

# Registrering av romer

Kommissionen  
**MOT ANTI  
ZIGANISM**



# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 20 mars 2014 att inrätta Kommissionen mot anti-ziganism. Kommissionen ska komplettera och förstärka samhällets insatser på området. Syftet med kommissionen är att åstadkomma en kraftsamling i arbetet mot antiziganism och att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. I uppdraget ingår att i samråd med berörda aktörer samla kunskap om antiziganism för att sprida och förbättra befintlig kunskap, samt att identifiera och förmedla exempel på åtgärder för att motverka och förebygga antiziganism.

Kommissionen har också i uppdrag att ta ställning till insatser för att motverka antiziganism i den offentliga förvaltningen och skolan, samt att delta i den allmänna debatten och medverka i olika utbildnings- och informationsverksamheter. Slutligen ska kommissionen följa utvecklingen och sammanställa de granskningar och åtgärder som rör frågan om registrering av romer på etnisk grund.

Kommissionens ordförande är Thomas Hammarberg. Övriga ledamöter är Marianne Eliason, Erland Kaldaras, Stefano Kuzhikov, Maria Leissner, Diana Nyman, Soraya Post, Simon Wallengren och Christian Åhlund. Andrés Zanzi är sakkunnig.

Kommissionen har en referensgrupp vars ledamöter är förordnade av regeringen. Den består av Rosmari Axelsson, Hans Caldaras, Lars Demetri, Eleonor Frankemo, Gunno Gunnmo, Rosita Grönfors, Silvija Jansson, Domino Kai, Bagir Kwiek, Gunilla Lundgren, Ingrid Schiöler, Tuula Schwartz, Nuri Selim, Emir Selimi, Michael Stankov,

Angelina Dimiter Taikon, Kati Dimiter Taikon, Fred Taikon och Marian Wydow.

Huvudsekreterare för kommissionen är Heidi Pikkarainen. Sekretariatet består också av utredningssekreterarna Katarina Hammarberg, Anneli Tillberg och biträdande sekreterare Būsra Kaya.

Med denna rapport redovisar kommissionen uppdraget att följa utvecklingen när det gäller registrering av romer på etnisk grund genom att sammanställa de granskningar som har vidtagits av olika aktörer.

Stockholm i april 2015

Thomas Hammarberg

Marianne Eliason  
Erland Kaldaras  
Stefano Kuzhiov  
Maria Leissner  
Diana Nyman  
Soraya Post  
Simon Wallengren  
Christian Åhlund

Heidi Pikkarainen  
Katarina Hammarberg  
Būsra Kaya  
Anneli Tillberg

# Innehåll

Kommissionens uppdrag	5
Principer och bestämmelser om registrering	6
Polismyndighetens i Skåne uppgiftssamlingar över romer	7
Konflikt, Staffanstorp romer	7
Kringresande	7
Nytt register	8
Polisens reaktion på avslöjandet	8
Polismyndigheten i Skåne	8
Rikspolisstyrelsen	8
Myndigheters granskningar av uppgiftssamlingarna	9
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	9
Åklagarmyndigheten	10
Diskrimineringsombudsmannen	12
Justitiekanslern	12
Justitieombudsmannen	13
Registrering på etnisk grund	15
Konsekvenser för romers rättigheter	16
Slutkommentar	18



# Kommissionens uppdrag

Kommissionen mot antiziganism har ett brett uppdrag för att åstadkomma en kraftsamling mot antiziganism, bl.a. genom att ta ställning till vilka insatser som kommissionen kan genomföra eller bidra till för att motverka antiziganism inom den offentliga förvaltningen.

Enligt det direktiv som preciserar kommissionens uppgifter ska denna också följa utvecklingen när det gäller registrering och kartläggning av romer eller uppgifter om romskt ursprung. Kommissionen har i uppdrag att sammanställa de granskningar och åtgärder som har vidtagits av olika aktörer på detta område. Att synliggöra resultatet av myndigheternas granskningar bedömdes vara nödvändigt för att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. I grunden handlar uppdraget om mänskliga rättigheter – för alla.

Direktivet anger också att kommissionen utifrån sammanställningen ska bedöma behovet av informationsinsatser eller liknande på området. Vidare ska kommissionen genom råd och på annat sätt medverka till att personer som upplever sin integritet kränkt vid behandling av personuppgifter kan ta till vara sina rättigheter.

I denna rapport presenterar kommissionen en sammanställning av de olika myndighetsbeslut som fattats med anledning av att det uppdragades att Polismyndigheten i Skåne i stor omfattning hade registrerat uppgifter om romer. Polisen har den 1 januari 2015 genomgått en omorganisation, vilket innebär att de tidigare 21 polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen (RPS) och Statens kriminaltekniska laboratorium ersatts av en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten.

Rapporten redovisar de beslut som fattats avseende uppgiftssamlingarna av Säkerhets- och integritetsskyddnämnden (SIN), Åklagarmyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Justitiekanslern (JK) samt Justitieombudsmannen (JO). Därutöver har flera myndigheter och aktörer agerat genom till exempel uttalanden i media, debattartiklar och genom dialoger med romer, vilket i viss mån redovisas.

Med utgångspunkt från denna sammanställning och de omfattande konsultationer med romer som kommissionen har genomfört, redovisas de konsekvenser som registreringen har haft för romers tilltro till polis och andra myndigheter.

Skånepolisens uppgiftssamlingar väckte starka reaktioner bland romer. Strax efter att uppgiftssamlingarna blivit kända riktade romer krav till regeringen, polismyndigheten och kommunerna. Bland annat framställdes krav på en fullständig utredning om omfattningen av den gjorda kartläggningen av romer, dess bakgrund och syfte, vilka metoder som använts vid uppgiftsinsamlingen och hur de planerats att bli använda. Romska representanter har dessutom krävt att ansvar ska utkrävas och åtgärder vidtas i syfte att motverka antiziganism och diskriminering.

Kommissionen har inte tagit del av uppgiftssamlingarna då dessa omfattas av sekretess. Den anser sig ändå ha en god bild av uppgiftssamlingarnas innehåll, dels genom vad som framkommit i de granskande myndigheternas beslut, i kontakter med polisen och andra myndigheter samt i media, dels genom de slutsatser som kommissionen kan dra med anledning av sin kännedom om vilka som av JK har erhållit ersättning för kränkningen.<sup>1</sup>

Kommissionens perspektiv är mänskliga rättigheter – för alla.

## Principer och bestämmelser om registrering

Principen om allas lika värde och lika rättigheter är en av de mest grundläggande principerna i både internationella och nationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna. Allas likhet inför lagen och rätten att inte bli diskriminerad ska ses i ljuset av den grundläggande principen.

Såväl internationell som nationell reglering på området har utformats utifrån utgångspunkten att uppgifter om etnicitet är integritetskänsliga uppgifter som endast får behandlas under vissa förutsättningar. Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rätt får endast inskränkas av offentliga myndigheter under vissa angivna förutsättningar. Rättigheter enligt konventionen ska enligt artikel 14 säkerställas utan åtskillnad på grund av bland annat tillhörighet till ras eller nationell minoritet.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Av 20 § samma kapitel framgår att denna rättighet i viss utsträckning får begränsas. I 21 § anges under vilka förutsättningar sådana begränsningar får göras, bl.a. får en begränsning aldrig gå utöver det ändamål som har föranlett den.

Det är mot bakgrund av vad som nu redovisats som myndigheters begränsade möjligheter att behandla uppgifter om t.ex. etnicitet ska förstås. För polisverksamheten regleras möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter i bl.a. polisdatalagen (2010:361) (PDL). Syftet med lagen är enligt portalparagrafen att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

PDL:s bestämmelser om möjligheten att i undantagsfall registrera etnicitet har utformats utifrån Europarådets rekommendation (No. R (87) 15) som reglerar användningen av personuppgifter inom polissektorn.<sup>2</sup> Enligt 2 kap. 10 § första stycket

<sup>1</sup> För kravlistor inkomna till regeringen, se dnr Ju2013/6580/PO, Ju2013/6663/PO, Ju2013/6666/PO och Ju2013/6846/PO.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:85 sid 122.



PDL får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. I förarbetena till PDL betonas att det således inte är tillåtet att föra register över eller på annat sätt göra anteckningar om enskilda enbart på den grunden att de utifrån exempelvis ras eller etniskt ursprung kan hänföras till en viss kategori av människor.<sup>3</sup>

## Polismyndighetens i Skåne uppgiftssamlingar över romer

Tidningen Dagens Nyheter (DN) publicerade en rad tidningsartiklar med start den 23 september 2013 där det gjordes gällande att Polismyndigheten i Skåne hade upprättat ett olagligt register med mer än 4 000 romer, födda mellan 1894 och 2011. Med anledning av dessa uppgifter beslutade ett antal myndigheter att inleda en granskning av polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

Det är två filmappar som har varit föremål för granskning. Enligt polismyndigheten ingår dessa i en särskild undersökning inom underrättelseverksamheten benämnd "Länsövergripande brottslighet", vilken påbörjades i oktober 2009 och därefter förlängdes genom flera beslut. Från och med ett beslut den 28 februari 2013 ingick filmapparna i en särskild – gemensamt tillgänglig – uppgiftssamling med beteckningen "G-SUS KUT Skåne".<sup>4</sup>

Redogörelsen nedan bygger på en sammanställning av uppgifter från Polismyndighetens i Skåne svar till SIN samt uppgifter i SIN:s uttalande och Åklagarmyndighetens beslut.<sup>5</sup>

### Konflikt, Staffanstorp romer

Personuppgiftssamlingen "Konflikt, Staffanstorp romer" inleddes i juli 2011. Det är dock möjligt att själva programupplägget är äldre. Samlingen innehåller filer med underrättelseuppslag och filer med släkträd.

Av Åklagarmyndighetens beslut framgår att personuppgiftssamlingen innehåller 1 049 personnummer. För dessa personer har uppgifter om namn, adress, släktskapsförhållande och kön registrerats. I samlingen återfinns uppgifter om omkring 500 personer som den 21 september 2013 var under 15 år samt ett antal avlidna personer.

Det finns ingen anteckning om ändamålet med samlingen eller någon notering om huruvida personer är eller inte är misstänkta för brott.

### Kringresande

Personuppgiftssamlingen "Kringresande" inleddes, enligt vad som framgår av SIN:s uttalande, i december 2011 och innehåller filer med släkträd med över

<sup>3</sup> Ibid sid 325.

<sup>4</sup> JO:s beslut den 17 mars 2015, dnr 5205-2013, sid 3.

<sup>5</sup> Polismyndighetens i Skåne yttrande till SIN den 23 oktober och 1 november 2013, SIN:s uttalande den 15 november 2013, dnr 173-2013 samt Åklagarmyndighetens beslut den 20 december 2013, AM 139971-13.

4 600 personnummer.<sup>6</sup> Personuppgifterna i "Konflikt, Staffanstorp romer" har, i vart fall delvis, förts in i denna uppgiftssamling. Den ursprungliga samlingen gallrades dock inte i samband med det.

De uppgifter som anges i personuppgiftssamlingen är namn, personnummer, adress, släktskapsförhållanden och kön. Samlingen innehåller uppgifter om drygt 1 000 personer som den 21 september 2013 var under 15 år och om ett flertal avlidna personer.<sup>7</sup> Uppgifter synes ha förts in så sent som den 16 september 2013.<sup>8</sup> Enligt polismyndigheten hade 100 personer behörighet till uppgiftssamlingen den 24 september 2013.

Inte heller i denna uppgiftssamling finns någon anteckning om ändamålet med samlingen eller någon notering om huruvida personer är eller inte är misstänkta för brott.

## Nytt register

Skånepolisen har avslutat Kringresanderegistret. Uppgifter har förts över till en ny uppgiftssamling, vilken har granskats av SIN (se sid 10).

# Polisens reaktion på avslöjandet

## Polismyndigheten i Skåne

När DN avslöjade Kringresanderegistret förnekade polismyndighetens presstalesman inledningsvis att det överhuvudtaget existerade. Dagen efter bekräftade polismyndigheten dock att registret fanns. Biträdande chefen för länskriminalen angav emellertid att det inte fanns något som tydde på att polisen har fler liknande register. Vidare förnekades bestämt att det skulle handla om registrering på etnisk grund.<sup>9</sup>

Av polismyndighetens yttranden till SIN den 23 oktober och den 1 november 2013 framgår att polismyndigheten står fast vid sin inställning att uppgiftssamlingarna inte i något avseende grundar sig på etnisk tillhörighet. Polismyndigheten anger även att den bedömer såväl uppgiftssamlingarna i sig som dess omfattning som motiverad.

## Rikspolisstyrelsen

Avslöjandet i DN föranledde dåvarande Rikspolischefen att den 25 september 2013 kalla RPS styrelse till ett extra styrelsesammanträde. Frågan om registervård har sedan dess behandlats på länspolismästarmöten med krav på muntlig återrapportering.

Dåvarande Rikspolischefen har i ett antal möten med romska företrädare tagit

<sup>6</sup> Enligt polismyndigheten finns 4 741 rader i filen "total.anb". Åklagarmyndigheten anger att det finns 4 673 unika personnummer i den största filen i uppgiftssamlingen.

<sup>7</sup> Enligt polismyndigheten var 1 089 personer under 15 år den 15 oktober 2013 och 220 personer avlidna. Av Åklagarmyndighetens beslut framgår att 1 104 var barn under 15 år den 21 september 2013 och att ca 45 personer var avlidna.

<sup>8</sup> SIN:s uttalande den 15 november 2013, dnr 173-2013 sid 9.

<sup>9</sup> Se t.ex. DN:s artikel den 24 september 2013, "Hundratals romer i nytt register".

avstånd från registrering som har sin grund i etnisk tillhörighet och tagit del av de krav som romska representanter framfört (se sid 5).

I samband med JK:s granskning av uppgiftssamlingarna (se sid 12) har RPS förelagts att yttra sig. I sitt yttrande gör RPS bedömningen att de av SIN anförda bristerna inte kan anses ha orsakat en otillbörlig spridning av känsliga eller felaktiga uppgifter och inte heller lett till några negativa beslut eller andra åtgärder gentemot de registrerade, och att det därmed saknas grund för rätt till ersättning.

## Myndigheters granskningar av uppgiftssamlingarna

Med anledning av DN:s publiceringar beslutade ett antal myndigheter att inleda en granskning av Polismyndighetens i Skåne personuppgiftsbehandling.

### Säkerhets- och integritetsskydds nämnden

SIN har till uppgift att genom inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över polisens behandling av personuppgifter enligt PDL. Tillsynen syftar särskilt till att säkerställa att polisens personuppgiftsbehandling bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.<sup>10</sup>

Enligt PDL får behandling av personuppgifter endast ske under vissa angivna villkor. Bland annat uppställs krav på ändamålet med behandlingen, att tillgången till uppgifterna begränsas och att gallring sker. Enligt 2 kap. 10 § PDL är det, som redovisats i tidigare, förbjudet att behandla uppgifter om en person enbart på grund av vad som är känt om personens etniska ursprung. Av 3 kap. 4 § första stycket PDL framgår att det vid behandling av uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga ska framgå om en uppgift avser en person som inte är misstänkt.

SIN beslutade att inleda ett tillsynsärende (dnr 173-2013) den 24 september 2013. Granskningen avsåg uppgiftssamlingen "Kringresande".

Den 15 november 2013 uttalade sig SIN i ärendet. SIN anser att polismyndighetens behandling av personuppgifter i flera avseenden var olaglig. Den allvarligaste bristen menar SIN är att det av polisen angivna ändamålet med personuppgiftsbehandlingen var alldeles för vitt, vilket i praktiken sätter PDL:s integritetsskydd ur spel. Vidare var det inte klarlagt att det fanns ett behov av att registrera alla de personer som fanns i uppgiftssamlingen. Det fanns inte heller ett tillräckligt samband mellan den av polismyndigheten angivna brottsligheten och de personuppgifter som behandlades. Dessutom hade tillgången till personuppgifter i uppgiftssamlingen inte begränsats till varje tjänstemans behov och någon loggning hade inte förekommit när personuppgifter behandlades.

Slutligen hade inte tillräcklig gallring ägt rum, och det saknades upplysningar om vilka personer i uppgiftssamlingen som inte var misstänkta för brott. SIN:s intryck är att uppgiftssamlingen i vart fall delvis har kommit att få karaktären av en "bra

<sup>10</sup> 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

att ha"-uppgiftssamling.

Vad gäller frågan om behandlingen av personuppgifter skett utifrån etniskt ursprung anför SIN följande: "Nämnden konstaterar att det finns åtskilliga personer i uppgiftssamlingen som är av romsk härkomst och att många personuppgifter i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Detta kan ge intryck av att enbart etniciteten har varit orsaken till registreringen av personuppgifter i uppgiftssamlingen. Nämndens slutsats är dock att grunden för registreringen är antingen mer eller mindre välgrundade misstankar mot personer om begången eller befarad brottslighet eller släktskap med sådana personer. Polismyndigheten kan därför inte anses behandla uppgifter om personer enbart på grund av vad som är känt om deras etnicitet."<sup>11</sup>

SIN har följt upp tillsynsärendet av Kringresanderegistret. I ett uttalande den 11 december 2014 anger SIN att denna uppgiftssamling är avslutad och gallrad.<sup>12</sup> En ny uppgiftssamling benämnd "Organiserad seriebrottslighet i södra Sverige" har skapats, där en mindre andel av de personuppgifter som fanns i uppgiftssamlingen "Kringresande" återfinns. Vid en kontrollslagning avseende ett urval av de personuppgifter som förekom i uppgiftssamlingen "Kringresande" konstaterade nämnden att de flesta av dessa uppgifter inte finns med i den nya uppgiftssamlingen.

Nämnden bedömer att personuppgiftsbehandlingen i den nya uppgiftssamlingen är laglig, även om granskningen visat på vissa brister när det gäller loggning och utformningen av uppgifter som beskriver personers utseende. Nämndens sökning på "zigenare" gav sex träffar. Ordet förekom i samband med signalementsbeskrivningar av personer som ännu inte identifierats. Efter nämndens redovisning av sökresultatet för polismyndigheten har myndigheten uppgett att den anser att ordet "zigenare" inte tillför något i en signalementsbeskrivning och att detta ord nu har raderats.

Mot bakgrund av vad som framkom vid granskningen av Kringresanderegistret beslutade SIN den 13 februari 2014 att inleda en närmare granskning av under rättelseverksamheten inom polisen i Norrbotten, Västra Götaland och Östergötland, med särskild fokus på om det förekommer otillåten registrering av känsliga personuppgifter.

I uttalanden den 11 december 2014 avseende Polismyndigheterna i Västra Götaland och Östergötland riktar SIN kritik mot myndigheterna för flera brister i personuppgiftsbehandlingen.<sup>13</sup> Bland annat har känsliga personuppgifter i flera fall behandlats utan att det varit absolut nödvändigt.

## Åklagarmyndigheten

Kort efter DN:s avslöjande i september 2013 inledde Riksenheten för polismål (numera Särskilda åklagarkammaren) vid Åklagarmyndigheten en förundersökning eftersom det fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats vid polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

<sup>11</sup> SIN:s uttalande den 15 november 2013, dnr 173-2013, sid 1.

<sup>12</sup> SIN:s uttalande den 11 december 2014, dnr 463-2013.

<sup>13</sup> SIN:s uttalanden den 11 december 2014, dnr 67-2014 och 69-2014.

Förundersökningen avsåg den särskilda undersökningen "Länsövergripande brottslighet" och uppgiftssamlingarna inom denna undersökning; "Konflikt, Staffanstorp romer" och "Kringresande". Det brott som närmast var i fråga var tjänstefel.

Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Den 20 december 2013 beslutade överåklagaren att lägga ned förundersökningen (AM 139971-13).

Av beslutet framgår att personuppgiftsbehandlingen varit behäftad med en rad fel. De ändamål och syften som angavs i beslutet om den särskilda undersökningen uppfyllde inte PDL:s krav, och andra mer preciserade syften som angetts i förhör hade inte dokumenterats. Loggning av personuppgiftsbehandlingen hade inte kunnat ske och alltför många inom polismyndigheten hade haft möjlighet att ta del av innehållet i uppgiftssamlingarna. Vidare saknades systematiska upplysningar om vilka personer som inte var misstänkta för brott, och någon systematisk gallring av personuppgifterna hade inte heller skett.

Åklagarens bedömning är att det inte kan styrkas att någon anställd vid polismyndigheten gjort sig skyldig till brott genom att inte formellt ange ändamålet med behandlingen av personuppgifter på det sätt som bort ske. Det kan inte heller styrkas att personuppgiftsbehandlingen varit oförenlig med ändamålen. Att det inte skett någon loggning av arbetet med uppgiftssamlingarna bedöms utgöra systemfel som inte någon enskild befattningshavare kan bära det straffrättsliga ansvaret för. Det kan inte heller styrkas att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåtit att gallra i den omfattning som bort ske.

Enligt åklagaren har det inte framkommit anledning att anta att personuppgifterna, med ett undantag som var föremål för särskild förundersökning,<sup>14</sup> utlämnats eller faktiskt spridits till obehöriga. Vidare anser åklagaren att det är fråga om ett ringa tjänstefel att det inte har förts in uppgifter om vilka som är misstänkta för brott, vilket föranleder åklagaren att konstatera att handlingen därmed inte är brottslig.

Vid bedömningen av om det skett behandling utifrån etnisk tillhörighet anser åklagaren att de beslutsprotokoll från operativa ledningsmöten som inhämtats i ärendet stöder polismyndighetens uppgifter att behandlingen motiverats av allvarlig befarad eller redan inträffad brottslighet bland vissa romska släkter i Skåne. Åklagaren finner därmed att det inte kan antas att något lagbrott begåtts då personuppgifterna inte behandlats enbart på grund av etnisk tillhörighet.

<sup>14</sup> Ärendet om brott mot tystnadsplikt avsåg utlämnande av handlingar till DN inför publiceringen i september 2013. JK lade ner förundersökningen den 16 januari 2014, dnr 6264-13-30.

## Diskrimineringsombudsmannen

Med anledning av uppgifterna i Dagens Nyheter inledde DO ett tillsynsärende (GRA 2013/617) i syfte att utreda risken för överträdelse av 2 kap. 17 § diskrimineringslagen (2008:567) (DL). Enligt bestämmelsen är diskriminering förbjuden när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i anställningen har kontakt med allmänheten.

DO beslutade den 20 februari 2014 att avsluta ärendet och rekommenderade Polismyndigheten i Skåne att utreda i vad mån så kallad etnisk profilering tillämpas som arbetssätt och vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

I sin bedömning anger DO att existensen av ett etniskt register i sig inte utgör en överträdelse av 2 kap. 17 § DL, men att det kan utgöra ett tecken på att etnisk profilering förekommer som arbetssätt. Ett sådant arbetssätt som har som utgångspunkt att personer helt eller delvis på grund av sin etniska tillhörighet kan betraktas som mer brottsbenägna, medför i sig en risk för diskriminering i den mening som avses i 2 kap. 17 § DL.

DO lägger vikt vid att registren getts namn som signalerar att de registrerade personernas etniska tillhörighet har tillmätts betydelse vid registreringen, att registret över romer i Staffanstorp inkorporerats i registret "Kringresande", samt att polismyndigheten inte gett någon tillfredsställande förklaring till varför ca 1 000 av posterna i "Kringresande" avser barn under 15 år och att ett stort antal personer bosatta utanför Skåne registrerats. Vidare noterar DO att det utifrån de svar polismyndigheten inledningsvis gett till SIN framgår att polismyndigheten själv varit av uppfattningen att det har rört sig om ett register över romer. Dessa omständigheter sammantagna anser DO gör att det inte kan uteslutas att Polismyndigheten i Skåne använder sig av etnisk profilering i sin brottsbekämpande verksamhet.

I samband med att DO fattade beslut i tillsynsärendet överlämnade ombudsmannen en skrivelse till regeringen. I denna framför DO att 2 kap. 17 § DL inte kan tillgodose behovet av skydd mot diskriminering inom de samhällsområden som inte omfattas av lagens övriga förbudsregler. De olika rättsinstanserna, inklusive polisen, utgör sådana verksamhetsområden som inte omfattas av de särskilda förbuden. Det medför att den beslutande verksamheten inom polisen inte kan angripas utifrån diskrimineringslagen, menar DO. En annan brist anses vara att bestämmelsen i 2 kap. 17 § DL är svårtillämplig och otillräcklig för att komma åt diskriminerande bemötande. Möjligheten att bedriva tillsyn bedöms mot denna bakgrund som begränsad och otillfredsställande i förhållande till de skyldigheter som åligger staten enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. DO efterfrågar därför en utredning i frågan.

## Justitiekanslern

JK har i uppgift att handlägga skadeståndsanspråk riktade mot staten. Ett och ett halvt år efter avslöjandet av Skånepolisens register har 2 971 ärenden med

begäran om skadestånd kommit in till JK, varav 2 766 beviljats skadestånd.<sup>15</sup>

För skadestånd som har sin grund i behandling av personuppgifter i enlighet med PDL gäller 48 § personuppgiftslagen (1998:204). Det innebär att den personuppgiftsansvarige ska ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling i strid med PDL har orsakat.

Den 7 maj 2014 fattade JK ett principbeslut (dnr 1441-14-47) att bevilja ersättning med 5 000 kronor till dem vars personuppgifter behandlats i Kringresanderegistret i strid med PDL.

Vid handläggningen begärde JK att RPS, med beaktande av de generella brister som SIN konstaterat, skulle ange sin inställning till de skadeståndsanspråk som framställts. RPS bedömning var, som redovisats på sidan 9, att det saknas grund för ersättning.

JK gör en annan bedömning än RPS. JK instämmer i SIN:s bedömning och menar att de generella bristerna sammantaget är så allvarliga att det finns grund för skadestånd för samtliga som förekommer i registret. Avslutningsvis ansluter sig JK till SIN:s kritik och betonar att det är oacceptabelt att en polismyndighet upprättar ett register och behandlar personuppgifter utan att fullt ut uppfylla de krav som lagen föreskriver. JK inskräper vikten av att samtliga polismyndigheter går igenom sina register för att försäkra sig om att behandlingen av personuppgifter är korrekt.

Vad gäller ersättningens storlek anges att syftet med ersättningen är att den ska ge upprättelse och kompensera för känslor av obehag hos den skadelidande. JK konstaterar att kränkningen inte kan anses som mindre allvarlig (vilket i normalfallet medför en ersättning om 3 000 kronor). JK anser dock att utredningen inte ger stöd för att bristerna lett till några negativa beslut eller åtgärder som inte hade uppkommit om personuppgiftsbehandlingen hade skett i enlighet med PDL:s bestämmelser. Ersättningen bestämdes därför till 5 000 kr.

## Justitieombudsmannen

JO har i uppgift att kontrollera att myndigheterna handlägger sina ärenden och i övrigt utför sina uppgifter enligt gällande författningar. Ett tillsynsärende kan initieras genom anmälningar från allmänheten eller på JO:s eget initiativ. I besluten gör JO uttalanden som klargör om den granskade myndigheten har handlat i enlighet med lagen eller inte. Om myndigheten agerat felaktigt uttalar JO kritik som kan rikta sig såväl mot myndigheten som mot enskilda tjänstemän.

I samband med DN:s avslöjande i september 2013 fick JO in nio anmälningar mot Polismyndigheten i Skåne. JO bedömde att lagligheten vad gäller personuppgiftsbehandlingen genom SIN:s och Åklagarmyndighetens beslut blivit föremål för noggrann prövning, och att det således inte fanns anledning för JO att granska den aspekten. Däremot fann JO skäl att, utifrån de konstaterade bristerna, närmare granska ansvarsfördelningen inom polismyndigheten. En sådan granskning inleddes den 10 mars 2014.

---

<sup>15</sup> Enligt uppgift från JK den 15 april 2015.

I ett beslut den 17 mars 2015 (dnr 5205-2013) riktar JO allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för omfattande och allvarliga brister vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelse-tjänst. Enligt JO vilar ett tungt ansvar på dem som innehaft befattningen som chef för länskriminalavdelningen. Ansvaret för de grundläggande bristerna vad gäller myndighetens organisation, instruktioner och praxis vilar enligt JO också på polismyndigheten och dess högste chef, länspolismästaren. JO är även mycket kritisk till chefen för kriminalunderrättelsetjänsten i Lund, som hade ett ansvar för att uppgiftssamlingarna faktiskt byggdes upp, och till den polis som byggde upp dem för det konkreta innehållet i dem.

JO betonar att PDL:s bestämmelser om integritetsskydd fyller en viktig funktion och är en förutsättning för polisens omfattande rätt att behandla personuppgifter. Då de registrerade så gott som alltid saknar möjlighet att själva ta tillvara sina intressen är en förutsättning för integritetsskyddet bl.a. att det finns en fungerande kontroll från tillsynsmyndigheterna. JO fäster uppmärksamhet vid att det saknades särskild dokumentation över såväl existensen av uppgiftssamlingarna som anledningen till att de skapades, samt att förekomsten av de två uppgiftssamlingarna uppmärksammades av tillsynsmyndigheterna först efter att medierna avslöjat deras existens.

Enligt JO är det oacceptabelt att polismyndigheten samlat in och behandlat personuppgifter inom den integritetskänsliga kriminalunderrättelseverksamheten utan fungerande rutiner för loggning, markering av personer som inte är misstänkta för brott och gallring. Att det funnits vissa tekniska problem utgör enligt JO ingen godtagbar ursäkt. JO konstaterar också att det varit känt inom polismyndigheten att det saknades förutsättningar för att tillämpa rutiner av avgörande betydelse för integritetsskyddet, men att man trots det inte vidtog åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna om integritetsskydd följdes.

Vad gäller frågan om etnisk registrering ifrågasätter JO inte att tidigare granskningar kommit fram till att personuppgifterna inte enbart behandlats på grund av de registrerades etniska tillhörighet. JO konstaterar dock att "bristerna vid polismyndighetens personuppgiftsbehandling medförde att det byggdes upp ett mer eller mindre permanent register över ett stort antal personer av romskt ursprung. Uppgiftssamlingarna har alltså de facto fått karaktären av ett register över just etnisk tillhörighet. Det finns därför skäl att se mycket allvarligt på bristerna hos dåvarande Polismyndigheten i Skåne. Att registreringen drabbade en redan utsatt grupp förstärker allvaret i det inträffade."<sup>16</sup>

Den mycket otydliga ansvarfördelningen inom polismyndigheten har enligt JO varit en förutsättning för bristerna i uppgiftssamlingarna. Den beslutsordning som polismyndigheten tillämpat medförde att beslut i praktiken fattades av personer som saknade behörighet för det. Oklarheterna i ansvarsfördelningen medförde också att de inblandade inte var medvetna om omfattningen av sitt ansvar. Vidare saknades det styrning och kontroll över vilka uppgiftssamlingar som byggdes upp och möjligheterna att upptäcka missförhållanden var mycket begränsade. Enligt JO har de brister som konstaterats fått mycket allvarliga konsekvenser och lett till att integritetsskyddet till stor del satts ur spel.

<sup>16</sup> JO:s beslut den 17 mars 2015, dnr 5205-2013, sid 18.



# Registrering på etnisk grund

Samtliga granskningsmyndigheter som prövat denna fråga har således ifrågasatt behovet av att registrera så många personer – inklusive ett stort antal barn och många avlidna personer. Åklagaren säger att omfattningen är "uppseende-väckande" i förhållande till den typ av kriminalitet som polisen avsåg att hantera. Inga noteringar hade heller gjorts om sambandet mellan person och eventuell brottsmisstanke.

SIN gör en liknande bedömning och framhåller vidare att åtskilliga personer som registrerades var av romsk härkomst och att "många personuppgifter i uppgiftssamlingen inte borde finnas där".

Genom kontakter med bl.a. personer som sökt eller övervägt att söka kompensation genom JK, stod det tidigt klart för kommissionen att registreringen i stort handlade om romers och deras ingifta släktingars namn och personnummer.

Dessutom signalerade de titlar som de två ursprungliga uppgiftssamlingarna hade getts att de registrerades etniska tillhörighet tillmätts betydelse. Att registret över romer i Staffanstorp inkorporerats i registret "Kringresande" förstärker det intrycket. Polismyndigheten själv uppgav också i ett första skede att det rörde sig om ett romskt register.

Det framkom vidare att uppgiftssamlingen utvecklades genom konstruktioner av s.k. släkträd. Den arbetsmetoden öppnar för att även individer utan någon som helst direkt eller indirekt anknytning till kriminalitet blir registrerade så länge de har någon släktanknytning, även avlägsen, till en misstänkt person. Mot den bakgrunden blir registrens avsaknad av noteringar om misstänkt eller begången kriminalitet särskilt anmärkningsvärd. SIN påpekade i sitt utlåtande att ett oprecist ändamål sätter integritetsskyddet ur spel.

JO framhåller att de två uppgiftssamlingarna "de facto fått karaktären av ett register över etnisk tillhörighet". Den bedömningen överensstämmer med kommissionens uppfattning. Detsamma gäller SIN:s slutsatser att registren var "olagliga" och "kommit att få karaktären av en 'bra att ha'-uppgiftssamling".

En annan av SIN:s slutsatser har emellertid blivit omdiskuterad inom kommissionen och bland dess kontakter. Det gäller nämndens formulering om att registreringen inte stred mot PDL:s förbud mot uppgiftssamlingar enbart på etnisk grund.

SIN bedömer att det bland de registrerade fanns personer mot vilka det fanns "mer eller mindre" välgrundade misstankar om brottslighet och drar av detta slutsatsen att det inte handlade om registrering på enbart etnisk grund. Inte heller övriga granskningsmyndigheter har konstaterat att uppgifter har behandlats enbart på grund av vad som är känt om personens etniska ursprung.

Samtidigt konstaterar myndigheterna, som nämnts ovan, att många personuppgifter i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Detta gäller enligt

kommissionens mening inte bara barnen och de döda, utan även många andra personer.

Kommissionen noterar med tillfredsställelse att vissa aspekter av denna fråga kommer att bli föremål för domstolsprövning. Organisationen Civil Rights Defenders har mars 2015 som företrädare för elva romer väckt talan mot staten genom Polismyndigheten och yrkat skadestånd bl.a. på den grunden att registreringen i den aktuella uppgiftssamlingen skett enbart på grund av vad som är känt om kändenas etniska tillhörighet.

Oavsett utgången av den processen står klart att de registrerades mänskliga rättigheter har kränkts.

## Konsekvenser för romers rättigheter

Det finns en historisk bakgrund. Dokumentationen i "Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet" (Ds 2014:8) visar att romer i Sverige inte blivit bemötta som individer utan kategoriserats utifrån negativa föreställningar om romer som grupp. Deras mänskliga rättigheter har kränkts systematiskt.

Det framgår också att polisen har haft en roll i detta. Polisen och andra statliga myndigheter genomförde under 1900-talet flera detaljerade kartläggningar över romer i Sverige, där bland annat uppgifter om släktskap och förmodad kriminalitet insamlats. Många romer som lever i dag har själva upplevt denna kartläggning. Det har visat sig att flera av dem har blivit registrerade av Skånepolisen.

Vid en bedömning av vilka konsekvenser uppgiftssamlingarna har fått för romers rättigheter anser kommissionen att det är nödvändigt att beakta att romers kontakter med statliga och kommunala myndigheter har präglats av utsatthet och en lång historia av antiziganism även efter den tid som beskrivs i vitboken. Antiziganistiska handlingar har fått passera oemotsagt och utan att ansvar utkrävts. Antiziganismen har medfört att många romer har en låg tillit till myndigheter. Den låga tilliten är således en direkt konsekvens av myndigheternas agerande, av diskrimineringen och av det fördomsfulla förakt som än i dag möter romer i det svenska samhället.

Det är mot den bakgrunden som romers misstro mot myndigheter generellt måste förstås. En konsekvens är att många romer endast i begränsad utsträckning kan vända sig till myndigheter för att få tillgång till och hävda sina rättigheter. Kränkande behandling kan därför ofta passera utan att handlingen anmäls.

Många romer vittnar om diskriminering inom rättsväsendet och upplever att principen om likhet inför lagen inte gäller dem. Polisens benägenhet att skydda romers rättigheter och motverka kränkningar anses därför av många romer som mycket begränsad.

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) är romer en av de grupper som missgynnas mer än andra och är särskilt utsatta för stereotypa föreställningar inom rättsväsendet.<sup>17</sup> Det är också försvinnande få antiziganistiska hatbrott som klaras upp.<sup>18</sup>

I de konsultationer kommissionen har haft med romer framkommer att romers tillit till polisen har försämrats avsevärt efter avslöjandet av Skånepolisens register. Polismyndighetens agerande – registreringarna i sig, förnekandet initialt av deras existens och sedan försvaret av dem efter avslöjandet samt det faktum att den ändrade sina uppgifter om registren under granskningarnas gång – förvärrade situationen. PRS position att det inte fanns någon grund för skadestånd noterades självfallet också.

Att romer i så stor omfattning förekommer i ett polisiärt spaningsregister ger ny näring till den antiziganistiska myten om att romer är särskilt kriminella. Att polisen vidhåller att det med hänvisning till befarad brottslighet fanns fog för att registrera tusentals kan lätt tolkas som en bekräftelse av denna fördom.

Romers medvetenhet av vad det kan betyda att hamna i etniska register är mycket påtaglig. Skånepolisens uppgiftssamlingar har rivit upp minnen av tidigare kartläggningar och dess förödande konsekvenser. Romer har i konsultationer med kommissionen berättat om omfattande anpassningsstrategier för att undgå att riskera diskriminering på grund av att de är romer. Det är exempelvis vanligt att romer döljer sin romska identitet, både i kontakt med myndigheter och i andra situationer.<sup>19</sup> Kommissionens bild är att romer, sedan avslöjandet av registreringen, blivit än mer försiktiga med att vara öppna med sin etniska tillhörighet.

Det har framkommit att romer som vet att de registrerats inte alltid söker ersättning från JK. Ett skäl är att de inte vill avslöja sin etniska bakgrund i kontakter med myndigheter. Andra skäl som framförts är risken att hamna i nya register, samt tvivel om myndigheters förmåga att behandla deras ärenden korrekt. Ytterligare ett skäl är uppfattningen att ersättningen inte svarar mot den skada som registreringen orsakat.<sup>20</sup>

Flera av de registrerade personer som kommissionen haft kontakt med har dessutom betonat att det inte bara handlar om ekonomisk kompensation utan snarare om att få en hederlig ursäkt och ett klart erkännande från polisen om att grova fel begåtts. Registreringen har fått allvarliga konsekvenser för romers mänskliga rättigheter:

- Rättssäkerheten och romers anmälningsbenägenhet vid brott och kränkningar påverkas negativt på grund av att romers tilltro till polisen – och andra myndigheter – har minskat.
- Antiziganistiska fördomar om romer som kriminella har förstärkts, vilket leder till en ökad utsatthet.
- Romers möjligheter att hävda sina rättigheter och att få upprättelse

<sup>17</sup> Brå (2008:4), Diskriminering i rättsprocessen, sid 9.

<sup>18</sup> Endast en procent av hatbrottsanmälningarna med antiziganistiska motiv från 2012 hade personupplärats den 31 mars 2014. Brå (2014:14), Hatbrott 2013, sid 70.

<sup>19</sup> Denna bild bekräftas bl.a. i Länsstyrelsens i Stockholm rapport (2014:22), Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet.

<sup>20</sup> FN:s kommitté mot tortyr (CAT) uttryckte efter en granskning av rapporter från Sverige en oro över det låga belopp som tillerkänts de registrerade; "Concluding Observations on the sixth and seventh periodic reports of Sweden"; 18 November 2014. CAT/C/SWE/CO/6-7.

påverkas negativt av att de i högre utsträckning känner sig tvingade att dölja sin etniska tillhörighet.

## Slutkommentar

Trots de gjorda utredningarna har många av de frågor som registret väcker ännu inte fått tydliga svar. Det har inte klargjorts vad som var det egentliga syftet med denna massregistrering och hur arbetet att insamla uppgifterna faktiskt genomfördes.

Under de konsultationer som kommissionen haft med romska företrädare har frågor rests om ansvarsutkrävande liksom om upprättelse för personer som har kränkts genom registreringen. Det är av stor vikt att de aspekterna inte sopas under mattan.

JO riktar i sitt uttalande allvarlig kritik mot vissa befattningshavare inom dåvarande Skånepolisen. Om förutsättningarna för att pröva det straffrättsliga ansvaret inte längre föreligger, bör andra åtgärder tillgripas för att markera att kritiken får en konkret uppföljning.

I grunden handlar dessa frågor om respekten för varje persons mänskliga rättigheter. De som utsatts för kränkning har rätt att begära kompensation som en upprättelse för den skada som orsakats. De skadestånd som beviljats av JK i samband med Skånepolisens register baserades på de brister som SIN konstaterade, men inte på aspekten registrering på etnisk grund. Den skadeståndstalan som Civil Rights Defenders driver i domstol bygger emellertid på att registreringen skett på etnisk grund. Därmed aktualiseras frågan om kompensation på nytt.

Oavsett utgången av den rättsliga processen krävs andra energiska åtgärder för att hantera efterbörderna av registerskandalen och för att säkerställa att en liknande hantering av persondata inte kan ske i framtiden.

- Det förutsätter en **systematisk kontroll** av myndigheternas hantering av känsliga persondata. Kommissionen välkomnar i det sammanhanget de undersökningar som på senare tid initierats av såväl SIN som Datainspektionen kring skydd för romers integritet i olika typer av register. Vad som hittills framkommit tyder på att det arbetet måste fortsätta.
- Samtidigt bör det **rättsliga skyddet** mot registrering på etnisk grund ses över. En sådan prövning bör innefatta en översyn av diskrimineringslagen i linje med DO:s påpekande om att denna nu inte omfattar verksamhet inom polisen.
- Mycket av ansvaret för att vidta de nödvändiga åtgärderna ligger på polismyndigheten själv. Den måste i handling visa att den faktiskt tagit till sig kritiken från såväl de granskande myndigheterna som företrädare för de romska grupperna. Någon form av direkt och officiell ursäkt är förväntad. Mycket av vad som sagts efter att registren blev kända, inte minst från Skånepolisen, har inte speglat en sådan attityd och har därför tyvärr gjort skadan värre. Skånepolisens register kan inte ses som ett enskilt olycksfall i arbetet. Mycket tyder på att massregistreringen var ett symptom på mer djupliggande problem. Det är kommissionens uppfattning att **det behövs en konkret och effektiv handlingsplan för att motverka antiziganistiska attityder och förhållningssätt inom poliskåren.**

Kommissionen mot antiziganism ska åstadkomma en kraftsamling mot antiziganism. Med denna rapport redovisar kommissionen sitt uppdrag att följa utvecklingen när det gäller registrering av romer på etnisk grund.