

Diarienummer:
IMY-2023-8673

Ert diarienummer:
Ju2023/01494

Datum:
2023-10-20

Yttrande över Biometri – för en effektivare brottsbekämpning

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Med anledning av betänkandets omfattning och det antal frågor som behandlats har IMY valt att begränsa sitt yttrande till frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet. Med denna utgångspunkt vill IMY lämna följande synpunkter.

Generella synpunkter på betänkandet

Utredningen har i betänkandet presenterat förslag som innebär att brottsbekämpande myndigheter i betydligt större omfattning än idag ska ha möjlighet att samla in och bearbeta biometriska uppgifter, som är mycket integritetskänsliga personuppgifter. För att det ska vara tillåtet krävs det att föreslagen behandling är förenlig med kraven i regeringsformen och det integritetsskydd som följer av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och dataskyddsregelverket. Det är därför avgörande att sådana uppgifter endast behandlas vid klart motiverade ändamål och med respekt för principerna om laglighet, nödvändighet, proportionalitet och uppgiftsminimering.

IMY har förståelse för behovet av effektiva verktyg i brottsbekämpningen för att hantera och komma till rätta med den grova brottsligheten som har utvecklats i Sverige. Utredningen har i stora delar gjort grundliga avvägningar mellan behovet av en ökad användning av biometriska uppgifter för att uppnå en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Förslagen är dock i vissa delar mycket långtgående och väcker frågan om förslagets förenlighet med den svenska grundlagen och EU-rätten. Det gäller särskilt förslaget att skapa en biometrisk uppgiftssamling i passregistret, som då kommer att innehålla biometrisk information om en mycket stor del av den svenska befolkningen, samt att tillåta en biometrisk jämförelse i denna samling för brottsbekämpande ändamål. Enligt IMY strider detta förslag mot såväl den svenska grundlagen som EU-rätten. IMY avstyrker mot den bakgrunden förslaget i denna del.

Vidare anser IMY att förslagen i andra delar behöver analyseras djupare.

IMY instämmer i det särskilda yttrande till utredningen som lämnats av experten Jenny Bård.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

Utökad insamling och registrering av biometriska uppgifter

I betänkandet föreslås att det för upptagning av biometriska underlag från den som är skäligen misstänkt ska vara tillräckligt att brottsmisstanken avser ett brott med fängelse i straffskalan. Det är en väsentlig skillnad i förhållande till idag eftersom det blir möjligt att samla in biometriska underlag även vid brott som är av lindrigare slag och som enligt praxis typiskt sett ger böter. Hit hör ett stort antal brott. Samtidigt föreslås det att fler typer av biometriska underlag än idag ska få tas upp och att fler sådana underlag ska få samlas in i självständigt registrerings syfte. Liksom prov för dna-analys ska även fingeravtryck, fotografi, video och röstprov kunna tas upp i rent registrerings syfte och tillföras registret över misstänkta under samma förutsättning som gäller för att uppta underlagen dvs. utan att någon bedömning av påföljden behöver göras i det enskilda fallet så länge fängelse finns i straffskalan.

Utredningen är tydlig med att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet om åtgärden är nödvändig och proportionerlig eftersom det bland annat följer av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är bra, men IMY konstaterar samtidigt att det saknas ett tydligt resonemang i utredningen om vilka omständigheter i ett enskilt fall som bör leda till att en sådan integritetsinskränkning, som åtgärden innebär, inte är nödvändig och proportionerlig. Det är särskilt viktigt att det tydliggörs eftersom förslaget i den här delen innebär att denna bedömning ska läggas på den enskilde beslutsfattaren och beslutet har betydelse även för vilka uppgifter som lagras i polisens register. IMY ser en risk i att det kan leda till att insamlingen blir godtycklig och närmare systematisk, med konsekvensen att individers biometriska underlag samlas in och registreras i större utsträckning än vad som är proportionerligt.

Såsom utredningen redogör för innebär, enligt EU-domstolen, brottsdatadirektivets¹ krav på att biometriska uppgifter endast får behandlas om det är absolut nödvändigt att det inte är tillåtet att i registrerings syfte systematiskt samla in biometriska underlag från alla som misstänks för brott som omfattas av allmänt åtal. Det är därför viktigt att en systematisk insamling inte blir följden av utredningens förslag, eftersom det riskerar att stå i strid med EU-rätten. Utredningen hänvisar visserligen till att det ska finnas interna riktlinjer till vägledning för bedömningen av nödvändighet och proportionalitet. IMY anser dock att det är viktigt att det sätts tydligare ramar för bedömningen redan i lagstiftningsarbetet. Det bör i vart fall ges mer vägledning i författningskommentaren i en kommande proposition, t.ex. genom en utförlig beskrivning av hur bedömningen av nödvändighet och proportionalitet ska utföras och genom att det anges exempel på vad som är tillåten respektive inte tillåten insamling av biometriskt underlag. Det förutsätter även att konsekvenserna av lagförslaget analyseras djupare vilket IMY anser är nödvändigt. Särskilt med hänvisning till att utredningen poängterar att syftet med ökad insamling inte främst är att upptäcka och lagföra personer för upprepade fall av bötesbrott, utan att hitta samband mellan lindrigare brottslighet och grövre brott.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/ 977/RIF.

Nya biometriregistren

Förslaget att polisens nuvarande register ska ersättas av tre nya innebär att det skapas en enhetlighet och lättare tillämplighet vilket också underlättar för oberoende kontroller, vilket IMY ser positivt på.

Av betänkandet framgår att andra brottsbekämpande myndigheter ska få direktåtkomst till registren under vissa avgränsade förutsättningar. Beträffande Säkerhetspolisen så föreslås det att myndigheten även ska få möjlighet att göra biometriska sökningar i registren avseende ansiktsbilder, röst- och handstilsprov, om sökningen är absolut nödvändig för något av de syften som anges i 2 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag². Av den anledningen föreslås det att det införs ett undantag från det sökförbud som framgår av både brottsdatalagen (2018:1187) och Säkerhetspolisens datalag. IMY vill framhålla att det inom Polismyndigheten endast finns ett undantag från sökförbudet som träffar den forensiska verksamheten, vilket begränsar de personer som har behörighet att utföra biometriska jämförelser i registren. Det finns starka skäl för att en motsvarande avgränsning ska gälla avseende Säkerhetspolisens möjligheter att genomföra sådana jämförande sökningar. IMY anser att den frågan behöver utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Införandet av en biometrisk uppgiftssamling i passregistret

Utredningen föreslår att biometriska uppgifter ska sparas i passregistret och att polisen under vissa förutsättningar ska få göra biometriska jämförelser med dessa uppgifter. Förslaget innebär att det kommer att skapas ett nytt register innehållande biometriska uppgifter avseende stora delar av den svenska befolkningen för användning i polisens brottsbekämpande verksamhet.

IMY instämmer i att samhällsutvecklingen i Sverige med ökad grov gängkriminalitet kräver starka åtgärder och effektiva verktyg för att bekämpa denna negativa utveckling. Förslaget utgör dock en stor och principiell förändring i förhållande till idag och innebär, i praktiken i vissa delar, ett kringgående av de regler, och rättssäkerhetsgarantier, som omgärdar de register som polisen får ha i ett brottsbekämpande syfte. Den nuvarande regleringen om biometriska uppgiftssamlingar i den brottsbekämpande verksamheten innebär att biometriska uppgifter endast får registreras utifrån tydliga urvalskriterier. Regleringen tillåter inte registrering av sådana känsliga uppgifter avseende personer som varken är misstänkta eller dömda för brott. Redan insamlingen och lagringen av de biometriska uppgifterna medför betydande risker för den personliga integriteten, genom bl.a. risken för missbruk och obehörigt nyttjande. Även användningen av uppgifterna, i detta fall genom automatiserade jämförande sökningar mot oidentifierade misstänkta gärningsmän, medför betydande risker för de registrerades rättigheter genom bl.a. ett delvis icke transparent förfarande, risken för diskriminering av vissa grupper genom felaktiga sökträffar och risken för felaktig identifiering.

Det är vidare angeläget att se detta förslag i ljuset av andra förslag om bland annat utökade möjligheter till användning av ansiktigenkänning och kamerabevakning. Om det skapas ett register för ansiktsbiometri över stora delar av den svenska befolkningen samtidigt som ansiktigenkänning tillåts vid kamerabevakning på allmän

² Lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

plats väcks i förlängningen inte bara frågor kring skyddet för privatlivet utan även kring demonstrationsfriheten och yttrandefriheten.

En sådan stor och principiell förändring som utredningen föreslår kräver ett robust beredningsunderlag och noggranna överväganden, bland annat när det gäller förenligheten med grundlagarna och EU-rätten. Det krävs också en noggrann analys av behoven och konsekvenserna för den personliga integriteten. Enligt IMY har betänkandet tydliga brister i dessa avseenden.

När det gäller förhållandet till skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan konstateras att förslaget innebär en begränsning av skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, av artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga om rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter samt artikel 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för privatlivet. För att begränsningar av dessa rättigheter ska vara tillåten krävs att bland annat krav på nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda (2 kap. 21 § regeringsformen, artikel 52 i stadgan och artikel 8.2 i Europakonventionen). EU-domstolen har i flera domar uttalat att inskränkningar i rättigheterna enligt stadgans artiklar 7 och 8 endast får göras under förutsättningar att de är proportionella och strängt nödvändiga.³ Vidare innebär brottsdatadirektivet (artikel 10) att behandling av biometriska uppgifter endast är tillåten om det är absolut nödvändigt för ändamålet. EU-domstolen har uttalat att det innebär att behandling av sådana uppgifter endast kan anses vara nödvändigt i ett begränsat antal fall, att behovet ska bedömas särskilt strikt och med särskilt iakttagande av principen om uppgiftsminimering.⁴ Mot den bakgrunden har domstolen, som också framgår ovan, bedömt att artikel 10 utgör hinder för en 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, eftersom en sådan lagstiftning kan leda till en insamling av sådana uppgifter utan åtskillnad och generellt.⁵

IMY konstaterar att det förslag som nu läggs fram är mer långtgående än den lagstiftning som EU-domstolen bedömde, i och med att förslaget träffar alla personer över 15 år med svenskt pass, dvs. även de som inte är misstänkta för något brott. Praxisen är i linje med Europeiska dataskyddsstyrelsens ståndpunkt att det stränga kravet på nödvändighet enligt artikel 10 utesluter all behandling av allmän eller systematisk karaktär.⁶ Därutöver har EU-domstolen i mål avseende datalagring, som också innebär ett intrång i stadgans artiklar 7 och 8, varit tydlig med att en generell och odifferentierad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet och för att förbygga allvarliga hot mot den allmänna säkerheten inte är förenlig med EU-rätten.⁷ Domstolen klargjorde i samband med det att inte ens medlemsstaternas positiva skyldigheter att införa bestämmelser som möjliggör en effektiv bekämpning av brott kan motivera så allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheterna som en lagstiftning om lagring av praktiskt taget hela befolkningens trafik- och lokaliseringssuppgifter innebär, utan att det finns ett, åtminstone indirekt, samband mellan de berörda personerna och det eftersträvade målet.⁸

³ Se t.ex. Tele2-domen den 21 december 2016 (de förenade målen C-203/14 och C-698/15), La Quadrature du Net-domen den 6 oktober 2020 (de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18) och Garda Síochána-domen den 5 april 2022 (C-140/20).

⁴ EU-domstolens dom V.S mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl., C205/21, p. 118 och 125.

⁵ Ibid, p. 128-129.

⁶ Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement.

⁷ Se t.ex. EU-domstolens dom La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, p. 141.

⁸ Ibid, p. 145 och EU-domstolens dom Commissioner of An Garda Síochána m.fl., C-140/20, p. 95.

Den behandling som föreslås ska härutöver ske i ett register som i dagsläget till stora delar är oreglerad, vilket bedöms öka riskerna för den personliga integriteten genom avsaknad av vissa rättssäkerhetsgarantier tex. tydliga ändamålsbestämmelser och anpassade regler avseende gallring.

IMY bedömer att en sådan omfattande och urskillningslös behandling av biometriska uppgifter som förslaget innebär inte kan anses vara proportionerlig i förhållande till det integritetsintrång som behandlingen innebär. Det gäller särskilt med tanke på att grunduppgifterna samlats in för helt andra ändamål och då innehav av pass är en förutsättning för att kunna utnyttja den grundlagsskyddade rörelsefriheten. IMY anser att förslaget är oförenligt med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen⁹.

IMY avstyrker mot den bakgrunden att förslaget genomförs.

För det fall förslaget ändå genomförs är IMY:s uppfattning att varje automatiserad sökning ska föregås av en domstolsprövning för att säkerställa att förutsättningarna är uppfyllda i varje enskilt fall. Paralleller kan dras till EU-domstolens praxis avseende datalagring även i detta fall. Domstolen har slagit fast att en generell och odifferentierad lagring endast kan tillåtas under vissa särskilda förutsättningar, bland annat att beslutet kan bli föremål för en effektiv kontroll av en domstol eller av en oberoende myndighet vars avgörande har bindande verkan. Enligt domstolen ska kontrollen syfta till en granskning av att förutsättningarna för lagringsskyldigheten är uppfyllda.¹⁰ Mot den bakgrunden anser IMY att det även av EU-rätten följer ett krav på domstolsprövning i detta fall.

Med anledning av att utredningen, om förslaget genomförs, överväger ett krav på årlig rapportering av de ärenden där metoden har använts för en effektiv tillsyn vill IMY framföra att vi inte ser skäl för en sådan ordning. Däremot anser IMY att det ska ställas krav på att dokumentationen över när metoden har använts hålls samlad så att det med enkelhet går att få en nationell överblick vid en kontroll.

Biometriska jämförelser med Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

De integritetsrisker som redogörs för ovan gör sig gällande även avseende den behandling som föreslås ska kunna ske i Migrationsverkets register över fingeravtryck och ansiktsbilder. Förslaget träffar inte lika många men likväl får biometriska uppgifter endast behandlas om det är nödvändigt och proportionerligt.

Såsom utredningen redogör för innebär EU-regelverken redan idag att sådana insamlade uppgifter som finns i registret även i viss mån får användas i ett brottsbekämpande syfte genom de europeiska informationssystemen. Genom detta regelverk finns även möjligheter att under vissa förutsättningar göra biometriska jämförelser genom dessa system. Sådana möjligheter finns idag framförallt beträffande fingeravtryck. Utredningens förslag avser även biometriska jämförelser med ansiktsbilder. Som påtalats medför användningen av biometriska uppgifter ökade integritetsrisker och det gäller i synnerhet vid ansiktigenkänning. IMY anser att förslagen kräver ytterligare belysningar av EU-regelverken framförallt när det gäller

⁹ Se t.ex. Europadomstolens dom i målet S. och Marper mot Förenade kungariket, nr 30562/04 och 30566/04, 4 december 2008.

¹⁰ EU-domstolens dom La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, p. 139.

tillgång till ansiktsbilder och möjligheter till biometriska jämförelser av sådana i ett brottsbekämpande syfte för att konsekvenserna av förslaget ur ett behov- och integritetsperspektiv ska bli tydligare och mer genomlyst.

Användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser

Utredningens förslag avseende möjliggörande av användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser kräver överföring av mycket känsliga uppgifter, genetiska uppgifter, till en kommersiell privat aktör i ett tredjeland. Aktören omfattas inte av det höga skydd som de gemensamma EU-bestämmelserna avseende personuppgiftsbehandling innebär. Det konstateras därför i utredningen att Polismyndigheten för att uppfylla de krav som följer av dataskyddsregleringen, i syfte att säkerställa att uppgifterna behandlas på ett säkert sätt, behöver ingå ett avtal med den som tillhandahåller databasen. IMY ifrågasätter dock om det genom sådant avtal är möjligt att nå den säkerhet som krävs och anser att svårigheterna med att tillse att avtalet uppfylls och konsekvenserna av detta behöver analyseras djupare eftersom överföringen innebär stora integritetsrisker.

Metoden innebär att sökningar med mycket känsliga uppgifter kommer att ske mot ett stort antal personer, som dock godkänt att deras dna används i ett brottsbekämpande syfte, för att ringa in en okänd gärningsman. Det rör sig om en synnerligen integritetskänslig metod, särskilt då de aktuella databaserna finns i tredjeland. Ett beslut om att använda metoden kräver noga överväganden i det enskilda fallet, inte minst då det gäller överföringen till tredjeland (särskilt då utredningen ansett att reglerna härvid är svårtolkade och delvis motstridiga) men även för att säkerställa att villkoren i övrigt är uppfyllda. I syfte att säkerställa att en sådan sökning föregås av en effektiv oberoende kontroll är IMY av uppfattningen, för det fall metoden trots påtalade integritetsrisker införs, att ett sådant beslut ska fattas av domstol.

Även beträffande denna metod har utredningen lyft att det eventuellt finns skäl att införa ett krav på årlig rapportering av de ärenden där metoden har använts för en effektiv tillsyn. För det fall förslaget genomförs är IMY även i denna del av uppfattningen att det är tillräckligt med ett krav på att dokumentationen hålls samlad så att det går att få en nationell överblick av när metoden har använts vid en kontroll.

Behov av ökade resurser för tillsyn

Om förslagen träder ikraft innebär det bl.a. att nya register skapas, att registrerade uppgifter ökar i volym och att Polismyndigheten ges möjlighet att använda mycket integritetskänsliga metoder. IMY anser, till skillnad från vad utredningen har bedömt, att det kommer att påverka myndigheten, genom ett ökat behov av tillsyn, i sådan grad att det kräver ett resurstillskott i enlighet med vad som tidigare har framförts (motsvarande två årsarbetskrafter).

Behov av en samlad översyn

Som IMY har påtalat i remissyttranden tidigare ser IMY stora risker med alla nya lagstiftningsarbeten som innebär utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda mycket integritetskänsliga utredningsmetoder. Helhetseffekterna och konsekvenserna för enskildas personliga integritet av förslagen

tillsammans är svåra att överblicka. IMY vill därför avslutningsvis lyfta fram att det finns ett stort behov av att tillsätta en statlig utredning som får i uppdrag att göra en samlad översyn av hur dessa ändringar och förslag påverkar skyddet för den personliga integriteten.

Detta yttrande har beslutats av tillförordnad generaldirektör Karin Lönnheden efter föredragning av juristen Lisa Zettervall. Vid den slutliga handläggningen har även rättschefen David Törngren och enhetschefen Jonas Agnvall medverkat.

Karin Lönnheden, 2023-10-20 (Det här är en elektronisk signatur)