

Justitieutskottets betänkande 2021/22:JuU53

Biometri i brottsbekämpningen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om tilläggsdirektiv till Biometriutredningen och tillkännager detta för regeringen. Enligt utskottet ska utredningen genom tilläggsdirektiv få i uppdrag att – oavsett utredarens ställningstagande i sak – föreslå författningsändringar som innebär att polisen kan använda dna-baserade släktforskningsmetoder samt använda ansiktsbilder och fingeravtryck från brottsutredningar för att göra sökningar i olika register. Dessutom ska utredningstiden förkortas så att uppdraget i den del som avser dna-baserade släktforskningsmetoder ska delredovisas senast i augusti 2022.

I betänkandet finns en reservation (S, C, V, MP) där det föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslaget till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Biometri i brottsbekämpningen	5
Reservation	10
Biometri i brottsbekämpningen (S, C, V, MP)	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Biometri i brottsbekämpningen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om tilläggsdirektiv till Biometriutredningen (Ju 2021:05) och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, C, V, MP)

Stockholm den 5 maj 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Juno Blom (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD), Anna Wallentheim (S) och Malin Björk (C).

Redogörelse för ärendet

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om tilläggsdirektiv till Biometriutredningen (Ju 2021:05).

Utskottets överväganden

Biometri i brottsbekämpningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om tilläggsdirektiv till Biometriutredningen (Ju 2021:05) och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, C, V, MP).

Bakgrund

Polisens användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser

Under 2020 kunde Polismyndigheten genom att använda dna-baserade släktforskningsdatabaser inom ramen för ett pilotprojekt identifiera den tidigare okända gärningsman som sedan kunde gripas och dömas för ett dubbelmord i Linköping. Den s.k. släktforskningsmetoden går i korthet ut på att Polismyndigheten laddar upp ett dna-dataunderlag som tagits fram efter en analys av spår som säkrats vid t.ex. en brottsplats i en kommersiell släktforskningsdatabas. Detta kan sedan generera en träff på släktingar till den misstänkta gärningsmannen och därefter kan det vara möjligt att identifiera honom eller henne genom traditionell släktforskning och vidare utredning. Efter att dubbelmordet i Linköping lösts med hjälp av denna metod begärde Polismyndigheten förhandssamråd enligt 3 kap. 7 § brottsdatalagen (2018:1177) med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för att säkerställa att släktforskningsmetoden var laglig och kunde införas som en metod och därmed användas i fler fall. Metoden var tänkt att användas i utredningar av vissa typer av mycket grova brott för att identifiera okända gärningsmän, där gärningsmannen inte har kunnat identifieras på annat sätt. IMY bedömde i sitt samrådsyttrande i maj 2021 att den planerade behandlingen av personuppgifter skulle innebära att dessa i flera avseenden skulle behandlas i strid med lag, och IMY avrådde därför Polismyndigheten från fortsatt användning av släktforskningsmetoden.

Polismyndighetens hemställd Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter

Den 14 juni 2019 lämnade Polismyndigheten in en hemställd till Justitiedepartementet rubricerad Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter. I skrivelsen begärs att regeringen gör en översyn av regleringen av insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter för att stärka den brottsbekämpande verksamheten. I skrivelsen redogör Polismyndigheten för ett växande behov av tillgång till biometriska uppgifter,

bl.a. fingeravtryck, fotografier och dna. Polismyndigheten konstaterar att det på EU-nivå pågår arbete med flera rättsakter som rör polisens möjligheter att använda biometriska uppgifter till stöd för identifiering av personer i det brottsbekämpande arbetet, men att anpassningar även behövs i nationell rätt. Polismyndigheten ser behov av författningsändringar vad gäller både förutsättningarna enligt bl.a. rättegångsbalken för att samla in biometriska uppgifter och förutsättningarna enligt framför allt dataskyddsregleringen för att lagra och använda sådana uppgifter i brottsbekämpande syfte.

Biometriutredningen

Regeringen beslutade den 20 maj 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen (dir. 2021:34). Syftet är att fler personer som misstänks för brott ska kunna identifieras med hjälp av fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller liknande information om individuella kännetecken. Uppdraget gäller de rättsliga möjligheterna att samla in, lagra och använda sådan information.

Enligt direktiven ska utredaren bl.a.

- lämna förslag som gör att fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller liknande information om personer som är misstänkta eller dömda för brott kan samlas in för registrering i Polismyndighetens register på ett mer enhetligt, heltäckande och ändamålsenligt sätt än i dag
- lämna förslag som gör att informationen kan lagras i Polismyndighetens register på ett mer enhetligt och ändamålsenligt sätt än i dag
- ta ställning till om Polismyndigheten ska kunna använda ansiktsbilder eller fingeravtryck från brottsutredningar för att söka i t.ex. passregistret, Transportstyrelsens register över körkort eller Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktiven anges att utredaren noga ska väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Utredningen antog namnet Biometriutredningen (Ju 2021:05).

Tilläggsdirektiv till Biometriutredningen

Den 17 mars 2022 beslutade regeringen att utvidga uppdraget genom tilläggsdirektiv till Biometriutredningen (dir. 2022:19). I direktiven anges följande:

Det är mycket viktigt att polisen har effektiva verktyg för att utreda allvarliga brott. Släktforskningsmetoden har visat sig vara ett kraftfullt verktyg för att identifiera personer som har gjort sig skyldiga till brott när dna-spår säkrats och andra utredningsmetoder inte räckt till. Samtidigt är det viktigt att beakta integritetsaspekterna. Både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten och den EU-rättsliga dataskydds-

lagstiftningen behöver beaktas när nya metoder övervägs. Såväl Polismyndighetens begäran om förhandssamråd som IMY:s yttrande tydliggör att det finns flera komplexa frågor att ta ställning till.

Intresset av en effektiv brottsbekämpning är så starkt att förutsättningarna för att använda dna-baserade släktforskningsdatabaser i syfte att identifiera personer som misstänks för brott under alla förhållanden måste analyseras närmare. Det kan handla om att regelverket behöver anpassas för att metoden ska kunna användas. Det kan också vara så att metoden, så som Polismyndigheten beskrivit den, kan behöva anpassas eller förändras i något avseende för att stå i överensstämmelse med den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen. Om dna-baserade släktforskningsdatabaser ska få användas i syfte att identifiera misstänkta bör det också noga övervägas under vilka förutsättningar det ska få ske, t.ex. vid vilken typ av allvarlig brottslighet som metoden ska kunna användas. Utredaren ska därför

- identifiera vilka rättsliga hinder som kan finnas mot att jämföra dna från brottsutredningar med dna-data i släktforskningsdatabaser i dag,
- ta ställning till om och i så fall under vilka förutsättningar Polismyndigheten ska kunna använda dna-baserade släktforskningsdatabaser i syfte att identifiera personer som misstänks för brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp och lämna författningsförslag i andra frågor som direkt anknyter till tilläggsuppdraget. Utredaren ska även i denna del av uppdraget noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas på samma sätt som enligt de ursprungliga direktiven. Utredarens förslag måste även hålla sig inom ramarna för det EU-direktiv som reglerar personuppgiftsbehandling inom brottsbekämpningen och som ligger till grund för brottsdatalagen och annan svensk lagstiftning.

I den utsträckning det behövs ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredningstiden ligger fast, vilket innebär att uppdraget ska redovisas senast den 20 februari 2023.

Tidigare riksdagsbehandling

Den 21 april 2022 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om effektivare användning av biometrisk information (bet. 2021/22:JuU44 s. 20 f.). Utskottet anförde följande:

Den som begår ett brott lämnar nästan alltid spår efter sig, t.ex. i form av dna eller fingeravtryck. Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter behöver enligt utskottet ges bättre verktyg att använda sådana spår för att klara upp brott. Detta är särskilt viktigt när det gäller utredning av brott som begås av gängkriminella, eftersom det inte sällan saknas muntlig bevisning i sådana ärenden.

Regelverket om insamling, användning och lagring av biometriska uppgifter behöver moderniseras och ändras i syfte att ge polisen och andra brottsbekämpande myndigheter utökade möjligheter att använda sådana uppgifter. Biometriska uppgifter som har samlats in i andra sammanhang för identifiering bör t.ex. enligt utskottets mening kunna användas av de

brottsbekämpande myndigheterna i större utsträckning än i dag. Med hänsyn till den enskildes integritet bör dock biometriska uppgifter i t.ex. biobanker inom sjukvård och forskning även fortsättningsvis omfattas av ett annat regelverk.

Utskottet ser positivt på Biometriutredningens pågående arbete men noterar samtidigt att utredningen tillsattes först drygt två år efter det att Polismyndigheten framhållit behovet av detta i sin hemställan. Vidare noterar utskottet att direktiven endast tar sikte på polisens användning av biometriska uppgifter och inte övriga brottsbekämpande myndigheter. Utskottet befarar att utredningens direktiv är alltför snäva för att åstadkomma en sådan bred översyn av regelverket som behövs. Regeringen bör därför genom ett tilläggsdirektiv ge Biometriutredningen i uppdrag att föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ges utökade möjligheter att använda biometrisk information för att klara upp brott.

Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2021/22:252).

Vid behandlingen av regeringens proposition Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (prop. 2020/21:222) hösten 2021 behandlade utskottet två motionsyrkanden om insamling, användning och lagring av biometriska uppgifter (bet. 2021/22:JuU9 s. 5 f.). Utskottet noterade då att regeringen hade tillsatt Biometriutredningen i maj 2021, bl.a. mot bakgrund av vad som hade framkommit i Polismyndighetens hemställan. Förslagen fick enligt utskottet delvis anses tillgodosedda genom den pågående utredningen. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2021/22:59).

Utskottet har återkommande behandlat motionsyrkanden om att polisen ska få större möjligheter att samla in, använda och lagra biometriska uppgifter i utskottets motionsbetänkanden om polisfrågor, bl.a. våren 2020 (bet. 2019/20:JuU25 s. 36 f.). Utskottet konstaterade då att Polismyndigheten arbetade aktivt med frågor om att samla in och lagra biometriska uppgifter samt att myndigheten hade gjort en hemställan till Justitiedepartementet om en översyn av regleringen. Eftersom frågan bereddes inom Regeringskansliet såg utskottet inte anledning för riksdagen att vidta några sådana åtgärder som efterfrågades i motionerna. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2019/20:256). Likalydande yrkanden behandlades genom s.k. förenklad beredning våren 2021 (bet. 2020/21:JuU23, rskr. 2020/21:395).

Utskottets ställningstagande

Den som begår ett brott lämnar nästan alltid spår efter sig, t.ex. i form av dna eller fingeravtryck. Utskottet har därför tidigare understrukit vikten av att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska ges bättre verktyg att använda sådana spår för att klara upp brott.

Mot bakgrund av de goda resultat som uppvisats av Polismyndighetens pilotprojekt när det gäller dna-baserade släktforskningsmetoder ser utskottet positivt på att frågan nu omfattas av Biometriutredningens uppdrag. Enligt utskottets mening har dock formuleringen av de båda direktiven brister som

behöver åtgärdas. Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren ta ställning till om, och i så fall under vilka förutsättningar, Polismyndigheten ska kunna använda dna-baserade släktforskningsmetoder. I de ursprungliga direktiven anges motsvarande formulering när det gäller att använda ansiktsbilder och fingeravtryck från brottsutredningar för att söka i olika register, t.ex. passregistret och körkortsregistret. Utformningen av direktiven ger således utredaren utrymme att inte lämna författningsförslag om han eller hon bedömer att metoderna inte ska användas. Det finns därmed en risk för att en regering som vill ge Polismyndigheten sådana möjligheter behöver tillsätta ytterligare en utredning. Utskottet anser därför att direktiven till utredningen bör kompletteras så att utredaren får i uppdrag att föreslå hur en sådan ordning ska utformas, oavsett utredarens ställningstagande i sak när det gäller användandet av dna-baserade släktforskningsmetoder samt ansiktsbilder och fingeravtryck från brottsutredningar.

Eftersom Polismyndighetens pilotprojekt har avbrutits till följd av IMY:s bedömning anser utskottet att utredningen när det gäller dna-baserade släktforskningsmetoder inte ska fördröjas mer än vad som är absolut nödvändigt. Mot denna bakgrund anser utskottet att utredningstiden för uppdraget i denna del ska förkortas och delredovisas senast i augusti 2022.

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om tilläggsdirektiv till Biometriutredningen och tillkännager detta för regeringen.

Reservation

Biometri i brottsbekämpningen (S, C, V, MP)

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Petter Löberg (S), Linda Westerlund Snecker (V), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Martin Marmgren (MP), Anna Wallentheim (S) och Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi anser att direktiven till Biometriutredningen är väl avvägda och ändamålsenligt utformade. Regeringen har dessutom nyligen beslutat om tilläggsdirektiv när det gäller just användningen av dna-baserade släktforskningsmetoder.

Även när syftet är att klara upp allvarliga brott måste skyddet för den enskilda personens integritet värnas, vilket innebär att såväl grundläggande skydd för mänskliga rättigheter som den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen måste beaktas. Att användandet av dna-baserade släktforskningsmetoder aktualiserar komplicerade frågor framgår tydligt av Polismyndighetens begäran om förhandssamråd och IMY:s yttrande. Vår generella uppfattning är att de utredningar som tillsätts inom kommittéväsendet också måste ges rimliga förutsättningar att planera och genomföra sitt arbete med god kvalitet. Mot denna bakgrund menar vi att det är olämpligt att nu förkorta utredningstiden för denna del av utredningen med cirka sex månader. Vi är därför inte beredda att ställa oss bakom ett sådant tillkännagivande om tilläggsdirektiv till utredningen som nu föreslås.