



Kommittédirektiv

Biometri i brottsbekämpningen

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen. 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.

Utredaren ska 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska noga väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 februari 2023.

Varför behövs det en utredning?

Brottsutvecklingen kräver nya åtgärder

Den gängkriminalitet som har stått i fokus för samhällsdebatten under senare år är ett allvarligt samhällsproblem. Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat över tid och denna brottslighet har stark koppling till kriminella nätverk. Inom ramen för sådana nätverk begås också andra allvarliga brott. Rån, utpressning och narkotikabrott är några exempel.

Brott som har koppling till kriminella nätverk är ofta svåra att utreda. Brottsoffer och vittnen är inte sällan rädda för att medverka i utredningarna. Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna allt oftare är beroende av teknisk bevisning för att förövarna ska kunna identifieras och lagföras.

Regeringen har genom sitt 34-punktsprogram med ytterligare åtgärder mot gängkriminaliteten genomfört eller påbörjat flera åtgärder för att komma till rätta med problematiken. Det handlar bl.a. om ett förbättrat skydd av vittnen och bättre möjligheter för Polismyndigheten att hämta in bevis på teknisk väg. Det står dock klart att ytterligare åtgärder behöver övervägas.

Biometri kan vara ett mycket kraftfullt verktyg

Biometri är ett begrepp som förekommer i olika sammanhang och som inte har en helt entydig innebörd. Inom brottsbekämpningen syftar man i regel på automatiserade metoder för att identifiera en person, eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, utifrån personens fysiska karaktärsdrag. Det handlar ofta om att man gör datorstödda jämförelser av fingeravtryck, dna-profiler, ansiktsbilder, röstprov eller andra biometriska underlag.

Biometriska uppgifter är till skillnad från biometri ett begrepp som definieras i svensk lagstiftning. Enligt brottsdatalagen (2018:1177) är biometriska uppgifter sådana personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, förutsatt att de har tagits fram genom en särskild teknisk behandling och möjliggör eller bekräftar en unik identifiering av personen. Definitionen bygger på EU-lagstiftning. I förarbetena till brottsdatalagen anges att bl.a. fingeravtryck och bilder som bearbetas i ansiktigenkänningsprogram är biometriska uppgifter.

Biometri och biometriska uppgifter kan vara mycket kraftfulla verktyg för att identifiera och lagföra personer som har gjort sig skyldiga till brott.

Den som begår ett brott lämnar i många fall spår efter sig. Det kan handla om fingeravtryck eller dna. Gärningsmannen kan också ha fångats på bild av en övervakningskamera eller av någon som har filmat eller tagit bilder med en mobiltelefon. När Polismyndigheten säkrar sådana spår kan det gå att identifiera förövaren genom registersökningar. Fingeravtryck på ett vapen kan exempelvis tänkas ge träff i myndighetens fingeravtrycksregister. När Polismyndigheten söker i register med hjälp av fingeravtryck, dna-profiler, ansiktsbilder eller liknande behandlar myndigheten biometriska uppgifter.

De tekniska möjligheterna att identifiera personer med hjälp av biometri har utvecklats snabbt på senare tid. Till exempel finns det i dag programvara för ansiktsgenkänning som gör det möjligt att snabbt och med stor träffsäkerhet jämföra en enskild ansiktsbild med tusentals andra bilder i en databas.

Dagens regelverk behöver ses över och vässas

Bestämmelser som har betydelse för möjligheterna att använda biometri i brottsbekämpningen finns i rättegångsbalken och dataskyddslagstiftningen.

I rättegångsbalken finns regler som innebär att Polismyndigheten i vissa fall får samla in biometriska underlag genom att ta bl.a. fingeravtryck, dna-prov och fotografier av personer som misstänks för brott. Bestämmelserna gör det möjligt att samla in uppgifter som kan användas som jämförelsematerial när man i ett senare skede har säkrat spår efter en okänd gärningsman.

I dataskyddslagstiftningen finns regler om hur personuppgifter får lagras och användas. Det handlar om vilka register Polismyndigheten får föra, hur lång tid olika uppgifter får sparas, för vilka ändamål uppgifter får användas och om sökningar. För Polismyndighetens del består dataskyddslagstiftningen främst av brottsdatalagen och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag).

Bestämmelserna i rättegångsbalken och dataskyddslagstiftningen har tillkommit stegvis under relativt lång tid. Brottsdatalagen och polisens brottsdatalag är visserligen ganska nya men många av bestämmelserna har överförts mer eller mindre oförändrade från tidigare lagstiftning. Det innebär att stora delar av det regelverk som påverkar möjligheterna att använda biometri i brottsbekämpningen kommer från en tid då inte bara brottsligheten utan också de tekniska möjligheterna att behandla personuppgifter var annorlunda än i dag. Regelverket är inte anpassat till

dagens förhållanden fullt ut. Med tiden har reglerna också blivit komplexa och svåröverskådliga. Redan detta talar för att en översyn behövs.

Det står vidare klart att biometri kan vara ett mycket kraftfullt verktyg i brottsbekämpningen och att även mindre förändringar av regelverket kan leda till påtagliga förbättringar av möjligheterna att identifiera misstänkta. När vittnen eller brottsoffer inte vågar medverka behövs andra effektiva verktyg för att utreda brott. Polismyndigheten anser själv att en översyn av reglerna om insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter i brottsbekämpningen är en högt prioriterad åtgärd för att myndigheten ska kunna klara upp fler brott (Polismyndighetens hemställan Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter, Ju2019/02262).

Sammantaget finns det starka skäl att se över dagens regelverk i syfte att förbättra möjligheterna att klara upp brott med hjälp av biometri.

Uppdraget är att förbättra regelverket

Inriktningen är att stärka brottsbekämpningen

Utredarens övergripande uppdrag är att se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen. Syftet är att fler personer som misstänks för brott ska kunna identifieras med hjälp av fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller liknande information som kan utgöra biometriska uppgifter i brottsdatalogens mening. Uppdraget omfattar rättsliga frågor om insamling, lagring och användning av sådan information. De lagar som står i fokus är rättegångsbalken och polisens brottsdatalog.

Vilka konkreta frågor utredaren ska behandla framgår av deluppdragen nedan. En gemensam nämnare är avsikten att Polismyndigheten ska få bättre förutsättningar att få träff i register när man har säkrat fingeravtryck, dna, ansiktsbild eller annat biometriskt underlag från en person som misstänks för brott. På så sätt ska fler förövare kunna identifieras och lagföras.

Grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas

Ett påtvingat kroppsligt ingrepp i form av t.ex. fingeravtryckstagning eller dna-provtagning utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Även den efterföljande lagringen och användningen av biometriska uppgifter om den enskilde är av integritetskänsligt slag. Detta är nödvändigt att beakta när dagens regelverk ses över.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp från det allmännas sida. Var och en är enligt andra stycket i samma paragraf också skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Ett likartat skydd för enskildas integritet följer av bl.a. artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) och artikel 16 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vidare framgår av artikel 3 i barnkonventionen att vid samtliga åtgärder och beslut som rör barn ska i första hand vad som bedöms vara barnets bästa beaktas.

Detta grundläggande skydd för enskildas integritet är inte absolut. Av såväl regeringsformen som Europakonventionen och stadgan framgår att skyddet under vissa förutsättningar får begränsas, om det görs genom lag. En sådan begränsning får dock bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Att föreslå grundlagsändringar ingår inte i utredarens uppdrag. De förslag som utredaren lämnar måste alltså vara förenliga med regeringsformen och naturligtvis också med Europakonventionen, stadgan och barnkonventionen. Det innebär att förslag som begränsar grundläggande fri- och rättigheter måste uppfylla förutsättningarna för att sådana begränsningar ska få göras. Behovet av en effektiv brottsbekämpning måste över huvud taget vägas noga mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. En sådan avvägning ska göras för varje förslag för sig men också för förslagen sammantaget.

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.

Deluppdraget om insamling av uppgifter

Rättegångsbalken är en utgångspunkt

Bestämmelser om när bl.a. fingeravtryck, dna-prov och fotografier får tas av personer inom ramen för förundersökningar finns i rättegångsbalken.

Kompletterande regler finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. Bestämmelserna samspelar med polisens brottsdatalog, som anger vilka av dessa uppgifter som får föras in i Polismyndighetens register.

De två regelverken hänger alltså samman. Rättegångsbalkens bestämmelser om förutsättningarna för att få ta exempelvis fingeravtryck, dna-prov och fotografier avgör till stor del vilka uppgifter Polismyndigheten kan föra in i sina register och använda som jämförelsematerial när man i ett senare skede gör sökningar för att utreda vem som kan ha begått ett brott.

En översikt över dagens bestämmelser

Rättegångsbalken innehåller regler om kroppsbesiktning. Detta definieras som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från kroppen och undersöks. Proverna kan avse t.ex. hår, hud eller saliv.

Som huvudregel får en kroppsbesiktning bara göras för att utreda det specifika brott som en viss förundersökning avser. I några fall får dock en kroppsbesiktning eller en liknande åtgärd vidtas även när det inte krävs för utredningen av brottet (28 kap. 12 a och 14 §§ rättegångsbalken).

Enligt 28 kap. 12 a § får kroppsbesiktning genom tagande av salivprov göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en dna-analys av provet och registrera dna-profilen i det dna-register eller det utredningsregister som Polismyndigheten för enligt polisens brottsdatalog. Denna provtagning kallas ibland för registertopsning.

Paragrafen har till syfte att skapa underlag för ett mer omfattande dna-register genom att den ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att ta salivprov rutinmässigt, utan att det egentligen krävs för utredningen av det specifika brott som förundersökningen avser. Förutom att åtgärden ska vidtas i syfte att registrera den misstänktes dna-profil ställs det två krav för att provtagning ska få göras. Det ena är att personen är skäligen misstänkt. Det andra är att misstanken avser ett brott på vilket fängelse kan följa. Att fängelse ingår i straffskalan för brottet anses inte vara tillräckligt. Om påföljden i det enskilda fallet kan antas stanna vid böter bör något prov inte tas (prop. 2005/06:29 s. 23 och 39 samt JO 2010/11 s. 114).

Beslut om provtagning fattas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten. I brådskande fall får en polisman fatta beslutet. För att söka efter den

som ska lämna salivprovet får husrannsakan göras. Personen får också tas med till den plats där åtgärden ska genomföras och hållas kvar en viss tid.

I 28 kap. 14 § rättegångsbalken anges att fotografi och fingeravtryck får tas bl.a. av den som är anhållen eller häktad. Han eller hon får också underkastas andra liknande åtgärder. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen om fingeravtryck m.m. Där anges bl.a. att det är obligatoriskt att ta fotografi och fingeravtryck av den som har häktats och i vissa fall även av den som har anhållits. Om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa får fingeravtryck och fotografi tas även av andra, t.ex. av misstänkta som inte är frihetsberövade. Den som är anhållen eller häktad får också videofilmas. Även avtryck av hand, fot eller öra får tas. Samma åtgärder får vidtas mot andra personer, om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa. Beslut om dessa åtgärder fattas av förundersökningsledaren, om åtgärden behövs för utredningen, och i andra fall av Polismyndigheten.

Utredaren ska se över bestämmelserna

Polismyndigheten pekar på att dagens regelverk inte alltid ger förutsättningar för att samla in relevanta uppgifter från personer som är misstänkta eller dömda för brott på ett enhetligt, sammanhållet och ändamålsenligt sätt.

För det första tar rättegångsbalken och förordningen om fingeravtryck m.m. inte sikte på alla fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken som går att använda för identifiering med hjälp av biometri. Dagens reglering är begränsad till dna-prov, fingeravtryck, fotografi, videofilm och avtryck av hand, fot eller öra. Vad som gäller i fråga om röstprov och andra biometriska underlag anges inte. Med den snabba tekniska utveckling som sker kan det inte uteslutas att även andra typer av biometriska underlag bör kunna samlas in från personer som misstänks för brott, på liknande villkor som exempelvis dna-prov. En mer generell reglering av biometriska underlag är tänkbar.

För det andra ställer regelverket upp olika krav för att olika biometriska underlag ska få samlas in. För dna-provtagning i registreringssyfte krävs som framgått att personen skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa. För fotografering och fingeravtryckstagning är utgångspunkten i stället att personen ska ha anhållits eller häktats. Att kraven är utformade på olika sätt medför att uppgifterna inte alltid kan samlas in samtidigt. Om uppgifterna samlas in vid olika tillfällen kan personen uppge olika identiteter, vilket kan leda till att exempelvis dna-profilen registreras under en identitet

och fingeravtrycken under en annan. Frågan är om kraven går att samordna så att alla underlag, eller i vart fall fler än i dag, kan samlas in samtidigt.

För det tredje lyfter Polismyndigheten frågan om vilket krav – eventuellt samordnat – som bör gälla för att man enligt rättegångsbalken ska få samla in fingeravtryck, dna-prov, ansiktsbilder eller andra biometriska underlag för registrering i Polismyndighetens register. Enligt Polismyndigheten finns det skäl för en ordning som innebär att både dna-prov och andra biometriska underlag ska få samlas in för registrering så snart en person är skäligen misstänkt för ett brott som har fängelse i straffskalan. Det skulle då inte krävas någon bedömning av vilken påföljd som är trolig i det enskilda fallet. Frågan är om en sådan reglering – som skulle innebära att dna-prov och andra biometriska underlag kan samlas in i fler fall än i dag – är lämplig.

För det fjärde innebär dagens regler i rättegångsbalken och förordningen om fingeravtryck m.m., som i flera fall är fakultativa och anger att uppgifter får men inte måste samlas in, att det inte är säkert att dna-prov, fingeravtryck och fotografi tas under en förundersökning, även om personen senare döms till fängelse. Det kan hända att dna-provtagning, fingeravtryckstagning eller fotografering av något skäl inte kommer till stånd, vilket medför att inga biometriska underlag registreras trots att det hade funnits stöd för det. De regler som finns i rättegångsbalken tar bara sikte på åtgärder inom ramen för en förundersökning. Det finns i dag inga bestämmelser som tillåter en ny insamling av biometriska underlag, t.ex. i samband med verkställighet av en fängelsestraff, i syfte att uppgifterna ska sparas i Polismyndighetens register.

För det femte kan det tänkas att uppgifter visserligen har samlats in under förundersökningen men att de av någon anledning inte håller tillräcklig teknisk kvalitet för automatiserade jämförelser. Det skulle då kunna behövas stöd för att ta upp uppgifterna på nytt. Detta skulle kunna vara befogat även om personens utseende förändras eller om teknikutvecklingen innebär att nya analysmöjligheter tillkommer. En begränsad möjlighet att fotografera eller videofilma någon på nytt framgår av förordningen om fingeravtryck m.m. men i övrigt saknas det särskilda bestämmelser om ny insamling.

Något som Polismyndigheten inte nämner men som påverkar möjligheterna att samla in uppgifter för registrering är de förfaranderegler som gäller för dna-provtagning, fotografering, fingeravtryckstagning och liknande åtgärder. Det handlar till att börja med om vem som får fatta beslut om åtgärderna.

När det gäller fotografering, fingeravtryckstagning och liknande åtgärder får Polismyndigheten i många fall själv besluta om åtgärden. Dna-provtagning ska däremot, förutom i brådskande fall, beslutas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Detta kan leda till att dna-provtagning inte kommer till stånd i den utsträckning som det faktiskt finns stöd för. Frågan är om reglerna kan göras enhetligare, så att Polismyndigheten i större utsträckning kan fatta beslut även i fråga om dna-provtagning i registrerings syfte.

En annan fråga är vilka tvångsåtgärder som får vidtas för att man ska kunna genomföra åtgärderna. För att ta ett dna-prov får en person hämtas och hållas kvar och husrannsakan göras. Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller fotografering, fingeravtryckstagning och liknande åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken. En sådan reglering bör övervägas.

Olika regler gäller vidare i fråga om hur och av vem olika åtgärder får verkställas. När salivprovtagning verkställs av någon annan än en läkare ska om möjligt ett vittne närvara. Provet får dock verkställas och bevittnas av en man, även om det tas på en kvinna. Men om t.ex. ett hårprov tas på en kvinna får åtgärden bara verkställas och bevittnas av en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Frågan är om reglerna bör ändras, så att olika typer av prover kan samlas in på ett enklare och mer enhetligt sätt.

En sista förfarandefråga är på vilken plats olika åtgärder får vidtas. I dag gäller att kroppsbesiktningar som är av mer väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i avskilt rum. Riksdagens ombudsmän (JO) har uppmärksammat att det kan finnas situationer när detta av praktiska skäl är svårt men där en tillfredsställande avskildhet ändå kan åstadkommas (JO 2008/09 s. 156 och JO 2019/20 s. 385). Som exempel nämns möjligheten att genomföra åtgärden i ett transportmedel som är så rymligt att det erbjuder ett avskilt utrymme som går att jämföra med ett rum och som också är skyddat från insyn. Frågan är om dagens regler bör förtydligas så att sådana platser kan användas för kroppsbesiktningar av mer väsentlig omfattning.

När det gäller insamling av uppgifter ska utredaren sammanfattningsvis

- beskriva dagens rättsliga möjligheter att samla in biometriska underlag för registrering i de register som förs enligt 5 kap. polisens brottsdatalog,
- undersöka i vilken utsträckning dagens regelverk försvårar en effektiv användning av biometri för att klara upp allvarliga brott,

- ta ställning till om dagens regelverk kan breddas så att det avser insamling av biometriska underlag i allmänhet, eller i vart fall fler typer av underlag än i dag, för registrering i Polismyndighetens register,
- ta ställning till om kraven för att olika typer av biometriska underlag ska få samlas in kan samordnas så att alla typer av underlag, eller i vart fall fler typer än i dag, kan samlas in samtidigt och på samma villkor,
- ta ställning till vilket eller vilka krav som bör gälla för att biometriska underlag ska få samlas in för registrering i Polismyndighetens register,
- ta ställning till om biometriska underlag bör få samlas in för registrering i Polismyndighetens register även i samband med verkställighet av straffrättsliga påföljder eller annars när sådana underlag saknas sedan tidigare eller behöver tas upp på nytt av tekniska eller andra skäl,
- ta ställning till om dagens regler om förfarandet vid insamling av biometriska underlag kan göras mer enhetliga och ändamålsenliga, och
- lämna författningsförslag som gör att fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller andra biometriska underlag från 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.

Deluppdraget om lagring av uppgifter

Lagring krävs för registersökningar

En förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna få träff när man har säkrat fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller annat biometriskt underlag från en okänd misstänkt är att det finns jämförelsematerial i ordnad form.

Bestämmelser om några av Polismyndighetens viktigaste och samtidigt mest integritetskänsliga register finns i 5 kap. polisens brottsdatalag. I dessa register får vissa av de fingeravtryck, dna-profiler och ansiktsbilder som har tagits eller samlats in med stöd av rättegångsbalken sparas. Vilka uppgifter som får sparas, och hur länge uppgifterna får sparas, har stor betydelse för Polismyndighetens möjligheter att få träff vid en registersökning.

En översikt över dagens bestämmelser

Polismyndigheten får föra tre olika register över dna-profiler: dna-registret, utredningsregistret och spårregistret (5 kap. 1–10 §§ polisens brottsdatalag).

Dna-registret innehåller dna-profiler från personer som har dömts för brott till en annan påföljd än böter eller som har godkänt ett strafföreläggande

som avser villkorlig dom. Endast dna-profiler från prover som har tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken får ingå i registret. Uppgifterna i registret ska tas bort samtidigt som uppgifterna i belastningsregistret.

Utredningsregistret innehåller dna-profiler från prover som har tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken från personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa. Uppgifterna i utredningsregistret, som är ett temporärt register, tas bort bl.a. om den misstänkte frikänns eller enbart döms till böter. Om den misstänkte döms för brottet till en annan påföljd än böter, eller godkänner ett strafföreläggande som avser villkorlig dom, förs uppgifterna över från utredningsregistret till dna-registret.

Spårregistret får innehålla dna-profiler som har tagits fram under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person, dvs. dna-spår. Dessa oidentifierade profiler får jämföras dels med de andra oidentifierade profilerna i spårregistret, dels med profilerna i dna- och utredningsregistren. På så sätt kan misstänkta i vissa fall identifieras. När en profil i spårregistret kan knytas till en viss person får den inte längre behandlas i detta register. I andra fall får den sparas i 30 eller i vissa fall 70 år efter registreringen.

Det som får sparas i Polismyndighetens register är inte dna-proven i sig. Dessa ska förstöras senast sex månader efter provtagningen. Det som får sparas är dna-profiler, vilket definieras som resultatet av en dna-analys presenterat i form av siffror eller bokstäver. Dna-profilerna får bara ge information om identitet. Personliga egenskaper ska inte kunna utläsas.

Vid sidan av dessa register får Polismyndigheten också föra fingeravtrycks- och signalementsregister (5 kap. 11–17 §§ polisens brottsdatalog). Det som får behandlas där är bl.a. fingeravtryck – med vilket avses även avtryck av hand – samt fotografier och videoupptagningar. Uppgifterna ska ha samlats in med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken och avse personer som är misstänkta eller dömda för brott. Även fingeravtryck som inte kan hänföras till en viss person får behandlas, om de har kommit fram i en utredning om brott. Uppgifterna ska raderas senast tre månader efter det att uppgifterna i belastnings- eller misstänkeregistret har tagits bort. Uppgifter som inte kan hänföras till en identifierbar person får behandlas i 30 eller i vissa fall 70 år.

Utredaren ska se över bestämmelserna

Deluppdraget om insamling av uppgifter omfattar frågan om fler typer av biometriska underlag än i dag ska kunna samlas in från personer som är misstänkta eller dömda för brott. Motsvarande översyn behövs i fråga om lagring. Dagens regelverk är i princip begränsat till lagring av dna-profiler, fingeravtryck, fotografier och videoupptagningar. Frågan är om regelverket bör breddas så att det omfattar lagring av biometriska underlag och uppgifter i allmänhet, eller i vart fall fler typer av underlag och uppgifter än i dag.

Därutöver pekar Polismyndigheten på vissa andra frågor som bör utredas.

En första fråga är om polisens brottsdatalog bör ändras så att olika typer av uppgifter – dna-profiler, fingeravtryck, ansiktsbilder och andra biometriska underlag och uppgifter – får lagras lika länge. I dag gäller olika tidsfrister för olika uppgifter. Enligt Polismyndigheten skulle det vara önskvärt att alla typer av biometriska underlag och uppgifter som är kopplade till en och samma person kan lagras lika lång tid. Myndigheten anser att den tidsfrist som i dag gäller för uppgifter i myndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister bör kunna gälla även för exempelvis dna-profiler.

En andra fråga är om polisens brottsdatalog bör ändras så att dna-profiler och andra uppgifter inte omedelbart behöver raderas från Polismyndighetens register när en person avlider. I dag gäller att uppgifter i såväl dna-registret som fingeravtrycks- och signalementsregistren ska raderas när den registrerade avlider. En person som förekommer i dessa register kan dock ha begått andra brott än det som registreringen avser innan han eller hon avlider. När det brottet utreds skulle det vara värdefullt om man kunde få träff i dna-registret eller fingeravtrycks- och signalementsregistren trots att personen har avlidit. Därigenom skulle man kunna identifiera personen i efterhand och avsluta utredningen, som annars hade behövt fortsätta. Med hjälp av identifieringen skulle man i vissa fall också kunna dra slutsatser om vilka andra personer som kan misstänkas för att ha medverkat i brottet.

För det tredje bör det övervägas om dna-profiler eller andra uppgifter om avlidna målsägande ska kunna lagras i något register. Detta är i princip inte tillåtet i dag. Utredningsregistret och dna-registret får bara innehålla profiler från personer som är misstänkta eller dömda för brott och samma sak gäller som utgångspunkt för fingeravtrycks- och signalementsregistren. Ett register över dna-profiler eller andra uppgifter om avlidna målsägande skulle kunna

leda till att annars svårlösta brott klaras upp. Ett exempel skulle kunna vara att en person mördas i Stockholm vid en viss tidpunkt. Senare beslagtogs ett vapen i ett helt annat ärende på en annan ort. På detta finns okänd dna. Om dna-spåret hade kunnat användas för sökning i ett register över dna-profiler från avlidna målsägande hade vapnet kunnat knytas till mordet i Stockholm. Det kan noteras att uppgifter om avlidna personer inte är personuppgifter.

För det fjärde lyfter Polismyndigheten frågan om det bör införas regler om ett särskilt spårregister för fotografier och filmer av oidentifierade personer som misstänks för brott. Syftet skulle vara att göra regelbundna jämförelser med de bilder som läggs in i myndighetens signalementsregister, för att på sikt kunna identifiera den misstänkte. Det skulle också gå att göra sökningar för att se om samma oidentifierade person förekommer som misstänkt i flera utredningar. Sökningar av detta slag innefattar behandling av biometriska uppgifter. Polismyndigheten får behandla biometriska uppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet men om myndigheten bygger upp ett större register av fotografier och filmer från förundersökningar, i syfte att kunna söka bland dessa, kan en särskild reglering behöva övervägas. För oidentifierade dna-spår och fingeravtryck finns redan en sådan reglering.

När det gäller lagring av uppgifter ska utredaren sammanfattningsvis

- beskriva dagens rättsliga möjligheter att lagra biometriska underlag och uppgifter i de register som förs enligt 5 kap. polisens brottsdatalog,
- undersöka i vilken utsträckning dagens regelverk försvårar en effektiv användning av biometri för att klara upp allvarliga brott,
- ta ställning till om dagens regelverk kan breddas så att det avser lagring i Polismyndighetens register av biometriska underlag och uppgifter i allmänhet, eller i vart fall fler typer av underlag och uppgifter än i dag,
- ta ställning till om dagens bestämmelser om den längsta tid som uppgifter i Polismyndighetens register får behandlas kan samordnas så att olika biometriska underlag och uppgifter kan lagras lika länge,
- ta ställning till i vilken utsträckning dna-profiler eller andra biometriska underlag och uppgifter om personer som har avlidit, både personer som är misstänkta eller dömda för brott och målsägande, bör kunna lagras i Polismyndighetens register och i sådana fall på vilket sätt,
- ta ställning till om fotografier och filmer av oidentifierade personer som misstänks för brott bör kunna behandlas i ett särskilt reglerat register på samma sätt som oidentifierade dna-profiler och fingeravtryck, och

- lämna författningsförslag som gör att biometriska underlag och uppgifter kan lagras i Polismyndighetens register på ett mer enhetligt och ändamålsenligt sätt än i dag.

Deluppdraget om användning av uppgifter

Registersökningar har stor betydelse

Ett övergripande syfte med utredningen är att Polismyndigheten ska få bättre förutsättningar att få träff i register när man har säkrat exempelvis fingeravtryck, dna eller ansiktsbilder från en okänd förövare. Myndighetens möjligheter att använda sådana spår genom exempelvis registersökningar är centrala för att fler personer som begår brott ska kunna identifieras.

En översikt över dagens bestämmelser

Både Polismyndighetens register över dna-profiler och Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister får föras, och därmed användas, i syfte att bl.a. utreda brott (5 kap. 1 och 11 §§ polisens brottsdatalag).

När Polismyndigheten söker i register med hjälp av fingeravtryck, dna-profiler, ansiktsbilder eller andra biometriska underlag behandlar myndigheten biometriska uppgifter. Ett allmänt stöd för att behandla biometriska uppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet finns i 2 kap. 4 § polisens brottsdatalag. För myndighetens forensiska verksamhet finns mer specifika bestämmelser som innebär att biometriska uppgifter får behandlas bl.a. om det är absolut nödvändigt för att utföra forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser (6 kap. 4 § samma lag).

Normalt sett är det förbjudet för Polismyndigheten att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter. Förbudet är dock förenat med ett undantag som innebär att det i forensisk verksamhet är tillåtet att göra sökningar i dna-registren och fingeravtrycks- och signalementsregistren i syfte att få fram ett urval av personer grundat på bl.a. biometriska uppgifter (6 kap. 5 § polisens brottsdatalag).

Vissa register som innehåller ansiktsbilder och fingeravtryck, och som kan vara av stort intresse för att utreda brott, regleras inte i polisens brottsdatalag utan i andra författningar. Det handlar framför allt om passregistret och registret över nationella identitetskort, Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och Transportstyrelsens vägtrafikregister.

Utredaren ska se över bestämmelserna

I sina egna register över dna-profiler, fingeravtryck och signalement har Polismyndigheten som framgått goda möjligheter att göra sökningar med oidentifierade dna-profiler, fingeravtryck eller fotografier som sökbegrepp. Möjligheterna att använda biometri för att utreda brott begränsas i dessa fall inte av några sökförbud utan påverkas i stället av vilket jämförelsematerial som finns i registren, dvs. hur många och vilka typer av biometriska underlag och uppgifter som har samlats in och lagrats i registren, vilken teknisk kvalitet den informationen håller och hur länge den får sparas. Utredarens uppdrag om insamling och lagring av uppgifter har redan behandlats.

I ett avseende anser Polismyndigheten ändå att möjligheterna att söka i dessa register bör ses över. Det handlar om möjligheten att göra sökningar med hjälp av dna-profiler från målsägande som har avlidit. Dna-prov får i vissa fall nämligen tas även av personer som inte är skäligen misstänkta för brott (28 kap. 12 b § rättegångsbalken). Det innebär att salivprov kan tas från bl.a. målsäganden. Uppgifterna används för att avgöra vilka spår förövaren har lämnat på brottsplatsen och vilka som kommer från målsäganden och därmed är ointressanta i utredningen. Analysresultatet får dock inte jämföras med dna-profilerna i Polismyndighetens register över dna-profiler.

Att målsägandens dna-profil inte får jämföras med de registrerade profilerna innebär att Polismyndigheten inte får veta om målsäganden förekommer som misstänkt eller dömd för brott i ett annat ärende eller som källa till ett oidentifierat spår i en annan brottsutredning. Om en sådan jämförelse fick göras skulle det enligt Polismyndigheten kunna bidra med underlag dels i fråga om motivet till det dödliga våldet mot målsäganden, dels för att klara upp andra brott och avsluta utredningar som annars hade behövt fortsätta. Detta skulle vara särskilt värdefullt vid våldsbrott i kriminella miljöer. Sådana brott är ofta länkade till varandra i en sorts våldspiral. Det förbud som i dag gäller mot jämförelser av detta slag motiveras samtidigt av integritetshänsyn och en eventuell förändring behöver därför övervägas noggrant.

En annan fråga som Polismyndigheten lyfter är möjligheten att jämföra oidentifierade ansiktsbilder och fingeravtryck från brottsutredningar med ansiktsbilder och fingeravtryck i andra register än de rent polisiära.

Ansiktsbilder finns i dag bl.a. i passregistret, som regleras i passförordningen (1979:664), och i registret över nationella identitetskort, som regleras i

förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. En ny reglering av dessa register har föreslagits i promemoriorna Passdatalag (Ds 2015:44) och Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5). I betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14) föreslås att det nationella identitetskortet ska ersättas av ett nytt statligt identitetskort med tillhörande register över bl.a. ansiktsbilder.

Bilder av körkortshavare finns i vägtrafikregistret, som Transportstyrelsen för enligt vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382). Ansiktsbilder och fingeravtryck av vissa utlänningar finns i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

De ansiktsbilder och i förekommande fall fingeravtryck som finns i dessa register har samlats in för andra ändamål än brottsbekämpning. Det finns bestämmelser som reglerar bl.a. vilka sökningar som får göras i registren och för vilka ändamål registeruppgifterna får behandlas. Dessa bestämmelser hindrar Polismyndigheten från att utföra sökningar med användning av oidentifierade ansiktsbilder eller fingeravtryck från brottsutredningar.

Det står klart att en förändring som innebär att Polismyndigheten får tillgång till ett eller flera av dessa register för sökningar med hjälp av biometriska uppgifter skulle vara mycket värdefull för möjligheten att klara upp allvarliga brott. En sådan reglering skulle väsentligt utöka det jämförelsematerial som Polismyndigheten kan använda när man har spår i form av fingeravtryck eller ansiktsbilder från en okänd person som misstänks för brott. Det skulle bli möjligt att i vissa fall identifiera och lagföra även sådana personer som inte förekommer i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister.

Det finns samtidigt starka motstående intressen att ta hänsyn till, inte minst från ett integritetsperspektiv. Uppgifterna i dessa register har samlats in för andra ändamål än brottsbekämpning. Både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten och den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen behöver beaktas. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas. Frågan är också om nya sökmöjligheter skulle förutsätta regler om att Polismyndigheten får medges direktåtkomst till berörda register och ta del av uppgifter utan hinder av eventuell sekretess.

Intresset av en effektiv brottsbekämpning är så starkt att frågan under alla förhållanden bör analyseras närmare. Det kan inte uteslutas att det går att

hitta en lösning som innebär att Polismyndigheten får göra sökningar med biometriska uppgifter i ett eller flera av de register som har nämnts, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas. Det skulle t.ex. kunna handla om att sökningar tillåts om de behövs för att utreda vissa allvarligare brott. Även andra integritetsskyddande åtgärder är tänkbara.

När det gäller användning av uppgifter ska utredaren sammanfattningsvis

- beskriva dagens rättsliga möjligheter att använda oidentifierade biometriska underlag, framför allt ansiktsbilder och fingeravtryck, för sökning i brottsbekämpande syfte i egna och andras register,
- undersöka i vilken utsträckning dagens regelverk försvårar en effektiv användning av biometri för att klara upp allvarliga brott,
- ta ställning till om möjligheterna att göra sökningar i Polismyndighetens egna register enligt 5 kap. polisens brottsdatalog är ändamålsenliga, särskilt när det gäller dna-profiler från en avliden målsägande,
- ta ställning till om Polismyndigheten ska kunna använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i passregistret, identitetskortsregistret, Transportstyrelsens register över körkort, Migrationsverkets register eller andra register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra myndigheter och andra frågor

Polismyndigheten är inte den enda myndigheten som utreder brott. Även Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har sådana uppgifter.

Flera av dessa myndigheter får, i likhet med Polismyndigheten, behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet. Detta gäller även Rättsmedicinalverket, som regelmässigt utför undersökningar på uppdrag av t.ex. Polismyndigheten. Flera av de brottsbekämpande myndigheterna får också medges direktåtkomst till Polismyndighetens register över dna-profiler och till fingeravtrycks- och signalementsregistren.

Även om det är Polismyndighetens förutsättningar för att använda biometri som står i fokus för uppdraget står det alltså klart att översynen även berör andra myndigheter. Detta måste beaktas. De andra myndigheterna kan ha specifika behov utifrån sina respektive uppdrag eller behov som motsvarar

Polismyndighetens. Oavsett vilket är det av stor vikt att alla myndigheter som medverkar i brottsbekämpningen har goda och likartade förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Utredaren ska mot den bakgrunden

- beskriva hur de förslag som lämnas påverkar andra myndigheter som har till uppgift att utreda brott eller att medverka i sådana utredningar,
- ta ställning till om de förslag som lämnas kräver följdändringar med hänsyn till dessa myndigheters behov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den översyn som ska göras är omfattande och avser regelverk som är komplexa och berör flera olika aktörer. Utredaren får ta upp och lämna förslag även i andra frågor än de som nämns i dessa direktiv, om frågorna har samband med uppdraget och uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som krävs enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa förslagets effekter för den personliga integriteten. I det ingår att redovisa vilka konsekvenser olika alternativ kan antas få i fråga om antalet registrerade i Polismyndighetens register enligt polisens brottsdatalog. Utredaren ska också bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra en internationell jämförelse av hur vissa utvalda europeiska länder reglerar de mer centrala frågor om insamling, lagring och användning av biometriska underlag och uppgifter som uppdraget omfattar.

I den utsträckning det behövs ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 februari 2023.

(Justitiedepartementet)