



Stockholm den 13 oktober 2023

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L4@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) – dnr Ju2023/01494

1 INLEDNING

- 1.1 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i ovan rubricerat betänkande.
- 1.2 Centrum för rättvisa välkomnar utredningens ambition att tillskapa ett tydligare och mer lättillämpat regelverk vad gäller användning av biometriska uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten, såsom DNA-profiler och uppgifter som kan tas fram ur fingeravtryck och fotografier. Det står klart att utvecklingen i Sverige med ökad gängkriminalitet och svårutredda brott ställer nya krav på samhället. Även ur ett fri- och rättighetsperspektiv är det av stor vikt att brottsbekämpande myndigheter har de verktyg som krävs för att skydda enskildas liv och hälsa, personliga integritet, hem och egendom.
- 1.3 Centrum för rättvisa har mot denna bakgrund stor förståelse för att det framstår som önskvärt med en omfattande utvidgning av

möjligheterna till behandling av biometriska uppgifter. De förslag som läggs fram måste dock vara förenliga med gällande rätt och de krav som följer av EU-rätten och Europakonventionen.

1.4 Utredningen har överlag gjort noggranna avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av en effektiv brottsbekämpning. Centrum för rättvisa har dock två reservationer:

- i) Centrum för rättvisa avstyrker förslaget att inrätta ett biometriskt register med anknytning till passregistret (avsnitt 18.4 i betänkandet). Förslaget innebär en generell insamling och lagring av biometriska uppgifter för samtliga svenskar över 15 år som ansöker om pass. En sådan generell insamling av biometriska uppgifter står i uppenbar strid med EU-rättens och Europakonventionens skydd för den personliga integriteten. Det är anmärkningsvärt att analysen av förslagets förenlighet med grundläggande rättigheter begränsar sig till drygt en sida i betänkandet (s. 479–480) och saknar hänvisningar till relevant praxis från EU- och Europadomstolen.
- ii) Centrum för rättvisa efterlyser omarbetningar av förslaget i den del det avser upptagning och registrering av biometriska uppgifter i samband med misstanke om ringa brottslighet (avsnitt 12.3.1, 12.3.2 och 15.5.1 i betänkandet). Centrum för rättvisa anser att förslaget inte innehåller tillräckliga garantier mot att sådan behandling sker i strid med EU-rättens och Europakonventionens krav på absolut nödvändighet och proportionalitet.

1.5 I det följande redogör Centrum för rättvisa närmare för sina synpunkter i dessa två avseenden.

2 FÖRSLAGET ANGÅENDE PASSREGISTRET ÄR OFÖRENLIGT MED EUROPARÄTTEN (AVSNITT 18.4 I BETÄNKANDET)

2.1 Utredningens analys av förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter är bristfällig

2.1.1 Centrum för rättvisa avstyrker inrättandet av ett biometriskt register med anknytning till passregistret. Biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter som omfattas av ett särskilt starkt skydd.¹ Utredningens förslag innebär att det skapas en biometrisk uppgiftssamling där majoriteteten av den svenska befolkningen kommer att ingå. Det framstår som uppenbart att sådan generell insamling och lagring av känsliga personuppgifter strider mot såväl EU-rätten som Europakonventionen. Det är därför anmärkningsvärt att analysen av förslagets förenlighet med grundläggande rättigheter begränsar sig till drygt en sida i betänkandet (s. 479–480) och saknar hänvisningar till relevant praxis från EU- och Europadomstolen.

2.1.2 Bristen på redovisad analys i betänkandet är särskilt allvarlig med hänsyn till att utredningen internt har uppmärksammats på den bristande analysen och att förslaget i denna del strider mot skyddet för den personliga integriteten, utan att detta kommenteras (se det särskilda yttrandet av experten i

¹ Se 2 kap. 12 § brottsdatalagen (2018:1177) och artikel 10 i dataskyddsdirektivet (EU) 2016/680. Direktivet refereras ibland till även som brottsdatadirektivet och polisdatadirektivet.

utredningen, seniora juristen vid IMY, Jenny Bård som bifogats betänkandet, s. 607 ff.).

2.2 Generell insamling och lagring av biometriska uppgifter strider mot artikel 10 i dataskyddsdirektivet

2.2.1 Generell insamling och lagring av biometriska uppgifter är inte förenlig med kravet på absolut nödvändighet i artikel 10 i dataskyddsdirektivet.² EU-domstolen har senast i januari i år, i rättsfallet *Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl.*, underkänt bulgarisk lagstiftning som tillät generell insamling och lagring av biometriska uppgifter. I det fallet samlades biometriska uppgifter in från varje person som hade misstänkts för uppsåtligt brott under allmänt åtal. Enligt utredningens förslag ska biometriska uppgifter samlas in för samtliga svenskar över 15 år som ansöker om pass. Det rör sig med andra ord om en betydligt mer omfattande systematisk insamling och lagring än den som prövades och underkändes i det bulgariska fallet (se för samma bedömning, Bårds särskilda yttrande, s. 609 i betänkandet).

2.2.2 Enligt EU-domstolen kan behandling av biometriska uppgifter endast anses nödvändig i ett begränsat antal fall³. Ändamålen med behandlingen får inte anges i alltför allmänna termer utan måste definieras på ett precist och konkret sätt.⁴ Kravet på absolut nödvändighet innebär även en särskilt strikt kontroll av principen om uppgiftsminimering.⁵ Framförallt måste nödvändighetsprövningen ske utifrån omständigheterna i det

² Direktiv (EU) 2016/680.

³ Dom av den 26 januari 2023, *Ministerstvo na vatreshnite raboti*, C-205/21, EU:C:2023:49, punkt 118.

⁴ *Ibid*, punkt 124.

⁵ *Ibid*, punkt 125.

enskilda fallet.⁶ Mot denna bakgrund uttalade EU-domstolen i det bulgariska fallet följande om dataskyddsdirektivets krav:

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, 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.⁷

- 2.2.3 Enbart den omständigheten att en person är misstänkt för ett uppsåtligt brott är alltså, enligt EU-domstolen, inte tillräckligt för att insamling och lagring av dennes biometriska data ska vara absolut nödvändig. Det måste i varje enskilt fall bedömas om det är absolut nödvändigt att samla in en persons biometriska uppgifter eller om det finns mindre ingripande åtgärder. Arten och allvaret av det brott som personen misstänks för, de särskilda omständigheterna kring brottet, det eventuella sambandet mellan brottet och andra pågående förfaranden samt personens brottshistorik eller profil ska därvid beaktas.⁸
- 2.2.4 Sammanfattningsvis medger inte dataskyddsdirektivet en sådan generell och odifferentierad insamling och lagring av biometriska uppgifter som utredningen föreslår. Behandling av biometriska

⁶ Ibid, punkt 132.

⁷ Ibid, punkt 129.

⁸ Ibid, punkt 133.

uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten får enbart ske under specifika omständigheter när det föreligger konkret misstanke om viss brottslighet och där det inte finns några mindre ingripande åtgärder.

2.3 Generell insamling och lagring av biometriska uppgifter strider mot artikel 7 och 8 i EU-stadgan

2.3.1 EU-domstolen har inte uttryckligen uttalat sig om huruvida generell insamling och lagring av biometriska uppgifter är förenligt med rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter i artikel 7 och 8 i EU-stadgan. När det gäller behandling av känsliga personuppgifter har EU-domstolen dock i en rad närliggande fall om datalagring ansett att generell och odifferentierad lagring strider mot artikel 7 och 8 i EU-stadgan.⁹ De känsliga uppgiftstyper som varit föremål för EU-domstolens prövning i detta avseende har varit olika typer av metadata vid elektronisk kommunikation i form av kommunikations- och lokaliseringssuppgifter, IP-adresser och abonnemangssuppgifter. I dessa fall har EU-domstolen ansett att lagring av känsliga uppgifter endast är förenligt med stadgan förutsatt att insamlingen är välavgränsad och enbart riktar sig mot personer som misstänks för brott.

2.3.2 Utredningens förslag om generell insamling och lagring av biometriska uppgifter i passregistret avser uppgiftstyper som

⁹ Se bl.a. dom av den 20 september 2022, SpaceNet AG och Telekom Deutschland GmbH, C-793/19 och C-794/19, EU:C:2022:702, dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, dom av den 5 april 2022, Commissioner of An Garda Síochána m.fl., C-140/20, EU:C:2022:258, dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl. (C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970).

måste betraktas som minst lika känsliga som de uppgiftstyper som hittills varit föremål för prövning i EU-domstolen ifråga om datalagring. Förslaget lär därför strida inte bara mot dataskyddsdirektivet utan även vara oförenligt med EU-stadgans rättighetsskydd. (Se för samma bedömning Bårds särskilda yttrande, s. 610 f. i betänkandet.)

2.4 Generell insamling och lagring av biometriska uppgifter strider mot artikel 8 i Europakonventionen

2.4.1 I *S and Marper v. the United Kingdom* och *M.K. v. France* har Europadomstolen ansett att generell insamling och lagring av biometrisk data i syfte att bekämpa brott utgjort oproportionerliga inskränkningar av skyddet för privatliv i artikel 8 i Europakonventionen.¹⁰ I de fallen var insamlingen och lagringen begränsad till samtliga personer som någon gång hade misstänkts för brott. Övervägande skäl talar för att utredningens förslag om att samla in och lagra biometriska uppgifter om en stor del av den svenska befolkningen, utan någon koppling till misstanke om brott, likväl står i strid med skyddet för privatliv i artikel 8.

2.5 Om förslaget genomförs i sin nuvarande form bör tillgången till uppgifter i vart fall föregås av domstolsprövning

2.5.1 Sammantaget står utredningens förslag om att samla in och lagra biometriska uppgifter om en stor del av den svenska befolkningen i strid med såväl EU-rätten som Europakonventionen och bör av den anledningen inte genomföras. Om förslaget trots det genomförs bör tillgången till uppgifter i vart fall föregås av en

¹⁰ *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, ECHR 2008 och *M.K. v. France*, no. 19522/09, 18 April 2013.

domstolsprövning för att minska risken att uppgifterna missbrukas eller används i andra fall än när det är absolut nödvändigt (se för samma bedömning Bårds särskilda yttrande, s. 611 i betänkandet).

3 FÖRSLAGET AVSEENDE UPPTAGNING AV BIOMETRISKA UPPGIFTER VID BÖTESBROTTLIGHET BEHÖVER OMARBETAS (AVSNITT 12.3.1, 12.3.2 OCH 15.5.1 I BETÄNKANDET)

3.1 Utredningen föreslår att biometriska uppgifter ska få samlas in från den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, i stället för som i dag om fängelse kan följa på brottet (se t.ex. s. 268 och 361 i betänkandet). Även om det föreskrivs att insamlingen måste vara proportionerlig i det enskilda fallet, innebär detta en betydande förändring från vad som gäller idag. Det kommer att få till följd att biometriska uppgifter kommer att tas upp för en mängd brott där påföljden normalt bestäms till böter och där upptagning idag inte är tillåten (se för samma uppfattning BRÅ:s remissyttrande över nu aktuellt betänkande, dnr 0251/23 s. 1). Centrum för rättvisa anser att förslaget inte innehåller tillräckliga garantier mot att upptagningar sker i strid med EU-rättens och Europakonventionens krav på absolut nödvändighet och proportionalitet. Förslaget behöver därför omarbetas och förtydligas vad gäller vad som utgör nödvändiga och proportionerliga upptagningar vid bötesbrottslighet.

3.2 Centrum för rättvisa noterar att Polismyndigheten i sin hemställan Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter (Ju

2019/02262) gjort gällande att nuvarande ordning, där det krävs en förhandsprövning av om fängelse *kan* följa på brottet, medför tillämpningssvårigheter vid upptagning av biometriska uppgifter (se s. 267 i betänkandet). Centrum för rättvisa är dock inte övertygad om att den föreslagna ordningen kommer att medföra enklare bedömningar. De idag svåra förhandsbedömningarna av påföljden kommer att ersättas av minst lika svåra bedömningar av om åtgärden är ”absolut nödvändig” och ”proportionerlig” i varje enskilt fall (jfr s. 268 i betänkandet). Detta innebär att man inte uppnår de fördelar ur tillämpningsperspektiv som till stor del används för att motivera ändringarna. Förslagets utformning medför nu istället betydande risker att biometriska uppgifter kan komma att behandlas vid misstanke om mindre allvarliga bötesbrott där det inte kan anses absolut nödvändigt och proportionerligt att behandla sådana uppgifter.

- 3.3 Centrum för rättvisa välkomnar härvid förslaget i avsnitt 12.2.5 i betänkandet om att kravet på proportionalitet ska förtydligas i 28 kap. rättegångsbalken. Hur bedömningen ska göras och vilka faktorer som ska beaktas bör dock förtydligas ytterligare även i förarbetena. Det rör sig om svåra rättsliga bedömningar som ställer höga krav på myndigheterna. Det är inte tillräckligt att lämna åt Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter att själva tillgodose att det finns interna riktlinjer till vägledning för tillämpningen av proportionalitetsbedömningen inom myndigheten, så som föreslås i betänkandet (se s. 273 f).
- 3.4 I likhet med Åklagarmyndigheten anser Centrum för rättvisa att det vore önskvärt om det tydliggörs i förarbetena vilka omständigheter som kan leda till bedömningen att en upptagning

av biometriska uppgifter vid mindre allvarlig brottslighet, trots brottets ringa karaktär, får anses nödvändig och proportionerlig (se Åklagarmyndighetens remissyttrande över nu aktuellt betänkande, dnr ÅM2023-1447 s. 1 f.).

3.5 För att undvika upptagningar i strid med EU-rätten och Europakonventionen föreslår Centrum för rättvisa därutöver att det införs en uttrycklig möjlighet till domstolsprövning i efterhand. En sådan domstolsprövning bör innefatta en prövning av om förutsättningarna att samla in och lagra biometriska uppgifter varit uppfyllda. Om upptagningen bedöms vara oproportionerlig eller i övrigt i strid med lag bör upptagningsbeslutet hävas och domstolen bör kunna ålägga myndigheterna att omedelbart förstöra de biometriska uppgifter som tagits upp och lagrats.

Som ovan,



Fredrik Bergman Evans

Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Alexander Ottosson och Emanuel Klerfelt Johansson