbärare bör undantas från att vara allmänna handlingar. Vi menar att vad som har respektive inte har tillförts dokumentationen i en förundersökning vore en både tillräckligt tydlig och i sak lämplig gräns för handlingsoffentlighetens räckvidd utifrån de bedömningar vi gjort i föregående avsnitt. Detta sammanhänger med de nyssnämnda rättsliga krav som finns på att i en förundersökning inhämtat utredningsmaterial ska samlas och vidtagna åtgärder dokumenteras med iakttagande av objektivitetsprincipen. Vi har inte uppfattat att det normalt sett finns några egentliga frågetecken kring vad förundersökningsmaterialet i en förundersökning egentligen omfattar.

Handlingsoffentlighetens räckvidd skulle med ett undantag för restinformationen överensstämma med räckvidden för den principiella insynsrätt i hela förundersökningsmaterialet inklusive sidomaterialet som den misstänkte får från slutdelgivningen av förundersökningen. Det är en annan sak att denna insynsrätt i hela sidomaterialet i vissa fall får stå tillbaka på grund av ett motstående sekretessintresse av synnerlig vikt avseende någon viss hemlig del i sidomaterialet, se 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Sker komplettering på försvarets begäran eller av annan anledning på så sätt att ytterligare restinformation tas fram, kommer också det att tillföras och bli en del av förundersökningsmaterialet.

I förarbetena till de ändringar som infördes år 2017 i rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen som klargjorde insynsrätten för misstänkta, angavs att det var en lämplig ordning med en gemensam ordning för rättsens överprövning av begränsning i insynsrätten i sidomaterialet p.g.a. sekretess respektive avslag på begäran om komplettering. Skälet till det var att svåra gränsdragningsfrågor kan uppstå angående vad som egentligen hör till en förundersökning mot en misstänkt respektive vad som är en brist i t.ex. utredningar med flera misstänkta i samma förundersökning eller i parallella utredningar.⁶² Vi menar att det inte borde kunna

⁶² Prop. 2016/17:68 s. 83.

uppstå den typen av tveksamhet när det gäller beslagtagna informationsbärare, eftersom det redan vid beslagstillfället står klart i vilken förundersökning beslaget sker.

Vi har ovan sagt att det är en *tillräckligt* tydlig gränsdragning att knyta ett undantag från vad som annars är en inkommen och förvarad handling till frågeställningen huruvida något har tillförts utredningen eller inte. Att närmare eller mer exakt än vad vi angett tidigare, se ovan och i avsnitt 7.5.2, utpeka en viss faktisk eller rättslig aktivitet som skulle innebära att dittills varande restinformation har tillförts förundersökningens dokumentation och därigenom blivit allmän handling låter sig dock knappast göras på ett generellt sätt. Detta beror bl.a. på den stora variation som förekommer vad gäller förutsättningar, förhållanden och arbets sätt i sådan utredningsverksamhet som undantaget skulle bli tillämplig i, liksom verksamhetens behov av stor flexibilitet och utvecklingsmöjligheter i dessa avseenden. Det är oundvikligt att det blir undersökningsledaren och dennes medhjälpare som inom ramen för regelverket måste få bestämma vilka åtgärder som ska vidtas och hur detta ska dokumenteras och redovisas, vilket indirekt får avgörande betydelse för vad som blir allmän handling eller inte ur den informationsmassa som är inkomna och förvarade upptagningar i och med beslag av informationsbärare. Någon gång kan det förstås förhålla sig på det viset att en beslagtagna informationsbärarens hela innehåll är av den karaktären att redan en första kontroll i nära anslutning till verkställigheten utvisar att allt är av intresse att granska närmare i förundersökningen. Då står det alltså redan initialt klart att innehållet i sin helhet har tillförts förundersökningens dokumentation. Ett exempel är ett beslagttaget USB-minne som enbart innehåller bokföringsmaterial från en viss tidsperiod som överensstämmer med förundersökningens ekobrottsmisstankar.

I detta sammanhang förtjänar även att påpekas att 2 kap. TF i mångt och mycket innehåller rekvisit och uttryck för vad som är allmän handling eller inte, vilka inte heller är exakt avgränsande i sin lydelse utan är beroende av befattningshavares beslut och valda åtgärder.

Ett exempel gäller otydligheten i fråga om räckvidden för det undantag i 2 kap. 14 § första stycket 3 TF som kallas för biblioteksregeln och som vi har beskrivit i avsnitt 4.3.4. I förarbetena till vissa ändringar i 2 kap. TF har regeringen uttalat att en tillämpning av

biblioteksregeln i de allra flesta fall leder till att för var och en tillgänglig information på internet inte är att anse som allmänna handlingar hos myndigheterna. Dock påtalades att den närmare avgränsningen av biblioteksregelns tillämpning på internet får ankomma på rättstillämpningen. Vidare påtalades, med anledning av synpunkter från remissinstanser, att för det fall det på internet finns information som en myndighet använder sig av vid handläggningen av ett mål eller ärende, är myndigheten skyldig att se till att upptagningen tillförs handlingarna i målet eller ärendet i läsbart skick (se numera 4 kap. 3 § OSL, dock att reglerna i 23 kap. RB och förundersökningskungörelse torde väl täcka den skyldighet som generellt för alla myndigheter följer av 4 kap. 3 § OSL).⁶³

I ett påhittat exempel med koppling till biblioteksregeln kan man anta att polisen gör sökningar på internet för att ta del av skvallerflödet, t.ex. på forumet Flashback, rörande en händelse som man nyss inlett en förundersökning om. Det kan vara att man helt enkelt söker efter om där finns något eventuellt intressant påstående om sakhållanden som kan ge ett uppslag eller att polisen helt enkelt behöver skaffa sig en bild av hur uppmärksammad händelsen är eller av vad som på något sätt läckt ut till allmänheten av för polisen redan kända omständigheter. Är detta en internetanvändning som innebär att genomgångna sidor och inlägg används som referensmaterial i enlighet med vad biblioteksregeln förutsätter för att undantaget ska vara tillämpligt? Eller har just dessa sidor eller inlägg tillförts utredningen och blivit allmän handling redan när polisen läser inläggen? Eller blir de en del av förundersökningsmaterialet först då polisen bestämmer sig för att, genom kopiering eller liknande, bifoga inläggen eller vissa av dem till förundersökningsmaterialet i enlighet med de regler om objektivitet och dokumentation som nämnts ovan?

Poängen med detta konstruerade exempel rörande biblioteksregeln syftar till att visa att vårt förslag om en gränsdragning vid vad befattningshavare tillfört förundersökningsmaterialet inte innebär en mer otydlig avgränsning än vad som gäller för avgränsningen av ett befintligt undantag i 2 kap. TF där det ansett få falla på rättstillämpningen att göra den närmare avgränsningen.

Även när det gäller bestämmelserna i 2 kap. 10 § TF om när en i förundersökningen framställd och förvarad handling ska ses om

⁶³ Prop. 2001/02:70 s. 25.

upprättad, se avsnitt 4.3.3, finns ett flertal rekvisit som både öppnar för tolkning i rättstillämpningen och som, vilket är poängen här, bygger på att befattningshavare agerar rättsenligt i dokumentationshanteringen. Exempel på detta är rekvisiten *expedierats* samt att en handling *hör till ett ärende* eller annars är *justerad av myndigheten eller färdigställd på annat sätt*. Rekvisiten bygger på att framställda handlingar tydligt tas in i sitt sammanhang och att åtgärder med dem redovisas på ett korrekt sätt. Som en parentes kan nämnas att det inom utredningen har förekommit olika uppfattningar om den närmare rättsliga innebörden av begreppet expediering.

Vår uppfattning är alltså att ett förslag om ett undantag för det som inte tillförts utredningen, så att det blivit förundersökningsmaterial i stället för restinformation som dittills, inte kan anses medföra en för handlingsoffentlighetens avgränsning artfrämmande konstruktion. Med detta sagt är det vår uppfattning att det i de allra flesta fall inte kommer att uppstå svårigheter att avgöra vad som har tillförts förundersökningsmaterialet, dvs. dokumentationen, från en beslagtagna elektronisk informationsbärare eller en spegelkopia av den. Det finns nämligen inget som talar för att brottbekämpande myndigheter just på grund av införandet av ett sådant undantag skulle börja åsidosätta sina skyldigheter att iaktta objektivitetsplikten, dokumentationskraven och en ordnad dokumentationshantering gällande just detta slags förundersökningsmaterial.

Vilken status får en originalupptagning när en kopia av upptagningen tillförs förundersökningsmaterialet?

Vårt uppdrag avser en mycket snäv del av den offentliga sektorns informationshantering. Det är inte aktuellt att överväga något annat än ett undantag som kan fogas in i den befintliga strukturen och systematiken i 2 kap. TF. Centralt är tryckfrihetsförordningens grundläggande konstruktion av begreppet handling och förvaringsrekvisitet för elektroniska upptagningar med dess samordning mellan tillgänglighetsrekvisitet och inkommandetidpunkt för upptagning som gjorts tillgänglig av annan.

Det eftersträlvade målet i sak, utifrån våra tidigare bedömningar, är att finna en lösning som i praktiken undantar innehållet i själva den beslagtagna informationsbäraren respektive spegelkopior som inte tillförts förundersökningens dokumentation medan de kopior,

med avsevärt mer begränsade informationsmängder, som tillförts dokumentationen skulle vara allmänna handlingar. Frågan är då hur en lämplig lagteknisk konstruktion av ett undantag bör utformas.

Tryckfrihetsförordningens systematik bygger på att handlingar som tillkommer utanför myndigheten blir allmänna handlingar genom att de inkommer till myndigheten, medan handlingar som tillkommer inom myndigheten blir allmänna genom upprättande. Enligt vår uppfattning vore det osystematiskt att tänka sig något annat än att den information som inhämtas genom tvångsmedlet beslag ska sortera under kategorin inkomna handlingar.

Man kan tänka sig *en modell* för ett undantag som lagtekniskt konstrueras så att det helt undantar all information i en beslagtagna informationsbärare från att vara en inkommen allmän handling, och likaledes en inom myndigheten framställd spegelkopia av denna. Ett exempel på denna modell skulle vara att man i spegelkopian hittar en bild av intresse, som polisen väljer att som kopia tillföra förundersökningsmaterialet. Den bilden skulle då bli en självständigt inkommen allmän handling, en ursprungshandling och inte en kopia i tryckfrihetsförordningens mening. Samma bild i informationsbäraren respektive i spegelkopian skulle däremot fortsätta att vara undantagen från att vara allmän handling.

Man kan också tänka sig *en annan modell* med en lagteknisk konstruktion som bygger på att innehållet i informationsbäraren är inkommen handling men att den omfattas av ett villkorat undantag som innebär att den inte blir allmän handling annat än i den utsträckning som en upptagning från den blir intagen i förundersökningsmaterialet såsom en ytterligare kopia. För den framställda spegelkopian skulle gälla samma sak. En bild som polisen väljer att som kopia tillföra förundersökningsmaterialet skulle då bli en allmän handling inte bara i förundersökningsmaterialet utan även i den beslagtagna informationsbäraren, om beslaget består, och i spegelkopian.

Enkelt uttryckt innebär den första modellen – då en bild tillförs förundersökningsmaterialet – att ursprungsbilden till den kopierade bilden i förundersökningsmaterialet förblir en icke allmän handling medan den andra modellen innebär att ursprungsbilden till den kopierade bilden blir en allmän handling då kopian tillförs förundersökningsmaterialet.

Den första lagtekniska modellen förefaller väldigt praktisk. Vi är dock tveksamma till om den vore systematiskt förenlig med hur man i andra sammanhang brukar se på olika exemplar av en handling, den inkomna ursprungshandlingen och olika framställda kopior av dessa. Tryckfrihetsförordningens konstruktion av begreppet handling, i fråga om upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, bygger snarare på informationsinnehållet som sådant än att det finns i någon viss fysisk informationsbärare. Det framstår därför som något systemfrämmande att bygga ett undantag på att en upptagning, och kopior därav, skulle få olika rättslig status inom ett och samma förundersökningsärende vari de förekommer beroende på i vilket exemplar den finns⁶⁴. Särskilt konstigt skulle detta bli avseende ett beslagtaget USB-minne som endast innehåller en mycket kort men för utredningen intressant filmsekvens. Filmsekvensen på USB-minnet skulle inte vara allmän handling utan hela konstruktionen för hur filmsekvensen ska bli allmän handling skulle bygga på att polisen inte nöjer sig med USB-minnet utan gör en kopia som laddas ned någon annanstans. Så torde oftast ske, men det vore en märklig ordning för inkomna allmänna handlingar. Överlag blir det vidare märkligt om den rättsliga statusen på en viss kopia av en inkommen handling avgörs av i vilket sammanhang just den kopian finns hos en myndighet.

Vår bedömning blir därför att ett undantag lämpligen bör baseras på den senare modellen för lagteknisk konstruktion, som alltså innebär att ursprungsbilden till den kopierade bilden i förundersökningsmaterialet blir en allmän handling när den kopierade bilden tillförs förundersökningsmaterialet. Den medför då att beslagtagna informationsbärare och framför allt bevarade spegelkopior ofta skulle bestå av en mindre mängd allmänna handlingar medan resten omfattades av ett undantag. Det kan förefalla opraktiskt. I praktiken torde det dock inte behöva innebära några direkta problem för myndigheterna i händelse av en begäran om att få del av allmän handling. Kopia på det som blivit allmän handling finns då bevarat i förundersökningsmaterialet och som vi uppfattat rättsläget kan en sökande inte ställa krav på att en viss av flera upplagor av samma upptagning, t.ex. i den beslagtagna hårddiskens original-

⁶⁴ Se regeringens resonemang angående olika kopior i propositionen gällande säkerhetskopiers rättsliga status, prop. 2009/10:58 s. 20–22.

innehåll och en exakt spegelkopia av denna, ska användas vid prövningen av om den kan lämnas ut eller, om den kan lämnas ut, vilken av flera upplagor som sökanden ska få ta del av hos myndigheten eller beställa en utskrift från.

Det kan dock nämnas att bl.a. Beslagsutredningen och kamrätter bedömt att innehållet i en beslagtagna informationsbärare eller en spegelkopia därav utgör en färdig elektronisk handling⁶⁵. Vi har egentligen ingen annan syn på den frågan men konstaterar att en färdig elektronisk handling av denna art i sin tur består av flera upptagningar. Det rättsliga men inte närmare legaldefinierade begreppet färdig elektronisk handling utesluter, menar vi, inte den lagtekniska konstruktion som vi förordar.

Undantaget ska inte bara omfatta beslag i förundersökningar utan även andra beslag i utredande syfte

Beslag förekommer inte bara i förundersökningar enligt 23 kap. RB. Beslag, och kopiering, kan också förekomma i brottsutredningar enligt 31 § LUL där den misstänkte är under 15 år eller i utredningar om självständigt förverkande. Beslag och kopiering får, om det finns särskilda skäl, ske även i sådana utredningar. Vi ser ingen anledning till att ett undantag inte skulle omfatta innehållet i beslagtagna informationsbärare i sådana utredningar. Vi föreslår därför det och att samma principer ska gälla i sådana utredningar för när undantaget inte längre ska gälla utan att den rättsliga statusen ändras till allmän handling i den utsträckning en upptagning tillförs utredningsmaterialet.

Undantaget ska även omfatta beslag som sker på utländsk begäran inom ramen för internationell rättslig hjälp

I avsnitt 5.3.2 och 5.4.2 har vi kort beskrivit att tvångsmedlet beslag kan användas då en utländsk begäran om rättslig hjälp erkänns och verkställs i Sverige. En sådan begäran kan avse att beslag ska göras av en informationsbärare och att dennas innehåll ska kopieras som rättslig hjälp åt annat land för att användas i en brottsutredning där. Beslut om erkännande och verkställbarhet fattas av domstol eller

⁶⁵ Se SOU 2017:100 s. 644 f. med där nämnda domstolsavgöranden.

åklagare. Själva verkställigheten sker dock som om det var en svensk förundersökningsmyndighet, vilket oftast innebär att det är Polismyndigheten som utför den begärda hjälpen. Det medför 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. Med internationell rättslig hjälp avses här, och fortsättningsvis, även hjälp till internationella brottmålsdomstolen eller särskilt inrättad tribunal, se t.ex. 13 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och 9 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt. Även regleringen som tillåter beslag av föremål i samband med överlämnandeärenden från Sverige enligt en arresteringsorder eller motsvarande åsyftas här, och framgent i betänkandet, med begreppet internationell rättslig hjälp, se t.ex. 4 kap. 7 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Likväl som vid andra beslag är rättsläget, enligt vår bedömning, sådant att innehållet i den beslagtagna informationsbäraren blir inkommen allmän handling hos den verkställande myndigheten i samma utsträckning som det är tillgängligt för myndigheten på sätt som uppfyller tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF. Frågan är vad som bör gälla framgent och om vårt undantag också ska omfatta dessa beslag.

Allt innehåll i en på utländsk begäran beslagtagna informationsbärare är och förblir restinformation sett från den verkställande beslagsmyndighetens verksamhet. Insynsintresset i det inhämtat materialet torde vara minst lika svagt som i fråga om restinformation som inhämtats genom beslag i en svensk förundersökning eller annan utredning medan de skäl som talar för att restinformationen inte bör omfattas av handlingsoffentligheten är lika påtagliga. Övervägande skäl talar därför för att även den inhämtning av information som görs genom beslag av informationsbärare på utländsk begäran genom något av regelverken för internationell rättslig hjälp ska omfattas av samma undantag som om beslaget sker i en svensk utredning. Vi föreslår därför detta. Huruvida det senare överlämnandet av en beslagtagna informationsbärare eller en spegelkopia av denna till en mottagande behörig myndighet, för vidare användning i en

utredning där, ska leda till konsekvenser i fråga om ändrad rättslig status från undantagen till att bli allmän handling behandlas nedan.

Om beslagsmyndigheten använder restinformation genom att vidareföra den som överskottsinformation för att tillföras en annan utredning eller annan verksamhet inom myndigheten, bör den bli allmän handling

I avsnitt 7.4.8 (mot slutet) har vi berört att bevarade spegelkopior och andra kopior (eller för den delen originalinnehållet i den beslagtagna informationsbäraren) kan komma att användas i andra förundersökningar eller annan verksamhet inom den egna myndigheten för att bekämpa brott och att det i dagsläget inte finns någon principiell inskränkning av möjligheterna till det när det gäller information som är inhämtad till en förundersökning genom öppna straffprocessuella tvångsmedel.

Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att få en detaljerad bild av i vilken omfattning överskottsinformation från det som vi benämner restinformation i en beslagtagna informationsbärare eller spegelkopia av den används på så sätt att den tillförs en annan utredning eller verksamhet inom myndigheten. Beträffande den stora massan beslagtagna informationsbärare och spegelkopior av dessa torde det emellertid, enligt vår uppfattning, vara så att de bara kommer till användning inom ramen för den ”egna” förundersökningen, vari de hämtats. Vid användning av överskottsinformation handlar det alltså i allt väsentligt om att det i det som tillförts dokumentationen i en förundersökning, t.ex. i sidomaterialet, finns information från en däri beslagtagna informationsbärare som blir intressant för en parallell förundersökning eller myndighetens underrättelseverksamhet. Då handlar det om att något som, även i förhållande till vårt förslag om ett undantag i 2 kap. TF för restinformation, redan blivit allmän handling vidareförs för att tillföras en annan förundersökning eller annan verksamhet hos myndigheten.

Om det däremot är restinformation som sekundäranvändningen avser, alltså inte information i sidomaterialet, inställer sig frågan om restinformationen på motsvarande sätt som om den tillförs dokumentationen i den ”egna” förundersökningen ska bli allmän handling hos myndigheten?

Denna typ av användning av överskottsinformation innebär en användning av informationen som det finns ett insynsintresse i, menar vi. Att sådan användning skulle kunna ske utan att informationen i fråga blir allmän handling vore ett olämpligt ingrepp i handlingsoffentligheten. Ett undantag bör därför inte inkludera sådan användning. Detsamma bör gälla om restinformation, mot förmodan, av någon anledning används i någon annan del av myndighetens verksamhet än den som avser brottsbekämpning. Enligt vår uppfattning bör det sagda gälla oavsett om användningen sker, i förekommande fall, genom överlämnande till sådant annat självständigt organ inom myndigheten som avses i 2 kap. 11 § TF eller inte.

Att beslagsmyndigheten lämnar ut restinformation bör inte i sig leda till att den utlämnade restinformationen blir allmän handling hos beslagsmyndigheten

I det föregående har vi behandlat vad som bör bli konsekvensen inom beslagsmyndigheten om restinformation från informationsbäraren eller spegelkopian används genom att den tillförs en utredning eller någon annan verksamhet inom myndigheten. Nästa fråga är vad som bör bli konsekvensen om just restinformation av någon anledning lämnas ut till annan myndighet eller till enskild. Nedan tar vi upp några situationer där så sker eller kan ske och redovisar hur vi bedömer frågan om den utlämnade restinformationen i och med utlämnandet också bör bli allmän handling hos den utlämnande myndigheten. I anslutning därtill tar vi också upp, då mottagaren är en svensk myndighet, vår syn på vad som bör bli konsekvensen utifrån handlingsoffentligheten hos mottagarmyndigheten.

En beslagtagen informationsbärare överlämnas till annan förundersökningsmyndighet som övertagit ärendet, m.m.

I vissa fall kan det inträffa att en informationsbärare tas i beslag hos en brottsbekämpande myndighet varefter den beslagtagna informationsbäraren överlämnas till den myndighet som ska utföra förundersökningsarbetet, vilken vi här benämner som förundersökningsmyndigheten. Regler om detta finns för närvarande i dels

lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), som berör Tullverket respektive Polismyndigheten, dels kustbevakningslagen (2019:32), som berör Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket.

Tullverket har enligt smugglingslagen befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott enligt smugglingslagen och vissa brott enligt annan lagstiftning som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor enligt viss annan lagstiftning, se 1 § andra stycket smugglingslagen. Beträffande dessa brott har Tullverket befogenheter att inleda förundersökning och använda vissa tvångsmedel, bl.a. beslag, se reglerna om detta i 19–29 a §§ smugglingslagen, varav 22–25 §§ specifikt gäller beslag.

I 37–39 §§ smugglingslagen finns särskilda bestämmelser om rätten för en tjänsteman vid Tullverket att i vissa fall även ingripa mot brott som inte omfattas av Tullverkets befogenheter att inleda förundersökning. Ett exempel kan vara att Tullverket iakttar hur misstänkt stöldgods är på väg att föras ut ur landet, dock att Tullverket inte får inleda förundersökning om stöldbrott. Av 37 § följer att en tjänsteman vid Tullverket får ingripa vid sådana andra brott innan en förundersökning inletts, om Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och den myndigheten har godkänt att ingripandet görs. Kan ett godkännande inte avvaktas utan väsentlig olägenhet, får tulltjänstemannen enligt 39 § ta vid verkställighet av personellt tvångsmedel påträffad egendom i beslag och har alltså därvid samma befogenheter som en polisman har enligt 27 kap. 4 § RB. Därutöver får tulltjänstemannen beslagta egendom som kan bli förverkad. Ett beslag ska genast rapporteras till Polismyndigheten. Egendom som beslagtagits med stöd av 39 § ska förvaras av Polismyndigheten när den myndigheten övertar ärendet från Tullverket. Fram till dess ska egendomen förvaras av Tullverket, se 23 § smugglingslagen. Därefter övertar Polismyndigheten ansvaret för den beslagtagna egendomen.⁶⁶

Bestämmelserna i smugglingslagen innebär alltså att tulltjänstemän vid Tullverket getts befogenheter att ta bl.a. påträffade informationsbärare i beslag och därefter förvara den beslagtagna informationsbäraren i väntan på att Polismyndighet övertar ärendet och ansvaret för den beslagtagna informationsbäraren. Enligt vår bedömning får detta konsekvensen att lagrade upptagningar i infor-

⁶⁶ Prop. 2020/21:192 s. 36.

mationsbäraren är inkomna och förvarade handlingar hos Tullverket i den utsträckning dessa är tillgängliga för någon på Tullverket på sätt som uppfyller tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF. Som sådana utgör upptagningarna allmänna handlingar hos Tullverket så länge som förvaringen där pågår. Det spelar därvid ingen roll att Tullverket, som inte är förundersökningsmyndighet i sammanhanget, inte har någon självständig rätt att granska innehållet i informationsbäraren och att beslaget i realiteten sker som ett provisorium för att vara ett tvångsmedel i den förundersökning som Polismyndigheten ansvarar för. Först när informationsbäraren överlämnas till Polismyndigheten enligt 23 § smugglingslagen, upphör upptagningarna att vara allmänna handlingar hos Tullverket. I och med det avhänder sig Tullverket de allmänna handlingarna, se 12 § första stycket 1 arkivlagen.

Även om beslaget sker, så att säga, för Polismyndighetens räkning bedömer vi att upptagningarna i informationsbäraren blir inkomna allmänna handlingar hos Polismyndigheten först i och med att informationsbäraren de facto överlämnas till myndigheten från Tullverket enligt 23 § smugglingslagen. Det är alltså inte verkställighet av beslaget som enligt vår uppfattning konstituerar handlingarna som inkomna allmänna handlingar hos Polismyndigheten utan detta sker först när de fysiskt inkommer till myndigheten genom det faktiska överlämnandet av informationsbäraren från Tullverket.

Utgångspunkten är, som tidigare sagts, att vid beslut och verkställighet av ett beslag av en informationsbärare så är i praktiken hela innehållet restinformation. Tullverkets hantering av informationsbärare som kan ha tagits i beslag enligt 39 § smugglingslagen ligger långt från att innebära en åtgärd som skulle innebära att innehållet tillförts förundersökningens dokumentation, se avsnitt 7.5.2 och vår syn på vad som ska krävas för att upptagning från en beslagtagna informationsbärare ska anses ha tillförts dokumentationen, även kallad förundersökningsmaterialet.

Det är alltså uppenbart att innehållet är och förblir restinformation i Tullverkets hantering av beslaget. Det undantag för restinformation i beslagtagna informationsbärare som vi föreslår, skulle alltså omfatta hela innehållet i en informationsbärare som tagits i beslag inom Tullverket enligt 39 § smugglingslagen. Det är också uppenbart att innehållet även hos Polismyndigheten är

restinformation vid tidpunkten för mottagandet av informationsbäraren från Tullverket vid överlämnande enligt 23 § smugglingslagen, se ovan angående att utgångspunkten är att hela innehållet i en beslagtagen informationsbärare initialt är restinformation i förhållande till förundersökningen vari beslaget förekommer.

Frågan blir då om förhållandet att Tullverket överlämnar informationsbäraren med innehåll till en annan myndighet och det faktum att Polismyndigheten kommer i besittning av informationsbäraren inte genom beslag utan genom övertag av informationsbäraren p.g.a. annan myndighets överlämnande bör medföra någon förändrad rättslig status än vad som hade varit fallet för dels Tullverket om beslaget skett i en egen förundersökning, dels Polismyndigheten om det hade varit myndigheten som själv beslutat och verkställt beslaget i sin förundersökning. Man kan här inskjuta att om det i stället hade varit en överlämnad handling som Tullverket framställt i sin verksamhet, så hade det aktualiserat frågan om överlämnandet hade inneburit att handlingen blivit allmän såsom upprättad genom expediering enligt 2 kap. 10 § första stycket TF och, spegelvänt, inkommen allmän handling hos Polismyndigheten enligt grundregeln om detta i 2 kap. 9 § TF.

För Tullverket är frågan en icke-fråga i praktiken eftersom själva överlämnandet innebär att verket i samma stund avhänder sig handlingarna. För Polismyndigheten är frågan däremot av praktisk och principiell betydelse. Vi menar emellertid att det i denna situation inte finns skäl att låta överlämnandet från och till likartade myndigheter, som på detta sätt och med laga stöd samarbetar för att säkra effektiviteten i brottsbekämpningen, få konstituerande konsekvenser just på grund av att det inte är fråga om verkställighet av ett eget beslag utan om ett övertagande av ett beslag. Det övertagna beslaget har i realiteten skett som ett biträde åt den myndighet som har befogenhet att bedriva förundersökningsarbetet. Behoven av ett undantag för restinformation är lika starka i denna situation och den aktualiserar inte något insynsintresse som skulle vara mer framträdande än vad vi berört tidigare, se ovan i avsnitt 7.5.3 och 7.5.4. Överlämnandet i sig bör alltså inte ses som en sådan Tullverkets användning av restinformation som bör medföra någon annorlunda rättslig status hos inblandade myndigheter. Vi föreslår därför att undantaget även ska omfatta denna situation, vilket får betydelse för i första hand Polismyndigheten såsom mot-

tagande myndighet. Närmare hur detta ska framgå återkommer vi till. Vårt förslag i denna del innebär därmed att innehållet i den från Tullverket överlämnade informationsbäraren, eller en spegelkopia av den, blir allmän handling hos Polismyndigheten först i takt med att den, eller delar av den, tillförs förundersökningsmaterialet i den förundersökning som informationsbäraren efter överlämnandet förekommer i.

Som tidigare sagts finns liknande bestämmelser med motsvarande konsekvenser i fråga om beslagtagna informationsbärare i kustbevakningslagen, se 4 kap. 1–3 §§ i den lagen. Enligt 3 § har tjänsteman vid Kustbevakningen under vissa förutsättningar rätt att ta föremål i beslag om ett godkännande från Tullverket eller Polismyndigheten inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas och trots att brottsmisstankarna som sådana ligger utanför Kustbevakningens befogenheter att utreda. I kustbevakningslagen benämns dessa insatser och övrigt biträde åt en annan myndighet som indirekt brottsbekämpning. Även om det i kustbevakningslagen saknas en motsvarande bestämmelse om överlämnande som i 23 § smugglingslagen, menar vi att konsekvenserna vad gäller rättslig status för upptagningar i av kustbevakningstjänsteman beslagtagna och av Kustbevakningen tillfälligt förvarade informationsbärare är desamma som de som beskrivits ovan vad gäller Tullverket och Polismyndigheten vid hantering enligt smugglingslagen. Vårt förslag om ett undantag avser att omfatta även denna situation. Kustbevakningens överlämnande av en beslagtagen informationsbärare till Polismyndigheten eller Tullverket ska alltså inte medföra att restinformation får rättslig status som allmän handling hos någon av i ett enskilt fall inblandade myndigheter.

Vi gör vidare motsvarande bedömning när det gäller Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Skatteverket får enligt 3 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § RB i de fall våld mot person inte behöver användas. När Skatteverket exempelvis verkställer beslag av datorer i en ekobrottsutredning med Ekobrottsmyndigheten som förundersökningsmyndighet, torde beslagsföremålen överlämnas till Ekobrottsmyndigheten som är beslagsmyndighet för förvaring där. Även denna situation ska omfattas av vårt förslag till undantag.

Utlämnande till annan myndighet i andra fall

Bortsett från de lagreglerade övertagandesituationer som behandlats ovan torde det höra till rena undantagen att restinformation i en beslagtagn informationsbärare lämnas vidare till en annan myndighet

I samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter kan man dock inte utesluta att situationer kan uppstå där det kan innebära en rättsligt tillåten vidareföring från beslagsmyndigheten respektive inhämtning för mottagarmyndigheten, t.ex. genom att en spegelkopia lånas ut eller att en nygjord kopia av hela eller delar av innehållet i en beslagtagn informationsbärare ställs till den andra myndighetens förfogande för att tillgodose den myndighetens informationsbehov. Ännu mer ovanligt får det förstås förmodas vara att restinformation kommer till sekundäranvändning genom att lämnas vidare till en annan slags myndighet utan specifikt brottsbekämpande uppdrag. Det kan dock förekomma i enstaka fall. Ett sådant verkligt fall gällde visserligen husrannsakan med kopiering av handlingar och inte beslag men är ändå av intresse här. I det fallet hade Ekobrottsmyndigheten vid en husrannsakan kopierat drygt en miljon e-postmeddelanden som fanns i servrar hos det företag där husrannsakan skedde. Pensionsmyndigheten, som hade en skadeståndstvist med ett dotterbolag till företaget i fråga, begärde och fick från Ekobrottsmyndigheten ut en hårddisk med, som det får förstås, kopia av spegelkopiorna av servrarna med dessa e-postmeddelanden. Syftet var att Pensionsmyndigheten skulle få hårddisken som ett lån för att kunna göra egna sökningar i materialet varefter hårddisken skulle lämnas tillbaka till Ekobrottsmyndigheten.⁶⁷

Om vi antar att servrarna hade tagits i beslag i stället för att bara kopieras vid husrannsakan, hade rättsläget idag varit det att den utlämnade hårddisken hade varit kopior av inkomna allmänna handlingar hos Ekobrottsmyndigheten, dvs. utlämnandet skulle avsett allmänna handlingar⁶⁸. Hos den mottagande Pensionsmyndigheten blev innehållet på hårddisken från Ekobrottsmyndigheten inkommen allmän handling (eller flera handlingar) så fort förvarings- och tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 6 och 9 §§ TF var uppfyllt.

⁶⁷ Se Stockholms tingsrätts mellandom 2020-04-15 i mål T 7678-18.

⁶⁸ Som kommer att framgå i avsnitt 8.2 bedömer vi att samma rättsliga status föreligger även om det handlar om vid husrannsakan kopierade informationsbärare, dvs. som i detta fall servrar.

Frågan inställer sig då om vad som bör bli konsekvensen då utlämnandet helt eller delvis avser upptagning som hos beslagsmyndigheten är restinformation och som sådan omfattas av vårt förslag till undantag från handlingsoffentligheten i 2 kap. TF. Det ska här hållas i åtanke att informationsskyldigheten mellan myndigheter inte begränsar sig till vad som utgör allmän handling. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse avser inte bara uppgifter i allmänna handlingar, den gäller mellan alla myndigheter även brottsbekämpande och ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter som gäller enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900). På så sätt medför inte ett undantag gällande restinformation någon egentlig begränsning i vilka skyldigheter som kan uppstå vad gäller utlämnande från en beslagsmyndighet till annan myndighet.

I denna fråga bedömer vi att utlämnandet av restinformation inte bör innebära en sådan användning som i sig medför att det uppstår ett insynsintresse i beslagsmyndighetens informationssamlingar som försvagar skälen för det undantag för restinformation som vi föreslår. Det är därför vår bedömning att utlämnandet till annan myndighet av restinformation, i de undantagsfall detta sker, inte bör medföra att det som lämnas ut i samma stund upphör att vara restinformation hos beslagsmyndigheten. Vi föreslår därför att undantaget ska fortsätta att omfatta informationen hos beslagsmyndigheten. En situation av detta slag kan vara att det råkar uppmärksammas uppgifter i restinformation som kan behövas i en annan myndighets verksamhet och som omfattas av en uppgiftsskyldighet för beslagsmyndigheten, exempelvis uppgifter som tyder på att barn far illa och omfattas av skyldighet att anmäla till vederbörande socialnämnd enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2011:453).

Det kan dock poängteras att ett utlämnande från en beslagsmyndighet som sker i beslagsmyndighetens *eget intresse* inte bör kunna avse utlämnande av restinformation. Om syftet är att tillgodose något myndighetens eget behov eller intresse, bör det ses som en sådan sekundär användning inom myndigheten som medför att det inte längre är fråga om restinformation. I stället är det fråga om information som tillförts någon verksamhet inom myndigheten i vars intresse utlämnandet sker, varvid undantaget för restinfor-

mation inte bör vara tillämpligt, se ovan angående intern sekundär-användning.

Vad däremot gäller den mottagande myndigheten, så menar vi att övervägande skäl talar för att det inte ska finnas något undantag som omfattar den information som mottas (bortsett från de ovan behandlade fallen då en myndighet övertar ansvaret för ett hos annan myndighet verkställt beslag). Enligt vår bedömning bör detta gälla oavsett vad för slags myndighet som mottar restinformationen och oavsett hur den mottagande myndigheten avser att använda det mottagna. Även om det t.ex. skulle vara en förundersökningsmyndighet som på detta sätt mottar en kopia av en beslagtagn hårdisk där bara en liten del kan komma att bli intressant i en mottagande förundersökningsmyndigheten, bör alltså hela innehållet i kopian bli inkommen allmän handling hos den mottagande förundersökningsmyndigheten. Det är en annan sak att detta inte hade blivit följden, p.g.a. det undantag vi föreslår, om det var den myndigheten som själv hade tagit hårddisken i beslag. Skälet till vår bedömning här är att det vore svårt att överblicka konsekvenserna för handlingsoffentlighetens syften om ett undantag från vad som annars är allmän handling enligt 2 kap. TF tillåts ”fortplanta sig” kedjevis från myndighet till myndighet annat än i det alldeles specifika fall som tidigare gäller enligt smugglingslagen, kustbevakningslagen och lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Utlämnande till enskild

Genom det föreslagna undantaget för restinformation kommer det inte längre vara möjligt för enskilda hos beslagsmyndigheten få ta del av restinformation som härrör från beslag av informationsbärare med stöd av 2 kap. TF. Att åstadkomma detta är ett centralt motiv till vårt förslag. Därmed blir också beslagsmyndighetens skyldighet att enligt 6 kap. 4 § OSL ta ställning till enskilds begäran om att lämna uppgift ur allmän handling inaktuell. Följden av detta kommer att bli att utlämnande till enskilda i praktiken inte kommer att förekomma i någon nämnvärd utsträckning. Visserligen måste myndigheten, i händelse av en begäran enligt 2 kap. TF (eller 6 kap. 4 § OSL), ta ställning till om begäran avser undantagen

restinformation eller inte, men i likhet med det vi sagt tidigare om sekretessprövning bör det under inga förhållanden ses som en sådan sekundäranvändning inom myndigheten som ska medföra ändrad rättslig status för upptagning som är restinformation.

Som vi berört i avsnitt 7.5.4 kan det emellertid finnas situationer där en enskild, som drabbats eller annars berörts av ett beslag, kan ha ett önskemål om att få ut en kopia av restinformation som alltså inte avser en begäran om att förundersökningsmaterialet ska kompletteras. Det kan t.ex. handla om en mapp med familjebilder m.m. av stort personligt värde för den enskilde men som aldrig varit relevant i utredningen och som går förlorad för den enskilde i och med ett lagakraftvunnet beslut om förverkande av en beslagtagen informationsbärare. Det kan också handla om ekonomisk information som ett enskilt företag saknar backupkopia av. Vi menar att det är rimligt att kunna gå sådana önskemål till mötes utan att det ska bedömas som en sådan sekundäranvändning hos beslagsmyndigheten som bör leda till att det som lämnas ut till den enskilda upphör att vara restinformation, dvs. undantagen från att vara allmän handling enligt vårt förslag. Vårt förslag är utformat i enlighet med denna bedömning.

Utlämnande till utländsk mottagare vid internationell rättslig hjälp på utländsk begäran

Vi har ovan föreslagit att beslag av informationsbärare på utländsk begäran inom ramen för den internationella rättsliga hjälpen åt andra stater och internationella domstolar ska omfattas av undantaget i 2 kap. TF. Som sagts där är, och förblir typiskt sett, allt innehåll i en på utländsk begäran beslagtalen informationsbärare restinformation sett från den verkställande beslagsmyndighetens verksamhet. En särskild omständighet i denna situation är emellertid att den del av informationen som kommer till användning i en utländsk myndighet aldrig blir allmän handling hos någon myndighet i Sverige när den används som förundersökningsmaterial utomlands. På det viset skiljer alltså situationen sig från då restinformation överlämnas till en myndighet som övertar ärendet från en myndighet eller då restinformation annars lämnas ut till en annan myndighet, se ovan. Observera att vi använder begreppet internationell rättshjälp i en vidsträckt mening. Det omfattar

således inte bara när beslag sker till följd av en europeisk utredningsorder eller enligt lagen om internationell rättslig hjälp. Även beslag inom ramen för ett ärende om överlämnande från Sverige av en frihetsberövad person omfattas, se ovan.

Efter vad vi har förstått så förekommer det att en spegelkopia bevaras en tid hos den verkställande myndigheten efter det att informationsbäraren eller en dubblett av spegelkopian skickats i väg till den utländska myndigheten. Anledningen till bevarandet är, efter vad vi förstått, att kunna bistå den utländska myndigheten, om tekniska problem eller liknande uppstår med det ivägskickade. Någon återkoppling är dock inte vanlig och då kan en spegelkopia förbli förvarad under en tid. Under alla förhållanden torde någon detaljerad återkoppling aldrig lämnas om exakt vad som kommit till användning eller inte i det utlämnade materialet. Ett undantag som vore villkorat och knutet till användning eller inte användning i en brottsutredning utomlands vore dock ohanterligt för svenska myndigheter. Det skulle kräva införandet av detaljerade återrapporteringar, vilket vore en både orealistisk och oönskad fråga för Sverige att driva i det internationella brottsbekämpande samarbetet. För att låta ett undantag inkludera elektroniska informationsbärare som beslagtagits på utländsk begäran eller spegelkopior av sådana ska vara praktiskt möjligt att hantera, måste därför undantaget vara mer absolut och inte villkorat av vad som händer i brottsutredningen i utlandet.

Vi ser inte heller att det finns något skäl från insynssynpunkt att göra någon annan bedömning när det gäller själva innehållet i en informationsbärare som tas i beslag på utländsk begäran. Det är en annan sak att insynsintresset kan vara både stort och beaktansvärt när det gäller handlingarna i ärendet om den rättsliga hjälpen och dokumentationen av tvångsmedelsanvändningen. Vårt förslag till undantag från 2 kap. TF i fråga om restinformation i en beslagtagen informationsbärare innebär ingen begränsning i handlingsoffentligheten avseende handlingarna i ärendet med dokumentation av beslaget m.m. Däremot omfattar vårt förslag till undantag, mot bakgrund av det vi nyss sagt, även den hantering av beslagtagna informationsbärare och kopior av dessa som görs på utländsk begäran. Den rättsliga statusen som undantagen från att vara allmän handling ska alltså inte förändras av att informationsbäraren eller kopian av den överlämnas till behörig mottagare i den andra staten.

*Mottagande från utlandet vid internationell rättslig hjälp
på svensk begäran*

Internationell rättslig hjälp kan också avse att en svensk åklagare begär att en utredningsåtgärd som innebär beslag av en informationsbärare ska vidtas utomlands av behörig myndighet där. Om framställningen godkänns och verkställs utomlands, medför det normalt att informationsbäraren eller en spegelkopia av den överlämnas till Sverige. Vilken myndighet den då mottas hos, kan variera. Är det en europeisk utredningsorder ska enligt 2 kap. 15 § lagen om en europeisk utredningsorder det beslagtagna tas i förvar av åklagaren. Ibland kan behörig myndighet i den överlämnade staten ha uppställt villkor som begränsar möjligheterna att använda överlämnat bevismaterial eller uppgifter, vilket svenska myndigheter är skyldiga att följa. Se t.ex. 4 kap. 3 § i den nyssnämnda lagen eller 5 kap. 1 § andra stycket lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Även här kan påpekas att vi använder begreppet internationell rättshjälp i en vidsträckt mening, se ovan.

Utgångspunkten är, som vi sagt tidigare, att när en förundersökningsmyndighet kommer i besittning av en informationsbärare som tagits i beslag så är alla de upptagningar som finns lagrade i informationsbäraren i praktiken restinformation, liksom en eventuell spegelkopia som gjorts av it-forensiker för att säkra innehållet och göra det läsbart och sökbart m.m., se avsnitt 7.5.2 och vår syn på vad som ska krävas för att upptagning från en beslagtagen informationsbärare ska anses ha tillförts en förundersöknings dokumentation. Det kan förutsättas att rättslig hjälp i utlandet som leder till att en beslagtagen informationsbärare eller en spegelkopia av en i utlandet beslagtagen informationsbärare bara innehåller sådant som vid mottagande är restinformation hos den svenska myndighet som sedan ska förvara och hantera det mottagna i sin förundersökning.

Enligt vår bedömning gör sig samma behov av ett undantag för restinformation gällande då en svensk förundersökningsmyndighet mottar en informationsbärare som tagits i beslag utomlands på svensk begäran som om beslaget skett i Sverige. På många sätt liknar situationen den som föreligger hos förundersökningsmyndighet som övertagit en beslagtagen informationsbärare som tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, som ett slags provisorium,

beslagtagit för överlämning till förundersökningsmyndigheten när så är möjligt, se ovan

Det undantag vi föreslår bör därför bli tillämpligt för beslag av informationsbärare, med eller utan kopiering, som gjorts på svensk begäran av utländsk verkställande myndighet och därefter överlämnats för fortsatt användning i en svensk förundersökning.

Undantaget medför inte nya betungande dokumentationskrav

Redan idag anses det följa av 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen att utredande myndigheter ska dokumentera utredningsmaterialet och varifrån det kommer. Vi ser inte att ett undantag konstruerat enligt den lagtekniska modell som förordats ovan, skulle medföra något egentligt behov av ett nytt sätt att dokumentera för att kunna hålla isär förundersökningsmaterial (preliminärt förundersökningsprotokoll, sidomaterial och annat processmaterial som blivit eller kommer att bli allmänna handlingar) från sådant material som förblir restinformation (inte allmän handling) i informationsbäraren eller spegelkopian.

Däremot kan det ställa extra krav på tydlig och konsekvent dokumentation i de förekommande fall då just undantagen restinformation i t.ex. en spegelkopia blir intressant och aktiveras genom att tas fram till och tillföras en annan förundersökning, annan utredning eller en annan verksamhet inom den egna myndigheten, t.ex. underrättelseverksamheten. I detta avseende kan det alltså ställas större krav på sammanhållen kontroll, dokumentation och överblick över vad som händer med informationen i en spegelkopia, dvs. i all synnerhet restinformationen. Vi vet inte hur rutinerna för och dokumentation av sådant här är idag. Tydlig dokumentation av sådan sekundäranvändning kommer dock att bli central. I den mån sådana rutiner inte redan finns, kan ett undantag alltså medföra att aktuella myndigheter får lägga ett visst arbete på att ta fram sådana interna riktlinjer eller föreskrifter.

Detta borde dock inte bli något större problem för myndigheterna som vi ser det. Beträffande den stora massan beslagtagna informationsbärare och spegelkopior av dessa torde det vara så att de bara kommer till användning inom ramen för den "egna" förundersökningen, vari de hämtats. Vår uppfattning är också att det

i allt väsentligt vid användning av överskottsinformation handlar om att det i förundersökningsmaterialet i en förundersökning, t.ex. i sidomaterialet, finns information från en däri beslagtagna informationsbärare som blir intressant för en parallell förundersökning eller myndighetens underrättelseverksamhet. Detsamma torde gälla för eventuell annan sekundäranvändning inom myndigheten. Då handlar det således om att något som redan blivit allmän handling överlämnas till annan förundersökning eller annan verksamhet hos myndigheten. Detta bör inte medföra några specifika dokumentationskrav knutna till ett föreslaget undantag för restinformation.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer vi att ett undantag från begreppet allmän handling som knyts till vad som från innehållet i den beslagtagna informationsbäraren (eller från spegelkopian av denna) tillförts eller snarare inte tillförts dokumentationen i en förundersökning, – dvs. varken har tagits in i förundersökningens förundersökningsprotokoll eller dess sidomaterial och givetvis inte heller använts som bevisning eller beslutsunderlag i åtalsfrågan – är en tillräckligt tydlig rättslig gräns att bygga undantaget på. Mot bakgrund av de starka skäl som talar för en begränsning av handlingsoffentligheten när det gäller upptagningar i elektroniska informationsbärare sammantaget med frånvaron av ett påtagligt och beaktansvärt insynsintresse föreslår vi därför ett sådant undantag.

Undantaget ska upphöra att vara tillämpligt om restinformationen används genom att såsom överskottsinformation eller på annat sätt tillföras en annan utredning eller i annan verksamhet inom myndigheten.

Däremot ska det förhållandet att en beslagtagna informationsbärare, en spegelkopia eller en delmängd därav överlämnas eller lämnas ut till annan svensk eller utländsk myndighet eller enskild inte i sig medföra att det som i detta varit restinformation och som på så sätt vidareförs, ska anses ha använts på sådant sätt att det inte längre är undantagen restinformation hos den utlämnande myndigheten. Den sekretessprövning i förhållande till skaderekvisit eller genom kontroll av att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig som görs i samband därmed ska alltså inte anses vara en

sådan användning i den egna verksamheten som gör att en upptagning upphör att vara restinformation. Det sagda förutsätter förstås att utlämnandet inte sker i beslagsmyndighetens eget intresse som ett led i myndighetens egen brottsbekämpning eller annan verksamhet (än sekretessprövning) som myndigheten bedriver och där uppgifterna i upptagningar som lämnas vidare har sådan relevans att de ska anses tillförda verksamheten. Ett exempel på ett utlämnande som inte sker i myndighetens eget intresse kan vara att för förundersökningen ovidkommande uppgifter om barn som far illa råkar uppmärksammas och blir föremål för utlämnande till vederbörande socialnämnd.

Vidare ska innehållet i en beslagtagna informationsbärare eller en spegelkopia därav som en förundersökningsmyndighet övertar på grund av beslag som överlämnats enligt de särskilda bestämmelser som finns om det för tjänstemän vid Tullverket eller Kustbevakningen, respektive till beslagsmyndigheten efter Skatteverkets verkställighet eller som överlämnats till följd av en svensk begäran om rättslig hjälp i utlandet undantas, så länge som det är frågan om restinformation, på motsvarande sätt som om den mottagande myndigheten själv hade verkställt beslaget och, i förekommande fall, spegelkopieringen. I övriga fall då en myndighet mottar det som utgör restinformation hos den utlämnande myndigheten, ska detta bli inkommen allmän handling hos den mottagande myndigheten alldeles oavsett att det mottagna till stor del kan avse upptagningar som, om myndigheten själv hade gjort beslaget, hade i sak varit restinformation.

Det ska här observeras att vi hittills endast behandlat vad som ska gälla för innehållet i beslagtagna informationsbärare avsedda för lagring m.m. av *upptagningar för automatiserad behandling*. Vi har, som påpekats i avsnitt 2.3, kallat dessa för elektroniska informationsbärare eller allt som oftast, för läsbarhetens skull, bara informationsbärare. Vad som ska gälla för andra slags upptagningar som är lagrade på informationsbärare, t.ex. musikspåren på en vinylskiva, behandlas i avsnitt 7.6 tillsammans med frågan om ett undantag bör omfatta också fysiska handlingar.

7.6 Fysiska handlingar, m.m.

Vår bedömning: Det finns systematiska skäl för att all reglering i 2 kap. TF bör vara teknikneutral, även sådan som bara gäller ett specifikt undantag. Det talar för att undantaget ska vara tillämpligt oavsett vad för slags allmän handling det är fråga om. Det har dock inte framkommit något behov av ett undantag för beslagtagna fysiska handlingar som skulle kunna hänföras till restinformation. Inte heller beträffande andra slags upptagningar än sådana för automatiserad behandling har det framträtt något påtagligt behov av ett undantag. Principen att ett undantag från handlingsoffentligheten ska göras så snävt som möjligt och vara behovsstyrt är viktigare än systematiska hänsyn. Vi föreslår därför inte något undantag som även omfattar beslagtagna framställningar i skrift eller bild, dvs. fysiska handlingar, eller upptagningar i beslagtagna informationsbärare som inte avser upptagning för automatiserad behandling.

Som påtalats i avsnitt 7.5.1 har det genom vägledande praxis från Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2018 ref. 17 slagits fast att beslagtagna fysiska handlingar – dvs. framställningar i skrift eller bild som inte kräver teknisk utrustning för att kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt – får anses inkomna till myndigheten i samma stund som beslaget verkställs och får från den stunden anses förvarade hos myndigheten. De blir alltså allmänna handlingar vid verkställighet av beslaget. En kopia som görs av en fysisk handling blir även den allmän handling eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den fysiska informationsbäraren, t.ex. ett papper.

Det är mot denna rättsliga bakgrund som vi ska, enligt våra direktiv, ta särskild ställning till om det undantag vi föreslår i 2 kap. TF ska göra skillnad mellan fysiska handlingar och upptagningar i elektroniska informationsbärare. I praktiken handlar frågan om undantagsförslaget bör vara teknik neutralt eller inte. Om inte, skulle dagens rättsliga status för beslagtagna fysiska handlingar

såsom inkomna och förvarade allmänna handlingar, och kopior därav, inte påverkas av undantaget utan bestå oavsett.⁶⁹

En fråga som inte tagits upp särskilt i våra direktiv, och som vi inte heller behandlat ovan, är vad som ska gälla för upptagningar som bara kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt med hjälp av tekniska hjälpmedel och som finns på informationsbärare som *inte* är avsedda för upptagningar för automatiserad behandling, dvs. som enligt vår begreppsanvändning inte är elektroniska informationsbärare.⁷⁰ Sådana upptagningar är, enligt vår bedömning av rättsläget, inkomna och förvarade om de finns i en beslagtagen informationsbärare och beslagsmyndigheten har tillgång till tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Informationsbärare kan exempelvis vara en typ av film, magnetband eller vinylmaterial, t.ex. mikrofilm, super 8-film, videoband, kassettband, LP-skiva och liknande. Förfogar beslagsmyndigheten över den tekniska utrustning som krävs för att ta del av innehållet, blir alltså även sådana upptagningar allmänna handlingar vid verkställigheten av beslaget enligt vår bedömning⁷¹.

Vi gör följande överväganden när det gäller fysiska handlingar och informationsbärare för dessa andra slags upptagningar.

En central utgångspunkt i allt reformarbete med 2 kap. TF sedan början av 1970-talet har varit att övergången till ny informationsteknik inte ska leda till någon försvagning av handlingsoffentligheten. I detta syfte har det eftersträvat att utformningen av regleringen ska vara teknikneutral så att den kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Ambitionen har därmed varit att handlingsoffentligheten ska utökas i takt med de utökade möjligheter som tekniken ger. Visserligen har, som framgått bl.a. i avsnitt 4.3.2, det gjorts skillnad på upptagningar och fysiska handlingar när gäller hur förvaringskriteriet har utformats. Det har dessutom införts speciella men generellt tillämpliga undantag från detta förvaringskriterium för upptagningar för automatiserad behandling, nämligen i fråga om sammanställningar av uppgifter

⁶⁹ Här bortses från att fysiska handlingar som i sin helhet innehåller barnpornografiska bilder, t.ex. i fotografier på papper, inte blir allmänna handlingar enligt regleringen i 2 kap. TF jämförd med 1 kap.14 § TF.

⁷⁰ Se avsnitt 2.3.

⁷¹ Bortsett från det fallet att upptagningen uteslutande innehåller barnpornografiskt bildmaterial, 1 kap. 14 § TF.

ur en sådan upptagning, s.k. potentiella handlingar, som *antingen* inte kan göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder *eller* innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig, 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § TF.

Övriga undantag i 2 kap. TF är dock utformade så att de kan tillämpas på såväl fysiska handlingar som olika slags upptagningar. Detta gäller även exempelvis det relativt nya undantaget för säkerhetskopior i 2 kap. 13 § andra stycket TF. Det har visserligen sitt huvudsakliga praktiska tillämpningsområde för säkerhetskopieringen i myndigheternas it-system men gäller även för exempelvis pappersutskrifter som görs för det enda syftet att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information. En metod för säkerhetskopiering är vidare kopiering genom överföring till magnetband, som alltså inte är avsedd för automatiserad behandling. Det kan observeras att detta undantag dock inte är helt teknikneutralt. En kopia som görs för säkerhets skull av en fysisk handling i original är alltså ingen säkerhetskopia, t.ex. en kopia av en manuellt undertecknad dom eller ett ingivet originaltestamente. Tilläggas kan att denna senare typ av kopiering normalt torde göras i myndighetens verksamhetsmiljö och inte i säkerhetskopiemiljön.

Flera äldre undantag har fått ett med tiden och den informationstekniska utvecklingen förändrat och vidgat tillämpningsområde. Undantagen har där fått, till skillnad från vid införandet, huvudsaklig betydelse i fråga om upptagningar för automatiserad behandling. Ett exempel är den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 14 § första stycket 3 TF som från början främst torde ha omfattat böcker och fysiska handlingar men som numera anses tillämplig på myndigheternas tillgång till rättsdatabaser och allmänt tillgängliga enorma informationsmängder via webbsidor m.m. på internet.

Den allmänna strävan efter teknikneutralitet och systematiska skäl talar således för att det undantag vi föreslår inte bara görs tillämpligt för upptagningar i beslagtagna elektroniska informationsbärare utan även för fysiska handlingar och upptagningar av olika slag i andra beslagtagna informationsbärare än sådana som är avsedda för upptagningar för automatiserad behandling.

Det är dock nu fråga om att överväga en begränsning av enskildas grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt

vår bedömning ställer det krav på att ett undantag får en så snäv omfattning som möjligt. Det kravet är, menar vi, viktigare än olika systematiska hänsyn. Som framgår av avsnitt 6 har vi ställt upp vissa förutsättningar som var för sig och sammantagna bör vara uppfyllda för att ett undantag alls ska vara motiverat. Det är vår uppfattning att utfallet av en prövning gentemot dessa förutsättningar inte blir densamma när det handlar om fysiska handlingar och andra slags upptagningar än sådana som avser automatiserad behandling som när det gäller just upptagningar för automatiserad behandling i elektroniska informationsbärare och som vi behandlat i avsnitt 7.5.3–7.5.5.

Behovet av ett undantag för upptagningar i en beslagtagna elektronisk informationsbärare beror, som framgått ovan, på att i sådana elektroniska informationsbärare finns lagrad information som, typiskt sett i den brottsbekämpande verksamheten, måste hanteras som en odelbar helhet trots att helt ovidkommande restinformation kan vara mycket omfattande och integritetskänslig. Omständigheten att det handlar just om upptagningar för automatiserad behandling medför därmed en oproportionerligt vidsträckt handlingsoffentlighet sedd på det övergripande planet.

När det gäller fysiska handlingar kan till en början sägas att det numera inte är vanligt att mycket stora mängder fysiska handlingar tas i beslag i förundersökningar för något av beslagsändamålen. Det är en utveckling som följt den tilltagande digitaliseringen i samhället. Parentetiskt kan nämnas att fr.o.m. den 1 juli 2024 gäller inte längre något krav på att bevara räkenskaper i sin originalform, vilket innebär att räkenskapsmaterial som kommit in till eller upprättats av ett företag i pappersform kan digitaliseras.⁷² Men om så omfattande beslag av fysiska handlingar ändå görs och det efter hand visar sig att det är helt ointressant information i vissa av handlingarna, eller det av annat skäl saknas anledning att upprätthålla tvångsmedlet för just dessa handlingar, kan beslaget avseende just dessa handlingar enkelt hävas för återlämnande till den beslagsdrabbade. Även kopior som gjorts kan gallras i samband med hävandet, se ovan avsnitt 7.4.8. Detta är en avgörande skillnad gentemot hur förhållandena är vid beslag av elektroniska informationsbärare där det inte går att häva beslaget selektivt avseende en och samma informationsbärare. Även vid en hävning av beslaget

⁷² Se bl.a. 7 kap. 1 och 6 §§ bokföringslagen (1999:1078 samt prop. 2023/24:78).

av informationsbäraren som sådan, t.ex. vid nedlagd förundersökning, går det utifrån det brottsbekämpande intresset ofta inte att gallra en spegelkopia eftersom förundersökningen ju kan komma att återupptas såvida inte nedläggningen skett p.g.a. att brottet är uppkärlat men den misstänkte har avlidit, åtalspreskription har inträffat eller det konstaterats att den utredda händelsen inte utgjorde en kriminaliserad gärning. Det sagda innebär att det inte framträtt något egentligt behov av ett undantag för fysiska handlingar. Detta innebär, menar vi, att det redan av detta skäl inte finns befogad anledning att låta undantaget omfatta fysiska handlingar för framställningar i skrift eller bild.

Vad gäller andra slags upptagningar än sådana som avser automatiserad behandling har det, i likhet med fysiska handlingar, inte framkommit att handlingsoffentligheten till följd av verkställigheten av beslag av informationsbärare för sådana upptagningar innebär något betydande problem för enskilda intresse eller beslagsmyndigheter. Till en början ska sägas att vi inte har någon närmare uppfattning om i vilken utsträckning den typen av informationsbärare tas i beslag. Det har inte framförts något om att detta regelmässigt sker i våra kontakter med brottsbekämpande myndigheter. Man kan förstås tänka sig större beslag av exempelvis stulna vinylskivor eller äldre typ av rullar för biofilm som består hos beslagsmyndigheten en viss tid och där alla upptagningar i sin helhet är restinformation i det avseende som vi beskrivit ovan. Då ska emellertid påpekas att varje skiva eller filmrulle är en separat informationsbärare, som alltså typiskt sett inte har ett innehåll som kommer i närheten av den omfattning som innehållet i varje dator eller mobiltelefon typiskt sett har. Visserligen kan man också tänka sig ett beslag från företag av magnetband med omfattande säkerhetskopierat material där mängden information och odelbarheten i upptagningen har likheter med innehållet i en elektronisk informationsbärare. Vi har dock inte hört talas om att detta är något som förekommer i praktiken och då leder till den typ av problematik och behov som vi beskrivit för elektroniska informationsbärare, se avsnitt 7.5.3. Det kan vidare, när det gäller utlämnande av kopior av allmänna handlingar, påpekas att regleringen i 2 kap. 16 § TF sätter tämligen tydliga begränsningar i vad en beslagsmyndighet är skyldig att göra vid en begäran om utfående av en kopia av en allmän handling som är en upptagning, dock utan att vara en upp-

tagning för automatiserad behandling. Myndigheten är inte skyldig att framställa och tillverka en kopia om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället. Detta torde innebära att myndigheten inte behöver införskaffa utrustning för att kunna mångfaldiga sådana upptagningar eller, om utrustning finns, lägga betydande arbetsinsatser på mångfaldigandet om upptagningen kan spelas upp eller förevisas på annat sätt för sökanden hos myndigheten. Kan myndigheten inte spela upp den eller förevisa den, torde det innebära detsamma som att myndigheten inte heller själv kan ta del av den, varvid upptagningen inte är en allmän handling eftersom myndigheten alltså inte själv förfogar över det tekniska hjälpmedel som krävs för att del av upptagningen. Under alla förhållanden har vi kommit fram till den samlade bedömningen att det inte för något annat slags upptagning än den för automatiserad behandling finns något påtagligt behov av ett undantag. Vår slutsats är därför att vi inte ska föreslå något undantag i 2 kap. TF från begreppet allmän handling som omfattar dessa slags upptagningar.

8 Ska undantag göras även beträffande andra tvångsmedel?

8.1 Inledning

Som redan framgått hålls det i våra direktiv öppet vilka straffprocessuella tvångsmedel utöver beslag som bör omfattas av utredningens analys och ställningstaganden till om det bör införas ett undantag från vad som ska utgöra allmänna handlingar. Det som sägs om detta är att analysen ska omfatta handlingar som tagits i beslag eller *inhämtats genom andra straffprocessuella tvångsmedel som kan ge tillgång till information i stor omfattning* (kursiverat här). I det sammanhanget nämns genomsökning på distans som ett exempel.

I avsnitt 8 redovisar vi vår analys och våra överväganden rörande de andra straffprocessuella tvångsmedel än beslag som innebär inhämtning av information i stor omfattning.

Redan inledningsvis ska sägas att vi menar att de skäl som lett till att vi bedömt att undantaget för tvångsmedlet beslag inte bör omfatta fysiska handlingar eller andra slags upptagningar än sådana som är avsedda för automatiserad behandling, se avsnitt 7.6, även kan åberopas för att sådana handlingar inte ska omfattas av undantag för något annat tvångsmedel. Vi bortser alltså från dessa i våra fortsatta överväganden i avsnitt 8.

Vi har i övrigt noggrant övervägt avgränsningsfrågan angående vilka tvångsmedel utöver beslag som bör omfattas av vår analys och leda till förslag om ett undantag. Vi har i detta arbete försökt att genom bl.a. våra kontakter med brottsbekämpande myndigheter få en översiktlig bild av vilka erfarenheter man har eller problembilder man i förhållande till handlingsoffentligheten ser beträffande olika tvångsmedel i jämförelse med situationen beträffande åtkomlig information i beslagtagna informationsbärare. Styrande för våra

bedömningar har emellertid varit samma faktorer som vi tillämpat i avsnitt 7 beträffande beslag och som vi övergripande formulerat i avsnitt 6 såsom våra utgångspunkter. Nedan behandlas respektive tvångsmedel/tvångsmedelskategori för sig. Där förekommer en del upprepningar i förhållande till tidigare avsnitt. I möjligaste mån har vi dock i brödtext eller fotnoter hänvisat till tidigare avsnitt. Av framställningstekniska skäl har det dock varit oundvikligt med vissa omtag.

8.2 Husrannsakan med kopiering

8.2.1 Om husrannsakan och dess tillämpningsområde

Som framgått i avsnitt 5.4.3 är husrannsakan ett självständigt straffprocessuellt tvångsmedel som dock har som ett viktigt syfte att skapa förutsättningar för att använda andra tvångsmedel som exempelvis beslag och genomsökning på distans. Husrannsakan förekommer i olika sammanhang.

Husrannsakan i utredningsverksamhet

I princip samma regler om husrannsakan som gäller i förundersökning enligt rättegångsbalken gäller, i här aktuellt avseende, även i brottsutredning mot den som inte är straffmyndig och i utredning om självständigt förverkande.

Husrannsakan får göras hos den misstänkte och under vissa förutsättningar hos annan (28 kap. 1 § RB). Under pågående husrannsakan är det tillåtet att söka efter lokalt lagrade handlingar i påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan elektronisk informationsbärare utan att det är särskilt reglerat.¹ Detta förutsätter dock att genomsökningen av det lokalt lagrade innehållet är motiverad utifrån det ändamål som husrannsakan har beslutats för och att åtgärden är proportionerlig. När det gäller vem som får göra genomsökningen och polismans befogenhet att utan delegation ytligt granska handlingar gäller detsamma som vid beslag, se ovan avsnitt 7.4.4 och 28 kap. 8 § RB jämförd med 27 kap. 12 § RB.

Det är vidare tillåtet att kopiera handlingar, vilket alltså kan omfatta lagrad information i en påträffad elektronisk

¹ Prop. 2021/22:119 s. 65 f.

kommunikationsutrustning eller annan informationsbärare, utan att dessa behöver tas i beslag. Som framgått i avsnitt 7.4.6 får kopiering dock bara ske av handlingar som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om brott eller om utvidgat förverkande (27 kap. 17 a § RB). Beträffande handlingar som omfattas av beslagsförbud, biometrisk autentisering för att öppna avläsningsbart informationssystem och krav på förstöring eller tillåten gallring m.m. gäller i princip samma som vid beslag, se avsnitten 7.4.5–7.4.8.

Till skillnad från vid genomsökning av en beslagtagen informationsbärare har drabbade av husrannsakan en generell rätt att närvara och övervara det som händer under husrannsakan (se 28 kap. 7 § jämförd med 27 kap. 11 b § RB). Över husrannsakan ska det föras protokoll där det bl.a. ska anges vad som förekommit, såsom att kopiering skett utan att det varit ett led i verkställigheten av tvångsmedlen beslag eller genomsökning på distans (28 kap. 9 § RB och prop. 2021/22 s. 121 med där gjorda hänvisningar).

Regelverket innebär således att stora mängder information kan inhämtas från elektroniska informationsbärare genom spegling eller annan kopiering på platsen för husrannsakan utan att informationsbäraren behöver tas i beslag. Ska vid husrannsakan säkras information som inte är lagrad i informationsbäraren utan avser externt lagrade handlingar, måste dock beslutas om genomsökning på distans.

Husrannsakan utanför den utredande verksamheten

Som framgått i avsnitt 5.4.3 får husrannsakan användas i viss utsträckning utanför den utredande verksamheten. Vi har i avsnitt 5.3.2 berört ett antal lagar som reglerar användning av straffprocessuella tvångsmedel i sådan brottsbekämpande verksamhet av annat slag. Nedan beskrivs vad som gäller i denna reglering just för husrannsakan.

Preventivlagen

Utanför utredningsförfarandeförfarande får husrannsakan användas i ett tidigare skede än då en misstanke om ett konkret brott har uppstått, nämligen för syftet att förhindra viss särskilt allvarlig

brottslighet. Förutsättningen för det är att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten och att åtgärden är proportionerlig genom att skälen för åtgärden uppväger det intrång och men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot och annat motstående intresse. Det ska finnas anledning att anta att det genom husrannsakan kan utrönas omständigheter som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten eller för att söka efter föremål som kan användas för att utföra en genomsökning på distans (1, 3 och 4 c §§ preventivlagen). Under vissa omständigheter får husrannsakan ske även hos annan än den som åtgärden riktas mot. Beslut och åtgärder som rör tvångsmedel enligt lagen ska dokumenteras (19 § preventivlagen).

En påträffad handling får kopieras om handlingen skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet (9 d § preventivlagen). Härmed avses bara förhindrande av sådan särskilt allvarlig brottslighet som preventivlagen är inriktad mot och inte vilken brottslighet som helst.² Förutsättningarna motsvarar i övrigt vad som gäller enligt 27 kap. 17 a § RB. Påträffas en elektronisk kommunikationsutrustning eller annan informationsbärare, får innehållet i den alltså kopieras. På motsvarande sätt som enligt rättegångsbalken föreskrivs ett förbud mot att kopiera en enskild handling som skulle ha omfattats av beslagsförbud. Motsvarande bestämmelser om biometrisk autentisering och granskning av handlingar och kopior gäller som i rättegångsbalkens regler för husrannsakan (jämfte beslag och genomsökning på distans) i 27 och 28 kap. (9 g och 13 §§ preventivlagen). Åklagare får besluta att uppgifter som kommit fram genom husrannsakan får användas för ett annat ändamål än det som legat till grund för tillståndet till tvångsmedlet, s.k. överskottsinformation (12 § preventivlagen). Kopior av enskilda handlingar ska i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott bevaras så länge det behövs för att förhindra brott och därefter förstöras. En kopia som innehåller uppgifter om brott och som enligt 12 § har fått användas i en förundersökning ska dock förvaras tills förundersökningen eller ett eventuellt brottmål har avslutats (14 § preventivlagen). Den som drabbas av verkställighetsåtgärden kopiering har ingen rätt att begära en förstöring av kopian i förtid.

² Prop. 2023/24:117 s. 119.

Särskild utlänningskontroll

Husrannsakan får användas mot utlänningsbeslut som omfattas av ett utvisningsbeslut enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningsbeslut (LSU) eller av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) och beslutet inte kan verkställas men utlänningsbeslutet hade kunnat utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. De närmare förutsättningarna för när husrannsakan tillåts redovisas inte här men av 5 kap. 4 a § LSU framgår att vid husrannsakan påträffade handlingar kan få kopieras, om det krävs för det eller de ändamål som husrannsakan sker. Regleringen motsvarar i princip den som finns i preventivlagen. Användning av överskottsinformation är exempelvis densamma som i preventivlagen, dock att det är Säkerhetspolisen och inte åklagare som beslutar i frågan, 5 kap. 23 § LSU. En kopia ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet, 5 kap. 22 § andra stycket LSU.

Internationell rättslig hjälp

Som beskrivits i avsnitt 5.3.2 finns olika lagar som förpliktar Sverige att genom sina brottsbekämpande myndigheter och efter ett särskilt ansökningsförfarande verkställa straffprocessuella tvångsmedel för att tillgodose behov i en brottsutredning utanför Sverige. Detta innefattar även husrannsakan, varvid kopiering av då påträffade informationsbärare kan ske. Hanteringen sker inom ramen för av åklagare handlagt ärende och verkställigheten av husrannsakan och kopiering av då påträffade handlingar är i princip densamma som enligt rättegångsbalken. Tanken är att gjorda kopior ska överlämnas till den ansökande staten efter beslut av rätten.³

³ Enligt nu gällande rätt synes husrannsakan enligt lagarna om överlämnande från Sverige enligt en europeisk eller nordisk arresteringsorder bara få ske som medel för att finna föremål att ta i beslag, se 4 kap. 7 § lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 3 kap. 6 § lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Det torde alltså för närvarande inte vara rättsenligt att företa husrannsakan som enbart leder till kopiering av en påträffad informationsbärare.

8.2.2 Våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Det finns samma behov av ett undantag som vid beslag då elektroniska informationsbärare avsedda för automatiserad behandling påträffas vid husrannsakan och innehållet kopieras såsom en verkställighetsåtgärd enligt 27 kap. 17 a § RB. På motsvarande sätt som vid beslag finns inget påtagligt eller beaktansvärt insynsintresse i kopierad restinformation som aldrig har tillförts utredningsmaterialet eller förts vidare till dokumentationen i annan verksamhet hos myndigheten. Vi föreslår därför ett undantag som omfattar inhämtning genom tvångsmedlet husrannsakan inom ramen för utredningsverksamhet. Med detta förstås inte bara förundersökning utan även annan utredningsverksamhet vari beslag får ske, för närvarande vid utredning av brottsmisstanke mot person under 15 år och utredning om självständigt förverkande. Även i övrigt ska undantaget ha samma räckvidd och förutsättningar som när det gäller en beslagtagn informationsbärare. Det innebär att undantaget ska omfatta även den situationen att tvångsmedlet sker som verkställighet av begäran från annan stat eller internationell domstol eller motsvarande – och vice versa efter svensk begäran – inom ramen för internationell rättslig hjälp. Det ska av undantaget framgå att detta avser upptagningar för automatiserad behandling i informationsbärare som har *kopierats* vid tvångsmedlet husrannsakan.

Vår bedömning: Behovet av att låta undantaget även omfatta den användning av husrannsakan med kopiering av innehållet i påträffade informationsbärare som förekommer i underrättelseverksamheten eller i den särskilda utlänningskontrollen framstår som svagt. Med tanke på svårigheterna att identifiera vad som är restinformation eller inte i underrättelseverksamheten, t.ex. för syftet att förebygga och förhindra särskilt allvarlig brottslighet, eller i de kvalificerade säkerhetsärendena i den särskilda utlänningskontrollen går det dessutom inte att konstatera att insynsintresset skulle vara svagt i någon specifik utsträckning. Med det följer att ett undantag inte kan ges en tillfredsställande avgränsning på sätt som utgör en proportionerlig begränsning av handlingsoffentligheten. Något undantag för handlingar i påträffade

informationsbärare som kopieras i brottsbekämpning utanför den utredande verksamheten bör – med ovan nämnt undantag för den internationella rättsliga hjälpen på utländsk begäran – därför inte införas.

Det rättsliga utgångsläget

Vid husrannsakan är det alltså tillåtet att söka efter och kopiera påträffade fysiska handlingar och upptagningar (dvs. handlingar) som lagrats lokalt i en påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan elektronisk informationsbärare. Detta förutsätter förstås att man lever upp till de specifika krav om åtgärdens relevans för syftet med husrannsakan som föreskrivs i det aktuella sammanhanget och att åtgärden är förenlig med principerna om bl.a. behov, ändamålsenlighet och proportionalitet som allmänt gäller för användning av husrannsakan. Frågan är då i vilken omfattning och i så fall i enlighet med vilka rekvisit som handlingar blir allmänna handlingar i samband med en husrannsakan utan beslag. Vi delar nedan in frågeställningen i olika moment. För att ge en helhetsbild berör vi även om det finns skillnader mellan fysiska handlingar och handlingar lagrade i informationsbärare. När det gäller den grundläggande regleringen av vad som konstituerar en allmän handling hänvisar vi till beskrivningen i avsnitt 4.3.

Är alla fysiska handlingar och lagrade handlingar i informationsbärare som finns i utrymmet för husrannsakan och är tillgängliga – t.ex. ligger fysiskt åtkomliga i rummet eller finns i en oläst informationsbärare – inkomna allmänna handlingar redan genom att polisen är på plats och verkställer en husrannsakan och kan med laga befogenhet leta efter dem?

Ett jakande svar på frågeställningen skulle ge handlingsoffentligheten en synnerligen vid, svåröverskådlig och tillfällig omfattning. Vid bedömningen är det rimligt att beakta att verkställigheten av en husrannsakan normalt är en åtgärd av i tiden avgränsad närmast tillfällig natur där det är oklart vad den ska leda till. Inte heller kan husrannsakan bara för att myndighetspersonal finns på plats sägas ske ”hos myndigheten” eller ske ”med hjälp av” sådant tekniskt hjälpmedel som avses i 2 kap. 3 och 6 §§ TF. Att polisen med laga

rätt gör intrång i utrymmet för husrannsakan innebär vidare inte någon omedelbar besittningsrubbnings av all lös egendom, inklusive handlingar, som finns i utrymmet. Vi menar således att den kursiverade frågeställningen ovan ska besvaras med ett nej.

Är alla påträffade handlingar inkomna allmänna handlingar redan i och med att de påträffas?

Svaret på frågan är något mer komplicerad än den föregående och möjligen kan man se lite olika på saken beroende på situationen och vad det är för slags handling det handlar om.

När det gäller fysiska handlingar såsom skrifter eller fotografier på papper menar vi att det är att dra alltför långgående slutsatser att bedöma sådana som inkomna handlingar så fort de påträffas vid en husrannsakan. Det är nämligen svårt att se dem som inkomna till myndigheten redan genom påträffandet på platsen för husrannsakan. Det skulle bära väldigt långt att se varje typ av översiktlig granskning av påträffade handlingar vid husrannsakan som i sig konstituerande den rättsliga statusen inkommen allmän handling.

När det gäller handlingar som är lagrade upptagningar i en elektronisk informationsbärare blir frågan mer komplicerad. En påträffad informationsbärare, t.ex. ett USB-minne, är inte en påträffad handling. För att i en påträffad informationsbärare lagrad information också ska kunna ses som påträffad krävs, typiskt sett, en mer aktiv åtgärd än att verkställande befattningshavare tittar översiktligt i en hög med pappershandlingar eller öppnar ett fysiskt fotoalbum. Enligt vår uppfattning borde det dock inte vara någon principiell skillnad mellan att öppna ett påträffat fysiskt fotoalbum för en snabb översiktlig granskning och att med pekfunktion skrolla skärmen till en påträffad och påslagen oläst läsplatta för en snabb översiktlig bedömning av vad för slags information som finns lagrad däri. Vi menar att det mesta talar för att tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF inte är uppfyllt i en sådan situation.

Möjligen bör man se annorlunda på frågan huruvida tillgänglighetsrekvisitet är uppfyllt om exempelvis ett påträffat USB-minne kan sättas in i tillgänglig utrustning och öppnas av verkställande personal, särskilt gäller det sagda om den tillgängliga utrustningen är myndighetens medhavda. Det finns alltså skäl som kan tala för att senast när polisen på plats lyckas öppna USB-minnet med egen

utrustning, t.ex. en medhavd dator, så blir upptagningarna i USB-minnet tillgängliga för överföring med hjälp av tekniskt hjälpmedel som polisen själv utnyttjar på sätt som överensstämmer med förvaringskriteriet i 2 kap. 6 § TF för upptagningar. I analogi med vad Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i rättsfallet HFD 2018 ref. 17 skulle det förhållandet att polisen med hjälp av ett tvångsmedel kommer åt informationen inte nödvändigtvis innebära att det inte skulle anses som att annan gjort den tillgänglig på detta sätt (jfr 2 kap. 9 § första stycket TF).

Enligt vår bedömning blir således fysiska handlingar och upptagningar i informationsbärare normalt sett inte allmänna handlingar bara genom att de påträffas vid en husrannsakan men att man, beroende på förhållandena i det särskilda fallet, kan landa i en annan slutsats.

Blir kopior av påträffade handlingar allmänna handlingar redan när verkställighetsåtgärden kopiering görs?

Befattningshavare som verkställer en husrannsakan kan besluta att kopiera en påträffad handling enligt de bestämmelser om detta som finns i 27 kap. 17 a och 17 b §§ RB. Med sådan kopiering av en handling avses olika sorters mångfaldigande, t.ex. spegelkopiering av innehållet i en påträffad informationsbärare eller regelrätt fotografering, av handling enligt det handlingsbegrepp som finns i 2 kap. 3 § TF. Rättegångsbalkens bestämmelse om kopiering är alltså tillämplig på både fysiska handlingar och olika sorters upptagningar.⁴

Kopiering vid husrannsakan utan beslag har uppenbara principiella paralleller med kopiering av upptagningar i beslagtagna elektroniska informationsbärare, vilka betraktas som inkomna allmänna handlingar, se avsnitt 7.5.1. Det är i realiteten fråga om en likartad inhämtning ”från annan” av handlingar. Skillnaden är att polisen vid kopiering utan beslag inte ”tar hem” originalet eller informationsbäraren för fortsatt förvaring och kopiering där.

Beslagsutredningen behandlade frågan och anförde följande som sin uppfattning angående om kopiorna i detta fall har samma status som beslagtagna handlingar och kopior av dem, eller om de bör betraktas på något annat sätt.⁵

⁴ Prop. 2021/22:119 s. 169.

⁵ SOU 2017:100 s. 670.

Man skulle kunna argumentera för att dessa kopior utgör handlingar som framställs av den verkställande myndigheten, och att de därför inte inkommer till myndigheten på det sätt som sägs i 2 kap. 6 § TF. Detta skulle innebära att de blir allmän handling först när de upprättas enligt bestämmelserna i 7 § samma kapitel. Vi gör dock bedömningen att det ligger närmast till hands att jämställa detta slags kopior med kopior som har framställts inom ramen för ett beslag. Skälen för vår bedömning är följande.

Vid kopiering sker det visserligen ingen förflyttning av det föremål som kopieras till den brottsbekämpande myndighetens lokaler. Dock ligger det i tvångsmedlet kopiering en rätt för den verkställande myndigheten att ta hand om handlingen eller informationsbäraren under själva kopieringen på plats. Om kopieringen avser en traditionell handling, dvs. en framställning i skrift eller bild på papper eller liknande, måste den anses ha kommit behörig befattningshavare till handa när denne tar hand om den för kopiering. När det rör sig om upptagningar, t.ex. innehållet på en hårddisk, måste det på samma sätt rimligen anses att upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar, låt vara att myndigheten inte har äganderätt till hårddisken (jfr 2 kap. 3 och 6 §§ TF⁶). Handlingarna blir alltså enligt vår mening allmänna handlingar när handlingarna, eller den informationsbärare de lagrats på, tas om hand för kopiering. Av våra resonemang i förra avsnittet följer att de kopior som framställs får samma status och att denna status består även efter att originalet har återlämnats.

Vi delar Beslagsutredningens bedömningar och slutsatser när det gäller rättslig status för innehållet i en påträffad elektronisk kommunikationsutrustning eller annan elektronisk informationsbärare som kopieras på platsen för en husrannsakan. Som nyss sagt lutar vi visserligen åt att enbart påträffande av en handling normalt inte i sig medför att handlingen blir allmän. Samtidigt är det naturligt att se en spegelkopia av en hårddisk gjord redan på plats vid en husrannsakan – kanske i syfte att datorinnehavaren ska slippa ett beslagtagande av datorn för senare spegelkopiering i polisens lokaler – som allmän handling lika väl som om datorn tagits i beslag under tiden för spegelkopieringen. I båda fallen är det fråga om på samma sätt inhämtad information när det handlar om överföring av i en påträffad informationsbärare lagrade upptagningar till en ny informationsbärare, som är polisens egna. För att spegelkopiering av hårddisken även i det aktuella exemplet ska bli allmän handling på samma sätt som vid beslag, krävs dock att innehållet i själva originalhårddisken är att se som inkommen allmän handling. I annat fall

⁶ Numera 2 kap. 3 och 9 §§ TF

torde spegelkopiering i stället vara att se som en av polisen framställd handling, vilken skulle bli en upprättad handling vid ett antagligen långt senare tillfälle. Systematiska skäl talar emellertid emot det sistnämnda synsättet. Även i detta delar vi alltså Beslagsutredningens bedömning.

Tryckfrihetsförordningens systematik bygger nämligen på att handlingar som tillkommer utanför myndigheten blir allmänna genom att de inkommer till myndigheten, medan handlingar som tillkommer inom myndigheten blir allmänna genom att de upprättas hos myndigheten. Det är en främmande tanke att en ren kopiering av en påträffad handling som tillkommit utanför myndigheten skulle få status som allmän handling genom upprättande. För att spegelkopiering ska bli en allmän handling på motsvarande sätt som vid beslag, bör alltså originalhårddisken ses som en inkommen allmän handling, i vart fall från det att beslutet att kopiera den tas och under tiden kopieringen pågår.

För det fall att det endast görs *en partiell spegelkopiering* av den påträffade originalhårddiskens innehåll borde emellertid, i linje med våra tidigare resonemang, bara den kopierade delen i hårddisken ses som en inkommen allmän handling.

Sammanfattning

Vi har konstaterat att det finns frågetecken när det gäller huruvida och i så fall när husrannsakan utan beslag leder till att påträffade handlingar blir allmänna handlingar vid den verkställande myndigheten. Det är därför svårt att veta hur utfallet skulle bli i det särskilda fallet om saken skulle komma upp till prövning av praxisbildande domstol. Vi menar emellertid att den bedömning vi gjort, i likhet med Beslagsutredningen, om att påträffade handlingar ska ses som inkomna allmänna handlingar hos den verkställande myndigheten i vart fall från och med åtgärden att kopiera dem, varvid även de framställda kopiorna får samma rättsliga status, är så pass rimlig och säker att vi utgår från den i vårt fortsatta resonemang.

Ett undantag som omfattar tvångsmedlet husrannsakan i förundersökningsförfarande och likartad utredningsverksamhet bör införas

Som vi påpekat ovan finns – till skillnad från vid beslag – vissa frågetecken kring hur konstituerandet av en allmän handling sker när det gäller påträffade handlingar i en påträffad informationsbärare vid husrannsakan utan beslag. Införandet av ett undantag för husrannsakan skulle kunna undanröja en del frågetecken om handlingsoffentlighetens räckvidd. Det är dock inte ett skäl i sig för att konstatera ett behov av ett undantag i dessa fall. När det gäller de situationer som beskrivits ovan ser vi dock inga problem med den rättsliga osäkerheten som kan sägas finnas beträffande handlingar som finns på platsen för husrannsakan, som påträffas eller som granskas på plats utan att kopieras. Så fort husrannsakan är slutförd och personalen lämnat platsen utan att ha tagit påträffade handlingar eller informationsbärare i beslag eller kopierat dem finns handlingarna under alla förhållanden inte längre hos myndigheten på sätt som skulle kunna uppfylla förvaringsrekvisitetet i 2 kap. 6 § TF. Huruvida man då ska se handlingarna som gallrade allmänna handlingar eller inte är ett akademiskt problem och inte ett problem i praktisk mening för något av de intressen som bär upp handlingsoffentligheten eller för de motstående intressen som kan finnas.

Det är först i och med kopieringsåtgärden, i enlighet med de bestämmelser som tillåter kopiering av påträffade handlingar, som handlingarna i realiteten inhämtas, eller med ett annat ord säkras, till myndigheten så att de både kan användas av myndigheten i det syfte som kopieringen görs och i praktiken finnas som en förvarad handling som allmänheten kan begära att få del av och myndigheten kan lämna ut enligt tryckfrihetsförordningen. Den fråga om behovet av ett undantag i 2 kap. TF för handlingar som inhämtas vid tvångsmedlet husrannsakan respektive motstående insynsintressen handlar alltså egentligen bara om de fall som innebär *husrannsakan med kopiering*, i sin helhet eller selektivt, av påträffade elektroniska informationsbärare (se avsnitt 8.1 om att fysiska handlingar och andra upptagningar än sådana som avser automatiserad behandling inte behandlas vidare här).

Vi har inte fått uppfattningen att det rutinmässigt eller ens särskilt ofta förekommer att påträffade informationsbärare

kopieras under pågående husrannsakan utan att informationsbäraren tas i beslag. Vid planerade och väl förberedda husrannsakingar kan dock kopiering på plats av it-forensisk personal och medhavd utrustning vara ett sätt att med tillämpning av proportionalitetsprincipen undvika de störningar i verksamheten som kan följa på ett beslagtagande. Detta förefaller inte vara ovanligt vid husrannsakingar hos företag och organisationer i större brottsutredningar. Handlar det om mer ordinära husrannsakingar i hemmiljö i nära anslutning till att brottsmisstanke uppstår kan också förekomma att öppnade filer i en påslagen dator kopieras utan att själva datorn tas i beslag. Då kan exempelvis nedladdning ske till ett USB-minne som polisen har med sig. Vill man spegla hela innehållet i påträffade mobiltelefoner och andra informationsbärare förefaller det dock fortfarande vara rutin att informationsbäraren tas i beslag och medförs till beslagsmyndighetens lokaler där innehållet säkras genom att kopieras.

Utvecklingen inom it-forensik är emellertid en pågående process och det är inte orimligt att tro att det inom överskådlig framtid kommer att finnas avsevärt bättre verktyg att snabbt och enkelt redan på platsen för en husrannsakan spegla innehållet i påträffade mobiltelefoner och datorer utan större risker för informationsförlust men med åtföljande risk för stora mängder restinformation⁷. Vi menar därför att det i princip finns skäl att göra samma bedömningar av behoven när det gäller husrannsakan med kopiering av informationsbärare som när det gäller inhämtning av handlingar genom beslag av informationsbärare. I denna del hänvisas till våra överväganden i avsnitt 7.5.3.

Även när det gäller frågor om motstående insynsintressen är våra bedömningar desamma som när det gäller beslagtagna informationsbärare och speglade kopior av dessa. I princip handlar det ju om samma sak i dessa fall. Också beträffande detta hänvisar vi därför till våra överväganden i avsnitt 7.5.4. På samma sätt hänvisar vi till avsnitt 7.5.5 angående möjligheterna att avgränsa ett undantag på ett lämpligt och tillräckligt tydligt sätt.

Vår slutsats blir således att principfrågorna är desamma då innehållet i en informationsbärare kopieras utan att tas i beslag som då kopieringen sker efter ett beslagtagande. Behovet av undantag gör sig därför lika starkt gällande och insynsintressena är lika svaga, så

⁷ Se avsnitt 7.5.2 angående innebörden av begreppet restinformation.

länge det gäller restinformation, även om det i dagsläget inte förekommer kopiering genom spegling av hela innehållet i påträffade informationsbärare som rutin.

Till bilden hör också att ett undantag i 2 kap. TF som bara omfattar innehållet i beslagtagna informationsbärare, men inte kopiering av samma informationsbärare på plats vid husrannsakan, riskerar att skapa ett oönskat incitament för beslutsfattare när valet av tvångsmedelsanvändning sker. En sådan åtskillnad skulle nämligen kunna få den konsekvensen att beslutande befattningshavare, med tillämpning av proportionalitetsprincipens hänsynstagande till den tvångsmedelsdrabbade, beslutar om det egentligen mer ingripande tvångsmedlet beslag trots att en kopiering på plats i det aktuella fallet hade varit en tillräcklig åtgärd utifrån en tillämpning av behovsprincipen. Även denna omständighet talar starkt emot att göra skillnad på 2 kap. TF:s tillämpning på i förundersökning inhämtat innehåll från en och samma påträffade informationsbärare utifrån vilket straffprocessuellt tvångsmedel som använts.

Motsvarande gäller för utredningar om brott där den misstänkte inte är straffmyndig respektive om självständigt förverkande. För dessa gäller genom hänvisningar till bestämmelser i 23 kap. RB samma objektivitetsplikt, krav på dokumentation av inhämtad utredning m.m., insynsrätt för den som utredningen är inriktad mot och möjligheter att begära att få utredningen kompletterad m.m. Även för dessa slags utredningar finns alltså rättsliga förutsättningar att hålla isär restinformation från det som har tillförts utredningsmaterialet på så sätt att det ingår i det preliminära protokollet eller utredningens sidomaterial.

Sammanfattningsvis föreslår vi mot bakgrund av det ovan sagda att även husrannsakan med kopiering av innehållet i påträffade informationsbärare ska undantas när verkställighetsåtgärden kopiering sker i samma slags utredningar vari kan förekomma tvångsmedel genom beslag.

Undantaget bör även omfatta husrannsakan med kopiering vid internationell rättslig hjälp

Vi har när det gäller beslag av elektroniska informationsbärare föreslagit att undantaget från 2 kap. TF även ska omfatta beslag som görs på utländsk begäran som internationell rättslig hjälp. Den

rättsliga statusen hos beslagsmyndigheten ska då inte förändras genom överlämnandet av en beslagtagna 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, se vidare om detta i avsnitt 7.5.5. Vi gör samma bedömningar när det gäller husrannsakan med kopiering av informationsbärare utan beslag och detta görs på utländsk stats, eller motsvarande, begäran liksom, vice versa, när det gäller mottagen spegelkopia eller liknande av informationsbärare som kopierats utomlands på svensk begäran enligt regelverken för internationell rättslig hjälp. Vi föreslår därför att husrannsakan med kopiering även i dessa situationer behandlas på samma sätt som om det varit fråga om ett beslag.

Undantaget bör inte gälla då tvångsmedlet husrannsakan används i annan brottsbekämpning än utredningsverksamhet

Husrannsakan som tillåtet tvångsmedel infördes i preventivlagen först den 1 september 2024⁸ men har varit tillåtet i den särskilda utlänningskontrollen en längre tid. Verksamheterna enligt de båda lagarna är en liten men förstås mycket viktig del av den brottsbekämpande verksamheten hos i första hand Säkerhetspolisen samt, när det gäller preventiva åtgärder mot viss särskilt allvarlig brottslighet, också hos Polismyndigheten och Tullverket. Eftersom möjligheten till husrannsakan är förhållandevis ny, är det inte så konstigt att det inte finns några erfarenheter av hanteringen att beskriva i detta sammanhang när det gäller påträffande av elektroniska informationsbärare och spegelkopiering av innehållet i dem m.m.

Vi menar emellertid att förhållandena vid denna inhämtning i underrättelseverksamhet och den särskilda utlänningskontrollen är särpräglad på sätt som medför att bedömningarna av behov, insynsintresse och avgränsningsmöjligheter i överväganden om ett undantag i 2 kap. TF även i dessa verksamheter inte faller ut på samma sätt som när det gäller utredningsverksamhet. Till stor del beror detta på den olikartade uppbyggnaden i regelverken kring verksamheterna.

⁸ SFS 2024:560, prop. 2023/24:117.

I såväl preventivlagen som i lagen om kontroll av vissa utläningar är tvångsmedelsanvändningen visserligen noggrant reglerad med angivna förutsättningar och krav på domstolsprövning samt att användningen ska dokumenteras på motsvarande sätt som då tvångsmedel används i en förundersökning. Vidare finns också i dessa lagar, ungefär som i rättegångsbalken, bestämmelser om kopiering, granskning, bevarande och förstöring och, vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen, om att den drabbade ska underrättas om att tvångsmedlet husrannsakan använts och tiden för denna.

Vad som kännetecknar verksamheten som omfattas av lagarnas tillämpningsområden, särskilt preventivlagen, och för underrättelseverksamheten i stort är dock att det för själva verksamheten, som tvångsmedlen är ett verktyg i, inte finns någon närmare verksamhets- eller förfarandereglering. En sådan reglering är inte heller önskvärd utifrån behovet av effektivitet i verksamheten.

Husrannsakan i dessa verksamheter sker alltså som en del av myndigheternas underrättelseverksamhet. Sådan verksamhet är, som vi har berört tidigare och även kommer att beröra i avsnitt 8.6.2, kringgärdad av stark sekretess för att den ska kunna hållas så skyddad från insyn som behövs i både underrättelseverksamheten avseende särskilt allvarlig brottslighet och de kvalificerade säkerhetsärenden om utläningar som omfattas av den särskilda utlänningskontrollen. Här kan särskilt nämnas 18 kap. 1 och 2 §§ OSL som syftar till att skydda den brottsbekämpande verksamheten från insyn som kan skada verksamheten och 35 kap. 1 § OSL som skyddar enskilds intresse av skydd för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden. För det fall verksamheten inte leder fram till att förundersökning inleds och åtal väcks är det inte meningen att vare sig allmänheten eller de personer som varit föremål för verksamheten ska få någon egentlig insyn i den information som myndigheterna hämtat in och kanske använt sig av i verksamheten. Typiskt sett blir det således inte känt, vare sig utåt i förhållande till allmänheten eller för den som drabbats av en husrannsakan, vilka analyser och vidare åtgärder som informationsinsamlingen genom husrannsakan leder fram till eller vilka närmare delar av t.ex. en spegelkopiering av en vid husrannsakan påträffad dator som polisen verkligen tagit del av och ansett relevanta. Det är på det sättet en fundamental skillnad gentemot användningen av tvångs-

medel som kan leda fram till kopiering av informationsbärare inom ramen för sådant utredningsförfarande som tillämpar 23 kap. RB om dokumentation av inhämtat och framställt utredningsmaterial, förundersökningsprotokoll, insynsrätt i utredningsmaterialet m.m. som vi har beskrivit i bl.a. avsnitt 7.2.2 och 7.3.

Vi bedömer att den starka sekretessen och starkt begränsade insynen i vad som pågår eller har pågått i underrättelseverksamheten eller i informationsinhämtning i den särskilda utlänningskontrollen, torde bidra till att exponeringen för enskilda som drabbas av husrannsakan med kopiering inte gör sig gällande på samma sätt som vad samma åtgärd i förundersökningar medför. Visserligen uppstår samma rättsliga status såsom inkomna allmänna handlingar oavsett om inhämtningen sker i den ena eller andra verksamheten vid den verkställande brottsbekämpande myndigheten, men sekretessförhållandena och rätten till insyn för drabbade skiljer sig åt på ett avgörande sätt. En konsekvens av detta blir att behovet av ett undantag i 2 kap. TF för kopierade informationsbärare vid husrannsakan i underrättelseverksamheten och i den särskilda utlänningskontrollen framstår som jämförelsevis svagt. Det har inte kommit fram anledning att tro att det kommer att uppstå växande problem i framtiden som skulle likna de som uppstår i utredningsverksamheten.

Avsaknaden av en tydlig verksamhets- och förfarandereglering och frånvaron av transparens, ens i efterhand, medför att insynsintresset i verksamheten generellt sett inte kan ses som svagt. Ett undantag som skulle omfatta all inhämtad information skulle därför inte under några förhållanden kunna vara en proportionerlig inskränkning av handlingsoffentligheten, särskilt inte med tanke på det nyss sagda om att behovet av ett undantag framstår som svagt. Det är en annan sak att sekretess i regel hindrar insyn.

När det gäller utredningsverksamhet har vi dock kommit fram till att det inte finns ett påtagligt och berättigat insynsintresse från allmänhet eller inblandade parter m.fl. i det vi definierat som restinformation. Med det begreppet menar vi handling i en informationsbärare eller kopia av den som (ännu) inte tillförts förundersökningen, så att den blivit en del av utredningens dokumentation enligt de specifika krav som uppställs för denna dokumentation. Eftersom motsvarande dokumentations- och verksamhetsbestämmelser saknas i underrättelseverksamhet går det inte att sätta det som faktiskt görs med en inhämtad kopia av innehållet i en

informationsbärare i form av uttag och analyser i relation till någon rättsregel om hur verksamheten ska gå till eller hur dokumentationen i den ska hanteras. Enligt vår mening går det därmed inte att slå fast att insynsintresset skulle vara begränsat i något visst avseende gällande den insamlade informationen. Det går helt enkelt inte att hitta en hållpunkt för en sådan uppsortering mellan sådant som det finns ett berättigat insynsintresse i och sådant som inte har den betydelsen. En konsekvens av detta är att ett undantag inte kan lagtekniskt avgränsas på ett sätt som kan fungera tillfredsställande i rättstillämpningen.

Vår slutsats av det ovan sagda är att husrannsakan utanför den utredningsverksamhet som sker i enlighet med rättegångsbalkens regler för förundersökningsförfarandet inte bör omfattas av ett undantag i 2 kap. TF från vad som utgör allmän handling. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

8.3 Genomsökning på distans

8.3.1 Om genomsökning på distans och dess tillämpningsområde

Genomsökning på distans innebär sökning efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att genomföra åtgärden, t.ex. en mobiltelefon eller dator. Åtgärden gör det möjligt att under en brottsutredning komma åt elektroniska uppgifter som kan ha betydelse som bevis och som finns lagrade på exempelvis externa servrar eller i s.k. molnbaserade internetjänster. Genomsökning på distans har paralleller med husrannsakan som gör att man skulle kunna likna den vid en husrannsakan på internet. Avgörande för verkställigheten är dock tillgång till autentiseringsuppgifter, t.ex. användarnamn och lösenord eller någon annan identifieringsuppgift.

Genomsökning på distans får ske i utredning av brott eller självständigt förverkande för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för utredningen av brottet eller förverkandet. Vidare får genomsökning på distans användas som tvångsmedel i verksamhet för att förhindra brottslig verksamhet enligt preventivlagen och i den särskilda utlänningskontrollen. Genomsökning på distans är

också ett tvångsmedel som kan utföras som internationell rättslig hjälp på begäran av utländsk myndighet.

För utredningsverksamheten finns huvudregleringen i 28 kap. 10 a–10 i §§ RB till vilka bestämmelser det hänvisas i 36 § LUL och 2 kap. 11 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

Genomsökning på distans kan ske med användning av utrustning som har tagits i beslag eller påträffats vid en husrannsakan eller kroppsvsitation men den kan också genomföras med myndighetens egen utrustning.⁹ Med ett avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst.¹⁰ En genomsökning på distans ger alltså den verkställande myndigheten tillgång till information som finns lagrad utanför den utrustning som myndigheten själv har tillgång till. Myndigheten kan vid genomsökningen ta del av exempelvis information i internetbaserade applikationer, däribland meddelandetjänster och konton på sociala medier, där informationen lagras utanför den mobiltelefon eller surfplatta som används för att ta del av informationen. Verkställighet av åtgärden kräver normalt uppkoppling mot internet.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2023 s. 231 kommit fram till att nationell rätt, allmän folkrätt och internationella överenskommelser som är bindande för Sverige inte hindrar att genomsökning på distans får göras inom ramen för en i Sverige bedriven brottsutredning och med användning av utrustning som finns i Sverige även om den eftersökta informationen är lagrad i utlandet eller på okänd plats. Se även angående exekutiv jurisdiktion oavsett var information lagras, SOU 2023:22 s. 431 ff.

Åtgärden får utföras endast genom autentisering i det avläsningsbara informationssystemet (se 28 kap. 10 b § tredje stycket RB). Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna inte får använda sig av andra sätt för att komma åt innehållet i systemen än de som användaren av tjänsten själv kan använda. Om det krävs exempelvis användarnamn och lösenord, biometrisk autentisering eller inloggning med personlig kod för att komma åt innehållet, måste myndigheterna alltså ha tillgång till det som krävs. Den som

⁹ Prop. 2021/22:119 s. 76 och 178.

¹⁰ Jfr 1 § andra stycket HDA-lagen.

har möjlighet att öppna det avläsningsbara informationssystemet med biometrisk autentisering har en skyldighet att medverka till det, annars får polisman genomföra autentiseringen, om det krävs, med visst våld (27 kap. 17 f § RB). Myndigheten får däremot inte från en person tilltvinga sig uppgift om exempelvis kod till Bank-ID, användaridentitet eller lösenord. Bestämmelserna tillåter inte installation av mjuk eller hårdvara eller användandet av andra metoder för att kringgå en nödvändig autentisering. På så sätt skiljer sig åtgärden från vilka metoder som tillåts vid beslut om hemlig dataavläsning.

Det är avsett att genomsökning på distans ska vara av momentan karaktär och att det alltså inte ska vara möjligt att använda tvångsmedlet för fortlöpande övervakning. Genomsökning på distans ska bara omfatta sådant som är lagrat eller som lagras under tiden för genomsökningen och på så sätt ge en ögonblicksbild. Åtgärden får alltså inte utsträckas i väntan på att ytterligare handlingar kommer in och lagras. Inhämtning av löpande information från ett avläsningsbart informationssystem förutsätter tillstånd till hemlig dataavläsning. På motsvarande sätt får genomsökning på distans inte användas för få tillgång till uppgifter om elektroniska meddelanden som finns hos operatörer.¹¹ Sådan information kan bara bli tillgänglig via de hemliga tvångsmedlen hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation samt i den underrättelseverksamhet som medger polis m.fl. information från operatörer med stöd av inhämtningslagen.

Genomsökning på distans förutsätter därutöver att åtgärden inte avser uppgifter som omfattas av beslagsförbudet enligt 27 kap. 2 § RB. Om det under en pågående genomsökning på distans anträffas både handlingar som omfattas av beslagsförbud och handlingar som inte gör det, ska verkställigheten avbrytas i den del som omfattar de skyddade uppgifterna. Den handling som innehåller skyddade uppgifter ska då släckas ned och inte öppnas igen, medan genomsökningen kan fortsätta beträffande andra handlingar.¹²

Sker åtgärden vid husrannsakan gäller det som sagts i avsnitt 8.2.1 om rätt att närvara vid genomsökning av handlingar i informations-

¹¹ Med operatör avses, enligt 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller en tillhörande facilitet.

¹² Prop. 2021/22:119 s. 180 och RåV 2022:22 s. 39.

bäraren. I annat fall är närvarorätten, liksom vid genomsökning av beslagtagna kommunikationsutrustning, knuten till om det kan antas att det i det genomsökta informationssystemet finns handlingar med uppgifter som omfattas av beslagsförbud.

Handlingar som påträffas vid genomsökningen kan säkras genom *kopiering* enligt 27 kap. 17 a § RB och sedan användas som bevisning. Det finns dock inget krav på att kopiering ska ske av hela genomsökningen. I vilken utsträckning handlingar från genomsökningen kopieras är något som verkställande befattningshavare avgör utifrån de direktiv åklagaren gett. I våra kontakter med brottsbekämpande myndigheter har vi uppfattat att det inte är ovanligt att det vid genomsökning på distans görs en viss selektion, både vad gäller genomsökningen som sådan och vad gäller kopieringen. Exempelvis kan själva beslutet om genomsökning på distans omfatta genomsökning bara av vissa specifika molnapplikationer eller kommunikationstjänster – t.ex. Facebook, Messenger, Whatsapp och Signal – som bedöms kunna vara av intresse för analytiker och utredare att granska. Det finns också it-forensiska verktyg som innebär att kopieringen av t.ex. e-post kan begränsas till ett visst tidsintervall eller någon annan avgränsning. Ibland är det dock inte möjligt att göra en sådan selektion, t.ex. i en mycket omfattande utredning om organiserad brottslighet eller i de fall det är mycket bråttom att kopiera det man kan komma åt och på så sätt säkra det, med tanke på risken för extern påverkan. Om genomsökning på distans sker i ett tidigt skede av en förundersökning, ligger det vidare i sakens natur att eftersökning av digital information som kan vara av intresse i utredningen måste ske ganska brett. En selekterad inhämtning kan då visa sig vara ineffektiv för brottsutredningen.

I den utsträckning som påträffade handlingar har kopierats, har den som drabbats av åtgärden samma rätt som vid kopiering i anslutning till beslag och husrannsakan att hos rätten begära att kopiorna förstörs tidigare än vad som annars gäller, se avsnitt 7.4.7. Även i övrigt gäller samma bestämmelser om förstöring i vissa fall av kopierade handlingar. Motsvarande problem med ”odelbara” spegelkopior (råkopior) av hela innehållet i informationsbärare som finns vid beslag och husrannsakan med kopiering och som har berörts i avsnitt 7.4.7 finns inte, eller är i vart fall inte lika svåråtgärdade, när det gäller kopierade handlingar från genomsökning

på distans. Det beror på att det finns andra förutsättningar att ”ta bort” det som ska förstöras, t.ex. genom att skapa en ny fil med bara det som ska bevaras, utan att väsentlig information går förlorad såsom fallet är med spegelkopior av hårddiskar m.m. En annan skillnad vid genomsökning på distans jämfört med spegelkopiering av innehållet i en informationsbärare är vidare att det bara är användarfiler som säkras genom kopiering vid genomsökning på distans, inte systemfiler.¹³

Liksom andra straffprocessuella tvångsmedel uppställs krav på dokumentation av åtgärden genom protokollföring (28 kap. 10 h § RB). Även om det inte tydligt framgår av paragrafen eller förarbetena torde det ingå i kravet på att ändamålet ska dokumenteras att ange vad som har genomsökts, t.ex. vilka användarkonton eller vilken applikation.¹⁴ Till skillnad från vid exempelvis säkringen av innehållet i påträffade informationsbärare vid tvångsmedlen beslag eller husrannsakan, ska dokumenteras när genomsökningen påbörjas och avslutas och om någon annan elektronisk kommunikationsutrustning än den som används vid genomsökningen har varit tillfälligt omhändertagen under genomsökningen (för att förhindra radering, lösenordsbyte m.m.). Dessutom ska i övrigt antecknas vad som förevarit, exempelvis om handlingar kopierats eller om biometrisk autentisering använts.

För användning av genomsökning på distans enligt preventivlagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar anges liknande förutsättningar som vad gäller husrannsakan med kopiering, se avsnitt 8.2.1 om husrannsakan i annan brottsbekämpande verksamhet.

8.3.2 Våra överväganden och förslag

Vår bedömning: Genomsökning på distans, och den säkring av påträffade handlingar (upptagningar) som kopiering till myndighetens egen utrustning utgör, kan leda till att information

¹³ Användarfiler är de vanliga filerna som användaren skapar, använder eller bara sparar. Vanligt är att dessa filer innehåller text, digital bild, ljud, video eller andra typer av data. Systemfiler delas ofta upp i två olika typer av filer: de rena systemfilerna, som operativsystemet använder, och programfiler, som tillhör specifika program och utöver själva programmet i sig innehåller inställningar för programmen.

¹⁴ Lindberg s. 745.

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 myndigheten eller den misstänktes försvar. 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 alternativa sätt till en grundlagsändring för att minska problemet med att inhämtad information blir allmänna handlingar, nämligen genom föreskrifter om att kopierade handlingar ska eller får förstöras. Behovet av ett undantag framstår därför inte som lika starkt i jämförelse med behovet vid beslag och husrannsakan med kopiering av informationsbärares 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. Vi föreslår därför inget sådant undantag.

Det rättsliga utgångsläget

Genomsökning på distans innebär alltså sökning efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustningen som används för genomsökningen. På många sätt uppkommer motsvarande frågeställningar när det gäller tillämpligheten av 2 kap. TF på därigenom åtkomliga eller kopierade handlingar som vid husrannsakan, se avsnitt 8.2.2, se också beskrivningen i avsnitt 4.3 angående den grundläggande regleringen av vad som konstituerar en allmän handling. Till skillnad från sökning efter handlingar i en vid husrannsakan påträffad informationsbärare, är genomsökning på distans dock ett självständigt reglerat tvångsmedel.

Beslagsutredningen behandlade ingående frågeställningen om hur man ska se på externt lagrad information som blir åtkomlig genom tvångsmedlet genomsökning på distans. Utredningens överväganden redovisas i sin helhet i det följande.¹⁵

¹⁵ SOU 2017:100 s. 670 f.

En särskild fråga är hur man ska se på upptagningar som man får tillgång till genom en undersökning på distans. En sådan undersökning kan bl.a. avse någon form av elektronisk kommunikationsutrustning som man kan logga in i på distans från den brottsbekämpande myndighetens egen tekniska utrustning. Det vanligaste fallet lär dock bli att undersökningen avser upptagningar som finns lagrade i ett informationssystem som inte avgränsas fysiskt, t.ex. ett användarkonto i en internetbaserad lagrings- eller kommunikationstjänst.

Om en undersökning av en upptagning sker på distans bör upptagningen anses förvarad och inkommen till myndigheten senast när myndigheten bereder sig tillgång till det undersöka informationssystemet. Den har ju då blivit tillgänglig för myndigheten på det sätt som sägs i 2 kap. 3 § andra stycket TF¹⁶. Frågan är dock om den inte får status som allmän handling redan i ett tidigare stadium.

För att en handling (inklusive en upptagning) ska anses som allmän krävs att den är inkommen till eller upprättad hos myndigheten och att den förvaras där. När det gäller upptagningar är det avgörande för förvaringskravet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § andra stycket TF). Bestämmelsens utformning innebär att allt material på internet som är tillgängligt för var och en, och därmed också för myndigheter med internetuppkoppling, torde vara att anse som inkomna och förvarade handlingar hos alla myndigheter (prop. 2001/02:70 s. 25). Att allmänt tillgängligt material på internet trots det inte betraktas som allmänna handlingar hos varje myndighet beror inte på att de inte ses som inkomna och förvarade, utan i stället på den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF¹⁷. Den regeln går bl.a. ut på att handlingar som ingår i bibliotek inte är allmänna handlingar. Det har ansetts att internet till stor del torde användas av myndigheterna på samma sätt som andra databaser som ingår i en myndighets bibliotek, t.ex. för att söka referensmaterial och faktaunderlag i allmänhet, varför sådant material inte utgör allmän handling hos myndigheten (prop. 2001/02:70 s. 25).

Frågan är då vad regelverket innebär i fråga om upptagningar i t.ex. ett molnkonto som den brottsbekämpande myndigheten har teknisk möjlighet att ta del av, antingen genom inloggning på distans från sin egen tekniska utrustning med hjälp av inloggningsuppgifter som man på något sätt fått kunskap om, eller genom att använda en beslagtagen mobiltelefon eller liknande för att få tillgång till informationen. Våra förslag bygger på att det krävs ett särskilt beslut om undersökning på distans för att myndigheten ska få möjlighet att ta del av sådan information. Sådana beslut får bara fattas under särskilt angivna förutsättningar. Tillgången till informationen är alltså omgärdad av rättsliga begränsningar.

¹⁶ Numera 2 kap. 6 § TF såväl här som i återstående paragrafhänvisningar i citatet.

¹⁷ Numera 2 kap. 14 § första stycket 3 TF.

En tolkning är att kravet på tillgänglighet enbart tar syfte på den tekniska möjligheten att ta del av informationen. En sådan tolkning skulle leda till att informationen på t.ex. ett molnkonto är allmän handling redan genom att myndigheten har en teknisk möjlighet att bereda sig tillgång till den, även om det saknas en rättslig möjlighet till det. En annan tolkning är kravet på tillgänglighet också innebär att det måste vara rättsligt möjligt för myndigheten att bereda sig tillgång till informationen i fråga.

Varken förarbeten eller praxis ger någon vägledning hur man ska se på frågan. Vi anser för vår del att goda skäl talar för att det i kravet på tillgänglighet ligger något mer än bara en teoretisk teknisk möjlighet. Som vi anförde i avsnittet om den rättsliga statusen hos upptagningar med beslagsskyddat innehåll, kan man möjligen hitta visst stöd för en sådan uppfattning såväl genom jämförelser med den s.k. sammanställningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF som i vissa kammarrättsavgöranden om hur man bör se på spegelkopior av förverkade hårdiskar (Kammarrätten i Stockholm, mål Ö 8403–16 och 1737–17). Kammarrätten har nämligen grundat sin bedömning på att förverkandebeslutet innebär att myndigheten inte får göra innehållet på spegelkopiorna tillgängligt. Frågan har ännu inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen, varför rättsläget är oklart.

En tolkning som går ut på att det enbart är de tekniska möjligheterna som avgör, torde innebära att upptagningar som det i teknisk mening är möjligt att få tillgång till genom en undersökning på distans är allmänna handlingar hos myndigheten redan genom att den tekniska möjligheten uppstår. Om denna tolkning är riktig, skulle upptagningar bli allmänna redan genom att myndigheten får kännedom om någons inloggningsuppgifter eller genom beslaget av en informationsbäare som kan användas som port till externt lagrade upptagningar. Något sådant kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt och konsekvenserna av en sådan bedömning är svåra att överblicka. Med hänsyn till det anser vi att det mesta talar för att upptagningar blir allmän handling först när den brottsbekämpande myndigheten får rättslig möjlighet att ta del av dem genom en undersökning på distans. Vi anser vidare att de handlingar som inte kopierats vid en sådan undersökning måste anses gallrade när undersökningen avslutas.

Beslagsutredningens långa resonemang visar på komplexiteten i frågeställningen. Det är inte minst därför mycket svårt att förutse vad Högsta förvaltningsdomstolen skulle kunna komma att slå fast i ämnet vid en eventuell prövning där. Beslagsutredningens resonemang är visserligen rimligt även om ståndpunkten att vad som blir allmän handling avgränsas av den rättsliga möjligheten inte överensstämmer med hur förvaringsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF annars tillämpas (bortsett från begränsningsregeln för vissa potentiella handlingar och vad som kan ske med rutinbetonade åtgärder vid

framställningar om att få ta del av en potentiell handling¹⁸). I sammanhanget kan vidare nämnas att ett av de kammarrättsavgöranden som Beslagsutredningen hänvisade till angående spegelkopior av förverkade hårddiskar var det som Högsta förvaltningsdomstolen sedermera prövade i HFD 2018 ref. 17. Där fann domstolen, till skillnad från kammarrätten, att förverkandet och förstörandet av hårddiskarna saknade betydelse för de förvarade spegelkopiornas rättsliga status som allmänna handlingar.

Samtidigt menar vi att genomsökning på distans, särskilt om den sker frikopplad från något beslag av en elektronisk kommunikationsutrustning, har tydliga paralleller till det letande efter handlingar vid husrannsakan då det, enligt vad som framhållits ovan, inte ter sig så alldeles självklart att komma till slutsatsen att redan den tekniska eller rättsliga möjligheten att söka efter lagrade handlingar i påträffade informationsbärare i sig skulle konstituera sökobjektet som en inkommen allmän handling som förvaras hos verkställande myndighet. I detta fall av direktåtkomst, som man kan likna genomsökning på distans vid, borde det vidare inte helt sakna betydelse att det inte handlar om att *någon annan* gjort upptagningar tillgängliga, jfr 2 kap. 9 § TF, utan att myndigheten med hjälp av tvångsmedlets givna ramar själv har möjlighet att ta sig in.

För det fall redan möjligheten att söka efter handlingar dock bedöms ha den konstituerande effekten, torde det bero på vilken av de båda tolkningar som Beslagsutredningen tog upp – den ena baserad på den tekniska åtkomsten och den andra på den rättsliga åtkomsten – hur lång varaktighet den rättsliga statusen skulle få. Med den senare tolkningen, alltså den rättsliga åtkomsten, skulle det vara fråga om en mycket kortvarig status, från och med beslutet om genomsökning fram till dess verkställigheten av genomsökningen avslutas, då handlingarna, som Beslagsutredningen anfört, rättsligt sett skulle ses som gallrade. Med den förra tolkningen, alltså den tekniska åtkomsten, torde varaktigheten bli längre och beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Om de externt lagrade handlingarna enligt *ett exempel* är tillgängliga från polisens egen utrustning genom tillgänglig inloggningsuppgift till användarkonton, torde det enligt den förra tolkningen, alltså den tekniska åtkomsten, sakna betydelse för frågan om vad som blir och förblir allmänna handlingar att verk-

¹⁸ 2 kap. 7 § respektive 6 § andra stycket TF.

ställigheten av genomsökningen på distans avslutas och myndigheten därför saknar laga befogenhet att logga in på nytt (utan ett förnyat beslut om genomsökning på distans). En gallring av dessa handlingar torde kräva att polisen avhänder sig inloggningsuppgiften, t.ex. genom att den förstörs och glöms bort alternativt att någon utomstående spärrar inloggningsuppgiften. Handlingsoffentligheten skulle vidare inte begränsas till bara de avläsningsbara informationssystem som tvångsmedelsbeslutet tillät en genomsökning av. Även exempelvis tillagd information efter verkställighetens avslutande och åtkomlig information från andra kommunikationstjänster m.m. än de som omfattades av genomsökningen på distans skulle då bli allmän handling hos polisen i samma utsträckning som t.ex. den misstänkte använt samma inloggningsuppgift i många tjänster. Enligt vår uppfattning skulle en sådant synsätt på hur handlingsoffentligheten slår vid tvångsmedlet genomsökning på distans dock få närmast oöverblickbara konsekvenser. Det skulle bl.a. tvinga brottsbekämpande myndigheter att i händelse av en begäran om att få del av allmän handling bryta mot från rättssäkerhetssynpunkt fundamentala rättsregler om tvångsmedelsanvändning. Med den senare tolkningen, alltså den rättsliga åtkomsten, skulle det däremot bara vara det som genomsökningen fick avse som blev allmänna handlingar, vilka dock skulle ses som gallrade i sin originalform i samband med att verkställigheten av genomsökningen avslutades.

Om handlingarna i *ett annat exempel* däremot bara är åtkomliga genom den misstänktes frivilliga eller ofrivilliga biometriska autentisering (exempelvis s.k. touch ID med fingeravtryck), är det tveksamt om tillgänglighets- och därmed förvaringsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF alls är uppfyllt enligt någon av tolkningsmodellerna, i vart fall inte efter verkställighetens avslutande med utloggning.

Det kan vidare påpekas att det förefaller tveksamt i vad mån biblioteksundantaget i 2 kap. 14 § första stycket TF eller något annat undantag i tryckfrihetsförordningen, bortsett från de som gäller potentiella handlingar, skulle kunna tillämpas på information som tekniskt eller rättsligt sett blir tillämplig i externa avläsningsbara informationssystem vid genomsökning på distans. Det kan dock sägas att Högsta förvaltningsdomstolen i några avgöranden med vissa paralleller inte funnit att redan en teknisk och rättslig möjlighet att bereda sig tillgång till en upptagning konstituerat en

upptagning som allmän handling, trots att möjligheten haft en närmare koppling till ärendehandläggningen än vad den allmänna tillgången till internet ger. Här kan nämnas HFD 2024 not 40 som gällde om upptagningar som det hänvisades och länkades till i ett yttrande som hade getts in i ett mål vid kammarrätten var allmänna handlingar. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innebär den omständigheten att det i en handling som kommer in till en myndighet hänvisas till och länkas till andra handlingar inte i sig att dessa senare handlingar blir allmänna handlingar. Om myndigheten inte bereder sig tillgång till handlingar som det länkas till, är dessa inte allmänna handlingar enligt Högsta förvaltningsdomstolen. Av notisfallet framgår att redan den potentiella möjligheten att bereda sig tillgång till en upptagning även utanför den renodlade situation som biblioteksundantaget avser, inte alltid behöver leda till att upptagningen blir allmän handling. Vi menar att den rimliga tolkningen av notisfallet är att den rättsliga statusen *också* kan bero på vad myndigheten faktiskt gör eller inte gör. Se även Högsta förvaltningsdomstolens dom den 23 september 2016 i mål 3334–16.

Sammanfattning

Genomsökning på distans är ett ganska nytt tvångsmedel med en pågående metodutveckling och liknande hos myndigheterna. Det är därför naturligt att det inte utkristalliserats någon praxis ännu i fråga om var gränserna går för vad som blir allmän handling vid användning av det nya tvångsmedlet och i vad mån det är ytterligare handlingar än de som säkras till myndigheten genom att kopieras som blir allmänna handlingar.

Som Beslagsutredningen närmare analyserat är rättsläget osäkert angående frågan om redan den tekniska möjligheten att söka efter handlingar i tillgängliga avläsningsbara informationssystem konstituerar det tekniskt sökbara som allmän handling. Snävare tolkningsalternativ är att bara handlingar i de tjänster som man genom tvångsmedelbeslutet får söka i eller, ännu snävare, faktiskt söker i (och kanske också kopierar handlingar från) blir allmänna handlingar. Det är inte heller självklart hur man ska se på frågan om hur länge tillgängliga externa lagrade handlingar är allmänna. Så länge genomsökningen pågår eller så länge tillgång till autentiseringsuppgifterna,

t.ex. lösenord, faktiskt finns hos någon befattningshavare vid myndigheten? Det är alltså mycket svårt att slå fast i generella termer hur man ska se på frågan om handlingsoffentligheten vid verkställighet av tvångsmedlet genomsökning på distans eller att förutse hur Högsta förvaltningsdomstolen skulle se på saken. Vi är dock klart tveksamma till att domstolen skulle helt bortse från de rättsliga förutsättningarna för den verkställande myndighetens användning av tvångsmedlet eller vad myndigheten faktiskt gör vid verkställigheten.

Beslagsutredningen bedömning att det är de rättsliga förhållandena som sätter gränser för handlingsoffentligheten är alltså mycket rimliga. På motsvarande sätt som vid tvångsmedlet husrannsakan menar vi att man åtminstone kan dra slutsatsen att påträffade handlingar ska ses som inkomna allmänna handlingar hos den verkställande myndigheten från och med åtgärden att kopiera dem, varvid även de framställda kopiorna får samma rättsliga status. Vi menar också att annat inte framkommit än att det på motsvarande sätt som i fråga om husrannsakan med kopiering blir i fråga om just kopierade handlingar från genomsökning på distans som det i praktiken uppstår konkreta frågeställningar om 2 kap. TF:s tillämpning och ett eventuellt behov av att begränsa insynen. Det är därför sådana kopierade handlingar vi utgår från i vårt fortsatta resonemang med premisen att de blivit inkomna allmänna handlingar i samma stund som kopiorna skapades.

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå ett undantag för tvångsmedlet genomsökning på distans

Genomsökning på distans, och den säkring av påträffade handlingar som kopiering till myndighetens egen utrustning därvid gör, kan alltså leda till att rätt stora mängder information 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 intresse för förundersökningen eller annan verksamhet vari tvångsmedlet använts. Det som vi benämner som restinformation kan alltså förekomma även vid genomsökning på distans. Mycket av det som lyfts fram angående beslag och spegelkopiering av informationsbärare och problemen för myndigheten och enskilda har därför bäring även på inhämtande av handlingar genom genom-

sökning på distans och den restinformation som därvid kan uppstå, se avsnitt 7.5.2 och 7.5.3.

Samtidigt innebär tvångsmedlet genomsökning på distans onekligen en avsevärt mer riktad inhämtning, typiskt sett, än vad som är fallet vid beslag och husrannsakan med kopiering av informationsbärare. Genom att inhämtningen är riktad genererar användningen av tvångsmedlet generellt sett mycket färre handlingar. Redan ändamålet att söka efter handlingar som kan vara av betydelse innebär en skillnad gentemot vad som är fallet med beslag där beslaget av informationsbäraren som sådan innebär att hela dess informationsinnehåll är allmän handling, i den utsträckning tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 6 § TF är uppfyllt, och alldeles oavsett om beslaget bara syftar till att skydda en målsägandes rätt att återfå stöldgods. I all synnerhet gäller detta i fråga om den säkring av materialet som sker vid genomsökning på distans genom att handlingar kopieras. Förhållandet att systemfiler inte kopieras vid genomsökning på distans utan bara externt lagrade användarfiler innebär också en väsentlig begränsning av mängden handlingar. Som lyfts fram av brottsbekämpande myndigheter kan det visserligen ibland kopieras stora mängder då en hel backup av t.ex. en mobiltelefon finns i en extern molntjänst eller ett företags hela bokföring finns i en extern server hos en internetleverantör av digitala bokföringstjänster. Självklart kommer det då att visa sig att en hel del av den inhämtade informationen inte är intressant. Det normala förefaller ändå vara att en selektion till mer avgränsade kommunikationstjänster och liknande sker.

Från brottsbekämpande myndigheter har det vidare framhållits att trenden är att mer och mer information kommer att lagras externt och allt mindre lokalt i informationsbärare, varför det framgent kommer att bli ett allt större fokus på bred informationsinhämtning via genomsökning på distans. Det har också framförts att metoderna för genomsökning på distans sannolikt kommer att förändras så att det i framtiden sker automatiserad genomsökning och kopiering till skillnad från dagens mera manuella hantering samt att, då t.ex. hela backuper av en dator kopieras från en molntjänst, såväl systemfiler som användarfiler kan bli kopierade. Det kan här påpekas att det vid beslut om genomsökning på distans alltid måste göras en avvägning om omfattningen är proportionerlig i det särskilda fallet. Brottsbekämpande myndigheter kan alltså inte rutin-

mässigt kopiera all information som förvaras på en elektronisk informationsyta.

Dessa scenarier om den digitala utvecklingen baseras såvitt vi kan förstå på välgrundade antaganden mot bakgrund av redan förekommande fall. Vi menar ändå att vi inte kan konstatera annat än att problemen med genomsökning på distans och handlingsoffentligheten inte är lika stora som vid beslag och spegelkopiering av innehållet i informationsbärare. Detta sammanhänger inte bara med den typiskt sett mera selektiva inhämtningen av kopierade handlingar vid genomsökning på distans jämfört med beslag där hela innehållet blir allmän handling liksom spegelkopian. Ett problem med spegelkopian är nämligen att det inte finns någon möjlighet att ur den sortera bort onödig restinformation eller en handling som omfattas av beslagsförbud utan att spegelkopian riskeras att förstöras.

Vid genomsökning på distans är det kopierade materialet normalt sett inte odelbart på motsvarande sätt som en spegelkopia av t.ex. en hårddisk. Det betyder att kopierat material inte i samma omfattning måste förvaras i en enda upptagning, av allt att döma en s.k. färdig elektronisk handling, som måste förbli intakt i sin helhet för att behålla sitt värde i utredningen. Att skapa nya filer med visst material bortgallrat skulle därmed vara möjligt beträffande kopierat material vid genomsökning på distans, till skillnad från spegelkopian (råkopian) av innehållet i en elektronisk informationsbärare.

Redan i dag har den som drabbats av en kopiering möjlighet att under pågående förundersökning begära hos rätten att kopierade handlingar ska förstöras (27 kap. 17 e § RB, se vidare om bestämmelsen i avsnitt 7.4.7). För att minska de problem som i övrigt kan identifieras med att det i kopierat material finns restinformation som helt saknar intresse för utredningen skulle den nyssnämnda bestämmelsen kunna kompletteras med en ytterligare bestämmelse om att myndigheten också på eget initiativ skulle kunna gallra sådan restinformation, som vi ju redan i avsnitt 7.5.4 konstaterat att det inte finns något påtagligt eller berättigat insynsintresse i, förutsatt att det går att bedöma att den inte heller framgent kommer att bli av intresse i de utredning vari genomsökningen skedde.

Enligt vår mening innebär detta att tänkbara alternativa faktiska åtgärder till ett undantag i 2 kap. TF finns, nämligen att det införs en ordning för hur uppenbar restinformation efter hand kan gallras bort från fortsatt förvaring hos myndigheten. Exempelvis skulle

det kunna ske genom tillägg till eller ändringar i bestämmelserna i 27 kap. RB om förstöring av kopierade handlingar. Innebörden av detta skulle då kunna vara att sådana handlingar som uppenbart utgör restinformation och som det inte längre är proportionerligt att förvara ska eller får förstöras även om förundersökningen fortfarande pågår och utan att det ska krävas en begäran hos domstol. I de fall mängden restinformation blir mycket stor vid genomsökning på distans finns alltså alternativa sätt till en grundlagsändring för att om inte eliminera så åtminstone påtagligt minska problemet med att inhämtad information blir allmänna handlingar. Behovet av ett undantag för genomsökning på distans framstår därför inte som lika starkt som när det gäller beslag och husrannsakan med kopiering.

Som vi redan framhållit går det inte nu att förutse att handlingsoffentlighetens konsekvenser när det gäller genomsökning på distans kommer att bli avsevärt större framgent. Redan det relativt sett svaga behovet av ett undantag innebär därmed att det inte finns tillräcklig anledning att föreslå ett undantag som omfattar handlingar som inhämtas genom tvångsmedlet genomsökning på distans. Detta menar vi gäller alldeles oavsett i vilken brottsbekämpande verksamhet som tvångsmedlet används. Vi föreslår därför inte något sådant undantag.

8.4 Kroppsvisitation och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Vår bedömning: Det saknas anledning att i tryckfrihetsförordningen undanta tvångsmedlet kroppsvisitation vid vilken påträffas elektronisk kommunikationsutrustning eller andra informationsbärare. Detsamma gäller i fråga om olika regler om tvångsåtgärden tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning.

Vi har i vårt initiala utredningsarbete med att avgränsa vilka inhämtningar och tvångsmedel som våra överväganden ska omfatta även konstaterat att brottsbekämpande myndigheter genom tvångsmedlen kroppsvisitation respektive tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan komma i besittning av infor-

mationsbärare med lagrat innehåll och åtkomstmöjlighet till externt lagrad information i avläsningsbara informationssystem.

Kroppsvisitation får användas för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning eller annan informationsbärare som kan tas i beslag eller användas för att utföra en genomsökning på distans eller för att omhändertas till säkerställande av att en genomsökning på distans med en annan utrustning inte försvåras, t.ex. genom att den kroppsvisiterade innehavaren raderar eller ändrar i de upptagningar som genomsökningen avser (28 kap. 10 f och 11 §§ RB). Då får den påträffade utrustningen också *omhändertas tillfälligt*. Det finns ytterligare bestämmelser om tillfälligt omhändertagande i rättegångsbalken, se avsnitt 5.4.5. Till skillnad från husrannsakan ger tvångsmedlen kroppsvisitation eller tillfälligt omhändertagande i rättegångsbalken dock ingen rätt att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid visitationen utan att informationsbäraren tas i beslag. Det sagda gäller när kroppsvisitation används inom ramen för en förundersökning eller annan utredning om brott eller självständigt förverkande samt enligt preventivlagen. Sker kroppsvisitationen i den särskilda utlänningskontrollen får polisman vid Säkerhetspolisen tillfälligt *omhänderta* och *undersöka* den elektroniska kommunikationsutrustningen samt *kopiera* innehållet om det krävs för ändamålet med tvångsmedelsanvändningen.

Såvitt vi erfarit har de kortvariga besittningsrubbningsrättigheter med tillfälligt förvar av elektronisk kommunikationsutrustning m.m. inte medfört att frågeställningar uppstått om hur detta förhåller sig till regleringen av handlingsoffentligheten i 2 kap. TF. I vart fall rent teoretiskt kan besittningen innebära att brottsbekämpande myndigheten, genom ingripande befattningshavare, har tillgång till ett tekniskt hjälpmedel för överföring av i utrustningen eller genom utrustningen åtkomliga upptagningar i sådan form att de kan läsas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § TF). Man kan då ställa sig frågan om sådana upptagningar, under tiden som åtgärden pågår, får status som allmänna handlingar. Vi är tveksamma till att man ska se det på det sättet men konstaterar att det oavsett inte torde medföra några problem i praktiken för något intresse i sammanhanget som skulle ge skäl att föreslå ett eventuellt undantag i 2 kap. TF även för denna situation.

Vad gäller situationen med polismannen vid Säkerhetspolis som undersöker och kopierar en vid kroppsvisitation påträffad elektronisk kommunikationsutrustning torde denna, och den skapade kopian, i och med den åtgärden vara att se som en inkommen allmän handling på motsvarande sätt som vi menar gäller i fråga om vid husrannsakan påträffade informationsbärare som kopieras, se vår bedömning i avsnitt 8.2.2. Vi har i samma avsnitt funnit att det saknas skäl till att föreslå ett undantag för användning av tvångsmedlet husrannsakan med kopiering i den särskilda utlänningskontrollen. Samma sak gäller för sådan kopiering av som kan bli följden av en kroppsvisitation enligt samma lag.

8.5 Frivilligt inlämnande

Vår bedömning: Det saknas skäl att undanta handlingar som utan tvång lämnas in till en brottsbekämpande myndighet genom inlämnande av en elektronisk informationsbärare eller över-sändande genom elektronisk kommunikation.

Det förekommer enligt vad vi har inhämtat en företeelse som har paralleller med de frågor om inhämtning genom straffprocessuella tvångsmedel som vi redan har behandlat utan att det alls är fråga om någon inhämtning genom tvångsmedel.

I våra diskussioner med verksamma inom brottsutredande myndigheter har framkommit att enskilda inte sällan frivilligt och ibland på eget initiativ lämnar in informationsbärare med mer eller mindre omfattande mängd lagrad information. Ibland lämnar målsäganden in sin telefon i samband med förhör. Inte sällan händer att butiksägare, som utsatts för ett butiksrån, kommer till polisen och lämnar in ett USB-minne med nedladdade filmer från butikens övervakningskameror. Brottsutredande myndigheter har i praktiken knappast möjlighet att vägra ta emot sådana frivilligt inlämnade informationsbärare som ibland kan leda till att det som vi kallar restinformation blir inkomna och förvarade handlingar hos myndighet.

Ibland sker inlämnandet utan tvång men ändå inte utifrån ett eget önskemål. Exempelvis kan ett företag, t.ex. en bank, lämna in omfattande informationsmängder för att slippa en hotande hus-

rannsakan som skulle gå ut på att kopiera information i företagets servrar.

De beskrivna situationerna har tydliga paralleller med beslag av informationsbärare i det att den mottagande myndigheten inte på förhand kan ha någon närmare uppfattning om vilka tillgängliga handlingar informationsbäraren totalt sett innehåller.

I de fall då det handlar om att en informationsbärare lämnas in, brukar den inlämnade informationsbäraren tas i beslag trots att det egentligen inte behövs för att åstadkomma någon besittningsrubbnig. Det förefaller vara en lämplig ordning, vilken också förordats av Justitieombudsmannen.¹⁹ Vi konstaterar att sådana inlämnade och därefter beslagtagna informationsbärare kommer att inkluderas i tillämpningsområdet för det förslag om ett undantag i 2 kap. TF som vi föreslagit i avsnitt 7.5.

Det finns dock planer inom Polismyndigheten på att inrätta en inlämningstjänst där enskilda kan elektroniskt lämna in filer med handlingar till polisen. Handlingar som lämnas in på ett sådant sätt kan inte anses inhämtade genom ett straffprocessuellt tvångsmedel. En sådan inlämning skulle medföra att upptagningarna blir inkomna allmänna handlingar så fort de blir tillgängliga för mottagande myndighet. Så är fallet redan i dag med e-post och bifogade bilagor som enskild skickar till polisen i en brottsutredning. Även om det skulle kunna bli fråga om mycket stora informationsmängder som lämnas in i inlämningstjänsten, ser vi inte skäl att låta även ett sådant inlämnande omfattas av ett undantag i 2 kap. TF. Den som använder inlämningstjänsten har gjort ett eget val som oftast kan förmodas vara ett uttryck för att den inlämnade informationen enligt inlämnarens mening har med en brottsutredning att göra. Det är en annan sak att det vore lämpligt att i tjänsten ge tydlig information om att inlämnad information kommer att bli en inkommen allmän handling samt vilket sekretesskydd som kan komma i fråga.

Vad gäller den ovan nämnda situationen då en informationsbärare med t.ex. utdrag ur innehållet i en server lämnas eller skickas in för att inlämnaren ska slippa en husrannsakan, gör vi motsvarande bedömning, nämligen att det inte finns tillräckliga skäl att låta ett undantag omfatta också dessa inlämnanden ”under galgen”. Typiskt sett kan i sådana fall dessutom förmodas att inlämnaren

¹⁹ Se JO 2006/07 s. 54 (särskilt s. 61).

utfört en viss selektion i det som lämnas in, så att informationen omfattar det som polisen efterfrågat och inte allt möjligt annat som polisen saknar intresse av och som helt uppenbart skulle vara att hänföra till kategorin restinformation i en förundersökning.

8.6 Hemliga tvångsmedel

8.6.1 Hanteringen av uppgifter som inhämtats genom hemliga tvångsmedel

I avsnitt 5.5.3 har de olika hemliga tvångsmedel som finns i dagsläget och i vilka sammanhang de får användas beskrivits i korthet. Vi hänvisar till den beskrivningen. Gemensamt för de hemliga tvångsmedlen är att de innebär en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att, efter särskilt tillstånd och med olika metoder, i hemlighet övervaka, kartlägga samt genom upptagningar och uppteckningar dokumentera personers förehavanden och kommunikation i realtid eller i efterhand. Denna övervakning och kartläggning i hemlighet är mycket känslig från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt. Den är därför förenad med olika mer eller mindre snäva förutsättningar för när de kan tillåtas, vilka i dagsläget är relaterade till bl.a. den misstänkta eller befarade brottslighetens allvar. Det krävs ett allt större allvar ju svårare intrång i enskilda privata sfär som ett tvångsmedel typiskt sett innebär. Till skillnad från de öppna tvångsmedlen kan hemliga tvångsmedel användas inte bara i förundersökningsverksamheten utan i viss utsträckning även i underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet. Hemliga tvångsmedel förekommer även i den särskilda utlänningskontrollen och i verkställighetsskedet för utdömda frihetsberövande påföljder.

De hemliga tvångsmedlen kan medföra – i likhet med förhållandena vid beslag av elektroniska informationsbärare, husrannsakan med kopiering av elektroniska handlingar och genomsökning på distans – att stora mängder personuppgifter och annan information hämtas in av brottsbekämpande myndigheter. I jämförelse med de nämnda öppna straffprocessuella tvångsmedlen finns det dock en närmare reglering av hanteringen av uppgifter som hämtas in genom hemliga tvångsmedel. Regleringen finns i 27 kap. RB, i lagen om hemliga dataavläsning och i de lagar som enbart reglerar

användning av hemliga tvångsmedel utanför förundersökningsverksamhet. Med vissa undantag är regleringen av informationshanteringen i allt väsentligt likartad. (Undantagen gäller exempelvis för hur s.k. överskottsinformation, se nedan angående innebörden av det begreppet, får användas och regler om granskning och förstörande då hemliga tvångsmedel sker i Sverige på begäran av annan stat.) Grunddragen beskrivs i det följande.

I regleringen uppställs krav på att upptagningar eller uppteckningar från hemliga tvångsmedel ska *granskas* snarast möjligt.²⁰ I det avseendet torde det inte vara någon principiell skillnad gentemot vad som följer av 27 kap. 12 § andra stycket RB beträffande beslagtagna handlingar. Med *upptagning* avses hela eller delar av det originalmaterial som verkställigheten av ett hemligt tvångsmedel genererar, dvs. det som övervakas oberoende av om det görs i realtid eller om granskningen görs i efterhand.²¹ *Uppteckningar* kan vara exempelvis anteckningar som görs i anslutning till ett avlyssnat samtal eller en utskrift av samtalet samt promemorior som redovisar och sammanställer inhämtat material. Granskningen ska som utgångspunkt göras av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren, om det hemliga tvångsmedlet sker inom ramen för en förundersökning, men på samma sätt som gäller beträffande beslagtagna handlingar så sker vanligtvis delegation till brottsutredande poliser eller motsvarande. Det främsta syftet med granskningen är att pröva i vilken utsträckning som upptagningen är av betydelse från brottsutredningssynpunkt eller för det syfte utanför förundersökningsverksamhet som tvångsmedlet annars beslutats för med stöd av den speciallagstiftning som gäller för detta.

Tidigare följde motsatsvis av regleringen i 27 kap. 24 § andra stycket RB att granskade upptagningar och uppteckningar som bedömdes sakna betydelse från brottsutredningssynpunkt eller för att förhindra förestående brott, som huvudregel skulle förstöras fortlöpande. Sedan en ändring den 1 oktober 2023 gäller ingen sådan begränsning för de hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken utan upptagningarna och uppteckningarna ska *bevaras* till dess de förundersökningar där de använts har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet eller målen har avgjorts

²⁰ 27 kap. 24 § första stycket RB och 28 § HDA-lagen. Se även 13 § preventivlagen, 8 § inhämtningslagen, 5 kap. 20 § LSU-lagen samt 11 § lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

²¹ Lindberg s. 558.

slutligt, dvs. med lagakraftvunnet avgörande. Innebörden av detta är att upptagningarna och uppteckningarna ska bevaras fram till dess att såväl den förundersökning vari de genererats som de andra förundersökningar till vilka materialet har lämnats över i form av så kallad överskottsinformation, se nedan, har lagts ned, avslutats eller lett fram till åtal och ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. I de delar upptagningarna eller uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge de behövs för att förhindra brott.

Först om ingen av de situationer som nämns i föregående stycke är för handen upphör bevarandekravet och då ska upptagningarna och uppteckningarna i stället *förstöras*. För hemlig dataavläsning under förundersökning gäller emellertid den tidigare ordningen.²²

Enligt 27 kap. 24 § tredje stycket RB får upptagningar och uppteckningar som annars ska bevaras enligt paragrafen förstöras tidigare, om den misstänkte går med på det. Det kan här påpekas att det följer av praxis från Europadomstolen att upptagningar inte utan samråd med försvarare bör förstöras utan att ett brottmålsförfarande är avslutat.²³ Den misstänkte kan dock inte kräva en förstöring i förtid.

Något kort ska här sägas om *överskottsinformation*. I regel menas med begreppet överskottsinformation såväl uppgifter om annat brott än det som legat till grund för tvångsmedlet som annan information som kan ha betydelse i andra sammanhang, t.ex. i underrättelseverksamheten.²⁴ Användningen av sådan information har genom åren diskuterats och i lagstiftningen begränsats på olika sätt. Dessa begränsningar i användningen har emellertid efterhand blivit föremål för flera uppluckringar. Sedan den 1 oktober 2023 gäller generellt enligt rättegångsbalken att tidigare begränsningar av användningen för andra ändamål har tagits bort.²⁵

Helt oreglerad kan användningen av överskottsinformationen dock inte beskrivas som. Användningen måste vara i överens-

²² Se 28 § HDA-lagen. I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott av den 10 oktober 2024 föreslås dock att nu gällande bestämmelser i rättegångsbalken ska tillämpas även vid hemlig dataavläsning.

²³ Se SOU 2018:61 s. 77 f. och där gjorda hänvisningar.

²⁴ I RåV 2022:25 används begreppet sidoinformation för annan information medan överskottsinformation endast avser uppgift om annat brott än det som legat till grund för det hemliga tvångsmedlet. Den i lagstiftningssammanhang vedertagna användningen av begreppet överskottsinformation omfattar dock även det som i vägledningen benämns sidoinformation (se även SOU 2018:61 s. 168).

²⁵ Prop. 2022/23:126 s. 174.

stämmelse med tillämpliga regler i övrigt, såsom dataskydds- och sekretesslagstiftning och den verksamhetsreglering i övrigt som sätter ramarna för vad myndigheten alls får göra. En betydelsefull gräns sätts vidare av den proportionalitetsprincip som gäller för de tvångsmedel från vilka överskottsinformation kan komma.

En annan reglering gäller dock för hemlig dataavläsning. När det gäller det tvångsmedlet ska 27 kap. 23 a § RB tillämpas i sin lydelse före den 1 oktober 2023 (28 § HDA-lagen)²⁶.

Bestämmelser om användning av överskottsinformation från användning av hemliga tvångsmedel *utanför förundersökningsförfarande* finns i första hand i 12 § preventivlagen, i 6 § inhämtningslagen och i 10 § lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

8.6.2 Våra överväganden och slutsatser

Vår bedömning: Informationsinhämtning genom hemliga tvångsmedel och de upptagningar och uppteckningar som genereras därigenom kan leda till att information 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 sker dock genom avsiktlig och målriktad 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 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

²⁶ I den i not 22 nämnda lagrådsremissen föreslås dock att nu gällande bestämmelser i rättegångsbalken ska gälla för användning av överskottsinformation även vid hemlig dataavläsning.

av motsvarande slag som för beslag av informationsbärare och för husrannsakan med kopiering har emellertid inte framkommit. Sekretessreglering kan åstadkomma det skydd mot insyn som behövs. Vi föreslår därför inget sådant undantag.

Det rättsliga utgångsläget

Hemliga tvångsmedel i utredningsverksamhet

Hemliga tvångsmedel innebär informationsinhämtning genom vissa former av övervakningsmetoder som alltså sker i hemlighet visavi den eller de övervakade. I denna egenskap får det därvid göras en bedömning av om den inhämtade informationen – vid användningen av ett specifikt hemligt tvångsmedel och en viss inhämtningsmetod – är att se som inkommen från annan och därmed en inkommen allmän handling i enlighet med den reglering i 2 kap. TF som beskrivits i 4.3. Är den inte inkommen från annan utan producerad av polisen själv blir den att bedöma enligt 2 kap. 10 § TF för vad som utgör en upprättad handling, där utgångspunkten är att framställda handlingar anses upprättade senast när förundersökningen avslutats genom beslut i åtalsfrågan eller ett nedläggningsbeslut. Eller tidigare i vissa fall, t.ex. om de lämnats ut till annan på sätt som innebär att de har expedierats.

Det har inte varit möjligt eller lämpligt att vi inom ramen för uppdraget skaffat oss närmare insyn i hur hemliga tvångsmedel verkställs i praktiken. Det är därför svårt att säga något med säkerhet om hur inhämtningen i olika fall ska bedömas enligt 2 kap. TF. Vi bedömer dock att det typiskt sett kan vara på följande sätt.

Vid *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* får verkställande myndigheter (i fortsättningen används i stället ordet polisen) från operatörerna listor på telefonnummer och andra adresser som har kommunicerat med varandra eller som kopplats upp mot olika basstationer m.m. Rimligen bör dessa uppgifter ses som inkomna allmänna handlingar så fort polisen får tillgång till dem.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att polisen får tillgång till innehållet i olika slags meddelanden, skriftliga och muntliga samt rena två- eller flerpartssamtal via de kommunicerandes elektroniska kommunikationsutrustningar. Om polisen från operatörerna får tillgång till historiska meddelanden

som är lagrade hos operatörerna, torde de ses som till polisen inkomna upptagningar och därmed allmänna handlingar. Avlyssning av samtal som polisen gör i realtid och den inhämtning av information i upptagningar (inspelningar) och uppteckningar som polisen därvid gör under verkställigheten borde ses som av polisen framställda handlingar. Hur man ska se på andra slags meddelanden som ”avlyssnas” får vara osagt. Det är oklart för oss huruvida de tas upp genom kopiering eller hur man ska se på det.

När det gäller *hemlig kameraövervakning* och *hemlig rumsavlyssning* torde informationsinhämtningen ske genom polisens upptagningar från den utrustning som polisen installerat samt uppteckningar som görs i anslutning till dessa. Dessa upptagningar bör bedömas som framställda handlingar inom polisen vilka blir allmänna handlingar när de är upprättade.

Beträffande *hemlig dataavläsning* är det specifikt för det tvångsmedlet att information samlas in från den övervakades egen kommunikationsutrustning eller användarkonton hos externa tjänster. Eftersom hemlig dataavläsning kan avse avläsning av både lagrade uppgifter och avläsning av det som sker i realtid samt kan avse såväl muntlig som skriftlig information, uppfattar vi att man måste se till vad det är som händer i det enskilda fallet för att kunna avgöra om inhämtningen är att se som en kopiering av en inkommen allmän handling eller en av polisen framställd och självständig handling vilken blir allmän handling när den är att se som upprättad.

Vid *postkontroll* inom ramen för förundersökning (27 kap. 9 § RB) handlar det om att kvarhålla en inväntad försändelse hos ett befordringsföretag i väntan på att den ska kunna tas i beslag (27 kap. 9 § RB). Den är alltså inte tillgänglig för polisen innan ett beslagsbeslut kan tas och verkställas. Försändelsen får därför den rättsliga status som gäller för beslagtagna handlingar i allmänhet, dvs. den blir en inkommen allmän handling först då beslaget verkställs.

Inget av de hemliga tvångsmedlen får användas vid utredningar om självständigt förverkande eller i brottsutredningar enligt 31 § LUL mot misstänkt som inte fyllt 15 år vid gärningen. Som framgått i avsnitt 5.5.1 pågår dock just nu en utredning som snart kan förväntas föreslå en ändring vad gäller misstänkta som inte är straffmyndiga. Om sådana regler införs, torde det nyss sagda komma att gälla även för den inhämtningen då flertalet regler i rättegångsbalken om förundersökningsförfarande i nu aktuellt hänseende är

tillämpliga genom hänvisning i bl.a. den nyssnämnda paragrafen. Detsamma skulle för övrigt kunna sägas för det fall hemliga tvångsmedel blir en tillåten åtgärd i utredningar om självständigt förverkande.

Hemliga tvångsmedel i annan slags brottsbekämpande verksamhet

Det som sagts ovan är tillämpligt även då hemliga tvångsmedel används i den brottsbekämpande verksamhet som inte avser utredning om brott eller förverkande. Det finns dock några särskilda förhållanden som avviker eller annars förtjänar att påpekas särskilt.

Det som sagts i fråga om förundersökningsverksamhet när det handlar om inhämtning genom *inkomna* handlingar, gäller på samma sätt vid all brottsbekämpande verksamhet, även sådan som gäller t.ex. underrättelseverksamhet eller då inhämtningen sker som rättslig hjälp åt brottsbekämpande verksamhet i annan stat för återredovisning dit. Det spelar alltså ingen roll i vilken verksamhet en upptagning eller annan handling är inkommen.

I den mån det däremot handlar om av verkställande myndighet själv framställda upptagningar eller uppteckningar som ett hemligt tvångsmedel genererar, är det dock inte lika tydligt som i fråga om förundersökning eller annan utredningsverksamhet när sådana framställda handlingar ska anses vara *upprättade* i den mening som avses i 2 kap. 10 § TF. Huvudregeln enligt första stycket i den paragrafen är att handling som framställs inom myndigheten blir allmän handling när den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Som vi redovisat tidigare, främst i avsnitt 5.3.2, förekommer hemliga tvångsmedel i lite olika slags verksamheter där åtgärden inte alltid företas inom ramen för ett ärende och där det inte heller är så tydligt när handlingen ska ses som justerad eller färdigställd på annat sätt.

Åtgärder som företas som *internationell rättslig hjälp* på ansökan av annan stat eller utländsk myndighet/internationell tribunal är dock en reglerad verksamhet som sker inom ramen för ett ärende

om rättslig hjälp enligt viss lagstiftning, t.ex. den om europeisk utredningsorder, och där det finns bestämmelser om handläggnings- och verkställighetsförfarandet samt bestämmelser om återredovisning m.m. som innefattar såväl expediering²⁷ som ett avslut av handläggningen²⁸. I dessa fall torde det inte uppstå direkta svårigheter att kunna bedöma när t.ex. en upptagning från hemlig rumsavlyssning blir upprättad, dvs. senast när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

När det däremot gäller sådan verksamhet som sker i *underrättelseverksamheten eller i den särskilda utlänningskontrollen* finns det inte lika tydliga hållpunkter att göra bedömningen utifrån. Även om användningsområdet för hemliga tvångsmedel i sådan verksamhet är noga avgränsat och beslutsförfarandet vid tillståndsgivningen innefattar en ärendehandläggning, torde verkställigheten av tvångsmedlet inte ske inom ramen för ett ärende i den mening som avses med begreppet ärende i 2 kap. 10 § första stycket TF. Som tidigare sagts kännetecknas underrättelseverksamheten, även i sådan vid mening att också preventiva åtgärder för att förhindra särskilt allvarig brottslighet och den särskilda utlänningskontrollen inkluderas, just av att den normalt inte avser någon ärendehandläggning samt att verksamheten som sådan är i huvudsak oreglerad. Det medför svårigheter att säga något generellt om när handlingar som löpande framställs när det stadiet att de ska ses som justerade eller färdigställda på annat sätt. Möjligen skulle, eftersom all användning kräver tillstånd som bara får avse en viss tid, normalt högst en månad, tillståndstiden tillsammans med regleringen med krav på granskning av behörig snarast möjligt kunna ses som en indikator på en borte gräns för när t.ex. en upptagning av pågående aktivitet är avslutad och däri genererad dokumentation att se som färdigställd.

Det ska vidare påpekas att när det gäller *postkontroll* får enligt 2 § preventivlagen och 5 kap. 7 § LSU försändelse både öppnas och granskas och, enligt 9 d § preventivlagen, även kopieras. Det är en skillnad gentemot postkontroll i utredningsverksamhet där det först måste fattas beslut om beslag innan försändelsen får öppnas och innehållet granskas. Det ska sägas att en försändelse kan innehålla en elektronisk informationsbärare, t.ex. en dator. I samma

²⁷ Se t.ex. om överlämnande av bevismaterial i 3 kap. 38–40 §§ lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

²⁸ Se t.ex. 2 kap. 17 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

utsträckning som verkställande myndighet kan öppna och komma åt innehållet i datorn och dessutom kopierar innehållet torde detta vara att se som inkommen allmän handling på motsvarande sätt som vi har bedömt saken när det gäller husrannsakan med kopiering, se ovan avsnitt 8.2.2. Som vi angett där bedömer vi det dock tveksamt om redan den tillfälliga åtkomsten som sådan innebär att innehållet nödvändigtvis ska ses som en förvarad handling hos myndigheten.

Det finns inte tillräckliga skäl att föreslå ett undantag för hemliga tvångsmedel

Vid hemliga tvångsmedel kan stora mängder information inhämtas som visar sig ointressant för syftet med tvångsmedlet

Den information som blir tillgänglig när ett hemligt tvångsmedel verkställs kan, beroende på vilket tvångsmedel eller om övervakningen sker i realtid eller avser historisk information, komma in såsom handlingar eller vara information som säkras genom att det görs upptagningar och uppteckningar. Som vi nyss beskrivit går det inte att ge kategoriska svar på frågan när myndighetens egna upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel blir allmänna handlingar hos den verkställande myndigheten eller när själva verkställigheten i sig ger tillgång till handlingar hos misstänkt eller annan på sätt som uppfyller rekvisiten i 2 kap. 6, 9 och 10 §§ TF. Detta förefaller dock inte ha medfört några problem i rättstillämpningen.

Verkställigheten av hemliga tvångsmedel kan dock leda till inhämtning av stora mängder information, inte bara rörande den misstänkte och dennes kontakter, utan även om helt utomstående personer som exempelvis bara råkar befinna sig på en plats där de spelas in genom hemlig kameraövervakning eller rumsavlyssning. Särskilt hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning kan medföra tillgång till och upptagningar av mycket stora mängder information som visar sig vara helt ointressant för det ändamål som beslutet om tvångsmedlet grundar sig på eller för någon annan verksamhet inom brottsbekämpningen. Det finns alltså paralleller med de i tidigare avsnitt behandlade öppna

tvångsmedlen i vad avser förekomsten av inhämtad information som är helt ointressant.

Det finns inget framträdande behov av ett undantag

När det gäller användning av hemliga tvångsmedel under pågående förundersökning så medför det normalt inhämtande av en stor mängd information där, typiskt sett, det i större eller mindre omfattning ingår uppgifter som inte är relevanta för utredningen. Vid en bedömning av behovet av ett undantag i 2 kap. TF bör dock beaktas att inhämtningen sker genom avsiktlig och målinriktad övervakning och kartläggning av personer eller platser. I den meningen är inhämtningen mer riktad och ett resultat av myndighetens val att hämta in informationen på ett sätt som inte liknar det fallet att allt innehåll i en beslagtagna eller annars kopierad informationsbärare utan vidare blir allmän handling. Det är därmed svårare att lika ofta se inhämtad information genom hemligt tvångsmedel såsom någonting som inte har tillförts eller annars förekommit såsom dokumentation i förundersökningen. Det är alltså mindre naturligt, menar vi, att se även ointressant information i exempelvis upptagningar från hemlig kameraövervakning såsom restinformation som egentligen inte borde höra hemma i förundersökningsmaterialet. I ett fall som detta torde det i allra högsta grad varit åsyftat att det ska vara en 24/7-kameraövervakning och frånvaro av intressanta moment eller närvaro av okända personer är också ett slags information i förundersökningen. Om inte annat ger den en information om den verkställande myndighetens förehavanden och kan på det viset ses som en del av dess verksamhetsinformation, alldeles oavsett integritetskänsligheten i inhämtningen. Vi har inte heller hört någon företrädare från brottsbekämpande myndighet – i motsvarande omfattning som vid beslag och husrannsakan med kopiering av elektroniska informationsbärare – göra gällande att inhämtad information från hemliga tvångsmedel inte skulle ingå i förundersökningsmaterialet. Däremot verkar upptagningar och uppteckningar till stor del tillföras den del av förundersökningsdokumentationen som utgör förundersökningens sidomaterial. Redan detta talar, menar vi, för att det inte finns ett behov som

särskilt skulle påkalla ett undantag i 2 kap. TF utifrån det perifera innehållet i inhämtade handlingar.

I de kontakter som vi haft med brottsbekämpande myndigheter har det inte framförts att inhämtningen av uppgifter genom hemliga tvångsmedel och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om inkomna eller upprättade allmänna handlingar skulle ha inneburit något problem eller kunna bli ett problem på de sätt som uppmärksammats när det gäller de ovan nämnda öppna tvångsmedlen. Sannolikt sammanhänger det med den starka sekretessen när tvångsmedlet pågår och därefter samt, i vart fall till viss del, att tiden från det att det kan bli känt att ett visst tvångsmedel har använts, genom uppgift om det i ett förundersökningsprotokoll, fram till dess upptagningar och uppteckningar enligt huvudregeln förstörs i normalfallet är begränsad. De avgöranden i praxis där enskildas begäran att få del av handlingar från verksamheten med hemliga tvångsmedel har prövats, förefaller vidare i allt väsentligt handla om önskemål om insyn i myndigheternas beslutsfattande och handläggning omkring verkställigheten, inte om att få del av själva resultatet i form av upptagningar och uppteckningar från verkställigheten. Frågor om vad i detta resultat som är allmän handling eller inte verkar inte ha förekommit.

Bilden är i princip densamma när det gäller inhämtad information genom hemliga tvångsmedel i annan brottsbekämpande verksamhet än den som avser utredningsverksamhet, dvs. att det inte framkommit något nämnvärt behov av ett undantag i 2 kap. TF som helt eller delvis utesluter inhämtade upptagningar eller uppteckningar från att uppnå den rättsliga statusen som inkomna eller upprättade allmänna handlingar.

Beträffande den information som samlas in i den hemliga förundersöknings- eller underrättelseverksamheten och som inte flyter in i förundersökningsprotokoll eller åberopas som bevisning i domstolsprocess eller liknande finns det vidare ett starkt sekretesskydd som förefaller fungera väl. Här kan särskilt nämnas 18 kap. 1 och 2 §§ OSL som syftar till att skydda den brottsbekämpande verksamheten från insyn som kan skada verksamheten. Dessa bestämmelser innebär inte bara ett skydd för insamlade uppgifter och uppgifter om tvångsmedelsanvändningen i enskilda fall, utan innebär också ett skydd för övergripande information om verksamheten som sådan med hemliga tvångsmedel som

inte bör förmedlas till allmänheten p.g.a. risk för negativ påverkan på brottsbekämpningen. Nämnas kan också 15 kap. OSL om t.ex. utrikes- eller försvarssekretess som kan bli tillämplig i vissa fall då tvångsmedel används enligt preventivlagen eller 5 kap. LSU och 18 kap. 17 § OSL som är tillämplig vid internationell rättslig hjälp då tvångsmedel används på ansökan av utländsk myndighet m.m. För enskildas intressen är 35 kap. 1 § OSL den centrala sekretessbestämmelsen. Den ger ett starkt sekretesskydd för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden.

Då man överväger ett eventuellt behov av ett undantag för rest-information från användningen av hemliga tvångsmedel bör också beaktas att det finns ganska långtgående regler om förstöring av upptagningar och uppteckningar som härrör från hemliga tvångsmedel. Denna reglering i sig innebär också att behovet av ett undantag från tryckfrihetsförordningen inte framstår som så stort.

Som framgått har vi inte heller sett något tecken på att man kan befara att myndigheter framgent, i händelse av begäran om att få del av allmän handling från verksamheten med hemliga tvångsmedel, kommer att belastas med oerhört arbetskrävande sekretessprövningar, vilka skulle vara integritetskränkande eller annars skadliga för enskilda. Vi har vidare svårt att tro att utvecklingen skulle kunna bli sådan att det till skillnad från i dag kan komma att uppstå större problem som har samband med att allmänheten begär ut allmänna handlingar som inhämtats genom hemliga tvångsmedel. Det är därför även av denna anledning svårt att konstatera annat än att behovet av ett undantag är svagt.

Men även om vi har fel i detta antagande och det i framtiden skulle torna upp sig problem med att handlingar från hemliga tvångsmedel blir allmänna handlingar kan följande sägas. Med tanke på det generella behovet av att skydda redan själva uppgiften om förekomsten av pågående eller avslutade verkställigheter av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet m.m. eller förundersökningar som inte avslutats, förefaller det mest rimligt att först överväga om ett eventuella framtida problem skulle kunna åtgärdas med bestämmelser om absolut sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamheten som sådan. En sådan bestämmelse borde, med hänvisning till sekretessgrunden intresset av att förebygga eller beivra brott i 2 kap. 2 § första stycket 4 TF, kunna

omfatta alla uppgifter som inhämtats genom det aktuella tvångsmedlet.

Vad gäller förundersökningar som leder till åtal, varvid det brukar bli offentligt om hemligt tvångsmedel använts, eller annars kommit så långt att den misstänkte fått reda på användningen, kan visserligen vem som helst begära ut upptagningar och uppteckningar från verkställigheten fram till dess de förstörs. Vi har dock svårt att se annat än att integritetskänsligheten i verksamheten är så hög att även i detta fall en absolut sekretess för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden vore tänkbar och skulle troligen betydligt förenkla handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar.

Det finns i och för sig ett beaktansvärt insynsintresse

Vi har ovan konstaterat att det inte finns ett påtagligt behov av ett undantag i tryckfrihetsförordningen för upptagningar och uppteckningar som genereras genom hemliga tvångsmedel. Redan detta innebär ett starkt skäl mot ett förslag om ett undantag som också omfattar handlingar från hemliga tvångsmedel (se om våra utgångspunkter i avsnitt 6). Något ska dock ändå sägas om vår syn på insynsintresset i fråga om upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel.

Som vi framhållit tidigare, t.ex. i avsnitt 7.5.4, finns det ett stort allmänt intresse av insyn i brottsbekämpande myndigheters verksamhet generellt och i de informationssamlingar som verksamheten genererar. Som utgångspunkt innebär ett undantag i 2 kap. TF onekligen en minskning av allmänhetens principiella insyns rätt. Även enskilda som direkt eller indirekt är berörda av verksamheten eller drabbade av ett tvångsmedel kan vidare ha specifika intressen av insyn eller att kunna få tillgång till inhämtade handlingar som faller utanför handlingsoffentlighetens syften men som skulle kunna påverkas negativt av ett undantag. Mycket av det vi sagt i det nyssnämnda avsnittet om dessa intressen har därför bäring även här.

När det gäller handlingar som inhämtas genom användning av hemliga tvångsmedel, kan man förstås ställa sig frågan varför handlingar i en hemlig verksamhet som brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel i förundersöknings-

verksamhet och annan verksamhet, såsom underrättelseverksamheten, alls ska bli allmänna handlingar? Lagstiftarens uppenbara avsikt – genom bestämmelser om stark sekretess och huvudregeln om förstöring av upptagningar och uppteckningar – innebär att allmänheten i praktiken aldrig ska få någon insyn i flertalet inhämtade handlingar i verksamheten med hemliga tvångsmedel, inte ens framtidens forskare. Finns då något allmänhetens befogade insynsintresse att tala om? På detta område kan vidare sägas att kontrollen av att verksamheten utövas under lagarna har i allmänhetens ställe lämnats till myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten som en tillsynsuppgift.

Vi anser dock att dessa förhållanden inte påverkar frågan om förekomsten av insynsintresse och de kan inte ge anledning till införandet av undantag från den principiella handlingsoffentligheten. Så vore mycket princip- och systemfrämmande och det går knappast att överblicka vad ett sådant resonemang skulle kunna leda till. Rimligen skulle till att börja med diskussioner uppstå om inte motsvarande begränsningar av handlingsoffentligheten borde införas även på andra områden där det sannolikt inhämtas stora mängder information som aldrig är tänkt att bli offentlig och som kanske delvis också är helt ointressant. Försvarmaktens cyberförsvar samt dess underrättelse- och säkerhetstjänst torde vara bara ett exempel.

Vi menar i stället att brottsbekämpande myndigheters inhämtande av information genom hemliga tvångsmedel – p.g.a. sin särskilda känslighet från såväl rättssäkerhets- som integritetsperspektiv – i än högre grad än inhämtningen genom de öppna tvångsmedlen rimligen borde vara av allmänt intresse att få insyn i och kunskap om. Det finns därför, generellt sett, ett allmänt insynsintresse i verksamheten inbegripet dess resultat i form av upptagningar och uppteckningar från verkställigheten. Anledningen är att dessa, om inte annat, säger en del om hur den känsliga verksamheten sköts, vilket kan vara av intresse för medborgarna att själva kunna kontrollera. Som vi berört tidigare förfaller det naturligt att se även upptagningar med för tvångsmedelsanvändningens ändamål ointressant information som en del av det som förekommit i förundersökningen eller underrättelseverksamheten. Vi har inte heller, som tidigare nämnts, förstått det som att, när det handlar om förundersökning, synsättet inom myndigheterna

skulle vara att upptagningar med ointressant information inte skulle höra till den del som i vart fall blir förundersökningens sidomaterial. Att den målmedvetet riktade inhämtningen genom hemlig övervakning och kartläggning av platser eller personer och elektronisk kommunikation leder till att också ointressant information fångas upp är, menar vi, inte på ett jämförbart sätt är ”oönskat” och överflödigt så som förhållanden är vid återställandebeslag, beslagtagna informationsbärare och omfattande kopiering av informationsbärare utan beslag där stora delar av den säkrade informationen aldrig tas fram i utredningen. Typiskt sett uppstår således inte motsvarande problem med inhämtande av restinformation vid användning av hemliga tvångsmedel som vid beslag eller kopiering av informationsbärare, i vart fall inte i samma omfattning generellt sett.

Vår bedömning är alltså att det finns ett visst allmänt insynsintresse även i resultatet av hemliga tvångsmedel, dvs. de upptagningar och uppteckningar som görs. Det intresset är generellt och kan, menar vi, inte bara anses omfatta det som direkt avser den brottslighet eller annat som föranlett tvångsmedlet. Ett undantag från handlingsoffentligheten för upptagningar och uppteckningar från verkställigheten blir då svårt att motivera som en proportionerlig begränsning av handlingsoffentligheten. Det är sedan en annan sak att sekretessintressena är så starka – både från verksamhetssynpunkt och för de som blir övervakade genom ett hemligt tvångsmedel, i synnerhet för de utomstående tredjemän som bara råkar bli övervakade – att någon insyn i praktiken ändå inte ges p.g.a. sekretessregleringen och regleringen om förstöring av upptagningar och uppteckningar. De sistnämnda bestämmelserna om förstöring utgör gallringsbestämmelse vars konsekvens blir att handlingarna inte bevaras så länge att föreskrivna maximala sekretesstider hinner gå ut²⁹.

²⁹ I 35 kap. 1 § OSL föreskrivs exempelvis att sekretessen enligt den paragrafen gäller i högst 70 år. Sekretessen enligt den bestämmelsen skyddar även juridiska personer och avlidna fysiska personer.

Sammanfattande slutsats

Våra bedömningar om i första hand behoven av ett undantag som omfattar hemliga tvångsmedel leder oss till slutsatsen att det saknas anledning att lämna något förslag i den delen.

9 Närmare om undantagets placering och utformning, m.m.

9.1 Närmare om undantagets placering och utformning

Vårt förslag: Undantaget placeras i 2 kap. 14 § TF och ska inte hänföra sig till något speciellt kriterium i de grundläggande rekvisit som konstituerar en allmän handling i tryckfrihetsförordningen. Regleringen ska vara knuten till upptagningarna som finns i en beslagtagen eller vid husrannsakan påträffad och kopierad informationsbärare, och inte till olika exemplar av dem. Undantaget ska formuleras som en huvudregel i en ny punkt 5 i paragrafens första stycke. Vidare ska i ett eget 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 att betrakta som en 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 i paragrafen.

Som framgått i avsnitt 7.5. och 8.2.2 föreslår vi att det i 2 kap. TF ska införas ett nytt undantag från vad som annars är en inkommen allmän handling. Undantaget ska omfatta en upptagning för automatiserad behandling i eller från en informationsbärare som tagits

i beslag eller som kopierats vid en husrannsakan när denna tvångsmedelsanvändning skett inom ramen för en utredning om brott eller självständigt förverkande eller inom ramen för en internationell rättshjälp på svensk eller utländsk begäran.

Husrannsakan med kopiering av en informationsbärare inom ramen för annan slags brottsbekämpning ska alltså inte omfattas av undantaget. Beslag är inget tillåtet tvångsmedel i sådan annan brottsbekämpning eller annan verksamhet, men om det skulle införas bestämmelser som tillåter det, så kommer inte heller sådana beslag av informationsbärare att omfattas av undantaget. Vidare ska undantaget inom ramen för sitt tillämpningsområde vara begränsat på så sätt att när myndigheten väl använder en upptagning, eller en del av den, genom att den tillförs dokumentationen i en utredning eller en annan verksamhet vid myndigheten, t.ex. myndighetens underrättelseverksamhet, ska undantaget inte längre gälla för det som tillförts utredningen eller den andra verksamheten. Däremot fortsätter undantaget att vara tillämpligt för sådant som varken tillförts utredningen eller annan verksamhet inom myndigheten. Detta är i koncentrerad form innebörden i sak av vårt förslag till undantag från vad som annars utgör allmän handling.

Vi har i avsnitt 7.5.5 även utvecklat våra överväganden och vår slutsats om att undantaget bör utformas så att det knyts till upptagningen som sådan och inte till 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 en beslagtagna eller vid husrannsakan kopierad informationsbärare. När en upptagning, t.ex. en bild, tillförs en förundersökning sker det ofta genom att en kopia av bilden hämtas från en spegelkopia och tillförs dokumentationen i förundersökningen där den exempelvis tas in i en promemoria som framställs i utredningsarbetet. 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, liksom i dag, avgöras i det enskilda fallet. Oavsett vilken bedömning som då görs, har bilden i det nyssnämnda exemplet emellertid tillförts utredningen i den mening som avses här och blir därmed att anse som allmän handling. Det är alltså en annan sak att bilden kan ha tagits in i en självständig handling som myndigheten framställer.

Frågan om när den framställda handlingen blir allmän handling ska avgöras utifrån reglerna i 2 kap. 10 § TF om när en handling anses som upprättad hos myndigheten. Men den intagna bilden från informationsbäraren har alltså redan blivit en inkommen allmän handling genom att ha tillförts dokumentationen i utredningen.

När det gäller undantagets närmare lagtekniska utformning kan inledningsvis betonas att det undantag vi föreslår har en klart begränsad räckvidd på så sätt att det bara kommer att vara tillämpligt hos myndigheter som bedriver utredande arbete i brottsbekämpningen, dvs. myndigheter som bedriver förundersökningsverksamhet eller annan brottsutredning eller utredningar om självständigt förverkande. Undantaget kommer också att vara avgränsat till en mycket specifik informationsinhämtning i dessa verksamheter. Detta avviker från hur 2 kap. TF i stort är konstruerat med dess mer generella bestämmelser med bäring på alla myndigheter. Det kan därför nu inte bli tal om att det undantag vi formulerar ska på något sätt rubba de grundläggande kriterierna för vad som konstituerar en allmän handling. Det är därför tvärt om av väsentlig vikt att undantaget formuleras och placeras så att det klart framgår som ett rent undantag med begränsad räckvidd.

Vi har mot bakgrund av det nyss sagda övervägt att placera undantaget i en egen ny paragraf i 2 kap. TF. För att passa in en ny paragraf i den befintliga strukturen skulle det kräva att paragrafen görs till en a-paragraf som placerades på lämplig plats i kapitlet. Numrerade a-paragrafer är dock så pass sällsynta i grundlag att det inte framstår som en lämplig lösning. I tryckfrihetsförordningen finns visserligen en enstaka sådan paragraf, nämligen 7 kap. 14 a § TF, men de saknas helt i övriga grundlagar. Detta leder oss till slutsatsen att undantaget lämpligen bör tas in i någon av de befintliga särskilda undantagsparagraferna i 2 kap. TF som inte hänför sig till något av de grundläggande kriterierna för vad som konstituerar en allmän handling, se avsnitt 4.3.4. Av dessa står valet mellan 13 och 14 §§.

I 2 kap. 13 § första stycket regleras undantaget för handling som en myndighet förvarar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annan myndighets eller enskilds räkning. I samma paragrafs andra stycke regleras undantaget för säkerhetskopior, dvs. handlingar 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. En tänkbar placering för det nya undantaget skulle vara som ett nytt tredje stycke i 13 §. Med tanke på det snäva tillämpningsområdet till vissa upptagningar i viss utredningsverksamhet, skulle dock utformningen av stycket med nödvändighet betydligt avvika från de mer generellt utformade bestämmelserna i första och andra styckena i 13 §. Vi menar därför att den placeringen framstår som mindre lämplig.

Om det nya undantaget infogas bland de i 2 kap. 14 § TF intagna speciella undantagen som inte hänför sig till något speciellt kriterium i det som annars konstituerar en allmän handling, blir det inte något sådant tydligt avsteg från systematiken i regleringen som en placering i 2 kap. 13 § skulle innebära. Vi föreslår därför att undantaget placeras i 2 kap. 14 § och utformas på ett sätt som anknyter till den befintliga strukturen där med först olika punkter med undantag och därefter, i ett särskilt stycke, en begränsning av undantaget som innebär att en berörd upptagning är en allmän handling, dvs. att undantaget inte är tillämpligt.

Enligt vårt förslag tas således själva undantaget in i en *ny punkt 5*, efter de befintliga punkterna i 2 kap. 14 § första stycket TF. Undantaget i den nya punkten formuleras som en *huvudregel* som undantar upptagning för automatiserad behandling i en beslagtagen eller vid husrannsakan kopierad informationsbärare. Visserligen är det, som framgått i våra tidigare överväganden, bara restinformation som ska omfattas av en begränsning av handlingsoffentligheten. Men som vi också tidigare påpekat är det normalt så att i princip all inhämtad information är restinformation vid tidpunkten för verkställigheten. Det är då först i det efterföljande utredningsarbetet som informationen kommer att, ibland efter hand, tillföras dokumentationen i utredningen, dvs. den samling av inhämtade handlingar och framställda handlingar i form av dokumentation av undersökningar, utredningsåtgärder m.m. som sammantaget utgör det som blir utredningens förundersökningsprotokoll (eller motsvarande i andra slags utredningar), processmaterial och sidomaterial. I vissa fall, t.ex. vid s.k. återställandebeslag eller i den internationella rättsliga hjälpen på annan stats eller mellanfolklig domstols begäran, förblir all information restinformation. Det ska framhållas att undantagets användning av begreppen beslag och husrannsakan avser dess vedertagna betydelse som straffprocessuella tvångsmedel med utgångspunkt i rättegångsbalkens bestäm-

melser. Vad gäller beslag är detta också i överrensstämmelse med hur begreppet används i tryckfrihetsförordningen i övrigt, se exempelvis dess kap. 10 (se även 8 kap. YGL).¹

I ett *nytt tredje stycke* i paragrafen ska därefter anges när undantaget, med *undantag från huvudregeln*, inte ska gälla. Det första fallet avser att upptagningen eller del av den tillförs dokumentationen i en utredning eller en annan verksamhet vid myndigheten. Då upphör den tillförda delen att vara undantagen restinformation och blir allmän handling hos myndigheten. Det andra fallet avser att upptagningen har inhämtats genom beslag eller husrannsakan i annan verksamhet än den utredande eller den som avser internationell rättslig hjälp. Härmed avses i första hand den förebyggande eller förhindrande brottsbekämpningen. En på så sätt inhämtad upptagning kommer aldrig att omfattas av huvudregeln om ett undantag i den nya punkten 5 utan blir allmän handling vid verkställighet av tvångsmedlet, om de generella kriterierna för detta i 2 kap. TF är uppfyllda.

9.2 Några frågor med anknytning till undantagets följder

Vår bedömning: Det föreslagna undantaget medför vissa krav på de brottsbekämpande myndigheternas arkivhantering när det gäller spegelkopior med odelbart innehåll som består av både delar som blivit allmän handling och delar som är undantagen, restinformation. Detta kräver dock ingen författningsreglering i lag eller förordning och vi lämnar därför inte något sådant förslag.

En indirekt konsekvens av undantaget är att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL även kommer att omfatta en sådan upptagning med restinformation som omfattas av undantaget från vad som utgör allmän handling. Det har dock inte framkommit tillräckliga skäl att genom författningsförslag undanta en sådan upptagning från rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter. Vi lämnar därför inget sådant förslag.

¹ Se prop. 1948:230 s. 185 f. och SOU 1947:60 s. 169 f.

Undantaget och konsekvenser i arkivhänseende

Vi har i avsnitt 7.4.7 beskrivit bestämmelserna om skyldigheten enligt 27 kap. 17 d och 17 e §§ RB att förstöra kopior av bl.a. elektroniska informationsbärare under vissa förutsättningar. Som framgått i det avsnittet finns en viss problematik i det att t.ex. en spegelkopia (råkopian) av en hårddisk är en odelbar helhet som inte kan förstöras bara delvis i enlighet med bestämmelserna om förstöring när de bara träffar delar av innehållet. I avsnitt 7.4.8 har vi beskrivit huvudregeln i arkivlagstiftningen om att allmänna handlingar ska bevaras i myndigheternas arkiv men att de får gallras i enlighet med föreskrifter om det. Vi har i det avsnittet även beskrivit att, när det gäller handlingar som inte är allmänna, det inte finns någon skyldighet att bevara dem eller hålla dem ordnade på något speciellt sätt. Allmänt gäller dock ett krav på myndigheterna att ordna sin informationshantering, inte minst i den elektroniska miljön, så att handlingar som är allmänna särskiljs från de som inte är det.

Vårt förslag om ett undantag från vad som utgör allmänna handlingar kommer att få motsvarande konsekvenser som redan idag finns vad gäller spegelkopior med både sådant som ska förstöras enligt bestämmelser om det och annat. Med ett undantag från vad som utgör allmänna handlingar kommer visserligen en del beslagtagna informationsbärare aldrig att innehålla något annat än restinformation som omfattas av undantagen, t.ex. vid ett beslag i syfte att säkra målsägandes rätt. Vid sådana beslag där informationsbärares innehåll är av intresse för den aktuella utredningen, kan förutses att det oftast kommer att vara så att bara en mindre del av innehållet blir allmän handling medan återstoden förblivit undantagen restinformation. Detsamma kommer att gälla för de kopior som görs av innehållet. I arkivhänseende kommer det då att vara väsentligt att dokumentationen av det som görs och hanteringen av informationsbärare och kopior är sådan att det går att hålla isär vad som blivit allmän handling i t.ex. en odelbar spegelkopia och vad som inte blivit det. Detta innebär i förhållande till förstörandebestämmelserna i rättegångsbalken en ny och annorlunda skiljelinje. Enligt förstörandebestämmelser dras som framgått skiljelinjen i stället mellan å ena sidan förundersökningsprotokollhandlingar och processmaterial (allmänna handlingar) samt, å andra sidan,

förundersökningsmaterialets sidomaterial (allmän handling) och restinformation (ej allmän handling).

Det är förstås väsentligt att de brottsbekämpande myndigheter som förvarar informationsbärare och spegelkopior utarbetar former för informationshanteringen så att inte bara rättegångsbalkens regler om förstöring av kopior kan följas utan också de krav i arkivhänseende som gäller. Enligt vår bedömning kräver detta inte någon ändring i lag eller förordning. Vi lämnar därför inte några författningsförslag i den delen.

Undantaget och friheten att meddela och offentliggöra uppgifter

En annan sak som något bör beröras är den indirekta konsekvens som uppstår med vårt förslag till ett undantag från vad som annars är allmän handling i förhållande till den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF respektive 1 kap. 1 och 10 §§ YGL.

Allmänt om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som exempel på vad rätten att meddela och offentliggöra uppgifter innebär kan t.ex. nämnas en rätt att lämna uppgifter till en journalist i syfte att de ska ligga till grund för en artikel i en tidning eller i syfte att de ska publiceras i tidningen, en rätt att själv författa en artikel som tas in i någon tidning, en rätt att själv publicera uppgifter i en bok eller på en hemsida med utgivningsbevis eller i ett tv-program. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har som huvudregel företräde framför den *tystnadsplikt* som följer av sekretessbestämmelser.

Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter har dock inte företräde framför den *handlingssekretess* som följer av sekretessbestämmelser. Det kan således vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter lämna ut själva den allmänna handling som innehåller den sekretessbelagda uppgiften till journalisten och inte heller att t.ex. själv publicera handlingen i en tryckt publika-

tion eller på en hemsida med utgivningsbevis. Detta följer av 7 kap. 20 § 1 och 22 § första stycket 2 och andra stycket TF samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 2 och andra stycket YGL.

I ett antal fall inskränker dock även den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser rätten att meddela och offentliggöra uppgifter på annat sätt än genom att en allmän handling lämnas ut. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag, se 7 kap. 20 § 2 och 22 § första stycket 3 och andra stycket TF och 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 3 och andra stycket YGL. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

Huvudregeln är alltså rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har företräde framför tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser. Bakgrunden till denna huvudregel är att yttrande- och informationsfriheten utgör en grundbult i vårt demokratiska statskick. Avsikten med meddelarfriheten är emellertid inte att få till stånd ett omfattande flöde av hemliga uppgifter från den offentliga förvaltningen till massmedierna och än mindre att sådana uppgifter ska offentliggöras. I förarbetena till sekretesslagstiftningen anges att man – vid överväganden om undantag från meddelarfriheten kan införas – bör utgå från att de tystnadsplikter som inte inskränker meddelarfriheten vid sidan av sin rättsliga funktion kommer att ha den verkan att de utövar ett psykologiskt och moraliskt tryck på de offentliga funktionärerna att vara återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedierna. Det anges vidare att en annan viktig omständighet är att många av de uppgifter som kan komma att lämnas med stöd av meddelarfriheten sannolikt aldrig blir publicerade. En av meddelarfrihetens viktigaste funktioner är nämligen att ge medierna tillgång till bakgrundsmaterial som inte i sig självt är avsett för publicering. Grundprincipen är därför att stor återhållsamhet bör iakttas vid prövningen av om ett undantag från meddelarfriheten bör införas.²

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 111.

Det föreslagna undantaget i 2 kap. TF och meddelarfriheten m.m.

En mängd olika sekretessbestämmelser till skydd för allmänna eller enskilda intressen kan bli tillämpliga i förundersökningar beroende på vad utredningen i fråga handlar om. I en del utredningar eller vid verkställighet av en internationell begäran om rättslig hjälp förekommer uppgifter som är sekretessbelagda enligt bestämmelser där det är särskilt föreskrivet att tystnadsplikten i fråga gäller för rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Vi bedömer dock att i flertalet fall då informationsbärare tas i beslag eller kopieras vid husrannsakan, kommer så inte att vara fallet. I stället kommer uppgifter i upptagningar i informationsbärare och spegelkopior att normalt bara omfattas av sekretessregleringen i

- dels 18 kap. 1 och 1 a §§ OSL (som skyddar uppgifter som hänför sig till det slags utredningar som kommer att omfattas av det föreslagna undantaget, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifter röjs), eller 18 kap. 17 § OSL (som skyddar uppgifter som hänför sig till bl.a. användning av tvångsmedel vid internationell rättslig hjälp på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol, om det kan antas ha varit en förutsättning för den begärande att uppgiften inte skulle röjas),
- dels 35 kap. 1 § OSL (som skyddar uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men). Denna sistnämnda bestämmelse gäller i både aktuella utredningar och verksamhet med internationell rättslig hjälp.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inte inskränkt i fråga om någon av de ovan nämnda sekretessbestämmelserna annat än i mycket speciella fall som vi inte berör vidare här. En konsekvens av vårt förslag om att undanta restinformation från att vara allmän handling, blir således att utlämnande av en upptagning med restinformation till exempelvis en journalist för publicering inte längre kommer att innebära ett meddelarbrott enligt 7 kap. 22 § första stycket 2 TF eller 5 kap. 4 § första stycket 2 YGL.

Vi har ställt oss frågan om det bör leda till något författningsförslag som kompenserar denna effekt så att läget i praktiken

återställs. Man skulle exempelvis då kunna överväga om en sådan effekt skulle uppnås genom tillägg i 7 kap. 20 och 22 §§ TF, samt i motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen, som gör det till ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott respektive meddelarbrott att offentliggöra eller lämna ut en handling som omfattas av det undantag i 2 kap. 14 § första stycket 5 TF som vi föreslår. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara en ändring i offentlighets- och sekretesslagen av innebörd att rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter inte ska gälla i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt nyssnämnda sekretessbestämmelser och som finns i sådana upptagningar som omfattas av vårt föreslagna undantag i 2 kap. 14 § första stycket 5 TF.

Vi menar dock att även om det kanske kan sägas att det skulle vara en följdriktig konsekvens av vårt föreslagna undantag avseende upptagningar från beslag och husrannsakan med kopiering att införa någon begränsning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, så har det inte framkommit några behov av detta. En begränsning i dessa rättigheter måste grunda sig på en konkret behovsprövning, där behovet framstår som mycket starkt. Det handlar om att inskränka så grundläggande principer som rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Något sådant behov finns alltså inte enligt vår mening. Till saken hör vidare att antalet befattningshavare som faktiskt har tillgång till den här aktuella informationen normalt lär vara mycket begränsat. Vår slutsats mot denna bakgrund är att inga begränsningar i meddelarfriheten och rätten att offentliggöra uppgifter bör införas till följd av vårt förslag om undantag i 2 kap. 14 § första stycket 5 TF.

10 Konsekvenser

Vår bedömning: Vårt förslag om ett undantag i 2 kap. TF bedöms varken få ekonomiska eller sådana andra konsekvenser som sägs i 14–15 a §§ kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024. Förslaget är vidare ägnat att stärka den personliga integriteten och det finns inte behov av konsekvensändringar på lagnivå i dataskyddslagstiftningen.

För utredningens arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) och såvitt avser konsekvensbedömningar gäller 14–15 a §§ i deras lydelse före den 6 maj 2024. I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet och en finansiering ska i förekommande fall föreslås vad gäller offentliga aktörer. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för en rad förhållanden i samhällslivet, varav här endast brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet är av intresse att nämna, föreskrivs i 15 § att konsekvenserna härav ska anges. Vidare ska, enligt 15 a §, särskilda konsekvensutredningar göras när det är just författningsförslag som leder till kostnadsmissiga eller andra konsekvenser.

Vi har föreslagit ett undantag i tryckfrihetsförordningen som innebär att upptagningar i beslagtagna eller vid husrannsakan kopierade elektroniska informationsbärare som förvaras hos verkställande beslagsmyndighet inte ska omfattas av begreppet allmän handling i den utsträckning som de inte tillförs utredningsmaterialet eller annars kommer till användning som dokumentationsunderlag i myndighetens verksamhet. Syftet med den föreslagna grundlagsändringen har varit att genom en balansering av insynsintressena gentemot främst skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska

integritet skapa en omfattning av handlingsoffentligheten som är rimligare och mer proportionerlig än vad som följer av det nuvarande rättsläget.

Genom förslaget kan myndigheternas handläggning av en förfrågan om att få ta del av allmän handling eller uppgifter ur allmän handling förenklas, myndigheterna slipper att göra sekretessprövningar. Att ingen sådan prövning behöver göras höjer i sig integritetsskyddet för information som omfattas av ett beslag eller en husrannsakan med kopiering. Till viss del kan förslagen leda till vissa behov av nya rutiner för dokumentation av åtgärder med kopior av inhämtat material. Men sammantaget bedömer vi att den föreslagna förändringen kommer att vara snarare kostnadsbesparande än kostnadsdrivande för myndigheterna.

I övrigt bedömer vi att förslaget inte får några sådana konsekvenser som sägs i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Avslutningsvis kan påpekas att de upptagningar för automatiserad behandling i beslagtagna eller vid husrannsakan kopierade elektroniska informationsbärare som omfattas av vårt förslag, som regel innehåller mycket stora mängder personuppgifter. Vårt förslag innebär dock inte några nya skyldigheter för de brottsbekämpande myndigheterna att samla in, bearbeta, dela, bevara eller i övrigt behandla personuppgifter. I linje med vad som ovan sagts om att integritetsskyddet höjs, medför undantaget i vart fall inget försämrat skydd för registrerades personliga integritet. För övrigt har vi bedömt att vårt förslag inte innebär något behov av ändringar i brottsdatalagen (2018:1177) eller de anslutande lagar om brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling som kompletterar brottsdatalagen.¹

¹ I första hand avses lagen (2018:1693) om polisen behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Nämnas kan vidare lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område samt lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Vårt förslag: Eftersom det är fråga om en ändring av grundlag, ska undantagsbestämmelsen 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 ikraftträdandet.

Förslaget om undantag från begreppet allmän handling syftar till att skapa ett ökat integritetsskydd för dem som, direkt eller indirekt, drabbas av ett beslag eller en husrannsakan med kopiering av en elektronisk informationsbärare. Det är därför angeläget att den föreslagna bestämmelsen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är dock fråga om att ändra i grundlag.

Av 8 kap. 14 § RF följer att grundlag stiftas, och ändras, genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag, vilket bara kan ske under vissa förutsättningar.

Dessa bestämmelser innebär enligt vår uppfattning att den föreslagna bestämmelsen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2027, vilket är det årsskifte som följer på nästa riksdagsval år 2026. Vi föreslår därför detta.

Vårt förslag innebär en reell förändring av rättsläget i fråga om upptagningarnas rättsliga status som allmänna handlingar. Man kan

då fråga sig vad som ska gälla för sådana upptagningar från beslag och husrannsakingar med kopiering av informationsbärare som myndigheterna redan förvarar vid ikraftträdandet och som således utgör allmänna handlingar hos myndigheterna. Frågan är inte bara aktuell för vid ikraftträdandet pågående förundersökningar. Som framgått tidigare är det dessutom relativt vanligt att spegelkopior av informationsbärare bevaras under ganska lång tid efter det att en utredning avslutats, t.ex. därför att de hör till nedlagda förundersökningar och kan komma till användning om förundersökningarna återupptas.

Utan en övergångsbestämmelse skulle upptagningar i vid ikraftträdandet redan beslagtagna informationsbärare upphöra att vara allmänna handlingar i den mån de utgör det vi benämner restinformation. Detsamma skulle gälla beträffande vid ikraftträdandet befintliga spegelkopior eller andra kopior av innehållet i sådana informationsbärare som varit i beslag eller som kopierats från informationsbärare vid en husrannsakan. Man kan fråga sig om en sådan retroaktiv tillämpning är en lämplig ordning.

Det som skulle tala för en retroaktiv tillämpning är *dels* behovet av en begränsning av handlingsoffentligheten som vi pekat på i avsnitt 7.5.3 och som främst handlar om ett behov av ett ökat skydd för den personliga integriteten för den som berörs av det straffprocessuella tvångsmedlet i fråga, *dels* frånvaron av något påtagligt eller berättigat allmänt insynsintresse i restinformation, se avsnitt 7.5.4.

Att ändra grundlagsrättslig status för myndigheters handlingar retroaktivt så att det som varit allmän handling upphör att vara det är emellertid principiellt mycket tveksamt. Den ståndpunkten gäller rent generellt för redan insamlad information. Men det blir särskilt otillfredsställande, om det vid ikraftträdandet pågår ett förvaltningsärende om prövning enligt 2 kap. TF av en begäran att få del av en allmän handling från upptagningar i en informationsbärare eller en kopia därav.

Vid bedömningen av behovet av en övergångsregel måste, enligt vår uppfattning, stor vikt fästas vid att 2 kap. TF syftar till att skapa en grundlagsskyddad rättighet för varje enskild person. Denna rättighet kan bara inskränkas genom ändring i grundlag.¹ Rättigheten består i att varje person har en rätt till insyn i på visst sätt rättsligt definierade handlingar hos myndigheterna, en rättighet som var

¹ För andra än svenska medborgare kan dock inskränkning ske genom lag, se 14 kap. 5 § TF.

och en kan göra gällande och få prövad såsom sökande hos varje myndighet. En grundlagsändring med ett undantag från begreppet allmän handling skulle, som framgått, retroaktivt ta bort det centrala objektet för en rättighet som fram till ikraftträdandet funnits. Utan en övergångsbestämmelse skulle, med andra ord, den rättsliga statusen för rättighetsobjektet som uppkommit enligt den vid det statuskonstituerande tillfället gällande lydelsen av rättighetslagstiftningen helt upphöra. Vi menar att det vid grundlagsändring som har en konkret rättighetsbegränsande verkan, bör krävas alldeles särskilt starka skäl för retroaktiv verkan på så sätt att hos myndigheterna redan befintliga allmänna handlingar byter rättslig status så att de undandras handlingsoffentligheten. Även om skälen för införandet av det införda undantaget för restinformation är starka, finner vi dem dock inte så starka att de tar över de principiella skälen mot en retroaktiv rättighetsbegränsning.

I sammanhanget kan nämnas att någon särskild ledning för bedömningen inte kan hämtas från lagstiftningsärendet då säkerhetskopior undantogs från att vara allmänna handlingar. Någon övergångsbestämmelse antogs inte i det ärendet för redan framställda handlingar, se 2 kap. 13 § andra stycket TF och prop. 2009/10:58. I det fallet bedömdes rättsläget för säkerhetskopiors rättsliga status, dvs. allmänna handlingar eller inte, vara oklart vilket skiljer sig från den restinformation som vårt förslag till undantag omfattar (a. prop. s. 22). En annan skillnad är att säkerhetskopior – dvs. handlingar som en myndighet förvarar bara för att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information – är handlingar som finns i myndigheters separata säkerhetssystem just för att som kopior kunna ersätta information som gått förlorad i myndigheternas ordinarie verksamhet och informationstekniska driftsmiljö p.g.a. misstag, sabotage, systemfel eller liknande. Säkerhetskopior har alltså också funktionen att kunna säkerställa handlingsoffentligheten genom att kunna ersätta allmänna handlingar som av någon anledning gått förlorade hos myndigheten. I det avseendet är restinformation en helt annan sak, de är i dag allmänna handlingar i myndigheternas ordinarie verksamhet.

Vi vill också framhålla att det inte heller kan göras någon annan principiell bedömning än den vi gjort ovan av det förhållandet att införandet av nya materiella sekretessbestämmelser normalt görs

tillämpliga även retroaktivt på uppgifter hos myndigheter, däribland i allmänna handlingar, som redan finns hos myndigheterna vid ikraftträdandet. Det ska nämligen hållas i minnet att sekretessen oftast är tidsbegränsad vad gäller uppgifter i allmänna handlingar och normalt är försedd med skaderekvisit samt att det kan finnas tillämpliga sekretessbrytande regler. Sammantaget medför detta att en ny sekretessbestämmelse inte på något absolut sätt undantar en allmän handling från rätten till insyn på motsvarande sätt som om den upphör att vara allmän handling vilket, sett från en enskild sökandes perspektiv, i praktiken är detsamma som om den hade gallrats genom att förstöras.

Vår slutsats blir mot bakgrund av det ovan sagda att en övergångsbestämmelse bör införas som innebär att den föreslagna undantagsbestämmelsen inte blir tillämplig i fråga om restinformation som härrör från informationsbärare som tagits i beslag eller kopierats vid husrannsakan före ikraftträdandet av undantagsbestämmelsen. Vi föreslår därför en sådan övergångsbestämmelse. Den kommer att innebära att en begäran om att få ta del av upptagning med sådan restinformation kommer att få bedömas enligt 2 kap. TF i dess lydelse före den 1 januari 2027 alldeles oavsett om sökandens begäran framställs före eller efter ikraftträdandet.

12 Författningskommentar

12.1 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 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.

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.

I paragrafen räknas ett antal undantag från begreppet allmän handling upp. Övervägandena om ett nytt undantag finns i avsnitt 7.5, 8.2.2 och 9.1.

I den nya *punkten 5 i första stycket* föreskrivs ett undantag från reglerna i tryckfrihetsförordningen som innebär att upptagningar för automatiserad behandling i beslagtagna eller vid husrannsakan kopierade elektroniska informationsbärare som utgångspunkt inte ska anses som allmänna handlingar trots att de i och för sig är förvarade och inkomna på sätt som följer av 2 kap. 6 och 9 §§ TF. Undantaget omfattar inte bara beslag och husrannsakan med kopiering i förundersökningar enligt 23 kap. RB utan även när sådan åtgärd sker i brottsutredningar enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare där den misstänkte är under 15 år eller i utredningar om självständigt förverkande enligt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. Undantaget omfattar också beslag eller husrannsakan med kopiering som sker på utländsk begäran inom ramen för förfaranden om någon form av internationell rättslig hjälp, liksom då en svensk förundersökningsmyndighet mottar en informationsbärare eller en kopia av en sådan som tagits i beslag eller kopierats vid husrannsakan utomlands på svensk begäran. Exempel på regleringar rörande internationell rättslig hjälp finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Den gemensamma nämnaren är att beslag och husrannsakan används som tvångsmedel inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande. Därmed omfattas exempelvis inte sådant administrativt ”beslag” av handlingar som avses i artikel 23 i EU:s marknadsmissbruksförordning och som Finansinspektionen är behörig myndighet att genomföra i sina undersökningar av att vissa förbud i förordningen inte överträtts.¹

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG. Se även 4 kap. lagen (2016:1306) om kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

Undantaget avser upptagningarna som sådana, inte olika exemplar av upptagningarna. Även kopior, exempelvis spegelkopior, av upptagningar i informationsbärare omfattas således av undantaget.

En förutsättning för att undantaget ska bli tillämpligt är att upptagningen finns hos den myndighet som har verkställt tvångsmedlet eller övertagit ansvaret för informationsbäraren eller kopian från husrannsakan. Den sistnämnda situationen, alltså den att en myndighet har övertagit ansvaret, kan inträffa när en förundersökningsmyndighet får en informationsbärare eller en spegelkopia överlämnad till sig genom internationell rättslig hjälp. Detsamma gäller när en informationsbärare tas i beslag hos en brottsbekämpande myndighet varefter den beslagtagna informationsbäraren överlämnas till den myndighet som ska utföra förundersökningsarbetet. Regler om detta finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och kustbevakningslagen (2019:32). På motsvarande sätt kan t.ex. Ekobrottsmyndigheten motta en beslagtagna informationsbärare från Skatteverket som verkställt beslaget åt Ekobrottsmyndigheten.

I *tredje stycket*, som är nytt, föreskrivs i *första meningen* att undantaget i första stycket 5 inte ska tillämpas på den del av en upptagning som har tillförts dokumentationen i en utredning eller annan verksamhet hos utredningen. Det är med uttrycket tillförs dokumentationen i exempelvis en utredning som undantaget från vad som ska anses vara allmän handling avgränsas. Om endast en del av en upptagning tillförs dokumentationen, blir den tillförda delen en upptagning som utgör en allmän handling. Upptagningar kan tillföras utredningen till följd av bestämmelserna i bl.a. 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen om objektivitetsplikt, protokollföring och dokumentation. Sådana upptagningar är normalt intressanta för utredningen och ska därför inte undantas från handlingsoffentligheten. För att upptagningen eller en kopia av den ska anses ha tillförts utredningen krävs någon aktiv åtgärd från utredningspersonalens sida. Åtgärden ska innebära att upptagningen eller en del av den blir en del av förundersökningens totala dokumentation av åtgärder och insamlat utredningsmaterial. Det är därvid ointressant huruvida upptagningen slutligen hamnar i förundersökningsprotokollet eller i sidomaterialet. Det är först i och med en sådan åtgärd som upptagningen omfattas av den principiella insynsrätt som misstänkta får fr.o.m. slutdelgivningen.

Har en sådan åtgärd inte skett, ingår upptagningen inte i förundersökningsmaterialet. Sådana upptagningar har inte tillförts utredningen även om de under utredningen är översiktligt granskade och bortsorterade av förundersökningsledare, utredare eller analytiker såsom ointressanta för utredningen eller för försvaret. Helt ointressant information av nu nämnt slag benämner utredningen restinformation. Sådan information omfattas alltså undantaget i punkt 5 första stycket. Har restinformation däremot tagits fram efter en misstänkts begäran om komplettering av förundersökningsmaterialet (23 kap. 18 b eller 19 § RB), ska den i framtagna del också anses tillförd utredningens dokumentation och blir som en sådan upptagning allmän handling. Med utredning åsyftas här i första hand förundersökning, men även utredning enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare där den misstänkte är under 15 år eller i utredningar om självständigt förverkande. Däremot avses inte verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Med upptagning som tillförs annan verksamhet hos myndigheten avses t.ex. att myndigheten vidarebefordrar restinformation som överskottsinformation för att tillföras en annan utredning eller annan verksamhet inom myndigheten. Sådan s.k. sekundäranvändning av vid utredning inhämtad information blir alltså allmän handling hos myndigheten i fråga.

Att en begäran enligt 2 kap. TF om att få del av allmän handling i och för sig kan omfatta en begäran om att också få del av restinformation samt att hanteringen av den begäran leder till viss kontroll och genomgång, innebär dock inte att restinformationen ska anses ha tillförts någon verksamhet vid myndigheten. Prövningen av en begäran om rätt att ta del av allmän handling enligt 2 kap. TF som exempelvis omfattar hela innehållet i en spegelkopia ska alltså inte kunna leda till att restinformation i spegelkopian ändrar rättslig status.

Om restinformation av någon anledning, lämnas ut till mottagare utanför myndigheten, ska det dock inte leda till att restinformationen blir allmän handling hos den utlämnande myndigheten. Frånsett de fall som nämnts tidigare angående överlämnande av en beslagtagna informationsbärare till den myndighet som ska utföra förundersökningsarbetet, blir den utlämnade restinforma-

tionen dock inkommen allmän handling hos en mottagande myndighet.

Som framgått ovan får kopior av informationsinnehållet i en beslagtagnen eller vid husrannsakan påträffad och kopierad informationsbärare samma rättsliga status som den ursprungliga upptagningen och fortsätter att ha det om kopiorna bevaras även efter det att beslaget av informationsbäraren hävts, informationsbäraren förstörts efter förverkande eller innehållet i informationsbäraren annars ska anses ha gallrats. Om upptagning från kopian därefter tillförs förundersökningens dokumentation eller annan verksamhet på sätt som anges i tredje stycket första meningen, blir den tillförda delen att se som allmän handling på samma sätt som om den tillförts direkt från innehållet i informationsbäraren.

Av *andra meningen i tredje stycket* framgår att undantaget i första stycket 5 inte heller ska tillämpas om tvångsmedlet har använts för att beslagta en elektronisk informationsbärare eller kopiera en sådan vid husrannsakan i annan verksamhet än den som avser utredning eller internationell rättslig hjälp. Bestämmelsen syftar i första hand på den förebyggande och förhindrande brottsbekämpningen. För närvarande omfattar detta husrannsakingar med kopiering av elektroniska informationsbärare som kan ske såväl enligt preventivlagen som i den särskilda utlänningskontrollen. Dessa omfattas alltså inte av tillämpningsområdet för undantaget i första stycket 5. Vad exakt som faller utanför tillämpningsområdet kan förändras vid eventuella ändringar i reglerna om användning av tvångsmedlen beslag och husrannsakan med kopiering. Om dessa får ett ökat användningsområde utanför utredningsverksamhet än vad som är fallet i dag, medför det således ingen utvidgning av tillämpningsområdet för undantaget från handlingsoffentligheten i första stycket 5.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Tove Carlén

Behovet av en ny reglering

Bakgrunden till utredningen, dvs. domen från 2018 (HFD 2018 ref. 17), satte strålkastarljuset på förhållandet att beslag i en digital miljö kan bli mer omfattande än vad polisen vill. Detta i sin tur leder till att stora mängder information blir allmänna handlingar. Domen i sig visar dock inte på ett praktiskt problem. I praktiken blir detta ett problem för myndigheterna först när stora mängder allmänna handlingar begärs ut.

Frågan om frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling utreddes 2017 (Ds 2017:37). Den enkätundersökning som gjordes inom ramen för den utredningen visade att ärendena sällan ger upphov till stora problem för myndigheterna. Utredaren menade dessutom att det finns ett flertal åtgärder som myndigheterna kan vidta för att effektivt hantera de aktuella situationerna. Några förändringar i den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar förslogs därför inte 2017.

Det är inte visat att det finns ett problem idag med att det begärs ut stora mängder information till följd av att beslagtagna datorer och spegelkopior är allmänna handlingar. Det är inte heller visat att problemet skulle ökat efter domen 2018. Att det potentiellt skulle kunna bli ett problem är inte tillräckligt för att införa en så stor inskränkning av offentlighetsprincipen som den föreslagna grundlagsändringen innebär.

Den tekniska utvecklingen

Det har snart gått 30 år sedan Hem-PC-reformen. Att det finns datorer i många hem och på alla kontor och att dessa tas i beslag har varit ett faktum under många år. Det finns inget som visar att den tekniska utvecklingen just nu skulle motivera ändrade regler. Tvärtom går den tekniska utvecklingen mer och mer emot att information inte samlas på hårddiskar lokalt i datorn, utan hos olika externa aktörer till exempel i molntjänster, dvs. på servrar som finns någon annanstans än hos ägaren av den enskilda datorn. Behoven av beslag av hårddiskar kan därför snarast minska i framtiden.

Utvecklingen av generativ AI går också snabbt. Med hjälp av generativ AI kan man redan idag gå igenom och analysera stora mängder text, bilder och videor. Inom EU finns förslag om att skanna information i mobiltelefoner för att identifiera övergreppsmaterial på barn med hjälp av AI-teknik (CSAM-förordningen). Att vi inte i framtiden skulle kunna sekretesspröva stora mängder data med hjälp av AI framstår som osannolikt med tanke på hur snabbt den tekniska utvecklingen på området går. Bilden av att regleringen riskerar att bli administrativt betungande i framtiden kan därför ifrågasättas.

Insynsintresset

Det finns ett stort värde i att allmänheten har möjlighet till insyn i vilket material som polis och åklagare har till sitt förfogande. Detta värde tenderar dock att underskattas. Generellt tycks polis och åklagare själva vara så färgade av att ha tillgång till allt, att det blir svårt att föreställa sig hur det är att betrakta polisutredningen utifrån, utan samma möjlighet till insyn. De tycks utgå från att det enbart finns intresse av att få insyn i det material som tillförts utredningen. För en utomstående kan det dock finnas minst lika stort intresse av att få insyn i det material som inte tillförts utredningen. För en journalist är det lika självklart att det kan finnas värdefull information utanför förundersökningen som det tycks vara för polis och åklagare att det inte finns något av intresse där.

Ytterligare en aspekt är partsinsynen. Det faktum att den beslagtagna datorn är en allmän handling gör att insynsmöjligheten för parten är större än partsinsynen. Det gör att offentlighetsprincipen

fyller en funktion som går utöver partsinsynen och som har en rättssäkerhetsfunktion. Som exempel kan nämnas om myndigheten valt att inte ta med information i förundersökningen som talar till den tilltalades fördel och denne nekas rätt att få förundersökningen kompletterad med informationen. Idag finns det möjlighet för den tilltalade att då begära ut informationen med stöd av offentlighetsprincipen, men med den föreslagna grundlagsändringen kommer det inte längre vara möjligt eftersom informationen inte kommer att vara allmän handling. Att uppgifterna troligtvis omfattas av sekretess och därmed kanske ändå inte lämnas ut har underordnad betydelse, möjligheten att få saken prövad ska inte underskattas ur rättssäkerhetssynpunkt.

Undantaget får också konsekvenser för rättssäkerheten generellt. Om det finns en misstanke om att polis eller åklagare undanhållit information som borde ingått i förundersökningen finns det idag möjlighet att begära ut informationen med stöd av offentlighetsprincipen. Med utredningens förslag försvinner den möjligheten och det kommer inte heller vara möjligt att överklaga ett beslut om att inte lämna ut en handling som finns i en beslagtagna dator, men som inte är del av förundersökningen. Detta i sig kan undergräva förtroendet för de rättsvårdande myndigheterna.

Den personliga integriteten

Skyddet för den personliga integriteten har förstärkts de senaste åren, inte sällan på bekostnad av offentlighetsprincipen. Det framstår som att den personliga integriteten ofta får stå tillbaka till förmån för brottsbekämpande myndigheters behov av nya verktyg i form av hemliga tvångsmedel, men sällan till förmån för allmänhetens rätt till insyn. Detta blir tydligt i utredningen. Integritetsaspekten färgas av att polis och åklagare tenderar att underskatta den integritetskränkning det innebär att polisen beslagtar en dator, men överskattar den integritetskränkning som kan uppstå vid en eventuell sekretessprövning av innehållet i datorn.

För en enskild kan det uppfattas som en omfattande integritetskränkning att veta att polisen kan gå igenom ens dator. Det är inte heller så enkelt som att säga att polisen aldrig behöver titta på eller har ett intresse för privat information. Och även om polisen tycker

att de inte i onödan går igenom privat information, vet inte den som utsätts för tvångsmedlet i vilken utsträckning polisen gått igenom privat information. Det är därför inte säkert att den enskilde uppfattar det som en värre kränkning att en tjänsteman går igenom datorn vid ett tillfälle för att göra en sekretessprövning än att polisen har datorn i beslag och går igenom den.

Den primära integritetskränkningen, som sker varje gång en dator tas i beslag, anses motiverad utifrån behovet av brottskämpning. Att informationen på en hårddisk i undantagsfall begärs ut som allmän handling och att det då måste göras en sekretessprövning är motiverat utifrån insynsbehov. Trots det utgår utredningen från premissen att integritetskränkningen vid sekretessprövningen är värre eller i vart fall icke nödvändig. För en person som har en annan syn på den primära integritetskränkningen framstår detta resonemang som haltande.

Ett undantag främmande för tryckfrihetsförordningen systematik

Undantaget för en beslagtagna eller vid husrannsakan kopierad informationsbärare föreslås ingå under punkterna i 2 kap. 14 § TF. De övriga undantagen i den paragrafen beskriver situationer där det får anses naturligt att informationen inte ska bli offentlig. Som exempel kan nämnas att meddelanden som omfattas av källskydd och som lämnas till en periodisk skrift vid en myndighet inte är att anse som allmänna handlingar (2 kap. 14 § första stycket 2 TF).

Det undantag som föreslås i utredningen har dock en helt annan karaktär. Motivet är dels att integritetsskydd, dels risken för praktiska olägenheter för myndigheterna. Eftersom detta är problem som hittills kunnat lösas utan ingrepp i grundlag finns det ingen naturlig hemvist i tryckfrihetsförordningen för undantaget och det framstår därför som främmande för tryckfrihetsförordningens systematik. Att undanta visst beslagtagna material från offentlighetsprincipen innebär ett stort avsteg från den grundläggande principen om att en inkommen handling är en allmän handling. Det öppnar upp för ytterligare undantag där det anses påkallat till exempel av hänsyn till den personliga integriteten eller för att ett utlämnande anses administrativt betungande. Vid sidan av de argument som ovan anförts mot undantaget är detta, det sista, men inte det minsta.

Kommittédirektiv 2023:171

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

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

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

Utredaren ska därför bl.a.

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

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

Behovet av en utredning

Beslagtagna handlingar betraktas som allmänna handlingar ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beslagsutredningen har övervägt ändringar i sekretesskyddet för beslagtagna handlingar

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

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

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

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

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

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

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

De brottsbekämpande myndigheterna har på senare år fått tillgång till nya verktyg som gör det möjligt att samla in elektronisk information på andra sätt än tidigare. Med hjälp av exempelvis genomsökning på distans, som infördes den 1 juni 2022, kan brottsbekämpande myn-

digheter få tillgång till elektronisk information, till exempel i externa servrar eller i molntjänster. Tvångsmedlet ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag och får göras i samma syfte (prop. 2021/22:119 s. 78). Användningen av genomsökning på distans kan leda till att kopior av information från en elektronisk informationsbärare hämtas in på samma sätt som efter ett beslag, med den huvudsakliga skillnaden att något fysiskt föremål inte tagits i beslag.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högstkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning.
Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning
och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen.
Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv
domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges
säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder
för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra.
[62]

Ökat informationsutbyte mellan myndig-
heter. Behov och föreslagna föränd-
ringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag
för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna.
[75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som
inhämtas genom straffprocessuella
tvångsmedel. [79]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprövning på
miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Animalieproduktion med hög konkurrens-
kraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-
egendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]

En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]

En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister.
[57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ända-
målsenligt stöd till barn och vuxna
som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap
för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-
skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal
hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]