



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sofia Rasmussen Pessah

”Kringresanderegistret” och
skyddslagstiftningen i svensk rätt vid polisens
upprättande av etniska register

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin för examen: VT 2015

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågställning	5
1.3 Metod och Material	6
1.3.1 Avgränsningar	7
1.3.2 Begrepp	8
1.3.2.1 Hemliga register	8
1.3.2.2 Jämlikhetsstatistik	9
1.3.2.3 Etnisk profilering, etnisk registrering, etniskt register och etniskt homogent register	9
1.3.2.4 Ras och etnicitet	11
1.3.3 Forskningsläget gällande etnisk diskriminering och profilering	12
1.4 Romers särställning som utsatt grupp	13
2 GÄLLANDE RÄTT VID REGISTRERING AV UPPGIFTER OM ETNICITET	15
2.1 Svensk lagstiftning	15
2.1.1 Skillnader mellan polisdatalagen och diskrimineringslagen	15
2.1.1.1 Synen på etnicitet	17
2.1.1.2 Lagarnas tillämpningsområde vid diskriminering	18
2.1.1.3 Placering av bevisbörd	19
2.1.2 Diskrimineringsförbud i regeringsformen	20
2.1.2.1 Skydd mot intrång i den personliga integriteten	20
2.1.2.2 Allas likhet inför lagen	21
2.1.3 Diskrimineringsförbudet i Europakonventionen	22
2.1.3.1 Etnisk profilering som nödvändig och proportionerlig metod	25
2.2 Diskrimineringsförbud i internationell rätt	27
2.3 Polisdatalagen som skyddslagstiftning mot diskriminering	29
3 BRUKANDET AV ETNISK PROFILERING AV POLISVÄSENDET	32
3.1 Etnisk diskriminering och profilering inom polisväsendet	33
3.2 Poliskulturen och kårandan	38
4 FALLSTUDIE: KRINGRESANDEREGISTRET	41

4.1	Registrets uppkomst och nyttjande	42
4.2	Beslut om Kringresanderegistret	44
4.2.1	Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden	44
4.2.2	Justitiekanslern	48
4.2.3	Överåklagaren	49
4.2.4	Diskrimineringsombudsmannen	49
4.2.5	Justitieombudsmannen	50
4.2.6	Elva av de registrerades ansökan om stämning	51
4.3	Beslutens innebörd för tolkningen av polisdatalagen	51
4.3.1	Oklarheter i myndigheternas tillämpning av polisdatalagen	52
4.3.2	Oklarheter i myndigheternas placering av bevisbörd	55
4.3.3	Beslutens otydlighet i vilken kränkning som erkänts	57
4.3.4	Övergripande om beslutens brister vid tillämpning av polisdatalagen	58
5	SLUTORD	60
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	62
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	68

Summary

The prohibition of discrimination is a well-established principle in Swedish constitutional and international law, and is furthermore considered a foundation for the rule of law and a democratic society. However, the Swedish discrimination law has an unconventional scope of application. The said law only applies to actions by civil servants when they are interacting with the public. Other activities fall outside the scope of the law, such as when the police register personal data during criminal investigations.

When, in 2013, it was discovered that the police in Skåne had compiled a register that seemed to blatantly map Swedish Roma (the so-called register “Travellers”)¹ the activity by the police did not fall within the ambit of the discrimination law. The question of whether the register had made illicit use of ethnicity was instead evaluated within the scope of Chapter 2 § 10 Police Data Act; a paragraph which differs greatly from the discrimination law. For example, the laws do not overlap concerning whether someone can be considered discriminated against as a result of ethnicity, or which actions that are considered to be an illicit usage of ethnicity.

This essay evaluates what protection against discrimination is available to ethnic minorities in Sweden in instances where the police have registered personal data. The essay is focused on Chapter 2 § 10 PDA, and its compatibility with the discrimination law, the Instrument of Government, the European Convention on Human Rights, and international conventions. In this essay, the potential usage of ethnic profiling as a method by the Swedish police is also examined. The essay asserts that the potential use of such a method together with the severity of such practices emphasises the need for an improved protective law in Sweden. Furthermore, the essay includes a case study of the government authorities’ decisions that followed after the discovery of the Travellers register.

The essay concludes that Chapter 2 § 10 PDA is not in itself sufficient to ensure full compliance with the prohibition of discrimination contained in the ECHR and the Instrument of Government. In theory, individuals do have a protection against ethnic discrimination in police registers through the latter. However, in practice, these rights cannot be guaranteed when only the Police Data Act is being applied.

Swedish government authorities have in modern history mapped Roma and created registers based on stereotypical assumptions of individuals from this minority group. This essay argues that such governmental behaviour cannot be guaranteed to be a thing of the past in instances when the Police Data Act is applied as the only protective law against discrimination during police work through registers.

¹ The Swedish term used was ”Kringresande”.

Sammanfattning

Förbud mot diskriminering är en välförankrad princip i såväl folkrätten som i svensk grundlag. Principen har konstaterats utgöra en del av grunden för en demokratisk rättsstat. Svensk diskrimineringskyddslagstiftning begränsar emellertid området för dess tillämpning på ett något okonventionellt sätt. Diskrimineringslagen reglerar således enbart offentligt anställdas handlingar i den mån att de interagerar med allmänheten. I situationer där offentligt anställda handlar i andra sammanhang, exempelvis när poliser registrerar personuppgifter i brottsutredningar, faller dessa handlingar utanför lagens tillämpningsområde.

När det 2013 avslöjades att Polismyndigheten i Skåne upprättat och använt sig av ett register som påstods vara en kartläggning över romer (det så kallade "Kringresanderegistret") föll därför inte Polismyndighetens aktivitet inom ramen för diskrimineringslagen. Huruvida registret otillbörligen hade använt sig av etnicitet bedömdes istället utifrån 2 kap. 10 § PDL; en paragraf som avsevärt skiljer sig från diskrimineringslagen. Det finns bland annat stora skillnader i synen på när någon kan diskrimineras utifrån etnicitet, samt vilka handlingar som anses otillbörligen behandla etnicitet.

Denna uppsats undersöker vilket diskrimineringskydd som etniska minoriteter åtnjuter i Sverige i fall där de figurerar i av polisen upprättade register. Uppsatsen fokuserar på 2 kap. 10 § PDL och dess kompatibilitet med diskrimineringslagen, regeringsformen, Europakonventionen och internationella konventioner. I uppsatsen granskas möjligheten att etnisk profilering används som metod inom svensk polis. Uppsatsen argumenterar för att metodens möjliga användande, alternativt möjliga framtida användande tillsammans med problemets allvarliga karaktär belyser behovet av en förbättrad svensk skyddslagstiftning. Uppsatsen innehåller vidare en fallstudie av myndighetsbesluten som följde efter upptäckten av Kringresanderegistret.

I uppsatsen förs tesen att en tillämpning av 2 kap. 10 § PDL på situationer av möjlig diskriminering inte garanterar att diskrimineringsförbuden i Europakonventionen och regeringsformen efterlevs. I teorin åtnjuter individer ett skydd mot att etniskt diskrimineras vid polisregistreringar genom de sistnämnda lagarna. I praktiken däremot, vilket bland annat visats i fråga om Kringresanderegistret, garanteras inte dessa rättigheter i sådana fall där enbart polisdatlagen tillämpas.

Svenska myndigheter har i moderna historia kartlagt romer och upprättat register utifrån stereotypiska föreställningar om individer ur denna minoritetsgrupp. I uppsatsen drivs tesen att sådant myndighetsutövande inte kan garanteras höra till det förflutna om 2 kap. 10 § PDL tillämpas som enda skyddslagstiftningen mot diskriminering vid polisens arbete via register.

Förord

Under tiden för mitt uppsatsskrivande har jag samtidigt praktiserat på den svenska och juridiska avdelningen vid organisationen Civil Rights Defenders i Stockholm. Jag vill tacka mina handledare Johanna Westeson och John Stauffer för ovärderlig hjälp och kunskap under arbetets gång.

Ett särskilt tack vill jag även ge till min pappa som genom hela min utbildning, och även vad gäller den här uppsatsen, alltid har tagit sig tid att kommentera och ge förslag på förbättringar. Ett tack går även ut till de andra som korrekturläst, liksom min uppsatshandledare Karol Nowak som funnits till hjälp med goda diskussioner och viktiga råd.

Lund, juni 2015

Sofia

Förkortningar

DiskL	Diskrimineringslag (2008:567)
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsskrivelse
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EU	Europeiska Unionen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GPDL	Polisdatlag (1998:622) (<i>upphävd</i>)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSJI	Open Society Justice Initiative
PDL	Polisdatlag (2010:361)
POMS	Polisområde mellersta Skåne
Prop.	Proposition
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
Reva	Projektet: Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete
RF	Regeringsform (1974:152)
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Hösten 2013 publicerade Dagens Nyheter en artikel om att Polismyndigheten i Skåne hade upprättat ett hemligt register över romer.² Efter upptäckten av registret fattade flera myndigheter beslut i frågan om registrets laglighet i förhållande till främst polisdatlag (2010:361), PDL. Myndigheterna som fattade beslut var alla överens om att registret uppvisade flera brister i förhållande till polisdatlagen och att det skett flera kränkningar av de registrerades personliga integritet. De olika myndigheterna kom dock fram till olika slutsatser i frågan om registrets etniska dimension, det vill säga, huruvida registret upprättades utifrån överväganden baserade på personernas etnicitet. Frågan om poliserna faktiskt upprättat ett register utifrån etnicitet är fortfarande inte klarlagd; de olika myndigheterna kom nämligen fram till olika slutsatser i fråga om registret baserats på just etniska grunder. Eftersom de olika myndigheterna tagit ställning till samma lagstiftning men fattat olika beslut vid dess tillämpning, föreligger det ett behov av att klarlägga vilka regler som gäller för polisen vid registreringar som på något sätt tar hänsyn till etnicitet.

1.2 Syfte och frågeställning

Den här uppsatsen ämnar granska gällande rätt i sin samhällliga kontext för att se om det finns tillräckligt skydd mot etnisk profilering och diskriminering inom polisens utredningsarbete i form av register. Som en förlängning av detta undersöker jag även om svensk polis i någon mån använder sig av så kallad etnisk profilering; alltså användande av uppgifter om etnicitet utan rimligt rättfärdigande. Uppsatsen innehåller även en fallstudie av Polismyndigheten i Skånes register "Kringresande" (härefter: Kringresanderegistret) varför uppsatsen i viss mån fokuserar särskilt på skyddet för den romska gruppen. Av historiska skäl är behovet av att skydda den gruppen dessutom av särskild vikt.

Studiens centrala frågeställning är således:

Hur skyddas individer ur etniska minoriteter i svensk rätt mot diskriminering vid polisens utredningsarbete genom upprättande av register?

För att besvara frågan diskuterar jag följande delfrågor:

² Orrenius, Niklas 'Över tusen barn med i olaglig kartläggning' *Dagens Nyheter* (23 september 2013) hämtad från: <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/over-tusen-barn-med-i-olaglig-kartlaggning/>> den 15 februari.

Vilken lagstiftning är tillämplig vid insamling av uppgifter om etnicitet i polisregister?

Är det möjligt att polisen använder sig av etnisk profilering idag, alternativt att de i framtiden skulle kunna använda sig av sådan metod?

I förhållande till Kringresanderegistret; hur analyserade beslutande myndigheter gällande rätt?

Då jag i första delfrågan kommer fram till att den speciallagstiftning som främst är tillämplig är 2 kap. 10 § PDL, granskar jag särskilt:

Vilket skydd mot diskriminering åtnjuter individer enligt 2 kap. 10 § PDL?

Hur förhåller sig 2 kap. 10 § PDL till regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden när det gäller förbud mot diskriminering?

För att tydliggöra på vilket sätt paragrafen fungerar eller inte fungerar som diskrimineringslagstiftning diskuterar uppsatsen särskilt:

På vilket sätt skiljer sig 2 kap 10 § PDL från diskrimineringslagen?

1.3 Metod och Material

I arbetet har jag tagit avstamp i en traditionell rättsdogmatisk metod för att utreda gällande svensk rätt.³ Vid lagstiftningsgranskning har jag, i den mån jag diskuterar utländsk rätt, granskat välförankrade konventioner som ställer särskilda krav på Sverige i fråga om diskrimineringsförbud.

För att besvara frågan om vilken lagstiftning som är tillämplig vid polisregister som har samband med personers etnicitet granskar jag i avsnitt 2 vilka lagar som finns på plats såväl inom svensk lagstiftning som genom Sveriges internationella åtaganden. Jag undersöker främst svensk samt internationell diskrimineringslagstiftning, och analyserar hur dessa förhåller sig till speciallagstiftningen, i form av polisdatalagen, som reglerar insamling av uppgifter i polisregister.

Därefter undersöker jag i avsnitt 3 det möjliga användandet av etnisk profilering inom svensk polis. Det bör understrykas att avsnittet inte syftar till att bevisa förekomsten av etnisk profilering i Sverige. Avsikten är snarare att tydliggöra om det finns ett behov av en lagstiftning som kan hantera och reglera etnisk profileringen eftersom det inte kan uteslutas att metoden förekommer i Sverige.

³ Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk Juristtidning (2004) , s. 111.

För att konkretisera de problem som kan uppstå vid tillämpning av nuvarande lagstiftning så granskar jag i avsnitt 4 Kringresanderegistret och de efterföljande beslut som följde på upptäckten av registret.

Avsnitt 3 diskuterar det möjliga användandet av etnisk profilering inom svensk polis. I denna del har jag därför vänt mig till svensk polisforskning och tagit del av för ämnet relevanta kriminologiska studier. Det visade sig emellertid att det inom svensk rätt saknas större, nutida undersökningar om användandet av etnicitet inom svensk polis, vilket förklarar varför de studier som jag har använt mig av går några år tillbaka. På grund av det begränsade underlag som kan hämtas från svenskt håll har jag därför även tagit del av utländska undersökningar om polisens användande av etnisk profilering i olika europeiska länder. De studier jag granskar kommer främst från en väletablerad ideell förening kallad Open Society Justice Initiative (OSJI) som initierat och finansierat flera större studier om etnisk profilering i Europa.⁴ Informationen är, som tidigare påpekats, otillräcklig för att påvisa användandet av etnisk profilering inom svensk polis idag. Den är dock tillräckligt för att ge stöd för tesen att det inte går att utesluta att den här typen av profilering förekommer, eller i vart fall att metoden kan tänkas förekomma eller skulle kunna förekomma. Detta taget tillsammans med problemets allvarliga karaktär understryker behovet av en förbättrad lagstiftning.

För att bättre kunna tillgodogöra sig informationen i avsnitt 3 återoppar jag insikter och arbeten från kriminologin och sociologins område. Därigenom diskuterar jag yrkes/organisationskultur, begrepp som används inom kriminologin/sociologin för att analysera hur synsätt förankras och frodas inom polisen som en yrkeskultur.

I avsnitt 4 granskas Polismyndigheten i Skånes Kringresanderegister. Jag har valt att göra en fallstudie på registret eftersom kritiker har hävdade att registret visat prov på etnisk profilering, och/eller etnisk registrering. Kringresanderegistret ger därför en bra bild över hur frågor om etnicitet vid polisregistreringar hanteras och tolkas.

Viss information rörande äldre statistik och polisrapporter från en längre tid tillbaka har jag haft svårigheter att lokalisera. När så har varit behövligt har jag därför refererat till dokumentation presenterad i en SOU som behandlar frågor om strukturell diskriminering i Sverige.

1.3.1 Avgränsningar

Frågor om polisarbete vid upprättande av register med personuppgifter är ofrånkomligen tätt sammanknutna med frågor om personlig integritet. Den här uppsatsen har dock avgränsat sig till de intrång i den personliga integriteten som görs med etniska förtecken.

⁴ Se mer information om organisationen i avsnitt 3.

Uppsatsen har inte ämnat undersöka användandet av etnisk profilering inom polisen i stort; fokus har legat på upprättande av register vid underrättelsearbete. De senaste åren har en särskild form av polisarbete, så kallad ”stop and search” operationer (stopp och visitering av personer vid misstanke av brott) uppmärksammats eftersom kritiker menar att polisen tillämpar etnisk profilering och/eller agerar diskriminerande vid deras utförande.⁵ Arbetsmetoden har varit föremål för mycket diskussion, inte minst som en följd av projektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (kallat Reva), som var ett nationellt projekt mellan Polismyndigheten, kriminalvården och migrationsverket med syfte att öka bland annat inblandade myndigheters effektivitet.⁶ Stopp och visitering av personer hamnar något utanför denna uppsats då det är andra regelverk som träder i kraft vid polisens visitering av personer än vid polisregister. Slutsatser från studier om polisens agerande i sådana operationer kommer dock att diskuteras, eftersom diskriminerande synsätt som uppvisas i en del av polisarbetet kan innebära att ett sådant synsätt är förankrat inom polisen och därigenom riskeras spridas till andra delar av deras arbete.

I avsnitt 4 diskuteras Kringresanderegistret och de efterföljande beslut som fattades efter att registret upptäcktes. Besluten som diskuteras kommer från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Överåklagaren, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen. En analys av besluten ifråga ger vid handen flera juridiska problem, men jag avgränsar mig till de problem som direkt anknyter till frågan om skydd vid registrering på grund av etnicitet.

1.3.2 Begrepp

Vid frågor om etnisk profilering, hemliga register och utredningsarbete, förekommer det flera begrepp som kräver klargörande.

1.3.2.1 Hemliga register

För det första bör frågan om vad det är som refereras till i fråga om ett register avklaras. Anledning till behovet av klargörande är att det har förekommit viss juridisk diskussion kring om Kringresanderegistret som diskuteras i avsnitt fyra utgjort en databas, en analysfil eller ett register.⁷ Jag har främst beskrivit det som ett register, eftersom Kringresande blivit känt som ”Kringresanderegistret” hos allmänheten, och även i förarbetena till den gamla och den nya polisdatalagen hänvisas till arbetet som lagarna är tillämpliga på som register.⁸

⁵ Se: Sveriges Radio ”Historien om Reva” (23 mars 2014) hämtad från: <sverigesradio.se> den 22 april 2015.

⁶ Ibid.

⁷ Se: Klamberg, Mark ”Intervjuer om polisens register” (23 september 2013) hämtad från: <Klamberg.blogspot.se> den 7 maj 2015.

⁸ Se: Prop. 2009/10:85 s. 51; Prop. 1997/98:97 s. 103.

Med ”register” hänvisar jag till polisens insamlade och behandlade av uppgifter som en del av sin brottsbekämpande verksamhet. Detta faller inom polisdatalagens tillämpningsområde, som enligt 1 kap. 2 § PDL, tillämpas på behandling av personuppgifter vid brottsbekämpande verksamhet vid Polismyndigheten, säkerhetspolisen och vid polisiär verksamhet vid ekobrottsmyndigheten. Enligt 1 kap. 2 § 2 st. PDL tillämpas lagen när polisen helt eller delvis automatiserat behandlar personuppgifter, eller vid behandling av andra strukturerade samlingar av personuppgifter som är sökbara. De register som diskuteras i uppsatsen är främst sådana där Polismyndigheten samlar in och behandlar uppgifter för sin brottsbekämpande verksamhet.

Uppsatsen tar särskilt sikte på register av hemligt slag, eftersom detta innebär att skyddslagstiftningen bör vara särskilt välfungerande. Med ett hemligt register åsyftas i uppsatsen register som allmänheten inte har tillgång till på grund av att de är sekretessbelagda, och som bearbetas inom polisens, eller statens exklusiva kompetens och kunskap.

1.3.2.2 Jämlikhetsstatistik

I de olika uppsatsdelarna har jag använt mig av begreppet jämlikhetsstatistik. Begreppet används av bland annat Diskrimineringsombudsmannen, och åsyftar statistik relevant för frågor om etniciteter och diskriminering i ett land. Jämlikhetsstatistik är sådan officiell statistik som förs över frågor rörande etnicitet i en stat.⁹ Begreppet innefattar därmed statistik som ett land för över hur många individer, och vilka, som tillhör etniska minoriteter.

1.3.2.3 Etnisk profilering, etnisk registrering, etniskt register och etniskt homogent register

Ett viktigt klarläggande för uppsatsen angår skillnaderna mellan etnisk profilering och etnisk registrering, samt ett etniskt register och ett etniskt homogent register.

Profilering är i sig inte olagligt utan en naturlig del av polisarbetet. Profilering används exempelvis genom gärningsmannaprofilering vid utredningar rörande seriebrottslingar. Det innebär att man genom att analysera tidigare brott försöker få fram data som pekar på var framtida brott av samma person kan komma att begås.¹⁰ Profilering används även vid kartläggning av kriminell verksamhet bland annat för att preventivt upptäcka brott. Sådant arbete används bland annat vid antiterrorismarbete.¹¹ Gärningsmannaprofilering utförs i Sverige av bland annat en speciell gärningsmannaprofilgrupp. Som goda exempel nämns av polisen Lasermannen, som anses vara ett av de första lyckade försöken med

⁹ Al-Zubaidi, Yamam ”Statistikens roll i arbetet mot diskriminering - rapport” *DO* (2012) hämtad från: <www.DO.se> den 3 april 2015 s. 116.

¹⁰ De Shutter, Oliver, Ringelheim, Julie ”Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law” *Modern Law Review* (2008) vol. 71, no. 3, s. 358-384, s. 361.

¹¹ *Ibid.* s. 361

gärningsmannaprofilering inom svensk polis.¹² Förutom profilering av specifika individer, är det även viktigt i polisens brottsförebyggande verksamhet att de har tillgång till och möjlighet att analysera och dra slutsatser av information och kunskap för att kunna fatta beslut om hur de ska fördela resurser och vilka åtgärder som ska vidtas.¹³

Etnisk profilering är inte samma sak som profilering. Det förstnämnda begreppet saknar juridisk definition i Sverige eftersom det inte finns något uttryckligt förbud mot användandet av metoden. Diskrimineringsombudsmannen har i litteratur använt sig av begreppet (översatt från engelskans "racial profiling") för att beskriva användandet av "irrelevanta personliga karakteristiska så som hudfärg och utseende för att utsätta en grupp människor för illegitim, negativ särbehandling" och menar att metoden huvudsakligen bygger på godtycke.¹⁴ OSJI, vars undersökningar jag använder mig av i avsnitt 3, definierar etnisk profilering som generaliseringar baserade på ras, etnicitet, religion eller nationellt ursprung, snarare än individuellt beteende och objektiva bevis, som bas för brottsbekämpande verksamhet.¹⁵ Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans beskriver begreppet som användandet av sådant som hudfärg, språk, religion, nationalitet, eller etniskt ursprung, utan rimligt rättfärdigande, vid kontroll, övervakning eller utredningsarbete.¹⁶

Etnisk profilering handlar därmed inte enbart om att insamla data om etnicitet, utan att sådant insamlande sker utan rimligt rättfärdigande. För insamlande av data rörande etnicitet, vilket kan ske legitimt, använder jag i det här arbetet begreppet etnisk registrering. Förekomsten av etnisk registrering behöver i sig inte innebära att etnisk profilering använts som metod. Etnisk profilering är därmed skilt från etnisk registrering, och medan det kan finnas goda skäl att inkludera uppgifter om etnicitet i ett register, så saknas det per definition rimliga skäl att använda etnisk profilering som metod.

Ett etniskt register innebär i den här uppsatsen att det som förenar de registrerade är deras etnicitet, men innebär inte i sig att etnisk profilering förekommit.¹⁷ Medan etnisk profilering är en aktiv och riktad handling så kan alltså ett etniskt register uppkomma utan motivet att skapa ett register över en etnisk grupp funnits, men där konsekvensen blivit att etnicitet är den

¹²Mattebo, Lina "Personkännare" *Svensk Polis – en tidning från Rikspolisstyrelsen* (21 mars 2014) hämtad från: <www.svenskpolis.se> den 3 maj 2015.

¹³Polisen, "Brottsförebyggande arbete" (11 mars 2014) hämtad från: <polisen.se> den 15 maj 2015.

¹⁴Yamam Al-Zubaidi a.a. s. 116.

¹⁵OSJI "Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, ineffective, and Discriminatory" (2009) New York: Open Society Institute, s. 8.

¹⁶ECRI *General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing*, dokument: CM(2007)116, beslutsdatum: 29 juni 2007, 1 art. 1 st.

¹⁷Jfr. JO (2015) *Allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet*. Dnr. 5205-2013, beslutsdatum: 17 mars 2015.

förenande faktorn till att människorna placerats i samma grupp. Ett etniskt register kan därmed även i sig själv vara problematiskt.

Ett etniskt register är i sin tur att skilja från ett etniskt homogent register. Ett register kan nämligen förekomma där alla registrerade av goda skäl har samma etnicitet, utan att detta innebär att polisen använt sig av eller tagit ovidkommande hänsyn till deras etnicitet. Sådan är situationen där det finns kriminalitet som existerar inom vissa grupper, som av olika skäl tillhör samma etniska grupp, vilket vid polisens utredningsarbete ofrånkomligen innebär en fokusering på personer från en viss etnicitet. Kriminella nätverk är i vissa tillfällen baserade på släktband som förenar gruppen, vilket innebär att vissa kriminella nätverk kan vara etniskt homogena.¹⁸ Detta innebär som sagt inte nödvändigtvis att något fel har begåtts, utan enbart att en etnisk grupp har något annat som förenar dem, exempelvis kriminalitet inom samma grupp.

1.3.2.4 Ras och etnicitet

Ett annat område som erfordrar begreppsförklaring är frågan om ras och etnicitet. I internationell litteratur refereras ofta till frågor om människors ursprung och om ras. I den här uppsatsen använder jag mig främst av begreppet etnicitet då svensk praxis på senare år övergett diskussioner om ras till fördel för etnicitet. Även om de inte är synonyma är det därmed tydligt att svensk lagstiftning numera refererar till etnicitet i situationer där man tidigare använde sig av begreppet ras. Inom allmänt tal refererar ras tydligare till tillhörighet genom morfologiska (utseendemässiga) och ärftliga särdrag, medan etnicitet definieras genom en subjektiv identifiering eller känsla av tillhörighet med en grupp.¹⁹

Skiftet från ras till etnicitet diskuterades bland annat i senaste ändringen av regeringsformen (1974:152), RF, genom proposition 2009/10:80, där begreppet ”ras” byttes ut mot etnisk tillhörighet på flera områden.²⁰ Likaså saknar numera diskrimineringslag (2008:567), DiskL, ”ras” som diskrimineringsgrund.²¹ Regeringen förklarade terminologiskiftet med att det saknas vetenskaplig grund för att dela in människor i olika raser.²² Jag talar därför framgent om etnicitet även i fall då jag diskuterar internationell litteratur och praxis som diskuterar ras.

¹⁸ Polismyndigheten ”En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället” *Underrättelsesektionen* (2010) Stockholm: Rikskriminalpolisen, s. 10.

¹⁹ Se: *ras*, Nationalencyklopedin, hämtad från: <<http://www.ne.se>> den 2 mars 2015; Se: *ras* Svenska Akademiens ordlista över svenska språket, hämtad från:

<www.svenskaakademien.se/ordlista> den 2 mars 2015. Se: *eticitet*, Svenska Akademiens ordlista över svenska språket, hämtad från: <www.svenskaakademien.se/ordlista> den 25 februari 2015; Se: *eticitet* Nationalencyklopedin, hämtad från: <<http://www.ne.se>> den 25 februari 2015.

²⁰ Prop. 2009/10:80 s. 151.

²¹ Prop. 2007/08:95 s.117.

²² Prop. 2009/10:80 s. 151.

1.3.3 Forskningsläget gällande etnisk diskriminering och profilering

Den här uppsatsens syfte är, som nämnt, att klarlägga vilken skyddslagstiftning som finns på plats vid en situation där polisen i register kan ha ovidkommande använt sig av uppgifter om etnicitet. Frågan om en skyddslagstiftning är tillräcklig ankommer på den situation den ämnas tillämpas på. Det behövs därigenom reflekteras över i vilken samhällelig kontext som lagen verkar. Om etnisk profilering faktiskt används inom svensk polis, innebär detta därmed att det är än viktigare att lagstiftningen ger fullgott skydd. Det finns dock en osäkerhet kring den etniska profileringens användande i Sverige.

Frågan om etnisk profilering har under senare år blossat upp i flera länder. I USA har diskussionen pågått länge, medan man i Europa först på senare tid börjat diskutera frågan på allvar.²³ I Europa har Storbritannien, efter en turbulent historia, varit tidigare än andra med att kartlägga och arbeta med problemen med etnisk profilering.²⁴ Från civilsamhället har den ideella organisationen Open Society Justice Initiative varit initiativtagare till flera studier om etnisk profilering i flera länder i Europa. Dessa studier har bland annat tittat på Storbritannien, Spanien, Frankrike och Nederländerna och har visat att etnisk profilering används som metod inom polisväsendet i dessa länder.²⁵ Sverige har dock ännu inte genomfört en sådan undersökning. I SOU:n "Är rättvisan rättvis?" påpekas att frågan om diskriminering på etnisk/religiös tillhörighet inom rättsväsendet i Sverige är ett område som håller på att utvecklas, och något som har varit länge försummat.²⁶ Liknande analys görs i SOU 2005:56 om strukturell diskriminering i Sverige.²⁷ Poängteras bör att SOU:erna gör en litteraturanlys, och tillför därmed ingen ny statistik eller data på området, utan stannar vid konstaterandet att informationen är bristfällig. För att granska den samhälleliga kontext som lagstiftningen verkar i analyserar jag i uppsatsen de studier som finns i fråga om etnisk profilering och etnisk diskriminering i Sverige och Europa.

Den här uppsatsen granskar därmed gällande svensk rätt i sin samhälleliga kontext för att se om det finns tillräckligt skydd mot etnisk profilering och diskriminering inom polisens utredningsarbete i form av register. Kringresanderegistret och de efterföljande myndighetsbesluten har än mer visat på ett behov av klargörande av vilka regler som gäller.

²³ De Shutter, Ringelheim a.a. s. 350.

²⁴ FRA "Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: a Guide" (2010) hämtad från: <www.fra.europa.eu> den 20 februari 2015, s. 5; Se vidare kapitel 3.

²⁵ Se avsnitt 3.2 om användandet av etnisk profilering som metod i Europa.

²⁶ SOU 2006:30.

²⁷ SOU 2005:56 s. 379.

1.4 Romers särställning som utsatt grupp

Uppsatsen diskuterar skyddet för etniska minoriteter vid polisens upprättande av register. Eftersom avsnitt fyra avhandlar Polismyndigheten i Skånes Kringresanderegister så fokuserar dock uppsatsen till viss del särskilt på den romska minoriteten. Romer är, och har haft, en särställning som minoritet i Sverige och Europa under lång tid.

Gruppen brukar kallas för Europas största minoritet och det antas finnas 12 – 15 miljoner romska personer i Europa. Sverige uppskattas ha ca 30 000 invånare med romsk bakgrund. Även om romerna funnits i Europa sedan 1300-talet och i Sverige sedan 1500-talet så möts de i vardagen fortfarande av diskriminering och utanförskap.²⁸

2011 utkom en vitbok över de övergrepp och kränkningar som Sverige utsatt romer för under 1900-talet.²⁹ Vitboken visar upp en bild av hur myndigheternas hantering av romer i Sverige varit präglad av fördomar som lett till grova kränkningar av romska individers rättigheter. Vitboken hade som syfte att bland annat ge ett erkännande till de personer som varit offer för en statlig politik baserad på stereotyper och fördomar.³⁰ Boken beskriver en svensk modern historia som innehåller mörka kapitel om sterilisering av kvinnor utan medicinska grunder och omhändertaganden av barn utan goda grunder.

Vid 1900-talets början, 1914, infördes en lag som förbjöd all romsk invandring till Sverige. Lagen avskaffades först 1954 och under perioden den var i kraft lyckades enbart tre romska personer ta sig till Sverige. 1934 infördes en steriliseringslag som efter 1941 enbart krävde att sociala skäl åberopades för att sterilisering skulle utföras. Lagen syftade till att ”sanera den svenska folkstammen” och det var uttalat att romer (eller då kallat ”zigenare”) var en av de grupper som lagen ämnade ”sanera” bort.³¹ Steriliseringslagstiftningen var tillämpbar fram tills mitten på 1970-talet.³²

Myndigheters relation till den romska gruppen under senare hälften av 1900-talet präglades av att myndigheter på lokal och statlig nivå kartlade och registrerade romer där ovidkommande information om dessas enskilda personliga förhållanden inkluderades. Exempelvis upprättades 1944 ett register innehållande ungefär 8000 av vad som kallades svenska ”tattare”.³³ Tron på ett behov av att registrera och ”ha koll på” den romska gruppen ligger dock närmare i tiden än så. Socialstyrelsen upprättade så sent som 1981 en förteckning över ”zigenare” i Sverige.³⁴ Så sent som 1996 användes

²⁸ Se: *romer* Nationalencyklopedin, hämtad från: <<http://www.ne.se>> den 20 maj 2015.

²⁹ Ds 2014:8 ”Den mörka och okända historien – vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet”.

³⁰ Ibid. s. 12

³¹ Se: *romer* Nationalencyklopedin a.a.

³² DS 2014:8 a.a. s. 138

³³ *romer* Nationalencyklopedin a.a.

³⁴ DS 2014:8 a.a. s. 94

ett register av Stockholm stad innehållandes hundra, möjligen tusentals romer som registrerats på grund av att de var just romer.³⁵ Registret innehöll ett nummer per person tillsammans med ett tillhörande ”Z”, ”icke-Z”, ”halv Z” och ”1/4 Z” beroende på deras ursprung.³⁶

I vitboken från 2011 sammanfattas situationen med att hela 1900-talet har inneburit en omfattande kartläggning av romer på uppdrag av stat och kommuner. Vitboken menar att kartläggningen byggt upp och bekräftat negativa fördomar om romer, även om intentionerna med kartläggningarna stundtals varit goda.³⁷ Vitboken konstaterar vidare att diskriminering än idag är en del av romers vardag.³⁸ Deras fortsatt utsatta situation i Sverige tydliggörs i en nationell strategi från 2012 om romer, där regeringen satt som övergripande mål att ”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom”.³⁹ I dag är romer en av fem nationella erkända minoriteter enligt 2 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Att romer har kartlagts av myndigheter på grund av att de varit romer är ingen avlägsen historisk händelse, och det tydliggör behovet av att ha en lagstiftning som kan försäkra att upprättande av register på det sätt som gjorts i vår nära historia inte upprepas.

³⁵ Orrenius, Niklas ”Romer kontrollerades i sina egna hem” *Dagens Nyheter* (27 september 2013) hämtad från: <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/romer-kontrollerades-i-sina-egna-hem/>> den 1 maj 2015.

³⁶ DS 2014:8 a.a. s. 286f.

³⁷ DS 2014:8 a.a. s. 95.

³⁸ DS 2014:8 a.a. s. 12.

³⁹ Skr. 2011/12 ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032” s.1.

2 Gällande rätt vid registrering av uppgifter om etnicitet

Följande avsnitt avser presentera en kartläggning över vilka lagar och regler som är tillämpliga vid insamlande av personuppgifter på grund av personers etnicitet. Såsom argumenteras för nedan, kan insamlandet av personuppgifter på grund av etnicitet falla in under begreppet diskriminering. Avsnittet fokuserar därför på att göra jämförelser mellan den lagstiftning som direkt reglerar polisens möjligheter till att registrera uppgifter om etnicitet i register, 2 kap. 10 § PDL, och svensk och internationell diskrimineringslagstiftning.

I fråga om svensk rätt diskuteras polisdatalagen, regeringsformen, och Europakonventionen i enlighet med lag (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. I förhållande till internationell rätt är det inte möjligt för den här uppsatsen att uttömmande presentera alla av Sverige ratificerade konventioner som behandlar diskriminering. Med anledning därav har jag valt att se till konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, rasdiskrimineringskonventionen, och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.⁴⁰ Detta på grund av den förstnämndas tydliga koppling till ämnet och den sistnämndas väletablerade ställning internationellt.

2.1 Svensk lagstiftning

Enligt 1 kap. 1 § PDL är lagen utformad för att reglera upprättade och upprätthållande av polisregister. I fråga om polisdatalagen utreder uppsatsen lagens skydd mot diskriminerande handlingar av polisen inom ramen för 2 kap. 10 § PDL. Varefter relevanta paragrafer i regeringsformen analyseras. Eftersom Europakonventionen är gällande svensk rätt, granskas även Europakonventionen och relevant rättspraxis från Europadomstolens i förhållande till polisdatalagen i denna del.

2.1.1 Skillnader mellan polisdatalagen och diskrimineringslagen

I sådant fall att polisen använder etnicitet som faktor vid polisarbete utan rimligt rättfärdigande, kan det vid första anblick förefalla som diskriminerande agerande som därmed faller in under diskrimineringslagen. Direkt diskriminering inkluderar enligt 1 kap. 4 § DiskL situationer där

⁴⁰ FN:s generalförsamling, *konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* 21 december 1965, Treaty Series, vol. 660, p. 195; FN:s generalförsamling, *Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*, 16 december 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan skulle ha behandlats i en jämförbar situation om missgynnandet har samband med etnisk tillhörighet. Europakonventionen har en liknande definition, vilket diskuteras mer nedan. En sådan definition skulle därmed inkludera en polis som använder sig av etnicitet som grund för att registrera någon om denne inte skulle registrerat jämförbar person tillhörande annan etnicitet.

Enligt 2 kap. 17 § DiskL gäller dock lagen enbart för offentlig verksamhet när offentligt anställda bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställning har kontakter med allmänheten. Polisens insamlande av uppgifter och upprättande av register är därmed inte inom tillämpningsområdet för diskrimineringslagen.⁴¹

Istället för diskrimineringslagen blir istället polisdatalagen tillämplig. Lagen är inte en diskrimineringslagstiftning utan har enligt 1 kap. 1 § till syfte att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som människor skyddas mot kränkningar av den personliga integriteten. Som en del av detta skydd finns 2 kap. 10 § PDL som reglerar situationen då registrering sker på grund av de registrerade personernas etniska tillhörighet. Bestämmelsen lyder:

”Uppgifter om en person får 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.

Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Uppgifter som avses i första stycket får också behandlas med stöd av 9 §.

Uppgifter som beskriver en persons utseende ska utformas på ett objektivt sätt med respekt för människovärdet.”

Paragrafen är den enda i polisdatalagen som hänvisar till användandet av uppgifter om etnicitet vid polisregister. Som utvecklas i detta avsnitt har den diskuterade paragrafen inte samma koppling mellan behandling av etnicitet och diskriminering som återfinns i annan svensk lagstiftning, inkluderat Europakonventionen. 2 kap. 10 § PDL nämner inte explicit ordet diskriminering, och är inte heller i andra avseenden utformat som ett diskrimineringsförbud. Trots detta är det enda paragrafen i lagen som är tillämplig vid otillbörligt användande av etnicitet.

Diskrimineringslagen är som nämnt inte tillämplig i förevarande fall. Nedan görs en jämförelse mellan polisdatalagen och diskrimineringslagen för att klargöra på vilket sätt polisdatalagen skiljer sig från svensk diskrimineringslag, och därigenom påvisa vilka skillnader i skydd mot

⁴¹ Se: DO (2014) ärende: GRA 2013/617 Handling: 34 beslutsdatum: 20 februari 2014, s. 5

diskriminering som individer har vid händelser som faller innan eller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde. Jämförelsen visar även vilka brister 2 kap. 10 § har som skyddslagstiftning mot diskriminering.

2 kap. 10 § PDL skiljer sig i flera hänseenden från hur frågor om etnicitet behandlas vid tillämpning av diskrimineringslagen. Nedan diskuteras skillnader i lagens syn på etnicitet, diskriminering och bevisbörda.

2.1.1.1 Synen på etnicitet

Som tidigare nämnts har svensk lagstiftning i stort övergett det mycket omtvistade begreppet ras till fördel för etnicitet som medger att personer själva kan bestämma vilken grupp de vill identifiera sig med.⁴² I proposition 2008/09:158 "Från erkännande till egenmakt - regeringens strategi för de nationella minoriteterna" konstaterades att individer tillhör en etnisk minoritet vid självidentifikation och etnisk förankring i gruppen. För att en enskild individ ska anses tillhöra en etnisk minoritet krävs alltså bland annat att denne ska anse sig själv tillhöra en sådan minoritetsgrupp.⁴³

Vid tillämpning av diskrimineringslagen vidgas dock begreppet eftersom etniciteten hos en individ uppfattas och behandlas av annan en subjektet själv. I diskrimineringslagen är etnicitet relevant för att avgöra om en handling är diskriminerande när missgynnandet "har samband med" en viss etnisk tillhörighet. Etnicitet refererar alltså inte direkt till personens egen etnicitet, utan ser till om någon missgynnas på ett sätt som har samband med en etnisk tillhörighet. Ett exempel på ett sådant samband beskrivs i förarbetena till diskrimineringslagen som tydliggör att diskriminering kan föreligga baserat på den diskriminerande personens uppfattning om vilken etnicitet personen som diskrimineras har, så kallad "uppfattad etnicitet".⁴⁴ Det relevanta är därmed inte enbart vilken etnicitet som personen som diskrimineras identifierar sig med utan vilken etnicitet som den utomstående applicerar på personen. I praktiken innebär detta att en person kan bli etniskt diskriminerad på grund av uppfattningar den diskriminerande personen har om en etnisk grupp som den diskriminerade inte tillhör. Personer kan även etniskt diskrimineras enligt diskrimineringslagen på grund av att en person har anknytning till en grupp utan att själv tillhöra den. Ett sådant förhållande kan föreligga när någon är gift eller sambo med någon som tillhör en viss etnisk tillhörighet och missgynnas på grund av detta.⁴⁵

2 kap. 10 § 1 st. PDL tar istället hänsyn till *vad som är känt* om individens etnicitet. I förarbetena finns ingen vidare utveckling över vem som innefattas i begreppet. För att etnicitet ska kunna vara "känt" om en individ, får man dock sluta sig till att rekvisitet kräver att uppfattningarna om etnicitet är korrekta. Eftersom självidentifikation som huvudregel är ett nödvändigt rekvisit inom svensk rätt för tillhörighet innebär en strikt

⁴² Se avsnitt 1.3.2.

⁴³ Prop. 2008/09:158 s. 14.

⁴⁴ Prop. 2007/08:95 s. 489.

⁴⁵ Ibid. s. 489.

tolkning att polisdatalagen att den saknar tillämpning vid polisens möjliga subjektiva uppfattningar eller antaganden om individers etnicitet. Som kan ses i samband med diskussionen om Kringresanderegistret i avsnitt fyra, så föreligger det tecken på att frågan om etnicitet i förhållande till polisdatalagen tolkas utifrån självidentifieringsprincipen.

Polisdatalagen skiljer sig även från annan svensk lagstiftning i fråga om tillåtandet i att använda sig av uppgifter om etnicitet. Polisdatalagen accepterar användandet av uppgifter om etnicitet i högre utsträckning än vad som är tillåtet enligt personuppgiftslagen (1998:204), PUL. I förarbetena till polisdatalagen (1998:522) (*Upphävd*), GPD, där föregångaren till 2 kap. 10 § PDL framarbetades, stadgas att personuppgifter som avslöjar ras eller etnisk ursprung är att anse som känsliga uppgifter.⁴⁶

Även personuppgiftslagen betecknar personuppgifter om ras eller etniskt ursprung som känsliga enligt 13 § a) och 13 § 3 st. PUL. Enligt 13 § PUL är användandet av sådan information förbjuden som huvudregel. Paragrafen saknar dock tillämpning vid områden där polisdatalagen tillämpas, vilket kan utläsas *E contrario* av 2 kap. 2 § PDL. I förarbetena till den äldre polisdatalagen tydliggörs att det som huvudregel inte är tillåtet, i enlighet med personuppgiftslagen, att hantera sådana känsliga uppgifter, men att det undantagsvis kan vara befogat för polisen att använda sig av sådan information i sitt arbete. Detta ska dock enbart ske när detta är absolut nödvändigt.⁴⁷ Det är tydligt från förarbetena att även om polisen har en möjlighet att arbeta med sådana uppgifter, så är huvudregeln att det ska undvikas i största möjliga mån. Nödvändighetsrekvisitet återfinns i 2 kap. 10 § 2 st. PDL. Som kommer att diskuteras i nästa stycke så finns dock vissa begränsningar för när en nödvändighetsbedömning görs.

2.1.1.2 Lagarnas tillämpningsområde vid diskriminering

En uppenbar skillnad mellan diskrimineringslagen och polisdatalagen är att den senare inte är en diskrimineringslagstiftning. Beroende på tolkning kan detta ses i bland annat att 2 kap. 10 § 2 st. tar sikte på personuppgifterna som sådant, och inte personen vars uppgifter behandlats. I andra stycket står att:

”Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen”

Medan diskrimineringslagens diskrimineringsbegrepp tar hänsyn till ”någon” som missgynnas, ser andra stycket i 2 kap. 10 § PDL till personuppgifterna i sig själva och när dessa får behandlas på ett visst sätt. Vid en strikt läsning av andra stycket ligger alltså inte skyddet hos individen att inte diskrimineras av polisen vid registrering, utan ett skydd mot att personuppgifter om etnicitet inte får behandlas på ett visst sätt. Skyddsobjektet blir därmed personuppgiften om etnicitet, och inte individen

⁴⁶ Prop. 1997/98:97 s. 100.

⁴⁷ Ibid. s. 101.

själv. Andra stycket hänvisar alltså inte till att hänsyn enbart får tas till en person som registreras etnicitet om detta är absolut nödvändigt. En bredare läsning av andra stycket skulle kunna inkludera skydd mot när någon registreras på grund av etnicitet utan att dessa uppgifter återfinns i registret. En sådan läsning skulle innebära att ”uppgifter som avses i första stycket” refererar till uppgifter som behandlas enbart på grund av vad som är känt om någons etnicitet, inte uppgifterna om etnicitet som sådant.

Den senare läsningen förefaller vara i enlighet med lagens syfte som skrivs ut i 1 kap. 1 § PDL om att lagen ämnar skydda människor vars personuppgifter behandlas. Om ett register saknar enskilda personuppgifter om etnicitet, men där det är tydligt att en viss etnicitet förenar individerna i registret, kan situationen vara så att personens etnicitet behandlats utan att dennes specifika uppgifter om etnicitet behandlats. Besluten som utkom i förhållande till Kringresanderegistret, som granskas i avsnitt fyra, behandlar inte 2 kap. 10 § 2 st., vilket gör det troligt att myndigheterna följt en mer restriktiv tolkning av stycket.

En annan tydlig skillnad är frågan om när det föreligger diskriminering enligt diskrimineringslagen och när 2 kap. 10 § brutits. Enligt den senare får personuppgifter inte *enbart* behandlas på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung. För att polisen ska ha agerat i strid med paragrafen krävs därmed inte att etnicitet otillbörligen bedömts som en faktor i utredningsarbetet eller onödig hänsyn tagits till etnicitet. Det krävs istället att det ska ha varit enda grunden för att personuppgifterna behandlats. Enligt diskrimineringslagen krävs inte att grunden till missgynnandet är enda eller ens avgörande skälet för ett handlade; det räcker med att det är en av flera faktorer som tillsammans utgör grunden för att personen missgynnas.⁴⁸ Det är därmed helt andra krav som ställs för att polisen ska ha agerat felaktigt i förhållande till uppgifter om etnicitet enligt polisdatalagen, än för vad som anses kunna uppgå till diskriminering enligt diskrimineringslagen.

2.1.1.3 Placering av bevisbörda

En vidare skillnad mellan de två lagarna är vilken bevisbörda som tillämpas vid en tillämpning av respektive lag. 6 kap. 3 § DiskL innehåller en specialregel för hur bevisbördan ska placeras i diskrimineringsmål. Enligt paragrafen är det den som menar sig ha blivit diskriminerad som först ska visa att det finns omständigheter som ger anledning att anta att denne blivit diskriminerad, varpå den svarande ska visa att sådan diskriminering inte förekommit. Högsta domstolen har konstaterat att paragrafen är att tolka som en presumptionsregel, vilket även skrivs i förarbeten till lagen.⁴⁹ Det innebär alltså att när kärke visat på omständigheter som ger anledning att anta att denne diskriminerats, skapas en presumtion som svaranden behöver bryta.⁵⁰ En liknande bevisbörda är utkristalliserad av Europadomstolens

⁴⁸ Prop. 2007/08:95 s. 489.

⁴⁹ NJA 2006:22 s. 179; Prop. 2007/08:95 s. 443.

⁵⁰ Prop. 2007/08:95 s. 443.

praxis, vilket diskuteras nedan. I förhållande till 2 kap. 10 § PDL så finns ingen sådan presumtion.

2.1.2 Diskrimineringsförbud i regeringsformen

Poliser är statstjänstemän, och ska därmed i sin yrkesutövning ta hänsyn till regeringsformens tillämpliga bestämmelser. 1 kap. 9 § RF, som stadgar att det offentliga ska behandla individer med principen om alla människors lika värde i åtanke, är av särskild vikt vad avser hemliga polisregister med etniska förtecken. Även 2 kap. 6 § 2 st. RF om förbud mot intrång i den personliga integriteten blir tillämplig eftersom användandet av etnicitet kan vara relevant för att bedöma om ett intrång anses som betydande.

2.1.2.1 Skydd mot intrång i den personliga integriteten

2 kap. 6 § RF innehöll tidigare enbart skydd mot fysiska åtgärder av staten i form av påtvingat kroppsligt ingrepp, och sådant som husrannsakan samt hemlig avlyssning. Sedan 2006 har paragrafen dock utökat sitt tillämpningsområde och innehåller numera även skydd mot det allmännas intrång i individers personliga integritet. Ändringen innebar att ett andra stycke lades till i 2 kap. 6 § RF som stadgar att var och en är:

”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.”

Paragrafen tillkom bland annat på grund av Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionens artikel 8, och regeringen fann att det fanns ett behov av att stärka skyddet för den personliga integriteten i svensk grundlag.⁵¹ Regeringsformen vänder sig främst till lagstiftare och myndigheter, men även individer kan ha rättighetsanspråk kopplade till paragraferna. I NJA 2014 s. 323 konstaterade Högsta Domstolen att individer kan åberopa rättigheter kopplade till andra kapitlen av regeringsformen för skadeståndsanspråk när brottet inneburit ett sådant ”avsteg från statskicketets grunder att överträdelsen även bör kunna åberopas av den enskilde som grund för skadeståndsskyldighet för staten.”⁵² 2 kap. 6 § RF innebär därmed en skyldighet för myndigheter, så väl som rättigheter som kan hävdas av individer.

I förarbetena till det tillagda stycket framhålls att ett integritetsintrång normalt är att anse som större i sådana fall det sker utan den enskildes samtycke, och sekretessbelagda uppgiftssamlingar anses som särskilt känsliga utifrån en integritetssynpunkt.⁵³ I propositionen konstateras att integritetsintrång som sker utan individens samtycke bör ges ett utvidgat integritetsskydd i regeringsformen. Det blir därigenom tydligt att orden ”utan samtycke” i stycket innefattar hemliga register.⁵⁴

⁵¹ Prop. 2009/10:80 s. 174, 176.

⁵² NJA 2014 s. 323 para. 8.

⁵³ Prop. 2009/10:80 s. 178.

⁵⁴ Ibid. s. 179.

Bedömningen av om något är ”i betydande mån” och därmed innefattas i paragrafens tillämpningsområde bedöms från såväl kvalitativ som kvantitativ utgångspunkt.⁵⁵ Vid hantering av känsliga uppgifter är intrånget från det allmänna att anse som desto mer ingripande.⁵⁶ Om syftet med hantering är att utreda brott så ses det normalt sett som en hantering av mer känsligt slag.⁵⁷ Som diskuterats under föregående delavsnitt är uppgifter om etnicitet att anse som känsliga uppgifter.

Ett betydande intrång i den personliga integriteten får enbart begränsas i enlighet med 2 kap. 21 § RF. Enligt paragrafen får sådana begränsningar enbart göras i fall då begränsningen tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och är nödvändigt för att uppnå tilltänkta ändamål.

Från ovanstående kan det slutas att polisarbete som innebär upprättande av hemliga register med information om etnicitet inkluderas i 2 kap. 6 § RF tillämpningsområde, och att lagen förbjuder intrång av sådant slag om intrånget är att anse som betydande i sådant fall att det inte varit nödvändigt för att uppnå ett godtagbart ändamål. Ett polisregister som använder sig av uppgifter om etnicitet är därigenom inte *per se* olagligt, men registreringen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att inte strida mot bestämmelsen.

2.1.2.2 *Allas likhet inför lagen*

1 kap. 9 § RF konstaterar att allas likhet inför lagen är en del av statsskickets grunder. Paragrafen ger uttryck för objektivitets- och likhetsprinciperna som utgör en grund i svensk lag. Kravet på saklighet och opartiskhet inkluderar, vilket konstateras i förarbetena, att myndigheter vid tillämpning av svensk lag inte tar ”ovidkommande hänsyn till någons ras eller etniska ursprung”.⁵⁸ Från förarbetena kan man därmed konstatera att regeringsformen inte enbart tillämpas vid utformning av lagar, utan även vid lagtillämpningen. Förarbetena lägger vikt vid hur allvarlig diskriminering på grund av etnicitet är, vilket tydliggörs med att det konstateras att det är ”helt oförenligt med svenskt rättsmedvetande att samhällets organ skulle kunna behandla någon sämre än andra därför att han tillhör en viss ras eller en folkminoritet av visst etniskt ursprung.”⁵⁹ Det är alltså enligt regeringsformen inte tillåtet att använda sig av etnicitet när detta saknar skälig grund. Synen på etnisk diskriminering som en del av det grundläggande rättsmedvetandet finns även i 2 kap. 12 § RF som stadgar följande:

”Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell

⁵⁵ Ibid. s. 183.

⁵⁶ Ibid. s. 183.

⁵⁷ Ibid. s. 183.

⁵⁸ Prop. 1975/76:209 s. 40.

⁵⁹ Ibid.

läggning”

I remissyttranden till propositionen hade det föreslagits att det skulle tydliggöras att frågan även rörde myndigheter och domstolars beslut, och att dessa inte heller fick vara diskriminerande. Utredning fann dock att det var en fundamental grundsats att myndigheter inte får fatta sina beslut på annan basis än gällande rättsregler, varför normgivningen av lagen skulle komma att appliceras indirekt på den typen av beslut ändå.⁶⁰

En tydlig beskrivning av hur etnisk profilering går stick i stäv med principen om allas lika värde återfinns i en dom från House of Lords från 2004.⁶¹ I domen utgick domstolen från the UK Race Relations Act som är en diskrimineringslagstiftning.⁶² Slutsatsen bör dock rimligen även följa av 1 kap. 9 § och 2 kap. 12 § RF, eftersom dessa paragrafer har som syfte att alla människor behandlas lika utan hänsyn till etnicitet. Målet i House of Lords rörde en grupp personer med romsk bakgrund som fått avslag på en ansökan om att besöka Storbritannien på grund av att poliser gjort antaganden om att de, på grund av deras etnicitet, ämnade resa till landet för att söka asyl. I domen skrevs följande:

”How did the immigration officers know to treat them more sceptically? Because they were Roma. That is acting on racial grounds. If a person acts on racial grounds, the reason why he does so is irrelevant [...] The person may be acting on belief or assumptions about members of the sex or racial group involved which are often true and which if true would provide a good reason for the less favourable treatment in question. But ‘what may be true of a group may not be true of a significant number of individuals within that group’[...] The object of the legislation is to ensure that each person is treated as an individual and not assumed to be like other members of the group.”⁶³

För att försäkra att alla människor behandlas lika inför lagen så kan inte antaganden om etnicitet ligga till grund för att dessa behandlas annorlunda. Det kan konstateras att ovidkommande hänsyn till etnicitet inte är tillåten i Sverige enligt regeringsformen. Tvärtom är det något som går emot den fundamentala principen om att lagen ska behandla alla människor lika. Ett polisregister som tar ovidkommande hänsyn till etnicitet kan därmed svårigen anses vara förenlig med paragrafen.

2.1.3 Diskrimineringsförbudet i Europakonventionen

Europakonventionen är gällande rätt i Sverige. Svensk polis kan därmed agera på ett sätt som innebär kränkningar av konventionens rättighetskatalog. Förankringen i svensk rätt är tydlig i så motto att Högsta domstolen fastslagit i NJA 2007 s. 584 att ett individuellt

⁶⁰ Ibid. s. 100.

⁶¹ House of Lords, *Regina mot Immigration Officer at Prauge Airport*, dom den 9 december 2004, UKHL 55.

⁶² Race Relations Act (1976) (Statutory Duties) Order 2001 HMSO.

⁶³ *Regina mot Immigration Officer at Prauge Airport*, a.a. para. 82.

skadeståndsanspråk kan grunda sig direkt på en kränkning av en rättighet i Europakonventionen när tillämplbara paragrafer saknas i skadeståndslagen.⁶⁴ Europakonventionen har dessutom en överordnad ställning i enlighet med 2 kap. 19 § RF som stadgar att ingen lag eller annan föreskrift får meddelas i strid med Europakonventionen.

I fråga om hemliga polisregister som beaktar personers etnicitet som en faktor kan sådana register innebära kränkningar av rätten till skydd för privatliv i kombination med förbudet mot diskriminering; artikel 8 i kombination med artikel 14. Sverige har varken signerat eller ratificerat tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen som innehåller ett generellt förbud mot diskriminering.⁶⁵ Diskrimineringsförbudet enligt artikel 14 som förbinder Sverige är således enbart en accessorisk rättighet. För att diskrimineringsförbudet ska bli aktuellt krävs att diskriminering skett inom tillämpningsområdet av en av de övriga rättigheterna. Det krävs dock inte att den bärande rättigheten har kränkts.⁶⁶ Från Europadomstolens praxis kan det tydligt utläsas att hemliga polisregister som sammanställer personlig data, även när informationen som insamlas varit offentlig, faller inom tillämpningsområdet för artikel 8.⁶⁷ Det innebär därmed i förlängningen att sådana aktiviteter kan bedömas som diskriminerande i enlighet med diskrimineringsförbudet i artikel 14.

För att något ska anses som diskriminerande enligt Europakonventionen krävs att det förekommit en skillnad i behandling av en individ, vilken saknar objektivt eller rimligt rättfärdigande. Sådan behandling kan dock rättfärdigas om missgynnandet skett för att uppnå ett legitimt mål. Polisens utredningsarbete har accepterats av Europadomstolen som ett sådant legitimt mål.⁶⁸ Det räcker dock inte att eftersträva ett sådant mål, utan i sin praxis har domstolen fastställt att missgynnandet även måste stå i proportion till vad som krävs för att uppnå det eftersträvalda legitima målet.⁶⁹ I fråga om möjligheterna till att inskränka rättigheten liknar Europakonventionens upplägg 2 kap. 21 § RF om när intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § RF är godtagbara.

I ett av de mer uppmärksammade målen i fråga om artikel 14, *Timishev mot Ryssland*,⁷⁰ klagade Europadomstolen hur diskrimineringsförbudet förhåller sig till diskriminering på grund av etnicitet. Målet rörde ett polisbefäl som hade gett order om att tjetjener inte skulle tillåtas inträde in i den autonoma republiken Kabardino-Balkarien. I domen fann

⁶⁴ Se: NJA 2007:74 s. 596.

⁶⁵ Europarådet "Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS No.177" hämtad från: <<http://conventions.coe.int>> den 9 mars 2015.

⁶⁶ Se: *Kiyutin mot Ryssland* app. nr. 2700/10, dom den 10 mars 2011 para. 54.

⁶⁷ Se: *Leander mot Sverige* app. nr. 9248/81, dom den 26 mars 1987 para. 48; *Segerstedt-Wiberg med flera mot Sverige* app. nr. 62332/00, dom den 6 juni 2006 para. 72.

⁶⁸ Se: *S. Och Marper mot Storbritannien*, (GC) dom den 4 december 2008, app. nr. 30562/04, 30566/04 para. 100.

⁶⁹ Se *Fabris mot Frankrike*, dom den 7 februari 2013 (GC) app. nr. 16574/08 para. 56.

⁷⁰ *Timicv mot Ryssland*, app. nr. 55762/00, 55974/00, dom den 13 december 2005.

Europadomstolen, förutom en kränkning av artikel 2 tilläggsprotokoll nummer 4, även en kränkning av artikel 14. Europadomstolen konstaterade i domen att diskriminering som baseras på en persons faktiska *eller uppfattad* etnicitet innebär en form av etnisk diskriminering, vilket domstolen menade var en del av det vidare begreppet ”rasdiskriminering”.⁷¹ Europadomstolen är därmed lika långtgående i sitt förhållningssätt till etnicitet som diskrimineringslagen och inkluderar den diskriminerande personens antaganden om den diskriminerades etnicitet. I domen framhävde Europadomstolen att etnisk diskriminering var en särskilt kränkande form av diskriminering som kräver en särskild vaksamhet och kraftiga reaktioner från medlemsstaterna.⁷²

I Timishev-målet konstaterade domstolen följande:

”[...] no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.”⁷³

Det medför därmed att en behandling av en medlemsstat som innebär att man enbart, eller till en avgörande del, behandlat någon annorlunda på grund av dennes etnicitet inte kan ske i enlighet med konventionen. Som nämnt tidigare så ser polisdatalagen till när personer registrerats *enbart* på vad som är känt om personens etnicitet. En registrering av en person som till en övervägande del baserar sig på dennes etnicitet skulle därmed falla utanför tillämpningen av 2 kap. 10 § 1 st. PDL men vara i strid med Europakonventionens diskrimineringsförbud.

Artikel 14 Europakonventionen har tolkats brett i fråga om på vilka grunder personer kan diskrimineras. I en handbok publicerad av Europadomstolen och European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) konstateras att diskriminering inte har en rigid koppling till exakt de skyddsgrunder som finns stadgade i artikeln, utan det behövs enbart finnas en koppling till sådan skyddsgrund. Därigenom menas artikel 14 även innehålla ”discrimination by association” som innebär att någon diskrimineras med anledning av sin anknytning till gruppen, utan att själva vara en del av diskrimineringsgrunden.⁷⁴ Detta inkluderar exempelvis personer som diskrimineras på grund av att de är gifta med personer från en viss etnisk minoritet.

Precis som diskrimineringslagen har Europadomstolen klarlagt hur bevisbördan vid diskrimineringsärenden bör placeras. I likhet med 6 kap. 3 § DiskL, om än något annorlunda uttryckt, så rör det sig om en bevisbörda i två steg. Först är det den klagande som ska bevisa att det skett en skillnad i

⁷¹ Ibid. para. 56.

⁷² Ibid. para. 56.

⁷³ Ibid. para. 58.

⁷⁴ FRA, Europadomstolen ”Handbook on European non-discrimination law” (2011) Luxemburg: Publications Office of the European Union.

behandling varpå bevisbördan skiftar till staten som ska bevisa att skillnaden i behandling varit rättfärdigad.⁷⁵ Domstolen har även konstaterat att när händelserna ligger främst, eller helt, inom statens exklusiva vetskapsområde, så ligger en tyngre bevisbörda på dem.⁷⁶ När det rör sig om hemliga polisregister finns det därmed högre krav på staten på grund av klagandes begränsade tillgång till bevismaterial.

2.1.3.1 *Etnisk profilering som nödvändig och proportionerlig metod*

Som nämnt ovan kan rättigheterna i såväl 2 kap. 6 § RF och artikel 14 Europakonventionen inskränkas om det finns ett legitimt mål som genom ett missgynnande uppnås på ett nödvändigt och proportionerligt sätt. I fråga om missgynnande som enbart eller till en övervägande del baseras på någons etnicitet är det tydligt, som visats ovan, att detta strider mot Europakonventionen. Frågan är mindre tydlig när etnicitet varit en faktor bland andra i ett polisarbete.

Polisens arbete är en viktig del av samhället, och för att förstå när etnisk profilering är förbjudet, så måste det reflekteras över om etnisk profilering kan vara ett legitimt eller proportionerligt sätt att utreda brott och nå viss brottslig verksamhet. Om så vore fallet, skulle det kunna finnas situationer där etnisk profilering kunde accepteras på grund av att det användes för polisens utredningsarbete. I sådana fall skulle det kunna utgöra en legitim anledning att vid vissa tillfällen använda sig av etnisk profilering. Skyddet från 2 kap. 6 § RF och artikel 14 Europakonventionen skulle därmed inte bli tillämpligt på grund av undantagen från huvudreglerna.

Här bör det understrykas att jag talar om etnisk profilering, och inte etnisk registrering.⁷⁷ Det är alltså inte fråga om situationer där polisen väljer att registrera någon tillhörande en etniskt homogen grupp som begår brott, eller när en gärningsmannaprofil innehåller uppgift om etnicitet på grund av att brottet kan ha koppling till dennes etnicitet. Det som diskuteras är alltså när polisen tar med etnicitet som en faktor bland andra, och där de gör antaganden om etnicitet som saknar förankring.

En anledning till att etnisk profilering skulle kunna anses ge positiva utslag för ett effektivt utredningsarbete är att studier visat att det finns en överrepresentation av utlandsfödda bland anmälda misstänkta.⁷⁸ Detta skulle kunna ge argument för att etnisk profilering skulle kunna vara till fördel för ett effektivt utredningsarbete genom att profilera de som är mer troliga att begå brott. Jag vill poängtera här att, som nämnt, etnisk profilering inte är det samma som att ha gärningsmannabeskrivningar inkluderade etnicitet.

⁷⁵ *Timishev mot Ryssland* a.a. para. 57; *Mizigarova v. Slovakia*, app. nr. 74832/01, dom den 14 December 2010 para. 115.

⁷⁶ *Nachova and Others v. Bulgaria* (GC) app. nr. 43577/98, 43579/98, para. 157; *D.H. and Others mot Tjeckien* app. nr. 57325/00, dom den 13 november 2007, para. 179.

⁷⁷ Se avsnitt 1.3.2.

⁷⁸ Diesen, Christian, Lernestedt, Claes, Lindholm, Torun, Pettersson, Tove *Likhet införlagen* (2005) Falun: Natur och Kultur s. 254-255.

Nedan visas dock att det finns flera problem med att framhäva etnisk profilering som en effektiv metod, och att det sällan är möjligt att mena att brukande av etnicitet på det sättet kan stå i proportion eller vara nödvändigt för att uppnå det legitima målet att motverka av brott.⁷⁹

Problemen med att använda etnisk profilering har diskuterats i boken "Likhet inför lagen".⁸⁰ I boken diskuterar kriminologen Tove Pettersson att ett accepterande av etnisk profilering som god proportionerlig metod kräver att man även accepterar att personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning begår brott än majoritetsbefolkningen. Annars saknas anledning att acceptera etnicitet som en fristående relevant faktor. Detta kan, om man ser till nyss nämnda brottsstatistik förefalla som ett rimligt antagande. I förhållande till sådan statistik skulle det dock för det första krävas att man menar att "utlandsfödda" är en etnisk grupp, vilket inte är fallet.

För det andra så är inte argumentationen övertygande även om statistik skulle visa att vissa etniska grupper utför vissa brott i större utsträckning. Brottsstatistik påverkas av vilka prioriteringar polisen gör, och användandet av etnicitet som faktor kan leda in polisen på cirkulära effekter. Om polisen riktar sitt arbete mer mot etniska minoriteter kommer detta även innebära att etniska minoriteter oftare blir misstänkta för brott, vilket ökar tron om att arbetet bör rikta in sig på personer från den etniska minoriteten. Vid upprepande av sådana slutsatser skapas en ond cirkel som bekräftar och belägger fördomar snarare än att effektivt utredningsarbete garanteras.⁸¹ Brottsstatistiken är därmed ingen garanti för att påvisa att etnicitet i sig själv bör vara en relevant faktor vid polisarbete, utan kan tvärtom innebära en vidare förankring av fördomar om vissas etniciteters koppling till viss brottslighet. Ett exempel på detta har varit det så kallade "war on drugs" i USA som visat att polisens arbete särskilt hårt riktats mot mörkhyade. Omkring 2000 visade Human Rights Watch att trots att man uppskattade att det var fem gånger vanligare att vita var droganvändare än mörkhyade, så var över 60 % av de som var dömda för narkotikabrott i statliga fängelser mörkhyade i förhållande till omkring 35 % vita.⁸²

Ett mer tydligt problem med etnisk profilering som metod i förhållande till enskilda situationer är att polisarbetet som utförs riskerar att bli för brett och/eller för snävt; så kallad "over- and under-policing".⁸³ Arbetet blir för brett eftersom fler oskyldiga, människor inom utpekad etnicitet, misstänks. Polisen behandlar därigenom misstankar om fler än nödvändigt på grund av vissa uppfattningar och antagande om människor från berörd etnicitet.

⁷⁹ Se: OSJI "Reducing Ethnic Profiling in the European Union" (2012) hämtad från: <opensocietyfoundation.org> den 20 mars 2015, s. 23.

⁸⁰ Diesen, m.fl. a.a.

⁸¹ Ibid. s. 150.

⁸² Human Rights Watch. "Punishment and Pejudice: Racial Disparities in the war on drugs" (2000) hämtad från: <www.hrw.org/reports/> den 5 maj 2015.

⁸³ OSJI (2012) a.a. s. 26; Se: SOU 2005:56 s. 389. Se: DO *Den nya Polismyndigheten möjliggör ett effektivt arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering* (4 december 2014) ärendenummer: LED 2014/421.

Den etniska profileringen blir även för snäv eftersom dolda antaganden om att viss kriminalitet är kopplad till viss etnicitet gör att personer som inte passar in i beskrivningen undkommer granskning.⁸⁴

Ett vidare problem med användande av etnisk profilering som metod i ett bredare perspektiv är att det kan leda till svårigheter för polisens kontakter med allmänheten, särskilt inom de grupper som etniskt profileras. När etnicitet går från att vara en oväsentlig till relevant faktor i polisarbetet så kan förtroendet för polisen minska inom den utpekade gruppen. Som diskuteras i nästföljande avsnitt så finns det tecken på sådant minskat förtroende i flera europeiska städer, och i tidigare svensk forskning. Detta får till följd att polisväsendet får svårigheter att förhöra, utreda eller få information från sådana grupper. På så sätt blir den etniska profileringen kontraproduktiv och försvårar utredningsarbetet istället.⁸⁵ Detta problem uppmärksammades i Sverige i förhållande till projektet Reva. I en artikel i Aftonbladet konstaterade Johan Svanestrand, polis och huvudskyddsombud för Citypolisen i Stockholm att misstankarna mot att polisen agerade diskriminerande i projektet gjorde polisens arbete svårare. Bland annat menade han att svårigheterna i att finna vittnen som var villiga att samarbeta blivit större.⁸⁶

När etnicitet är en fristående faktor i polisens utredningsverksamhet kan det därigenom finnas svårigheter att mena att det är en proportionerlig och nödvändig metod som uppfyller kraven ställda i förhållande till Europakonventionen och regeringsformen. På grund av att fördomar kan vara dolda är det inte alltid en tydlig skillnad mellan när etnicitet används ovidkommande och när det faktiskt utgör etnisk registrering med goda skäl. Med tanke på de stora negativa effekter som etnisk profilering har så är det dock viktigt att det finns en lagstiftning som kan garantera att etnicitet enbart används i verkligt goda syften. I annat fall är det inte bara individen utan även utredningsarbetet som blir lidande.

2.2 Diskrimineringsförbud i internationell rätt

Förbudet mot diskriminering är en fundamental princip bland de mänskliga rättigheterna.⁸⁷ Det här kan bland annat ses av att principen är inkorporerad i flera internationella och regionala konventioner till skydd för mänskliga rättigheter.⁸⁸ Vid registrering baserad på etnisk tillhörighet finns det en risk

⁸⁴ OSJI (2012) a.a. s. 26; Se: SOU 2005:56 s. 389.

⁸⁵ OSJI (2009) a.a. s. 18.

⁸⁶ Röstlund, Lisa ”Poliser: Rasprofilering skadar poliskåren” *Aftonbladet* (27 februari 2013) Hämtad från: <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16324378.ab>> den 3 maj 2015.

⁸⁷ Se: *Handyside v. The United Kingdom*, app. nr. 5493/72, dom den 7 december 1976 para. 49; FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien*, dokument: CCPR/C/96/D/1493/2006, beslutsdatum: 17 augusti 2009, avsnitt IV. §1-2.

⁸⁸ FN:s generalförsamling, *Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*, 16 december 1966, Treaty Series, vol. 999, p. 171; art. 2, 26; FN:s generalförsamling, *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, Treaty Series, vol. 993, p. 3, art. 2; Europarådet, *Europeisk social stadga (reviderad)*, 18 oktober 1961, ETS 35 Part V, art. E.

att etnisk diskriminering förekommer, varför detta avsnitt granskar skyddet mot etnisk diskriminering i internationell rätt.

Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, rasdiskrimineringskonventionen, trädde i kraft i Sverige 1972.⁸⁹ Konventionens rasdiskrimineringsbegrepp innefattar diskriminerande handlingar baserade på etniskt ursprung.⁹⁰ Sverige har genom sitt ratificerande åtagit sig att följa artiklar om att bland annat se till att alla offentliga myndigheter och institutioner inte tillåter handlingar som innebär etnisk diskriminering av grupper eller enskilda i enlighet med 2 art. 1 st. 1 p. I artikel 5 konstateras att ”behandling inför domstol och andra rättsvårdande organ” är särskilt viktiga områden att försäkra diskrimineringsförbudet. I och med Sveriges ratificerande har staten även accepterat kommittén för avskaffande av rasdiskriminering enligt artikel 8 i konventionen.

Rasdiskrimineringskonventionen kräver, enligt 2 art. 1 st. c), inte enbart att lagstiftning som är direkt eller indirekt diskriminerande avskaffas eller ändras, utan även att förändringar görs i sådan lagstiftning som vidmakthåller existerande diskriminering. Skulle det vara så att nuvarande lagstiftningen därmed tillåter en etnisk diskriminering som har historisk kontext, krävs att lagstiftning ändras. I detta vill jag särskilt nämna Sveriges historia av kartläggning av romer. Om det är så att polisdatalagen är bristfällig i den mån att diskriminering mot romer fortsatt kan pågå genom registreringar av gruppen, så krävs enligt rasdiskrimineringskonventionen att lagstiftningen ändras för att garantera Sveriges åtagande genom ratificering.

En av de mest välkända internationella konventionerna är FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter vars artikel 26 innehåller ett uttryckligt förbud mot diskriminering. Konventionen innehåller även ett förbud mot intrång i privatlivet enligt dess art. 17. Tillsynen av efterlevandet av konventionen görs av kommittén för mänskliga rättigheter som visserligen inte kan utge bindande beslut men vars beslut ändå är internationellt respekterade.⁹¹

Synen på diskriminering på grund av ras diskuterades av kommittén i målet *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien* från 2006.⁹² Fallet rörde en mörkhyad kvinna som stannats av spansk polis för en identitetskontroll. När hon stoppades hade hon ifrågasatt varför hon och ingen i hennes närhet blivit ombedd att visa identitetspapper. Polisen hade då förklarat att hennes fysiska attribut hade varit anledning till stoppet.⁹³ Spanska

⁸⁹ Se: Förenta Nationerna ”Status of International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination” hämtad från <Treaties.un.org> den 19 april 2015.

⁹⁰ FN:s generalförsamling, *Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* 21 december 1965, Treaty Series, vol. 660, p. 195 (CERD).

⁹¹ Se: Sir Rodley, Nigel ”International Protection of Human Rights: a textbook” (ed. Krause, Catarina, Scheinin, Martin) (2012) 2 uppl. Åbo: Institute for Human Rights Åbo Akademi University, s. 129.

⁹² *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien* a.a.

⁹³ Ibid. para. 7.4.

Konstitutionsdomstolen fann att poliserna agerat lagenligt.⁹⁴ Konstitutionsdomstolen legitimerade därmed användandet av etnisk profilering som metod i spanskt polisarbete, eftersom anledningen till övervägande del varit hennes etnicitet och inte misstanke om brott.

Kommittén för mänskliga rättigheter såg situationen annorlunda än det spanska rättsväsendet. De poängterade först att frihet från diskriminering är en okränkbar mänsklig rättighet och menade att förbudet mot ”rasdiskriminering” numera är av *jus cogens* status inom internationell rätt.⁹⁵ Kommittén fann att kvinnans etniska tillhörighet (”racial characteristics”) hade varit en avgörande anledning till hur kvinnan hade behandlats.⁹⁶ Eftersom skillnad i behandling anses som diskriminering när anledning till differentiering inte har en rimlig och objektiv grund för att åstadkomma ett legitimt mål, fann kommittén att det förelåg diskriminering i fallet.⁹⁷ Det är värt att nämna att ett liknande fall i Sverige skulle kunna falla in under diskrimineringslagen då det rör sig om möte, och det är därför möjligt att det specifika fallet skulle falla in under det bredare skydd som diskrimineringslagen försäkrar i enlighet med 2 kap. 17 § DiskL.

Från ovan diskuterade kan konstateras att ovannämnda internationella konventionerna i likhet med Europakonventionen och regeringsformen, funnit att etnisk diskriminering är av särskilt allvarligt slag, och något som står i strid med grundläggande demokratiska värderingar. Dessutom visar fallet att kommittén för mänskliga rättigheter, i likhet med Europakonventionen, har en uppfattning om att diskriminering innefattar handlingar som baseras enbart, eller till övervägande del, på någons etnicitet.

2.3 Polisdatalagen som skyddslagstiftning mot diskriminering

Genom ovanstående granskning av relevant diskrimineringslagstiftning kan det konstateras att polisdatalagen saknar rekvisit som garanterar att en tillämpning av 2 kap. 10 § PDL säkerställer att regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden efterlevs.

Det finns tydliga skillnader mellan 2 kap. 10 § PDL och svensk så väl som internationell diskrimineringslagstiftning. Paragrafen är inte utformad som ett diskrimineringskydd, och lämnar därför många situationer utanför sitt tillämpningsområde.

Diskrimineringsombudsmannen har kritiserat ”bemötandeparagrafen” (2 kap. 17 § DiskL) för att ha bristande tillämpningsområde. I en skrivelse till

⁹⁴ Ibid. para. 12.

⁹⁵ Ibid. para. 1-2.

⁹⁶ Ibid. para. 7.4.

⁹⁷ Ibid. para. 7.4.

regeringen från 2014 skriver Diskrimineringsombudsmannen att paragrafen inte i sig själv kan tillgodose det behov av skydd mot diskriminering som finns inom samhällsområden som inte omfattas av lagens övriga förbudsregler. Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att myndighetens möjligheter att utöva tillsyn därigenom är begränsat, och att detta är otillfredsställande i förhållande till de skyldigheter som Sverige har enligt bland annat Europakonventionen.⁹⁸

Distinktionen mellan tillämpning av diskrimineringslagen och polisdatalagen, där polisarbete i kontakt med allmänheten kan vara diskriminerande enligt diskrimineringslagen, medan upprättande och upprätthållande av register inte kan vara det, saknar förankring i övrig nationell och internationell rätt. Det är fullt rimligt att effektivt utredningsarbete kräver andra regler än de som är uppsatta i diskrimineringslagen eftersom, vilket kan ses av tidigare nämnda förarbeten, polisen kan behöva använda sig av uppgifter om etnicitet på ett sätt som är förbjudet i övriga samhällsområden. Detta kan dock inte innebära att ett tillämpande av polisdatalagen vid upprättande och upprätthållande av register innebär tillåtande av diskriminering som är förbjuden i annan, hierarkiskt högre stående, lag. I såväl regeringsformen, Europakonventionen som enligt svenska internationella åtaganden är det tydligt att ett förbud mot diskriminering inom alla delar av rättsstaten är en fundamental grundsten i rättssamhället. Det är därmed av största vikt att *lex specialis* inkorporerar, och vid tillämpning garanterar, att grundlagen och Europakonventionen efterlevs.

Det blir uppenbart från ovanstående genomgång att det skydd som garanteras genom 2 kap. 10 § 1 st. PDL är ett svagare skydd än vad som återfinns i övrigt diskuterad diskrimineringslagstiftning. Tydligast är skillnaden på polisdatalagens *enbart* i fråga om vilken roll etnicitet måste spela, och Europakonventionens tydliga praxis om att det måste röra sig om missgynnande som *enbart, eller till en övervägande del* baserar sig på etnicitet. Även i fråga om bevisbörda och synen på etnicitet visar sig polisdatalagen vara bristande i implementering av övrig gällande rätt.

2 kap. 10 § 2 st. PDL ger ett visst utökat skydd för registrerade individer. I situationer där andra stycket blir tillämpligt så finns det en proportionalitetsbedömning att ta hänsyn till, vilket gör att polisen har restriktioner även i situationer där registret inte ”enbart” registrerat på grund av etnicitet. Detta skulle därmed kunna försäkra att även Europakonventionens uppställda krav kan tillgodoses genom tillämpning av polisdatalagen. Som visas nedan, i avsnitt fyra om Kringresanderegistret, finns det dock situationer där andra stycket har tolkats som icke tillämpligt, eller lämnats utan hänseende. Eftersom situationer uppkommer där enbart första stycket anses tillämpligt måste därigenom första stycket i sig självt kunna garantera de rättigheter som individer åtnjuter genom övrig gällande rätt.

⁹⁸ DO (2014) *Skrivelse till regeringen* Ärende: LED 2014/74 beslutsdatum: 20 februari 2014, s.1.

I fråga om diskriminerande agerande som inte enbart eller till övervägande del baseras på etnicitet, utan där etnicitet enbart är en faktor av många i utredningsarbetet, kan 1 kap. 9 § RF läsas som innehållandes ett förbud mot även sådana handlingar. Eftersom förarbetena till paragrafen konstaterar att ovidkommande hänsyn till personers ras eller etnicitet inte är förenligt med paragrafen om alla människors lika värde, är en rimlig tolkning att etnisk profilering, även när detta inte är det övervägande skälet till en handling, inte är förenlig med regeringsformen i denna del.

Från ovanstående analys av rättsläget kan konstateras att det finns tillämplig lag i form av 2 kap. 6 § och 1 kap. 9 § RF samt art. 8 i kombination med art. 14 Europakonventionen som skyddar individer mot att polisen agerar diskriminerande vid upprättande och upprätthållande av register. Dessutom har Sverige internationella krav på att försäkra att människor åtnjuter skydd mot diskriminering i alla statens agerande.

Delar av de stadgade rättigheterna försäkras dock inte i sådana fall där en situation enbart granskas utifrån efterlevnaden av polisdatalagen. Det är orimligt att en så pass grundläggande princip som alla människors lika värde kan frångås vid tillämpning av en lagstiftning som har som del av sitt syfte att agera som skyddslagstiftning. Bristerna i skyddsgarantier blir tydliga i diskussionen vid avsnitt fyra i förhållande till Kringresanderegistret där de myndigheter som fattat beslut i frågan i princip enbart utgått från 2 kap. 10 § 1 st. PDL.

För att försäkra de rättigheter som individer garanteras genom regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden, bör en tillämpning av 2 kap. 10 §, om inte ändras, så åtminstone läsas i ljuset av nämnda regler. Utan någon förändring så kan en efterlevande av polisdatalagen inte utesluta att människors rättigheter enligt grundlagen och Europakonventionen kränks.

3 Brukandet av etnisk profilering av polisväsendet

I föregående avsnitt kunde konstateras att det finns lagstiftning som förbjuder helt, eller åtminstone delvis, etnisk profilering i Sverige. Vidare framgår även att polisdatalagen som för närvarande reglerar möjlig etnisk diskriminering vid polisregistreringar, inte garanterar de rättigheter som finns i övrig, hierarkiskt högre stående rätt. Detta avsnitt har som syfte att klarlägga behovet av att ha en välfungerande lagstiftning genom att granska tecken på potentiellt användande av etnisk profilering av svensk polis.

Frågan om etnisk profilering används, eller om etnisk diskriminering förekommer, är svåråtkomlig eftersom Sverige saknar jämlikhetsstatistik. Detta innebär att vi inte har någon statistik som visar på hur viss lagstiftning används i förhållande till vissa etniciteter. Det innebär dock inte att behovet av en skyddslagstiftning försvinner. Tvärtom krävs en lagstiftning som kan ta hänsyn till den svenska situationen och de bristande bevismöjligheterna som kommer av bristen på statistik. Avsaknaden av data gör det därmed viktigt att minimera möjligheten att etnisk profilering förekommer. Så som understrukits ovan, så är det inte möjligt inom ramen för detta arbete att påvisa att etnisk profilering används som metod inom svensk polis. Syftet med följande avsnitt är istället att visa på behovet av skyddande lagstiftning eftersom vi inte kan utesluta att metoden används eller kan komma att användas.

Frågan om etnisk profilering och diskriminering inom svenskt polisväsende är förhållandevis sparsamt utrett i Sverige varför avsnittet inkluderar resultat från studier som är ungefär 15 år gamla. Dessa dokument används inte i syfte att påvisa förekomsten idag, utan att visa på att (i) problemet inte är främmande inom det svenska systemet. Som en del av den här diskussionen gör jag även (ii) referenser till källor på rasistiska åsikter och synsätt inom svensk polis. Detta är i sig inte ett uttryck för etnisk profilering men kan visa på ett problematiskt förhållningssätt till etnicitet inom svenskt polisväsende. Därefter granskar jag (iii) europeiska undersökningar, för att se hur problemet visar sig i länder som är närliggande, såväl geografiskt som systemmässigt. Sammantaget talar (i)-(iii) för att vi bör ha en förbättrad lagstiftning som kan säkerställa att etnisk profilering inte kan användas som metod.

Innan dessa problem diskuteras vill jag dock ännu en gång klargöra att ett etniskt homogent register i sig inte är ett bevis på etnisk profilering. Det finns kriminalitet som existerar inom vissa grupper, som av olika skäl tillhör samma etniska grupp, vilket vid polisens utredningsarbete ofrånkomligen innebär en fokusering på en viss etnicitet. Kriminella nätverk är i vissa tillfällen baserade på släktband som förenar gruppen, vilket innebär att visa

kriminella nätverk kan vara etniskt homogena.⁹⁹ Detta belyser än mer behovet av en tydlig lagstiftning som klarar av att vara flexibel nog för de gråzoner där polisen behöver använda sig av uppgifter om etnicitet.

3.1 Etnisk diskriminering och profilering inom polisväsendet

Som nämnt förekommer det få svenska utredningar om etnisk diskriminering inom polis och övriga rättsväsende.¹⁰⁰ I det följande presenteras olika exempel som uppkommit över åren som visar på problem som funnits och möjligen fortfarande finns inom svenskt polisväsende i fråga om synen på vissa etniska grupper.

En av de mer uppmärksammade akademiska studier som berör området etnisk diskriminering inom svenskt polisväsende är Rolf Granér's doktorsavhandling från 2004.¹⁰¹ I avhandlingen identifierar Granér flera problem i polisens förhållande till etniciteten hos de som de möter i sitt vardagliga arbete. Avhandlingen inkluderade en fältstudie där Granér följde patrullerande poliser vid 18 arbetspass tillsammans med mer djupgående intervjuer i 25 fall om 2-3 timmar vardera under 1998-2000.¹⁰² Synen på invandrare visade sig bland annat genom den jargong som Granér hörde användas. Polisen använde sig bland annat av uttryck som "högpigmenterade kulturberikare", "citronhuvud", "trumskinn", "hiv-apa", "kamelryttare" eller "åsnehuvud".¹⁰³

Granér menade att för att poliser som huvudsakligen är i kontakt med kriminella invandrare ska kunna förhålla sig till att dessa inte är representativa för alla invandrare krävs att polisen använder sig av reflektion.¹⁰⁴ Han menade dock att polisen i de flesta fall var beredda på att reflektera över att det fanns nyanser inom invandrargrupper, så när som på en grupp; romer. Under intervjuerna kunde Granér konstatera att romer uppfattades som "tjuvaktiga" och att poliser menade att kriminalitet var starkt sammankopplat med den romska kulturen. Granér fann att det florerade en åsikt om att en rom som distanserar sig från kriminalitet därigenom även distanserar sig från den romska kulturen.¹⁰⁵

Granér drog i sin avhandling inga slutsatser om att det fanns direkt diskriminering mot invandrargrupper inom polisen, men konstaterade att polisiär diskriminering är sparsamt utrett i Sverige. Han menade visserligen att polisen i oproportionerligt stor utsträckning misstänkte, kontrollerade

⁹⁹ Polismyndigheten (2010) a.a. s. 10.

¹⁰⁰ Se avsnitt 1.3.3.

¹⁰¹ Granér, Rolf "Patrullerande polisens yrkeskultur" (2004) Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.

¹⁰² Ibid. s. 18.

¹⁰³ Ibid. s. 236-237.

¹⁰⁴ Ibid. s. 236-237.

¹⁰⁵ Ibid. s. 231-232.

och grep människor från invandrargrupper men att detta motiverades med att dessa ansågs överrepresenterade i brottsstatistiken.¹⁰⁶ Granér drog slutsatsen att etnicitet är en av flera faktorer som används av polisen i deras arbete.¹⁰⁷

Ett tidigare exempel på beteende inom polisen som gränsar till etnisk profilering kan ses i Gunnar Ekman doktorsavhandling från 1999 där Ekman följde patrullerande poliser under deras patrulleringar. Under ett av de pass Ekman följde kunde han höra poliser diskutera att de skulle ”kolla varsin neger” och därefter gå och stoppat varsin person ur en grupp på ett torg.¹⁰⁸

Sedan Granérs avhandling har frågan om polisens diskriminerande attityder fortsatt vara sparsamt utrett. Det finns dock mer nutida exempel. I en avhandling av Tove Pettersson, docent i kriminologi, från 2009 följde Pettersson 60 poliser under sammanlagt 450 timmar vid 52 polispass, samt intervjuade och samtalade med poliser.¹⁰⁹ Studien hade som syfte att undersöka hur lokalpoliser agerar i sitt arbete med unga, men innehöll även slutsatser relevanta för frågan om etnisk diskriminering. Vid upprepande tillfällen under flera av passen anklagades nämligen polisen av ungdomar för att agera rasistiskt eller etniskt diskriminerande.¹¹⁰

Det finns exempel som visar på direkta försök till att inkorporera etnisk profilering som metod inom svensk polis. 1997 utkom Polismyndigheten med en rapport där det förordades att ”varje polismästar-distrikt bör informera sina närpolisområden om vilka gambier som bor i närområdet”.¹¹¹ Kommentaren kom sig av att det under slutet av 90-talet hade funnits problem med narkotikahandel i Stockholm. Dagens Nyheter rapporterade om problemet i en serie artiklar, var den dåvarande Länskriminalchefen i Stockholm Leif Jennekvist diskuterade frågan. Jennekvist uttalade sig i en av artiklarna om att av de 900 gambier som han menade fanns i Stockholms län vid tiden för artikeln var ungefär 400 av dessa aktivt involverade i heroinhandeln på olika sätt. Som en lösning på detta problem förordade Jennekvist en åtgärd som han kallade ”Danmarks-modellen” som skulle innebära en form av undantagslag som skulle ge myndigheter rätt att ingripa mot varje gambier som uppehöll sig i offentlig miljö, torg, och tunnelbanor.¹¹² Ett sådant förslag är ett tydligt exempel på etnisk profilering,

¹⁰⁶ Granér a.a. s. 240-241.

¹⁰⁷ Ibid. s. 241D.

¹⁰⁸ Gunnar Ekman ”Från text till batong – om poliser, busar och svennar” (1999) Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan, s. 126.

¹⁰⁹ Pettersson, Tove ”Att balansera mellan kontroll och kontakt. Lokala polisens arbete med ungdomar.” (2012) Lund: Studentlitteratur

¹¹⁰ Ibid. 119-120.

¹¹¹ SOU 2005:56 s. 387.

¹¹² Nilsson, Kjell ”Gambier häktade för knarkbrott. Heroinhandel. 400 av länets 900 gambier är inblandade i narkotikaaffärer i Stockholm enligt polisen” *Dagens Nyheter* (18 december 1998) hämtad från: <<http://www.dn.se/arkiv/stockholm/gambier-haktade-for-knarkbrott-heroinhandel-400-av-lanets-900-gambier>> den 3 mars 2015.

och är särskilt anmärkningsvärt då det rörde sig om ett förslag från en polisiär chef.

Ett mer nutida exempel är det tidigare nämnda projektet Reva som föranledde mycket kritik runt 2013. Från många håll uttrycktes oro över att polisen föreföll otillbörligen värdera etnicitet vid utlänningskontroller.¹¹³ Om det var så att polisen stannade personer övervägande på grund av etnicitet så är detta ett exempel på etnisk profilering på liknande sätt som bland annat diskuterades i tidigare nämnda *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien* från Kommittén för mänskliga rättigheter.¹¹⁴ I fråga om Reva, gjordes uttalanden som pekade på att polisen utgick från etnicitet på ett otillbörligt sätt.

Polisforskaren och polisen Stefan Holgersson uttalade i en intervju till Expressen att Reva-projektet lett till att polisen använder sig av etnisk profilering.¹¹⁵ I en annan intervju uttalade polisinspektör och gränspolis vid Arlanda, Sasa Ristic, att polisen valde ut personer för inre utlänningskontroll enbart på grund av utländskt utseende eller namn, även om detta inte var tillåtet. Polisen i fråga konstaterade att kontrollerna innebar profilering utifrån etnicitet.¹¹⁶ Uttalandena gällde som sagt polisens stannande och visiteringar av människor. Om sådant sker vid visst polisarbete är det dock troligt att förhållningsättet till etnicitet följer polisen in i andra delar av deras arbete, som vid registrerande av individer i polisregister.¹¹⁷

När polisen uppmärksammas för att använda sig av etnicitet på ett otillbörligt sätt påverkar detta, som tidigare diskuterats, allmänhetens förtroende för polisväsendet.¹¹⁸ Nutida studier pekar på att ett sådant missnöje kan vara utbrett hos vissa grupper redan idag. I en rapport från 2012 konstaterade Diskrimineringsombudsmannen att romer menar att de utsätts för etnisk profilering av polisen i Sverige.¹¹⁹ Även nyss nämnda rapport från Tove Pettersson visar att individer upplever det som att de blir etniskt diskriminerade av polis. Som nämnt i avsnitt 2.1.3.1 visade projektet Reva direkta effekter av att ett minskat förtroende för polisen ökade problem med att finna vittnen.

¹¹³ Se: Sveriges Radio a.a.; Bergquist, Henrik ”Kontroller i t-banan bryter mot folkrätten” *Svenska Dagbladet* (26 februari 2013) hämtad från: <http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/kontroller-i-t-banan-brott-mot-folkratten_7945848.svd> den 10 maj 2015.

¹¹⁴ Se avsnitt 2.2.

¹¹⁵ TT ”Varnar för polisens Reva-kontroller” *Expressen* (20 mars 2013) hämtad från: <<http://www.expressen.se/nyheter/varnar-for-polisens-reva-kontroller/>> den 15 maj 2015.

¹¹⁶ Sincic, Peter ”Gränspolis om Reva: Varken rättssäkert eller effektivt” *Dagens Arena* (25 februari 2014) hämtad från: <<http://www.dagensarena.se/innehall/granspolis-om-reva-varken-rattssakert-eller-effektiv/>> den 7 maj 2015.

¹¹⁷ Se *mutatis mutandis* DO Beslut (2014) a.a. s. 1.

¹¹⁸ Se avsnitt 2.1.3.1.

¹¹⁹ Yamam Al-Zubaidi a.a. s. 116.

I augusti 2014 publicerade Sydsvenskan en undersökning som visade att mer än en fjärdedel (28 %) av Malmös befolkning inte trodde att polisen behandlade alla lika, och utav dessa 28 % trodde 64,6 % att skälet till skillnaden i behandling var etnisk bakgrund.¹²⁰ Malmöbefolkningens låga förtroende för polisen kan vara kopplat till att polisen i Malmö fått en del kritik de senaste åren för att agera bland annat etniskt diskriminerande.¹²¹ En av händelserna som kopplas till Malmöpolisen är en uppmärksammas inspelning av samtalandes poliser vid de så kallade Rosengårdskravallerna. I inspelningen kan höras hur poliserna inifrån en polisbuss gör uttalanden som att ”Ni har kommit till fel kommun, blattejävlar”. Senare i filmen säger en polis ”Den lille jävla apajävlen. Ska jag göra han steril när jag får tag på honom?” vilket besvaras av en annan polis med: ”Ja, han ska ha så duktigt med stryk så han inte kan stå på benen.”¹²² Den grova jargongen känns igen från den tidigare nämnda studien gjord av Rolf Granér. Polismyndigheten i Malmö tog avstånd från de uttryck som använts vid inspelningen.¹²³

Diskrimineringsombudsmannen utkom 2014 med en rapport om diskriminering i samhället där bland annat diskriminering inom rättsväsendet behandlades. Diskrimineringsombudsmannen konstaterade att anmälningar mot olika delar av rättsväsendet, inklusive polis, framförallt skickades in på grund av att anmälaren menade sig ha blivit diskriminerad på grund av etnisk tillhörighet.¹²⁴

När Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering senast utkom med rekommendationer som fokuserade på Sverige, diskuterades frågan om etnisk profilering (”racial profiling”).¹²⁵ Kommittén uttryckte oro över att det fanns en stor diskrepans mellan antalet arresteringar och antalet fällande domar som vidtagits enligt lag (2003:148) om straff för terroristbrott, och att detta kunde tyda på, eller åtminstone väckte oro över den möjliga, existensen av användandet av etnisk profilering som metod inom svensk polis.¹²⁶ Kommittén rekommenderade därmed Sverige att undersöka effekterna och tillämpandet av terroristlagstiftningen för att försäkra att polisen inte etniskt profilerar i sitt arbete. Om än att den här uppsatsen främst diskuterar annan lagstiftning, så kan kommitténs arbete tyda på att

¹²⁰ Lovén, Maria, ”Var fjärde litar inte på att Malmöpolisen är rättvis” *Sydsvenskan* (31 augusti 2014) hämtad från: <<http://www.sydsvenskan.se/malmo/var-fjarde-litar-inte-pa-att-malmopolisen-ar-rattvis/>> den 4 april 2015.

¹²¹ Lovén, a.a.

¹²² Hansson, Krister ”- Den lille apajävlen. Polisernas rasistuttalanden fångades på film”, *Aftonbladet* (5 februari 2009), hämtad från: <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article11636968.ab>> den 28 april 2015.

¹²³ Westin, Charles, Nilsson, Angela ”Attityd- och bemötandeproblem inom polisen – rapport till rikspolisstyrelsen” (december 2009) hämtad från: <www.polisen.se> den 28 april 2015, s. 12.

¹²⁴ Kumlin, Johanna ”Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer” Ärende: LED 2014/198 Rapport 2014:1 *DO* (2014), Taberg: TM Tabergs, s. 80

¹²⁵ Se: art.11, 9.2 CERD och avsnitt 2.2.

¹²⁶ FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden*, dokument: Cerd/c/SWE/CO/19-21, beslutsdatum: 23 september 2013, s. 6.

det finns anledning att reflektera över om den lagstiftning som finns på plats utgör ett fullgott skydd mot etnisk profilering. Kommitteen uttryckte även oro över den rådande stigmatiseringen och diskrimineringen mot romer i Sverige.¹²⁷ Även i tidigare rapporter från kommitteen har oro uttryckts över diskriminerande aktiviteter inom svensk polis.¹²⁸

Sammanfattningsvis kan konstateras att svensk polis inte är förskonad problem som förhåller sig till vissa polisens syn på etniska minoriteter. Det har även visats tecken på misstro hos befolkningen och inom utsatta grupper gentemot om polisen agerar objektivt.

På europeiskt håll har frågan om etnisk profilering inom polis varit föremål för flera undersökningar. Det är relevant att se till även europeiska undersökningar då, vilket diskuteras mer i avsnitt 3.2 nedan, poliskulturen i olika länder har likheter. Därigenom kan användandet av etnisk profilering som metod i liknande system som Sveriges tyda på att etnisk profilering förekommer även här, eller att det kan förekomma.

Open Society Justice Initiative är en internationell ideell organisation som arbetar för att bland annat stärka rättsstatsprincipen, respekten för mänskliga rättigheter och minoriteter.¹²⁹ I ett storskaligt arbete har de initierat och finansierat flera europeiska projekt för att kartlägga och påvisa existensen av etnisk profilering i europeiska länder. I många länder är statistiken som kommer från dessa studier oerhört viktig eftersom åtskilliga europeiska länder, precis som Sverige, saknar jämlikhetsstatistik. Dessa studier har främst genomförts i förhållande till så kallade ”stop and search” där polisen stannar och visiterar individer eftersom de uppvisar misstänkt beteende, men slutsatserna är fortfarande relevanta för uppsatsens ämne då det påvisar attityder inom polisen. Som nämnt har liknande diskussioner försiggått i Sverige i förhållande till projektet Reva, vilket dock inte lett till insamlande av statistik på det sätt som skett i de OSJI finansierade projekten.

Undersökningarna har främst rört sig om observationsstudier, enkäter och intervjuer. I en observationsstudie från Paris, som var en av de större undersökningarna som företogs, var slutsatsen att vid de fem strategiskt utvalda platserna (bland annat tågstationer), var en mörkhyad person sex gånger troligare att bli stoppad än en vit person. För araber var det 7,8 gånger mer troligt att de hejdades.¹³⁰

I en studie som OSJI utförde i England och Wales konstaterades att asiater var två gånger mer troliga att bli stoppade än vita, och för mörkhyade var

¹²⁷ Ibid, s. 7.

¹²⁸ FN:s Kommitté för avskaffande av rasdiskriminering *Concluding Observations of CERD the seventeenth and eighteenth periodic reports of Sweden*, dokument: CERD/C/SWE/CO/18, beslutsdatum: 21 september 2008.

¹²⁹ Open Society Foundations ”Missions & Values” hämtad från:

<www.opensocietyfoundations.org/about/mission-values> den 19 februari 2015.

¹³⁰ Open Society Justice Initiative ”Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris” (2009) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 5 mars 2015, s. 27.

siffran sju gånger så ofta.¹³¹ Rapporten innehöll även intervjuer med personer som stoppats ett tjugotal gånger av polis utan uppenbar anledning.¹³² Bland personerna som intervjuades fanns bland annat en person som själv arbetade som polis och som utanför jobbet stoppats över 30 gånger utan att han kunnat härleda stoppen till annat än att han varit mörkhyad.¹³³

I ett stort projekt där OSJI arbetade i Spanien, Ungern och Bulgarien samtidigt, drog man slutsatsen att etnisk profilering inte var ett undantag från regeln, utan tvärtom den generella regeln.¹³⁴

I Ungern och Spanien undersöktes konsekvenserna av att polisen begärdes registrera när och varför personer stannades. Resultatet var att poliserna utförde färre stopp, men att det skedde en proportionerlig ökning i hur många arresteringar som gjordes som en följd av att personer stannats. När den etniska profileringen minskade, ökade alltså effektiviteten.¹³⁵ Studien i Spanien, Ungern och Bulgarien visade även att det inte var polisarbete som fokuserade på tillämpning av utlänningslagar som var avgörande för att människor med ett visst utseende stoppades oproportionerligt mycket. Det var alltså inte en fråga om att människor med utländskt utseende oftare blev stannade enbart på grund av att de var mer troliga att bryta mot utlänningslagar; stoppen var oproportionerligt fokuserade på dem i även andra hänseenden, exempelvis vid tillämpning av brottlagstiftning.¹³⁶ Det kan förefalla naturligt att människor med utländsk bakgrund blir stannade oftare i frågor som rör utlänningsärenden, men som visas av undersökning var detta alltså inte en avgörande faktor för att polisen i högre grad misstänkte etniska minoriteter i sitt arbete.

OSJI har även företagit flera andra studier som pekar på att etnisk profilering används som metod inom granskade polisväsenden.¹³⁷

3.2 Poliskulturen och kårandan

I föregående del visas att diskriminerande attityder existerar inom svensk polis, och att europeisk polis använder sig av etnisk profilering som metod. I detta delavsnitt används kriminologiska metoder för att analysera om dessa problematiska värderingar och handlingar som förekommer inom poliskåren härrör från enskilda polismän, eller om de kan vara uttryck för en specifik yrkeskultur.

¹³¹ OSJI, "Viewed with suspicion – the human cost of stop and search in England & Wales" (2013) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 2 april 2015, s. 3.

¹³² OSJI (2013) a.a. s. 3-20.

¹³³ OSJI (2013) a.a. s. 6.

¹³⁴ OSJI "A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project" (2009) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 2 april.

¹³⁵ Ibid. s. 10f.

¹³⁶ Ibid. s. 11f.

¹³⁷ För intresse av vidare läsning kan hänvisas till organisationens hemsida där de olika undersökningarna presenteras: www.opensocietyfoundations.org.

Begreppet yrkeskultur refererar till kollektiva mönster inom en yrkesgrupp och inkluderar berörd yrkesgrupps kollektivt accepterade sätt att se på verkligheten.¹³⁸ Studier har visat att polisorganisationer har strukturella likheter med varandra runt om i världen.¹³⁹ Dessutom visar jämförelser att arbete med olika stereotyper utgör en central roll i det praktiska polisarbetet i Sverige när polisen utvecklar rutiner.¹⁴⁰

I en rapport skriven på uppdrag av Rikspolisstyrelsen i februari 2009 kallas fenomenet yrkeskultur för ”kåranda” eller ”traditionell poliskultur”.¹⁴¹ Syftet med rapporten var att Polismyndigheterna i Sverige skulle komma till rätta med vissa attityd- och bemötandeproblem som man uppdagat, bland annat i förhållande till etniska minoriteter.¹⁴² Studien syftade inte till att kartlägga enskilda polisanställdas attityder utan granskade strukturer inom organisationen som tillåter för problematiska värderingar att komma till uttryck.¹⁴³

Kårandan eller yrkeskulturen beskrivs i rapporten som något som under normala förhållanden är positivt, då det innebär en känsla av gemenskap och sammanhållning. Den här kulturen kan emellertid också ha negativa konsekvenser. Bland annat kommenterade författarna att yrket präglas av att vara ”manligt kodat” eftersom de flesta poliser varit och är män, och att kulturen även påverkats av att verksamma poliser främst är etniska svenskar.¹⁴⁴

Rapporten hade begärts efter att rasistiska uttalanden från poliser hade fångats på film och uppmärksammats vid de så kallade Rosengårdskravallerna.¹⁴⁵ Det fanns även andra händelser som gett upphov till att det ansågs finnas ett behov av studien. Bland annat uppmärksammades i rapporten ett övningsmaterial som poliser använde i internutbildningssammanhang som innefattade mycket kränkande namn för att beskriva personer med utländsk bakgrund.¹⁴⁶ Det var under en internutbildning på länskriminalen i Malmö, där namnen ”Neger Niggeresson” och ”Oskar Neger” användes tillsammans med namn som ”Berta Bengtsson” och ”Anders Andersson”. Namnen användes utan vidare kommentarer under hela den timslånga föreläsningen.¹⁴⁷

¹³⁸ Granér, Rolf, Knutsson, Maria ”Perspektiv på polisetik” (2011) Lund: Studentlitteratur, s. 119-120.

¹³⁹ Ibid. s. 80.

¹⁴⁰ Granér, Rolf (2004) a.a. s. 229.

¹⁴¹ Westin, Nilsson a.a. s. 4.

¹⁴² Ibid. s. 8ff.

¹⁴³ Ibid. s. 14.

¹⁴⁴ Ibid. s. 4.

¹⁴⁵ Se avsnitt 3.1. om vidare information om kravallerna; Westin, Nilsson a.a. s. 6.

¹⁴⁶ Westin, Nilsson a.a. s. 12.

¹⁴⁷ Mikkelsen, Jens ””Neger Niggeresson” figur i polisens internutbildning” *Sydsvenskan* (10 februari 2009) hämtad från: <<http://www.sydsvenskan.se/sverige/neger-niggeresson-figur-i-polisens-internutbildning/>> den 15 april 2015.

I studien kommenteras att enskilda rasistiska uttalanden förekommer inom polisen, visserligen precis som rasistiska åsikter kan återfinnas hos individer inom alla yrken. Det är också tydligt att polisledningen uttalat att de tar avstånd från rasistiska uttryckssätt.¹⁴⁸ Studien visar dock att rasistiska omdömen är uttryck för en kultur inom polisyrket, och att flera av de slutsatser Granér fann i tidigare diskuterad studie, förefaller finnas kvar.

Vad man trycker på i rapporten är att poliser ser världen i ett ”vi och dem”. En indelning som tar sig uttryck i att poliser yttrar sig nedvärderande mot kvinnor, homosexuella och personer med utländsk bakgrund, eftersom normen inom polis länge varit en heterosexuell, etniskt svensk man.¹⁴⁹ När det rör sig om sexistiska skämt, har introduktionen av fler kvinnor till polisyrket dämpat sådan jargong.¹⁵⁰ Rapporten menar att ett ökat antal poliser med utländsk bakgrund skulle berika polisarbetet, få allmänhetens förtroende att öka och motverka de negativa konsekvenser som kårandan har på polisen.¹⁵¹

En välförankrad norm och ett synsätt om ”vi och dem” har flera problem. För det första innebär normen att det krävs en reflektion hos poliser för att frångå de synsätt som accepteras inom kulturen. Det krävs alltså ett aktivt reflekterande för att inte råka falla in och acceptera de mönster som i vissa fall tas för givet inom poliskulturen.¹⁵² Därmed kan diskriminerande handlingar ske omedvetet eftersom det följer av hur ens kollegor i övrigt uttalar och beter sig. För det andra finns risk att det kan krävas ett visst mod att våga gå emot välförankrade normer på sin arbetsplats. Det skulle innebära att även de som finner problem i föreliggande struktur accepterar situationen på grund av socialt tryck.

¹⁴⁸ Westin, Nilsson a.a. s. 13.

¹⁴⁹ Ibid. s. 40.

¹⁵⁰ Ibid. s. 40.

¹⁵¹ Ibid. s. 41.

¹⁵² Se: Granér a.a. s. 236-237.

4 Fallstudie: Kringresanderegistret

Ovanstående avsnitt visar att det funnits problem i polisens förhållningssätt till etniska minoriteter i Sverige såväl som i Europa under en längre tid, och att problem kvarstår än i dag. Tidigare avsnitt visar även att svensk lagstiftning innehåller rättsregler som skyddar individer mot att missgynnas på grund av sin etnicitet även i situationer där diskrimineringslagen saknar tillämpning.

Det är dock visat att 2 kap. 10 § PDL inte har inkorporerat det skydd som finns i regeringsformen och Europakonventionen. För att tydliggöra de brister som uppkommer när polisdatalagen används som enda skyddslagstiftning presenteras i detta avsnitt en fallstudie som tydliggör hur 2 kap. 10 § PDL används i praktiken.

Fallstudien behandlar Polismyndigheten i Skånes Kringresanderegister. Det var i september 2013 som Dagens Nyheter publicerade artikeln ”Över tusen barn med i olaglig kartläggning” som hävdade att Polismyndigheten i Skåne hade upprättat ett register över romer.¹⁵³ Nyheten ledde till starka reaktioner från allmänheten och flera myndighetsbeslut fattades som följd av uppdagandet. I följande avsnitt fokuseras främst på den etniska aspekten av registret, och inte i lika hög grad på de andra integritetskränkande felaktigheter som fastställdes av granskande myndigheter.

Föreliggande avsnitt syftar till att analysera hur 2 kap. 10 § PDL har tillämpats, och ämnar inte bevisa att registret varit ett olagligt etniskt register. I avsnittet går jag först igenom hur registret kom till och fungerat för att tydliggöra hur situationen lagen tillämpats på såg ut. Därefter undersöker jag de beslut som fattats i förhållande till registret, och hur myndigheterna har tolkat nuvarande lagstiftning. Besluten som analyseras kommer från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Justitiekanslern, Överåklagare, Justitieombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen. I korthet beskrivs även de ansökningar om stämning som inlämnats till Stockholms tingsrätt av elva av de vars personuppgifter återfanns i Kringresanderegistret.

Det bör tilläggas att det under registrets tid skett ändringar i tillämplig lag, då den tidigare polisdatalagen ersatts av en ny. Från och med 1 mars 2012 gäller polisdatalagen vid polisens upprättande och upprätthållande av register. Kringresanderegistret var en personuppgiftsbehandling vid en särskild undersökning skapad enligt 14 § 1 st. GPDL, beslutad om innan 1 mars 2012, vilket innebär enligt övergångsbestämmelse 4 PDL, att den gamla lagen fortsatt gällde fram till slutet av 2014. I fråga om den etniska dimensionen och den paragraf som myndighetsbesluten fokuserat på så

¹⁵³ Orrenius (23 september 2013) a.a.

innebär dock lagändringen ingen större skillnad. 5 § GPDL är mycket lik den nuvarande 2 kap. 10 § PDL. Skillnaden är att ordet ”oundgängligen” bytts ut mot ”absolut” nödvändigt i andra stycket.¹⁵⁴ Vidare har ett stycke adderats i den nya lagen om att uppgifter om personers utseende måste utformas på ett ”objektivt sätt med respekt för människovärdet”. Detta stycke är dock inte relevant i exemplet om Kringresanderegistret eftersom det inte funnits beskrivningar om personers utseende i registret. Lagändringen påverkar därmed inte i någon vidare mån bedömningarna i förhållande till polisdatalagen. Det mest relevanta rekvisitet om att registrering inte får ske ”enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung” är identiskt i den nya och den äldre bestämmelsen.

4.1 Registrets uppkomst och nyttjande

Detaljerna kring registret har utretts av bland annat Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som en del av deras undersökning för att besluta om registrets laglighet. Polisen har svarat på frågor och redogjort för hur registret tillkommit och tillhandahållits, och nämnden har tagit del av registret. Därmed hämtar den nedan presenterade situationsbeskrivning främst material ifrån deras beskrivning.

En del av de uppgifter som senare återfanns i Kringresanderegistret började samlas in i oktober 2009 när en särskild utredning öppnades efter beslut från Polismyndigheten i Skåne. Undersökningen gick under namnet ”Länsövergripande brottslighet” och hade som syfte att ”identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa”.¹⁵⁵

I Skåne hade det under våren 2009 pågått ett större antal bostadsinbrott och brott mot äldre i Staffanstorp. Under sommaren 2011 diskuterade den operativa ledningsgruppen för Polisområde mellersta Skåne (POMS) uppgifter om fyra romska släkter från Italien, Polen, forna Jugoslavien och Rumänien som skulle ha beväpnat sig med bland annat automatvapen. En del av de diskuterade individerna var bosatta i Staffanstorp, och det var känt sedan tidigare att det hade förekommit konflikter i Staffanstorp mellan olika romska släkter i olika omgångar. Det rörde sig bland annat om en skottlossning vid ett dop under sommaren 2009 och ett nerbrunnit hus. Personerna som var delaktiga i de diskuterade konflikterna hade vid tidigare tillfällen, tillsammans med familjemedlemmar, begått bland annat bedrägerier, rån och bostadsinbrott. Syftet med att påbörja kriminalunderrättelseverksamheten var att förebygga och förhindra dessa konflikter i Staffanstorp.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Mer att läsa om 2 kap. 10 § 2 st. finns i avsnitt 2.1.1.

¹⁵⁵ SIN *Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen benämnd ”Kringresande”* (15 november 2013) hämtad från: <www.sakint.se> den 15 februari 2015 s. 6.

¹⁵⁶ Ibid. s. 8

Underrättelsearbetet inkluderade upprättandet av en uppgiftssamling i form av en excelfil som rubricerades ”Konflikt, Staffanstorp romer”. Det fanns inget specifikt ändamål kopplat till uppgiftssamlingen, utan den gick under det allmänna ändamålet för den särskilda undersökningen från 2009 kallad ”Länsövergripande brottslighet”. Syftet för uppgiftssamlingen inkluderades därmed i det generella syftet att kartlägga allvarlig brottslig verksamhet och nyckelpersoner och nätverk.¹⁵⁷ I registret ”Konflikt, Staffanstorp romer” fanns 1049 unika personnummer, där ungefär 500 av dessa var barn under 15 år och 45 personer var avlidna. Samlingen saknade, utöver uppgiftssamlingens titel, uppgifter om enskildas etnicitet, och innehöll uppgifter om personnummer, namn, kön, adress och släktskapsförhållanden. Det saknades noteringar om vem som var misstänkt för brott och vilka som inte var det.¹⁵⁸

Uppgifterna i ”Konflikt, Staffanstorp romer” utgjorde sedan grunden för den nya uppgiftssamlingen ”Kringresande” som tillkom i december 2011 och som byggdes på med nya uppgifter.¹⁵⁹ Syftet med att utveckla uppgiftssamlandet var bland annat att man ansåg att det fanns ett behov av att även behandla personuppgifter om personer som bodde utanför Skåne. Precis som varit fallet vid det tidigare registret, fick Kringresande inget eget specificerat ändamål utan även den gick in under ändamålet med den tidigare särskilda undersökningen från 2009, alltså att kartlägga allvarlig brottslighet.¹⁶⁰ Både ”Konflikt, Staffanstorp, romer” och ”Kringresande” skapades för att användas inom polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Sådan verksamhet består i att samla in, bearbeta och analysera information för att kunna kartlägga brottslig verksamhet som utövas eller kan komma att utövas, utan att detta utgör en förundersökning i enlighet med dåvarande 3 § GPDL.

Flera personer som fanns registrerade i Kringresanderegistret dömdes för brott under 2011. I huvudsak rörde sig brotten om bedrägeri vid försäljning av bilar, stölder och bostadsinbrott. Påföljderna var i de flesta fall fängelse i mellan sex månader och 1 år och sex månader.¹⁶¹

Mappen med Kringresanderegistret återfanns i mapphierarki som en undermapp till mappen för POMS på polisernas datorer. Precis som övriga polisområden i Skåne, har POMS sina egna mappar på den server där uppgiftssamlingen sparats. I mappen ”Kringresande” fanns en Excelfil på 4741 rader, där de flesta rader innehöll personuppgifter om namn, personnummer och kön. Vidare stod samma detaljer nerskrivna om personens föräldrar och partner. De personnummer som fanns registrerade avsåg personer med födelseår från 1894 till 2011. Polisen kommenterade till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att all information nerskriven kom

¹⁵⁷ SIN (2013) s. 8.

¹⁵⁸ JO (2015) a.a. s. 4.

¹⁵⁹ Ibid. s. 3-4.

¹⁶⁰ SIN a.a. s. 8.

¹⁶¹ SIN a.a. s. 8.

från folkbokförningsdatabasen.¹⁶² I databasen fanns inga uppgifter om enskilda personers etniska tillhörighet. Polismyndigheten berättade för nämnden att majoriteten av personerna registrerade i uppgiftssamlingen inte varit misstänkta för brott eller för att ha utövat eller kunde komma att utöva brottslig verksamhet. I registret framgick det dock inte vilka personer som var och inte var brottsmisstänkta.¹⁶³

Över 100 personer hade behörighet att ta del av informationen i den övergripande servern, vilket därmed inkluderade undermappen Kringresande. Fram till oktober 2013 upprättades inte någon avgränsning mellan behörigheter inom serverns mappar utan alla med tillgång till den övergripande servern kunde även ta del av informationen i Kringresande. Efter oktober 2013 kunde enbart personalen vid berörd lokal kriminalunderrättelsetjänst komma åt respektive mapp.¹⁶⁴ Polismyndigheten i Skåne lämnade uppgifter till nämnden om att ingen myndighet utanför polisväsendet hade tagit del av informationen, men informationen kunde dock ha lämnats ut till andra Polismyndigheter. Vidare hade ingen kontroll skett över tjänstemännens sökningar, eller när de tagit del av eller på annat sätt behandlat uppgifterna som fanns i registret.¹⁶⁵

4.2 Beslut om Kringresanderegistret

Sedan registret upptäcktes har fem olika beslut och uttalanden utkommit, där varje uttalande innehållit en egen bedömning i fråga om registret varit ett etniskt register. Främst har analysen skett enligt 2 kap 10 § 1 st. PDL (eller tidigare 5 § GPDL). Nedanstående myndigheter har inte tagit hänsyn till andra stycket av polisdatalagen och det kan antas att de anser att stycket enbart sträcker sig till användandet av uppgifter om etnicitet vilket diskuterats tidigare i avsnitt 2.1.1.2. I förevarande fall har personernas etnicitet inte stått utskrivet i registret, och man kan därmed anta att myndigheterna strikt tolkat stycket som att enbart tillämpas i frågor om uppgifter om etnicitet och inte i sådant fall att registret i stort kan ha haft etniska förtecken.

4.2.1 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bildades 2008 med syfte att utöva tillsyn över polis och annan brottsbekämpande verksamhet enligt 1 § förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden har bland annat som uppgift att pröva frågor om utlämnande av uppgifter från register som omfattas av lagen om polisens allmänna spaningsregister och som behandlas med stöd av polisdatalagen enligt 2 § p. 3 och p. 4 i nyss nämnda förordning.

¹⁶² SIN a.a. s. 9.

¹⁶³ Ibid. s. 9.

¹⁶⁴ Ibid. s. 10.

¹⁶⁵ Ibid. s. 10.

Med anledning av Dagens Nyheters artikel om registret beslutade nämnden, samma dag, att inleda ett tillsynsärende för att se över registrets lagenlighet.¹⁶⁶ 15 november 2013 kom nämndens första uttalande om polisens behandling av personuppgifterna i Kringresanderegistret. Nämnden grundade sitt uttalande på hur registret såg ut den 24 september 2013 eftersom det var då de påbörjade ärendet.

I det följande presenteras de sju punkter där Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden fann att registret stred mot polisdatalagen. Visserligen är omnämnda punkter inte direkt kopplade till frågan om registret varit ett etniskt register, men punkterna visar hur nämnden kommit fram till sin bedömning, och varför de dragit slutsatsen att Kringresanderegistret inte enbart behandlat personuppgifter baserat på registrerade personers etnicitet.

1. Ändamålet ansågs för oprecist för att kunna ligga till grund för den typen av insamling och annan behandling av personuppgifter.

Nämndens främsta kritik riktad mot Kringresanderegistret var att ändamålet varit för brett. Polisen har rätt att samla in uppgifter som en del av sitt underrättelsearbete enligt 2 kap. 7 § 1 p. PDL. Det finns dock viss reglering som måste följas vid behandlingen.¹⁶⁷ Dessa är kopplade till skydd för den personliga integriteten som återfinns i personuppgiftslagen i enlighet med 2 kap. 2 § PDL. I polisdatalagen beskrivs vilka bestämmelser från personuppgiftslagen som måste följas. Främst rör det sig om 9 § PUL där grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter återfinns. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden framhävde i sitt uttalande att paragrafens första stycke c), som föreskriver att ”den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål” inte hade uppfyllts. Nämnden menade att ändamålet var alldeles för oprecist och därmed inte uppfyllde kraven enligt polisdatalagen.¹⁶⁸

2. Det fanns inte behov för en registrering av personuppgifter i den omfattning som ”Kringresande” innebar.

I detta avseende refererade nämnden till att personuppgifter måste *behövas* för brottsbekämpande verksamhet för att polisen ska få behandla uppgifterna enligt 2 kap. 7 § PDL. Det måste alltså finnas ett konkret behov och data kan inte bara insamlas för att de kan vara ”bra att ha”. Uppgifterna ska antas ha ett *samband* med misstänkt brottsligt verksam. Den brottsliga verksamheten som undersöks behöver dessutom innefatta brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, om det insamlas i förhållande till misstänkt systematiskt verksamhet enligt 3 kap. 2 § 1 st. p. 1 PDL.¹⁶⁹

Brottsligheten kopplat till Kringresanderegistret var mycket blandad och vagt återgiven. Det rörde sig om olika typer av brott så som bedrägerier,

¹⁶⁶ SIN a.a. s. 2.

¹⁶⁷ Ibid. s. 12.

¹⁶⁸ Ibid. s. 13.

¹⁶⁹ Ibid. s. 13.

brott mot åldringar, inbrott och människohandel.¹⁷⁰ Nämnden gjorde bedömningen att registret hade fått en delvis ”bra-att-ha” karaktär och inte haft till syfte att utreda specifik brottslig verksamhet.¹⁷¹

Polismyndigheten försvarade bristerna i hantering med hänvisning till en sprängning, som skedde i Staffanstorp i september 2013 för att peka på att det funnits ett fortsatt behov av kartläggning. Nämnden godtog dock inte detta som en rimlig motivering för att samtliga personuppgifter rörande de romska släkterna från föregående register fortfarande fanns med i uppgiftssamlingen.¹⁷²

I Kringresanderegistret återfanns personuppgifter om ett stort antal personer som inte var bosatta i Skåne, trots att den brottslighet som främst kopplades till uppgiftssamlingen skedde där. Nämnden accepterade att kartläggning av nätverk kunde innebära att det var rimligt att uppgiftssamlingen innehöll vissa personer bosatta utanför det direkta området, men menade att det var svårt att föreställa sig att alla uppgifter som fanns med om personer bosatta utanför Skåne skulle kunna ha haft någon direkt eller ens indirekt koppling till den angivna brottsliga verksamheten.¹⁷³

När registret uppdagades fokuserade media mycket på att det funnits barn och avlidna personer med i uppgiftssamlingen.¹⁷⁴ Detta fenomen diskuterades även av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som lade särskild vikt vid de över 1 000 barn vars uppgifter fanns registrerade. Polisen hävdade att det funnits ett behov av att registrera barn i arbetet av att kartlägga vuxna, men även om nämnden medgav att det kan finnas behov för poliser att registrera barn, så var det ”oförklarligt varför det skulle finnas ett behov av att ha så många barn med i uppgiftssamlingen”.¹⁷⁵ Angående de ungefär 200 avlidna personerna som fanns med i registret påpekade nämnden att det var ”svårt att förstå” behovet av att ha uppgifter om dessa personer.¹⁷⁶

3. Det fanns inte ett tillräckligt samband mellan brottsligheten som registret syftade till att utreda och ett stort antal av personuppgifterna.

Här diskuterade nämnden det faktum att många i registret hade tillhört samma familjer. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden accepterade att den typen av konflikter som utreddes kunde innebära ett behov av att i *rimlig* omfattning kartlägga personer i de berörda släkterna, men att det fortfarande krävdes ett samband mellan personerna som registrerades och den brottslighet som konflikten mellan släkterna kunde befaras leda till. Nämnden uttalade att ”[e]nbart det förhållandet att en person är släkt med

¹⁷⁰ SIN a.a. s. 14.

¹⁷¹ Ibid. s. 1.

¹⁷² Ibid. s. 14.

¹⁷³ Ibid. s. 14.

¹⁷⁴ Se: Orrenius (23 september 2013) a.a.

¹⁷⁵ SIN a.a. s. 15.

¹⁷⁶ Ibid. s. 15.

någon som kan misstänkas vara inblandad i brottslig verksamhet motiverar inte behandlingen av uppgifter om personen”.¹⁷⁷

Nämnden fann vidare fyra andra punkter där registret inte varit i enlighet med polisdatalagen:

4. Tillgången till registret hade inte begränsats till enskilda tjänstemäns behov.
5. Ingen loggning hade förekommit vid behandling av personuppgifterna.
6. Gallring hade inte förekommit, eller om det hade förekommit så hade det inte skett i tillräcklig utsträckning.
7. Det hade inte funnits upplysningar om vilka personer i registret som inte var misstänkta.¹⁷⁸

I frågan registrets möjliga etniska dimension, fann nämnden att det inte rört sig om ett etniskt register i strid med 2 kap. 10 § PDL. Som skäl framförde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att ordet rom eller motsvarande inte nämnts i uppgiftssamlingen. Även om nämnden menade att begreppet ”kringresande” ledde tankarna till resandefolket, en term som ibland används om romer, var nämnden inte övertygad om att polisen använt begreppet i denna andemening. Nämnden pekade på att begreppet även används för folkgrupper med annat ursprung än romer. Vidare poängterades att kringresande används i andra polisiära sammanhang, t.ex. i det allmänna spaningsregistret för att beskriva brottslighet som är mobil.¹⁷⁹ Det kunde därför inte anses som klarlagt att ”kringresande” som term hänvisat till romer.

I utredning uppmärksammade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att registret haft sitt ursprung i uppgiftssamlingen kallad ”Konflikt, Staffanstorp romer”. Nämnden drog av detta slutsatsen att de personuppgifter som samlats in tycks ha baserats på släktband, vilket talade för att registret främst borde innehålla uppgifter om personer som är släkt med varandra.¹⁸⁰ Detta skulle även vara en förklaring till varför majoriteten i registret varit romer.

Nämnden kommenterade i sitt beslut att en företrädare för Polismyndigheten inledningsvis svarat på nämndens direkta fråga med att beskriva registret som enbart innehållande uppgifter om romer eller personer gifta med romer. Detta påstående tillbakadrogs dock senare av Polismyndigheten med förklaringen att de inte har möjligheten att göra ett sådant uttalande eftersom de inte har tillgång till den typen av uppgifter.¹⁸¹ Polisen menade sig alltså inte kunna inte uttala sig om hur många som var romer i registret eftersom Sverige saknas jämlikhetsstatistik som visar vem som tillhör gruppen.

¹⁷⁷ SIN a.a. s. 14.

¹⁷⁸ Ibid. s. 19.

¹⁷⁹ Ibid. s. 15.

¹⁸⁰ Ibid. s. 15.

¹⁸¹ Ibid. s. 15.

Nämnden konstaterade att det förefall troligt att många i Kringresande hade romskt ursprung, men att de inte kan fastställa exakt hur många eller vilka dessa var. Nämnden drog slutsatsen att det inte rörde sig om registrering *enbart* på grund av vad som är känt om deras etnicitet utan snarare på grund av personernas, ofta avlägsna, släktskap till personer som varit kartlagda för att de varit misstänkta för brott eller för att de ansågs kunna begå brottslig verksamhet. Slutsatsen var därigenom att grunden för registreringarna varit ”mer eller mindre välgrundade misstankar om brottslighet och inte etnicitet”.¹⁸²

4.2.2 Justitiekanslern

Justitiekanslern är regeringens högsta ombudsman men arbetar fristående från regeringen enligt 12 kap. 1 och 2 § RF. Justitiekanslern har till huvuduppgift att bland annat utöva tillsyn över myndigheter och reglera skadeståndsansvar mot staten enligt lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Efter att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden fann brister i registrets hantering anmälde nämnden dessa till Justitiekanslern eftersom de menade att en del av bristerna föranledande skadeståndsansvar för staten.¹⁸³ Justitiekanslern fattade därefter ett beslut i maj 2014.

Trots sitt bredare mandat, enligt 1 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn, gick Justitiekanslern till fullo på nämndens bedömning, och fokuserade exklusivt på polisdatalagen i fråga om registrets giltighet. Justitiekanslern gjorde därmed ingen egen utredning av frågan om den etniska aspekten utan refererade enbart till citat från nämndens sammanfattande bedömning. Från nämndens bedömning refererade man till slutsatsen om att personer inte registrerats enbart på etnicitet utan på ”mer eller mindre välgrundad misstanke mot personer om begången eller befarad brottslighet eller släktskap med sådana personer.”¹⁸⁴

Justitiekanslern fokuserade därmed främst på kränkningarna av de registrerade personernas personliga integritet. Kränkningarna ansågs som tillräckligt allvarliga för att individer vars uppgifter hamnat i registret var berättigade ersättning av staten enligt 48 § PUL.¹⁸⁵ Skadeståndsbeloppet fastställdes till 5000 kronor för alla individer som varit föremål för personuppgiftsbehandling i Kringresanderegistret. Justitiekanslern använde sig av Högsta Domstolens bedömning i NJA 2013 s. 1046 om att en mindre allvarlig kränkning i normalfallet bör ge en ersättning på 3 000 kronor. Kränkningen av den personliga integriteten ansågs därmed ha varit en kränkning av allvarligare slag. Beloppet på 5000 kronor utgick till alla som varit i registret och gjorde ingen åtskillnad på de som haft en faktisk

¹⁸² SIN a.a. s. 1.

¹⁸³ JK (2014) *Skadeståndsanspråk med hänvisning till att personuppgifter i det s.k. Kringresanderegistret har behandlats i strid med polisdatalagen*. Dnr. 1441-14-47, beslutsdatum: 7 maj 2014, s. 1.

¹⁸⁴ JK a.a. s. 1.

¹⁸⁵ *Ibid.* s. 4.

kriminell bakgrund och de som registrerats utan uppenbar anledning. Justitiekanslern ansåg inte att bristerna lett till några vidare negativa beslut eller åtgärder för individerna som inte skulle ha skett i sådant fall att registret behandlats i enlighet med polisdatalagen.¹⁸⁶

4.2.3 Överåklagaren

Frågan om de poliser som nyttjat och varit ansvariga för registret agerat i enlighet med brottsbalken behandlades av överåklagare Mats Åhlund. Den 20 december 2013 beslutade överåklagaren att lägga ner förundersökningen om viss behandling av personuppgifter vid Polismyndigheten i Skåne. Bedömningen gjordes enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) om tjänstefel.¹⁸⁷ Åhlund uttalade sig kortfattat om frågan om de särskilt känsliga uppgifterna och registrets etniska dimension. Överåklagaren fann att det var troligt att personer i det första registret (Konflikt, Staffanstorp romer) och i Kringresande i huvudsak varit personer med romskt ursprung.¹⁸⁸ Överåklagaren drog dock slutsatsen att:

”Eftersom det inte förekommer någon etnisk registrering eller samhällsstyrd bokföring av tillhörighet till en nationell minoritet och då frågan om etnisk tillhörighet bygger på självidentifikationsprincipen är det i det närmaste omöjligt att avgöra hur stor andel av de registrerade som bör betecknas som romer.”¹⁸⁹

Överåklagaren godtog polisens framlagda skäl om att behandlingen ämnat kartlägga släktsamband mellan personer med koppling till allvarlig befarad eller redan inträffad brottslighet bland vissa romska släkter i Skåne. Överåklagaren konstaterade dock att detta inte förklarade omfattningen av antalet personuppgifter i registret.¹⁹⁰ Överåklagaren fann att personuppgifterna inte behandlats enbart på grund av etnisk tillhörighet, och att det därmed inte finns anledning att anta att brott begåtts i koppling till 2 kap. 10 § PDL.¹⁹¹ Överåklagaren kom därefter till en liknande slutsats som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten funnit, nämligen att personuppgifter insamlats med syftet att komma åt befarad eller inträffad brottslighet genom att kartlägga släktsamband.¹⁹²

4.2.4 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen är en statlig myndighet som arbetar mot diskriminering och granskar efterlevnaden av diskrimineringslagen enligt 4 kap. 1 § DiskL. Myndigheten utkom med ett yttrande om möjlig diskriminering med anledning av Kringresanderegistret i februari 2014. Diskrimineringsombudsmannen fann att diskrimineringslagen inte var tillämplig eftersom 2 kap. 17 § enbart tar sikte på när offentligt anställda

¹⁸⁶ JK a.a. s. 4.

¹⁸⁷ Åklagarmyndigheten, ärende: AM 139971-13, beslutsdatum: 20 december 2013, s. 9.

¹⁸⁸ Ibid. s. 18.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid. s. 19.

¹⁹² Ibid.

interagerar med allmänheten.¹⁹³ Dock menades att registret kunde innebära en risk för diskriminering enligt paragrafen i sådant fall att registret varit ett uttryck för att etnisk profilering används som metod inom polisväsendet.¹⁹⁴

Diskrimineringsombudsmannen gjorde ändå en bedömning av registret och fann att det varit sådant att etnisk profilering som arbetsmetod inte kunde uteslutas inom Polismyndigheten i Skåne. Beslutet innehöll en rekommendation till Polismyndigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att undersöka problemet.¹⁹⁵ I beslutet framhövdes att ”Kringresande” som begrepp för tankarna till romer, och lade även stor vikt vid tidiga uttalanden från polisen om att poliserna själva varit av uppfattningen att registret enbart innehållit personuppgifter om romer och personer gifta med romer. Detta sammantaget menade myndigheten innebar att etnisk profilering som arbetssätt inte kunde uteslutas inom Polismyndigheten i Skåne.¹⁹⁶

4.2.5 Justitieombudsmannen

Riksdagens ombudsmän, eller Justitieombudsmannen mer vanligen kallad, har till uppgift att granska myndigheters efterlevnad av lagar enligt lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. Justitieombudsmannens beslut var det senaste myndighetsbeslut som fattades i fråga om registret, och utkom i mars 2015. I beslutet gjorde Justitieombudsmannen utöver en egen granskning, även en analys av övriga beslut. I sin avslutade bedömning menade Justitieombudsmannen att denne inte ifrågasatte tidigare myndigheters bedömning om att personuppgifterna inte samlats in enbart på grund av personernas etniska tillhörighet i strid med 2 kap. 10 § PDL, men konstaterade däremot 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.”¹⁹⁷

Justitieombudsmannens beslut mynnade ut i att myndigheten förutsatte att ”den nya Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser efterlevs inom hela myndigheten.”¹⁹⁸

¹⁹³ Se avsnitt 2.1.1.

¹⁹⁴ DO *beslut* a.a. s. 5.

¹⁹⁵ Ibid. s. 1.

¹⁹⁶ Ibid. s. 5.

¹⁹⁷ JO a.a. s. 18.

¹⁹⁸ Ibid. s. 1.

4.2.6 Elva av de registrerades ansökan om stämning

Elva av de som funnits med i Kringresanderegistret har valt att gå vidare med sina anspråk efter Justitiekanslerns beslut om skadestånd. De representeras av organisationen Civil Rights Defenders, som den femte mars 2015 lämnade in elva stämningsansökningar vid Stockholms tingsrätt. Ingen av de som representeras menar sig ha någon kriminell koppling, och alla bor i Stockholm. Tre av de som representeras är under 15 år, och en är inte själv rom men gift med en person med romskt ursprung.¹⁹⁹ Anledningen till att de klagande valt att gå vidare med sin talan, trots ersättningen som Justitiekanslern beslutat om, är att de finner frågan om det rört sig om ett etniskt register inte tillfredställande prövat. Yrkandena fokuserar därmed enbart på den etniska dimensionen av registret.

I första hand yrkar de på att den etniska registreringen varit i strid med 2 kap. 10 § 1 st. PDL, varefter de yrkar på att den etniska registreringen stridit mot 2 kap. 6 § RF. I sista hand yrkar de på att registreringen varit en kränkning av Europakonventions artikel 8 (rätten till skydd för privatliv) i kombination med artikel 14 (diskrimineringsförbudet). Vid tiden för den här uppsatsen är stämningsansökan fortfarande under behandling, och för närvarande inväntas statens svaromål.

4.3 Beslutens innebörd för tolkningen av polisdatalagen

Vad som blir tydligt vid en läsning av myndigheternas beslut är att Kringresanderegistret i princip uteslutande har tolkats utifrån 2 kap. 10 § polisdatalagen. Därmed har inga av de möjliga skydd som återfinns i regeringsformen eller Europakonventionen direkt tillämpats. Det är även tydligt att 2 kap. 10 § 2 st. inte tillämpats. Den skyddslagstiftning som tillämpats återfinns därmed i 2 kap. 10 § 1 st. PDL. Som diskuterats i tidigare avsnitt är första stycket i sig själv inte fullgott för att försäkra att de drabbade tillerkänns det skydd som de åtnjuter enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Genom ovannämnda beslut går det att utläsa flera problem med avseende på det skydd polisdatalagen erbjuder. För det första presenteras en mycket oklar bild över hur 2 kap. 10 § PDL tolkas, och hur den bör tolkas. För det andra har tolkningen av bevis skett mycket annorlunda i de olika besluten och lett till att myndigheterna dragit olika slutsatser från samma bevisning. För det tredje har de olika myndighetsbesluten inneburit otydligheter över vilka kränkningar som faktiskt har erkänts.

¹⁹⁹ Civil Rights Defenders ”Vi stämmer svenska staten för Skånepolisens register över romer” (5 mars 2015) hämtad från: < <http://www.civilrightsdefenders.org/sv/featured/wesue-the-swedish-state-for-the-police-register-of-roma/> > den 5 mars 2015

Ett annat problem som är värt att nämna men som ligger utanför ramen för detta arbete är att det funnits bristande möjligheter för de registrerade individerna att komma till tals under processens gång. Då det rör en väsentligt annan del av svensk rätt går jag inte vidare in på detta problem.

4.3.1 Oklarheter i myndigheternas tillämpning av polisdatalagen

Ett av de främsta problemen i fråga om hur polisdatalagen bör tolkas rör begreppet ”etnicitet” och på vilket sätt en person kan missgynnas genom sin koppling till etnicitet. Medan överåklagaren fokuserar på principen om självidentifikation, förefaller övriga myndigheter förhålla sig till etnicitet som något som kan tas reda på objektivt.

Överåklagaren påstår att personer tillhör etniciteter genom självidentifikation och att det därmed inte går att klarlägga hur många som är romer i registret. En sådan tolkning innebär att polisdatalagen inte garanterar ett grundläggande diskrimineringskydd. Visserligen används självidentifikationsprincipen som ett nödvändigt rekvisit för att någon ska ses som en nationell minoritet. Det är dock tydligt från såväl svensk och europeisk syn på diskriminering, att diskriminering kan förekomma även vid subjektiva uppfattningar om vilken minoritet personen som diskrimineras tillhör.

Syftet med självidentifikationsprincipen är inte att individer ska förlora skydd mot diskriminering utan att försäkra att personer har möjlighet att välja sin egen identitet.²⁰⁰ Detta bör därmed inte uttradera den extensiva praxis som klarlägger såväl internationellt som i Sverige hur diskriminering kan uppstå. En acceptans av självidentifikationsprincipen i förhållande till skyddslagstiftning mot diskriminerande handlingar innebär att polis behöver känna till hur de registrerade uppfattar sig själva för att kunna agera diskriminerande gentemot individen. Om detta krävs är skyddet mot att polisen ska kunna agera diskriminerande i strid med 2 kap. 10 § polisdatalag mycket lågt.

De övriga myndigheterna refererar inte till självidentifikationsprincipen, men det är tydligt att de inte heller förhåller sig till frågan om uppfattad etnicitet. I exempelvis Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens beslut uttalas att nämnden saknar möjlighet att verifiera vem som är rom i registret på grund av att Sverige saknar jämlikhetsstatistik. Som tidigare nämnt, uttalade en företrädare för polisen att registret enbart innehållit personuppgifter om romer eller personer gifta med romer. Ett uttalande som senare återtogs på grund av avsaknaden av jämlikhetsstatistik innebar att polisen inte kan veta sådant, och därigenom kan de ej heller göra sådana uttalanden. I fråga om möjlig diskriminering är detta tillbakadragande problematiskt. Det faktum att polisen är av uppfattningen att de har fört ett register med enbart uppgifter om romer eller personer gifta med romer är i

²⁰⁰ Prop. 2008/09:158 s. 14.

sig tillräckligt enligt övrig nämnd diskrimineringslagstiftning för att de ska kunna göra sig skyldiga till diskriminering, oavsett om poliserna har misstagit sig på personernas etnicitet.

Som tidigare diskuterat så tar Europadomstolen fasta på att uppfattad etnicitet räcker för att någon ska kunna diskrimineras. Polismyndighetens försvar var därmed felriktat, eftersom de inte tog sikte på frågan om poliserna faktiskt var av uppfattningen att registret bara förts över personer med romskt ursprung, utan om de kunde ha vetskap om det. Det är tydligt att myndighetsbesluten inte tagit hänsyn till Europadomstolens praxis om uppfattad etnicitet, och att det inte finns något som tyder på att polisdatalagen skulle tolkas på det sättet. Nämnden tar hänsyn till polisens uttalande i så mån att de menar att det ger stöd åt tesen att det fanns ett stort antal romer i registret. Dock används inte uttalandet för att diskutera frågan om polisen faktiskt uppfattade det som att registret enbart innehöll uppgifter om romer eller personer gifta med romer. Det är därmed tydligt att vid en tillämpning av polisdatalagen så skyddas inte individer från diskriminering på skyddsgrunder fastställda enligt Europakonventionen.

Det är även troligt, som diskuterat i avsnitt 2.1.3, att Europakonventionen skyddar de personerna i registret som är gifta med romer, och registrerats på den grunden. Detta innebär alltså att när myndigheterna kopplar frågan om ett etniskt register till om alla var eller inte var romer, så förnekas möjlighet att icke-romer kan diskrimineras på grund av sin association till den diskriminerade gruppen. En rimlig tolkning hade varit att diskutera personer som är gifta med romer som att även de registrerade på grund av etnicitet, i enlighet med Europakonventionen. Det är dock ingen tolkning eller diskussion som framkommer i myndighetsbesluten.

Skyddet under polisdatalagen har i fråga om Kringresanderegistret varit mindre än vad som varit fallet om etniciteten varit utskrivet i registret, eftersom 2 kap. 10 § 2 st. inte förefaller ha ansetts direkt tillämpligt av myndigheter. I stycket står att personuppgifter om personers etnicitet bara får läggas till annan datainsamling om det anses ”absolut nödvändigt” för utredningen. Det är tydligt från de olika myndighetsbesluten att uppgifterna om vissa personer inte varit absolut nödvändiga eller ens nödvändiga alls, men eftersom etniciteten inte är tydligt uttryckt så faller skyddet i den här paragrafen. Detta lämnar därmed skyddet i 2 kap 10 § 1 st. till en minimal nivå. Istället för kravet på att det ska vara ”absolut nödvändigt” blir därmed konsekvensen att det kan ha ansetts inte nödvändigt alls att insamla uppgifterna, vilket var fallet här, så länge etnicitet inte varit enda grunden enligt första stycket.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden konstaterar att insamlingen inte *enbart* berott på etnicitet eftersom anledning till registrering främst varit, ofta avlägsna släktskap till personer med kriminell bakgrund. Dessa anledningar uppfattas inte som tillräckliga för att det ska anses ha varit nödvändigt för att registrera dessa personer, men samma anledning accepteras för att konstatera att det inte rört sig om enbart etnisk

registrering. När nämnden finner att rekvisitet ”enbart” inte är uppfyllt, förefaller nämnden inte finna skäl i att gå vidare med frågan huruvida registrering till viss del berott på individernas etnicitet. Nämnden har därmed inte heller reflekterat över om det trots allt varit nödvändigt att registrera dessa individer enligt paragrafens andra stycke. Den här tolkningen ser väldigt strikt på att andra stycket bara tillämpas på personuppgifterna och inte som skydd för individerna. Tolkningen resulterar alltså i att om personuppgifter inte står nerskriva så får registrering som baserar sig på etnicitet i viss utsträckning ske även om detta inte är nödvändigt, så länge det inte är det enda skälet till registrering.

Ett vidare problem med hur etnicitet tolkas är att myndigheterna sett släktskap som en vitt skild registreringsgrund från etnicitet. Det är tydligt att etniska minoriteter av förklarliga skäl kan vara släkt med varandra, och det ena behöver inte utesluta det andra. Argumentet att släktskap kan räcka för att konstatera att ett register inte haft etniska förtecken, särskilt när det rör sig om avlägsna släktband, visar att det krävs mycket lite för att ”enbart”-villkoret i 2 kap. 10 § PDL ska vara uppfyllt. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skriver själva i sin bedömning att det faktum att personer är släkt med någon som är kopplad till kriminell verksamhet inte motiverar att dessa registreras. Nämnden underkänner alltså att det skulle finnas skäl att kartlägga släkter på det sätt som gjorts, men accepterar detta ändå som tillräckligt skäl för att etnicitet inte skulle varit skälet för registrering.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Justitiekanslern och Överåklagaren berör knappast alls de frågor som deras slutsatser väcker, och deras resonemang förefaller i viss mån ofullständiga. I förhållande till Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens beslut ges inga svar om varför en så stor mängd personuppgifter fanns registrerade utan att polisen hade goda skäl för det. När nämnden konstaterar att registret fått karaktären av ett ”bra-att-ha” register reflekterade de inte varför det kan anses vara bra att ha ett register över övervägande romer utan goda skäl till registrering. Nämnden stannar vid slutsatser om att det var svårt att förstå behovet av registret, och att det är ”oförklarligt” varför registret innehållit så många uppgifter om barn.

Det är också problematiskt att nämnden inte följer upp reflektionerna om begreppet ”kringresande”. Vi får inga svar på om personer som funnits i registret tillhört de andra grupper som polisen menar refereras till som ”kringresande”, som exempelvis att det skulle vara personer inblandade i rörlig eller mobil brottslighet. Om registret inkluderade den typen av individer i en större utsträckning så skulle det varit tydligare att svara på om detta var vad som åsyftades istället för romer. Att en myndighet nöjer sig med att polisens potentiellt diskriminerande beteende är ”oförklarligt” är anmärkningsvärt, och visar åter vilket bristande skydd som ges individer vid tillämpning av polisdatalagen.

Justitieombudsmannens beslut säger sig vara enigt med de övriga myndigheterna i fråga om att registret inte enbart baserat sig på etnicitet. Detta innebär att när ombudsmannen konstaterar att det ändå blivit ett etniskt register konstateras därigenom att ett de facto etniskt register kan vara i enlighet med 2 kap. 10 § PDL. Justitieombudsmannens analys markerar tydligt svagheten med paragrafen. Den enda paragraf som tillämpats för att avgöra om polisen använt sig av etnicitet på ett otillbörligt sätt tolkas av Justitieombudsmannen som inte tillämplig vid de facto etniska register. Detta är mycket oroväckande och lämnar polisdatalagen som mer eller mindre irrelevant i fråga som skyddsparagraf mot etniska register. Myndighetens kritik om att Kringresanderegistret var ett de facto register över etnisk tillhörighet hänvisar inte till någon specifik paragraf utan förefaller snarare anses som en olycklig konsekvens av övriga lagöverträdelser.

När ett möjligt etniskt register granskas enbart utifrån polisdatalagen är det uppenbart att det skydd som individer åtnjuter genom framförallt Europakonventionen faller bort. Det är tydligt att lagen tolkas strikt och att skyddet är nästintill minimalt, så till den grad att ett register de facto baserat på etnisk tillhörighet inte anses strida mot 2 kap. 10 § PDL.

4.3.2 Oklarheter i myndigheternas placering av bevisbörda

I förhållande till bevisbördan blir det tydligt att olikheten i slutsatser inte enbart beror på myndigheternas olika mandat eller slutledning, utan även vilken bevisbörda de utgår från och var de placerar bevisbördan. I Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Överåklagaren och Justitiekanslerns respektive beslut dras slutsatsen att bristen på information om att personerna i fråga varit romer anses som bidragande faktor till att myndigheterna inte kan konstatera att etnisk registrering förekommit. Diskrimineringsombudsmannen och Justitieombudsmannen drar däremot andra slutsatser.

Såväl diskrimineringslagen som Europadomstolen placerar bevisbördan vid diskriminering först på klaganden, som ska bevisa att en skillnad i behandling förekommit. Därefter skiftar bevisbörda till staten som ska bevisa att skillnaden i behandling varit rättfärdigad. Dessutom har staten högre beviskrav när informationen som ska bevisas främst kan undersökas av staten själv.²⁰¹ I förevarande fall är registret hemligt för allmänheten, och information ges till enskilda registrerade individer, enbart om de efterfrågar detta. Det finns alltså ingen eller en högst teoretisk möjlighet, för individer att påvisa att registret enbart innehållit uppgifter om romer.

Genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Justitiekanslern och Överåklagarens respektive analyser är det de registrerade individerna som förlorar på att polisen inte ger tillräckligt med information eller att

²⁰¹ se avsnitt 2.1.3.

informationen är svårtydd. Detta eftersom deras slutsatser om att det inte kan bevisas att registret enbart innehållit uppgifter om romer bidrar till att dra slutsatsen att registret inte enbart har innehållit information om romer. Överåklagaren konstaterar att det är ”i det närmaste omöjligt” att konstatera vem som är rom i registret, vilket som konsekvens skulle innebära att Sveriges brist på jämlikhetsstatistik innebär att etniska register inte kan bevisas. Detta skulle alltså leda till en i princip omöjlighet att avgöra om den här typen av aktivitet förekommit om inte alla i registret självmant går ut och identifierar sig som tillhörande en utsatt grupp.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden gör en liknande bedömning om att osäkerhet kring antalet romer i registret bidrar till att inga slutsatser kan dras om det varit ett etniskt register. Som en följd är det alltså den potentiellt diskriminerade som här förlorar på att det förekommer brister i bevisning som i princip enbart staten kan tillhandahålla. Det går att göra en annorlunda tolkning, vilket skett av Diskriminerings- och Justitieombudsmannen som för sin argumentation tydligare utifrån ett diskrimineringsperspektiv. Diskrimineringsombudsmannen menar att det inte går att utesluta att etnisk profilering använts som metod och begärde att vidare utredning krävdes. Därigenom förefaller detta myndighetsbeslutet ta sikte på första presumtionskravet i Europakonventionen och diskrimineringslagens bevisbörderegler.

Justitieombudsmannen går en egen väg i den mån att denne inte förutsätter att ett etniskt register enbart måste innehålla uppgifter om en minoritetsgrupp för att anses som ett etniskt register. Myndigheten drar slutsatsen att det rört sig om ett de facto register över etnisk tillhörighet eftersom det rört sig om ett mer eller mindre permanent register över *ett stort antal personer* med viss etnisk bakgrund. Justitieombudsmannen verkar därmed acceptera att det inte krävs att alla i registret måste varit romer för att acceptera att det haft karaktären av ett register över etnisk tillhörighet.

Registret har innehållit uppgifter om ett oklart antal personer med romskt ursprung, och alla myndigheter har accepterat att det kan antas att en övervägande del har varit just romer. För överåklagaren, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, och därigenom Justitiekanslern, har detta konstaterande bidragit till att det inte gått att dra slutsatsen att registret varit ett etniskt register. För Diskriminerings- och Justitieombudsmannen har samma information däremot räckt för att dra slutsatser om att polisen agerat felaktigt i förhållande till en etnisk minoritet. Det är dock tydligt att ingen av de två senare myndigheterna uppenbart stött sig på polisdatalagen vid den delen av deras bedömningar, utan tydliggör att problemet med möjlig etnisk profilering/diskriminering måste åtgärdas, utan tydligt lagstöd. Det förefaller orimligt att varken Diskriminerings- eller Justitieombudsmannen förefaller kunna koppla de allvarliga kränkningar de finner vara för handen till någon lagparagraf, och att Justitieombudsmannen uttalat konstaterar att dess slutsats om att det var ett de facto register över etnisk tillhörighet inte

står i strid med övriga myndigheters slutsatser om att registret var i enlighet med 2 kap. 10 § 1 st. PDL.

Om än att polisdatalagen inte är en uttalad diskrimineringslagstiftning, så visar Kringresanderegistret att det finns olämpligheter i att inte nyttja den i diskrimineringslagen och Europakonventionen brukade bevisbörderegeln för diskriminering. I detta fall uttalar överåklagaren själv att det är i det närmaste omöjligt att bevisa att alla varit romer. Det är dock att tillägga att det är än mer ”omöjligt” för personer utan tillgång till registret att bevisa att så är fallet. Med tanke på de allvarliga konsekvenser som etnisk diskriminering leder till och utsattheten som romer känt historiskt, och som de upplever än i dag, så är myndigheternas slutsatser anmärkningsvärda. Med tanke på hur allvarligt etnisk diskriminering är, särskilt när det sker inom allmänhetens exekutiva makt, är det uppseendeväckande att lagstiftningen är utformad på ett sätt som gör att bevisning i princip omöjligen anses kunna presenteras.

Vid bevisbörderegeln från Europakonventionen hade det funnits en möjlighet för individerna att visa att det fanns anledning att anta att etnisk diskriminering förekommit, varpå staten behövt motbevisa att så var fallet. Det får sägas vara betydligt enklare för staten, som har tillgång till det sekretessbelagda registret att bemöta påståendet.

4.3.3 Beslutens otydlighet i vilken kränkning som erkänts

Det har, som sagt, fattats fem olika beslut i fråga om Kringresanderegistret. Fem uttalanden som gör det omöjligt för individen att veta vilka rättigheter som anses ha kränkts. Inom Europadomstolen finns en tydlig praxis på att en viktig del av kompensationen för en rättighetskränkning är statens erkännande att en kränkning förekommit. Detta kan exempelvis ta sig uttryck genom myndighetsbeslut eller domar.²⁰² I förevarande fall lämnas individer med en osäkerhet kring hur registret faktiskt uppfattats av det offentliga. Medan Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, överåklagaren och Justitiekanslern står fast vid att det inte rört sig om ett etniskt register, menar Diskriminerings- och Justitieombudsmannen att registret pekar på att polisen använt etnisk profilering respektive att registret var ett de facto register över etnisk tillhörighet. De olika besluten lämnar ingen klar bild för den enskilde.

Något som kan konstateras är att den konkreta ersättning som givits till de utsatta inte var baserad på att individerna kränkts på grund av deras etnicitet. I frånvaro av en tydlig rangordning av besluten är det svårt att säga att

²⁰² Se exempelvis: *Eckle mot Tyskland*, app nr. 8130/78, dom den 15 juli 1982 para. 66; *Amuur mot Frankrike*, app. nr. 19776/92, dom den 25 juli 1996 para. 36, *Dalban mot Rumänien*, app. nr. 28114/95, dom den 28 september 1999 para. 44. Rättsfallen behandlar situationen där en person inte förlorar sin status som ”victim” (utsatt för en kränkning) enligt artikel 34 Europakonventionen om inte svarandestaten erkänt, exempelvis genom dom, den kränkning som förelegat.

individerna faktiskt fått ett erkännande om att en kränkning skett även om Justitieombudsmannen konstaterat detta. Avsaknaden av en övergripande domstolsprövning lämnar individerna med ett skadestånd som uttryckligen inte baserar sig på den etniska dimensionen av registret tillsammans med ett annat myndighetsuttalande om att registret varit ett de facto register över etnisk tillhörighet. Detta lämnar mycket att önska om rättsäkerheten och behovet av att individer försäkras en tydlig klarläggning av gällande rättsläge.

När Justitieombudsmannen fann att registret blivit ett de facto etniskt register kan detta förefalla som ett erkännande från statens sida om att en kränkning skett. Problemet med detta är för det första, som nyss nämnts, att det är otydligt hur denna slutsats står i förhållande till övriga myndigheters slutsatser om att registret inte skapats enbart på grund av etnicitet. För det andra tydliggör inte Justitieombudsmannen vilket lagrum polisens handlingar brutit mot utan det förefaller snarare vara en olycklig konsekvens av den integritetskränkande brister, inte en brist i sig själv. Beslutet är därmed inte tydligt vad avser vilken rättighet som anses ha blivit kränkt.

Förvirringen beträffande kränkningens natur, kan även ses inom polisen. Den 8 maj 2015 gick den nye rikspolischefen Dan Eliasson ut och bad om ursäkt till romerna i Sverige i en intervju i Dagens Nyheter.²⁰³ Han var i intervjun alltså tydlig med att ursäkten riktade sig mot romer. I nästföljande fråga konstaterade han att den allvarligaste bristen i behandlingen av registret varit kvalitetsbristen; felen härrörde från att uppgifter inte gallrats och att människor inte markerats som oskyldiga. Även om ursäkten riktade sig mot romer, så ansågs den allvarligaste bristen alltså inte vara att det funnits ett register över romer; problemet var snarare av en administrativ karaktär. Ursäkten speglar myndighetsbesluten som pendlar mellan en viss förståelse eller till och med acceptans för att det rört sig om en i huvudsak romsk registrering, men med förbehållet att denna etniska dimension inte har kopplats till någon specifik lagöverträdelse.

4.3.4 Övergripande om beslutens brister vid tillämpning av polisdatalagen

Av de brister som nämnts ovan skulle alla i någon mån kunna avhjälpas vid en domstolsprövning. En hierarkiskt högre stående dom skulle klarlägga den förvirring i erkännande, bevisvärdering och otydlighet i tillämpning som för närvarande de olika myndighetsbesluten resulterat i.

Ansökningarna om stämning är så utformad att en efterföljande domstolsprövning skulle kunna ge svar på flera frågor som ännu lämnats obesvarade. Myndighetsbesluten har bedömt hela registret och dess generella legalitet. Vid en prövning av enskilda individer krävs att en

²⁰³ Delin, Mikael ”Nya rikspolischefen ber romer om ursäkt” *Dagens Nyheter* (8 maj 2015) hämtad från: <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/nya-rikspolischefen-ber-romer-om-ursakt/>> den 8 maj 2015.

granskning sker över varför individuella personer, bosatta långt från Skåne och utan kriminell bakgrund har varit del av en särskild undersökning påbörjad i Staffanstorp. Granskningen kan då inte stanna vid att man inte vet hur många som är romer, eftersom frågan är varför just dessa personer av romsk härkomst registrerats.

På så sätt vänds perspektivet från att tillsynsmyndigheter granskar om polisen agerat korrekt, till att domstolen prövar om individers rättigheter har kränkts. En vidare del av detta skulle vara att en domstolsprövning även kan komma att granska registreringarnas enlighet med regeringsformen och Europakonventionen.

Domstolsprövningen skulle vidare kunna tydliggöra hur frågor om etnicitet ska behandlas i en lag som behandlar diskriminerande beteende som står fristående från diskrimineringslagens praxis och förarbeten. Kan beslutande organ ta hänsyn till uppfattad etnicitet utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde, eller gäller självidentifikationsprincipen i förhållande till polisdatalagen? Kan 2 kap. 10 § 2 st. tillämpas när etnicitet inte uttryckligt skrivits ut i ett register, eller ska paragrafen läsas ordagrant som ett skydd för personuppgifter och inte personer? Dessa är några frågor som skulle behöva klargörande för att polisdatalagen ska kunna ge ett tydligare och starkare skydd mot otillbörligt brukande av uppgifter om etnicitet inom polisen.

Avsnitt 1.3.4. visar att det finns en nära historia av att romer behandlats annorlunda än majoritetsbefolkningen på grund av deras etniska tillhörighet. Även i avsnitt 3 visas att romer haft en särställning såväl i Europa som i Sverige och att de varit särskilt utsatta som grupp. Med tanke på den historia som Sverige har i sitt förhållningssätt till romer, får det sägas vara oacceptabelt med en lagstiftning som genererar osäkerhet över hur sådana situationer som Kringresanderegistret bör bedömas. Oavsett om polisen handlat diskriminerande, är det tydligt att myndigheterna fallerat på att tydligt utreda frågan.

Det är uppenbart att frågor om när någon registreras på grund av etnicitet inte kan utredas med lätthet. Som nämnt är exempelvis släktskap och etnicitet nära sammanknutet. Det ger polisen såväl som individer svårigheter i att veta när och hur uppgifter om etnicitet kan och bör användas. Med tanke på hur register tidigare brukats, särskilt i förhållande till den romska gruppen, och de allvarliga samhällsliga konsekvenser som ovidkommande hänsyn till etnicitet innebär, kan inte lagstiftningen verka tillfredställande om den inte kan verka i den gråzon som uppkommer i situationer som Kringresande.

5 Slutord

Syftet med polisdatalagen är tydligt från lagens 1 kap. 1 §; skapa balans mellan polisens behov av att behandla personuppgifter vid brottsbekämpande verksamhet och att skydda människors personliga integritet från att kränkas vid sådan behandling. 2 kap. 10 § PDL riktar in sig på den speciella situationen där den personliga integriteten kränks på grund av användandet av personuppgifter av känslig natur så som etnicitet. Paragrafen får därmed anses vara en skyddslagstiftning, vars ändamål är att skydda personer vid polisens brottsbekämpande verksamhet från att behandlas sämre på grund av deras etnicitet. Detta innebär dock inte paragrafen är utformad i enlighet med svensk och europeisk diskrimineringslagstiftning.

Enligt diskrimineringslagen och Europakonventionens definitioner så skulle ett missgynnande av någon på grund av deras faktiska eller uppfattade etnicitet innebära en diskriminerande handling. Detta är dock ingenting som nämns i varken polisdatalagen eller dess förarbeten, och vid tillämpning av lagstiftningen syns skillnaderna mellan 2 kap. 10 § PDL, och svensk och internationell diskrimineringslagstiftning tydligt.

Om en polis möter personerna A och B från samma etniska minoritet och bemöter A annorlunda än vad hen skulle ha gjort med en etnisk svensk, då skulle detta beteende räknas in under diskrimineringslagen och därmed hamna under ett starkt och välförankrat skydd i enlighet med regeringsformen och Europakonventionen. Om person B senare skulle registreras i ett register på grund av att dennes etnicitet gjorde denne mer misstänkt för viss typ av brottslighet skulle personen B dock stå utan särskilt mycket skydd och det skulle finnas en risk att hans rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen inte tillgodoseddes.

Personen B skulle nämligen, om man ser till myndigheternas tolkning i fråga om Kringresanderegistret, behövt ha klargjort vilken etnicitet denne identifierar sig som för att polisen skulle kunna anses kunna behandla hen illa på grund av dennes etnicitet. Dessutom skulle person B behöva hoppas på att polisen tydligt markerat vilken etnicitet hen tillhör i registret för att kunna åtnjuta det extra skydd som finns i 2 kap. 10 § 2 st.

Denna skiljelinje mellan skyddet som individerna åtnjuter i förhållande till vilken typ av handling som en polis väljer att uttrycka sina eventuella fördomar på, ter sig synnerligen godtycklig. Det är visserligen rimligt att registreringsarbete kan behöva ett annat regelverk än en lag som reglerar dåligt bemötande, för att försäkra att polisen inte orimligt begränsas i sitt utredningsarbete. Detta kan dock inte innebära att välförankrad praxis om hur diskriminering tar sig uttryck försvinner. Såväl regeringsformen som Europakonventionen är tydliga med hur allvarligt etnisk diskriminering är,

och att rätten att inte diskrimineras enligt dessa två lagar sträcker sig över även polisdatalagens tillämpningsområde.

För att polisdatalagen ska kunna garantera det skydd som individer som registreras har rätt till så krävs enligt Europakonventionen att lagen tar hänsyn till uppfattad etnicitet. Polisen har därigenom inte lov att registrera personer enbart, eller i avgörande del, på varken vad som är de facto känt om deras etnicitet, eller vad polisen tror personerna har för etnicitet. För att i sin tur regeringsformen ska efterlevas krävs att lagen inte tillåter att ovidkommande hänsyn tas till personernas etnicitet. För att försäkra detta, och för att vara i enlighet med polisdatalagens eget syfte och förarbeten, så krävs att andra stycket får en bättre och tydligare tillämpning, så att det är personerna själva och inte personuppgifterna som åtnjuter skydd. Även i fall när personer registrerats på annan grund än enbart dessas etnicitet men uppgiften om etnicitet inte är tydligt utskriven ska alltså registreringen vara absolut nödvändig för att vara tillåten.

Med tanke på hur allvarliga konsekvenser som ovidkommande hänsyn av etnicitet kan leda till, och hur utbrett användningen av etnisk profilering som metod är i Europa, är det högst anmärkningsvärt att speciallagstiftningen för att reglera dessa frågor är så pass undermålig i förhållande till den övergripande lagstiftningen. Både regeringsformen och Europakonventionen är tydliga med att ovidkommande hänsyn till etnicitet inte hör hemma i ett demokratiskt modernt samhälle, och det är därmed viktigt att Sverige har en tillfredställande skyddslagstiftning som försäkrar detta inom polisväsendets all verksamhet.

Frågan som uppsatsen syftat till att besvara har varit hur individer från etniska minoriteter skyddas mot diskriminering i svensk rätt vid polisens utredningsarbete genom upprättande av register. Det kan konstateras att det finns skyddslagstiftning genom regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden som garanterar individer skydd mot diskriminering vid polisregistreringar. I praktiken är det dock främst 2 kap. 10 § PDL som tillämpas när polisen förefaller ha upprättat olagliga register med etniska förtecken. Vad uppsatsen visar är att det är svårt att garantera de rättigheter som individerna har från övrig lagstiftning vid en tillämpning av enbart polisdatalagen. Det är även tydligt från myndighetsbeslut i fråga om Kringresanderegistret att polisdatalagen inte har tolkats i ljuset av eller förhållit sig till den övrigt nämnda lagstiftningen. Vad som därmed kan konstateras att skyddet mot etniskt diskriminerande handlingar av polis vid upprättande av register, i teorin, är tydligt utmejslat i svensk rätt, medan rättigheten i praktiken inte kan garanteras i situationer när polisdatalagen är enda tillämpade lagen.

Svenska myndigheter har i moderna historia kartlagt romer och upprättat register utifrån stereotypiska föreställningar om individer ur denna minoritetsgrupp. När 2 kap. 10 § PDL tillämpas som enda skyddslagstiftning mot diskriminering vid polisens arbete via register kan sådant myndighetsutövande inte kan garanteras höra till det förflutna.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Svenska tryckta källor

Offentligt tryck

Ds. 2014:8 Den mörka och okända historien – vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen

Prop. 1997/98:97 Polisens register

Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering

Prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet

SFS 1962:700 Brottsbalk

SFS 1974:154 Regeringsform

SFS 1975:1339 Lag om justitiekanslerns tillsyn

SFS 1986:765 Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

SFS 1994:1219 Lag om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

SFS 1998:204 Personuppgiftslag

SFS 1998:622 Polisdatalag (*upphävd*)

SFS 2007:1141 Förordning med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

SFS 2008:567 Diskrimineringslag

SFS 2009:724 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk

SFS 2010:361 Polisdatalag

Skr. 2011/12 En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032

SOU 2005:56 Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige

SOU 2006:30 Är rättvisan rättvis?

Utländska tryckta källor

Konventioner och lagar

Europarådet *Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS No.177* (4 november 2000) ETS 177.

Europarådet, *Europeisk social stadga (reviderad)* (18 oktober 1961) ETS 35

Europarådet, *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna* (4 november 1950) ETS 5

FN:s generalförsamling, *Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* (21 december 1965) Treaty Series, vol. 660, p. 195

FN:s generalförsamling, *Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* (16 december 1966) United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171

Storbritannien, *Race Relations Act* (1976) (Statutory Duties) Order 2001 HMSO

FN:s generalförsamling *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* (18 October 1961) Treaty Series, vol. 993, p. 3

Otryckta källor

Radioprogram i Sveriges Radio ”Historien om Reva” (23 mars 2014)
Hämtad från: <sverigesradio.se> den 22 april 2015

Ordböcker och uppslagsverk

Svenska Akademien *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket*
hämtad från: <www.svenskaakademien.se/ordlista>

Nationalencyklopedin hämtad från: <www.ne.se>

Litteratur

De Shutter, Oliver, Ringelheim, Julie "Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law" *Modern Law Review* (2008) vol. 71, no. 3, s. 358-384

Diesen, Christian, Lernestedt, Claes, Lindholm, Torun, Pettersson, Tove *Likhet inför lagen* (2005) Falun: Natur och Kultur

DO *Den nya Polismyndigheten möjliggör ett effektivt arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering* (4 december 2014)
Ärendenummer: LED 2014/421

FRA, Europadomstolen "Handbook on European non-discrimination law" (2011) Luxemburg: Publications Office of the European Union

Granér, Rolf "Patrullerande polisens yrkeskultur" (2004) Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet

Granér, Rolf, Knutsson, Maria "Perspektiv på polisetik" (2001) Lund: Studentlitteratur

Gunnar Ekman "Från text till batong – om poliser, busar och svennar" (1999) Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan

"International Protection of Human Rights: a textbook" (ed. Schenin, Martin, Krause, Catarina) (2012) 2 uppl. Åbo: Institute for Human Rights Åbo Akademi University

Kumlin, Johanna "Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer" Ärende: LED 2014/198
Rapport 2014:1 DO (2014), Taberg: TM Tabergs

Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk Juristtidning 2004, s. 105-145

OSJI "Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, ineffective, and Discriminatory" (2009) New York: Open Society Institute

Pettersson, Tove ”Att balansera mellan kontroll och kontakt. Lokala polisers arbete med ungdomar.” (2012) Lund: Studentlitteratur

Polismyndigheten ”En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället” *Underrättelsesektionen* (2010) Stockholm: Rikskriminalpolisen

Elektroniska källor

Al-Zubaidi, Yamam ”Statistikens roll i arbetet mot diskriminering - rapport” *DO* (2012) hämtad från: <www.DO.se> den 3 april 2015

Bergquist, Henrik ”Kontroller i t-banan bryter mot folkrätten” *Svenska Dagbladet* (26 februari 2013) hämtad från: <http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/kontroller-i-t-banan-brott-mot-folkratten_7945848.svd> den 10 maj 2015.

Civil Rights Defenders ”Ansökan om stämning” (5 mars 2015) hämtad från: <<http://www.civilrightsdefenders.org/files/Stämningansökan-2015.pdf>> den 5 mars

Civil Rights Defenders ”Vi stämmer svenska staten för Skånepolisens register över romer” (5 mars 2015) hämtad från: <<http://www.civilrightsdefenders.org/sv/featured/we-sue-the-swedish-state-for-the-police-register-of-roma/>> den 5 mars 2015

FN ”Status of International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination” hämtad från: <Treaties.un.org> den 19 april 2015

FRA ”Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: a Guide” (2010) hämtad från: <www.fra.europa.eu> den 20 februari 2015

Hansson, Krister ”- Den lille apajävlen. Polisernas rasistuttalanden fångades på film”, *Aftonbladet* (5 februari 2009) hämtad från: <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article11636968.ab>> den 28 april 2015

Human Rights Watch ”Punishment and Pejudice: Racial Disparities in the war on drugs”(2000) hämtad från: <www.hrw.org/reports/> den 5 maj 2015

Klamberg, Mark ”Intervjuer om polisens register” (23 september 2013) hämtad från: <Klamberg.blogspot.se> den 7 maj 2015

Lovén, Maria ”Var fjärde litar inte på att Malmöpolisen är rättvis”
Sydsvenskan (31 augusti 2014) hämtad från:
<<http://www.sydsvenskan.se/malmo/var-fjarde-litar-inte-pa-att-malmopolisen-ar-rattvis/>> den 4 april 2015

Mattebo, Lina ”Personkännare” *Svensk Polis – en tidning från Rikspolisstyrelsen* (21 mars 2014) hämtad från: <www.svenskpolis.se> den 3 maj 2015

Mikkelsen, Jens ””Neger Niggersson” figur i polisens internutbildning”
Sydsvenskan (10 februari 2009) hämtad från:
<<http://www.sydsvenskan.se/sverige/neger-niggersson-figur-i-polisens-internutbildning/>> den 15 april 2015

Nilsson, Kjell ”Gambier häktade för knarkbrott. Heroinhandel. 400 av länets 900 gambier är inblandade i narkotikaaffärer i Stockholm enligt polisen”
Dagens Nyheter (18 december 1998) hämtad från:
<<http://www.dn.se/arkiv/stockholm/gambier-haktade-for-knarkbrott-heroinhandel-400-av-lanets-900-gambier>> den 3 mars 2015

Open Society Foundations ”Mission & Values” Hämtad från:
<www.opensocietyfoundations.org/about/mission-values> den 19 februari

Orrenius, Niklas ’Över tusen barn med i olaglig kartläggning’ *Dagens Nyheter* (23 september 2014) hämtad från:
<<http://www.dn.se/nyheter/sverige/over-tusen-barn-med-i-olaglig-kartlaggning/>> den 15 februari 2015

Orrenius, Niklas ”Romer kontrollerades i sina egna hem” *Dagens Nyheter* (27 september 2013) hämtad från:
<<http://www.dn.se/nyheter/sverige/romer-kontrollerades-i-sina-egna-hem/>> den 1 maj 2015

OSJI ”A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project” (2009) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 2 april

OSJI ”Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris” (2009) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 5 mars 2015

OSJI ”Reducing Ethnic Profiling in the European Union” (2012) hämtad från: <opensocietyfoundation.org> den 20 mars 2015

OSJI, ”Viewed with suspicion – the human cost of stop and search in England & Wales” (2013) hämtad från: <www.opensocietyfoundations.org> den 2 april 2015

Polisen, ”Brottsförebyggande arbete” (11 mars 2014) hämtad från: <polisen.se> den 15 maj 2015

Röstlund, Lisa ”Poliser: Rasprofilering skadar poliskåren” *Aftonbladet* (27 februari 2013) hämtad från: <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16324378.ab>> den 3 maj 2015

Sincic, Peter ”Gränspolis om Reva: Varken rättssäkert eller effektivt” *Dagens Arena* (25 februari 2014) hämtad från: <<http://www.dagensarena.se/innehall/granspolis-om-reva-varken-rattssakert-eller-effektiv/>> den 7 maj 2015

TT ”Varnar för polisens Reva-kontroller” *Expressen* (20 mars 2013) hämtad från: <<http://www.expressen.se/nyheter/varnar-for-polisens-reva-kontroller/>> den 15 maj 2015

Westin, Charles, Nilsson, Angela, ”Attityd- och bemötandeproblem inom polisen – rapport till rikspolisstyrelsen” (december 2009) hämtad från: <www.polisen.se> den 28 april 2015

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från Europadomstolen

D.H. med flera mot Tjeckien, app. nr. 57325/00, dom den 13 november 2007

Handyside mot Storbritannien, app. nr. 5493/72, dom den 7 december 1976

Nachova med flera mot Bulgarien, (GC) app. nr. 43577/98, 43579/98, dom den 6 juli 2005

Segerstedt-Wiberg med flera mot Sverige app. nr. 62332/00, dom den 6 juni 2006

Sukran Aydin med flera mot Turkiet, app. nr. 49197/06, 23196/07, 50242/08, 60912/08 och 14871/09, dom den 22 januari 2013

Timishev mot Ryssland, app. nr. 55762/00, 55974/00, dom den 13 december 2005

Amuur mot Frankrike, app. nr. 19776/92, dom den 25 juli 1996

Eckle mot Tyskland, app nr. 8130/78, dom den 15 juli 1982

Leander mot Sverige app. nr. 9248/81, dom den 26 mars 1987

Salman mot Turkiet (GC) app. nr. 21986/93, dom den 27 juni 2000

S. Och Marper mot Storbritannien (GC), app. nr. 30562/04, 30566/04 dom den 4 december 2008

Mizigarova mot Slovakien, app. nr. 74832/01, dom den 14 december 2010

Kiyutin mot Ryssland, app. nr. 2700/10, dom den 10 mars 2011

Fabris mot Frankrike (GC), app. nr. 16574/08, dom den 7 februari 2013

Chapman mot Storbritannien app. nr. 27238/95, dom den 18 januari 2001

Dalban mot Rumanänien, app. nr. 28114/95, dom den 28 september 1999

Svenska rättsfall och myndighetsbeslut

NJA 2014 s. 323

NJA 2007 s. 584

NJA 2006 s.170

DO (2014) ärende: GRA 2013/617 Handling: 34 beslutsdatum: 20 februari 2014.

JK (2014) *Skadeståndsanspråk med hänvisning till att personuppgifter i det s.k. Kringresanderegistret har behandlats i strid med polisdatalagen.* Dnr. 1441-14-47, beslutsdatum: 7 maj 2014

JO (2015) *Allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet.* Dnr. 5205-2013, beslutsdatum: 17 mars 2015

SIN (2015) *Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen benämnd "Kringresande".* Dnr. 173-2013, beslutsdatum: 15 november 2013

Åklagarmyndigheten, ärende: AM 139971-13, beslutsdatum: 20 december 2013

DO (2014) *Skrivelse till regeringen* ärende: LED 2014/74, beslutsdatum: 20 februari 2014.

Internationella och utländska beslut och rättsfall

ECRI *General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing,* dokument: CM(2007)116, beslutsdatum: 29 juni 2007

FN:s Kommitté för avskaffande av rasdiskriminering *Concluding Observations of CERD the seventeenth and eighteenth periodic reports of Sweden,* dokument: CERD/C/SWE/CO/18, beslutsdatum: 21 september 2008

FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden,* dokument: Cerd/c/SWE/CO/19-21, beslutsdatum: 23 september 2013

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien,* dokument: CCPR/C/96/D/1493/2006, beslutsdatum: 17 augusti 2009.

- House of Lords, *Regina mot Immigration Officer at Prauge Airport,* dom den 9 december 2004, UKHL 55