



2023-10-18

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32)

Ju2023/01494

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerat betänkande.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Med den utgångspunkten vill nämnden framföra följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt gjort en översyn av regleringen om insamling, lagring och användning av biometriska underlag och uppgifter i enlighet med uppdraget. I allt väsentligt presenteras tydliga analyser och intresseavvägningar. Nämnden vill i det avseendet särskilt lyfta det förhållandet att utredningen med önskvärd tydlighet har beaktat legalitetsprincipen på det sättet att förslagen genomsyras av en strävan efter uttömmande bestämmelser, reglerade i lag.

De förslag som lämnas innebär samtidigt så stora förändringar i flera avseenden att konsekvenserna för den personliga integriteten inte fullt ut går att överblicka. Särskilt problematiskt blir det i ljuset av osäkerheten om hur effektiva förslagen – sedda var för sig men också tillsammans – kommer att bli för brottsbekämpningen. Oavsett förslagets genomslag står det dock klart att förslagen, om de genomförs, kommer att resultera i större risker ur ett integritetsskyddsperspektiv jämfört med nuvarande ordning. Riskerna består bl.a. i en kraftigt utökad registrering och behandling av känsliga personuppgifter.

Nämnden har förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva verktyg för att bekämpa organiserad eller annan allvarlig brottslighet. Nämnden vill samtidigt upprepa de farhågor som den har framfört i samband med tidigare lagstiftningsarbeten med likartade syften som det nu aktuella.¹

Utvecklingen på lagstiftningsområdet är oroande utifrån de intressen nämnden har i uppdrag att bevaka. Det är problematiskt att de förslag som nu lämnas i syfte att effektivisera brottsbekämpningen inte ens hinner behandlas och träda i kraft innan nya utredningar på området tillsätts. Det finns en uppenbar risk för att strävan efter att skyndsamt utreda och ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade utredningsmöjligheter och nya verktyg, medför att behovet av analys och utvärdering av effekterna av redan lämnade förslag får stå tillbaka. Ett exempel på det är den av regeringen nyligen tillsatta utredningen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga som bl.a. ska ta ställning till om vissa av de förslag som nu behandlas även bör omfatta barn som inte har fyllt 15 år (dir 2023:102).² Uppdraget ska redovisas den 20 december 2024. Ett annat exempel på samma tema är de av regeringen under sommaren tillsatta utredningarna om skärpta regler för unga lagöverträdare (dir. 2023:112) och om en översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem (dir. 2023:115), vilka på olika sätt berör och kan komma att få följd effekter på de i nu aktuellt betänkande lämnade förslagen.³ Uppdragen ska redovisas den 10 januari 2025 respektive den 31 juli 2025. Författningsändringarna i den nu aktuella utredningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Nedan lämnas, utöver vad som anförts ovan, synpunkter på förslagen i en ordning som följer utredningens kapitelindelning.

¹ Se bl.a. nämndens remissyttrande den 25 januari 2023 över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52) (dnr 147-2022).

² Bland annat ska utredningen ta ställning till om biometriska underlag från brottsmisstänkta barn som inte har fyllt 15 år ska kunna samlas in i större utsträckning. Uppdraget i denna del omfattar även frågan om biometrisk information om barn som inte har fyllt 15 år och som finns i register som inte förs i brottsutredande syfte ska få användas för biometriska jämförelser och i så fall under vilka förutsättningar (dir. 2023:12 s. 13 och 14).

³ Bland annat ska utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern.

Utökad upptagning av biometriska underlag under förundersökning

Allmänna principer för tvångsmedel ska beaktas

Utredningen föreslår att biometriska underlag ska få tas upp från den som är skäligen misstänkt för ett brott om fängelse ingår i straffskalan. Det innebär en skillnad i förhållande till dagens reglering som i stället utgår från en bedömning av vad påföljden kan förväntas bli i det enskilda fallet. Enligt utredningen förväntas förslaget bl.a. underlätta för Polismyndigheten vid bedömningar av när biometriska underlag får tas upp och leda till en mer enhetlig tillämpning och till en ökad insamling av biometriska underlag.

Nämnden, som i och för sig inte har något i sak att invända mot förslaget, anser dock, i likhet med utredningen, att det i sammanhanget är viktigt att understryka att alldeles oavsett att de formella förutsättningarna för upptagning av biometriska underlag är uppfyllda måste de allmänna principer som gäller för tvångsmedel alltid beaktas. Det innebär bl.a. att en proportionalitetsbedömning alltjämt måste göras i dessa fall. En sådan bedömning kan enligt nämnden många gånger vara minst lika vansklig som en bedömning av vad påföljden kan förväntas bli i ett enskilt fall. Till det kommer att proportionalitetsbedömningen är särskilt viktig i förhållande till kravet i dataskyddslagstiftningen på att en behandling av biometriska uppgifter ska vara absolut nödvändig för att vara tillåten. Nämnden instämmer därför i utredningens bedömning att det är viktigt att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ser till att det finns interna riktlinjer till vägledning för tillämpningen av proportionalitetsbedömningen i dessa fall.

Särskilt om upptagning av biometriska underlag från andra än skäligen misstänkta

Inledningsvis vill nämnden framhålla att det är positivt att utredningen föreslår nya lagstadgade villkor för att markera vikten av att göra en särskilt noggrann proportionalitetsbedömning inför upptagning av biometriska underlag från andra än skäligen misstänkta. Nämnden saknar dock i övrigt en mer utförlig förklaring till varför kravet att det ska vara av särskild vikt för utredningen av ett brott bör väljas framför det mer restriktiva kravet att det ska finnas synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen av brottet, ett krav som i dag gäller vid upptagning av prov för dna-analys. Eftersom förslaget i denna del handlar om ett tvångsmedel som kan riktas mot den som inte är skäligen misstänkt för brott, som målsägande och vittnen,

anser nämnden att frågan kräver noggranna och tydliga överväganden. Frågan bör därför bli föremål för vidare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nya biometriregister

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om nya biometriregister och det sätt på vilket registren ska struktureras. Med en sådan ordning skapas enligt nämnden bättre förutsättningar än i dag för en mer enhetlig, ändamålsenlig och rättssäker registrering och behandling av personuppgifter i polisens register.

Särskilt om behovet av dokumentation för registrering av uppgifter i biometriregistren över misstänkta och dömda

Utredningen betonar särskilt vikten av att polisen dokumenterar grunden för registrering i biometriregistren över misstänkta och dömda. Samtidigt noterar nämnden att utredningen inte föreslår att det införs en i lag reglerad dokumentationsskyldighet för polisen i dessa fall.

Enligt nämnden finns det goda skäl för att närmare utreda behovet av om en sådan skyldighet att dokumentera de misstankar, domar och beslut som ligger till grund för varje registrering i fortsättningen bör framgå direkt av lag. Det förstärkta behovet av en lagreglerad dokumentationsskyldighet har flera skäl. Ett är att utredningens förslag innebär att fler typer av biometriska uppgifter kommer att bli föremål för registrering. Ett annat skäl är att en effektiv tillsyn förutsätter att det är möjligt att i efterhand kunna härleda registreringen och kontrollera att uppgifter har behandlats på ett korrekt och lagenligt sätt. Nämnden anser vidare att utredningens förslag om att det av lag ska framgå att tidigare begångna brott inte får läggas till grund för en registrering i biometriregistret över dömda kan behöva förenas med en uttrycklig skyldighet för polisen att dokumentera grunden för registrering i biometriregistren över misstänkta och dömda för att regleringen ska uppnå önskad effekt.

Längsta tid för behandling av uppgifter om avlidna registrerade

Utredningen föreslår att uppgifter om en registrerad som har avlidit fortsatt ska få behandlas i biometriregistren över misstänkta och dömda, dock som längst tio år efter dödsfallet. Nämnden bedömer att frågan om behovet av att behandla uppgifter om avlidna under så lång tid som tio år efter dödsfallet behöver belysas ytterligare. I det avseendet bör även beaktas bl.a. att uppgifter om avlidna personer i vissa fall kan utgöra personuppgifter om en närstående till den avlidne.

Biometriska jämförelser med uppgifter i register som inte förs i brottsutredande syfte

Särskilt om förslaget om biometriska jämförelser i passregistret

Utredningens förslag i denna del är utformat så att det förutsätter att det kommer till stånd en systematisk insamling och behandling av biometriska uppgifter om alla innehavare av svenska pass över 15 år i brottsbekämpande syfte. Uppgifterna, som ska tas fram ur passfoton som har samlats in i samband med handläggning av passärenden, ska få behandlas i passregistret för att där kunna användas för biometriska jämförelser vid viss allvarlig brottslighet. Förslaget är enligt nämnden långtgående ur ett integritetsperspektiv. Någon motsvarande typ av systematisk insamling och behandling av biometriska uppgifter finns inte inom brottsbekämpningen i dag. Tvärtom gäller enligt nuvarande reglering att biometriska uppgifter om en person endast får behandlas utifrån särskilda och tydliga kriterier. Således gäller t.ex. för att en dna-profil om en person ska få behandlas i polisens register att personen antingen är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa eller har dömts till annan påföljd än böter. Den av utredningen nu föreslagna insamlingen och behandlingen av biometriska uppgifter ska dock inte grundas på några sådana särskilda kriterier utan på enbart det förhållandet att behandlingen behövs för att biometriska jämförelser ska kunna utföras i passregistret vid allvarlig brottslighet. Med detta som utgångspunkt vill nämnden framföra följande.

Biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter. Det innebär att dataskyddsregleringen ställer upp särskilda krav för att behandlingen av sådana uppgifter ska vara tillåten. Således får biometriska uppgifter endast behandlas om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 12 § brottsdatalagen och 6 kap. 4 § polisens brottsdatalag; jfr artikel 10 dataskyddsdirektivet 2016/680). EU-domstolen har i en relativt nyligen meddelad dom uttalat bl.a. följande om kravet på absolut nödvändighet.⁴

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att nationell lagstiftning enligt vilken en systematisk insamling av biometriska och genetiska uppgifter föreskrivs för varje person som misstänks för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal i princip strider mot kravet i artikel 10 i direktiv 2016/680,

⁴ V.S. mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl., C 205/21, EU:C:2023:49, p.128 och 129.

enligt vilket behandling av de särskilda kategorier av uppgifter som avses i denna artikel ska tillåtas ”endast om det är absolut nödvändigt”. En sådan lagstiftning kan nämligen leda till en insamling av biometriska och genetiska uppgifter, utan åtskillnad och generellt, om de flesta misstänkta personer, eftersom begreppet ” uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal ” är av särskilt allmän karaktär och kan tillämpas på ett stort antal brott, oberoende av deras art och allvar.

Mot bakgrund av det ovan anförda finns det enligt nämnden anledning att starkt ifrågasätta om utredningens förslag i denna del, som nämnden bedömer som klart mer långtgående än den lagstiftning som var föremål för EU-domstolens bedömning, är förenlig med dataskyddsregleringens och EU-rättens krav på absolut nödvändighet. Nämnden ställer sig därför inte bakom förslaget om att ge Polismyndigheten möjlighet att använda passregistret för biometriska jämförelser på det sätt som utredningen föreslår. Enligt nämnden bör förslaget i stället anstå i avvaktan på den beredning av förslagen i departementspromemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5), som för närvarande pågår inom Regeringskansliet. Det nu aktuella förslaget bör därefter bli föremål för vidare överväganden.

När det gäller förslaget i övriga delar, dvs. under vilka närmare förutsättningar som biometriska jämförelser ska få göras i passregistret, anser nämnden att utredningen i allt väsentligt har gjort rimliga avvägningar mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. När det gäller frågan om vilket straffminimum som bör gälla är det dock enligt nämnden inte en självklarhet att det ska vara tillräckligt att det är föreskrivet fängelse i lägst två år för brottet för att det ska vara tillåtet att göra en biometrisk jämförelse med uppgifter i passregistret. Metoden innebär betydande integritetsintrång eftersom det framför allt är känsliga personuppgifter om andra än brottsmisstänkta och dömda som kommer att behandlas vid sådana jämförelser. Frågan bör därför bli föremål för vidare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Dokumentations- och rapporteringsskyldighet vid användning av biometriska jämförelser i passregistret och Migrationsverkets register

Utredningen betonar att det är av central betydelse att det finns dokumentation kring användningen av den biometriska jämförelsemetod som nu föreslås i fråga om passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Nämnden noterar samtidigt att utredningen inte före-

slår att det införs en i lag reglerad dokumentationsskyldighet för polisen i dessa fall. Utredningen framhåller vidare att det, i syfte att säkerställa en effektiv tillsyn, kan finnas skäl att ställa krav på Polismyndigheten att årligen rapportera de ärenden där metoden har använts och att frågan lämpligen bör övervägas i den fortsatta beredningen av betänkandet.

Nämnden anser att det finns starka skäl som talar för att införa en sådan rapporteringsskyldighet för Polismyndigheten och delar därför utredningens uppfattning att frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Frågan är om Polismyndigheten också bör åläggas en uttrycklig dokumentationsskyldighet. I den delen vill nämnden anföra följande.

Nämnden ser positivt på att utredningen signalerar att jämförelsemetoden ska ses som en sista utväg i en brottsutredning genom att bl.a. föreslå att det uttryckligen ska framgå av lagtexten att det för att få använda metoden ska vara uppenbart att syftet inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. En väsentlig pusselbit för att kunna garantera att metoden används endast i undantagsfall är dock att användningen dokumenteras. För att markera vikten av att dokumentation kommer till stånd bör skyldigheten att dokumentera framgå uttryckligen av lag. Enligt nämndens mening finns det alltså goda skäl för att närmare utreda behovet av ett uttryckligt krav på Polismyndigheten att säkerställa att det finns sådan dokumentation över personuppgiftsbehandlingen av vilken det i efterhand ska kunna utläsas om de rättsliga förutsättningarna för att använda metoden har varit uppfyllda.

Dna-baserade släktforskningsdatabaser

Nämnden, som i allt väsentligt anser att utredningen i denna del har gjort rimliga avvägningar mellan behovet av effektiv brottsbekämpning och skyddet för den personliga integriteten, vill särskilt framhålla vikten av det förslag som utredningen lämnar om att förundersökningsledaren, i normalfallet åklagaren, först efter samråd på hög nivå inom Polismyndigheten ska få fatta beslut om användning av släktforskningsmetoden. Det gäller särskilt med hänsyn till att metoden är mycket integritetskänslig och endast är avsedd att användas i rena undantagsfall.

Dokumentations- och rapporteringsskyldighet vid användning av släktforskningsmetoden

I denna del hänvisar nämnden till de synpunkter som lämnas i fråga om motsvarande frågeställning vid användning av biometriska jämförelser i passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. De

synpunkterna gör sig gällande även med avseende på utredningens förslag i denna del.

Särskilda övergångsbestämmelser i polisens brottsdatalag

Utredningen föreslår att vissa äldre föreskrifter i polisens brottsdatalag fortsatt ska gälla för uppgifter som behandlas vid ikraftträdandet av ändringarna i den lagen. Skälet till förslaget är enligt utredningen att möjliggöra att de uppgifter som finns i polisens befintliga register kan föras över till de nya biometriregistren även om förutsättningarna för registrering enligt de nya bestämmelserna inte skulle vara uppfyllda.

Nämnden anser att det finns ett behov av att utifrån konkreta och praktiska exempel ytterligare analysera och utveckla resonemanget när det gäller den föreslagna övergångsbestämmelsen. Ett förtydligande krävs till exempel i frågan om vad som ska gälla i ett fall där både insamling och registrering av biometriskt underlag i form av dna har ägt rum före ikraftträdandet och personen efter ikraftträdandet döms till böter för brottet. Enligt äldre föreskrifter (nuvarande ordning) krävs för registrering i ett sådant fall att den dömda har dömts till annan påföljd än böter, medan det kravet inte ställs upp enligt ändringsförslaget. En tolkning av den föreslagna övergångsbestämmelsen skulle därför kunna vara att uppgifterna inte längre får behandlas i polisens biometriregister.

Med exemplet vill nämnden åskådliggöra behovet av att i det fortsatta lagstiftningsarbetet ytterligare analysera och överväga eventuella övergångsbestämmelser i polisens brottsdatalag. I det arbetet bör även övervägas vilka konsekvenser eventuella sådana bestämmelser kan komma att få för den framtida tillsynen.

Konsekvenser

Betänkandet innehåller ett särskilt kapitel i vilket konsekvenserna av de förslag som lämnas analyseras såvitt avser skyddet för den personliga integriteten. Analysen görs i huvudsak utifrån de enskilda förslagen i respektive kapitel. Enligt nämndens mening krävs i denna del också en grundlig analys av förslagets sammanlagda inverkan på detta skydd, inte undantaget t.ex. andra pågående lagstiftningsarbeten med effektiv brottsbekämpning som övergripande syfte. I den fortsatta lagstiftningsprocessen bör därför större utrymme ges åt en mer utförlig analys och bedömning av de sammantagna effekterna på skyddet för den personliga integriteten.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Eva Flyborg, Christina Linderholm och Björn von Sydow deltagit.

Föredragande har varit Kristina Tillander.

Gunnel Lindberg