



SVEA HOVRÄTT
Avdelning 04
040205

DOM
2017-04-28
Stockholm

Mål nr
T 6161-16

SVEA HOVRÄTT
Avdelning 04

DOM
2017-04-28

T 6161-16

10.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Stockholms tingsrätts dom 2016-06-10 i mål T 2978-15, T 2986-15, T 2993-15, T 2996-15, T 2998-15, T 3002-15, T 3006-15, T 3010-15, T 3011-15, T 3012-15 och T 3013-15, se bilaga A

KLAGANDE

Staten genom Justitiekanslern Anna Skarhed
Box 2308
103 17 Stockholm

MOTPARTER

1..

2..

3..

4..

5..

6..

7..

8..

9..

DokId 1334133

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 672 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	08-561 672 59	måndag – fredag 09:00–15:00

HOVRÄTTENS DOMSLUT

1. Hovrätten fastställer tingsrättens dom.

2. Staten ska ersätta motparterna (1-8) för rättegångskostnader i hovrätten med 68 796 kr att fördelas lika mellan

Staten ska också

betala ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen från dagen för hovrättens dom tills betalning sker. Beloppet avser ombudsarvode.

甲第 47 号証

INLEDNING

I målet har elva personer väckt en skadeståndstalan mot staten i kölvattnet efter avstötjandet av skånepolisens uppgiftssamling – benämnt *Kringresanderegistret* – som visat sig innehålla personuppgifter om tusentals personer med romsk härkomst. Målet är ett dispositivt tvistemål. Det innebär att hovrätten har att pröva tvisten utifrån de omständigheter och den bevisning som parterna har lagt fram med tillämpning av de bevisregler som gäller i detta fall. I korthet kan sägas att talan bygger på ett påstående om att de elva kärandena har blivit registrerade i *Kringresanderegistret* på grund av sin etniska tillhörighet, dvs. för att de är romer eller, i ett fall, gift med en rom. Detta utgör således ramen för hovrättens prövning. – Tingsrätten kom i sin dom fram till slutsatsen att så varit fallet och att polisen därför har behandlat kärandenas personuppgifter i strid med polisdatalagen samt att staten skulle betala skadestånd om 30 000 kr till var och en av dem. Statens har överklagat domen.

Justitiekanslern (JK) har tidigare inom ramen för statens frivilliga skadereglering beslutat att den som varit föremål för personuppgiftsbehandling i *Kringresanderegistret* är berättigad till ersättning för kränkning med 5 000 kr.

YRKANDEN I HOVRÄTTEN

Staten genom Justitiekanslern (Staten) har yrkat att hovrätten ska lämna käromålen utan bifall eller i vart fall sätta ner skadeståndsbeloppen.

(motparterna) har motsatt sig att tingsrättens dom ändras.

Motparterna (1-8) har yrkat ersättning för sina rättegångskostnader i hovrätten.

HOVRÄTTENS DOMSKÅL

Parternas talan i hovrätten

Parterna har åberopat samma omständigheter och utvecklat sin talan på i huvudsak samma sätt som i tingsrätten med det undantaget att Staten i hovrätten har ändrat sin inställning till motparternas tredjehandsgrund.

Motparterna har alltså, kort sagt, gjort gällande att skadestånd ska utgå i *första hand* på grund av att polisens behandling av deras personuppgifter strider mot polisdatalagen, i *andra hand* direkt med stöd av regeringsformen och i *tredje hand* på grund av överträdelse av artiklarna 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) och 14 (förbud mot diskriminering) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Staten har i hovrätten, liksom i tingsrätten, bestritt motparternas första- och andrahandsgrund för talan. Däremot har Staten i hovrätten erkänt att behandlingen av motparternas personuppgifter i uppgiftssamlingen *Kringresande* får anses ha inneburit en kränkning av deras rättigheter enligt artiklarna 8 och 14 i Europakonventionen.

Statens ändrade inställning har föranlett Staten att i hovrätten avstå från att yrka befrielse från skyldigheten att ersätta motparternas rättegångskostnader i tingsrätten och att yrka ersättning för egna rättegångskostnader i tingsrätten.

Staten har dock vidhållit sin inställning att motparterna, för det fall hovrätten skulle anse att Staten i och för sig är ersättningskyldig, redan har fått tillräcklig kompensation för den kränkning som drabbat dem. Utöver det som Staten tidigare anför i denna del har Staten nu anför att en ytterligare kompensation är det förhållandet att Staten numera uttryckligen erkänt att behandlingen av personuppgifterna får anses ha inneburit en kränkning av Europakonventionen och att Staten också har markerat detta genom dess justerade inställning i rättegångskostnadsfrågan. Staten har vidare pekat på det förhållandet att rikspolischefen offentligt har bett om ursäkt till romerna för det inträffade.

Motparterna har tillagt att Statens ändrade inställning i hovrätten inte har ändrat deras krav på skadestånd.

Utredningen i hovrätten

Parterna har lagt fram samma utredning i hovrätten som i tingsrätten. Fördömen i tingsrätten med motparterna och åberopade vittnen har spelats upp. På begäran av motparterna har, på grund av Statens ändrade inställning i målet, tilläggsförhör hållits med

har i korthet uppgett följande. Statens erkännande i hovrätten att det har skett en kränkning enligt Europakonventionen känns inte som ett erkännande utan närmast som ett uttryck för att Staten inte lyckats bevisa motsatsen. Det är med stor besvikelse som hon ser hur Staten har hanterat frågan. Hon hade förväntat sig att Staten skulle ta sitt fulla ansvar och inte försöka gå fri från vad som hänt.

har i korthet uppgett följande. Statens ändrade inställning känns inte som erkännande utan snarare som ett slag i magen. Det är formulerat på ett sådant sätt att det är svårt att förstå vad som har skrivits och det kan därför uppfattas på olika sätt. Staten borde rättfärdiga sig och slå för det som Staten har gjort. Detta är inget erkännande. Det ska inte uttryckas som att det *har uppfåtts* som ett etniskt register utan att det *var* ett etniskt register.

Bevisbördan och beviskravet i målet

Huvudregeln vad gäller bevisbörda och beviskrav i ett skadeståndsmål är att den påstår sig ha blivit utsatt för en skadeståndsgrundande handling också har att styrka detta. Den nu påstådda skadeståndskyldigheten grundar sig emellertid på mycket särpräglade förhållanden. Frågan blir därför om huvudregeln kan frångås i just detta mål, vilket motparterna har gjort gällande. Att uttala någon generell bevisregel är inte möjligt.

Motparternas skadeståndstalan grundar sig på polisens påstådda felaktiga registrering av personuppgifter inom ramen för polisens underrättelseverksamhet. Av naturliga skäl har de inte någon insyn i den verksamheten. Det har också upplysts att de inte har fått reda på vilka polismän som varit inblandade i registreringen varför de inte har kunnat åberopa förhör med dem, något som för övrigt Staten inte heller har gjort. Motparterna saknar därför i princip möjligheter att säkra någon bevisning medan Staten får anses ha goda sådana möjligheter. Detta talar för att det bör finnas en viss bevislätnad för motparterna. Staten har inte heller ifrågasatt att en sådan lätnad sker i målet.

Även om skadeståndstalan grundar sig på felaktig registrering har målet likheter med ett diskrimineringsmål eftersom registreringen påstås ha sin grund i etnisk tillhörighet. Det finns därför anledning att snegla på bevisreglerna i sådana mål. Enligt dessa ska den som t.ex. anser sig ha blivit diskriminerad visa omständigheter som ger anledning att anta att hen har blivit diskriminerad. Svaranden har sedan att visa att diskriminering inte har förekommit (6 kap. 3 § diskrimineringslagen, bestämmelsen har sin grund i bl.a. direktivet, 2000/43/EG, om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung).

Europadomstolen har i diskrimineringsmål uttryckt saken på liknande sätt, bl.a. i det mål som har föranlett Staten att numera erkänna att en kränkning av Europa-konventionen har skett. I avgörandet Biao mot Danmark den 24 maj 2016 uttalade Europadomstolen ”As to the burden of proof in relation to Article 14 of the Convention, the Court has held that once the applicant has demonstrated a difference in treatment, it is for the Government to show that it was justified” (p. 92).

Mot denna bakgrund anser hovrätten att det rimligen får ankomma på motparterna att visa omständigheter som ger anledning att anta att deras personuppgifter behandlats enbart på grund av deras etniska ursprung och, om så är fallet, att Staten därefter har att visa att sådan personuppgiftsbehandling inte har förekommit.

Behandlingen av motparternas personuppgifter – förenlig med polisdatalagen?

Motparterna har gjort gällande att polisen har behandlat deras personuppgifter i strid med 2 kap. 10 § första stycket polisdatalagen, 2010:361 (motsvarande 5 § första stycket i den äldre polisdatalagen, 1998:622). Enligt bestämmelsen får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om t.ex. personens etniska ursprung.

Även om Staten i hovrätten har gått med på att polisens behandling av motparternas personuppgifter har innefattat ett åsidosättande av bl.a. förbudet mot diskriminering på grund av etnicitet i artikel 14 i Europakonventionen, har Staten samtidigt stått fast vid att behandlingen har varit förenlig med polisdatalagen. Som hovrätten har förstått saken beror denna diskrepans huvudsakligen på att registreringen inte anses ha skett *enbart* på grund av etniskt ursprung (förbudet i polisdatalagen) medan Europadomstolen har gett uttryck för ett mer omfattande förbud mot diskriminering ("exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin", se Biao mot Danmark den 24 maj 2016, p. 94).

Vid tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 10 § polisdatalagen ska en konventionskonform tolkning göras, dvs. en tolkning i ljuset av Europakonventionen. En sådan tolkning kan medföra att enskilda personer ges en mera förmånlig position på grund av Europakonventionen och Europadomstolens praxis än vad som följer av svensk rätt. Tolkningsprincipen har ansetts innebära att vissa i lagmotiv, praxis eller doktrin antagna begränsningar i tillämpningsområdet av en inhemsk regel inte kommer att kunna upprätthållas (se t.ex. rättsfallen NJA 2003 s. 217 och NJA 2005 s. 462). Om däremot ordalydelsen av en bestämmelse är klar blir tolkningsutrymmet begränsat.

I det nu aktuella fallet är tillämpningsområdet av förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter tydligt avgränsat i själva bestämmelsen genom användandet av ordet *enbart*. Något tolkningsutrymme finns därför inte. Skäl att åsidosätta regeln saknas.

Hovrätten övergår därför till att pröva frågan om polisens behandling av motparternas personuppgifter har skett i strid med ordalydelsen av 2 kap. 10 § första stycket polis-

datalagen, dvs. om behandlingen har skett enbart på grund av vad som var känt om motparternas etniska ursprung, utifrån den bevisregel som hovrätten tidigare redogjort för.

Som stöd för sin talan har motparterna lyft fram både vissa allmänna företeelser vad gäller *Kringresanderegistret* som sådant och sina egna personliga förhållanden. De har exempelvis framhållit att registret inte har granskats på individnivå, att redan benämningen *Kringresande* leder tankarna till romer och att endast romer eller personer som är gifta med romer har sagts finnas med i registret. Om Statens uppgifter om hur registreringen har gått till (se tingsrättens dom s. 11) är korrekta borde rimligen flera "svenskar", t.ex. ingifta "svenskar" syskon och föräldrar, också ha funnits med i *Kringresanderegistret*. Att så inte verkar vara fallet tyder, enligt motparterna, på att ett aktivt val har gjorts vid registreringen och att den alltså tagit sikte på romer. De (vuxna) har vidare alla under sanningsförsäkran berättat att de inte är släkt med eller har några som helst kopplingar till de fyra romska familjer som enligt Staten skånepolisen först kom att kartläggas. De är även samliga ostraffade, etablerade i samhället och bor i Stockholmsområdet; tre av dem flyttade till Sverige först 2011. Den enda samhörigheten de har med familjerna i Skåne är att de är romer, eller i ett fall, gift med en rom.

Staten har pekat på bl.a. att uppgiftssamlingen inte har innehållit några uppgifter om etnicitet, att uttrycket kringresande använts för att beteckna mobil brottslighet och att ingen av de myndigheter som granskat registret har konstaterat att personuppgifterna behandlats enbart på grund av etnicitet. Staten har dock på en uttrycklig fråga inte kunnat svara på varför motparterna har funnits med i *Kringresanderegistret*. I denna del har i stället rent allmänt hänvisats till att polisen utifrån underrättelseuppslag gjort slagningar i myndighetens person- och adressökning PPA Multisök (se tingsrättens dom s. 11) och att på så sätt har släktingar, ibland även mycket avlägsna sådana, kommit att ingå i uppgiftssamlingen. Staten har dock, i likhet med motparterna, varit av den uppfattningen att det finns en bortre gräns för hur långt polisens kartläggning med denna metod kan sträcka sig.

Hovrätten kan till en början konstatera att det är ostridigt att *Kringresanderegistret* till en klart övervägande del har innehållit personer med romskt ursprung eller personer ingifta i en romsk familj. Ordet kringresande är också en term som historiskt har använts för att beteckna romer. Att notera är vidare att den ursprungliga uppgiftssamlingen benämndes *Konflik, Staffanstorp romer*. Enligt hovrätten talar dessa omständigheter för att ordet kringresande i detta fall syftar på just romer, låt vara att ordet enligt dåvarande Rikspolisstyrelsens nomenklatur kan ha en annan förklaring. En annan allmän iakttagelse som inte går att bortse från är motparternas argumentationsvis framförda påpekande att då det finns romer som är gifta med "svenskar" så borde rimligen *Kringresanderegistret* innehålla fler "svenskar" än som synes ha varit fallet om registreringen gått till på det sätt som Staten hävdar. Den metod som polisen arbetat utifrån riskerar vidare att någonstans på vägen övergå från ett godtagbart arbetssätt till att de facto endast avse en kartläggning av i detta fall romer. Dessa allmänna konstateranden är dock inte tillräckliga för att slå fast hur det har förhållit sig i det nu aktuella fallet. Men till detta kommer vad motparterna har uppgett om sina egna personliga förhållanden, vilka uppgifter det saknas anledning att ifrågasätta, dvs. att de varken är släkt med eller har andra kopplingar till de berörda romska familjerna i Skåne.

Enligt hovrätten har motparterna sammantaget visat på omständigheter som i vart fall ger anledning att anta att deras personuppgifter funnits med i *Kringresanderegistret* enbart på grund av deras etniska ursprung eller, i fall, för att han är gift med en rom. Det förhållandet att uppgiftssamlingen inte synes ha innehållit några uttryckliga uppgifter om deras etnicitet saknar vid denna bedömning betydelse. De redovisade omständigheterna leder ändå till slutsatsen att *Kringresanderegistret* avser personer med romsk anknytning. Frågan blir därför om Staten har visat att behandlingen inte har berott på enbart etnicitet.

Noterbart är att Staten inte har åberopat någon direkt bevisning i denna del, vare sig skriftlig i form av t.ex. underrättelseuppslag, utredning om släktförhållanden eller muntlig bevisning. Som framgått har Staten inte heller kunnat svara på frågan varför motparterna har funnits med i *Kringresanderegistret*. Staten har i stället hänvisat till hur polisens slagningar generellt sett gått till och till att ingen av de granskande

myndigheterna har konstaterat att personuppgifterna behandlats enbart på grund av etnicitet. Såvitt har kommit fram har dock ingen granskning skett på individnivå och i vart fall har uppenbarligen så inte skett vad gäller motparterna.

Hovrätten anser, liksom parterna i målet, att det finns en bortre gräns för hur långt polisens kartläggning med stöd av polisdatalagen kan sträcka sig från de individer som står i centrum för en kartläggning. Eftersom Staten inte kunnat svara på varför behandlingen av motparternas personuppgifter har skett i detta fall är det alltså möjligt att denna gräns har passerats. Att endast allmänt hänvisa till att ibland har även "avlägsna" släktingar funnits med i *Kringresanderegistret* ger inte någon ledning i frågan och har inte heller något större bevisvärde för den prövning som ska göras i detta mål.

Sammantaget har Staten inte förmått visa att behandlingen av motparternas personuppgifter inte har berott på enbart etnicitet. Hovrättens slutsats blir därmed, liksom tingsrättens, att polisens behandling av motparternas personuppgifter har skett i strid med 2 kap. 10 § första stycket polisdatalagen.

Vid denna bedömning saknas anledning att gå in på motparternas övriga åberopade grunder för deras talan.

Är motparterna redan tillräckligt kompenserade eller ska ytterligare skadestånd utgå?

Dåvarande Polismyndigheten i Skåne har varit ansvarig för behandlingen av motparternas personuppgifter. Regler om skadestånd vid felaktig behandling av personuppgifter finns i 2 kap. 2 § första stycket 12 p. polisdatalagen jämfört med 48 § personuppgiftslagen (1998:204). Av dessa följer att registrerade personer ska ersättas för den skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen orsakat.

Som framgått tidigare under rubriken *Parternas talan i hovrätten* har Staten i denna del ansett att något skadestånd inte ska utgå. Staten har i hovrätten särskilt lyft fram att motparterna nu har fått ytterligare en kompensation genom att Staten uttryckligen har

erkänt att en kränkning av deras rättigheter enligt Europakonventionen har skett, och att detta erkännande har markerats genom den ändrade inställningen i frågan om rättegångskostnaderna.

Som framgått av tilläggsförhören har motparterna dock inte sett detta som något erkännande i egentlig mening bl.a. med tanke på hur erkännandet har formulerats i Statens skrivelse till hovrätten. Även om hovrätten i och för sig anser att det är ett erkännande från Statens sida, har hovrätten förståelse för motparternas synpunkter. Erkännandet kommer nämligen först efter ett längre juridiskt resonemang där det slutligen konstateras att det med tanke på föreliggande material i målet är svårt för Staten att dra någon annan slutsats än att uppgiftssamlingen till övervägande del kommit att *upplåtas* som ett register över etnisk tillhörighet och att Staten har *svårt att bevisa motsatsen*. Likväl är det ett viktigt erkännande av symboliskt värde.

Hovrätten har i målet kommit fram till att motparterna har blivit införda i *Kringresanderegistret* enbart på grund av sitt etniska ursprung, eller i fall, för att han är gift med en rom. Den ersättning som JK tidigare betalat ut inom ramen för statens frivilliga skadereglering avsåg andra felhandlanden från polisens sida. Inte heller kan de kritiska uttalanden som gjorts från Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens (SIN), överåklagarens, Diskrimineringsombudsmannens (DO) eller Justitieombudsmannens (JO) sida sägas ha omfattat denna fråga. Enligt hovrätten är också den kränkning som konstaterats i målet så pass allvarlig att en särskild kränkning ersättning ska utgå. Det förhållandet att Staten i hovrätten alltså till viss del har ändrat sin talan eller, för den delen, att rikspolischefen har bett om ursäkt föranleder inte någon annan bedömning.

Staten är således ersättningsskyldig för den ideella skada som drabbat motparterna.

Skadeståndsbeloppets storlek

Staten har i denna del gjort gällande att ersättningsbeloppet om 30 000 kr vardera till motparterna är mycket hög och därför bör sättas ner väsentligt. Staten har här bl.a. pekat på att praxis är återhållsam när det gäller ersättning för felaktig behandling av

personuppgifter och att inget har kommit fram om att motparterna skulle ha drabbats av några negativa konsekvenser på grund av registreringen. Fallet är inte heller jämförbart med det s.k. Segerstedt-Wibergärendet som handlade om skadestånd på grund av uppgifter i Säkerhetspolisens register (JK:s dnr 7927-07-47). Vidare är Europadomstolens ersättningsnivåer inte direkt tillämplbara när ersättningsfrågan prövas av svensk domstol.

Motparterna har däremot pekat på bl.a. att den kränkning de drabbats av är allvarlig och motiverar ett högt skadestånd. Att romernas historia av övergrepp och kränkningar måste beaktas, att Europadomstolen flera gånger uttalat att diskriminering som helt eller till väsentlig del har sin grund i etnisk tillhörighet aldrig kan vara acceptabel i ett demokratiskt samhälle och att ersättning för diskriminering ska vara högre än annat skadestånd *samt att* stöd för begärd skadeståndsnivå finns att hitta i t.ex. Segerstedt-Wibergärendet.

Syftet med kränkningsersättningar vid felaktig behandling av personuppgifter är att kompensera känslor hos den skadelidande och ge upprättelse (se bl.a. rättsfallet NJA 2013 s. 1046). Vid bestämmandet av den ideella skadan ska en skönmässig bedömning baserad på rådande etiska och sociala värderingar göras. Skadan ska i huvudsak bedömas utifrån objektiva kriterier och därför har vissa schablonbelopp kommit att tillämpas.

Som Staten har nämnt är praxis återhållsam vad gäller felaktig behandling av personuppgifter. Exempelvis kan nämnas att Högsta domstolen i det nyss angivna rättsfallet har uttalat att ersättningsnivån för kränkning avseende agerande i strid mot personuppgiftslagen i fall som inte kan anses allvarliga schablonmässigt bör ligga under 5 000 kr, och vid fall som är att bedöma som mindre allvarliga, om än inte helt obetydliga, på 3 000 kr.

Enligt hovrätten är dock detta skadeståndsmål unikt. Såvitt känt saknas motstycke i modern svensk rättshistoria vad gäller liknande s.k. registerskador. Som framgått har också skånepolisens agerande beträffande *Kringresanderegistret*, bortsett från den nu aktuella frågan, starkt kritiserats av flera myndigheter. Det går därför inte att jämföra

SVEA HOVRÄTT Avdelning 04	DOM 2017-04-28	T 6161-16	13	
SVEA HOVRÄTT Avdelning 04	DOM 2017-04-28	T 6161-16	14	T 6161-16
				DOM 2017-04-28
				HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B Överklagande senast 2017-05-26
ersättningsnivån i detta fall med de schabloner som slagits fast vid mer sedvanliga fall av felbehandling av personuppgifter. Det fall som torde ha flest beröringspunkter är det nämnda Segerstedt-Wibergärendet men inte heller detta är direkt jämförbart. Hovrätten anser i stället att en skälighetsbedömning måste göras utifrån de speciella förhållanden som nu är aktuella. Inom ramen för denna helhetsbedömning ska även beaktas att den felaktiga personuppgiftsbehandlingen har inneburit, vilket Staten numera har erkänt, överträdelser av Europakonventionens artiklar om rätt till skydd för privat- och familjeliv och förbud mot diskriminering (jfr JK:s dnr 8043-08-42, se även Johanna Chamberlain, Skadestånd vid felaktig behandling av personuppgifter, JP 2015 s. 209). Vid prövningen anser hovrätten vidare, i likhet med tingsrätten, att hänsyn ska tas till romernas historia med utsatthet och kränkningar (se mer om detta i t.ex. Den mörka och okända historien - Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, DS 2014:8, och betänkandet Kraftsamling mot antiziganism, SOU 2016:44).				
Enligt hovrätten är det yrkade beloppet om 30 000 kr mot denna bakgrund inte påfallande högt. Den kränkning som konstaterats i målet – att registrera någon i ett polisregister enbart på grund av vad som var känt om dennes etniska ursprung – är mycket allvarlig. Hovrätten delar därför sammantaget tingsrättens slutsats att de begärda beloppen är skäliga. Tingsrättens dom ska därför inte ändras.				
Rättegångskostnader				
Vid denna utgång ska Staten ersätta motparterna för rättegångskostnader i hovrätten. Motparterna har förtydligat att begäran om ersättning ska fördelas lika mellan de åtta myndiga personerna. Om beloppets storlek råder inte någon tvist.				
				I avgränsat har deltagit hovrättspresidenten Fredrik Wersäll, hovrättsrådet Erik Lindberg, referent, samt tf. hovrättsassessorerna Niklas Dahlbeck och Douglas Hamilton.