



STOCKHOLMS TINGSRÄTT  
Avdelning 3

**DOM**  
Meddelad i Stockholm  
2025-07-08

Målnummer  
T 8958-24

## PARTER

### Kärande

Capio St. Görans Sjukhus AB, 556479–1456  
S:t Göransgatan 141  
112 81 Stockholm

Ombud: Advokaterna [REDACTED]  
samt biträdande juristen [REDACTED]  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm

### Svarande

Staten genom Justitiekanslern  
Box 2308  
103 17 Stockholm

Ombud: Specialistföredraganden [REDACTED] och föredraganden [REDACTED]  
[REDACTED]

## DOMSLUT

1. Capio S:t Görans Sjukhus AB:s talan ogillas.
2. Capio S:t Görans Sjukhus AB ska ersätta staten för rättegångskostnad med 453 046 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker. Av beloppet avser 451 200 kr arvode.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

**BAKGRUND**

Capio S:t Görans Sjukhus AB (Capio S:t Görans) är en privat vårdgivare som driver ett akutsjukhus på Kungsholmen i Stockholm. Bolaget ingår i vårdkoncernen Capio, där det noterade bolaget Capio AB (publ) är moderbolag. Vårdkoncernen ingår i sin tur i den franska koncernen Ramsay Santé. Capio S:t Görans behandlar i egenskap av vårdgivare personuppgifter om de patienter som besöker sjukhuset och har personuppgiftsansvar för behandlingen av dessa uppgifter.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY, då Datainspektionen) inledde i mars 2019 en tillsyn mot ett antal olika vårdgivare, bl.a. Capio S:t Görans. Tillsynen inleddes med en platsinspektion följt av skriftväxling. IMY fattade den 2 december 2020 ett beslut i ärende med diariennr DI-2019-3846 varigenom Capio S:t Görans påfördes en sanktionsavgift om 30 miljoner kronor och förelades att vidta vissa åtgärder (Beslutet). Som grund för Beslutet anfördes påstådda överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsförordningen).

Capio S:t Görans överklagade Beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, som den 26 maj 2021 fastställde Beslutet men sänkte sanktionsavgiften till 10 miljoner kronor. Efter att domen överklagats av båda parter upphävde Kammarrätten i Stockholm den 16 maj 2022 Beslutet. IMY överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 30 juni 2023 beslutade att inte meddela prövningstillstånd (tillsynsärendet hos IMY och den därefter följande domstolsprövningen benämns Förvaltningsmålet). Därigenom kom Förvaltningsmålet att bli slutligt avgjort och Beslutet undanröjt. Capio S:t Görans anlidade ett juridiskt ombud som förde bolagets talan i Förvaltningsmålet.

## YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

**Capio S:t Görans** har yrkat att staten genom Justitiekanslern förpliktas att till Capio S:t Görans utge 4 674 073,50 kr. På beloppet har yrkats ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den 6 mars 2024.

**Staten** har bestridit Capio S:t Görans talan. För det fall tingsrätten skulle döma ut ersättning i form av ersättning har staten vitsordat 300 000 kr för ombudsarvode motsvarande drygt 200 timmars arbete. För det fall tingsrätten skulle döma ut skadestånd på grund av IMY:s fel eller försummelse har staten vitsordat 220 000 kr för ombudsarvode motsvarande drygt 150 timmars arbete. För det fall tingsrätten skulle döma ut skadestånd på grund av överträdelse av rätten till en rättvis rättegång har staten vitsordat 300 000 kr för ombudsarvode motsvarande drygt 200 timmars arbete. Sättet att beräkna ränta har vitsordats.

**Parterna** har yrkat ersättning för sina rättegångskostnader.

## GRUND FÖR TALAN

### **Capio S:t Görans**

IMY har genom felaktig myndighetsutövning fattat ett felaktigt och försumligt beslut att påföra Capio S:t Görans en sanktionsavgift om 30 miljoner kr. IMY brast i sitt utredningsansvar och fattade Beslutet utan stöd i lag.

Capio S:t Görans har efter överklagande helt vunnit Förvaltningsmålet. Det var befogat att anlita ombud i saken eftersom Förvaltningsmålet rörde komplicerade sak- och rättsförhållanden, var av stor betydelse för sjukhuset samt gällde påförande av en mycket kännbar sanktionsavgift. Det saknades möjligheter för Capio S:t Görans att få ersättning för sina rättegångskostnader i Förvaltningsmålet. Staten är därför skyldig att ersätta sjukhuset för dess

rättegångskostnader, antingen direkt såsom rättegångskostnader eller såsom skadestånd varvid det mest effektiva rättsmedlet ska ha företräde.

De rättegångskostnader som Capio S:t Görans har haft för att tillvarata sin rätt i Förvaltningsmålet utgörs av ombudsarvode inklusive ett utlägg för ett rättsutlåtande uppgående till totalt 4 174 073,50 kr för att förbereda och föra talan i tre domstolsinstanser, samt 500 000 kr för kostnader som sjukhuset har haft i anledning av att sjukhusanställda ägnat sig åt tvisten på arbetstid. Kostnaderna hänför sig till perioden från mars 2020, då IMY kommunicerade om övervägande till beslut, fram till och med juni 2023, i samband med att Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inte bevilja prövningstillstånd i Förvaltningsmålet. Rättegångskostnaderna är skäliga.

Grunden för ränteanspråket är avtal. Capio S:t Görans tillställde Justitiekanslern ett utkast till stämningsansökan den 6 mars 2024. Parterna kom överens om att Justitiekanslern skulle få ca två månader på sig att ta ställning till anspråket, under förutsättning att ränta skulle löpa under tiden.

### **Staten**

Capio S:t Görans har inte rätt till ersättning för rättegångskostnader i det avslutade Förvaltningsmålet. Under alla förhållanden finns det inte någon laglig grund för allmän domstol att besluta om ersättning för rättegångskostnader i ett avslutat förvaltningsmål i annan form än skadestånd.

Varken IMY:s rättsliga och faktiska bedömningar eller myndighetens handläggning i övrigt av ärendet mot Capio S:t Görans innefattar några sådana fel eller försummelser som medför skadeståndsansvar för staten.

Det förhållandet att Capio S:t Görans inte har kunnat få ersättning för sina rättegångskostnader i Förvaltningsprocessen utgör ingen överträdelse av bolagets rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 Europeiska konventionen

om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen eller artikel 47 i Europeiska unionens stadga och de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Dessa bestämmelser föreskriver inte någon allmän rätt att få sina rättegångskostnader ersatta. Upprätthållandet av kvittningsprincipen i förhållande till Capio S:t Görans har varken hindrat bolagets tillgång till domstolsprövning eller försatt bolaget i ett väsentligt underläge i förhållande till IMY.

För det fall tingsrätten skulle anse att upprätthållandet av kvittningsprincipen har utgjort en begränsning av rätten till en rättvis rättegång i Capio S:t Görans fall, har den under alla förhållanden tjänat legitima syften i form av att begränsa statens utgifter och att skydda den nationella rättsordningen.

Den eventuella begränsningen har vidare varit proportionerlig med hänsyn till de samlade omständigheterna i bolagets fall. Ingripandet har varit riktat mot en juridisk person med omfattande verksamhet, till skydd för andra tungt vägande intressen. Förvaltningsmålet har, beaktat det personuppgiftsansvar som ålegat Capio S:t Görans och förvaltningsprocessens särdrag, inte haft en omfattning eller komplexitet som har medfört ett behov av ombud. Inte heller har behovet av att presentera utredning eller bevisning föranlett ett ombudsbehov.

Sanktionsavgiften har, relativt sett, inte varit orimligt betungande.

Förvaltningsmålet har varken varit av existentiell betydelse för Capio S:t Görans eller äventyrat bolagets möjligheter att bedriva patientsäker vård. Det har inte varit fråga om någon sådan ömmande och/eller särpräglad situation som krävs för att kvittningsprincipen ska anses utgöra en överträdelse av bolagets rätt till en rättvis rättegång.

Såvitt gäller skadeståndstalan på unionsrättslig grund har en eventuell överträdelse av Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång under alla omständigheter inte varit tillräckligt klar.

Om tingsrätten skulle anse att Capio S:t Görans har rätt till kompensation för sina rättegångskostnader kan denna endast omfatta sådana kostnader som har varit skäligen påkallade för att tillvarata bolagets rätt. Detta gäller oavsett om kompensationen skulle utgå direkt som ersättning eller som skadestånd. Det gäller även oavsett om ett skadestånd skulle grundas på IMY:s felaktiga rättstillämpning eller på en överträdelse av rätten till en rättvis rättegång.

För det fall tingsrätten skulle komma fram till att Beslutet är skadeståndsgrundande, kan skadestånd under alla förhållanden inte utdömas för kostnader som har uppstått i tiden före Beslutet, eftersom dessa inte är kausala i förhållande till IMY:s fel eller försummelse.

## UTVECKLING AV TALAN

### Capio S:t Görans

#### Capio S:t Görans har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader

Capio S:t Görans har i första hand rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i Förvaltningsmålet enligt den grundlagsstadgade rätten till en rättvis rättegång, såsom den kommer till uttryck i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Rättegångskostnaderna ska i andra hand ersättas som skadestånd. Det förhållandet att Capio S:t Görans inte har kunnat få ersättning för sina rättegångskostnader i förvaltningsdomstolarna utgör en kränkning av sjukhusets grundläggande fri- och rättigheter. Den skada som kränkningen har orsakat ska därför ersättas med stöd av 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207).

Beslutet utgjorde fel eller försummelse vid myndighetsutövning. De kostnader som sjukhuset drabbats av till följd av överklagandet har orsakats av myndighetens beslut och utgör en ren förmögenhetsskada som ska ersättas enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Capio S:t Görans har en grundlags- och konventionsbefäst rätt till ersättning för rättegångskostnader i Förvaltningsmålet. Enligt gällande rätt prövar förvaltningsdomstolarna inte ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader. Denna ordning, för vilken staten ansvarar, innebär att Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång på ett klart sätt har åsidosatts. Om ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader hade kunnat framställas och prövas, hade det bifallits. Capio S:t Görans har därför lidit skada till följd av kränkningen.

Förvaltningsmålet var komplext och krävde omfattande bevisning

IMY var av uppfattningen att bevisbördan för att sjukhusets personuppgiftsbehandling uppfyllde kraven i dataskyddsförordningen ålåg Capio S:t Görans. Denna inställning kan vara en förklaring till att IMY underlät att vidta nödvändiga utredningar till grund för sitt påstående att Capio S:t Görans hade överträtt dataskyddsförordningen. Bristen på utredning hos IMY ledde till att Capio S:t Görans fick genomföra egna utredningar för att bemöta påståendena i Beslutet. Sjukhuset inkom med bevisning till stöd för att de påstådda överträdelserna var ogrundade och redovisade resultatet av de självständiga prövningar enligt dataskyddsförordningen som IMY underlätit att genomföra.

Frågan om åtkomst till patientuppgifter inom hälso- och sjukvården omfattas av flera olika regelverk med olika syften. Reglerna innebär att svåra avvägningar behöver göras för att förena (i) behovet av tillgång till patientuppgifter för att kunna ge god och säker vård med (ii) kravet på skydd för personuppgifter. Det har bekräftats av kammarrätten, som bedömde att frågan var mycket komplex och att det inte rörde sig om en bedömning som enbart kan göras utifrån dataskyddsaspekter. Även i övrigt var de rättsliga

frågor som Beslutet gav upphov till mycket komplicerade. Förvaltningsmålet rörde tolkningen av skyldigheter i dataskyddsförordningen, vilken endast har varit tillämplig sedan år 2018. I avsaknad av klargörande rättspraxis har det funnits stora oklarheter i hur skyldigheter i förordningen ska förstås. Det gäller inte minst de skyldigheter som Capio S:t Görans påstods ha överträtt, vilka är formulerade på ett övergripande och allmänt hållt sätt.

IMY – som är expert- och tillsynsmyndighet vad gäller dataskyddsförordningen – var själv av uppfattningen att Förvaltningsmålet och rättsfrågorna var komplexa. IMY överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen och angav som grund för prövningstillstånd att det var av vikt för ledningen av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövade Förvaltningsmålet.

*Förvaltningsmålet var av stor betydelse för Capio S:t Görans*

Frågan om personalens tillgång till patientuppgifter har ett direkt samband med förutsättningarna för ett bedriva en god och säker vård. Capio S:t Görans tilldelning av behörigheter var anpassade efter sjukhusets behov av att, i egenskap av landets mest frekvent besökta akutsjukhus, kunna säkerställa en patientsäker vård. En naturlig följd av akutsjukverksamhet är att sjukhuset aldrig i förväg vet vilken patient som kommer att söka akut vård med allvarliga eller livshotande tillstånd. Detta innebär att vårdpersonalen på sjukhuset inte på förhand vet vilken information som kommer att behövas för att de ska kunna hjälpa patienten. Om Beslutet, som innebar att den behörighetstilldelning som fanns var för bred, skulle ha stått sig hade sjukhusets möjlighet att bedriva patientsäker vård hotats. Förvaltningsmålet var mot denna bakgrund av mycket stor betydelse för sjukhuset.

*Sanktionsavgiften avsåg ett högt belopp*

Det saknar betydelse om den sanktionsavgift som sjukhuset ålades framstår som stor eller liten i relation till Capio S:t Görans omsättning.

Sanktionsavgiften om 30 miljoner kr har, per se, uppgått till ett mycket högt och betydande belopp.

*Det var befogat att anlita ombud i Förvaltningsmålet*

Det förhållandet att Capio S:t Görans är skyldigt att ha ett internt eller externt dataskyddsombud innebär inte att sjukhuset saknade behov av ombud för att överklaga Beslutet. De anlitade ombuden har, utöver särskild kompetens inom dataskyddsregler, särskild kompetens inom bl.a. EU-rätt och förvaltningsrätt. De hade också möjlighet att lägga ned det arbete och den tid som krävdes för att föra Capio S:t Görans talan mot IMY.

Kravet på att ett dataskyddsombud ska inneha en oberoende ställning innebär, åtminstone för externa dataskyddsombud, ett hinder mot att företräda den personuppgiftsansvarige i domstol i dataskyddsärendet. Det stämmer inte att Capio S:t Görans förväntas ha särskild kunskap om dataskyddsförordningen för att Capio S:t Görans är ett "stort bolag i en internationell vårdkoncern". En sådan förväntan kan i stället, om alls, enbart följa av det förhållandet att Capio S:t Görans behandlar personuppgifter i egenskap av personuppgiftsansvarig. Oavsett saknade Beslutet stöd i dataskyddsförordningen och Capio S:t Görans kan inte förväntas ha särskilda kunskaper och resurser i beredskap för att försvara sig mot ett sådant sanktionsbeslut.

Även om de övriga fyra vårdgivarna inte anlitade juridiskt ombud eller extern kompetens visar det inte att det saknades något verkligt ombudsbehov för Capio S:t Görans. Både förvaltningsrätten och kammarrätten meddelade dom i Capio S:t Görans mål mot IMY samma dag som de meddelade dom i de övriga vårdgivarnas mål mot IMY. Eftersom dessa sambandsmål i förvaltningsrätten

och kammarrätten rörde samma rättsfrågor och avgjordes gemensamt på samma dag och av samma satsar, är det uppenbart att den rättsliga argumentation som Catio S:t Görans, med hjälp av sitt juridiska ombud, förde fram hade stor betydelse för utgången i de övriga vårdgivarnas mål mot IMY. Såvitt Catio S:t Görans vet fick de offentliga vårdgivarna extern hjälp i processerna av expertis från Sveriges Kommuner och Regioner. De offentliga vårdgivarna – som till skillnad från Catio S:t Görans hade egna anställda jurister – samordnade sig dessutom sinsemellan. Att de inte anlätade ombud skulle också kunna förklaras av att de sanktionsavgifter som var och en av de övriga fyra vårdgivarna ålades av IMY inte i något fall uppgick till mer än en sjundedel av den sanktionsavgift som Catio S:t Görans ålades för motsvarande påstådda överträdelser.

Catio S:t Görans har haft ett stort och verkligt behov av juridiskt ombud för att tillvarata sin rätt. Sjukhuset saknade och saknar fortfarande anställda jurister.

Rättegångskostnaderna är skäligen

Sjukhuset begär ersättning för sina ombudskostnader uppgående till 4 174 073,50 kr för förberedelse och process i förvaltningsrätten och kammarrätten samt för arbete i samband med IMY:s överklagande av kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen. Det arbete som sjukhusets ombud har vidtagit får i väsentliga delar antas ha bidragit till att IMY:s sanktionsavgift sänktes med två tredjedelar av förvaltningsrätten. Det får även antas att ombudens arbete i väsentliga delar bidrog till att Beslutet sedermera undanröjdes i sin helhet av kammarrätten.

Sjukhusets egna kostnader utgörs av den tid som sjukhusets medarbetare [REDACTED] och [REDACTED], samt övrig personal i sjukhuset, lade ner i ärendet. Till den övriga personal som har lagt ner tid i ärendet hör bl.a. [REDACTED] (sjukhusets dataskyddsombud), [REDACTED] (sjukhusets Chief Medical Officer), [REDACTED] (sjukhusets dåvarande Chief Medical

Information Officer) och [REDACTED] (sjukhusets VD under den aktuella tidsperioden), samt medarbetare vid sjukhusets IT-avdelning och läkare med ansvar för journalsystemen. [REDACTED] och [REDACTED] har uppskattningsvis lagt ner 250 timmar vardera, och övriga medarbetare tillsammans 250 timmar, till en timkostnad för sjukhuset om ca 675 kr per timme inklusive sociala avgifter.

Vad gäller kostnadernas storlek uppgår det ombudsarvode som Capio S:t Görans begär i genomsnitt 3 473 kr per timme för totalt 1 201,8 timmars arbete. Såväl den nedlagda tiden som ombudsarvodet är skäligt och påkallat. Avseende ombudsarvodet finns det starka skäl att frångå timkostnadsnormen eftersom Förvaltningsmålet har varit komplicerat, omfattande och krävt särskilda specialistkunskaper.

Capio S:t Görans anser att de kostnader som hänför sig till tillsynsärendet hos IMY har varit skäligen påkallade för att förbereda Capio S:t Görans försvar. Kostnader hänförliga till förberedelse av talan ersätts som rättegångskostnader enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken.

Likaså har de kostnader som hänför sig till det yttrande som Capio S:t Görans frivilligt gav in till Högsta förvaltningsdomstolen med anledning av IMY:s överklagande av kammarrättens dom varit skäligen påkallade för att tillvarata sjukhusets rätt. Det låg inte i sjukhusets intresse att Förvaltningsmålet skulle prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, vilket hade inneburit att sjukhuset tvingats ådra sig ytterligare rättegångskostnader. Det var därför påkallat att sjukhuset inkom med ett yttrande om varför prövningstillstånd inte skulle meddelas.

Såvitt gäller kostnaderna för översättning avser dessa översättningar till engelska av bl.a. Beslutet, parternas yttranden och förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden. Dessa översättningar har varit påkallade med

hänsyn till att Capio S:t Görans ingår i den franska vårdkoncernen Ramsay Santé.

IMY har agerat felaktigt och försumligt vid sin myndighetsutövning

För att kunna dra den slutsats som IMY drog ankom det på IMY att vidta den bedömning som artikel 32 i dataskyddsförordningen förutsätter och att samla in det material som hade varit relevant för en sådan bedömning. Det gjorde inte IMY. I stället drog IMY sin slutsats enbart på den grunden att sjukhuset inte hade dokumenterat och bevarat en behovs- och riskanalys. Härigenom brast IMY i sitt utredningsansvar. Capio S:t Görans hade nämligen genomfört en behovs- och riskanalys före tilldelningen av behörighet i de aktuella journal-systemen, men analysen hade inte bevarats som ett särskilt dokument. Det saknar betydelse att denna brist är hänförlig till de felaktiga bedömningar och tolkningar som IMY gjorde avseende rättsfrågorna i Förvaltningsmålet, eftersom även dessa bedömningar var klart felaktiga och saknade lagstöd. IMY drog slutsatsen att Capio S:t Görans behörigheter var för breda. En sådan slutsats kan inte dras utan att granska vilken behörighet som sjukhuset tillämpade och vilken behörighet som hade behövts. Därutöver får konstateras att en grundläggande förutsättning för att påföra en sanktionsavgift enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen är att en överträdelse av dataskyddsförordningen har skett. Trots det stannade IMY:s utredning vid att visa att Capio S:t Görans var personuppgiftsansvarig för den aktuella behandlingen. Om IMY, innan Beslutet meddelades, hade gjort en väl underbyggd bedömning av sjukhusets skyldigheter och av bevisbördans placering, hade något sanktionsbeslut mot sjukhuset överhuvudtaget inte meddelats.

IMY har genom Beslutet ålagt Capio S:t Görans skyldigheter som inte framgick av någon tillämplig författning vid tidpunkten för beslutet, och som således helt saknade stöd i rättsordningen. Vissa av skyldigheterna återkom visserligen i en vägledning som IMY själv publicerade, eftersom myndigheten ansåg att det förelåg osäkerhet i frågorna. IMY:s vägledning är dock

problematiske av flera skäl. För det första har IMY inte kompetens att meddela sådana föreskrifter som den publicerade vägledningen avsåg att utgöra. Den kompetensen tillfaller enligt 2 § patientdataförordningen Socialstyrelsen. För det andra meddelades IMY:s vägledning så sent som dagen innan myndigheten meddelade sitt beslut mot Capio S:t Görans. Vägledningen fanns alltså inte vid granskningstidpunkten.

### Staten

#### Ingen rätt till ersättning genom direkt tillämpning

Capio S:t Görans har i första hand gjort gällande att ersättning för bolagets rättegångskostnader i Förvaltningsmålet ska utges med stöd av en *direkt tillämpning* av rätten till en rättvis rättegång så som den kommer till uttryck i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 Europakonventionen och artikel 47 EU-stadgan. Staten bestrider att detta skulle vara lagligen möjligt.

Varken av regeringsformen, Europakonventionen eller unionsrätten följer någon allmän rätt till ersättning för rättegångskostnader. Inget av regelkomplexen kräver heller att något rättsmedel för sådan ersättning tillskapas av allmän domstol utöver de effektiva och tillgängliga rättsmedel i form av skadestånd som redan finns på det nationella planet.

Varken genom Högsta domstolens praxis eller Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i HFD 2022 ref. 10 har det etablerats någon allmän princip som är tillämplig i förvaltningsmål om att det allmänna är skyldigt att ersätta en enskild part som har vunnit mot det allmänna för skäliga rättegångskostnader som har varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Det är uteslutet att en allmän domstol skulle ha behörighet, eller för den delen rättslig grund, för att i annan form än skadestånd döma ut ersättning för rättegångskostnader i ett redan avslutat mål som dessutom har handlagts i förvaltningsdomstol.

2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen kan därför inte läggas till grund för en rätt till ersättning *i form av ersättning*.

Vidare gäller att artikel 6.1 i Europakonventionen inte *i sig* ger en rätt till ersättning för rättegångskostnader, inte ens när det nationella målet kan anses ha rört en anklagelse om brott. En sådan eventuell rätt måste i stället följa av den nationella rättsordningen. Eftersom Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis har en begränsad räckvidd och inte kan utsträckas till förvaltningsmål, kan någon nationellt erkänd rätt till ersättning för rättegångskostnader *i form av ersättning* inte anses finnas i Sverige. Konsekvensen av det sagda är att artikel 6.1 i konventionen inte över huvud taget är tillämplig i fråga om Capiro S:t Görans förstahandsyrkande.

Eftersom artikel 47 i EU-stadgan inte kan sägas ha någon annan innebörd och räckvidd i detta sammanhang än artikel 6.1 i konventionen, kan inte heller detta rättighetsstadgande läggas till grund för en rätt till ersättning *i form av ersättning*.

#### Den fortsatta prövningsordningen i målet

I fall där en myndighet har gjort sig skyldig till skadeståndsgrundande fel eller försummelse enligt skadeståndslagen har en enskild i princip rätt till skadestånd för de skäligen påkallade ombudskostnader som, med beaktande av bl.a. kravet på adekvat kausalitet, har uppkommit till följd av felet. Först om det står klart att Capiro S:t Görans saknar möjlighet att få skadestånd för kostnaderna på grund av fel eller försummelse från statens sida, kan det bli aktuellt att konstatera en eventuell överträdelse av bolagets rätt till en rättvis rättegång.

#### Ingen rätt till skadestånd på grund av fel eller försummelse från IMY:s sida

Staten bär inte något strikt skadeståndsansvar för ofullkomligheter i den statliga verksamheten. För skadeståndsansvar krävs att det är styrkt att staten

genom oaktsamhet har orsakat en skada. Det är inte tillräckligt att en domstol eller annan myndighet har gjort en bedömning av en rätts- eller bevisfråga som kan ifrågasättas eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för olika bedömningar. I stället är det i regel endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar som kan anses utgöra skadeståndsgrundande fel eller försummelser. En objektiv helhetsbedömning ska göras.

Beslutet baseras på en tolkning av aktuella rättsfrågor och en bedömning av bevisningen i ärendet som var fullt rimlig utifrån det rättsläge som då gällde.

#### *Bedömningen av bevisbördans placering*

Capio S:t Görans har gjort gällande att legalitetsprincipen har överträtts genom att IMY i Beslutet gjorde en felaktig bedömning avseende bevisbördans placering. Staten bestrider detta.

IMY bedömde att Capio S:t Görans hade överträtt dataskyddsförordningen genom att inte ha kunnat visa att en behovs- och riskanalys faktiskt hade genomförts och att bolagets personuppgiftsbehandling därmed var förenlig med förordningen. Den här bedömningen gjordes med stöd av den direkt i dataskyddsförordningen föreskrivna principen om ansvarsskyldighet.

Vid tidpunkten för Beslutet fanns det inte någon praxis från svensk domstol som klargjorde bevisbördans placering vid beslut om sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen. Det fanns inte heller någon klargörande praxis vad gällde beviskravet. Däremot fanns det viss praxis från EU-domstolen som tog sikte på bevisbördans placering med hänsyn till principen om ansvarsskyldighet och som gav stöd för att bevisbördan åvilar den personuppgiftsansvarige. EU-domstolen har också i ett senare avgörande bekräftat att det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att personuppgifter

behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna och att detta ger uttryck för en allmänt tillämplig regel.

Samma kammarrätt har också i senare avgöranden, som även de har gällt påförande av sanktionsavgift, formulerat frågan om bevisbördans placering på så sätt att det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att personuppgiftsbehandlingen uppfyller kraven enligt dataskyddsbestämmelserna, medan IMY i sin tur har bevisbördan för att det finns förutsättningar att ta ut en sanktionsavgift. Detta utgör ett mer nyanserat synsätt som är i linje med IMY:s ståndpunkt i målet mot Capiro S:t Görans. Synsättet får nu anses vara en fast etablerad praxis som står i överensstämmelse med EU-domstolens klargöranden av vad principen om ansvarsskyldighet innebär.

Mot denna bakgrund och sett i ljuset av ansvarsskyldighetens centrala betydelse i det dataskyddsrättsliga systemet framstår IMY:s bedömning i efterhand som fullt rimlig och försvarlig. Den kan under inga förhållanden utgöra en sådan uppenbart oriktig bedömning som medför att staten har ådragit sig skadeståndsansvar.

*Betydelsen av underlåten dokumentation och bevarande av behovs- och riskanalysen*

Capiro S:t Görans påstår att IMY grundade sin slutsats att bolaget hade överträtt dataskyddsförordningen enbart på att bolaget inte hade *i särskild form dokumenterat och bevarat* behovs- och riskanalysen. Detta påstående är felaktigt.

Av Beslutet framgår att IMY:s slutsats grundades på att själva *genomförandet* av en behovs- och riskanalys före behörighetstilldelning var en *förutsättning* för att Capiro S:t Görans skulle kunna anses ha uppfyllt de krav som följer av dataskyddsförordningen. Denna rättsliga bedömning kom senare att delas av såväl förvaltningsrätten som kammarrätten. IMY kom fram till att inget av de

dokument som Capio S:t Görans hade presenterat uppfyllde de krav som ställs på en behovs- och riskanalys. Att IMY tog ställning till huruvida den framlagda dokumentationen visade att en behovs- och riskanalys hade genomförts tydliggör att IMY inte krävde att analysen skulle dokumenteras i någon särskild form.

Avsaknaden av dokumentation som visade vilka överväganden bolaget hade gjort i fråga om behov och risker innebar, enligt IMY:s bedömning, att bolaget inte hade kunnat *visa* att det hade genomfört en behovs- och riskanalys. Den överträdelse som lades bolaget till last bestod alltså i att bolaget inte hade uppfyllt sin bevisbörda i fråga om att personuppgiftsbehandlingen var förenlig med dataskyddsförordningen, i enlighet med vad som följer av principen om ansvarsskyldighet. Däremot uppställde IMY inte något krav på dokumentation *per se* av analysen i Beslutet.

Förvaltningsrätten kom senare att dela såväl IMY:s rättsliga bedömning som den bevisvärdering som myndigheten hade gjort. Att kammarrätten därefter gjorde en annan bedömning av bevisbördans placering, samt även uttalade sig om tillämpligt beviskrav och med dessa utgångspunkter gjorde en annan värdering av den bevisning som fanns i målet, innebär inte att IMY:s rättsliga bedömning och bevisvärdering ska anses utgöra en sådan oriktig rättstillämpning som kan grunda skadeståndsansvar för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Sju liknande tillsynsbeslut mot andra vårdgivare meddelades samma dag som Beslutet. Den vägledning som publicerades av IMY dagen före Beslutet var en rent kommunikativ åtgärd från IMY:s sida och hade tagits fram för att i ett sammanhang redogöra för de åtta besluten. Vägledningen hade med andra ord inte någon betydelse för IMY:s ställningstaganden i tillsynsärendet mot Capio S:t Görans.

*Påståendet om bristande utredningsåtgärder*

Capio S:t Görans påstår att IMY brustit i sin utredningsskyldighet genom att inte ha samlat in det material som var relevant för bedömningen av om bolaget hade överträtt dataskyddsförordningen. Staten bestrider detta.

IMY begärde, på basis av den väl underbyggda och rimliga bedömning som myndigheten hade gjort av de rättsfrågor som aktualiserades i ärendet, in det underlag som bedömdes behövas för att myndigheten skulle kunna ta ställning till de sakfrågor som aktualiserades i ärendet. Någon på utredningsansvaret grundad skyldighet att göra annat eller mer än detta finns inte.

Kammarrättens uttalande om att IMY inte hade granskat om tilldelade behörigheter var för vida eller presenterat ett underlag som belyste vilka behörigheter som hade behövts för en god och säker vård, bottnar i att kammarrätten gjorde en annan rättslig bedömning än IMY vad avser bevisbördans placering och, utifrån det, även en annan bevisvärdering. IMY:s ståndpunkt, som delades av förvaltningsrätten, var att redan avsaknaden av en korrekt utförd behovs- och riskanalys medförde att det inte gick att avgöra om behörighetstilldelningen hade varit förenlig med dataskyddsregleringen. Någon anledning fanns då inte för IMY att även utreda och granska vilken behörighetstilldelning som hade behövts eller, för den delen, om tilldelningen faktiskt var för bred.

Av IMY:s protokoll från inspektionen framgår bland annat att Capio S:t Görans uppgav att bolaget tidigare hade genomfört en behovs- och riskanalys men att denna inte fanns bevarad. Utöver de riktlinjer för behörighetstilldelning som tagits fram mot bakgrund av den uppgivna analysen och som uppvisades för IMY vid inspektionen, angavs i protokollet att Capio S:t Görans skulle ”undersöka om det finns en behovs- och riskanalys eller ytterligare styrdokument som ligger till grund för den faktiska tilldelningen och informera IMY om detta”. Capio S:t Görans inkom sedermera med rutindokument med titeln ”Tilldelning av behörigheter i COSMIC”. Det kan noteras att dessa

rutiner inte gällde vid inspektionstillfället, utan först från en senare angiven tidpunkt. Av protokollet framgår vidare att IMY begärde att Capio S:t Görans skulle komplettera ärendet med visst material och vissa uppgifter. Ytterligare förelägganden om komplettering tillsändes Capio S:t Görans under handläggningens gång.

IMY har med andra ord efterfrågat det material som kunde ha betydelse för bedömningen av huruvida en behovs- och riskanalys hade genomförts. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den långtgående kompetens som en personuppgiftsansvarig förväntas besitta, får det förutsättas att Capio S:t Görans presenterade det material som faktiskt fanns i frågan. Trots att det har rört sig om ett tillsynsförfarande som mynnat ut i ett sanktionsföreläggande, kan IMY inte anses ha brustit i sitt utredningsansvar. Att bolaget på förfrågan inte inkom med något material som utvisade att en analys hade gjorts, och att IMY av detta drog slutsatsen att materialet saknades, är normalt för en tillsynsmyndighet som utreder om ett lagkrav har uppfyllts.

Ingen rätt till skadestånd på grund av en överträdelse av rätten till en rättvis rättegång

Capio S:t Görans har i denna del gjort gällande att det förhållandet att bolaget inte har kunnat få ersättning för sina rättegångskostnader i Förvaltningsmålet utgör en överträdelse av bolagets rätt till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 Europakonventionen och artikel 47 EU-stadgan.

När det gäller den närmare innebörden av rätten till en rättvis rättegång bör utgångspunkten – oavsett vilket rättighetskomplex som tillämpas – vara artikel 6.1 Europakonventionen och den praxis som Europadomstolen har utvecklat kring vad som utgör en rättighetsöverträdelse enligt den artikeln. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen har nämligen utformats efter mönster av artikel 6.1 Europakonventionen och i den mån EU-stadgan omfattar

rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska dessa anses ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

Artikel 6.1 Europakonventionen ger inte *i sig* någon rätt till ersättning för rättegångskostnader, eller några andra materiella rättigheter för den delen. Det är nämligen en processuell bestämmelse som inte syftar till att skapa några nya materiella rättigheter. Europadomstolen kan inte heller genom tolkning av artikel 6.1 tillskapa materiella rättigheter som inte redan existerar i den aktuella medlemsstatens nationella rätt. Det nu sagda gäller oavsett om den aktuella tvisten rör en anklagelse om brott eller någons civila rättigheter eller skyldigheter. En sådan eventuell rätt måste i stället följa av den nationella rättsordningen.

Vad rätten till en rättvis rättegång däremot innefattar är en rätt till domstolsprövning, vilket bl.a. inbegriper en rätt för enskilda att få tillgång till ett domstolsförfarande. Den innefattar också en rätt till ett rättvist processuellt förfarande, vilket bl.a. omfattar ett värnande av principen om parternas likställdhet.

Enligt Europadomstolens praxis är det tydligt att artikel 6.1 överlåter åt konventionsstaterna att själva välja med vilka medel enskilda ska garanteras en rättvis rättegång och det är alltså upp till varje medlemsstat att utforma sitt system för att enskilda ska tillförsäkras rättvisa rättegångar. Medlemsstaterna har därvid en bedömningsmarginal, även om den i och för sig är underställd Europadomstolens prövning. Inte bara kvittningsprincipen utan även den motsatta principen om att den som förlorar ska betala kan i det enskilda fallet anses innebära en överträdelse av de rättigheter som skyddas under artikel 6.1.

I linje med detta har Europadomstolen slagit fast att rätten att få tillgång till domstolsprövning inte är absolut utan kan bli föremål för begränsningar på det nationella planet. Att det förhåller sig på det sättet är underförstått, eftersom

rätten till en rättvis rättegång till sin natur är sådan att den förutsätter reglering. Vissa aspekter av denna reglering kan, beroende på i vad mån de påverkar tillgången till prövning i det enskilda fallet, ses som begränsningar i konventionsrättslig mening. Sådana begränsningar kan som utgångspunkt rättfärdigas så länge de inte inskränker den enskildes tillgång till domstolsprövning på ett sådant sätt eller i en sådan utsträckning att själva kärnan i rättigheten urholkas.

På motsvarande sätt framgår av Europadomstolens praxis att inte heller rätten till likställdhet mellan parterna är absolut. Tvärtom har Europadomstolen uttalat att det inte ankommer på staten att med hjälp av offentliga medel försöka säkerställa en fullständig jämlikhet mellan parterna i processen. Vad som krävs är i stället att båda sidor ges en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak under förhållanden som inte försätter den ena parten i ett väsentligt underläge i förhållande till motparten.

Något förenklat är det bara i somliga fall, typiskt sett beträffande ekonomiskt svagare fysiska personer, som avsaknaden av en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader kan anses utgöra en begränsning i tillgången till domstolsprövning eller i likställdhet mellan parterna. Det ska ha varit fråga om en särpräglad och/eller ömmande situation.

Det svenska systemet med förvaltningsprocessens utformning, i kombination med de möjligheter som finns för enskilda att få t.ex. rättshjälp och ersättning skadeståndsvägen, tillgodoser regelmässigt, men även i Capio S:t Görans fall, såväl de krav som uppställs på en rättvis rättegång som behovet att tillförsäkra enskilda tillgängliga och effektiva rättsmedel. Staten bestrider därför att upprätthållandet av kvittningsprincipen i förhållande till Capio S:t Görans har begränsat bolagets tillgång till domstolsprövning eller likställdhet med IMY. Om tingsrätten skulle anse att en sådan begränsning har skett, har den under alla förhållanden varit godtagbar.

*Kvittningsprincipen tjänar legitima syften*

Med hänsyn till skyddet för den svenska rättsordningen och föresatsen att begränsa statens utgifter tjänar upprätthållandet av kvittningsprincipen legitima syften.

*Upprätthållandet av kvittningsprincipen har varit proportionerligt*

Frågan om en rättegång har varit rättvis ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det aktuella fallet.

Parterna är visserligen överens om att Förvaltningsmålet har rört en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Det nu aktuella ingripandet har dock skett mot en juridisk person med omfattande verksamhet och omsättning, operativt i en internationell kontext. Ingripandet har dessutom skett i syfte att skydda andra intressen, närmare bestämt sekretessen för det stora antal patienter som har fått vård på Capio S:t Görans sjukhus och som förekommer i dess journaler.

Förvaltningsmålet var inte så komplicerat eller omfattande att detta sett för sig eller tillsammans med övriga omständigheter medför att det skulle vara oproportionerligt om bolaget saknade en möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta. De frågor som har varit aktuella tillhör Capio S:t Görans kärnverksamhet i så måtto att de är en förutsättning för att kunna bedriva sjukvård. Dataskyddsförordningen ställer långtgående krav på att personuppgiftsansvariga ska kunna säkerställa och visa att reglerna i förordningen följs.

Capio S:t Görans verksamhet innefattar sådan behandling av uppgifter om hälsa i stor omfattning som innebär att bolaget är skyldigt att utse ett dataskyddsbud. Det dataskyddsrättsliga regelverket bygger på att den personuppgiftsansvariga förväntas säkerställa goda kunskaper om

dataskyddsförordningens regler genom antingen intern eller extern kompetens. Det kan i det sammanhanget särskilt konstateras att ingen av de övriga fyra vårdgivare som med motsvarande framgång som Capiro S:t Görans överklagade sanktionsbeslut inom ramen för tillsynsprojektet anlidade något externt ombud i någon del av processen. Tvisten har således inte varit av en sådan karaktär att det förelegat ett verkligt ombudsbehov för Capiro S:t Görans del. De omständigheter som hade betydelse för bedömningen var dessutom sådana som bolaget på egen hand kunde ha lagt fram.

Förvaltningsmålet kan inte heller, i egentlig mening, anses ha varit särskilt komplicerat eftersom det rörde en begränsad sakfråga – nämligen huruvida det var visat eller inte att Capiro S:t Görans hade genomfört den i dataskyddsregleringen föreskriva behovs- och riskanalysen. Förvaltningsdomstolarna har också haft en långt gående skyldighet att utreda målet samt beakta principen om *jura novit curia*.

Förvaltningsmålet har inte heller krävt omfattande utredning och bevisning från Capiro S:t Görans sida på ett sätt som krävt ombud. Att säkerställa och kunna visa att den personuppgiftsbehandling som bolaget utför är förenlig med dataskyddsförordningen är en skyldighet som alldeles oavsett tillsynsärendet hos IMY har åvilat Capiro S:t Görans. Att Capiro S:t Görans har behövt vidta åtgärder för att visa regelefterlevnad är alltså inte något som medfört behov av ombud. De riktlinjer och rutindokument som kammarrätten har tagit fasta på vid sin bedömning är vidare sådana som har lämnats in redan under tillsynsprocessen hos IMY. Framtagandet av dessa dokument kan i sig inte ha föranlett något särskilt behov av ombud. Därutöver kan det konstateras att en stor del av de handlingar som Capiro S:t Görans har lämnat in under överklagandeprocessen överhuvudtaget inte verkar ha beaktats av domstolarna. Staten ifrågasätter därför att den utredning och bevisning som har tagits fram av Capiro S:t Görans har varit nödvändig eller befogad.

Staten ifrågasätter inte att Förvaltningsmålet har varit både viktigt för och har påverkat bolaget. Däremot har det inte haft en sådan betydelse att det vare sig enskilt eller i förening med andra omständigheter medför att det skulle vara en oproportionerlig begränsning av rätten till en rättvis rättegång att bolaget inte har haft någon rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. IMY:s beslut och förvaltningsrättens dom handlade – utöver att överträdelser av dataskyddsförordningen konstaterades och sanktionsavgift ålades – om att Capio S:t Görans förelades att genomföra och dokumentera erforderliga behovs- och riskanalyser för vissa journalsystem samt att därefter genomföra tilldelning av åtkomstbehörigheter. Något förbud för Capio S:t Görans att bedriva sjukvård var det däremot inte fråga om och det har alltså inte rört sig om någon fråga av existentiell betydelse.

Staten ifrågasätter i och för sig inte att frågan om vad som utgör god och säker vård inom olika slags verksamheter inom hälso- och sjukvården och tillgången till patientuppgifter som en förutsättning för detta ändamål kan vara komplex. Det är dock inte detsamma som att Beslutet, eller för den delen förvaltningsrättens dom, i sig innebar en risk för patientsäkerheten. Tvärtom har Beslutet varit utformat på ett sådant sätt att Capio S:t Görans ålades att genomföra och dokumentera erforderliga behovs- och riskanalyser samt att med stöd av dessa tilldela varje användare individuell behörighet för åtkomst till personuppgifter som begränsas till enbart vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården. Enbart förekomsten av ett åläggande att leva upp till kraven enligt dataskyddsförordningen innebär inte någon risk för patientsäkerheten.

Beträffande sanktionsavgiftens storlek kan beloppet visserligen i absoluta tal framstå som högt. Capio S:t Görans omsättning för räkenskapsåret januari 2019–juni 2020 uppgick dock till drygt fyra miljarder kronor. I det relativa hänseende som är relevant för bedömningen kan sanktionsavgiften alltså inte anses ha varit orimligt betungande.

Inte heller rättegångskostnadernas storlek kan medföra att rättegångskostnaderna borde bli ersatta. De har varken utgjort en alltför betungande ekonomisk börda för Capio S:t Görans eller inneburit att det blev meningslöst för bolaget att vända sig till domstol för att försvara sina rättigheter.

Frågan om hur en eventuell ersättning eller skada ska bedömas

Eftersom den enskilde inte kan räkna med att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål kan staten endast i begränsad utsträckning bli ersättningsskyldig. Rätten till ersättning kan härvid endast omfatta kostnader som har varit skäligen påkallade för att tillvarata partens rätt, och det gäller oavsett om ersättningen ska utges i form av ersättning eller som skadestånd.

Capio S:t Görans har till stöd för sitt yrkande gett in 17 fakturor som avser arvode för juridiskt biträde. Av fakturorna framgår visserligen under vilka perioder som arbete har utförts samt en kortfattad redogörelse för vad arbetet har innefattat. Fakturorna anger emellertid, med vissa undantag, inte närmare vilka faktiska åtgärder som vidtagits, av vilka personer eller när i tiden och med vilken tidsåtgång som respektive åtgärd har utförts. Inte heller framgår vilken eller vilka timkostnader som har tillämpats. I vissa fakturor saknas uppgift om fakturamottagare. Den ingivna utredningen visar inte heller huruvida fakturerade belopp har betalats av Capio S:t Görans.

När det gäller Capio S:t Görans begäran om ersättning för eget arbete med 500 000 kr saknas helt specifikationer för vad detta arbete har avsett och när i tiden det har utförts.

Mot denna bakgrund anser staten att det inte går att avgöra i vilken utsträckning som kostnaderna har varit skäligen påkallade för att tillvarata Capio S:t Görans rätt. Capio S:t Görans har således inte styrkt skadan/ersättningen eller dess storlek.

Oavsett detta framstår fakturerade belopp för ombudsarvode som mycket väl tilltagna i förhållande till det antal inlagor som ombuden har producerat liksom till dessas innehåll och omfång. Relevansen av den utredning och bevisning som har getts in av Catio S:t Görans kopplat till den påstått genomförda behovs- och riskanalysen, och därigenom skäligheten i kostnaden för dess framtagande, kan vidare ifrågasättas i den mån det har rört sig om handlingar som har upprättats efter IMY:s inspektion på plats. Tidpunkten för överträdelsen av dataskyddsförordningen hade då nämligen redan passerats.

Det arbete som har utförts inom ramen för tillsynsärendet hos IMY är inte ersättningsgillt. I fråga om skadestånd på grund av IMY:s påstådda fel eller försummelse är detta en nödvändig följd av adekvansläran. En grundläggande premiss för skadestånd på den grunden är nämligen att kostnaderna har uppstått i tiden *efter* den felaktiga rättstillämpningen. Beslutet meddelades den 2 december 2020. Av Catio S:t Görans yrkande om skadestånd avser 750 000 kr ombudsarvode för arbete som har utförts före denna tidpunkt. Den delen av bolagets yrkande ska alltså avslås redan av denna anledning, liksom det eventuella egna arbete som har utförts före samma tidpunkt. Av betydelse i det sammanhanget är också att det personuppgiftsansvar som enligt dataskyddsförordningen har ålegat Catio S:t Görans innebär att bolaget har haft en skyldighet att inneha erforderlig kompetens och hantera de frågor som uppkom i tillsynsärendet utan någon rätt till ersättning. Eventuellt eget arbete som har lagts ner respektive ombudskostnader som har upparbetats under tillsynsärendet hos IMY kan därför inte under några förhållanden anses utgöra skäligen påkallade kostnader.

När det gäller den av Catio S:t Göran påstådda rätten till ersättning genom direkt tillämpning av rättighetsstadgandena i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 47 i EU-stadgan, liksom vid skadestånd på grund av en påstådd rättighetsöverträdelse av det slag

som görs gällande i det här målet, följer avsaknaden av ersättningsrätt för kostnader som uppstått under handläggningen hos IMY i stället av att det är Europadomstolens praxis som i så fall är avgörande för ersättningsrättens innehåll och räckvidd. Vid den bedömningen är det av betydelse att Capiro S:t Görans har haft en direkt i dataskyddsförordningen grundad skyldighet att inneha nödvändig kompetens, visa sin regelefterlevnad och tillhandahålla IMY de uppgifter som myndigheten efterfrågade. Några ersättningsgilla kostnader för ombud eller eget arbete kan det då inte bli fråga om.

Vad enskilda ska tillförsäkras enligt artikel 6 i Europakonventionen är vidare en rätt till *domstolsprövning* liksom en rätt att vid denna prövning inte försättas i ett väsentligt underläge i förhållande till motparten. Det innebär att eventuella kostnader som en part kan ha haft *innan* domstolsprövningen påbörjats inte kan ersättas. Europadomstolen har i andra sammanhang ansett att domstolsprövningen uppstår först den dag då en person kan sägas ha blivit anklagad för ett brott, eftersom det är först då som en domstol har att göra den prövning som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Staten anser att det var först i samband med att IMY kommunicerade sitt övervägande till beslut som den i målet aktuella brottsanklagelsen uppstod. Det är därför denna tidpunkt som utgör startpunkten för vad som kan betraktas som ersättningsgilla kostnader vid en påstådd rättighetsöverträdelse.

Grundtanken som genomsyrar Europadomstolens praxis på området är dessutom att det är enskilda som inte har haft möjlighet att på egen hand föra sin talan i domstol som ska kunna få ersättning för skäliga ombudskostnader som kan ha uppstått. Det skulle stå i direkt strid med denna grundtanke att även utge ersättning för eget arbete.

Förvaltningsprocessen skiljer sig i väsentliga hänseenden från den allmänna processen och omfattar ett stort antal rättsområden av starkt varierande karaktär. Dessa omständigheter måste beaktas. Ett stort mått av försiktighet är

också påkallad eftersom det här handlar om att i praxis tillskapa en ersättningsrätt som lagstiftaren vid upprepade tillfällen uttryckligen har avstått från att införa men som snart kommer att bli föremål för reglering. Det finns därför starka skäl för att titta på de ersättningsregler som finns i skatteförfarandelagen samt på den praxis som Högsta förvaltningsdomstolen har utarbetat i förhållande till dessa.

Av fakturorna framgår att sammanlagt 198 000 kr avser kostnad för översättning av diverse handlingar. Capio S:t Görans är ett svenskt aktiebolag, verksamt i Sverige, med svensktalande styrelse och ombud. Utläggerna för översättningar kan därför inte anses vara sådana kostnader som skäligen har krävts för att Capio S:t Görans skulle komma till sin rätt efter Beslutet.

Inte heller kan de ombudskostnader om sammanlagt 250 000 kr som är hänförliga till arbete med anledning av IMY:s överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen anses ersättningsgilla. Capio S:t Görans gav på eget initiativ in ett yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen. Det finns därmed inte några bärande skäl till att arbete som utförts med anledning av processen i Högsta förvaltningsdomstolen skulle anses utgöra en skäligen påkallad kostnad.

## **UTREDNING**

Parterna har åberopat skriftlig bevisning.

På Capio S:t Görans begäran har hållits vittnesförhör med [REDACTED] (sjukhusets Chief Medical Officer) [REDACTED] (sjukhusets dataskyddsombud) och advokaten [REDACTED].

**DOMSKÄL****Prövningsordning**

Capio S:t Görans har som grund i första hand gjort gällande att staten är skyldig att ersätta Capio S:t Görans rättegångskostnader som uppkom i Förvaltningsmålet som en direkt ersättning enligt rätten till en rättvis rättegång. Den första frågan som tingsrätten har att ta ställning till i denna del är därmed om det finns rättsligt stöd för att i allmän domstol utdöma ersättning avseende rättegångskostnader som uppstått i ett tidigare mål i allmän förvaltningsdomstol enligt principen om rätten till en rättvis rättegång. Om det är möjligt går tingsrätten vidare till att pröva om omständigheterna i Förvaltningsmålet var sådana att ersättning för rättegångskostnader ska utgå.

I andra hand har Capio S:t Görans gjort gällande att staten är skyldig att ersätta Capio S:t Görans för rättegångskostnader som uppkom i Förvaltningsmålet som skadestånd. Capio S:t Görans har åberopat två alternativa grunder; att staten genom IMY agerat felaktigt och försumligt samt att Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång kränkts genom att Capio S:t Görans inte fått sina rättegångskostnader ersatta.

För det fall tingsrätten skulle finna att staten är skyldig att betala skadestånd till Capio S:t Görans för att staten genom IMY förfarit felaktigt och försumligt har staten vitsordat ett belopp som avser den tid som lagts ned efter Beslutet. För det fall tingsrätten skulle finna att Capio S:t Görans har rätt till skadestånd på grund av att rätten till en rättvis rättegång kränkts har staten vitsordat ett belopp som även avser förfarandet hos IMY. Capio S:t Görans har, med hänsyn till att staten har vitsordat ett högre belopp för det fall att skadestånd ska utdömas på grund av att Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång kränkts, anført att denna grund bör prövas först, och att grunden att IMY:s beslut var felaktigt och försumligt bör prövas i andra hand. Staten har å sin sida anført att frågan om

skadestånd kan dömas ut på grund av en rättighetsöverträdelse kan provas först om andra rättsmedel inte är tillräckliga.

Tingsrätten konstaterar att skadestånd för skada som uppkommit på grund av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter överträtts från statens eller kommunens sida, enligt 3 kap. 4 § andra stycket skadeståndslagen endast ska betalas i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen. Skadestånd enligt den bestämmelsen ska därmed inte utgå i den mån andra rättsmedel är tillräckliga (Bengtsson & Strömbäck, *Skadeståndslagen – en kommentar*, kommentaren till 3 kap. 4 §, JUNO version 8B, 2025-05-08). Om det kvarstår ett behov av gottgörelse för en överträdelse sedan Capiro S:t Görans utnyttjat andra rättsmedel, kan denna fråga provas enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen (se prop. 2017/18:7 s. 25 f). Det kan dock finnas ett rimligt intresse för en part att i samma mål få sitt anspråk prövat enligt både 3 kap. 2 § och 3 kap. 4 § skadeståndslagen (jfr prop. 2017/18:7 s. 62 f). Tingsrätten kommer därmed att först pröva om IMY:s beslut var felaktigt eller försumligt på ett sätt som föranleder skadestånd för staten. Tingsrätten kommer därefter att pröva om Capiro S:t Görans har rätt till skadestånd på grund av att deras rättigheter kränkts genom Förvaltningsmålet. Tingsrätten anser sig inte förhindrad att döma ut ett överskjutande belopp avseende skadestånd enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen för det fall att en överträdelse konstateras enligt båda bestämmelserna och endast ett lägre belopp döms ut enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

### **Ersättning för rättegångskostnader genom direkt tillämpning**

#### Rättsliga utgångspunkter

Rätten till en rättvis rättegång kommer till uttryck i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 i Europakonventionen och andra stycket i artikel 47 i EU-stadgan. Europakonventionen utgör svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Innehållet i andra stycket i artikel 47 i EU-stadgan motsvarar innehållet artikel 6.1 i Europakonventionen. Av artikel 51.1 i EU-stadgan framgår att denna är direkt tillämplig när unionsrätten tillämpas av medlemsländers myndigheter eller domstolar.

Ersättning för en rättighetskränkning kan utgå till ett företag (se t.ex. Europadomstolens dom av den 6 april 2000, nr 35382/97, *Comingersoll mot Portugal*, p. 35; Iain Cameron, *Skadestånd och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna*, SvJT 2006, s. 561; och Jan Södergren, *Bolags rätt till ideellt skadestånd*, JT 2005-06, s. 740 ff).

Högsta domstolen har i NJA 2015 s. 374, där en enskild vann ett överklagat utmätningsärende med staten som motpart, diskuterat rätt till rättegångskostnader när den enskilde har det allmänna som motpart. Det var omfattande bevisning i målet som avsåg en stor mängd egendom till ett högt värde. Högsta domstolen konstaterade att det, enligt det då rådande rättsläget, inte fanns förutsättningar att med stöd av 32 § ärendelagen döma ut rättegångskostnader i ett mål om utmätning mot en enskild. Denna ordning ansågs oförenlig med 2 kap. 11 § regeringsformen och artikel 6.1 Europakonventionen. Högsta domstolen tillerkände därför den enskilde ersättning för rättegångskostnader som varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet.

I NJA 2018 s. 49, som gällde ett överklagat skuldsaneringsbeslut, klargjorde Högsta domstolen att enskilda som vinner mot det allmänna kan få ersättning för sina rättegångskostnader enligt 2 kap. 11 § regeringsformen även vid andra domstolsärenden än överklagade beslut om utmätning. Högsta domstolen fann att den enskilde med fog hade anlitat ombud eftersom målet rörde en oklar rättsfråga som var juridiskt komplicerad och inte tidigare hade prövats i högre instans samt att den enskilde inte hade möjlighet att få hjälp av andra samhällsinstanser.

I NJA 2020 s. 908 konstaterade Högsta domstolen att det för rätt till ersättning för rättegångskostnader från det allmänna enligt 2 kap. 11 § regeringsformen krävs att det ska ha varit befogat för den enskilde att vända sig till domstol för att få ett myndighetsbeslut ändrat, att ändring av myndighetens beslut faktiskt sker och att kostnaderna har varit befogade.

NJA 2021 s. 235 gällde fördelning av medel efter en exekutiv försäljning av en samägd bostadsrätt som pantsatts till säkerhet för endast den ene delägens skuld till en viss borgenär, men där utmätning söktes av delägens andra borgenärer. Fråga var hur fördelning av köpeskillingen skulle ske mellan den andra delägaren samt panthavaren och utmätningsborgenärerna. Högsta domstolen konstaterade att resultatet av målsägandens talan var att denne kunde skydda sin egendom mot att tas i anspråk av Skatteverket och ett bolag, att talan avsåg ett betydande belopp om ca 1 miljon kr samt att de juridiska frågorna varit komplicerade. Högsta domstolen ansåg att den enskilde haft fog för att vända sig till domstol för att få fördelningsbeslutet ändrat och att rättegångskostnaderna var skäliga. Förhållandena ansågs därför vara av det slaget att Skatteverket skulle förpliktas att svara för rättegångskostnaderna.

Det saknas regler i svensk förvaltningsprocessrätt om ersättning för rättegångskostnader. Utgångspunkten i förvaltningsprocessen är att vardera parten står sina egna rättegångskostnader oavsett målets utgång; den s.k. kvittningsprincipen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2022 ref. 10 konstaterat att frågan om ersättning för rättegångskostnader inte ska prövas i det förvaltningsmål där kostnaderna uppkommit utan att en begäran om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål ska avvisas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är enskilda som vill begära ersättning för sina

rättegångskostnader i stället hänvisade till att begära kompensation för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål genom reglerna om skadestånd.

### Tingsrättens bedömning

I Förvaltningsmålet har den s.k. kvittningsprincipen tillämpats. I fall som det nu aktuella saknas uttrycklig reglering av vinnande parts rätt att få sina rättegångskostnader ersatta i förvaltningsdomstolarna. Högsta domstolen har i praxis uttalat att det under vissa omständigheter finns möjlighet döma ut ersättning för rättegångskostnader inom ramen för de aktuella målen trots att uttrycklig reglering saknas. Detta med stöd av rätten till en rättvis rättegång. Dock har ingen uttrycklig generell rätt till ersättning för rättegångskostnader etablerats genom praxis. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det bör ankomma på lagstiftaren att bedöma om det bör tillskapas en möjlighet för förvaltningsdomstolarna att tillerkänna enskilda ersättning för rättegångskostnader (se HFD 2022 ref 10 p. 33). En generell rätt att som vinnande part i allmän domstol direkt få sina befogade rättegångskostnader ersatta för mål som handlagts och avslutats i förvaltningsdomstol finns således inte.

Tingsrätten finner mot bakgrund av detta att det inte har funnits en direkt rätt till ersättning för Capiro S:t Görans rättegångskostnader i Förvaltningsprocessen genom nationell praxis eller rätten till en rättvis rättegång såsom den kommer till uttryck genom svensk grundlag, Europakonventionen eller EU-stadgan. Capiro S:t Görans talan kan således inte vinna bifall på denna grund.

### **Skadestånd på grund av fel eller försummelse**

#### Rättsliga utgångspunkter

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid

myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Bedömningen av om staten gjort sig skyldig till fel eller försummelse ska göras objektivt utifrån vad den enskilde rimligen kan begära från myndigheternas sida i den aktuella situationen. Bedömningen av om fel eller försummelse föreligger ska vara både objektiviserad och anonymiserad. Vid bedömningen av fel eller försummelse vid ren förmögenhetsskada är det av betydelse vilken typ av fel som begåtts från myndighetens sida. (NJA 2013 s. 842 och Bengtsson & Strömbäck, *Skadeståndslagen – en kommentar*, JUNO version 8B, 2025-05-08, kommentaren till 3 kap. 2 §.)

När en myndighet har att ta ställning till rätts- eller bevisfrågor har det i praxis krävts att myndighetens bedömning varit uppenbart felaktig, eller att myndigheten har förbisett en viss fråga, för att det ska ha varit fråga om fel eller försummelse i bestämmelsens mening (se NJA 1994 s. 654, NJA 2002 s. 88, NJA 2003 s. 285, NJA 2007 s. 862, NJA 2010 s. 112, NJA 2010 s. 27, NJA 2010 s. 577, NJA 2011 s. 411). Om myndigheten har underlåtit att redovisa den rättsliga analysen som ligger bakom bedömningen i en rättsfråga kan det däremot få en presumtionsverkan för om fel eller försummelse föreligger. Vilka krav som kan ställas beror bl.a. på rättsfrågans karaktär. Graden av presumtionsverkan samverkar såväl med vilka krav som kan ställas på den rättsliga analysen som med hur ofullständiga skälen är. (Se NJA 2013 s. 842.)

Högsta domstolen har vid bedömning av statens skadeståndsansvar även beaktat om ett avgörande har stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet eller om beslutet rör en ingripande åtgärd för den enskilde (se NJA 1994 s. 194 och NJA 2011 s. 411 p. 14). Utrymmet för att konstatera skadeståndsgrundande fel eller försummelse har ansetts vara större vid avvikelser från konkreta förfarandebestämmelser än abstrakta materiella rättsnormer. Det har också ansetts ha betydelse om bedömningen avser ett område med klara regler eller

ett område där rättsläget är oklart eller frågorna är vanskliga eller kräver mer eller mindre omfattande skönsmässiga avvägningar. (Se Johnny Herres tillägg till rättsfallet NJA 2013 s. 842, p. 11 med däri gjorda hänvisningar.) Eftersom frågan är huruvida staten har agerat fel eller försumligt får prövningen i regel en mer normativ prägel än vad som är fallet vid många andra oaktsamhetsbedömningar (se NJA 2013 s. 842 p. 32).

En sanktionsavgift är att jämföra med ett straff i Europakonventionens mening. Detta innebär att den straffrättsliga legalitetsprincipen är tillämplig. (Se SOU 2017:39, s. 282 och Europadomstolens dom den 4 mars 2014, nr 18640/10, Grande Stevens m.fl. mot Italien, p. 222.) Den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer upp ett tydlighetskrav som blir uppfyllt när en person av bestämmelsens ordalydelse får kunskap om vilka handlingar eller vilken underlåtenhet som kan medföra ansvar enligt bestämmelsen (jfr NJA 2013 s. 842 p. 19 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 augusti 2023 i mål M 4578–22).

### Tingsrättens bedömning

Det är Capio S:t Görans som har bevisbördan för sitt påstående att IMY har gjort sig skyldig till skadeståndsgrundande fel eller försummelse, att skada uppstått, att det föreligger adekvat kausalitet mellan handlandet och skadan samt att skadan har uppgått till påstått belopp.

Capio S:t Görans har gjort gällande tre felpåståenden mot IMY. Bolaget menar att 1) IMY meddelade Beslutet utan stöd i lag, 2) legalitetsprincipen har överträtts genom att IMY i sitt beslut gjorde en felaktig bedömning avseende bevisbördans placering, och 3) IMY brast i sin utredningsskyldighet. Tingsrätten kommer i det följande att pröva de tre felpåståenden som sjukhuset har gjort gällande i frågan om Capio S:t Görans har rätt till skadestånd på grund av IMY:s fel eller försummelse.

*IMY har inte meddelat Beslutet utan stöd i lag*

Tingsrätten anser att Beslutet innehöll en utförlig redogörelse för IMY:s utredning i tillsynsärendet, de uppgifter och den dokumentation som lämnats av Capio S:t Görans, de frågor som IMY haft att bedöma, hur dokumentationen i respektive fråga har värderats samt vilka slutsatser som detta lett fram till. I Beslutet redogjordes också för tillämplig lagstiftning och en rad omständigheter som IMY ansåg tala för att Capio S:t Görans inte hade genomfört en risk- och behovsanalys som varit fullgod i förhållande till gällande rätt.

Vid tiden för Beslutet var rättsläget på dataskyddsområdet osäkert eftersom dataskyddsförordningen inte varit gällande under tillräckligt lång tid för att etablera en nationell praxis på området. Det saknades därtill auktoritativa uttalanden i rättskällorna. Motiveringen i Beslutet framstår, mot denna bakgrund, som väl underbyggt, adekvat och tydligt. Det finns inte något som talar för att slutsatserna avvek från gängse ordning eller från den EU-rättsliga praxis som gällde vid tiden för Beslutet. Det har vidare inte framkommit i målet att Beslutet skulle ha baserats på ett rent förbiseende. Inte heller står Beslutet i direkt strid med ett klart och obesträtt prejudikat. Det framgår inte av Beslutet att det skulle vara grundat på något formkrav som uppställts av IMY själva genom den vägledning som publicerades dagen innan Beslutet.

Den slutsats som IMY har nått framstår mot bakgrund av utredningen i ärendet sammantaget som en rimlig och adekvat analys av rättsläget. Någon påtaglig materiell avvikelse från gällande rätt kan inte konstateras. Det har således inte saknats lagstöd för Beslutet på sådant sätt att det utgör skadestandsgrundande fel eller försummelse. Utredningen ger tvärtom stöd för att IMY:s slutsats legat inom den bedömningsmarginal som IMY får anses ha.

I föreläggandet, som inte meddelades vid äventyr av vite, förelades Capio S:t Görans att genomföra och dokumentera en behovs- och riskanalys samt att med stöd av densamma tilldela varje användare behörighet som begränsas till vad

som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i enlighet med närmare angiven lagstiftning. Det framgick inte av föreläggandet att de aktuella behörigheterna skulle vara för vida men att det, mot bakgrund av avsaknaden av behovs- och riskanalys, inte var visat att användarnas behörighet begränsats tillräckligt. I motiveringen till Beslutet gav IMY en detaljerad redogörelse om lagstiftningen och om vilka överväganden som gjordes. Sammantaget bedömer tingsrätten att inte heller föreläggandet är formulerat på ett sådant sätt som föranleder skadeståndsansvar för staten.

*IMY:s bedömning av bevisbördans placering utgör inte en överträdelse av legalitetsprincipen*

Vad gäller frågan om bevisbördans placering fanns det vid tidpunkten för IMY:s beslut inte någon praxis från svensk domstol som klargjorde bevisbördans placering vid beslut om sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen. Däremot fanns viss EU-rättslig praxis i detta avseende. Kammarrätten kom i Förvaltningsmålet förvisso till en annan slutsats än IMY i frågan. Kammarrätten har emellertid i ett senare avgörande, som även det gällde påförande av sanktionsavgift, formulerat frågan om bevisbördans placering så att det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att personuppgiftsbehandlingen uppfyller kraven enligt dataskyddsbestämmelserna, medan IMY i sin tur har bevisbördan för att det finns förutsättningar att ta ut en sanktionsavgift (se Kammarrätten i Stockholms dom den 12 februari 2024 i mål nr 4058–22 med hänvisning till förvaltningsrättens bedömning i den överklagade domen).

Ansvarsskyldigheten som framkommer i artikel 5.2 i dataskyddsförordningen innebär att den som behandlar personuppgifter har en skyldighet att inte bara följa dataskyddsförordningen, utan även kunna visa det. Ansvarsskyldigheten har således en central betydelse i det dataskyddsrättsliga systemet.

EU-domstolen uttalade, kort innan Beslutet meddelades, att principerna om laglighet respektive ansvarsskyldighet i artikel 5 i dataskyddsförordningen

innebär att bevisbördan för att ett giltigt samtycke till behandling av personuppgifter har lämnats åvilar den personuppgiftsansvarige (se EU-domstolens dom den 11 november 2020 i mål C-61/19, *Orange Romania*, EU:C:2020:901, p. 42).

Mot bakgrund av ansvarsskyldighetens betydelse i dataskyddsförordningen och den bedömning av bevisbördans placering som EU-domstolen gjort kort innan Beslutet framstår IMY:s slutsats gällande placeringen av bevisbördan som rimlig. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna utgör IMY:s placering av bevisbördan inte ett sådant fel eller försummelse som medför ett skadeståndsansvar för staten.

*IMY har inte brustit i sin utredningsskyldighet*

Genom utredningen är det klarlagt att IMY inledde tillsynsprocessen vid ett platsbesök som utmynnade i ett antal förelägganden i vilka Capio S:t Görans förelades att inkomma med den dokumentation som IMY senare baserade Beslutet på. Capio S:t Görans har inte konkretiserat vilka ytterligare utredningsåtgärder som IMY borde ha vidtagit. Något behov av att komplettera utredningen kan inte ha ansetts föreligga med beaktande av den återkoppling IMY fick av Capio S:t Görans under tillsynsprocessen. Det får anses rimligt att IMY, när bolaget på förfrågan inte inkom med material som utvisade att en behovs- och riskanalys hade gjorts, drog slutsatsen att materialet saknades. Det kan därmed inte anses ha förelegat en skyldighet för IMY att kräva in ytterligare utredning från Capio S:t Görans, eller i övrigt inhämta utredning, i denna del. Vid en samlad bedömning anser tingsrätten att IMY inte har brustit i sin utredningsskyldighet.

Såsom tingsrätten konstaterat ovan har IMY inte gjort sig skyldig till sådant fel eller försummelse som kan grunda skadeståndsansvar för staten utifrån något av de felpåståenden som Capio S:t Görans gjort gällande.

**Skadestånd på grund av överträdelse av rätten till en rättvis rättegång**Rättsliga utgångspunkter

Staten eller en kommun ska enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller enligt Europakonventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Det förhållandet att det har skett en konventionsöverträdelse utlöser inte något omedelbart skadeståndsansvar. Det krävs även att det finns ett orsakssamband mellan en skadegörande handling (eller underlåtenhet) och den skada som det yrkas ersättning för i målet (kausalitet). Skadan får inte heller ha orsakats på ett alltför oförutsebart, säreget eller avlägset sätt (adekvat kausalitet). (Prop. 2017/18:7 s. 63.)

Rätten till en rättvis rättegång framgår av artikel 6.1 i Europakonventionen. Där framgår att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott, ska vara berättigad till en rättvis rättegång. Rättigheten är inte absolut, utan får begränsas av staterna om det finns legitima syften och är proportionerligt. Europadomstolen har i *Stankiewicz mot Polen* konstaterat att skyddandet av den nationella rättsordningen kan utgöra ett legitimt syfte för begränsning av rätten till en rättvis rättegång (Europadomstolens dom den 6 april 2006, nr 46917/99, p. 69). Europadomstolen har även slagit fast att begränsning av statens utgifter kan utgöra ett legitimt syfte för en begränsning av rätten till en rättvis rättegång (Europadomstolens dom den 12 maj 2022, nr 49281/15, *Dragan Kovačević mot Kroatien*, p. 76 och 77; och Europadomstolens dom den 13 februari 2024, nr 42180/19, *Jakutavičius mot Litauen*, p. 79). För att bedöma om ageranden har utgjort en oproportionerlig inskränkning i rätten till rättvis rättegång konstaterade Europadomstolen i *Jakutavičius mot Litauen* att relevanta faktorer är vikten av det som riskerades i processen, komplexiteten i processen och

juridiken samt den enskildes personliga situation (p. 80 och däri gjorda hänvisningar).

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid. Bestämmelsen har utformats efter mönster av artikel 6.1 i Europakonventionen, och anknyter till de grundläggande principer som anges där, bl.a. att parterna ska vara likställda i processen. Någon begränsning till sådana fall där prövningen avser civila rättigheter eller skyldigheter – en begränsning som finns i artikel 6.1 Europakonventionen – gäller inte enligt regeringsformens bestämmelse. (Prop. 2009/10:80 s. 156–162.) Grundlagsbestämmelsen har alltså ett vidare tillämpningsområde genom att den gäller alla rättegångar i domstol.

I förarbetena till 3 kap. 4 § skadeståndslagen har konstaterats att det saknas anledning att låta bestämmelsen omfatta en rätt till kompensation för andra situationer än de som Europakonventionen omfattar (prop. 2017/18:7 s. 23 och jfr tillägget i NJA 2015 s. 417). Det anges i förarbetena även bl.a. att rättsordningen måste vara förutsebar för enskilda och för det allmänna samt att detta ställer krav på svenska domstolar att göra balanserade tolkningar av konventionen. Vidare anges att svenska domstolar, i den utsträckning Europadomstolen har klargjort hur en fråga ska bedömas, bör vara lojala med den tolkningen. Konventionsstaterna har dock ofta en bedömningsmarginal i förhållande till bestämmelserna i Europakonventionen. Det ska ses i ljuset av att nationella domstolar och andra myndigheter normalt är bättre lämpade än Europadomstolen att bedöma ett mål utifrån nationella behov och förhållanden. (Prop. 2017/18:7 s. 21 f.) Med beaktande av detta bör 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen tillämpas med ledning av Europadomstolens praxis.

Högsta domstolen har, liksom tingsrätten redogjort för ovan under rubriken ”Ersättning för rättegångskostnader genom direkt tillämpning”, vid ett flertal tillfällen konstaterat att det under vissa omständigheter kan utgöra en

överträdelse av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen om en enskild inte får ersättning för sina rättegångskostnader i mål som den enskilde vunnit mot staten. Även Europadomstolen har i ett antal mål konstaterat att det förekommit en överträdelse av rätten till en rättvis rättegång när enskilda behövt stå sina egna rättegångskostnader i mål mot staten. Det finns dock med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång inte någon ovillkorlig rätt till att få sina rättegångskostnader ersatta som vinnande part.

Målet Stankiewicz mot Polen gällde två makar som hade anlitat juridiskt ombud för att freda sin egendom i ett tvistemål som hade initierats av staten. Makarna vann en långdragen process i nationell domstol men fick inte ersättning för sina rättegångskostnader. Mot bakgrund av att staten givits en förmånlig ställning i processen när det gällde kostnadsansvar och med hänsyn till att tvisten var komplicerad och avsåg ett för makarna högt värde ansåg Europadomstolen att det inte hade varit obefogat för de enskilda parterna att anlita juridiskt ombud och att deras kostnader inte heller hade varit oskäligen. Under sådana förhållanden bedömde Europadomstolen att det var oförenligt med artikel 6.1 Europakonventionen att de enskilda parterna hade nekats ersättning för sina rättegångskostnader. (P. 73–76.)

Černius och Rinkevičius gällde förutsättningarna för att vinna framgång med ett skadeståndsanspråk som avsåg kostnader som hade uppkommit i ett tidigare förvaltningsmål avseende böter där de enskilda vann mot staten. Europadomstolen konstaterade att de enskildas rätt till en rättvis rättegång hade kränkts eftersom de inte fått sina rättegångskostnader ersatta. Detta med hänvisning till att den finansiella bördan för de enskilda ökade på grund av ombudskostnaderna jämfört med om de endast betalat bötesbeloppet. (Europadomstolens dom den 18 juni 2020, nr 73579/17 och 14620/18.)

I domen i målet *Zustović mot Kroatien* bedömdes den enskilde ha haft fog för att anlita ombud för att tillvarata sin rätt i ett ansökningsärende om rätt till sjukpension och ansågs därför ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader (Europadomstolens dom den 22 juli 2021, nr 27901/15).

*Dragan Kovačević mot Kroatien* rörde en man med funktionsnedsättning i 25-årsåldern som blev omyndigförklarad. Han ansåg sig ha behov av ombud med hänsyn till sin funktionsnedsättning och omyndigförklaringen upphävdes. Han fick inte ersättning för sina rättegångskostnader vilket Europadomstolen ansåg utgöra en överträdelse av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. (Europadomstolens dom den 12 maj 2022, nr 49281/15.)

*Jakutavičius mot Litauen* rörde en man som riskerade att betala en bot på 579 euro och bli av med sitt körkort i två år. Europadomstolen konstaterade att föremålet för processen var av stor betydelse för den enskilde men att processen inte var särskilt komplex och att han inte behövde ett ombud som var specialiserad på ett särskilt område. Den enskilde hade inte heller gjort gällande att ombudskostnaden medförde en oproportionerlig börda sett till hans ekonomiska situation. Europadomstolen fann sammantaget att det faktum att den enskilde inte fått sina rättegångskostnader ersatte inte innebar en kränkning av hans rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 Europakonventionen. (P. 80–86.)

Europadomstolen har även framhållit att en bedömning måste göras av rättegångskostnaderna i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet och den enskildes ekonomiska förhållanden (se t.ex. *Dragan Kovačević mot Kroatien*, p. 80; *Jakutavičius mot Litauen*, p. 83; Europadomstolens dom av den 3 april 2012, nr 4687/11, *Affaire Liga Portuguesa de Futebol Profissional mot Portugal*, p. 81; *Černius och Rinkevičius mot Litauen*, p. 68, och Europadomstolens dom av den 17 mars 2025, nr 60272/21, *Moskalj mot Kroatien*, p. 85).

Beträffande tolkningen av artikel 47 i EU-stadgan har EU-domstolen i målet Toma, som gällde skyldigheten att betala domstolsavgifter, hänvisat till Europadomstolens praxis och dess tolkning av artikel 6.1 i Europakonventionen i Stankiewicz (EU-domstolens dom den 30 juni 2016, Toma, EU:C:2016:499, punkterna 40, 41 och 55). Eftersom rättigheten i EU-stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen kan den enskilde föra talan enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen.

### Tingsrättens bedömning

I Högsta domstolens praxis och Europadomstolens praxis finns mål där omständigheterna har föranlett en rätt till ersättning för rättegångskostnader när enskilda vunnit mot det allmänna, även om någon sådan rätt inte funnits föreskriven i lag. Högsta domstolen har i sin praxis konstaterat att det ska beaktas bl.a. om kostnaderna varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet, om den enskilde haft fog för att vända sig till domstol, om målet rört komplicerade juridiska frågeställningar, att ändring sker och om talan avsåg ett för den enskilde betydande belopp. Tingsrätten konstaterar emellertid att det av Högsta domstolens praxis inte kan utläsas en absolut rätt till ersättning för en enskilds rättegångskostnader så snart dessa kriterier är uppfyllda. De ärenden som Högsta domstolen har beviljat ersättning för rättegångskostnader i med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång har främst handlat om äganderätt (utmätning och skuldsanering).

Enligt Europadomstolens praxis bör beaktas bl.a. om tvisten varit komplicerad, om tvisten har avsett ett betydande värde för den enskilde, om det varit befogat för den enskilde att anlita ombud och om kostnaderna varit skäligen. Bedömningen ska göras mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet och den enskildes ekonomiska förhållanden.

Såsom konstaterats ovan utgör ett förfarande om sanktionsavgift ett förfarande som ska jämföras med mål om anklagelse för brott. Såväl artikel 6.1 i

Europakonventionen som 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen är därmed tillämpliga på nu aktuellt mål. Det saknar därmed betydelse att rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen i och för sig kan omfatta fler fall än enligt Europakonventionen. Tingsrätten gör därmed en bedömning mot bakgrund av både Europadomstolens och Högsta domstolens praxis i ett sammanhang.

Frågan som tingsrätten har att ta ställning till är om Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång har kränkts genom att kvittningsprincipen, som innebär att vardera parten ska svara för sin rättegångskostnad, upprätthållits i Förvaltningsprocessen.

Tingsrätten konstaterar inledningsvis att Capio S:t Görans haft fog för att överklaga IMY:s beslut eftersom detta har föranlett en ändring av Beslutet.

Förvaltningsmålet avsåg ett högt belopp. Vid bedömningen av om tvisten avsåg ett betydande belopp bör dock beaktas att Capio S:t Görans är en juridisk person med omfattande verksamhet och omsättning. Sanktionsavgiften bestämdes utifrån Capio S:t Görans ekonomiska förhållanden men IMY hade kunnat besluta om ett betydligt högre belopp än vad som gjordes. Det har inte framkommit annat än att Capio S:t Görans har haft en sådan omsättning att bolaget utan orimlig börda kunde betala sanktionsavgiften.

Högsta domstolen har i NJA 2015 s. 374 anfört att domstolen i bedömningen ska väga in att ärendelagen är förenklad. Även i nu aktuellt fall bör det beaktas att förvaltningsprocessen är förenklad och ställer höga krav på domstolens processledning vilket medför att parterna som utgångspunkt ska klara sig utan ombud.

Det framgår av utredningen att Förvaltningsmålet omfattade förhållandevis komplicerade juridiska frågeställningar mot bakgrund av att lagstiftningen var

ny och det saknades närmare vägledning. Målet framstår emellertid inte som så komplicerat eller omfattande att Capio S:t Görans inte hade kunnat föra talan utan ombud. Capio S:t Görans har därtill gett in sina yttranden i Förvaltningsmålet efter det att övriga vårdgivare gett in sina yttranden. Den huvudsakliga utredning som kammarrätten lagt vikt vid i den ändrade bedömningen lades också fram innan Capio S:t Görans anlidade ombud. Även om tingsrätten inte anser att det var obefogat för Capio S:t Görans att anlita ombud framstår det enligt tingsrätten som att Capio S:t Görans hade kunnat vinna framgång i kammarrätten även utan ombud.

Capio S:t Görans är en resursstark aktör som trots sin omfattande verksamhet har valt att avstå från att ha en intern juridisk kompetens som till övervägande del skulle kunna hantera de frågor som aktualiserades genom IMY:s granskning. Detta kan inte innebära att Capio S:t Görans, till skillnad från övriga aktörer, ska ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. Rättegångskostnaderna har inte heller inneburit en orimlig börda för bolaget.

Staten har haft ett intresse av att säkerställa sekretessen avseende uppgifter för ett stort antal patienter som sökt vård. Med beaktande av statens intresse av att skydda den nationella rättsordningen och begränsa statens utgifter samt mot bakgrund av omständigheterna i det nu aktuella fallet finner tingsrätten sammantaget att Capio S:t Görans rätt till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 Europakonventionen och artikel 47 i EU-stadgan inte har kränkts på ett sätt som skulle kunna medföra rätt till skadestånd.

### **Rättegångskostnader**

Enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken ska förlorande part ersätta motpartens rättegångskostnader. Tingsrätten har ogillat Capio S:t Görans talan i sin helhet. Capio S:t Görans ska därför ersätta staten för uppkomna rättegångskostnader.

Capio S:t Görans har inte vitsordat skäligheten i den av staten begärda ersättningen utan överlämnat frågan till tingsrättens prövning.

Enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken ska ersättning för rättegångskostnader fullt motsvara kostnaden för rättegångens förberedande och talans utförande jämte arvode till ombud eller biträde, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. Omfattningen av det arbete som staten genom Justitiekanslern har lagt ner, 294 timmar, framstår enligt tingsrätten mot bakgrund av processens omfattning som skälig. Staten ska därmed tillerkännas ersättning för sina rättegångskostnader i enlighet med yrkandet. Ränta enligt 6 § räntelagen ska utgå på beloppet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (TR-02)

Överklagandet ska ha kommit in till tingsrätten senast den 29 juli 2025. Ange i överklagandet att det ska till Svea hovrätt. I hovrätten krävs prövningstillstånd.

