



# Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG

JOHANNA CHAMBERLAIN

Skadestånd vid felaktig behandling av personuppgifter

Särtryck ur häfte 2/2015

# SKADESTÅND VID FELAKTIG BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER

Av Johanna Chamberlain<sup>1</sup>

*Skyddet för den personliga integriteten möter sin gräns vid den information om individen som det anses motiverat att andra personer eller staten får använda. Denna artikel belyser den avvägningssproblematik som finns beträffande de nyssnämnda intressena utifrån den skadeståndssanktion som inrättats för felaktig personuppgiftsbehandling. Genom en kategorisering och analys av den omfattande praxis som finns på detta område, framträder en bild av vilka felbehandlingar som berättigar till kompensation och varför. En av de följdfrågor som uppkommer är om svenska respektive internationella regelverk leder till ersättning på olika nivå. Vidare aktualiseras frågor kring vilken betydelse vissa systematiska felaktigheter i statliga register får inom ramen för en bredare samhälls- och maktbalans, jämfört med de felregistreringar som sker till följd av rena misstag. Vid ansvarsbedömningen kan skadeståndsrättens två grundläggande funktioner, reparation respektive prevention, sägas väga olika tungt beroende på vilken av dessa två falltyper som är för handen.*

## I. INLEDNING

Uppgifter om den fysiska personen – personuppgifter – flödar numera fritt i det digitala samhället, och som resultat av detta har nya juridiska problem uppkommit. Närhelst man registrerar sig på en internetsida dyker det upp en klausul avseende personuppgiftsbehandling att godkänna, företag ringer upp och erbjuder skydd mot så kallade ID-stölder, och nyheter om förtal på nätet genom publicering av bilder och dylikt blir allt vanligare. Även staten kan göra sig skyldig till felaktig behandling av personuppgifter. I olika statliga register samlas omfattande information om medborgarna, vilka inte har några större möjligheter att kontrollera eller styra över dessa uppgifter. En väl fungerande samhällsorganisation förutsätter visserligen intrång i enskildas personliga integritet och användande av personliga uppgifter. Behandlingen av personuppgifter kan dock ibland resultera i oriktigheter, varvid olika typer av felregistreringar kan få följder som inte bara är obehagliga utan även omedelbara och kännbara för den registrerade. I dessa situationer kan den enskilde sägas ha

---

<sup>1</sup> Doktorand i civilrätt vid Uppsala universitet. Artikeln är en förkortad och omarbetad version av min examensuppsats "Registerskador. Om statens skadeståndsansvar vid felaktig behandling av personuppgifter", som skrevs under hösten 2014. Jag vill rikta ett stort tack till mina doktorandkolleger Gustaf Almkvist och Karolina Stenlund samt min handledare, professor Håkan Andersson, för värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast.

förlorat kontrollen över vissa personliga uppgifter, kanske kan man till och med uppleva att man förlorat kontrollen över sin egen person.<sup>2</sup> Vilka möjligheter finns det då att få kompensation för detta?

Skadestånd med anledning av felaktig behandling av personuppgifter regleras i 48 § personuppgiftslagen (1998:204), i fortsättningen PUL. Anspråk från enskilda riktade mot staten handläggs som huvudregel av Justitiekanslern (JK),<sup>3</sup> medan anspråk mellan enskilda avgörs i allmän domstol. Av central betydelse vid en analys av enskildas möjligheter att få kompensation för felaktig personuppgiftsbehandling är vilka uppgifter som skyddas av PUL och vilka behandlingar som omfattas, vad som konstituerar skada i lagens mening samt hur ersättningen bestäms. Dessa frågor ska nedan analyseras med utgångspunkt i praxis främst från JK och, för att bredda perspektivet något, i viss mån från domstolarna. De ärendekategorier som kommer att stå i fokus är registreringar gjorda i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, polisens personuppgiftsregister och publicering av personuppgifter på internet.<sup>4</sup>

## 2. BAKGRUND

### 2.1 DET ALLMÄNNAS SKADESTÅNDSSKYLDIGHET

Skadeståndsskyldighet för det allmänna infördes i svensk rätt genom 1972 års skadeståndslag (SkL). Enligt 3 kap 2 § SkL ska staten eller en kommun ersätta sakskada, personskada eller ren förmögenhetsskada samt sådan kränkning som avses i 2 kap 3 § SkL, om skadan eller kränkningen vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Syftet med att införa skadeståndsansvar för stat och kommun var främst reparativt. I förarbetena till SkL konstaterades att den skadelidandes intresse av gottgörelse för en inträffad skada var lika beaktansvärt då skadan skett i det allmännas verksamhet som i andra fall, och vidare noterades att antalet skador på området ökat i takt med att stat och kommuns verksamhetsområden expanderat.<sup>5</sup> SkL:s regler om det allmännas ansvar kommer emellertid inte mer än undantagsvis att beröras i det följande.

<sup>2</sup> Se SOU 2004:6 s 29.

<sup>3</sup> Mellan december 2012 och september 2014 avgjordes 66 ärenden i den aktuella kategorin, enligt en av myndigheten översänd lista. Av dessa beviljades skadestånd i 34 av 66 fall. År 2013 avgjorde JK totalt 7 732 ärenden varav 2 751 (39,3 procent) gällde skadestånd; se Årsredovisning för Justitiekanslern 2013 s 3 och 11. År 2014 var siffrorna 11 276 respektive 6 211 (53,5 procent); se Årsredovisning för Justitiekanslern 2014 s 13 och 26. De ökade siffrorna beror till stor del på de många ärendena avseende det s k Kringresanderegistret, som diskuteras i avsnitt 3 nedan.

<sup>4</sup> Den som är intresserad av en heltäckande genomgång av dessa kategorier och de två övriga som behandlades i min examensuppsats (registreringar gjorda inom socialförsäkringen samt registreringar gjorda i belastningsregister m m) kan erhålla uppsatsen genom att skicka ett mail till johanna.chamberlain@jur.uu.se.

<sup>5</sup> Prop 1972:5 s 250.

Felaktig personuppgiftsbehandling utgör i och för sig i regel felaktig myndighetsutövning men avseende registerskador finns en ersättningsbestämmelse i PUL, som utgör *lex specialis*. SkL:s allmänna bestämmelser om jämkning och andra särskilda situationer kan dock fortfarande få betydelse vid bedömning av registerskador.<sup>6</sup> Vidare är kategorin felaktig myndighetsutövning bred, varför det har införts bestämmelser om vilka myndigheter som är ansvariga för handläggningen av ärenden i olika underkategorier. Anspråk på skadestånd enligt PUL ska de statliga myndigheterna normalt överlämna till JK.<sup>7</sup>

## 2.2 SKYDDET FÖR DEN PERSONLIGA INTEGRITETEN

Den personliga integriteten anses höra till de grundläggande mänskliga rättigheterna, och skyddas såväl i internationella instrument som i nationell lagstiftning. För svensk rätts del innehåller regeringsformen (RF) de grundläggande reglerna om skydd för den enskildes personliga integritet. Av stadgandena i RF framgår att det allmänna ska värna den enskildes privatliv (1 kap 2 § fjärde stycket) och att var och en är skyddad mot att det allmänna gör betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget innebär övervakning av den enskildes personliga förhållanden och sker utan samtycke (2 kap 6 § andra stycket). Utvecklingen av dessa bestämmelser har till stor del påverkats av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), där den enskildes rätt till privatliv stadgas i artikel 8.<sup>8</sup> Varken EKMR eller RF gäller dock mellan enskilda parter,<sup>9</sup> och dessutom har målsättningsstadgandena i RF ingen bindande verkan för det allmännas maktutövning.<sup>10</sup> Rättighetsstadgandena i 2 kap RF ålägger däremot det allmänna en skyldighet att agera på ett sätt som respekterar de rättigheter som anges i kapitlet.<sup>11</sup> Angående just skydd för personuppgifter finns även de bindande dokumenten Europarådets dataskyddskonvention (nr 108) och Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

6 Prop 1973:33 s 149; 1 kap 1 § SkL.

7 Se 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

8 SOU 2008:3 s 71 f.

9 Se, angående EKMR, NJA 2007 s 747. Vad gäller RF framgår detta förhållande redan av lagtexten.

10 Se SOU 2008:3 s 95 f.

11 SOU 2008:3 s 96. Se även H Andersson, RF och ersättningsrätten, i *De lege* 2014, s 109 ff, särskilt s 134 f angående "RF-bestämmelsens adressat".

### 2.3 SKYDDET VID BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER

Behovet av att skydda den personliga integriteten specifikt vid personuppgiftsbehandling uppmärksammades i Sverige på 1970-talet, då föregångaren till PUL, datalagen (1973:289), infördes. Bestämmelserna i denna lag var direkt bindande och gällde såväl för det allmänna som enskilda emellan. I 23 § datalagen fanns en skadeståndsbestämmelse som ålade den personuppgiftsansvarige strikt ansvar och stadgade att ersättning för såväl ekonomisk som ideell skada kunde utgå.<sup>12</sup> Departementschefen anförde i samband med en senare lagändring att möjligheten till ersättning för ideell skada var naturlig på ett område som det aktuella, där skadan ofta består i att den personliga integriteten kränkts.<sup>13</sup> Ställningstagandet ansågs också ligga i linje med den allmänna utvecklingen på skadeståndsrättens område, nämligen att ideell ersättning i ökande grad accepterades.<sup>14</sup> I och med Sveriges inträde i EU år 1995 aktualiserades implementeringen av dataskyddsdirektivet. Syftet med detta direktiv var att skyddsnivån för enskildas fri- och rättigheter avseende personuppgiftsbehandling skulle bli likvärdig i alla medlemsstater.<sup>15</sup> I direktivets preambel framhålls också att ändamålet med den nationella lagstiftningen om behandling av personuppgifter särskilt är att skydda den rätt till privatliv som erkänns i både artikel 8 EKMR och gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper.<sup>16</sup> Direktivet implementerades genom att datalagen år 1998 upphävdes och ersattes av PUL.<sup>17</sup> Kopplingen mellan EKMR, EU-rätten och de nationella reglerna i form av PUL är således tydlig.

PUL har, enligt 1 §, till syfte att skydda människor från att deras integritet kränks vid personuppgiftsbehandling. I tredje paragrafen definieras vissa begrepp. Bland annat anges att en personuppgift är ”all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet”. Definitionerna följs av en bestämmelse som uppställer vissa krav på behandling av personuppgifter, bland annat att de ska vara riktiga, behandlas på ett korrekt sätt och endast för särskilda och berättigade ändamål (9 §). I 10 § stadgas att behandling av personuppgifter förutsätter samtycke av den registrerade, såvida inte behandlingen är nödvändig för exempelvis fullgörandet av en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Många av begränsningarna som följer av PUL är enligt 5 a § inte tillämpliga vid behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, alltså material som inte strukturerats

12 Prop 1973:33 s 149.

13 Prop 1986/87:116 s 19.

14 Prop 1986/87:116 s 19. Se även SOU 1992:84 s 32.

15 Direktivets preambel p 8.

16 Direktivets preambel p 10.

17 Prop 1997/98:44 s 1.

för att påtagligt underlätta sökning eller sammanställning av personuppgifter. Av 7 § andra stycket framgår vidare att undantag från begränsningsreglerna gäller vid behandling som sker uteslutande för journalistiska eller liknande ändamål. Undantagen angående ostrukturerat material gäller dock inte i den utsträckning som behandlingen medför en kränkning av den registrerades personliga integritet (5 a § andra stycket, den så kallade ”missbruksregeln”). PUL:s skadeståndsbestämmelse återfinns i 48 §, enligt vilken den personuppgiftsansvarige ska ersätta den registrerade för skada och kränkning som behandling av personuppgifter i strid med lagen orsakat.<sup>18</sup> Direktivet innehåller visserligen ingen särskild rätt till ersättning för kränkning, men i förarbetena till PUL drogs slutsatsen att införandet av en sådan möjlighet inte kunde anses vara oförenligt med direktivet.<sup>19</sup> Ställningstagandet är högst rimligt med hänsyn till att det, som kommer att belysas nedan, ofta handlar om ersättning för ideell skada i registerärenden. Den personliga integriteten och privatlivet i sig kan inte värderas ekonomiskt, och ett intrång i desamma leder därmed inte alltid till någon ekonomisk skada.

### 3. FELAKTIG PERSONUPPGIFTSBEHANDLING OCH ERSÄTTNING I PRAXIS

#### 3.1 REGISTRERINGAR GJORDA I SKATTEVERKETS FOLKBOKFÖRINGSVERKSAMHET

##### 3.1.1 FELAKTIGA REGISTRERINGAR OM DÖDSFALL

Skatteverkets dokumentation följer individen genom hela livet, vilket medför att felregistreringar kan ske gällande såväl födsel som boende och arbetsförhållanden, civilstånd, familjesituation och slutligen död. Praxis i denna kategori är följaktligen rikhaltig. I ett antal JK-fall har den registrerade, på grund av misstag vid handläggningen, felaktigt angetts som avliden i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.<sup>20</sup> Ersättning på varierande men i regel hög nivå har utgått i dessa fall, och motiverats med att felet varit av allvarligt slag, avsett mycket integritetskänsliga uppgifter och medfört att den skadelidande behövt vidta tids- och kostnadskrävande åtgärder, såsom att ta kontakt med olika myndigheter.<sup>21</sup> Det framstår också som naturligt att man som registrerad tar relativt illa vid sig av att få hem brev och handlingar ställda till ens eget dödsbo,

<sup>18</sup> Ansvaret är således strikt även enligt PUL. Det finns särskilda registerförfattningar, som samtliga hänvisar till PUL:s skadeståndsbestämmelse, för de flesta större myndigheter.

<sup>19</sup> Prop 1997/98:44 s 105.

<sup>20</sup> Vid personuppgiftsbehandling tillämpar Skatteverket PUL enligt 3 kap 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

<sup>21</sup> Se bl a JK:s opublicerade ärenden med dnr 6381-08-42 (3 000 kr i ersättning), 1652-02-42 (26 000 kr i ersättning) och 4712-05-42 (30 000 kr i ersättning).

inbjudan till sin egen minnesstund i kyrkan och liknande.<sup>22</sup> Några av fallen i denna kategori har handlat om att modern och ett avlidet barn förväxlats. I ett ärende<sup>23</sup> hade, till följd av att det avlidna barnets patientbricka även innehöll moderns personnummer, Skatteverket registrerat detta istället för barnets personnummer. Redan samma dag upptäcktes och rättades felet och modern underrättades. JK konstaterade att de krav för behandling av personuppgifter som uppställs i 9 § PUL inte iakttagits, bland annat eftersom uppgiften om att modern avlidit var oriktig. Staten var därför skadeståndsskyldig enligt 48 § PUL. Inledningsvis anmärktes, såsom gjorts i många av JK:s ärenden, att storleken på ett ideellt skadestånd inte kan utgå från på förhand uppställda riktlinjer och kriterier utan får bestämmas efter skälighet med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>24</sup> Därefter anfördes att registreringen drabbade modern i en mycket uppskakande situation och att det därtill rörde ett mycket integritetskänsligt område. Mot dessa omständigheter, som talade för att den felaktiga registreringen skulle ersättas med ett högt skadeståndsbelopp, ställdes det faktum att uppgifterna inte spridits vidare till andra register samt att de endast varit registrerade under mycket kort tid. Skadeståndet bestämdes slutligen till 10 000 kr.<sup>25</sup> JK:s argumentation i detta fall är kortfattad och klar, och ger på ett tydligt sätt uttryck för den avvägning avseende graverande och förmildrande omständigheter som behöver göras för att komma fram till en skäligen ersättningsnivå på det ideella skadeståndet.

### 3.1.2 FELAKTIGA REGISTRERINGAR AV TELEFON- OCH ADRESSUPPGIFTER

Många av oss har nog någon gång gått miste om information på grund av att man råkat ange någon siffra fel eller glömt uppdatera sin adress eller sitt telefonnummer på olika listor och formulär. Hos JK är ärenden avseende Skatteverkets registreringar om kontaktuppgifter och dylikt vanliga.<sup>26</sup> Skadestånd har i dessa fall utgått såväl för ekonomisk skada i form av följdkostnader som för kränkning. I ett ärende<sup>27</sup> hade Skatteverket felaktigt registrerat ett privat telefonnummer i ett datasystem för hantering av vägavgifter, vilket resulterade i att den registrerade ringdes upp ett antal gånger varje natt. Detta pågick

22 Se ärendet med dnr 1652-02-42.

23 Dnr 1055-06-42.

24 Se exempelvis beslut med dnr 5364-05-42, 8156-09-40 och 7381-11-40.

25 Det kan noteras att modern framställt sitt anspråk mot bakgrund av både psykisk skada och integritetskränkning. JK kommenterar dock inte dessa skilda poster utan använder sig helt enkelt av termen "ideellt skadestånd". Detta kan tyda på att det rent ideella skadeståndet numera inte behöver "backas upp" av den tidigare mer etablerade grunden sveda och värk, där psykisk skada ingår.

26 Bland JK:s nyare ärenden se exempelvis dnr 01722-2013, 01725-2013, 02913-2013, 03128-2013, 03224-2013, 03675-2013, 04675-2013, 06560-2013 och 01596-2014 (alla opublicerade).

27 Dnr 6889-06-42.

under cirka åtta veckor, tills den registrerade själv kontaktade Skatteverket. JK fastslog att kraven på personuppgiftsbehandling i 9 och 10 §§ PUL åsidosatts och att skadelidanden var berättigad till ersättning för både ekonomisk skada i form av spårningsavgift och kränkning. Skadeståndet för kränkning utdömdes med yrkat belopp, 2 000 kr. I ett annat fall hade ett privat telefonnummer förts in i det centrala skatteregistret som en uppgift om ett av den registrerade ägt bolag. Till följd av att Skatteverket lämnat ut telefonnumret till Statistiska centralbyrån fick den registrerade under åtta års tid motta stora mängder reklamsamtal gällande företagserbjudanden. JK utredde först frågan om det kunde anses som registrerande av en oriktig uppgift att behandla ett privat telefonnummer som ett företagsnummer, varvid svaret blev jakande. Mot bakgrund av att telefonsamtalen fortsatt att inkomma under en lång tidsperiod, samt den betydande tid som den registrerade fått ägna åt att efterforska anledningen till samtalen, bestämdes skadeståndet för lidande till 3 000 kr. I båda dessa ärenden resulterade alltså en till synes så bagatellartad företeelse som en felaktig registrering av telefonnummer i störningar av så stor omfattning att ersättning för ideell skada ansågs motiverad.

Flera ärenden har handlat om registrering av adresser. I ett fall<sup>28</sup> hade Skatteverket felaktigt registrerat en särskild postadress för den registrerade, vilket fick till följd att räkningar, utbetalningar och annan post försvann, varigenom den registrerade bland annat påfördes förseningsavgifter. JK utdömde ersättning för den ekonomiska skadan (inga anspråk på ersättning för ideell skada hade framställts). Skadeståndet jämkades dock till följd av medvällande eftersom den registrerade hade kunnat undvika överlämning till Kronofogdemyndigheten av ett betalningskrav för fordonsskatt om han agerat i enlighet med vägtrafikskatteförordningen. Inget lagstöd angavs för frågan om jämkning på grund av medvällande, men då reglering i PUL saknas får man anta att bedömningen grundade sig på den allmänna regeln därom i 6 kap 1 § SkL. Detta är inte det enda ärendet<sup>29</sup> som tyder på att medvällandebedömningen är förhållandevis sträng. Den enskilde anses inte kunna flytta över ansvaret för att ha en ordnad ekonomi på en myndighet, även om det medges att ett skadeståndgrundande fel inträffat.

### 3.1.3 FELAKTIGA REGISTRERINGAR OM CIVILSTÅND OCH MEDBORGARSKAP

Personuppgifter angående civilstånd anses normalt inte av JK som uppgifter av känslig art,<sup>30</sup> men i ett nyligen avgjort opublicerat ärende<sup>31</sup> utgick ändå

28 Dnr 4019-08-42.

29 Se även JK:s ärende med dnr 7077-13-42.

30 JK:s ärende med dnr 3406-14-42. Observera att "känslig art", som är JK:s uttryck, inte är att förväxla med "känsliga personuppgifter" i PUL:s mening.

31 Dnr 3406-14-42.



ersättning. I det aktuella fallet hade en felaktig uppgift om skilsmässa registrerats. Trots att uppgiften inte räknades som känslig ansågs de registrerade, mot bakgrund av att uppgiften fått viss spridning och därmed orsakat vissa besvär och kostnader, ha utsatts för en sådan skadeståndgrundande kränkning som avses i 48 § PUL. Efter denna slutsats anförde JK, liksom i det ovan behandlade ärendet avseende felregistrering av dödsfall, att en skada av ideell art inte låter sig uppskattas efter bestämda kriterier utan får uppskattas efter skälighet – i detta fall till 2 000 kr vardera. I ett annat civilståndsfall,<sup>32</sup> där den registrerade uppgiften däremot ansågs känslig, utdömdes kränkingsersättning med 5 000 kr samt ekonomiskt skadestånd med 500 kr på grund av att ett felaktigt dödsdatum registrerats för den sökandes avlidne make. Detta fick till följd att sökanden felaktigt registrerats som änka under en period. JK konstaterade att uppgiften, förutom att vara av mycket integritetskänsligt slag, orsakat den registrerade stort obehag under en svår period. I likhet med det ovan diskuterade fallet där det skett en förväxling mellan modern och hennes avlidna barn, påverkar alltså även här det faktum att den registrerade befunnit sig i ett särskilt sårbart läge – eller, med ett från engelskan lånat uttryck, *timing*en – kränkingsersättningen i höjande riktning. Denna princip kan givetvis inte appliceras på alla de fall då skadelidanden har det besvärligt och just då råkar drabbas av någon felregistrering. I fall som det nu aktuella, då registreringen är direkt kopplad till en nära anhörigs bortgång och därför *medför* att sorgearbetet blir svårare, framstår det dock som både rimligt och lämpligt att ta hänsyn till detta när skadeståndet ska bestämmas.

Skatteverket registrerar också uppgifter om medborgarskap. I ett uppmärksammat fall från Högsta domstolen (HD)<sup>33</sup> utdömdes skadestånd för första gången med RF:s rättighetskatalog som grund, närmare bestämt enligt 2 kap 7 § om att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Fallet gällde en pojke som var född i USA av en brittisk medborgare, men som var uppvuxen i Sverige och registrerad som svensk medborgare. Efter att faderskapet upphävts för den svenske medborgare som varit registrerad som hans far, avregistrerades pojkens svenska medborgarskap. Beslutet överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten), som förklarade att RF:s bestämmelse innebär att det inte finns någon möjlighet att återkalla ett medborgarskap som meddelats på grundval av felaktiga uppgifter eller liknande. Skatteverket hade därför, genom att avregistrera klagandens svenska medborgarskap, behandlat hans personuppgifter felaktigt. Detta torde medföra att behandlingen skett i strid med PUL, och frågan

32 JK:s ärende med dnr 4806-05-42.

33 NJA 2014 s 323. För en närläsning och analys av fallet se H Andersson, RF och ersättningsrätten, i *De lege* 2014, s 115 ff.

är då varför ersättning i skadeståndprocessen mot staten inte yrkades enligt 48 § PUL. Bestämmelsen utgör för det första *lex specialis* till RF. Dessutom måste den anses vara ett ”säkrare kort” med hänsyn till att det särskilda lagstöd för att utdöma ideellt skadestånd som fram till HD:s avgörande krävts tillsammans med bestämmelserna i rättighetskatalogen saknades. Det är möjligt att Centrum för rättvisa, som förde den (av)registrerades talan, ville driva fallet som en principfråga om att få skadestånd utdömt enligt RF. Det är också uppenbart att felet, genom att också strida mot tyngre reglering än PUL, resulterade i ett mycket högre skadeståndsbelopp (100 000 kr) än vad som utdöms enligt JK-praxis.<sup>34</sup>

### 3.2 POLISENS PERSONUPPGIFTSREGISTER

#### 3.2.1 AVVÄGNINGSPROBLEMATIK

Något som karakteriserar relationen mellan stat och individ är den makt-obalans som oundvikligen råder mellan parterna. Ett av de kanske tydligaste uttrycken för denna makt-diskrepans är statens möjlighet att genom polisen, utan individens vetskap, samla in personlig information och upprätta register över medborgare. Detta förhållande har accentuerats såväl av de senaste decenniernas digitalisering av register och handlingar, som av nya tekniska lösningar avseende övervakning och statlig kontroll. Allmänheten är i och för sig på sin vakt gentemot ”övervakningssamhället”, och medborgarnas rätt till privatliv fastslås gång på gång av exempelvis Europadomstolen (ED).<sup>35</sup> Samtidigt existerar även andra globala tendenser, såsom oro över terrorism,<sup>36</sup> ökad asylin-vandring och migration samt allmän lättnad och tillfredsställelse närhelst video-upptagning av ett händelseförlopp leder till en fällande dom för brott. Dessa tendenser måste tas på allvar, då de säkerligen till stor del kan sägas motivera den relativt höga grad av statlig övervakning som medborgarna idag anser vara acceptabel. Emellanåt blir det dock uppenbart att de ovan beskrivna intressena inte balanserats på ett önskvärt sätt, och när media i dessa fall belyser den enskildes behov av skydd kan det allmänna få sig en kraftig törn av negativ publicitet.

34 Fallet har sedermera resulterat i hittills två publicerade JK-beslut, med dnr 3440-14-40 respektive 6971-14-40. I dessa beslut för JK detaljerade resonemang om vilka differentieringsfaktorer som kan användas för den aktuella ärendetypen, och konstaterar – angående det förra ärendet – att det faktum att skadelidanden varit medveten om avregistreringen endast under en kort tid bör påverka ersättningen i sänkande riktning. Mot bakgrund av detta bestämdes skadeståndet till 25 000 kr. I det senare ärendet ansågs förhållandena liknande med dem i NJA 2014 s 323, och ersättning utgick följaktligen med 100 000 kr.

35 Se I Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 7 uppl 2014, s 121 ff.

36 Se SOU 2007:22 s 77 ff, där empiriskt stöd för detta redovisas.

### 3.2.2 KRINGRESANDEREGISTRET

En av de senaste i raden av händelser då statens insamlade av personuppgifter blev föremål för debatt var i september 2013, då Dagens Nyheter (DN) publicerade en artikel där det uppgavs att Polismyndigheten i Skåne förde register över romer.<sup>37</sup> Till följd av rapporteringen om detta så kallade Kringresanderegister inledde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN)<sup>38</sup> ett tillsyns-ärende.<sup>39</sup> Nämnden kom i november med ett uttalande där det konstaterades att personuppgiftsbehandlingen i registret hade ett flertal generella brister.<sup>40</sup> I maj 2014 publicerades JK:s beslut.<sup>41</sup> De brister som främst påtalades i beslutet var följande: ändamålet med personuppgiftsbehandlingen var alltför oprecist (i strid med 3 kap 3 § PdL), tillgången var inte begränsad till varje tjänstemans behov (i strid med 2 kap 11 § PdL) och ingen loggning hade förekommit vid behandling av personuppgifter. JK anslöt sig därför till SIN:s bedömning, att personuppgiftsbehandlingen inte varit lagenlig.<sup>42</sup> JK konstaterade att personuppgifter som polisen med stöd av PdL behandlar i den brottsbekämpande verksamheten i princip alltid är integritetskänsliga, och att de brister som upptäckts var så allvarliga att de registrerade måste anses ha blivit utsatta för en ersättningsberättigande kränkning av den personliga integriteten. Angående skadeståndets storlek hänvisade JK till ett av HD nyligen avgjort fall<sup>43</sup> där schabloner för ersättningen fastslagits. En ersättning om 5 000 kr vardera för de registrerade (det nya schablonbeloppet för en kränkning som inte kan anses mindre allvarlig, men som inte heller lett till negativa beslut eller åtgärder för den registrerade) bedömdes vara skälig. Av störst intresse i ärendet är emellertid enligt min mening JK:s avslutande synpunkter:

”Polisens möjlighet att behandla personuppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet är viktig och nödvändig men innebär samtidigt ett stort ansvar. Det är oacceptabelt att en polismyndighet upprättar ett register och behandlar personuppgifter utan att fullt ut uppfylla de krav som lagen föreskriver. Jag utgår från att samtliga polismyndigheter – om det inte redan har skett – går igenom sina register för att försäkra sig om att behandlingen av personuppgifter uppfyller de krav som gäller enligt relevanta lagar, förordningar och föreskrifter.”

37 N Orrenius, Över tusen barn med i olaglig kartläggning, DN 2013-09-23, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/over-tusen-barn-med-i-olaglig-kartlaggning/>.

38 SIN utövar tillsyn över polisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (2010:361), PdL, och enligt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

39 Dnr 173-2013.

40 SIN:s uttalande med dnr 173-2013.

41 Dnr 1441-14-47.

42 Enligt 2 kap 2 § PdL gäller 48 § PUL vid behandling av personuppgifter enligt PdL.

43 NJA 2013 s 1046, som diskuteras nedan.

Bland JK:s uppdrag ingår både skadereglering och tillsyn över statliga myndigheter.<sup>44</sup> Mot bakgrund av de varierande utformningar som besluten följaktligen kan få blir det, förutom att jämföra avgörande faktorer och ersättningsbeloppens nivåer i olika fall, också intressant att diskutera vilka verkningar JK:s beslut om skadestånd enligt PUL har. Beroende på vilken sorts felregistrering det rör sig om hamnar tonvikten i vissa av JK:s ärenden på skadereglering, i andra snarare på tillsyn. Från dessa två teman kan paralleller dras till de två huvudfunktionerna hos själva skadeståndet, *reparation* respektive *prevention*.<sup>45</sup>

Avseende Kringresanderegisterärendet är det tydligt att JK med sina avslutande synpunkter vill poängtera att det allmänna, genom Polismyndigheten i Skåne, gått över en gräns. Det är inte bara de skadelidande som står i fokus utan perspektivet är vidare än att se till enskildas intressen, varför uttalandet signalerar att det inträffade inte är att bagatellisera som någon enstaka miss. I linje med detta är JK:s ton inte heller urskuldande utan handlingsdirigerande gentemot en viktig samhällsinstitution – landets polismyndigheter. Det skadestånd som utdöms till de registrerade har, som skadestånd i form av kränkningersättning i allmänhet, till syfte att ge den skadelidande upprättelse för den kränkande gärningen samt kompensera för obehagskänslor.<sup>46</sup> Men i denna typ av ärende måste JK också vända sig till allmänheten – medborgarna – som efter en dylik nyhetsskräll kanske börjar undra om även de förekommer i andra, hittills okända register.<sup>47</sup> Denna oro försöker JK stilla med en skarp

44 Se förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern samt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

45 Den reparativa funktionen tar sikte på att försätta den skadelidande i samma situation som om skadan eller kränkningen inte skulle ha skett, alltså att kompensera för det som inträffat. Det är sedan länge en omdebatterad fråga vilken betydelse den preventiva funktionen har, men på det nu aktuella området kan den beskrivas som att felande myndigheter uppmanas att se över sina rutiner för att undvika liknande missöden i framtiden. Därmed skulle det röra sig om individualprevention – dvs att den enskilde adressaten, i detta fall myndigheten, påverkas – snarare än allmänprevention. Se exempelvis S Friberg, Kränkningersättning, 2010, s 91 ff; J Hellner & M Radetzki, Skadeståndsrätt, 9 uppl 2014, s 36 ff; M Schultz, Kränkning, 2008, s 57 f.

46 Prop 2000/01:68 s 48; S Friberg, Kränkningersättning s 372 ff.

47 Till följd av Kringresanderegisterärendet inledde SIN granskningar avseende flera andra polismyndigheter. De uppdraganden av nya register och kritiska uttalanden som dessa ärenden sedermera resulterat i (se bl a SIN:s uttalanden med dnr 67-2014 och 69-2014 avseende polismyndigheterna i Västra Götalands respektive Östergötlands län) tyder på att det generellt i landet föreligger brister som i många fall är allvarliga när det gäller polisens behandling av personuppgifter. Detta intryck förstärks av den senaste nyhetsrapporteringen, som bland annat handlat om att Stockholmspolisen i tio års tid upprättat ett register över tusentals misshandlade och hotade kvinnor. Då mycket känsliga uppgifter tydligen förekommit även i detta register kan man vänta sig att PUL:s tillsynsmyndighet Datainspektionen, SIN och så småningom JK kommer att kopplas in också här. Se Sveriges Radio, Ekot avslöjar: polisens hemliga kvinnoregister, 2014-12-16, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2938&artikel=6046966>.

uppmaning till polismyndigheterna.<sup>48</sup> Ordvalet ”utgår från” och den därpå följande meningen om att behandlingen av personuppgifter ska vara lagenlig innehåller närapå en *försäkran* gentemot medborgarna om att något liknande inte ska kunna förekomma i framtiden. På detta sätt betonas i beslutet inte bara reparation för den enskilde, utan även för allmänheten. Men i den skarpa uppmaningen ligger också ett tydligt preventivt budskap riktat till polisen. Att ersättning faktiskt tillerkänns sänder, tillsammans med den kritik som framförs, ut signaler som är viktigare än själva ersättningsbeloppet i sig. Det faktum att flera olika aktörer således adresseras i beslutet avseende Kringresanderegistret, får anses ge uttryck för en av JK:s mest unika egenskaper. En skaderegleringsform som genom ett enda beslut kan utdöma skadestånd till individen och sända ut ett lugnande budskap till allmänheten, samtidigt som man tillrättavisar den felande myndigheten, är mer flexibel än en domstols dom – om än inte ett lika etablerat rättsmedel traditionellt sett.

### 3.2.3 SÄPOREGISTRET (SEGERSTEDT-WIBERG MED FLERA MOT SVERIGE)

Upptakten till Säporegisterärendet var att ED i en dom av den 6 juni 2006 fastslagit att staten Sverige gjort sig skyldig till vissa kränkningar av artiklarna 8, 10, 11 och 13 EKMR. Sökandena tillerkändes skadestånd. Ett stort antal personer vände sig därefter till JK med skadeståndsanspråk och hävdade att de drabbats av samma typ av kränkning som de fem sökandena i målet hos ED. Dessa fem, som under olika perioder varit aktiva i mer eller mindre politiskt extrema kretsar, hade begärt att få ta del av uppgifter om sig själva ur Säkerhetspolisens (Säpos) register. Deras ansökningar avslogs dock helt eller delvis, även i högre instanser. I ED gjorde sökandena därför gällande att både lagringen av information och det faktum att de nekats information om vilka uppgifter som fanns registrerade om dem utgjorde kränkningar av artikel 8 EKMR, om rätten till respekt för privatlivet. ED fann inledningsvis att det intrång i de sökandes privatliv som följde av lagringen hade stöd i 33 § PdL, som tillåter registrering av bland annat uppgifter om personer som misstänks för brott som hotar den nationella säkerheten. Domstolen konstaterade också att lagringen haft ett legitimt syfte, nämligen att skydda den nationella säkerheten samt, avseende en av de sökande, att förhindra brott. Därefter påminde dock ED om att EKMR tillåter hemlig övervakning av medborgarna endast när den är absolut nödvändig för att bevara de demokratiska institutionerna. Dessutom måste övervakningen kunna motiveras av tillräckliga och relevanta skäl samt vara proportionerlig i förhållande till det legitima syftet. Vid denna intresseavvägning fann domstolen att endast lagringen av uppgifterna gällande den av de klagande mot vilken det fanns en hotbild var försvarbar. Den

48 Sedan den 1 januari 2015 är polisen en samlad Polismyndighet, se prop 2013/14:110.

kontinuerliga lagringen av uppgifter avseende övriga ansågs således opropor­tionerlig, eftersom tillräckliga och relevanta skäl saknades. Vidare konstaterade ED att, när en kränkning av artikel 8 redan fastslagits, lagring av personliga uppgifter avseende politisk uppfattning, medlemskap och aktiviteter automatiskt medför en kränkning också av artiklarna 10 och 11 (som fastslår rätten till yttrandefrihet respektive mötes- och föreningsfrihet). Motivet till att inte lämna ut uppgifterna – återigen det nationella säkerhetsintresset – godtogs dock. Slutligen uttalade domstolen att de nationella rättsmedel som stått till de klagandes förfogande, bland annat anmälan till JK, inte kunde anses uppfylla de krav på effektivt rättsmedel som artikel 13 uppställer.<sup>49</sup> Sökandena till­erkändes skadestånd med 3 000, 5 000 respektive 7 000 euro vardera.

### 3.2.4 OLIKA ERSÄTTNINGSNIVÅER ENLIGT EKMR RESPEKTIVE PUL

Som genast framgår av en jämförelse mellan Säporegisterärendet och det tidigare analyserade ärendet avseende Kringresanderegistret, kan det konstateras att det skadestånd som döms ut av ED ligger på en betydligt högre nivå än vad som annars tillerkänns enligt JK-praxis. När JK sedan har att hantera de anspråk som inkommit till myndigheten efter ED:s dom,<sup>50</sup> uppstår därför frågan hur ersättningsbestämningen lämpligast bör göras. Till att börja med konstaterar JK att det rör sig om ersättning av ideellt slag. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer kräver utdömande av ideell ersättning stöd i lag, vilket inte står att finna i SkL. Förstahandslösningen när Sverige har att gottgöra en kränkning av EKMR är att göra en konventionskonform tolkning av 3 kap 2 § SkL.<sup>51</sup> Tolkningsmetoden får till följd att vissa begränsningar som angetts i motiv, praxis eller doktrin inte kan upprätthållas när det gäller överträdelser av EKMR. Enligt JK framgår det emellertid av praxis att en konventionskonform tolkning inte tillåter att kränkingsrekvisiten i 2 kap 3 § SkL, angående exempelvis typ av brott, frångås.<sup>52</sup> Vid konventionskränkningar utgår ersättning för ideell skada därför istället direkt enligt konventionen, utan särskilt lagstöd.<sup>53</sup> Denna lösning innebär också att kränkningarna i det nu aktuella fallet *inte bedöms enligt PUL*, eftersom JK menar att det inte är nödvändigt när ersättning kan utges med stöd i konventionen. Angående själva ersättningen är

49 För en analys av begreppet "rättsmedel" enligt artikel 13 EKMR, se H Andersson, Ansvarsproblem i skadeståndsrätten, 2013, s 552 ff och 567 ff. Efter SIN:s inrättande anser i vart fall JK själv att man numera uppfyller kraven i den aktuella artikeln, se JK:s beslut i Säporegisterärendet (dnr 7927-07-47).

50 Dessa har behandlats tillsammans i JK:s ärende med dnr 7927-07-47.

51 NJA 2007 s 584.

52 3 kap 2 § SkL hänvisar i p 2 till 2 kap 3 § SkL för ersättning vid kränkning genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

53 NJA 2005 s 462; NJA 2007 s 584. Angående denna prioritetsordning, se vidare H Andersson, Ansvarsproblem i skadeståndsrätten s 555 ff.

det, enligt JK, ett rimligt antagande att skillnaden mellan de av ED utdömda beloppen beror på uppgifternas varierande *ålder*. Vidare måste hänsyn tas till hur lång tid som gått mellan den tidpunkt då uppgifterna borde ha gallrats och den tidpunkt då detta faktiskt skedde, det vill säga *hur länge kränkningen pågått*. Beloppet kan justeras nedåt i den mån kränkningarna redan upphört då de nu aktuella sökandena gjort sina framställningar, samt avseende överträdelse av artikel 13 EKMR eftersom rätten till ett effektivt rättsmedel i dessa fall numera anses uppfyllt. Överlag menar dock JK att de skadestånd som ED utdömt bör vara vägledande vid bestämmande av ersättningen, som i och för sig stannar vid det lägre av de utdömda beloppen – 30 000 kr vardera.

Det är onekligen anmärkningsvärt att ersättningen hamnar på så pass olika nivåer beroende på om en kränkning av den personliga integriteten bedöms enligt PUL eller EKMR. Man kan fråga sig om de registrerade i Kringresanderegistret inte borde ha vänt sig till ED istället för till JK. Det finns dock ett antal faktorer som kanske kan mildra det första intrycket av orättvisa. ED kräver, enligt principer om effektivitet och subsidiaritet, att nationella rättsmedel uttömts för att ett mål ska upptas till prövning.<sup>54</sup> JK:s frivilliga skadereglering utgör ett *alternativ* till en process i allmän domstol.<sup>55</sup> Detta borde innebära att de registrerade skulle behöva väcka talan mot staten i allmän domstol upp till högsta instans, för att därefter kunna gå vidare till ED. Eftersom en ansökan om skadestånd hos JK dessutom efter SIN:s inrättande anses utgöra ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13 – till skillnad från vad som var fallet före den 1 januari 2008 – skulle en ansökan till ED *därtill* kräva att JK tagit ställning till anspråket. Men, kunde man invända, blir det inte orättvist att JK:s prövning på så vis ”sätter stopp” för ett högre skadestånd enligt EKMR i fall då registerskador också innefattar överträdelse av en eller flera konventionsartiklar? Detta hävdade i vart fall sökanden i ett annat av JK:s personuppgiftsärenden,<sup>56</sup> där ytterligare kränkingsersättning enligt EKMR begärdes efter att skadestånd redan utgått med 48 § PUL som grund. JK bemötte detta anspråk med ett resonemang som framstår som något motsägelsefullt jämfört med det i Säporegisterärendet. Vid beloppsbestämningen av kränkingsersättning enligt 48 § PUL ska en helhetsbedömning göras i det enskilda fallet, varvid även sådana omständigheter som den skadelidande åberopat till stöd för att en kränkning av de mänskliga rättigheterna skett ska vägas in. Om dessa omständigheter beaktats vid bestämmandet av ersättning enligt PUL, kan ytterligare skadestånd med EKMR som grund inte utgå. I det aktuella fallet konstaterade JK att det inträffade, underlåtelse att inom rimlig

54 Artikel 35 EKMR.

55 JK:s hemsida, <http://www.jk.se/Arbetsuppgifter/Skadestand.aspx>.

56 Dnr 8043-08-42.

tid gallra felaktiga uppgifter från belastningsregistret, måste anses utgöra en kränkning av artikel 8 EKMR. Detta faktum hade dock redan beaktats vid bestämmandet av skadestånd enligt PUL, varför ytterligare ersättning för konventionskränkningen inte kunde utdömas.

Det kan noteras att den registrerade i detta belastningsregisterärende tillerkändes ersättning med 25 000 kr – ett, som det sägs i beslutet, ”väsentligt högre belopp” än vad som enligt JK-praxis normalt utgår vid felaktig behandling av uppgifter i belastningsregistren. Inkonsekvensen avseende val av ansvarsgrund (dvs PUL respektive EKMR) och, följaktligen, ersättningsnivå i JK:s resonemang förtjänar dock enligt min mening ytterligare uppmärksamhet. Även om skadeståndsbeloppen i slutänden hamnar nära varandra (25 000 respektive 30 000 kr) kan man fråga sig varför JK i det ena fallet hävdar att ersättning enligt EKMR utesluter en prövning enligt PUL, medan ersättning enligt PUL i det andra fallet tydligt utesluter en bedömning enligt EKMR (även om själva *ersättningen* enligt EKMR sägs beaktas inom ramen för en prövning av rätt till skadestånd enligt PUL). Varför prövas inte anspråken i ärendet avseende Säporegistret i enlighet med det i praxis fastslagna förstahandsalternativet, en konventionskonform tolkning av 48 § PUL, som ju är *lex specialis* i förhållande till SkL? Istället konstateras det bara att 3 kap 2 § SkL inte kan tolkas konventionskonformt i detta fall, varefter ersättning döms ut direkt enligt konventionen. Kan det vara så enkelt att JK drar sig för att, i efterdyningarna av ED:s tillrättavisande, hänvisa till nationell rätt och istället väljer att acceptera domstolens resonemang och tillämpar EKMR rakt av? Tendenser till denna reserverade hållning kan anas i JK:s korthuggna formulering om att ”de belopp som ED utdömt bör vara vägledande vid bestämmande av ersättningen”. Det är, enligt min mening, heller inte uppenbart att kränkningen av artikel 8 tillmättes tillräcklig vikt i fallet med belastningsregistret (där alltså endast PUL tillämpades). I detta ärende förekom nämligen, som också konstaterades av JK, fler graverande faktorer: det rörde sig om uppgifter av *mycket känslig art*, som var *direkt felaktiga* och inte gallrades förrän efter *exceptionellt lång tid*. Registreringen medförde också en tillfällig förlust av arbete, det vill säga en *negativ påverkan* i det dagliga livet för den registrerade. Mot bakgrund av detta är det sannolikt att ersättningen enligt PUL skulle ha hamnat högre än vanligt även utan beaktande av konventionskränkningen.

### 3.2.5 OLIKA FALLOMSTÄNDIGHETER – OLIKA VERKNINGAR AV JK:S BESLUT

Bortsett från frågan om utdömande av ersättning enligt EKMR eller PUL, finns det fler intressanta omständigheter att uppmärksamma vid en jämförelse mellan de två aktuella uppgiftssamlingarna. Avseende Säporegistret var en av de faktorer som ED – och således JK – vid ersättningsbestämningen lade stor



vikt vid att lagringstiden varit lång, ibland flera decennier. Samma sak kan knappast sägas om uppgifterna i Kringresanderegistret, som enligt SIN började samlas in i slutet av år 2009.<sup>57</sup> Detta innebär att de kränkningar som konstaterades avseende Kringresanderegistret pågick under *väsentligt kortare tid* än de som bedömdes i Säporegisterärendet. Ytterligare en omständighet som JK nämner i det senare fallet är uppgifternas ålder, det vill säga *relevans*. Även här får det antas att de uppgifter som registrerades i Kringresanderegistret vid tidpunkten för JK:s prövning var mer relevanta än de som, för flera decennier sedan, registrerades i Säporegistret. Slutligen bör det, avseende Säporegistret, uppmärksammas att kränkningen av artikel 8 samtidigt innefattat kränkningar av artiklarna 10 och 11 EKMR. Även denna omständighet borde påverka skadeståndsbeloppet i höjande riktning. Sammanfattningsvis framstår det inte som särskilt underligt att kränkningarna – trots vissa likheter – resulterade i radikalt olika skadeståndsbelopp.

Angående det resonemang som fördes ovan avseende Kringresanderegistret – om preventiva respektive reparativa inslag i JK:s beslut – kan det konstateras att ingetdera av dessa syften behandlas i samma utsträckning i Säporegisterärendet. Det reparativa syftet hamnar främst i fokus genom att skadeståndsbeloppet sätts så pass högt. Inga specifika resonemang som motiverar eller utvecklar rätten till ideell ersättning på just denna nivå för just de inträffade kränkningarna förs, eftersom ED:s dom så tydligt läggs till grund för JK:s bedömning. Inte heller den preventiva aspekten kan tillmätas lika stor vikt som i ärendet med Kringresanderegistret. Detta kan till viss del antas bero på att kravet på effektivt rättsmedel enligt artikel 13 EKMR i fall som dessa numera anses uppfyllt. Om så inte vore fallet hade det varit viktigt att signalera till allmänheten, att denna brist skulle åtgärdas snarast möjligt – men nu kan JK alltså istället bekräfta att staten redan tagit till sig kritiken från ED och vidtagit rättelse (vilket ju också påverkar nivån på skadeståndet).<sup>58</sup> Ändå kan man fråga sig varför JK inte här, i jämförelse med Kringresanderegisterärendet, tycker att det passar med en skarp uppmaning till Säpo om att rensa sina register på gamla uppgifter om politiskt engagemang och liknande. Anledningen kan kanske vara, i enlighet med resonemanget ovan angående grunden för att utge skadestånd, att JK befinner sig i en annan position denna gång. Som representant för staten är JK den som ovanifrån kritiserats av ED, istället för att – som i Kringresanderegisterärendet – vara den som själv kritiserar en annan myndighet. När JK befinner sig i den förstnämnda sitsen och själv blivit tillrättavissad är utrymmet helt enkelt inte lika stort för att tillrättavisa andra. Huvudsyftet med beslutet blir därför denna gång något helt annat, nämligen

57 SIN:s uttalande med dnr 173-2013 s 6.

58 Se not 48 ovan.

att visa att Sverige som stat är villig att kompensera för överträdelse av EKMR och följa ED:s praxis. Denna hållning riktar sig i och för sig delvis till allmänheten, men blir kanske viktigast ur ett *internationellt* perspektiv där goda relationer med människorättsorganisationer och övriga konventionsstater betonas.

### 3.3 PUBLICERING AV PERSONUPPGIFTER PÅ INTERNET

#### 3.3.1 RIKSKRIMRAPPORTEN

Ett ärende som ligger nära de uppgiftssamlingar som diskuterats ovan men där huvudfokus istället hamnade på hur uppgifterna spridits – nämligen på en webbplats – rör den så kallade Rikskrimrapporten.<sup>59</sup> Bakgrunden var att Rikskriminalpolisen sedan år 1997 framställt ett så kallat nationellt hot- eller problembildsdocument, som bland annat resulterade i rapporten ”Problembild 2007”. Denna var avsedd att vara ett internt arbetsdokument för polisen, men efter att medierna kommit med önskemål om att få ta del av den publicerades en sekretessprövad version av rapporten på Rikspolisstyrelsens hemsida. Av denna framgick bland annat, under rubriken ”Hot, våld, utpressning och bestickning”, uppgifter om två ryska kvinnor. Kvinnorna ansåg dessa uppgifter utgöra grovt förtal från statens sida och begärde skadestånd med 3 kap 2 § SkL som grund. JK påminde först om att SkL är subsidiär till speciallagstiftning enligt 1 kap 1 § och att anspråket därför skulle prövas enligt 48 § PUL. Vidare kan, anförde JK, ideellt skadestånd utgå *såväl enligt PUL som enligt SkL* om ett förfarande i strid med PUL utgör ett led i ett sådant brott mot person, frihet, frid eller ära som avses i 2 kap 3 § SkL.<sup>60</sup> Efter att detta konstaterats följde ett resonemang kring den intresseavvägning mellan den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten och den personuppgiftsansvariges berättigade intresse av en behandling som, enligt 10 f § PUL, kan resultera i att behandlingen är motiverad. I detta fall ansåg JK att det var uppenbart att de aktuella uppgifterna borde ha avidentifierats, varför publiceringen enligt 48 § PUL var skadeståndsgrundande.

Därefter gick JK vidare till frågan om förtal, varvid det fastslogs att textavsnittet där kvinnornas personuppgifter ingick måste anses innefatta missaktning och därmed förtal. Inte heller förtålet kunde bedömas vara försvarligt med hänsyn till intresseavvägningen. Staten ansågs därför ersättningsskyldig gentemot kvinnorna för lidande även enligt SkL:s bestämmelser. Angående beloppet hänvisades till 5 kap 6 § SkL. Av de olika omständigheter som enligt denna paragraf ska vägas in vid kränkingsersättningsbestämmande, ansåg JK att förtalsbrottets art i allt väsentligt måste vara styrande. Övriga

59 JK:s ärende med dnr 3497-06-40.

60 Detta framgår även av PUL:s förarbeten; se prop 1997/98:44 s 141.

omständigheter av vikt var vilken spridning uppgifterna kunde ha fått, risken för att tilltro skulle fästas till dem samt de skadelidandes möjligheter att försvara sanningen.<sup>61</sup> JK konstaterade att det i detta fall var oklart vilken spridning uppgifterna fått samt hur länge de varit tillgängliga på internet, men att spridningen i vart fall inte torde ha varit obetydlig. Dessutom hade uppgifterna förekommit i ett myndighetsdokument, vilket fick anses ge dem en särskild tyngd. De skadeståndsanspråk som framstälts bedömdes dock, mot bakgrund av ”svensk rätts relativt återhållsamma inställning vid beräkning av ideellt skadestånd”, vara alltför höga. Utan vidare resonemang om vilken del av ersättningen som hänförde sig till brottet mot PUL respektive förtalsbrottet, tillerkändes efter en samlad bedömning skadestånd på 25 000 kr vardera till kvinnorna. En behandling i strid med bestämmelserna i PUL som också är skadeståndsgrundande enligt reglerna i SkL kan således medföra ersättning på samma nivå som vid en konventionskränkning.<sup>62</sup>

Det är intressant att notera att maktobalanstemat, som i jämförelse med uppgiftssamlingarna i Kringresanderegistret och Säporegistret hade kunnat få vida större uppmärksamhet än vad det faktiskt fick, i detta fall överskuggades av andra aspekter. Det är förstås möjligt att uppgifterna avseende de ryska kvinnorna var de enda i den publicerade versionen av registret som med kränkande uppgifter utpekade enskilda identifierbara individer och därmed innefattade förtal och brott mot PUL. Hur som helst var det som kom att hamna i fokus i ärendet inte själva registret utan snarare spridningsformen – internet – samt att kränkingsersättning kan utdömas både enligt PUL och SkL i fall som detta.<sup>63</sup>

Angående reparativ respektive preventiv funktion, får nog JK:s beslutsmotivering sägas fokusera på bådadera i detta fall. Den reparativa aspekten betonas dels genom detaljerade resonemang och intresseavvägningar utifrån omständigheterna i fallet och kvinnornas subjektiva upplevelse av publiceringen, dels genom att skadeståndet återigen sätts högt. Intresseavvägningarna är samtidigt intressanta ur ett allmänt eller objektiva perspektiv, eftersom de sätter gränser för myndigheters behandling av personuppgifter och på så vis sänder ut preventiva signaler. Slutsatserna kring detta formuleras i och för sig inte i några generella uppmaningar eller kritik i beslutets avslutande kommentarer. Här behandlar JK istället den möjlighet som finns att väcka åtal mot befattningshavare som begått brottsliga gärningar genom att åsidosätta plikter i tjänsten. JK avfärdar dock detta alternativ i det aktuella fallet, varpå det

61 NJA 2003 s 567.

62 Se avsnitt 3.2.4 ovan.

63 Angående att förhållandet mellan 2 kap 3 § SkL och 48 § PUL får anses oklart, se S Friberg, Kränkingsersättning s 472.

sammanfattningsvis anför att det ”med hänsyn till den kritik som följer av beslutet i skadestandsfrågan” inte finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet. Således framgår det i vart fall indirekt att resonemangen vid intresseavvägningarna tidigare i beslutet är att tillmäta en hel del tyngd. De uppmaningar som där riktas till myndigheterna anses av JK i tillräcklig grad ge uttryck för det preventiva budskap som behöver formuleras, varför ingen generell kritik uttalas.

### 3.3.2 ENSKILDAS ANSVAR FÖR INTERNETPUBLICERINGAR

För att ge en så heltäckande bild som möjligt av rättsläget avseende ersättning för felaktig personuppgiftsbehandling, ska även privatpersoners ansvar beröras. Publicering av personuppgifter på internet är den kategori som lett till flest processer om skadestånd mellan enskilda enligt PUL. Ofta har dessa tvister stannat vid tingsrättens domslut. I en dom av Helsingborgs tingsrätt<sup>64</sup> utdömdes 5 000 kr vardera för kränkning till två påstådda våldtäktsmän. Vidare dömdes den tilltalade i en dom av Trollhättans tingsrätt<sup>65</sup> för att ha publicerat bilder av sin svägerska på internet. Eftersom det rörde sig om bilder av privat natur, vars spridning svägerskan inte hade någon anledning att räkna med, ansågs kränkningen av den personliga integriteten vara förhållandevis allvarlig. Efter vittnesmål om publiceringens effekter på svägerskans psykiska hälsa utgick ersättning inte bara för kränkning med 5 000 kr utan även för sveda och värk med samma belopp – en ersättningspost som är ovanlig enligt PUL.<sup>66</sup> En liknande bedömning gjordes av Södra Roslags tingsrätt<sup>67</sup> i ett mål avseende publicering av en sexkontaktannons på internet. Den tilltalade ansågs genom publiceringen ha gjort sig skyldig till såväl brott mot PUL som grovt förtal och anstiftan till sexuellt ofredande. Den flicka som annonsen gällde bedömdes ha blivit utsatt för ett ”stort intrång” i den personliga integriteten, med såväl psykiskt lidande (rädsla att bli igenkänd och förföljd) som fysiskt lidande (bland annat sömnsvårigheter och huvudvärk) som konsekvens. Ersättningen bestämdes till 10 000 kr för kränkning och 10 000 kr för sveda och värk. Utan att domstolen specificerade i vilken utsträckning ersättningen hänförde sig till förtalsbrottet respektive brottet mot PUL, kan det alltså noteras att det i detta fall utdömdes ett dubbelt så högt skadestånd som i målet rörande bilderna på svägerskan där ”endast” brott mot PUL konstaterades.

64 Helsingborgs tingsrätts dom den 31 januari 2001 i mål nr B 3915-00.

65 Trollhättans tingsrätts dom den 27 mars 2002 i mål nr B 5-02.

66 Se JK:s uttalande i ärendet med dnr 1061-08-42.

67 Södra Roslags tingsrätts dom den 1 oktober 2003 i mål nr B 2614-03.

Även det enda fall angående skadestånd enligt PUL som avgjorts av HD, NJA 2013 s 1046,<sup>68</sup> gällde publicering av uppgifter på internet, nämligen publicering av en tvistemålsdom där den ena partens (KS) namn- och adressuppgifter framgick. HD refererade inledningsvis till hovrättens domslut. Av detta följde att uppgifterna inte ingått i ett strukturerat material och att behandlingen därför enligt 5 a § första stycket PUL varit undantagen bland annat från kravet på samtycke. Därefter prövades om ”missbruksregeln” i 5 a § andra stycket var tillämplig, alltså om behandlingen ändå var att anse som otillåten på grund av att den kränkt den registrerades integritet. Hovrätten fastslog att denna bedömning inte ska göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas.<sup>69</sup> Hänsyn ska istället i varje enskilt fall tas till individens intresse av att få ha en privat, fredad sfär i förhållande till eventuella andra motstående intressen, i vilket syfte uppgifterna behandlas och i vilket sammanhang de förekommer, hur stor risken för spridning är samt vilka följderna av behandlingen kan bli.<sup>70</sup> Härvid konstaterade hovrätten att något motstående intresse i det aktuella fallet inte funnits, och mot bakgrund av detta samt med beaktande av spridningsrisken ansågs KS integritet ha blivit kränkt. Angående ersättningsens bestämmande anförde HD följande:

”Beträffande frågan hur beloppet närmare ska bestämmas kan utöver vad hovrätten anförde följande framhållas. I likhet med vad som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten är syftet med kränkingsersättning vid överträdelse av personuppgiftslagens regler att ersättningen ska kompensera känslor hos den skadelidande och ge upprättelse. Ersättningen ska bestämmas utifrån en bedömning av den kränkning som typiskt sett kan anses ha uppkommit. Ett sådant betraktelsesätt leder i stor utsträckning till bruk av schabloner, vilka bl.a. underlättar skaderegleringen till fördel för den skadelidande.

[...] Ersättningsnivån för kränkning avseende agerande i strid mot personuppgiftslagen bör i fall som inte kan anses allvarliga ligga under 5 000 kr. Ersättningen för en kränkning som är att bedöma som mindre allvarlig, om än inte helt obetydlig, bör normalt bestämmas till ett schablonbelopp på 3 000 kr.”

68 Även NJA 2015 s 86, som dock inte rörde ersättning enligt PUL utan enligt 2 kap 3 § SkL i samband med förtalsbrott, kan vara intressant som jämförelse. I detta fall tillerkändes klaganden 70 000 kr för den allvarliga kränkning av privatlivet som hon utsatts för genom utläggning av film med sexuellt innehåll.

69 Jfr prop 2005/06:173 s 59.

70 Jfr prop 2005/06:173 s 59.

Efter detta resonemang bestämdes ersättningen, med hänsyn till att kränkningen var att se som mindre allvarlig och att inga negativa följder inträtt för KS till följd av publiceringen, till 3 000 kr. De schabloner som således fastslogs har redan använts av JK, bland annat i ärendet avseende Kringresanderegistret. Håkan Andersson, som har analyserat domen, drar slutsatsen att dess nyhetsvärde utgörs just av de schabloner för beräkning av ideell ersättning som presenteras.<sup>71</sup> Som han skriver får, för de allvarliga fallen, summor utöver 5 000 kr typiseras. Inga riktlinjer för dessa fall ges ju i domen. Enligt Andersson är HD:s metod – att använda sig av typfall och schabloner för att ersätta ideella skador som ändå inte kan värderas individuellt – praktisk och fördelaktig både för enskilda och för domstolar. Fokus vid ersättningsbestämningen kommer därigenom att hamna på typiska verkningar av publicering av olika sorters uppgifter, vilket är att föredra framför att den enskilde ska åläggas att förmedla just den egna känslan av kränkning. Det är intressant att notera att detta innebär en viss diskrepans jämfört med de ursprungliga principerna för ersättningsbestämning vid kränkning, om man exempelvis ser till vad direktiven angav när ersättning för ideell skada skulle utredas för första gången. Av dessa framgick nämligen att ersättning för lidande *inte* kan bestämmas lika schablonmässigt som ersättning för sveda och värk respektive lyte och men, eftersom ersättningen i så pass hög grad är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>72</sup> Detta hindrar emellertid inte att schabloner utarbetas för specialfallen, såsom vid skadestånd enligt PUL.

## 4. AVSLUTANDE DISKUSSION

### 4.1 TILLBAKABLICKANDE REFLEKTIONER

Såväl när det gäller anspråk gentemot staten som enskilda emellan verkar ideell skada som ersättningsgrund ha etablerat sig som ett beständigt inslag i den svenska skadeståndsrätten (dvs i de situationer där ideell ersättning, enligt SkL, PUL, EKMR osv, överhuvudtaget kan aktualiseras). Att integritet, privatliv och personliga uppgifter ses som värden som varje individ har rätt till får idag anses vara okontroversiellt, även om dessa värden inte går att bestämma i pengar. Av JK:s och domstolarnas praxis framgår att det, i det stora flertalet PUL-ärenden, är kränkningserättning som utgår och inte ersättning för ekonomisk skada.

Vidare har skadeståndsskyldigheten för det allmänna, som visserligen infördes relativt sent, över åren kommit att få en allt större betydelse. Denna tendens pekar på att relationen mellan stat och individ har förändrats under de

71 H Andersson, Integritetsuppgifters skadestandsrelevans (I) – schablonisering vid PUL-ersättning, Infotorg juni 2014.

72 Dir 1988:76 s 350, jfr prop 2000/01:68 s 51 ff.

senaste decennierna, och att den maktobalans som tidigare kanske togs för givet idag snarare präglas av en ifrågasättande och rättighetsbaserad hållning – inte minst i media. En förklaring till detta kan vara det faktum att den tekniska utvecklingen öppnat för helt nya möjligheter att göra intrång i den personliga integriteten. Som motvikt till statens nya övervakningsmöjligheter finns, förutom medias granskande blick, ett allt större behov av tillsynsorienterade regleringar som PUL. Att anspråk enligt PUL:s skadeståndsbestämmelse handläggs av JK underlättar för den enskilde både tidsmässigt och ekonomiskt, även om det skriftliga förfarandet antagligen också medför att många anspråk avslås på grund av bristfällig bevisning. I dessa fall har dock den enskilde fortfarande möjlighet att väcka talan i domstol.

#### 4.2 SLUTSATSER OM RÄTTSLÄGET UTIFRÅN PRAXISGENOMGÅNGEN

Registerskador är inte ovanliga. Fall avseende publicering av uppgifter och dylikt mellan enskilda avgörs med jämna mellanrum, och de allra flesta personer i samhället berörs vid olika tidpunkter i livet av polisens, Skatteverkets eller andra myndigheters personuppgiftsbehandling. Till följd av felregistreringar som inträffar i myndigheternas verksamhet får JK varje år ta emot ett betydande antal anspråk på skadestånd från staten med PUL som grund. Det finns förvisso utrymme för förekommandet av mindre misstag på så sätt att vissa integritetskränkningar får tålas. Frågan är då var gränsen ska dras.

Med hjälp av förarbeten, doktrin och praxis har det utarbetats kriterier för att avgöra huruvida en ersättningsgrundande kränkning enligt 48 § PUL föreligger, samt med hur mycket den i så fall ska ersättas. De tre centrala omständigheterna är om personuppgifterna varit av *känslig* art, om det funnits risk för otillbörlig *spridning* av dem samt om felregistreringen fått eller kunnat få några beaktansvärda *negativa konsekvenser* för den registrerade.<sup>73</sup> Praxisgenomgången har visat att det i princip är tillräckligt att någon av dessa faktorer föreligger för att ersättning ska utgå. Vilken faktor som blir aktuell beror till stor del på vilken kategori av felregistreringar det rör sig om. Avseende internetpublicering har JK främst lagt vikt vid den stora risken för spridning av uppgifterna. Nära denna omständighet ligger hur lång tid felaktigheten bestått. Vid Skatteverkets registreringar har det istället oftast varit uppgiftens karaktär som hamnat i fokus. Beroende på hur pass känslig personuppgiften ansetts vara, har ersättning utgått med lägre eller högre belopp. Till dessa centrala omständigheter har också andra bedömningsgrunder tillkommit genom JK:s praxis; exempelvis har det faktum att den registrerades mänskliga rättigheter enligt EKMR

73 Se bl a JK:s beslut i ärendet med dnr 8156-09-40.

kränkts påverkat ersättningen, liksom i vissa fall att den skadelidande befunnit sig i en svår situation känslomässigt.<sup>74</sup>

En ny formulering, som tillkommit i och med rättsfallet NJA 2013 s 1046, är vilken *typ* av fel det rör sig om. Bagatellartade kränkningar ersätts inte, enligt prejudikatet. För *mindre allvarliga* fel utgår ersättning med cirka 3 000 kr och för *allvarliga* fel med 5 000 kr. Dessa belopp stämmer relativt väl överens med vad JK beviljat vid exempelvis felaktiga registreringar om boende, civilstånd samt i ärendet avseende Kringresanderegistret. I många av JK:s fall, bland annat rörande felaktiga registreringar om dödsfall, räcker dock inte HD:s schabloner till. Dessa fel, som blir att klassificera som *mycket allvarliga*, ersätts med belopp upp till cirka 30 000 kr. För att avgöra om det rör sig om en obetydlig, mindre allvarlig, allvarlig eller mycket allvarlig typ av fel används främst de tre centrala omständigheterna som nämndes ovan: känslighet, spridningsrisk och negativa följder. Sammantaget framstår praxis som relativt generös när det gäller tillerkännande av kränkingsersättning vid felaktig behandling av personuppgifter. JK:s beslut visar på ett flexibelt synsätt där många olika situationer anses ha orsakat lidande av varierande omfattning hos de registrerade.


### 4.3 FRAMÅTBlickande REFLEKTIONER

De kategorier av felregistreringar som diskuterats ovan kan sägas ha förhållandevis olika karaktär. I Skatteverkets verksamhet, och i viss mån även när det gäller internetpublicering, beror den felaktiga personuppgiftsbehandlingen i regel på enstaka misstag. Att sådana ibland inträffar lär vara i princip omöjligt att helt undvika, eftersom det är människor som knappar in uppgifterna. När det gäller polisens personuppgiftsregister handlar det däremot om "systemfel", dvs systematiska registreringar i strid med PUL. Som medias avslöjanden och SIN:s granskningar på sistone har visat är de uppgiftssamlingar som hittills resulterat i ärenden hos JK, Söporegistret och Kringresanderegistret, inga engångsföreteelser. I takt med att olika polisavdelningar runtom i landet granskas uppdragas fler register av olika slag. Insikten om att så kallade "bra-att-ha"-samlingar kanske upprättas rutinmässigt är givetvis nedslående, och den information som framkommit hittills tyder på att olagliga register kommer att fortsätta förekomma. Såväl Datainspektionen som SIN och JK kommer därmed säkerligen att få en hel del arbete framöver med att utreda polisens agerande och kompensera de enskilda vars integritet kränkts genom registreringarna. Alternativa sätt att hantera problemet kan förstås också komma att presenteras i framtiden. En tänkbar åtgärd är att skriva in en specialanpassad bestämmelse om hur olika typer av register kan utformas på

74 Se JK:s beslut i ärendet med dnr 4806-05-42.



ett lagenligt sätt i PdL, ett annat alternativ att ålägga polismyndigheterna att redovisa vilka personuppgiftssamlingar de har i sina respektive verksamheter.

Även när det kommer till skadeståndets och JK:s funktion utmärker sig den nu aktuella ärendekategorin. Vad gäller misstagsfallen har ersättningsens reparatoriska syfte – och således JK:s roll som skadereglerare – på ett tydligt sätt stått i fokus. Överlag anses också reparation vara skadeståndets huvudsakliga funktion.<sup>75</sup> Visserligen utdöms skadestånd till enskilda också vid polisens felaktiga personuppgiftsbehandling men det är, som framgått ovan, enligt min mening främst preventiva syftet som betonas i JK:s beslut i denna kategori. Med hänsyn till att det allmänna uppenbarligen inte alltid respekterar individens rätt att behålla sin personliga integritet intakt, måste den preventiva funktionen ses som central på detta område. Som skedde i Kringresanderegisterärendet krävs det därför att JK:s roll som utövare av tillsyn här hamnar i förgrunden, varvid JK i sina beslut tydligt bör tillrättavisa de myndigheter som gått över gränsen. Genom de olika myndigheterna har staten ett relativt stort handlingsutrymme, som inte är så lätt att kontrollera, när det gäller tillgång till och behandling av enskildas personuppgifter. Med frihet – eller, om man så vill, maktmonopol – följer dock ansvar. 

75 Se t ex J Hellner & M Radetzki, Skadeståndsrätt s 36 ff; M Schultz, Kränkning s 57 f.