

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

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

Inledning

Syftet med förslagen i betänkandet är att säkerställa att fler gärningsmän ska kunna identifieras med hjälp av biometri. Förslagen motiveras i huvudsak av behovet att tillskapa fler verktyg för att kunna bekämpa gängkriminalitet och annan grov brottslighet.

Förslagen innebär, jämte en mer enhetlig reglering och ett utnyttjande av de tekniska utvecklingar som gjorts, en kraftig utvidgning av skyldigheter och möjligheter att ta upp biometriska underlag.

Bland annat föreslås en obligatorisk upptagning av prov för dna-analys från den som är anhållen eller häktad misstänkt för brott, jämte fingeravtryck och fotografi av den misstänktes ansikte. Det föreslås även att nuvarande krav på att fängelse ska kunna följa på brottet för att ett prov för dna-analys ska få genomföras ska ersättas med ett krav på att fängelse ingår i straffskalan. Det sistnämnda förslaget innebär en inte obetydlig utvidgning av möjligheten att uppta biometriska underlag vid misstanke om brott där påföljden regelmässigt är böter. Utvidgningen motiveras av att återfallsrisken är hög även vid sådan brottslighet och att man genom förslaget skapar förutsättningar för att hitta samband mellan lindrigare och grövre brottslighet samt att förslaget kan ha en viss preventiv effekt. Även förslaget om obligatorisk upptagning av prov för dna-analys utgör en utvidgning av nu gällande regler och innebär därtill ett avsteg från den prövning som normalt måste göras i varje enskilt fall om huruvida en tvångsåtgärd är nödvändig och proportionerlig.

I betänkandet föreslås även två nya utredningsmetoder, biometriska jämförelser i myndighetsregister som förs i andra syften än för att utreda brott och dna-baserad släktforskning.

De centrala bestämmelserna om metoderna är tänkta att placeras i två nya kapitel i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom

brottsdatalagens område. Metoderna ska få användas på begäran av bland annat polis och åklagare (se 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 i lagförslaget). Båda metoderna bedöms röra integritetskänsliga personuppgifter och har därför begränsats till särskilt allvarlig brottslighet som anges direkt i lagen eller som kvalificeras genom en strafftröskel (6 a kap. 2 § samt 6 b kap. 1 § i lagförslaget). Vid en förundersökning i Sverige är metoderna således begränsade till allvarlig brottslighet av det slag som anges i lagförslaget.

Hovrättens synpunkter på förslagen

Hovrätten godtar utredningens bedömning att det finns ett behov av ytterligare verktyg och metoder för de brottsbekämpande myndigheterna att förebygga och bekämpa grov brottslighet. Detta gäller särskilt brott med låg upplärningsgrad såsom dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön.

Intresset av att klara upp dessa brott måste dock noggrant vägas mot de konsekvenser som förslagen kan förväntas få för den personliga integriteten, både var för sig och sammantaget. Det kan därvid noteras att gängkriminalitet och annan grov brottslighet utgör en relativt liten andel av den totala brottsligheten och att den krets av personer som misstänks för grov brottslighet, särskilt gängrelaterad sådan, är liten medan de nu aktuella förslagen kan förväntas träffa en betydligt större krets. Förslagen kommer därför att leda till ett mer eller mindre motiverat ingrepp i den personliga integriteten för varje individ som berörs. Som framgår ovan anges i betänkandet att återfallsfrekvensen är hög även när det gäller typiska bötesbrott, vilket skulle kunna motivera ett avsteg från skyddet för den personliga integriteten. Enligt betänkandet är det mycket vanligt att någon som döms för exempelvis stöld, olovlig körning eller rattfylleri tidigare är dömd för ringa narkotikabrott. Uppgifter om och i vilken utsträckning bötesbrottslighet leder till grov organiserad brottslighet saknas emellertid i betänkandet. I avsaknad av dylika uppgifter kan det enligt hovrätten diskuteras om åtgärderna i fråga är ändamålsenliga och proportionerliga. Ett eventuellt samband mellan bötesbrottslighet och återfall i grov och organiserade brottslighet liksom avvägningen mellan de allmänna och enskilda intressena bör därmed klargöras och analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vad gäller förslaget om dna-baserad släktforskning noterar hovrätten att utredningen pekar på att nuvarande regler om överföring av personuppgifter till en privat aktör i tredjeland är svårtolkade och motstridiga (s. 504 i betänkandet).

Av betänkandet framgår att det finns olika uppfattningar om vilka regler i brottsdatalagen som aktualiseras vid överföring av personuppgifter till en

privat aktör, men att lagen torde ge ett visst utrymme för att åtgärden ska kunna genomföras (se avsnitt 19.3.6). Tanken är att det ska överlämnas till en viss myndighet (Polismyndigheten) att i varje enskilt fall pröva om förutsättningar för att föra över personuppgifterna i fråga är uppfyllda. Man bör enligt hovrätten försöka reda ut den nämnda osäkerheten och bringa klarhet i förutsättningar för att de föreslagna reglerna i den här delen ska kunna användas. Hovrätten vill i det här sammanhanget också peka på att det handlar om lagstiftning som rör ingrepp i den personliga integriteten för personer som saknar annan koppling till brottsutredningen än att de kan antas vara släkt med den som har avsatt dna-spår.

För det fall det nyssnämnda förslaget ska leda till lagstiftning finns det skäl att överväga om den föreslagna brottskatalogen är ändamålsenlig. I denna tas nämligen upp endast några få, visserligen allvarliga, brott. De skäl som anförs för urvalet av dessa brott framstår inte som helt övertygande.

Hovrätten noterar vidare att såväl förslaget om dna-baserad släktforskning som det om biometriska jämförelser i myndighetsregister som förs i andra syften än för att utreda brott synes kunna påverka det internationella straffrättsliga samarbetet. Det gäller i första hand det som sker inom EU med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EIO-direktivet).

Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder (EIO-lagen). Även annat internationellt samarbete rörande internationell rättslig hjälp i brottmål kan påverkas av förslagen, men kommenteras inte vidare i detta remissyttrande (se särskilt lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål). Det förefaller dock som att det finns skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet analysera förslagets konsekvenser även i den delen.

De nya metoder som föreslås är sådana utredningsåtgärder som omfattas av direktivets tillämpningsområde, se artikel 10.2 (d) i EIO-direktivet och 1 kap. 4 § 11 och 12 i EIO-lagen.

Enligt 2 kap. 3 § EIO-lagen får en utredningsåtgärd begäras i utlandet endast om de förutsättningar som gäller för att vidta utredningsåtgärden under en svensk förundersökning eller rättegång i brottmål är uppfyllda.

En åklagare kommer således kunna begära bistånd i en annan EU-stat med biometriska jämförelser i myndighetsregister och dna-baserad släktforskning om de förutsättningar som gäller i en svensk förundersökning är uppfyllda. Det gäller inhämtande av sådana bevis som redan finns förvarade hos en utländsk myndighet. Det gäller också bistånd med åtgärder i utlandet

för att genomföra utredningsåtgärder som motsvarar biometriska jämförelser i myndighetsregister och dna-baserad släktforskning.

En annan medlemsstats myndighet kommer till följd av förslagen att kunna översända en europeisk utredningsorder till Sverige för inhämtande av uppgifter om biometriska jämförelser i myndighetsregister och dna-baserad släktforskning som finns hos en myndighet. I ett sådant fall gäller att uppgiften får utlämnas endast om den gärning som avses i utredningsordern motsvarar ett brott enligt svensk lag och om övriga förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning eller rättegång i brottmål är uppfyllda (se 1 kap. 4 § 11 och 3 kap. 4 § EIO-lagen). Således gäller samma förutsättningar för den utländska brottsutredningen som för när sådana uppgifter inhämtas i en svensk brottsutredning.

Skulle den andra medlemsstatens myndighet utfärda en europeisk utredningsorder som innebär att svensk åklagare genomför biometriska jämförelser i myndighetsregister eller dna-baserad släktforskning kommer sådana åtgärder att falla in under 1 kap. 4 § 12 EIO-lagen. I dessa fall gäller inte 3 kap. 4 § EIO-lagen, eftersom den paragrafen inte hänvisar till 1 kap. 4 § 12 EIO-lagen. I ett sådant fall kan åklagaren alltså inte uppställa de krav som gäller enligt en svensk förundersökningen, se även artikel 10.2 (d) och 11.1 (g) och (h) samt 11.2 i EIO-direktivet. Det innebär att svensk åklagare kan komma att genomföra biometriska jämförelser i myndighetsregister eller dna-baserad släktforskning på begäran av en annan medlemsstat i ärenden som gäller brottslighet som inte är av så allvarligt slag som krävs enligt svensk lag. En utländsk åklagare eller domstol kan således begära att svensk åklagare företar sådana åtgärder i ärenden som rör relativt bagatellartad brottslighet. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är avsedd. Frågan bör analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Några särskilda synpunkter som rör den personliga integriteten

Utöver det som hovrätten har tagit upp i det föregående finns det anledning att beakta några ytterligare aspekter som rör den personliga integriteten.

Utredningens slutsats i det nyssnämnda hänseendet är att vart och ett av förslagen är väl avvägt och att de inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som förslagen innebär är nödvändiga och proportionerliga.

Skälen för denna slutsats är tämligen kortfattade. Enligt hovrätten bör därför, i det fortsatta lagstiftningsarbetet, genomföras en mer grundlig analys hur förslagen vart och ett – och sammantaget – kan komma att påverka den personliga integriteten.

Det vore vidare önskvärt med ett resonemang om vilka additiva effekter som den föreslagna lagstiftningen kan medföra i förhållande till befintlig lagstiftning. Ett resonemang kring denna problematik, alltså de sammantagna effekterna, vore enligt hovrättens mening av vikt att föra i syfte att försöka nå den balans mellan repressiva verktyg och personlig integritet som är eftersträvensvärd.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Niklas Wågnert, hovrättsrådet Joakim Zetterstedt och tf. hovrättsassessorn Linn Lundmark, föredragande.

Niklas Wågnert

Linn Lundmark