



## Högsta förvaltningsdomstolen

### Överklagande av en dom att inte lämna ut sekretessbelagda uppgifter

#### Klagande

Åklagarmyndigheten  
Box 5553  
114 85 Stockholm

#### Överklagade avgörandet

Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 november 2017 i mål nr 2975-17

#### Yrkande

Åklagarmyndigheten yrkar att de efterfrågade uppgifterna **skyndsamt** ska lämnas ut till kammaråklagaren Y vid åklagarkammaren i X-stad.

Förundersökning om grov våldtäkt pågår. Det hemställs därför om **skyndsamt** handläggning.

#### Frågan i målet

Det är enligt Åklagarmyndighetens uppfattning av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen ytterligare klargör omfattningen av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

#### Bakgrund

I en vid Åklagarmyndigheten pågående förundersökning om grov våldtäkt begärde kriminalinspektören X på uppdrag av förundersökningsledaren Y att uppgifter angående vilka ungdomar som var inskrivna under september och oktober 2017 vid HVB-hemmet Z samt M-teamet centrum, samtliga verksamheter inom Socialförvaltningen i A kommun, skyndsamt skulle tillställas förundersökningen.

Begäran avser förteckning med namn, födelsetid, adressuppgifter, lägenhetsnummer, mobiltelefonnummer samt vårdnadshavare/gode män gällande de boende.

Uppgifterna begärdes ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL.

A kommun avskog den aktuella begäran. Kommunen åberopade 26 kap.1 § OSL.

Åklagarmyndigheten överklagade kommunens beslut till Kammarrätten i Jönköping, som genom den nu aktuella domen avskog överklagandet.

### **Grunderna för överklagandet**

Av 6 kap. 5 § OSL följer att en myndighet på begäran av annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det annars skulle hindra arbetets behöriga gång.

I 8 kap. 1 § OSL stadgas att en uppgift för vilken det råder sekretess enligt denna lag inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller förordning som denna lag hänvisar till.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 10 kap. 23 § OSL följer att uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt bl.a. 26 kap. 1 § får lämnas till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

I RÅ 1989 ref. 7 hade Polismyndigheten begärt att från en vårdcentral få ta del av vissa uppgifter för att kunna hitta modern till ett ännu inte identifierat barn, som fötts levande men inom högst ett dygn omkommit genom drunkning. Polismyndigheten begärde att få ta del av de uppgifter som vårdcentralen hade tillgång till beträffande kända graviditeter som normalt skulle ha lett till förlossning under tiden oktober 1987 t.o.m. juni 1988 men där uppgift saknades om vad graviditeten lett till, samt uppgifter om kvinnor som vårdcentralen kommit i kontakt med i andra sammanhang som hade med förlossningsrelaterade sjukdomar att göra under aktuell tid. Regeringsrättens majoritet fann att ett fullständigt tillmötesgående av Polismyndighetens framställning skulle medföra att uppgifter i åtskilliga – kanske de flesta – fall skulle komma att lämnas ut, trots att patienten inte med fog kunde misstänkas för brottet eller ens för något brott över huvud taget. Enligt Regeringsrättens majoritet saknades det stöd i sekretesslagen för att i så vid omfattning lämna ut uppgifter. En av Regeringsrättens ledamöter var skiljaktig beträffande motiveringen och fann att det inte kunde anses föreligga hinder mot en mer vidsträckt tillämpning av den sekretessbrytande bestämmelsen. Dock att uppgifterna skulle få lämnas ut endast om de kunde antas vara av värde för en pågående brottsutredning.

I RÅ 2004 ref. 102 fann Regeringsrätten (med hänvisning till RÅ 1989 ref. 7) att ett utlämnande av uppgifter om personer som återkallat sitt samtycke när det

gällde material i det s.k. PKU-registret (se 25 kap. 15 § OSL) inte kunde ske eftersom personerna i fråga inte med fog kunde misstänkas för något brott.

Regeringen har i beslut den 29 juli 2011 (dnr N2011/4356/TE) prövat frågan om fotografier av registreringsskyltar, vilka tagits i syfte att debitera trängselskatt och som därmed omfattades av skattesekreteress (27 kap. 1 § OSL), fick lämnas ut till polisen i syfte att där kunna användas i en pågående förundersökning avseende grovt rån. I sitt beslut konstaterar regeringen inledningsvis att det framgick av praxis att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL inte kan tillämpas för att lämna ut uppgifter om personer som inte med fog kan misstänkas för något brott och hänvisade därvid till RÅ 1989 ref. 7 och RÅ 2004 ref. 102. Uppgifterna lämnades istället ut med stöd av den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § första stycket OSL).

### **Åklagarmyndighetens bedömning**

Förundersökning angående grov våldtäkt pågår. För grov våldtäkt är inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i 4 år (6 kap. 1 § fjärde stycket brottsbalken). De närmare omständigheterna kring aktuella misstankar framgår av en PM upprättad av kammarråklagaren Y, se bilaga till Åklagarmyndighetens överklagande av kommunens beslut. Bilagan finns i kammarrättens akt (sekretess).

Det är i detta fall fråga om ett mycket allvarligt och samhällsfarligt brott. Gärningsmännen är än så länge okända. Det kan befaras att den som gjort sig skyldig till ett brott av förevarande slag kan komma att återfalla i brott av mycket allvarligt slag. Det därför är av synnerligen stor vikt att de efterfrågade uppgifterna tillförs förundersökningen så att de aktuella gärningsmännen kan identifieras och brottet därmed klaras upp, samt att risken för fortsatt mycket allvarlig brottslighet kan motverkas.

Det kan, som den skiljaktiga ledamoten i RÅ 1989 ref. 7 också påpekar, vid en läsning av förarbetena<sup>1</sup> till den aktuella bestämmelsen framstå som att de uppgifter som får lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL i första hand avser uppgifter angående någon enstaka eller ett fåtal, redan när framställningen görs identifierade personer. Som den skiljaktiga ledamoten framhåller finns det dock inte några uttalanden, vare sig i förarbetena eller i kommentaren till OSL, som går ut på att en begränsning av möjligheterna till utlämning till enbart sådana uppgifter skulle ha varit avsedd. Det är också tydligt att ordalydelsen ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott” talar mot en sådan tillämpning av bestämmelsen. Som den skiljaktiga ledamoten också framhåller torde det väsentliga för ett utlämnande vara att uppgifterna kan antas vara av värde för en pågående brottsutredning.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1981/82:186 s. 20 f. och s. 64, prop. 1983/84:142 s. 34 f. och s. 48 samt KU 1982/83:12 s. 16-17.

I det nu aktuella fallet är det, till skillnad från situationen i RÅ 1989 ref. 7, fråga om ett mycket samhällsfarligt brott. Det är också fråga om brottslighet där det finns en mycket betydande risk för återfall. Intresset av att polis och åklagare får del av de efterfrågade uppgifterna väger i detta fall därför synnerligen tungt.

De uppgifter som begärs ut avser identitets- och kontaktuppgifter till de som varit inskrivna vid de aktuella boendena under en begränsad tid, nämligen september-oktober 2017. Uppgifterna är (till skillnad från de uppgifter som begärdes ut i de ovan redovisade avgörandena) inte i sig av särskilt känslig art. Det bör i sammanhanget även beaktas att de efterfrågade uppgifterna kommer att omfattas av sträng sekretess även hos Åklagarmyndigheten (se 35 kap. 1 § OSL).

Uppgifterna bör därför lämnas ut till förundersökningsledaren.

### **Prövningstillstånd**

För att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande av förevarande slag krävs prövningstillstånd (35 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

Prövningstillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen (36 § förvaltningsprocesslagen).

Huvudregeln i OSL är att sekretess gäller även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Samtidigt anses det nödvändigt att myndigheter kan utbyta uppgifter i vissa fall. Av dessa skäl har sekretessbrytande bestämmelser införts i bl.a. 10 kap. OSL.

Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL följer att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Här följer således direkt av bestämmelsen att en intresseavvägning ska ske. Uppgiftsskyldigheten enligt denna bestämmelse är inte begränsad till någon viss myndighet, vilket innebär att om någon primär sekretessbestämmelse<sup>2</sup> inte är tillämplig hos den myndighet som begär ut uppgiften och det inte heller finns någon bestämmelse om överföring av sekretess (sekundär sekretessbestämmelse<sup>3</sup>), kommer uppgiften att bli offentlig hos den myndighet som begär ut uppgiften.

Viss sekretess, som det ansetts särskilt angeläget att upprätthålla i förhållande till andra myndigheter, t.ex. socialtjänstsekretessen, har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde (10 kap. 27 § andra stycket OSL). I

---

<sup>2</sup> Se 3 kap. 1 § OSL

<sup>3</sup> Se 3 kap. 1 § OSL

vissa fall har det dock ansetts viktigt att även sådan sekretess kan brytas, t.ex. när det är fråga misstanke om allvarliga brott (10 kap. 23 § OSL). Som ytterligare begränsning gäller då att uppgifterna i sådana fall uteslutande får lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Det ska därvid framhållas att de uppgifter som tillförs en brottsutredning, men som inte läggs till grund för åtal, kommer att omfattas av förundersökningssekretess, vilken till skydd för den enskilde gäller med samma styrka och under lika lång tid (70 år) som socialtjänst- eller sjukvårdssekretess (35 kap. 1 § OSL).

Innebörden av uttrycket ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott” i 10 kap. 23 § OSL har inte klarlagts, vare sig i förarbetena till sekretesslagen eller OSL. Det finns å andra sidan inte några uttalanden i förarbetena som går ut på att avsikten varit att uppgiftsskyldigheten ska begränsas till att avse en redan vid framställningen identifierad person som kan misstänkas för brottet. Om så vore fallet borde nämligen ordalydelsen av bestämmelsen vara en annan.

Regeringsrättens avgörande RÅ 1989 ref. 7 är inte enhälligt såvitt avser vad som innefattas i begreppet ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott”. Avgörandet har dock utan vidare kommit att få ett mycket stort genomslag i senare praxis (RÅ 2004 ref. 102) och därvid kommit att tolkas så att det endast är uppgifter som är direkt kopplade till en i förväg identifierad misstänkt person som kan lämnas ut med stöd av den aktuella bestämmelsen (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 23 december 2005 i mål 3378-05 där Polismyndigheten i förundersökning avseende den s.k. Hagamannen nekades att ta del av uppgifter från en socialnämnd i syfte att kunna identifiera gärningsmannen. Kammarrätten åberopade RÅ 1989 ref. 7. Kammarrättens dom har inte överklagats).

En sådan begränsning av bestämmelsens tillämpning kan dock inte ha varit lagstiftarens avsikt och kan enligt Åklagarmyndighetens uppfattning heller inte utläsas av majoritetens domskäl i RÅ 1989 ref. 7, där det vidare uttalas bl.a. följande.

”Däremot är personalen vid vårdcentralen i enlighet med det tidigare anförda skyldig att på polismyndighetens begäran lämna ut uppgifter som angår misstanke om det i framställningen angivna brottet. Framställningen har visserligen getts en vidare syftning men får anses innefatta en begäran om att erhålla de uppgifter sekretesslagen medger. Från vårdcentralens sida hade därför uppgifter bort lämnas om den eller de av de med framställningen avsedda kvinnorna där i förekommande fall enligt vårdcentralen tillgängliga uppgifter omständigheterna är sådana att uppgifterna om dem angår misstanke om det aktuella brottet. Då så inte skett skall myndighetens framställning prövas på nytt med iakttagande av vad som nu sagts.”

I 23 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om förundersökning i brottmål. I fråga om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller 24-28 kap.

Av 23 kap. 14 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken följer att förundersökningsledaren hos rätten kan begära att skriftligt bevis ska företes eller föremål tillhandahållas för besiktning eller förordande om att allmän handling som kan antas ha betydelse som bevis ska tillhandahållas förundersökningen (edition i brottmål). Denna bestämmelse är dock bara tillämplig när någon kan skäligen misstänktas för brottet (se NJA 2003 s. 107 och NJA 2015 s. 631 p. 38).

Det finns således ett flertal bestämmelser till stöd för de brottsutredande myndigheterna när det gäller inhämtande av bevisning m.m. rörande en redan skäligen misstänkt person. Om även uppgiftsskyldigheten enligt 10 kap. 23 § OSL begränsas till att avse en redan vid framställningen skäligen misstänkt person, kan ifrågasättas behövligheten av bestämmelsen.

I Regeringens beslut den 29 juli 2011 (dnr N2011/4356/TE) var det fråga om förundersökning avseende grovt rån. Regeringen fann att ett utlämnande enligt 10 kap. 24 § OSL inte kunde ske av uppgifter som omfattades av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL, eftersom de efterfrågade uppgifterna avsåg personer som inte med fog kunde misstänktas för något brott. Uppgifterna lämnades däremot ut med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

10 kap. 24 § OSL innehåller samma formulering som 10 kap. 23 §, dvs, ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott”. I samband med att 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (nuvarande 10 kap. 24 § OSL) infördes tog föredragande statsrådet upp förhållandet mellan den bestämmelsen och generalklausulen (dåvarande 14 kap. 3 § sekretesslagen). Han anförde därvid bl.a. följande (prop. 1983/84:142 s. 32):

I detta sammanhang uppkommer också frågan i vad mån den föreslagna bestämmelsen inverkar på möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Frågan är alltså vilket utrymme det finns i fortsättningen för att tillämpa generalklausulen på uppgifter om brott.

Jag vill då till en början slå fast att den nya bestämmelsen anger huvudregeln för när myndigheterna ska kunna lämna uppgifter om brott. I den mån det finns längre gående bestämmelser om rätt eller skyldighet att rapportera brott i sekretesslagen eller annan lagstiftning ska de givetvis tillämpas.

När det gäller brott som är av sådan svårighetsgrad att den nya bestämmelsen kan tillämpas, dvs. brott som kan antas föranleda strängare påföljd än böter, finns det inte behov av att dessutom åberopa

generalklausulen. Som jag har sagt [– –] kan generalklausulen däremot åberopas som stöd för att lämna ut uppgifter om misstankar som angår förestående brott. Det är också möjligt – och här innebär mitt förslag ingen ändring – att i vissa fall tillämpa generalklausulen på uppgifter angående misstankar om brott som inte kan antas medföra annan påföljd än böter. Myndigheterna bör alltså enligt min mening ha samma möjligheter som hittills att utbyta information om mindre allvarliga brott med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Om lagstiftarens avsikt varit att en sådan begränsad tillämpning av bestämmelserna i 10 kap. 23 och 24 §§ OSL som nuvarande praxis ger uttryck för skulle vara rådande, kan ifrågasättas behovet av 10 kap. 24 § OSL, eftersom den sekretess som kan brytas med stöd av den bestämmelsen även kan brytas med stöd av generalklausulen. Enligt Åklagarmyndigheten ger detta ytterligare stöd för uppfattningen att en sådan begränsning knappast kan ha varit avsedd. Vad som istället måste vara avgörande är uppgifternas betydelse för en pågående brottsutredning (jfr JO 1994/95 s. 516).

Till ytterligare belysande av att det är uppgifternas betydelse för den pågående brottsutredningen som måste vara avgörande, kan anföras att om bara det förhållandet att en person är skäligen misstänkt för ett brott av allvarligt slag är sekretessbrytande, skulle myndigheten alltså inte kunna neka ett utlämnande av uppgifter om personen, även om det kan ifrågasättas vilken betydelse uppgifterna har för den pågående brottsutredningen.

Kammarrätten har i den nu överklagade domen angett att det i 10 kap. 23 § OSL inte medges någon möjlighet att ta hänsyn till det misstänkta brottets eventuella samhällsfarliga art eller fortsatt sekretess för uppgifterna. Någon intresseavvägning av detta slag har såvitt framkommit inte heller förekommit i tidigare praxis.

Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning torde det dock, mot bakgrund av den systematik enligt vilken sekretesslagstiftningen är uppbyggd, vara naturligt att vid tillämpningen av även andra sekretessbrytande bestämmelser än generalklausulen beakta dels det intresse som sekretessbestämmelsen avser att skydda och sätta det i relation till det intresse som den sekretessbrytande bestämmelsen avser att tillgodose, samt att vid en sådan prövning även beakta vilket sekretesskydd uppgifterna kommer att ha hos den mottagande myndigheten.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är det Åklagarmyndighetens uppfattning att Högsta förvaltningsdomstolen på nytt bör pröva omfattningen av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 §. Frågan är av mycket stor betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Det är enligt Åklagarmyndighetens uppfattning av stor vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas.

Kerstin Skarp  
Vice riksåklagare

My Hedström

Kopia till:

Utvecklingscentrum Malmö  
Åklagarkammaren i X-stad  
Kammaråklagaren Y